22112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4467 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2026

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

Fiche: Skills Portability Act (Kamerstuk 22112, nr.

Fiche: Culturele Hoofdsteden van Europa 2034-2047 (ECOC) (Kamerstuk 22112, nr. 4468)

Fiche: EU Kids Act (Kamerstuk 22112, nr. 4469)

Fiche: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders(Kamerstuk 22112, nr. 4470)

Fiche: Herziening Richtlijn erkenning EU beroepskwalificaties (Kamerstuk 22112, nr. 4471)

Fiche: Amendering EMFAF-verordening (Kamerstuk 22112, nr. 4472)

Fiche: Verordening voor het Europees Sociaal Zekerheidspaspoort (ESPASS) (Kamerstuk 22112, nr. 4473)

Fiche: Herziening van de verordening over de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) (Kamerstuk 22112, nr. 4474)

Fiche: Europese Innovatieverordening (Kamerstuk 22112, nr. 4475)

Fiche: Aanbeveling testomgevingen voor regelgeving (Regulatory Sandboxes) (Kamerstuk 22112, nr. 4476)

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Fiche: Skills Portability Act

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (“verordening overdraagbaarheid van vaardigheden”)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 992

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52026PC0992

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2026) 993 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport (OJCS-Raad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

h) Rechtsbasis

Artikel 46 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel
Het voorstel voor een *Skills Portability Act* (SPA) is onderdeel van het *Skills Portability Initiative* (SPI) van het *Fair Labour Mobility Package*, dat op 15 september 2026 door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is gepubliceerd.[1] In het pakket stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken.

Met de SPA beoogt de Commissie de informatievoorziening tussen lidstaten over door werknemers behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. In navolging van het Letta-rapport[2] wijst de Commissie erop dat het vrije verkeer van personen momenteel de minst ontwikkelde van de vier vrijheden van de EU interne markt is. De beperkte overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden vormt hier een belangrijke onderliggende reden voor. Lidstaten hebben hierdoor beperkt inzicht in het niveau en de inhoud van de kwalificaties en vaardigheden die werknemers in andere lidstaten behalen. Daarnaast stelt de Commissie dat de afhankelijkheid van papieren bewijzen van kwalificaties nog steeds groot is, waarbij door recente technologische ontwikkelingen de kans op fraude groeit. Opgeteld beperken deze obstakels de mobiliteit van werknemers binnen de EU aanzienlijk, terwijl lidstaten in een tijd van arbeidsmarkttekorten juist behoefte hebben aan een meer mobiele Europese arbeidsmarkt.

---

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate BNC-fiches opgesteld. Het pakket bestaat uit (1) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS), (2) een voorstel voor een herziening en uitbreiding van de richtlijn over de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority, ELA) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) (3) een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties (SPA), (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op erkenning van kwalificaties van derdelanders).
[2] Rapport Enrico Letta (2024): Much More than a Market.

Met de SPA stelt de Commissie tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over kwalificaties en vaardigheden die binnen de EU zijn opgedaan, alsook hen toegang te geven tot interoperabele en verifieerbare digitale bewijzen van kwalificaties en vaardigheden.

Het voorstel regelt dat *Digital Qualification Attestations* (hierna: DQA's) worden afgegeven binnen de *European Digital Identity Wallets* (EUDI Wallets). Deze DQAs vormen een gekwalificeerde elektronische verklaring van behaalde kwalificaties. Deze verklaringen worden afgegeven door of namens een overheidsinstantie, die op zijn beurt verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat deze verklaringen authentiek en controleerbaar zijn met een digitaal verificatie-instrument. De uitgevende instanties geven DQA's af in één of meer officiële talen van de EU. Burgers moeten hun DQA's gratis elektronisch kunnen opvragen om het gebruik hiervan zo toegankelijk mogelijk te maken. DQA's worden uitgegeven voor formele en non-formele kwalificaties op NQF-niveau (*National Qualifications Framework*) 2 tot en met 8; niveau 1 valt buiten de reikwijdte, omdat met dit niveau geen startkwalificatie behaald wordt en het daarmee door de Commissie minder relevant wordt geacht voor de arbeidsmobiliteit tussen lidstaten. Voor de beschrijving van kwalificaties dienen lidstaten, voor zover mogelijk, gebruik te maken van de vaardighedenterminologie uit de Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen (ESCO). Dit moet de herkenbaarheid en vergelijkbaarheid van kwalificaties voor werkgevers en werknemers vergroten.
Daarnaast voorziet het voorstel in regels over het intrekken en schorsen van DQA's. Wanneer de onderliggende kwalificatie wordt ingetrokken of geschorst, verwerkt de uitgevende instantie dit in de DQA en stelt zij deze informatie beschikbaar aan partijen in andere lidstaten die de DQA willen raadplegen. Werkgevers hebben geen verplichting om een DQA te verifiëren, dit voorstel laat hun eigen beoordeling van de relevantie van een kwalificatie onverlet. Om de vergelijkbaarheid van kwalificaties te vergroten, moeten lidstaten de referenties van hun nationale kwalificatieraamwerken aan het Europees kwalificatiekader (EQF) actueel houden en, voor zover mogelijk, ook microcredentials in die raamwerken opnemen. Deze gegevens worden via nationale databanken gekoppeld aan het Europass-platform, het reeds bestaande Europese instrument

waarmee burgers hun vaardigheden, opleidingen en werkervaring helder kunnen weergeven via een online cv, diploma-supplementen en taalpaspoorten en dat kan dienen voor vergelijking van kwalificaties uit verschillende lidstaten.

Lidstaten dienen drie jaar na inwerkingtreding van de SPA ervoor te zorgen dat kwalificaties die ingeschaald zijn in het NQF en die uiterlijk tien jaar voor inwerkingtreding van de SPA zijn afgegeven, bij aanvraag per direct omgezet worden naar een DQA. Voor kwalificaties die in de tien jaar vóór inwerkingtreding zijn afgegeven, geldt dat die binnen twee weken na aanvraag omgezet dienen te worden in een DQA en dat lidstaten mogen besluiten die alleen af te geven als de aanvrager kan aantonen de DQA te gebruiken voor werk in een andere lidstaat. Voor kwalificaties die zijn gehaald tussen 45 jaar voor inwerkingtreding en tien jaar voor inwerkingtreding, geldt dat die drie jaar na inwerkingtreding bij aanvraag binnen twee weken omgezet dienen te worden in een DQA. Voor deze categorie geldt ook dat lidstaten ervoor mogen kiezen deze alleen af te geven voor aanvragers die aantonen te willen werken in een andere lidstaat.

