

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1221

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 september 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het:

- EU-voorstel: Groenboek Beroepskwalificaties – COM(2011)367
- Kabinetsreactie op het Groenboek «Modernisering Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties» (Kamerstuk 22 112, nr. 1213).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 16 september 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL), Liefde, B.C. de (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Staij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL), Lodders, W.J.H. (VVD) en Rouwe, S. de (CDA).

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1.	Inleiding	2
2	Minder administratieve lasten	3
3	Betere administratieve samenwerking	3
4	Beantwoording van de vragen	3
4.1	Nieuwe benaderingen van mobiliteit	4
	<i>De Beroepskaart</i>	4
	<i>Focus op economische activiteiten: het beginsel van gedeeltelijke toegang</i>	5
4.2	Voortbouwen op resultaten	5
	<i>Toegang tot informatie en e-overheid</i>	5
	<i>Tijdelijke mobiliteit</i>	5
	<i>Openstellen van het algemeen stelsel</i>	5
	<i>Benutten van het potentieel van het IMI</i>	6
	<i>Eisen inzake talenkennis</i>	7
II	Reactie van de minister	7

I VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de concept-kabinetsreactie op het Groenboek. Zij zien aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen. Deze leden onderschrijven het tweeledige doel van het kabinet voor een goed functionerende Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties: de zekerheid voor de consument en het faciliteren van mobiliteit van beroepsbeoefenaars. Met name de bescherming van de veiligheid van consumenten en patiënten (in met name de beroepen in de gezondheidszorg) is voor deze leden van belang. Door de verschillende voorstellen op het terrein van beroepskwalificaties, arbeidsmobiliteit en andere richtlijnen voor de zogeheten sectorale beroepen dreigt echter de beroepsbeoefenaar te verzanden in een onduidelijke administratieve lastenstroom. De leden stemmen dan ook in met het speerpunt van het kabinet om administratieve lasten te verminderen, een administratieve samenwerking te verbeteren en voor een betere aansluiting te zorgen op de ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en opleiding.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het «EU-voorstel: Groenboek Beroepskwalificaties» en de concept-kabinetsreactie daarop.

De leden zijn van mening dat de huidige praktijk de mobiliteit van werknemers en ZZP'ers binnen de Europese Unie in gevallen in de weg kan zitten. Een nieuwe aanpak omtrent erkenning van beroepskwalificaties heeft echter, naast beschreven voordelen, ook potentiële nadelen. Dit vraagt om een gedegen discussie binnen en tussen de lidstaten. Het kabinet gaat in haar reactie al op verschillende zaken in. De leden hebben aansluitend toch enkele nadrukkelijke vragen omtrent effecten van de gekozen richting in het Groenboek.

De leden van de CDA-fractie verwelkomen net als het kabinet het initiatief van de Europese Commissie om de Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties te moderniseren. Voor steeds meer burgers is het de gewoonste zaak van de wereld om over de landsgrens werkzaamheden te verrichten. Daarbij is het voor de Europese burger van het grootste belang zekerheid te hebben over de kwaliteit van de opleiding van de beroepsbeoefenaar. Het kan niet zo zijn dat ongekwalificeerd personeel ingewikkelde en/of specialistische handelingen verricht op basis van onduidelijkheid over de

beroepskwalificatie. Een modernisering van de richtlijn zorgt voor meer zekerheid voor de consument en bevordert de mobiliteit van beroepsbeoefenaren.

De leden van de SP-fractie steunen de kritische houding van het kabinet in reactie op het Groenboek. Er is ruim voldoende bureaucratie te danken aan Europa. Dat moet beslist niet meer worden door bijvoorbeeld rompslomp rondom een beroepskaart, zo menen deze leden. Daarnaast zijn deze leden van mening dat Europa zich niet heeft te bemoeien met het Nederlandse onderwijs. Deelt het kabinet deze mening? Het moet door de modernisering van de Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties nooit mogelijk worden dat vanuit Europa verplichtingen worden opgelegd om Nederlandse opleidingen aan te passen. Deelt het kabinet deze overtuiging? Tot slot informeren de leden naar de bereidheid deze overtuiging bij het overleg over het Groenboek uit te dragen richting andere lidstaten.

2 Minder administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het Groenboek wordt gesproken over 4700 beroepen in 800 categorieën. Het kabinet stelt voor om te bezien of reglementering voor al die beroepen wel noodzakelijk is. De leden vernemen graag van het kabinet of de voorgestelde proportionaliteitstoets op Europees niveau vastgesteld wordt of dat lidstaten hier nog een eigen bevoegdheid hebben. Is het noodzakelijk om op lidstaatniveau een eigen instrument te ontwikkelen of kan een Europees instrument volstaan, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kan aangeven op welke wijze zij meent dat er sprake is van verplaatsing of toename van de administratieve lasten van lidstaten als gevolg van het hanteren van een systeem met een beroepskaart. Welke administratieve lastenverzwaring of verplaatsing verwacht het kabinet en met welke kosten gaat dit gepaard?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de inzet van het kabinet om te komen tot een vermindering en een betere stroomlijning van de administratieve procedures, op de steun kan rekenen van deze leden. Beroepsbeoefenaren die over de grens willen werken, zijn niet uit op langdurige en ingewikkelde procedures, maar willen snel en betrouwbaar weten waar zij aan toe zijn. In het Groenboek wordt gesproken over 4700 beroepen in 800 categorieën. De door het kabinet voorgestelde kritische evaluatie om te bezien of reglementering voor al die beroepen noodzakelijk is, is een goede zaak, zo menen deze leden. Deze leden vragen of een clustering van beroepen, zoals dat ook in de Nederlandse kwalificatiestructuur in het beroepsonderwijs is gebeurd, niet tot de mogelijkheden behoort. Immers, vrijwel alle landen van Europa hebben een vrij beperkte structuur van beroepskwalificaties. In plaats van deze bovenop elkaar te leggen, zou een clustering tot een eenvoudiger structuur kunnen leiden. Met het kabinet zijn deze leden van mening dat het European Qualifications Framework (EQF) hierbij een rol zou kunnen spelen.

