

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2243

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Europass besluit

Fiche: Raadsverordening voor vaststelling steun en restituties voor Landbouwproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 2244)

Fiche: Verordening voor het toekennen van tijdelijke autonome handelsmaatregelen voor Oekraïne (Kamerstuk 22 112, nr. 2245)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Herziening Europass besluit

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verstrekken van betere diensten voor vaardigheden en kwalificaties (Europass), houdende intrekking van Beschikking nr. 2241/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 oktober 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 625
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=COM:2016:625:FIN&qid=1475582028760&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Er is geen impact assessment uitgevoerd. Wel heeft de Commissie een onderbouwend stafdocument opgesteld: SWD(2016) 320.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 165 (onderwijs) en artikel 166 (beroepsonderwijs) van het Verdrag betreffende de werking van de EU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

In Europees verband zijn diverse instrumenten en diensten ontwikkeld die moeten zorgen voor transparante informatie op het gebied van vaardigheden en kwalificaties en studie- en carrièremogelijkheden (o.a. Ploteus, EU Skills Panorama, ESCO en Europass). Dit voorstel heeft als doel om instrumenten en diensten te moderniseren en ervoor te zorgen dat ze in overeenstemming zijn met de veranderende behoeften van alle potentiële gebruikers uit de arbeidsmarkt en de onderwijs- en opleidingssectoren. Het gaat om betere afstemming tussen de diverse instrumenten, om verdergaande digitalisering en inhoudelijke modernisering.

Eén van de betreffende instrumenten is Europass, het Europese documentenportfolio¹ voor informatie over kwalificaties en vaardigheden, dat sinds 2004 bestaat. Dit voorstel gaat in op het nieuwe Europass-kader.

- Het nieuwe Europass-kader zal volgens de Commissie een Europees platform creëren dat iedereen via een intuïtieve en geïntegreerde onlinedienstverlening toegang biedt tot uiteenlopende diensten. Het voorstel voorziet bijvoorbeeld in een modernisering en stroomlijning van het bestaande Europass portfolio. Gebruikers kunnen in de toekomst e-portfolio's aanmaken en via (zelf)assessment bepaalde vaardigheden staven. Alle diensten worden online, interoperabel en via open standaarden aangeboden. Ook zal gebruik gemaakt gaan

¹ Omvat het Europass CV, het Certificaatsupplement, het Diplomasupplement, het Talenpaspoort en het Europass Mobiliteitsdocument.

- worden van nieuwe mogelijkheden op het terrein van big data en webcrawling².
- Verder zal het Europass-kader informatie samenbrengen die momenteel wordt verstrekt door instrumenten zoals het *Ploteus*-internetportaal (dat informatie verschaft over leermogelijkheden en kwalificaties in Europa); de *EU Skills Panorama*-website (een website met gegevens over vaardigheidsbehoeften op nationaal en EU-niveau en per beroep en sector) en ondersteund worden door ESCO (de nog in ontwikkeling zijnde Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen, die voorziet in een gemeenschappelijke terminologie voor het beschrijven van specifieke vaardigheden en aanverwante begrippen voor werkgelegenheid en opleiding).
 - Het nieuwe Europass-kader voorziet ook in praktische «offline» dienstverlening in de lidstaten, met de bedoeling om zo veel mogelijk doelgroepen te bereiken, dus ook groepen die moeilijk toegang hebben tot digitale diensten of niet vertrouwd zijn met het gebruik ervan.
 - Een aantal van deze EU-instrumenten en -diensten voor vaardigheden en kwalificaties worden nu al op nationaal niveau aangemoedigd en ondersteund door centra of contactpunten (nationale *Europass*-centra, nationale *EQF*-contactpunten (Europees kwalificatiekader, beter bekend onder de Engelse afkorting EQF), *Euroguidance*-centra) die in het kader van het Erasmus+ programma financiële steun krijgen van de EU. Elk van deze centra of contactpunten heeft zijn eigen administratieve en verslagleggingsprocedures en communiceert afzonderlijk met de gebruikers. Hoewel sommige lidstaten hebben gezorgd voor de nodige coördinatie, is dit niet in alle lidstaten het geval. De centra slagen er niet volledig in om hun doelgroepen te bereiken, zodat de instrumenten en diensten van de EU niet alle beoogde begunstigen bereiken.
 - Het voorstel heeft als doel lidstaten meer potentieel en mogelijkheden te bieden om de op nationaal niveau aangeboden diensten strategisch te coördineren, bijvoorbeeld door oprichting van een nationaal coördinatiepunt voor vaardigheden. Dankzij betere coördinatie en informatie-uitwisseling zullen de diensten op een systematische manier kunnen inspelen op de behoeften van de begunstigen, of dit nu tussenpersonen zijn, zoals beroepskeuzebegeleiders, of personen die rechtstreeks gebruikmaken van persoonlijke diensten op het gebied van voorlichting en advies over studie- en carrière mogelijkheden.