De Commissie beoogt via uitvoeringshandelingen nadere invulling te geven aan de overeengekomen gemeenschappelijke taal en de formats en protocollen voor DQA’s, alsook aan de formats en protocollen voor het delen van lijsten van uitgevende instanties, accreditaties en de kwalificaties die in de NQF’s zijn opgenomen. Daarnaast regelt het voorstel dat de Commissie middels gedelegeerde handelingen *Annex IV* en *Annex V* kan aanpassen naar aanleiding van technische, operationele en wetenschappelijke ontwikkelingen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie ziet op drie beleidsopties. Beleidsoptie 1 voorziet in digitalisering via de EUDI *Wallets* van alle nieuwe NQF-kwalificaties (EQF-niveau 2 tot en met 8) en alle overige nieuwe documenten over vaardigheden; voor reeds bestaande kwalificaties zou dit op verzoek plaatsvinden, binnen een redelijke termijn en beperkt tot gevallen waarin dit nodig is voor het vinden van werk in een andere lidstaat. Optie 2, de voorkeursoptie van de Commissie, komt grotendeels overeen met optie 1, maar beperkt de verplichte digitalisering tot nieuwe NQF-kwalificaties (EQF-niveau 2 tot en met 8); kwalificaties behaald in de afgelopen tien jaar moeten op verzoek onverwijld worden gedigitaliseerd, oudere kwalificaties binnen een redelijke

termijn. Optie 3 komt overeen met optie 1, met als verschil dat digitalisering plaatsvindt via de *Europass Wallet* in plaats van de EUDI *Wallets.* Alle opties delen een gemeenschappelijk pakket aan maatregelen voor interoperabiliteit en vertrouwen, dezelfde aanpak voor nationale kwalificatieraamwerken, eenzelfde vertrouwenskader voor verifieerbaarheid, en niet-wetgevende flankerende maatregelen zoals bewustwording en inzet van beschikbare EU-financiering.

De Commissie heeft beleidsoptie 2 als voorkeursoptie, omdat deze naar haar oordeel het meest effectief en efficiënt is om vergelijkbare, betrouwbare, interoperabele en verifieerbare gedigitaliseerde informatie over kwalificaties en vaardigheden te realiseren, de digitalisering concentreert waar de impact op de arbeidsmarkt het grootst is, terwijl de kwaliteit via de nationale kwalificatieraamwerken geborgd blijft. De optie draagt bovendien bij aan SPI-actie 2 en bevordert de verificatie en het begrip van EU-kwalificaties in zowel gereglementeerde als niet-gereglementeerde beroepen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland zijn onderwijsinstellingen de bevoegde partijen voor het uitreiken van behaalde formele kwalificaties van het voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Gegevens over behaalde formele kwalificaties tot en met EQF-niveau 7 worden daarnaast aan DUO geleverd en door DUO geregistreerd en beheerd. Voor EQF-niveau 8 geldt dit niet: deze gegevens worden niet centraal nationaal geregistreerd. Zowel onderwijsinstellingen als DUO kunnen vragen over eerder behaalde kwalificaties en oudere documenten beantwoorden. DUO geeft jaarlijks circa 2,5 tot 3 miljoen digitale kwalificaties van behaalde kwalificaties uit voor de onderwijssectoren en voor de uitvoering van de Wet inburgering en de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het aantal aanvragen voor een bewijs van behaalde oudere kwalificaties, zoals een Verklaring Afgelegd Examen, ligt gemiddeld rond de 3.000 per jaar.

In Nederland zijn het NLQF en het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF) sinds 1 januari 2025 wettelijk verankerd in de Wet NLQF. In Nederland zijn alle

formele opleidingen generiek ingeschaald in EQF/NLQF en is het verplicht om op formele waardedocumenten zoals diploma's het bijbehorende NLQF-niveau en het Europese equivalent (EQF-niveau) te vermelden. Ten aanzien van non-formele opleidingen heeft het NCP NLQF de taak om deze in te schalen op verzoek van de aanbieder die het eigendomsrecht heeft van de opleiding. Het NCP NLQF houdt een openbare databank bij met ingeschaalde non-formele opleidingen. Bij een in NLQF-ingeschaalde non-formele kwalificatie blijft de private opleider zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging en uitvoering van de opleiding. Ook is de opleider die de opleiding uitvoert zelf verantwoordelijk voor de uitgifte van waardedocumenten na afronding van de kwalificatie. Het ministerie van OCW heeft geen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van niet door OCW erkende opleidingen (non-formele opleidingen), alleen van formele opleidingen.

Het ministerie van OCW heeft een werkgroep over microcredentials opgericht om de beleidsontwikkeling op dit gebied te voeden. In de werkgroep zit een afvaardiging van de MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL), private opleiders en werkgevers- en werknemersorganisaties. Er vinden verschillende pilots plaats in het formeel en non-formeel onderwijs. Bij de evaluatie van deze pilots wordt gekeken naar kwaliteitsstandaarden, arbeidsmarktrelevantie, overdraagbaarheid en acceptatie. De uitkomst van deze evaluatie alsmede verdere ontwikkelingen op EU-niveau[3] worden meegenomen bij de beleidsontwikkeling over *microcredentials*. Besluitvorming hierover staat gepland in 2028. In Nederland maken organisaties daarnaast in toenemende mate gebruik van de vaardighedentaal CompetentNL, onder andere voor de werving en matching van medewerkers en voor het opleiden van studenten. CompetentNL is een Nederlandse vaardighedenstandaard waarmee werkgerelateerde vaardigheden worden uitgedrukt. CompetentNL wordt beheerd door het onderwijs en de arbeidsmarkt samen. Het gebruik van CompetentNL wordt aangemoedigd door de ministeries van OCW en SZW. De Europese vaardighedentaal ESCO is in het verleden gebruikt voor Leeroverzicht.nl. Deze is inmiddels vervangen door CompetentNL. Het kabinet zet in op meer gebruik van

[3] Tweede Kamer, 2021–2022, 22 112, nr. 3317 over Raadsaanbeveling over een Europese benadering voor microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zoals aangenomen op 22 juni 2022 (OJ C 243, 27.6.2022, blz. 10–25)

Competent NL en borgt het gebruik van ESCO met een *mapping* tussen Competent NL en ESCO.