3 Betere administratieve samenwerking

De leden van de VVD-fractie constateren dat de modernisering van de Richtlijn moet leiden tot een betere administratieve samenwerking op het gebied van arbeidsmobiliteit. De leden vernemen graag voor wiens rekening de gebruikerskosten van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI) komen. Tevens staan zij achter het kabinetsstandpunt om de bestaande kaartensystemen, zoals ook de Europass, zo veel mogelijk te integreren.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het kabinet in zijn reactie op het Groenboek aangeeft dat er behoefte is aan verdere vereenvoudiging van procedures en verbetering van samenwerking. De leden willen graag van weten of het kabinet hiervoor ook concrete, vervangende voorstellen heeft richting de Europese Commissie en wat deze dan omvatten. Kan worden aangegeven met welke verdere aanpassingen omtrent erkenning van beroepskwalificaties ook grote stappen kunnen worden gezet die geen verzwaring richting administratieve en financiële lasten opleveren? Tussen lidstaten bestaan verschillen in de wijze waarop opleidingen en invullingen van beroepen zijn opgezet. De leden vragen het kabinet hoe zij aankijkt tegen de mogelijkheden en opgave van harmonisatie tussen lidstaten. Hoe gaat zij dit eventueel bespreekbaar maken bij verder overleg tussen lidstaten en hoe zal dit verder opgepakt worden wat betreft het kabinet?

Voorts vragen deze leden hoe er in dat licht omgegaan moet worden met de situatie die zich voor sommige beroepen in lidstaten kan voordoen rond liberalisatie van beroepen en de bijbehorende kenmerken en voorwaarden daarvan. Hoe wil het kabinet dat daarmee, in het kader van het door de Europese Commissie in te zetten traject, wordt omgegaan?

4 Beantwoording van de vragen

4.1 Nieuwe benaderingen van mobiliteit

De Beroepskaart

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Europese Commissie enkele suggesties doet voor de beroepenkaart, maar niet alle aspecten invult. De leden vernemen graag hoe het kabinet staat over een «vrijwillige» kaart (Groenboek, pagina 5). Wordt de uitwisseling van informatie daarmee meer of minder complex, omdat het systeem zonder beroepskaart blijft bestaan en ook moet voldoen?

Deze leden zien de beroepskaart, zoals nu voorgesteld, niet als optimaal instrument. Het ontvangende land moet de beroepskaart zelf nog beoordelen om te kijken of de kwalificaties voldoende zijn. Het vervangt dus geen administratieve last, maar voegt er eentje toe (met name bij de lidstaat van vertrek). De leden zijn het met het kabinet eens dat de kaart geen zelfstandige waarde heeft, maar slechts informatie bevat op basis waarvan beoordeeld moet worden. Ziet het kabinet mogelijkheden voor de beroepskaart in een andere vorm of is het advies eigenlijk dat dit instrument weinig mogelijkheden en veel moeilijkheden biedt?

De periode van twee jaar beroepservaring voor beoefenaars uit lidstaten waar een betreffend beroep niet is gereguleerd kan worden geschrapt volgens zowel de Europese Commissie als het kabinet. Daarmee wordt de arbeidsmarktmobiliteit vergroot. Het schrappen van de twee jaar beroepservaring kan dan ook rekenen op instemming van de leden van deze fractie.

Deze leden zijn het met het kabinet eens dat bestaande kaartensystemen geïntegreerd moeten worden om een efficiënt en fraudebestendig systeem te kunnen neerzetten. Deze leden zijn er echter niet van overtuigd dat de beroepskaart voor beroepsbeoefenaars de situatie minder complex of juridisch maakt. Wat is de reactie van het kabinet hierop, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat ten aanzien van het voorstel te komen tot een beroepenkaart, het kabinet erg terughoudend is, onder andere vanwege controles die plaats zouden moeten vinden op de gegevens die op de kaart zijn verstrekt. Hoewel deze leden ook liever in een pilotproject de toegevoegde waarde en de uitvoeringsproblematiek van een dergelijke kaart onderzocht wensen te zien, vragen deze leden wel in hoeverre het controle-aspect belangrijk wordt geacht door het kabinet.

Zo worden identiteitsgegevens op een door een andere overheid verstrekte kaart toch ook niet gecontroleerd bij elke willekeurige gelegenheid, merken de leden op. Het kabinet refereert aan de ontwikkeling van het European Skills Passport en ziet graag een gecombineerd traject met de beroepskaart. Waartoe, zo vragen de leden, zou dat in de ogen van het kabinet moeten leiden. Voorziet het kabinet daarmee toch een toekomstige beroepskaart, willen zij tenslotte weten.

Focus op economische activiteiten: het beginsel van gedeeltelijke toegang

De CDA-fractie stelt vast dat het kabinet bij de beantwoording van vraag 3 over de gedeeltelijke toegang een opmerking maakt over het vastleggen van delen van beroepskwalificaties (onder andere de opleiding kleuterleidster in België, die een deeltoegang in Nederland geeft). In eerdere discussies heeft het kabinet aangegeven dat zij er niet voor kiest om in termen van deelcertificaten gedeeltelijk behaalde beroepskwalificaties vast te leggen. Ziet het kabinet mogelijkheden in het kader van de Europese richtlijn om alsnog over te gaan tot het vastleggen van deelkwalificaties?

4.2 Voortbouwen op resultaten

Toegang tot informatie en e-overheid

De leden van de CDA-fractie merken op dat eenvoudige en snelle procedures vaak wenselijk zijn en doorgaans tot oplossingen leiden via online procedures. Het kabinet stelt voor dat niet-elektronische controles altijd mogelijk dienen te zijn. Betekent dit dat het kabinet er voor kiest dat in principe alle registraties in dit kader online dienen te geschieden? Voorziet het kabinet geen problemen als er geen andere dan online procedures beschikbaar zijn, zo vragen de leden.

Tijdelijke mobiliteit

De leden van de VVD-fractie merken op dat de verschillen tussen beroepen niet altijd samenhangen met het niveau van opleiding. Soms leidt een mbo-opleiding op voor specifieke vaardigheden. Een vergelijking op opleidingsniveau wordt in de toekomst al mogelijk op basis van het EQF – NLQF (Nederlands nationaal kwalificatiekader). De wezenlijke vaardigheden die horen bij een bepaald beroep zijn volgens de leden net zo belangrijk om de veiligheid van consumenten/patiënten te waarborgen als het opleidingsniveau. De afstemming tussen de Richtlijn en het EQF is volgens deze leden dan ook noodzakelijk om te voorkomen dat de modernisering van de Richtlijn leidt tot overlap of juist tot het ontbreken van een concrete maatstaf om tot een goede vergelijking te komen. In de reactie geeft het kabinet aan dat deze verhouding duidelijk gemarkeerd moet worden omdat aan het EQF geen rechtszekerheid kan worden ontleend. Hoe kan deze verhouding duidelijk gemarkeerd worden, zodat zowel de beroepsbeoefenaar als de consument/patiënt vooraf weet welke norm rechtszekerheid biedt?

Openstellen van het algemeen stelsel

De leden van de VVD-fractie zijn het met het kabinet eens dat opleidingsduur niet relevant is voor de beoordeling, omdat het moet gaan om het uiteindelijke leerresultaat van een opleiding. Hoe beoordeelt het kabinet in dat licht het advies van de Commissie NLQF – EQF¹ dat minimumnorm voor een cursus 400 uur is, terwijl het OESO (2008) aangeeft dat de gemiddelde opleidingsduur van een werkende volwassene slechts 300 uur omvat? Wat is dan de wezenlijke toegevoegde waarde van een niveauvergelijking als alle opleidingen onder de 400 uur niet zouden meetellen? Zeker in gevallen waar gedeeltelijke beroepsopstelling voor geldt, kan een beroepsbeoefenaar naar alle waarschijnlijkheid op basis van kortere opleidingsduur een gedeeltelijke toevoeging

¹ Kamerstuk 30 012, nr. 34.

behalen. Vervalt die mogelijkheid wanneer de grens voor NLQF 400 uur is?

De leden vinden het verder van belang dat de ontvangende lidstaat (onder verwijzing naar de basisprincipes voor een goede en betrouwbare overheid) voorwaarden kan blijven stellen aan de uitoefening van een beroep, maar dat de beroepsbeoefenaar daarbij de bewijslast op zich dient te nemen. In Nederland wordt de komende jaren werk gemaakt van bijvoorbeeld het leraarschap. Tachtig procent van de docenten wordt geacht een masterdiploma of hoger te hebben. Blijven maatregelen als «Alle docenten een masteropleiding» mogelijk met deze richtlijn? En is het kabinet van mening dat de bewijslast bij de migrerende beroepsbeoefenaar ligt, zo vragen deze leden.

Ten aanzien van vraag 11 of de Richtlijn uitgebreid moet worden naar afgestudeerden aan een academische opleiding, concludeert het kabinet dat een regeling voor academisch afgestudeerden de Richtlijn niet eenvoudiger zou maken. De leden van deze fractie hechten belang aan het stimuleren van mobiliteit van studenten en staf van het hoger onderwijs, maar vernemen graag of het kabinet het vergroten van de mobiliteit van academisch afgestudeerden ook als een taak van de overheid of Europa ziet.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het EQF met name is ontworpen voor het vergelijkbaar maken van behaalde beroepskwalificaties. Welke belemmeringen ziet de minister om het EQF ook inzetbaar te maken voor het vastleggen van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen?