Europass richt zich op het vergemakkelijken van mobiliteit voor werken en leren binnen de EU, onder meer door het makkelijker te maken kwalificaties te vergelijken mede op basis van officiële informatie over het Europees Kwalificatiekader (EQF). In elke lidstaat is een Nationaal Europass Centrum (NEC) gevestigd dat de activiteiten rondom Europass coördineert en in eigen land promoot. In Nederland fungeert DUO sinds 2005 als het NEC. Daarnaast vormt een aantal organisaties in Nederland een consortium verantwoordelijk voor de uitvoering van Europass. Dit zijn DUO, Nuffic, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP), UWV, de MBO Raad, VH en UNL.

Er zijn momenteel een aantal stappen die iemand met een buitenlands diploma moet ondernemen om in Nederland te kunnen werken. Voor gereglementeerde beroepen moet beroepserkenning plaatsvinden via een Europese beroepskaart (EPC) of een daarvoor bevoegde autoriteit. Niet-gereglementeerde beroepen mogen in principe worden uitgeoefend, maar een werkgever kan vragen om een beoordeling van buitenlandse certificaten of diploma's. Hiertoe houdt Nuffic een overzicht bij van kwalificaties uit meer dan 95 landen en de Nederlandse equivalenten daarvan. Indien de buitenlandse kwalificatie niet op deze lijst staat of de werkgever een officieel document wil, kan er een individuele beoordeling van de kwalificatie worden aangevraagd bij de organisatie Internationale Diplomawaardering (IDW).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om de informatievoorziening tussen lidstaten over behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. Het voorstel maakt het eenvoudiger voor Europese burgers om hun vaardigheden en kennis in te zetten in alle lidstaten. Dat draagt bij aan de doelstellingen van de Taskforce Toekomstige Welvaart en Verdienvermogen en de Talentstrategie in het bijzonder. Middels de Talentstrategie wil het kabinet gerichter inzetten op het werven van vakmensen,

professionals en onderzoekers in de cruciale opgaven. De SPA kan hieraan bijdragen. Tegelijkertijd kan de SPA er ook toe leiden dat Nederlandse vakmensen, professionals en onderzoekers juist in andere lidstaten gaan werken.

In voorbereiding op het voorstel heeft het kabinet in Benelux-verband een non-paper gedeeld met de Commissie.[4] Ten aanzien van de SPA wijst het kabinet op reeds bestaande initiatieven die het werken over grenzen heen makkelijker maken, zoals de Lisbon (en *Global) Recognition Convention,* Benelux-samenwerking, Europass en het EQF, maar ook reeds bestaande (nationale) vaardighedentalen zoals ESCO en CompetentNL. Interoperabiliteit van de SPA met deze initiatieven is van groot belang. Dit punt lijkt gewaarborgd, doordat onder andere het EQF en ESCO, tot zover mogelijk, een belangrijke rol hebben in de SPA en het voorstel voornamelijk gericht is op het (eenvoudiger) inzichtelijk maken van kwalificaties, en niet zozeer op erkenning van deze kwalificaties.

De SPA richt zich op kwalificaties die behaald zijn bij formele opleidingen en op non-formele opleidingen die ingeschaald zijn in het NQF van de betreffende lidstaat. In Nederland kan de overheid geen verantwoordelijkheid nemen voor digitale verklaringen voor non-formele opleidingen, aangezien de kwaliteitsborging van de opleiding en het verstrekken van een bewijsstuk dat de kwalificatie is behaald volledig bij de non-formele opleider ligt. Het kabinet vindt het onwenselijk om dit te veranderen en het zou voor Nederland hele ingrijpende wijzigingen met buitenproportionele lasten met zich meebrengen binnen het huidige stelsel. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen wijzen op het verschil tussen de status van diploma’s van formele en non-formele opleidingen in het Nederlandse systeem en zich ervoor inzetten dat de reikwijdte van het voorstel tot (onderdelen van) formele opleidingen beperkt wordt.

Het kabinet verwelkomt dat voor kwalificaties die in de tien jaar vóór inwerkingtreding zijn afgegeven lidstaten mogen besluiten alleen een DQA af te geven als de aanvrager kan aantonen deze te gebruiken voor werk in een andere lidstaat. Dit bevordert de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het voorstel.

---

[4] 21 501-30 nr. 696 (bijlage 2026D22311).

Het kabinet zal oproepen deze clausule uit te breiden naar alle nieuwe kwalificaties, omdat DQA's bedoeld zijn voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt en uitvoeringslasten hiermee beperkt blijven. Voor wat betreft deze uitvoeringslasten heeft het kabinet in het bijzonder zorgen over de gevolgen voor scholen in het vo als er ook voor middelbareschooldiploma's een aanvraag kan worden ingediend. Het kabinet zal de Commissie vragen om deze uitvoeringslasten voor scholen te verduidelijken. Dit gaat om potentieel de grootste groep aanvragers en deze kwalificaties worden doorgaans juist afgegeven door kleinere onderwijsinstellingen met minder uitvoeringscapaciteit. Bovendien zijn deze kwalificaties vaak minder relevant voor het vinden van werk in het buitenland. Het kabinet acht het daarom niet doelmatig als voor potentieel iedereen in deze doelgroep kwalificaties moeten worden afgegeven en zal zich inzetten voor het beperken van deze mogelijkheid en de bijbehorende uitvoeringslasten voor scholen in het vo. Daarnaast zal het kabinet in de onderhandelingen duidelijkheid vragen over de reikwijdte van een DQA, omdat niet duidelijk is of deze alleen voor specifieke, voor de aanvraag relevante diploma's is, of voor iemands hele CV.