De leden merken voorts op dat het kabinet een voorbehoud lijkt te maken als het gaat om het uitbreiden van de richtlijn naar afgestudeerden van een academische opleiding. Kan het kabinet een nadere toelichting geven inzake mogelijke bezwaren en/of belemmeringen, vragen de leden. Is het niet juist zo, dat afgestudeerden van een academische opleiding in beroepen werkzaam kunnen zijn met een veiligheidsrisico? En zijn bovendien alle academische opleidingen in Europa wel vergelijkbaar voor wat betreft het niveau en de handelingsbekwaamheid, zo vragen de leden.

Benutten van het potentieel van het IMI

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een waarschuwingsmechanisme voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg wanneer er sprake is van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke sancties. Ook ondersteunen de leden de keuze van het kabinet voor optie 2 – een bredere en strengere verplichting om alle andere lidstaten onmiddellijk te waarschuwen – aangezien een lidstaat niet op voorhand weet naar welke lidstaat de betrokken beroepsbeoefenaar zal vertrekken. Wat de leden betreft komt er een Europese zwarte lijst, waarop eenvoudig informatie uitgewisseld kan worden over beroepsbeoefenaren in de zorg die eerder in de fout zijn gegaan. Deze lijst dient ook ex-beroepsbeoefenaren te betreffen en lopende onderzoeken te bevatten. Is het kabinet bereid de modernisering van voorliggende richtlijn aan te grijpen om zich in Europees verband in te zetten voor een dergelijke zwarte lijst? Zo nee, waarom niet en op welk moment zal het kabinet zich dan inzetten voor deze Europese zwarte lijst, zoals eerder toegezegd, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie willen er graag op wijzen dat zij de opstelling van het kabinet steunen waar het gaat om een systeem, waarbij lidstaten worden gewaarschuwd als een beroepsbeoefenaar (in de gezondheidszorg) zijn beroep niet langer mag uitoefenen, om te voorkomen dat iemand daarna in een ander EU-land onbelemmerd zijn beroep kan uitoefenen. Voor de leden zou een dergelijk systeem dienen te gelden voor alle beroepen, die een registratieplicht kennen, zoals bijvoorbeeld ook voor architecten.

Eisen inzake talenkennis

De leden van de CDA-fractie merken voor wat betreft de eisen rondom de kennis van taal op, dat het naar hun mening niet zo kan zijn dat iemand in de gezondheidszorg aan de slag kan zonder voldoende de taal te beheersen. Met het kabinet zijn deze leden van mening dat de beperking tot patiëntencontact niet relevant is, omdat op andere plaatsen in het proces het van het grootste belang is dat er geen taalprobleem een juiste diagnose of behandeling in de weg mag staan. Overigens geldt de voldoende kennis van de taal op meer plaatsen dan alleen de gezondheidszorg. Denk hierbij aan constructiebureaus, waarbij een goed begrip van de taal van groot belang is. Op welke wijze denkt het kabinet dit voor de diverse beroepskwalificaties te kunnen vastleggen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

II REACTIE VAN DE MINISTER

Inleiding

De minister verwelkomt de steun van enkele fracties om in te zetten op vereenvoudiging van procedures en vermindering van administratieve lasten. Het vereenvoudigen van procedures maakt het voor burgers en ondernemers veel gemakkelijker om in het buitenland actief te worden. De mening van de SP-fractie dat Europa zich niet heeft te bemoeien met het Nederlandse onderwijs komt op de minister té negatief over. Alhoewel zij van mening is dat het onderwijs een nationale bevoegdheid is en moet blijven, is zij niet a priori tegen Europese samenwerking op het terrein van onderwijs. Zowel via het Bologna-proces als via de Europese Unie waar de Open Methode van Coördinatie (OMC) wordt gebruikt, werkt Nederland samen op het terrein van onderwijs. Het Bologna-proces heeft geleid tot de invoering van de bachelor-master structuur en het gebruik van ECTS. In de Europese Unie neemt Nederland bijv. deel aan de Onderwijs-, Jeugd- en Cultuurraad, waarbij traditiegetrouw goed gelet wordt op de bevoegdheden van de Europese Unie, zoals vastgelegd in het Verdrag.

In de Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties zijn voor een zevental beroepen de minimumopleidingseisen gecoördineerd. De minister vindt het belangrijk dat de Nederlandse opleidingen aan deze Europese minimeisen blijven voldoen, ook al is dat niet verplicht, zodat de houders van het diploma in aanmerking komen voor automatische erkenning. Automatische erkenning is namelijk de gemakkelijkste manier om in een andere lidstaat aan de slag te kunnen in een gereguleerd beroep. Deze gecoördineerde minimeisen zijn wel aan modernisering toe, aldus de minister. Deze opvatting wordt door vrijwel alle partijen gedeeld, en momenteel wordt bezien hoe deze aanpassing het beste gerealiseerd kan worden. De minister wijst er bovendien op dat in overweging 13 van de huidige richtlijn ook wordt aangegeven dat niet in de bevoegdheid van de lidstaten op het terrein van de nationale onderwijs- en opleidingsstructuren wordt getreden. Bij de beoordeling van het herzieningsvoorstel van de Richtlijn Erkenning Beroepskwalificaties zal Nederland de subsidiariteit van het voorstel toetsen en het parlement hierover via een BNC-fiche informeren.

Minder administratieve lasten

In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de proportionaliteitstoets geeft de minister aan dat de bevoegdheid om beroepen te reglementeren niet moet worden overgeheveld naar de EU maar dat het een nationale bevoegdheid moet blijven. Hiervoor zijn diverse redenen. Er kunnen beroepen zijn die bijvoorbeeld vanwege geografische eigenschappen slechts in enkele lidstaten gereguleerd zijn, zoals duiker of

berggids. Het kan ook zijn dat de positie van de beroepsgroep in een lidstaat geleid heeft tot reglementering, bijvoorbeeld als de beroepsgroep (financieel) verantwoordelijk is voor de opleiding die toegang geeft tot het beroep. Er kunnen ook culturele verschillen zijn tussen lidstaten zoals de hantering van dierenwelzijnsnormen waardoor er toegangseisen gesteld worden aan het beroep. Tot slot kunnen er ook historische redenen zijn waardoor een bepaald beroep gereguleerd is, denk bijvoorbeeld aan de lidstaten die deel hebben uitgemaakt van de voormalige Sovjet Unie. Nederland stelt voor om samen met de Europese Commissie en lidstaten een instrument te ontwikkelen waarmee lidstaten kunnen beoordelen of reglementering nog steeds nodig is en of er (economische) voordelen te behalen zijn met een eventuele vermindering van het aantal gereguleerde beroepen. De keuze of en in welke gevallen het beter is om minder beroepen te reglementeren is uiteindelijk aan de lidstaten zelf. Wel heeft de minister de overtuiging dat in veel gevallen het voor de onderdanen van lidstaten grote voordelen kan hebben om een beroep niet langer te reglementeren, en Nederland zal er daarom bij andere lidstaten actief op aandringen om het aantal gereguleerde beroepen terug te dringen. Hierdoor ontstaan er nieuwe kansen en mogelijkheden voor Nederlandse ondernemers en burgers in andere lidstaten.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de voorziene toename van de administratieve lasten door de beroepskaart. Met het voorstel voor een beroepskaart zoals het er nu ligt worden lidstaten niet alleen verantwoordelijk voor de inkomende mobiliteit, maar ook voor de uitgaande. Lidstaten worden medeverantwoordelijk voor het verzamelen en verifiëren van de beroepskwalificaties en eventuele werkervaring van de beroepsbeoefenaar als deze vertrekt naar een lidstaat waar het beroep is gereguleerd. Omdat Nederland een relatief laag aantal gereguleerde beroepen heeft, moet het opeens allerlei gegevens gaan controleren (voor zover dit al mogelijk is) van beroepsbeoefenaars die vertrekken naar een lidstaat waar het beroep wél gereguleerd is. Nederland heeft zo'n 130 beroepen gereguleerd, terwijl het Groenboek spreekt over zo'n 800 categorieën in de Europese Unie. Omdat niet wordt bijgehouden hoe groot de mobiliteit is van Nederlandse beroepsbeoefenaars van niet gereguleerde beroepen naar lidstaten waar het beroep wel is gereguleerd, is een kwantitatieve inschatting moeilijk te geven, aldus de minister. Daar komt bij dat niet alleen de omvang van de mobiliteit een rol speelt, maar ook of de gevraagde gegevens überhaupt voorhanden zijn, bijvoorbeeld over de eis van twee jaar vergelijkbare werkervaring. Voor beroepsbeoefenaars uit niet gereguleerde beroepen is wellicht het European Skills Passport een betere optie.

De minister deelt de visie van de leden van de CDA-fractie niet dat vrijwel alle landen van Europa een beperkte structuur van beroepskwalificaties hebben. Juist wegens een gebrek aan transparantie en vergelijkbaarheid is besloten door de deelnemende landen het European Qualification Framework op nationaal niveau uit te werken zodat de nationale onderwijsstelsels beter met elkaar vergeleken kunnen worden. Omdat het EQF geen deel uitmaakt van het acquis van de Europese Unie zoals deze richtlijn, is het naar de mening van de minister niet wenselijk dat aan het EQF rechtsgevolgen kunnen worden ontleend. Het is het recht van de ontvangende lidstaat om volgens de door de richtlijn vastgestelde procedure te beoordelen of de beroepskwalificaties van de beroepsbeoefenaar die de erkenningsaanvraag heeft ingediend voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. Bij deze beoordeling is niet de vraag naar het niveau leidend, maar de vraag of de beroepsbeoefenaar over wezenlijke vaardigheden beschikt die behoren bij een bepaald beroep, bijvoorbeeld als het gaat om medische handelingen in de zorg.

Het idee van de leden van de CDA-fractie om beroepskwalificaties te clusteren is sympathiek. De minister wacht dan ook met belangstelling de

voorstellen van de Europese Commissie af voor het creëren van gemeenschappelijke platforms (zie het antwoord op vraag 4 van het Groenboek). De naam «platform» is enigszins verwarrend, omdat hier geen overlegstructuur mee bedoeld wordt, maar een set kwalificatie-eisen of criteria waarover de deelnemende lidstaten het eens zijn dat deze automatisch toegang geven tot een bepaald beroep. De Europese Commissie beraadt zich momenteel op een andere opzet en benaming.