Het kabinet vindt het belangrijk dat ESCO een aanbevolen standaard blijft en geen verplichtend karakter krijgt, gezien de verschillen tussen lidstaten in de gebruikte systemen en taxonomieën voor vaardigheden en de uitvoeringslasten voor onderwijsinstellingen die een verplichting tot gevolg kan hebben. CompetentNL heeft een ESCO-*mapping* waarmee de Nederlandse taal is aangesloten op ESCO. Dit kunnen andere lidstaten ook doen voor standaarden die veel in hun land worden gebruikt.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de EQF en NQF inschaling van DQA's inzichtelijk te maken. Dit draagt bij aan de begrijpelijkheid van in andere lidstaten behaalde kwalificaties. Voor wat betreft het voorstel van de Commissie om lidstaten waar mogelijk microcredentials op te laten nemen in de nationale kwalificatiekaders zet het kabinet in op de ruimte voor nationale flexibiliteit en interoperabiliteit met bestaande systemen. De koppeling van microcredentials aan het nationale kwalificatiekader wordt in Nederland momenteel nog onderzocht en is afhankelijk van verschillende factoren,

waaronder kwaliteitsstandaarden en de verantwoordelijkheid van het toezicht daarop.

De koppeling met Europass acht het kabinet een logische keuze. Informatie over het EQF is op dit moment al beschikbaar op het Europass-portaal. Gezien de koppeling met het *Qualification Dataset Register* en de beschikbare informatie over kwalificaties en kwalificatiekaders, ligt het voor de hand om Europass ook in de voorgestelde situatie als platform voor het EQF te blijven gebruiken. Daarbij tekent het kabinet wel aan dat het essentieel is dat informatie in Europass altijd compleet en actueel is. Het koppelen van nationale databanken aan Europass is daarbij noodzakelijk. Momenteel doen volgens de Commissie nog slechts veertien lidstaten dit. Ook is van belang dat duidelijk is welke betrouwbare dataleverancier(s) door de nationale overheden worden aangewezen, aangezien een wildgroei van leveranciers onwenselijk is voor het onderling vertrouwen en de kans op fraude daardoor toeneemt. Ook merkt het kabinet op dat lidstaten tijd, budget en expertise nodig hebben om dit voor elkaar te krijgen. De taak om deze koppelingen te realiseren kan niet alleen bij de nationale Europass centra worden neergelegd. Zoals deze nu zijn georganiseerd, zijn ze simpelweg niet toegerust op een dergelijk omvangrijk project. Het kabinet vindt de voorgestelde NQF-vergelijkingstool een waardevolle toevoeging aan Europass. Het zorgt ervoor dat organisaties, werkgevers en onderwijsinstellingen niveaus van formele kwalificaties snel met elkaar kunnen vergelijken.

Bij de verdere uitwerking van de digitale verificatie*tool* zet het kabinet in op het behouden van de mogelijkheid om aan te sluiten bij reeds bestaande nationale voorzieningen en interoperabiliteit hiermee te waarborgen. Dit voorkomt dat lidstaten afzonderlijk nieuwe verificatievoorzieningen moeten ontwikkelen. Een belangrijk punt is de vraag wie als ‘authentieke bron’ van digitale kwalificaties wordt aangewezen. Het kabinet pleit ervoor dat deze rol gecentraliseerd bij één of enkele organisaties, zoals DUO, komt te liggen. En dus niet als verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke onderwijsinstellingen die dan ieder zelf de benodigde infrastructuur en processen moeten inrichten en onderhouden. Het kabinet waakt namelijk voor uitvoeringslasten voor onderwijsinstellingen. Dit geldt in het bijzonder voor scholen in het vo, omdat deze doorgaans kleiner zijn en minder uitvoeringscapaciteit hebben dan instellingen in het mbo, hbo en wo.

De verwachting is dat DUO een koppeling van bestaande systemen met de EUDI Wallet kan realiseren, mits zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande standaarden en infrastructuur, waaronder het EMREX-protocol en *Mijn diploma's*, en dit niet leidt tot een parallel raamwerk voor digitale (kwalificatie)attestaties en trust. Bij de nadere uitwerking van de technische specificaties moet daarom steeds worden aangesloten bij de processen en standaarden die in het kader van de eIDAS-verordening voor EUDI-*wallets* worden vastgesteld. Het kabinet benadrukt eveneens dat het gebruik van EUDI-*wallets* voor burgers vrijwillig moet blijven. De invoering van digitale kwalificatieattestaties mag daarom niet leiden tot een indirecte verplichting om een EUDI-wallet te gebruiken. Daarnaast zal het kabinet bij de Commissie om verduidelijking vragen welke verplichte gegevens een DQA precies moet bevatten en hoe leeruitkomsten precies beschreven moeten worden. Ten aanzien van EQF-niveau 8 geldt dat deze niet nationaal centraal geregistreerd worden in Nederland. Het kabinet beziet nog wat de gevolgen van het voorstel hierop zijn.

Het kabinet is van mening dat de haalbaarheid van de termijnen waarbinnen volgens de Commissie DQA's afgegeven moeten worden, afhankelijk is van de verdere uitwerking van het voorstel. Het kabinet zal de Commissie hierop verder bevragen. Het kabinet is in ieder geval in staat om een EQF/NLQF-niveau te verbinden aan kwalificaties tot tien jaar terug.

Het kabinet acht het van belang dat bij de verdere uitwerking van het voorstel voldoende duidelijk blijft hoe de SPA zich verhoudt tot andere Europese regelgeving waarin specifieke regels zijn opgenomen met betrekking tot beroepskwalificaties en de uitwisseling van gegevens. Het kabinet acht het wenselijk dat wordt voorkomen dat de voorgestelde vereisten leiden tot overlap of onduidelijkheid tussen verschillende Europese kaders.

Het kabinet zal ervoor waken dat het voorstel ingrijpt op de inhoud en organisatie van onderwijs- en opleidingssystemen of de voorwaarden voor toegang tot beroepen. Het voorstel mag alleen zien op de vorm, authenticiteit en verifieerbaarheid van digitale kwalificatiebewijzen en de voorwaarden voor het verstrekken van vergelijkbare informatie over kwalificaties die zijn behaald in het

kader van nationale systemen. Het kabinet hecht er waarde aan dat dit voorstel de vergelijkbaarheid en uitwisseling van behaalde kwalificaties versoepelt, maar dat hier geen automatische gelijkwaardigheid of erkenning uit voortkomt. Daarbij merkt het kabinet op dat onderling vertrouwen de basis blijft voor verdere stappen in het proces van uitwisseling en erkenning.

Het kabinet vindt het belangrijk dat (persoons)gegevens op een juiste manier verzameld en beschermd worden, en zal de Commissie bevragen welke waarborgen zij hiervoor beoogt.

Tot slot heeft het kabinet zorgen over de financiële consequenties van het voorstel en de mate waarin de uitvoeringslasten zouden ingrijpen op de organisatie van het Nederlandse onderwijs. Het kabinet zal inzetten op bovenstaande aanpassingen ten aanzien van de reikwijdte en op kostenbesparing, bijvoorbeeld door op te roepen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande systemen. Vooralsnog is onvoldoende duidelijk hoe de kosten van het voorstel zich vertalen naar de Nederlandse situatie en hoe deze zich verhouden tot de baten, waardoor het kabinet op dit punt nog geen goede afweging kan maken. Het kabinet zal de Commissie hierover om meer informatie vragen. Het uiteindelijke kabinetsoordeel over het voorstel zal dan ook afhangen van verdere informatie over de financiële lasten en baten, de mate waarin het lukt de kosten voor lidstaten te beperken, en de kosten-baten analyse die daaruit volgt.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Veel lidstaten hebben nog geen positie ingenomen over het SPA, of hebben hier een studievoorbehoud gemaakt. Uit een eerste rondgang langs de lidstaten blijkt dat veel landen de Nederlandse zorgen over de financiële consequenties en onduidelijkheid rond de uitvoeringslasten delen en hierover in een latere fase vragen zullen stellen aan de Commissie.

4. **Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het betreft een voorstel voor een verordening dat ziet op het vrije verkeer van werknemers dat valt onder de regelgeving van de interne markt. De EU heeft met de lidstaten een gedeelde bevoegdheid op het terrein van de interne markt (artikel 4, lid 2, onder a van het VWEU). Het voorstel is gebaseerd op artikel 46 van het VWEU, dat de grondslag biedt om in een verordening maatregelen vast te stellen ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers. Op grond van artikel 46 VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad de nodige maatregelen treffen om dit vrije verkeer tot stand te brengen, waaronder het wegnemen van administratieve en wettelijke belemmeringen voor het zoeken naar, solliciteren naar en aanvaarden van werk in lidstaten (artikel 46, aanhef en onder b, van het VWEU), en het opzetten van mechanismen om vraag en aanbod van werk beter op elkaar te laten aansluiten (artikel 46 aanhef en onder d van het VWEU). Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. In het BNC-fiche van 5 maart 2025 (Mededeling Vaardigheidsunie) had het kabinet aandacht voor de toen nog niet bekende grondslag voor dit voorstel. Nu blijkt dat het voorstel niet is gebaseerd op aanvullende bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 6, onder e, van het VWEU. Het voorstel regelt in directe zin namelijk niets over de inhoud, duur of organisatie van het onderwijs en voldoet daarmee in principe aan de wens van het kabinet dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het (beroeps)onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel volledig wordt gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toetst of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet

voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten in de hele EU toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over binnen de EU afgegeven kwalificaties en vaardigheden en zo de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden in de lidstaten te verbeteren. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze problemen kunnen doeltreffende oplossingen het best op EU-niveau worden nagestreefd en kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door het digitaliseren en beter vergelijkbaar maken van kwalificaties worden belemmeringen op de interne markt voor werknemers en werkgevers weggenomen. Zo voorkomt het voorstel dat uiteenlopende nationale kaders op het gebied van kwalificaties tot verdere versnippering en hogere administratieve lasten leiden. Dit voorstel harmoniseert in directe zin niet de inhoud en organisaties van onderwijs- en opleidingsstelsels of voorwaarden voor toegang tot beroepen. Het ontwerp van de systemen en de inhoud van de kwalificaties wordt aan de lidstaten overgelaten. Met dit voorstel wordt voortgebouwd op belangrijke digitale initiatieven (*Single Digital Gateway Regulation* en *Once Only Technical System*) en het EUDI-kader. Het voorstel maakt daarmee deel uit van een samenhangend digitaal EU-landschap dat de belangen van de EU en haar lidstaten dient. Dit voorstel helpt om de voordelen van deze initiatieven te maximaliseren en voorkomt extra kosten en complexiteit als in een later stadium moet worden afgestemd of uiteenlopende systemen van lidstaten moeten worden vervangen. Om die redenen vindt het kabinet optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toetst of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Het voorstel heeft tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten in de hele EU toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over binnen de EU

afgegeven kwalificaties en vaardigheden en zo de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden in de lidstaten te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het ervoor zorgt dat lidstaten kwalificaties zoveel mogelijk met dezelfde taxonomie zullen beschrijven, waardoor kwalificaties beter vergelijkbaar zijn. Ook zorgt het voorgestelde optreden ervoor dat de authenticiteit van de behaalde kwalificaties snel en makkelijk in andere lidstaten te verifiëren zijn. Echter gaat het voorgestelde optreden deels verder dan noodzakelijk. Met het voorstel wordt het mogelijk om DQA's aan te vragen voor kwalificaties waarvan het kabinet meent dat die minder relevant zijn voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt, zoals middelbareschooldiploma's. Het kabinet vindt dat het voorgestelde optreden op dit punt te ver reikt en zal er daarom in de onderhandelingen voor pleiten dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om alleen DQA's af te geven als de aanvrager kan aantonen dat die nodig is voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie raamt de kosten van de uitvoering op ten minste € 17,04 miljoen voor de periode 2028–2034 vanuit de EU-begroting, bestaande uit € 6,06 miljoen aan operationele uitgaven vanuit Erasmus+ en € 10,976 miljoen aan administratieve uitgaven (voornamelijk personeelskosten). Daarnaast voorziet de Commissie in aanvullende financiering vanuit het *European Competitiveness Fund* (ECF), waarvan de omvang nog niet is vastgesteld (pro memorie). Deze financiering vindt plaats vanuit bestaande programma's onder het MFK 2028–2034, gezamenlijk uitgevoerd door DG EMPL. De Commissie raamt de benodigde personele inzet op 9 fte, volledig in te vullen via herplaatsing van bestaand personeel binnen DG EMPL en de herplaatsingspool van de Commissie, zonder nieuwe aanstellingen.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van

middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

a) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Zoals het voorstel nu voorligt zullen er incidentele en structurele financiële consequenties zijn voor de rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet heeft hier zorgen over. Hoe deze kosten zich precies vertalen naar de Nederlandse situatie is op basis van het impact assessment niet rechtstreeks af te leiden, waardoor de kosten voor Nederland nog niet volledig kunnen worden gekwantificeerd. Deze kosten zullen mede afhankelijk zijn van het verloop van de onderhandelingen in de Raad. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat wordt aangesloten op reeds bestaande systemen. Ook zal het kabinet de Commissie vragen om nadere toelichting te geven op de kosten en, voor zover kwantificeerbaar, de voordelen voor werkgevers en werknemers, waarin ook de kosten voor continuering van bestaande dienstverlening en het onderhoud hiervan meegewogen worden. Het kabinet zal het uiteindelijke oordeel over dit voorstel onder meer laten afhangen van de financiële consequenties voor Nederland en de EU als geheel. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de baten voor een groot deel bij werknemers en werkgevers liggen.