Betere administratieve samenwerking

De minister geeft in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de gebruikerskosten van het IMI-systeem aan dat de bevoegde autoriteiten die in een lidstaat verantwoordelijk zijn voor de toelating van beroepsbeoefenaars tot een gereguleerd beroep op dit moment al facultatief gebruik kunnen maken van het Interne Markt Informatiesysteem. Het gebruik van het IMI door bevoegde autoriteiten is gratis.

De Europese Commissie beheert het IMI en is verantwoordelijk voor de verdere technische ontwikkeling van het systeem. De Nederlandse rijksoverheid is verantwoordelijk voor de opleiding van nieuwe gebruikers, het geven van voorlichting en het organiseren van activiteiten op het gebied van technische ondersteuning (zoals een Nederlandse helpdesk). Wellicht overvloedig wijst de minister er op dat de Europese Commissie 29 augustus jl. een concept-verordening voor het Interne Markt Informatiesysteem heeft gepubliceerd. Hierover zal de minister binnenkort de Tweede Kamer middels een BNC-fiche informeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar concrete vervangende voorstellen voor vereenvoudiging en verbetering. De belangrijkste vereenvoudiging en verbetering van de procedures kan naar de mening van de minister het beste gerealiseerd worden door toepassing van digitale procedures via het IMI-systeem. Op vrijwillige basis wordt dit systeem al voor een dertigtal beroepen gebruikt, maar het is de wens van de minister om het gebruik van het IMI-systeem verplicht te stellen voor alle bevoegde autoriteiten. Daarnaast pleit de minister ervoor om de huidige eis van twee jaar werkervaring te schrappen indien het beroep in de ontvangende lidstaat wel is gereguleerd en in de lidstaat van vertrek niet, op voorwaarde dat het om een geaccrediteerde opleiding gaat. Ook verwacht de minister meer van het gebruik van het diploma- en certificaatsupplement en ECTS dan van de beroepskaart zoals voorgesteld door de Europese Commissie. Vooropgesteld blijft dat de minister van mening is dat het voorkomen van procedures de voorkeur verdient boven het vereenvoudigen ervan.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe het kabinet aankijkt tegen harmonisatie tussen lidstaten kan worden geantwoord dat harmonisatie een weinig geschikte manier is en een langdurig traject zou betekenen om beroepserkenning te vergemakkelijken. Tot op heden is het slechts bij een zevental beroepen gelukt om tot gecoördineerde minimumopleidingseisen te komen. Deze beroepen vormen de zogeheten sectorale beroepen onder de richtlijn. Omdat conform het Verdrag de bevoegdheid op onderwijsterrein bij de lidstaten ligt, kan alleen op basis van vrijwilligheid tot geharmoniseerde opleidingen gekomen worden. Daar waar overeenstemming bestaat of gerealiseerd kan worden heeft de Commissie voorgesteld het concept van de Gemeenschappelijke Platforms nieuw leven in te blazen, zie hiervoor het antwoord op vraag vier uit het Groenboek.

De liberalisatie van beroepen in lidstaten die de leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt wordt door de minister toegejuicht. Hopelijk kan de gewenste dereguleringscampagne hier een gestructureerde en

verantwoorde methode voor aanleveren, die navolging krijgt in alle lidstaten van de Europese Unie.

De minister deelt de visie van de leden van de VVD-fractie dat het beter is om procedures te vereenvoudigen dan om er nog eentje toe te voegen door de beroepskaart in te voeren, waarmee bovendien geen extra juridische zekerheid wordt gecreëerd. Bij een vrijwillige kaart bestaat inderdaad het gevaar dat beroepsbeoefenaars uit lidstaten zonder een dergelijke kaart toch anders behandeld worden door de bevoegde autoriteiten in ontvangende lidstaten omdat deze zijn ingesteld op of de voorkeur hebben voor het gebruik van een dergelijke kaart. Naar de inschatting van de minister is het echter niet aannemelijk dat de Europese Commissie het idee van de beroepskaart zonder slag of stoot zal opgeven, daar de verantwoordelijke Eurocommissaris dit idee al geruime tijd vóór het verschijnen van het Groenboek heeft gepresenteerd als misschien wel het belangrijkste vernieuwingsvoorstel voor de richtlijn, zo ook tijdens zijn bezoek aan de Tweede Kamer op 9 juni jl.. De minister ziet daarentegen veel meer voordelen in het verplichte gebruik van digitale procedures via het IML-systeem en zij hoopt dat het concept van de beroepskaart uiteindelijk een plaats krijgt in het IML-systeem in de vorm van een sjabloon dat beroepsbeoefenaars en bevoegde autoriteiten kunnen gebruiken om op gestructureerde wijze tot een snelle afwikkeling van de erkenningsprocedure te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre het controle-aspect belangrijk wordt geacht door het kabinet. In reactie hierop geeft de minister aan dat – indien een beroepsbeoefenaar toegang vraagt tot een gereguleerd beroep – het de taak van de bevoegde autoriteit is om de kwalificaties op echtheid en juistheid te controleren. Dit is met name belangrijk voor die beroepen waarin de veiligheid van consumenten, patiënten of de beroepsbeoefenaar zelf gewaarborgd moet zijn. Indien deze informatie via een kaart wordt aangeboden moet kunnen worden nagegaan of de informatie op de kaart juist is en of de identiteit van de toner van de kaart dezelfde is als de houder, net zoals een automobilist zijn geschiktheid moet kunnen aantonen met een geldig rijbewijs. Een rijbewijs of identiteitsbewijs is op zodanige wijze van unieke kenmerken en eigenschappen voorzien dat er geen twijfel is over de echtheid en juistheid van het document. Er kan ook voor gekozen worden om de kaart te koppelen aan een digitaal register waar directe toegang toe bestaat om de gegevens te verifiëren. Indien een beroepskaart alle eerder aangeleverde informatie moet vervangen en toegang geeft tot een gereguleerd beroep voorziet de minister hoge uitvoeringslasten. Als het niet om een kaart gaat waarmee toegang tot een beroep gegarandeerd is, maar om bijvoorbeeld de positie van de beroepsbeoefenaar op de arbeidsmarkt inzichtelijk te maken voor werkgevers door een overzicht van de verworven kwalificaties en competenties weer te geven, dan is het European Skills Passport geschikt. Deze kaart kan ook aangeboden worden aan de bevoegde autoriteiten die erkenningsaanvragen beoordelen, maar zonder dat hier door de beroepsbeoefenaar rechten aan ontleend kunnen worden.