Lidstaten maken kosten omdat de koppeling van het NQF met het EQF goed in stand gehouden moet worden, omdat lidstaten informatie over kwalificaties uit het NQF dienen te delen met het *Europass* platform en omdat uitgevende instanties hun werkwijzen dienen aan te passen aan de afgifte van DQA’s. Hierbij komt ook het opleiden van personeel, het actualiseren van IT-systemen, en het beschikbaar maken van operationele capaciteit om DQA’s af te geven. Tegelijkertijd voorspelt de Commissie dat de uitgevende instanties minder bevraagd worden over de authenticiteit van uitgegeven kwalificaties. Bovenstaande zou lidstaten eenmalig tussen 407 en 514 miljoen euro kosten, met terugkerende kosten die oplopen van 626 tot 753 miljoen euro. De totale kosten zijn uitgesplitst naar kosten om registers van kwalificaties, uitgevende instanties en accreditaties bij te houden (13,5 miljoen euro), kosten voor de

verificatiesoftware (21,8 miljoen euro), kosten voor de infrastructuur die nodig is om kwalificaties af te geven (927 miljoen tot 1,143 miljard euro) en kosten voor het uitgeven van kwalificaties uit het verleden (72,2 miljoen tot 90,1 miljoen euro). Het kabinet merkt op dat kosten voor IT-projecten soms lastig in te schatten zijn en goed onderbouwd moeten worden. Daarom zal het de Commissie om meer gegevens vragen over deze ramingen.

Het is niet mogelijk al deze bedragen uit te splitsen naar lidstaten, omdat de benodigde aanpassingen per lidstaat verschillen. Specifiek voor het gebruik van de EUDI Wallet heeft de Commissie wel een uitsplitsing naar lidstaat gemaakt. De Commissie raamt de eenmalige lasten voor Nederland op 45,3 miljoen euro en de jaarlijkse kosten op 8,2 miljoen euro. Volgens de Commissie zou Nederland zonder invoering van het voorstel hoe dan ook 32,6 miljoen euro en jaarlijks 6,9 miljoen euro aan lasten hebben voor het afgeven van kwalificaties, waardoor de Commissie becijfert dat de extra kosten van digitaal ten opzichte van papier respectievelijk 12,7 miljoen euro en 1,2 miljoen euro bedragen. De Commissie heeft hierbij gekeken naar het aantal afgegeven bewijzen in 2024, die volgens Eurostat voor Nederland uitkomen op 85 duizend voor vo, 135 duizend voor mbo en 193 duizend voor hbo en wo. Ten aanzien van de eenmalige kosten meent het kabinet dat hoe meer gebruik gemaakt wordt van bestaande infrastructuur, hoe lager de kosten kunnen uitvallen. Ten aanzien van de structurele kosten kan het kabinet op dit moment geen betrouwbare inschatting maken. Voor beiden geldt dat het kabinet de Commissie om meer informatie zal vragen over de door haar gemaakte berekeningen.

b) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en burger*

De Commissie voorziet een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en burgers ten opzichte van de huidige situatie. Werknemers hoeven met het voorstel zoals het er nu ligt hun behaalde kwalificaties niet meer te laten vertalen en hebben met de EUDI Wallet een centrale plek om hun behaalde kwalificaties te kunnen laten zien als zij in andere lidstaten willen werken. Dankzij de vergelijkingstool kunnen zij ook beter begrijpen hoe hun eigen behaalde kwalificaties zich verhouden tot het systeem van kwalificaties in de lidstaat waar zij willen werken. Dit leidt volgens de

Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten voor werknemers van 26,3 tot 79,1 miljoen euro in de periode 2030-2040.

Werkgevers hebben baat bij het voorstel omdat zij behaalde kwalificaties van werknemers in een vast digitaal format te zien krijgen, waardoor zij beter kunnen begrijpen welke vaardigheden en op welk niveau de werknemer deze kwalificaties heeft behaald. Een ander voordeel is volgens de Commissie dat de authenticiteit niet geverifieerd hoeft te worden. Dit leidt volgens de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten van 72 tot 90,8 miljoen euro (2030-2040), gebaseerd op de kosten van de geschatte tijd die werkgevers besteden aan het verifiëren van kwalificaties van sollicitanten. Ook hebben werkgevers met de vergelijkingstool meer inzicht in hoe de kwalificaties van sollicitanten zich tot elkaar verhouden en tot het gevraagde profiel. Dit zou tot betere matches moeten leiden.

De Commissie verwacht dat onderwijsinstellingen en aanbieders van cursussen minder bevraagd zullen worden over de authenticiteit van behaalde kwalificaties. Dit leidt volgens de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten van 65,5 tot 166 miljoen euro (2030-2040), gebaseerd op het aantal aanvragen elk jaar en hoeveel tijd het kost om die aanvragen te behandelen. Voorts stelt de Commissie dat er baten zijn omdat het voorstel tot verhoogde productiviteit en minder overkwalificatie leidt. De Commissie kan hier echter geen getal aan verbinden.

Bovenstaande ramingen betreffen de gehele EU. Het kabinet kan zich vinden in de geschetste voordelen voor werknemers, maar het is nu niet in te schatten wat de precieze vermindering van regeldruk in alleen Nederland zou zijn. Ten aanzien van de administratieve lasten voor scholen en onderwijsinstellingen voorziet het kabinet juist ook extra lasten. De diplomahouder moet expliciet (via een formulier) toestemming geven voor het omzetten van een diploma naar een DQA. De beantwoording/uitzoektijd voor scholen en onderwijsinstellingen varieert van 5-20 minuten per verzoek. Afhankelijk van het aantal verzoeken, kan dat tot enkele honderden uren extra administratieve lasten per onderwijsinstelling leiden. Daarnaast geldt dat DUO op dit moment weliswaar al digitale uittreksels

van behaalde diploma’s van formele scholen en onderwijsinstellingen kan verstrekken, maar dat DUO niet over alle gegevens beschikt die op het huidige door de instelling uitgereikte papieren exemplaar staan. Het verzamelen van die gegevens bij scholen en onderwijsinstellingen brengt aanvullende administratieve lasten mee, die op basis van het huidige voorstel nu niet ingeschat kunnen worden.