Focus op economische activiteiten: het beginsel van gedeeltelijke toegang

De minister geeft in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hierover aan dat zij niet zal overgaan tot het vastleggen van deelkwalificaties. Er kan alleen sprake zijn van deelerkenning indien de beroepsbeoefenaar gemachtigd is om in de lidstaat van herkomst het beroep uit te oefenen. Daarbij valt te denken aan een diploma dat is verkregen na afronding van een opleiding. Indien de werkzaamheden in

de ontvangende lidstaat onderdeel uitmaken van een breder pakket aan beroepswerkzaamheden, dan kan de beroepsbeoefenaar deelerkenning krijgen voor die werkzaamheden die geïsoleerd van de overige werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Het kan ook zo zijn dat de beroepsbeoefenaar inmiddels extra kwalificaties heeft verworven door het opdoen van beroepservaring en/of het volgen van nascholing waardoor de bevoegde autoriteit toegang kan geven tot de volledige uitoefening van het beroep.

Toegang tot informatie en e-overheid

De leden van de CDA-fractie vragen verder naar eventuele problemen als er slechts online erkenningsprocedures beschikbaar zijn. De minister is van mening dat het uitgangspunt bij erkenningsaanvragen moet zijn dat deze online verlopen. Als blijkt dat de beroepsbeoefenaar compenserende maatregelen krijgt opgelegd, is het niet altijd mogelijk om deze digitaal aan te bieden en te volgen. Als de beroepsbeoefenaar ervoor kiest om een praktijktoets te doen om zijn beroepskwalificaties te demonstreren is dat vaak niet digitaal mogelijk, omdat de beroepshandelingen dat ook niet zijn. Indien de beroepsbeoefenaar kiest voor een aanpassingsstage betekent dit meestal dat er onderwijs of training gevolgd moet worden om de geconstateerde lacune op te vullen. Dat kan in sommige gevallen online, maar vaak ook niet. Ook bij gerede vermoedens van fraude, bijvoorbeeld met een diploma, moet het mogelijk blijven om de documenten fysiek te controleren, aldus de minister.

Tijdelijke mobiliteit

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verhouding tussen de richtlijn en het EQF duidelijk gemaakt kan worden. Deze verhouding kan duidelijk gemarkeerd worden door de classificatie van artikel 11 te schrappen, zoals de Commissie heeft voorgesteld. De centrale vraag bij het beoordelen van de beroepskwalificaties bij een erkenningsaanvraag is het onderscheiden van wezenlijke verschillen. De classificatie van art. 11 is bedoeld om de maximale bandbreedte in opleidingsniveau aan te duiden waarbinnen de beroepsbeoefenaar een aanvraag tot erkenning kan doen. De vraag naar wezenlijke verschillen blijft voorop staan. Een niveau-indicatie uit het EQF kan evengoed behulpzaam zijn voor de bevoegde autoriteit om de kwalificaties te beoordelen. Het EQF is bedoeld als transparantiemodel en is niet ontwikkeld om rechtszekerheid te bieden zoals de richtlijn. Rechtszekerheid voor de beroepsbeoefenaar wordt geboden door de bevoegde autoriteit die wel of geen toegang tot het beroep verleent, al dan niet onder voorwaarden. Hiermee wordt ook zekerheid voor de consument of patiënt geboden omdat alleen die beroepsbeoefenaars die over de juiste kwalificaties beschikken toegang hebben tot het beroep.