Reactie kabinet op advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. Verduidelijk de reikwijdte van het voorstel voor formele en ingeschaalde non-formele kwalificaties en concretiseer de Nederlandse onderhandelingsinzet. Breng de gevolgen voor betrokken opleiders in beeld.

2. Werk de beoogde centrale uitgifte uit en inventariseer welke aanvullende gegevens en werkzaamheden daarvoor bij onderwijsinstellingen en andere opleiders nodig zijn. Onderbouw welke bestaande voorzieningen voor de uitgifte en gegevensuitwisseling kunnen worden hergebruikt. Onderzoek daarnaast of de mapping tussen CompetentNL en ESCO en de beschikbare brongegevens toereikend zijn voor de vereiste kwalificatiebeschrijvingen.

3. Corrigeer de beschrijving van de afgiftetermijnen en onderbouw de haalbaarheid daarvan voor Nederland, inclusief oudere kwalificaties en gevallen waarin brongegevens ontbreken. Betrek daarbij de beschikbaarheid van technische specificaties en de benodigde invoeringstijd. Zet, indien de termijnen onvoldoende haalbaar blijken, in op aanpassing daarvan.

4. Breng de Nederlandse regeldrukgevolgen kwantitatief in beeld op basis van de Nederlandse uitgangssituatie en het verwachte gebruik. Onderscheid nieuwe lasten, vervallende handelingen en eenmalige en structurele gevolgen. Presenteer overheidsuitvoeringskosten afzonderlijk en gebruik waar nodig scenario’s en bandbreedtes.

De reikwijdte van het voorstel richt zich op formele opleidingen en non-formele opleidingen die ingeschaald zijn in het NQF. Het kabinet zal zich inzetten op een reikwijdte die alleen formele opleidingen bevat, omdat de overheid geen verantwoordelijkheid kan nemen voor digitale verklaringen voor non-formele opleidingen. Dit komt omdat de kwaliteitsborging van de opleiding, het verstrekken van een bewijsstuk dat de kwalificatie is behaald en de borging van de kwaliteit van deze kwalificatie volledig bij de non-formele opleider ligt. Het aanpassen van dit systeem acht het kabinet niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Ten aanzien van de beoogde centrale uitgifte maakt het kabinet gebruik van zoveel mogelijk bestaande infrastructuur, zoals *Mijn Diploma's,* OOTS en EMREX. Omdat het voorstel nog onvoldoende duidelijk maakt wat nodig zal zijn, kan het kabinet nog niet invullen welke aanvullende gegevens en werkzaamheden nodig zijn. Het kabinet zal de Commissie daarover bevragen. Alle mbo-kwalificaties zijn binnen CompetentNL voorzien van skills, hbo- en wo-kwalificaties (nog) niet. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen inzetten op het behoud van flexibiliteit voor wat betreft de koppeling met ESCO. Ten aanzien van de haalbaarheid van de afgiftetermijn en de technische specificaties, geldt dat nog onvoldoende duidelijk is wat precies nodig zou zijn. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen. Indien dan blijkt dat termijnen voor afgifte voor Nederland moeilijk of niet haalbaar zijn, zal het kabinet inzetten op versoepeling daarvan. Het kabinet kan de exacte regeldrukgegevens voor Nederland nog niet in kaart brengen. Daar is meer informatie van de Commissie voor nodig.

c) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft volgens de Commissie een beperkt maar positief effect op de concurrentiekracht van de EU. De Commissie stelt in haar impact assessment dat het voorstel de arbeidsmobiliteit binnen de EU faciliteert en tot betere koppelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt leidt. Het voorstel zou vanwege de makkelijkere toegang tot verifieerbare kwalificaties ook leiden tot snellere wervingstijden en lagere wervingskosten. Dit heeft een positief effect op de potentie van bedrijven in de EU om uit te breiden, te innoveren en op te schalen. Voorts leidt het voorstel volgens de Commissie tot een Europese arbeidsmarkt die asymmetrische schokken beter kan opvangen en tot een EU die de standaard voor digitale bewijzen kan zetten. Dit laatste zou tot een sterkere onderhandelingspositie moeten leiden als het gaat om het erkennen van

vaardigheden in gesprekken met derde landen. Het kabinet volgt de redenering van de Commissie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft alleen consequenties voor nationale regelgeving en niet voor decentrale regelgeving. Het aanwijzen van de bevoegde autoriteit(en), uitgevende en toekennende instanties, of het toekennen van bevoegdheden en de handhaving moeten op nationaal niveau door een uitvoeringswet worden geregeld. Ook ten aanzien van een uitbreiding en verbetering van de registratie van kwalificaties zal nationale regelgeving moeten worden aangepast. Het kabinet beziet nog welke aanpassingen eventueel nodig zouden zijn voor de diploma's behaald op EQF-niveau 8. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de *lex silencio positivo*, omdat er geen sprake is van een vergunningstelsel.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het voorstel wordt de Commissie de bevoegdheid toegekend tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen (artikelen 4, tiende lid, 8, tweede lid en 9, vijfde lid), om deze verordening in overeenstemming te houden met de mondiale ontwikkelingen en *best practices* op de interne markt. De Commissie krijgt de bevoegdheid om de bijlagen van de verordening te wijzigen. Het kabinet acht toekenning van de gedelegeerde bevoegdheid mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het wenselijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten voor het wijzigen van de bijlagen. Daarnaast kan het kabinet zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de handeling leidt tot een aanvulling van de verordening. De bevoegdheidsdelegatie is inhoudelijk voldoende afgebakend. Wat betreft de duur van de delegatie merkt het kabinet op dat de bevoegdheid wordt toegekend voor onbepaalde tijd (artikel 14, tweede lid) en het EP of de Raad kunnen besluiten de bevoegdheidsdelegatie in te trekken (artikel 14, derde lid).

De gedelegeerde handelingen stelt de Commissie vast na raadpleging van deskundigen overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. Om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding moet de Commissie het EP, de Raad en de deskundigen gelijktijdig alle documenten verstrekken. De gedelegeerde handelingen treden slechts in werking op voorwaarde dat de Raad en het Parlement geen bezwaar maken.

Ook wordt in het voorstel de Commissie de bevoegdheid toegekend om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 3, zesde lid, 7, tweede lid). Het kabinet kan zich vinden in het toekennen van deze bevoegdheid, omdat het niet de vaststelling van essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het ook wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten. De keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) is passend, aangezien het om de vaststelling van gedetailleerde bepalingen gaat, betreffende de overeengekomen gemeenschappelijke taal, formatten en protocollen voor de afgifte van digitale kwalificatieattesten in de hele EU.

Ook gaat het om de formatten en overdrachtsprotocollen voor de overdracht van de lijsten van aanbestedende instanties, accreditaties en kwalificaties die zijn opgenomen in nationale kwalificatiekaders, en formatten en procedures voor verificaties door vertrouwde partijen. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld met gebruik van de onderzoeksprocedure. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure, gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op uitvoeringshandelingen over een groot EU-programma.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Er is nog geen exacte datum vastgesteld voor de inwerkingtreding van het voorstel. Het voorstel wordt vastgesteld via de gewone Europese wetgevingsprocedure. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een haalbare inwerkingtreding wordt bepaald zodat de verplichtingen tijdig kunnen worden

uitgevoerd. Het kabinet kan nog niet inschatten of de termijn van inwerkingtreding van 36 maanden na ondertekening haalbaar is. Om deze inschatting te kunnen maken is nadere informatie nodig over de uitwerking van het voorstel, zoals de technische uitwerking en de uiteindelijke reikwijdte. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Ook is geregeld dat een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011 de Commissie zal bijstaan bij de voorbereiding van de uitvoeringshandelingen volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van die verordening.

Ook is een ontwerp-monitoringkader opgesteld om de uitvoering te volgen en de impact van het initiatief te evalueren, zodat gewaarborgd blijft dat het geschikt is voor het beoogde doel en de beoogde doelstellingen worden bereikt. Dit kader zal verder worden verfijnd op basis van de uiteindelijke wettelijke specificaties en de uitvoeringsplanning. De voortgang zal worden gevolgd aan de hand van een reeks indicatoren voor output, resultaat en impact die gekoppeld zijn aan de operationele doelstellingen. Het kabinet kan zich erin vinden dat de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, regelmatig gegevens zal verzamelen en analyseren – waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande rapportagemechanismen – om hiaten in de uitvoering op te sporen, de doeltreffendheid van de maatregel te beoordelen en de nodige onderbouwing te leveren voor een toekomstige evaluatie. Het kabinet vindt dit een belangrijk onderdeel van het voorstel en kan dit derhalve volledig steunen. Het kabinet pleit er wel voor dat de voorgestelde wijze van monitoren zo wordt ingericht dat deze minimale administratieve lasten en regeldruk met zich meebrengt, voor zowel lidstaten als doelgroepen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel is verenigbaar met fundamentele (hogere) normen en rechtsbeginselen die afkomstig zijn uit verschillende rechtsbronnen. Het voorstel is gegrond op het vrije verkeer van werknemers dat behoort tot de fundamentele vrijheden die in de Verdragen zijn vastgelegd en die het voor burgers van de Unie

mogelijk maakt om in de gehele Unie professionele en economische activiteiten te ontplooien. Het voorstel is in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarin de rechten zijn vastgelegd om te werken en een vrij gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen, evenals de vrijheid van burgers van de Unie om in elke lidstaat werk te zoeken, te werken, gebruik te maken van het recht van vestiging en diensten te verlenen. Het vrije verkeer wordt verder ondersteund door de in 2017 afgekondigde Europese pijler van sociale rechten, waarvan het eerste hoofdstuk over gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt het belang van vaardigheden en inzetbaarheid benadrukt. De verwachting is dat het voorstel een positief effect zal hebben op de arbeidsmobiliteit en de rechten op het gebied van werkgelegenheid (artikelen 15 en 45 van het EU-Handvest) en zal leiden tot minder administratieve belemmeringen voor de overdraagbaarheid van kwalificaties, in overeenstemming met beginsel 4 van de Europese pijler van sociale rechten (actieve steun bij werkgelegenheid).

Dit voorstel eerbiedigt tevens de grondrechten en de beginselen die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaronder onder meer vallen: het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Dit voorstel omvat de verwerking van persoonsgegevens. Het kabinet acht het belangrijk om in de wetgevingsprocedure aandacht te blijven vragen voor borging dat de verwerkingen voldoen aan de vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de grondrechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn vastgelegd alsmede aan de bepalingen van het VWEU, in het bijzonder artikel 16 inzake het recht op bescherming van persoonsgegevens.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel vraagt om aanpassingen van scholen en onderwijsinstellingen die bewijzen van behaalde formele kwalificaties verstrekken. De diplomahouder

moet expliciet (via een formulier) toestemming geven voor het omzetten van een diploma naar een DQA. Dit brengt administratieve lasten voor scholen en onderwijsinstellingen met zich mee.

Een belangrijk aandachtspunt is daarnaast de vraag wie als authentieke bron van de digitale kwalificaties wordt aangewezen. Wanneer DUO deze rol vervult, kan dit efficiënter zijn dan wanneer de afzonderlijke scholen en onderwijsinstellingen ieder zelf de benodigde infrastructuur en processen moeten inrichten en onderhouden. Tegelijkertijd betekent dit dat per sector en per type kwalificatie nog moet worden bepaald welke aanpassingen nodig zijn.

Ten aanzien van diploma's behaald op EQF-niveau 8, geldt dat deze momenteel niet centraal nationaal worden geregistreerd. Het kabinet beziet nog welke aanpassingen eventueel nodig zouden zijn om diploma's behaald op EQF-niveau 8 ook van een DQA te kunnen voorzien.

Ten aanzien van de koppeling met de EUDI Wallet verwacht het kabinet op basis van een eerste inschatting dat DUO die kan realiseren, waarbij het kabinet inzet op het zoveel mogelijk gebruiken van bestaande standaarden en infrastructuur, waaronder het EMREX-protocol.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.