Openstellen van het algemeen stelsel

In de richtlijn zijn, behalve voor de zeven zogeheten sectorale beroepen, geen opleidingsnormen vastgelegd, aldus de minister in antwoord op de vragen van de VVD-fractie over de minimumnorm voor een cursus in het NLQF. Het is met betrekking tot gereguleerde beroepen aan de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat om alle aangeboden kwalificaties te toetsen aan de wettelijke vereisten. Hierbij staat de vraag naar wezenlijke verschillen voorop. Een niveauvergelijking via of uren-grens uit het NLQF biedt geen rechtsgrond om toegang tot een gereguleerd beroep a priori toe te kennen of af te wijzen. De bevoegde autoriteit moet behalve het diploma ook de andere kwalificaties zoals werkervaring en/of andere gevolgde cursussen of opleidingen meewegen in de beoordeling.

De minister is de mening toegedaan, dat het instrument van reglementering een nationale bevoegdheid moet blijven, zodat lidstaten zelf kunnen kiezen of er voorwaarden gesteld moeten worden aan de uitoefening van een bepaald beroep en hoe deze eisen eruit moeten zien. Over de bewijslast waarover de leden van de VVD-fractie een vraag hebben gesteld merkt de minister op dat in de huidige richtlijn het zo is geregeld dat de bevoegde autoriteit binnen de gestelde termijn wezenlijke verschillen moet kunnen aantonen. Zijn er wezenlijke verschillen geconstateerd, dan moet worden aangegeven of deze overbrugbaar zijn via een aanpassingsstage of toets – al naar gelang de keuze van de aanvrager. Kan de bevoegde autoriteit geen wezenlijke verschillen constateren of zijn deze volgens de in de richtlijn gestelde voorwaarden niet overbrugbaar, dan heeft de beroepsbeoefenaar geen recht op toegang tot het beroep en mag de ontvangende lidstaat de beroepsbeoefenaar weigeren.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie geeft de minister aan de mobiliteit van academici inderdaad van groot belang te achten. Aan deze prioriteit wordt op Europees niveau zowel via het Bologna-proces als binnen de EU volop gewerkt. Deze richtlijn gaat echter niet over academische erkenning, maar schrijft de procedure voor de erkenning van beroepskwalificaties voor die de bevoegde autoriteiten moeten volgen. De minister hecht sterk aan de nationale bevoegdheid op het terrein van onderwijs en is daarom van mening dat deze richtlijn die de werking van de interne markt moet bevorderen niet het meest geëigende instrument is om lidstaten voor te schrijven in hoeverre afgestudeerden recht hebben op een stage onder supervisie in een ontvangende lidstaat.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de belemmeringen voor het vastleggen van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen wanneer het EQF hiervoor wordt gebruikt. De minister is van mening dat het EQF als vergelijkingsmodel bedoeld is om de onderwijsprogramma's van de deelnemende landen met elkaar te kunnen vergelijken en niet als middel om op nationaal niveau de toegangsvoorwaarden tot een beroep vast te leggen. Een belemmering is bijvoorbeeld dat de descriptoren uit het EQF dermate algemeen zijn, dat specifieke beroepsvaardigheden en/of kennis die nodig worden geacht voor een veilige en professionele beroepsuitoefening hier niet mee aangeduid kunnen worden. Daarnaast wordt er voor bepaalde beroepen na het behalen van het diploma ook om werkervaring onder supervisie gevraagd voordat volledige kwalificatie is bereikt. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld het beroep van arts of advocaat. Ook hiervoor biedt het EQF geen geschikte descriptoren.

Benutten van het potentieel van het IMI

De minister zegt in reactie op de vraag van de VVD-fractie toe dat zij zich volop zal inzetten in Europees verband om maximale transparantie te realiseren voor consumenten en patiënten over de bevoegdheden van beroepsbeoefenaars in de zorg. De modernisering van deze richtlijn wordt hiervoor natuurlijk aangegrepen.

Het kabinet is met de leden van de CDA-fractie van mening dat het waarschuwingsmechanisme ook gebruikt kan worden om te waarschuwen voor beroepsbeoefenaars in andere gereguleerde beroepen met een publiek veiligheids- of gezondheidsbelang die hun bevoegdheid zijn kwijtgeraakt en hun heil daarom in een andere lidstaat zoeken. Indien een beroepsbeoefenaar bijvoorbeeld vanwege zware delicten of onzedelijk gedrag zijn bevoegdheid is kwijtgeraakt, is het belangrijk dat andere lidstaten evenmin toegang geven tot de uitoefening van het beroep.

Met de huidige richtlijn is het al mogelijk om taaleisen te stellen aan beroepsbeoefenaars. Echter, de aanvrager van erkenning heeft ook het recht om zijn kwalificaties inhoudelijk te laten beoordelen. De bevoegde autoriteiten hebben aangegeven dat dit in de praktijk tot verwarring leidt, met name in de zorg is dit een obstakel, aldus de minister. De commissie peilt met vraag 13 in het Groenboek de lidstaten met een voorzichtig aanpassingsvoorstel. Deze voorzichtigheid is ingegeven vanuit het uitgangspunt dat het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie moet zijn gewaarborgd. Er zijn meer lidstaten die dit voorstel te voorzichtig vinden. De minister is dan ook benieuwd naar het voorstel dat de Europese Commissie zal doen op basis van de reacties op dit Groenboek. Bij de behandeling in de Raad voor Concurrentievermogen zal zoveel mogelijk samenwerking met andere lidstaten gezocht worden om de Nederlandse belangen bij de modernisering van deze richtlijn te behartigen.