De Commissie stelt voor in iedere lidstaat één «platform» in te richten als coördinatiepunt voor vaardigheden, waar de genoemde instrumenten in samenhang worden doorontwikkeld en zoveel mogelijk in digitale vorm beschikbaar worden gesteld. De Commissie is voornemens dit platform uitsluitend nog te bekostigen onder samenvoeging van bestaande geldstromen, zodat zij nog maar één inhoudelijke en financiële verantwoording zal ontvangen.

b) Impact assessment Commissie

N.v.t.

² Ook wel «spider» genoemd. software waarmee een netwerk, m.n. internet, systematisch kan worden afgezocht op pagina's met bep. informatie, die vervolgens wordt gekopieerd en geïndexeerd ten behoeve van snelle raadpleging via een zoekmachine.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland voert het bestaande Europese instrumentarium voor onderwijs en arbeidsmarkt uit. De uitvoering van het bestaande Europass-kader is sinds 2005 belegd bij een consortium met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als loket. In de afgelopen jaren is het *National Europass Centre (NEC)* bij DUO uitgegroeid tot de centrale uitvoeringsorganisatie. Verder zijn er gesubsidieerde nationale coördinatiepunten (NCP's) voor het Europees Kwalificatiekader (EKK) en Euroguidance. Genoemde uitvoeringsorganisaties in Nederland onderhouden onderling goede betrekkingen, wat niet wil zeggen dat geen verbetering mogelijk zou zijn in hun onderlinge afstemming en samenwerking.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Sinds de start in 2005 is het gebruik van Europass sterk toegenomen, van 116.000 gebruikers in 2005 naar een totaal van zo'n 65 miljoen gebruikers in 2015. De naamsbekendheid is aanmerkelijk verbeterd. Met betrekking tot functionaliteit en aantrekkelijkheid is modernisering van de Europass-producten echter noodzakelijk om de digitale ontwikkelingen in de Europese onderwijs- en arbeidsmarkt bij te kunnen houden. Nederland onderschrijft de wenselijkheid van modernisering van het instrumentarium, maar heeft belangrijke kanttekeningen bij het voorliggende voorstel. Het kabinet is van mening dat er reden is om te streven naar meer (digitale) kruisbestuiving tussen de instrumenten die in het voorstel worden genoemd door te komen tot één platform waarmee de Europese Commissie zaken doet. Dat schept overzicht en biedt goede mogelijkheden verder te gaan met de ingezette digitalisering en het ontwikkelde instrumentarium beter te benutten. Dit aspect is ook goed ontvangen door het Europese Europass netwerk. Het voorstel biedt vanuit het Europass perspectief flexibiliteit voor de toekomst: de minder expliciete productomschrijving geeft een betere wendbaarheid. Tevens wordt een hogere mate van interoperabiliteit van Europass met andere producten verwacht. Veel van de ontwikkelde instrumenten zijn niet in samenhang ontwikkeld. Als geheel vormt het een complex landschap, dat niet optimaal gevonden en gebruikt wordt. Eindgebruikers vinden de instrumenten deels verouderd en onaantrekkelijk.

De instrumenten verschillen echter wel qua doelgroep, zoals ook in het voorstel naar voren komt door onderscheid te maken tussen enerzijds Ploteus, European Skills Panorama en ESCO en anderzijds meer op de eindgebruikers (studenten) gerichte «praktische dienstverlening». Deze eindgebruikers zouden nadrukkelijk betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van de nieuwe frontoffice. Door alles bijeen te nemen, wordt de uitvoeringspraktijk – ook bij een strak vormgegeven nieuwe organisatie – niet automatisch beter. Essentieel is dat lidstaten voldoende tijd krijgen om te komen tot één platform en dat in het proces dat daartoe leidt, geen inhoudelijke deskundigheid verloren gaat. Wat dit betreft verwelkomt Nederland de mogelijkheid om in de *back office* bepaalde substructuren te handhaven als de kwaliteit van de dienstverlening daarmee wordt gediend.

De Commissie is voornemens dit platform uitsluitend nog te bekostigen onder samenvoeging van bestaande geldstromen, zodat zij nog maar één inhoudelijke en financiële verantwoording zal ontvangen. Uiteraard stelt dit de lidstaten voor de vraag, hoe dit platform kan worden vormgegeven. Daarover is nader overleg nodig met de bestaande uitvoeringsorganisaties. Het nieuwe platform zal in staat moeten zijn deskundigheid op het gebied van de digitalisering van producten en diensten te combineren

met goede afspraken over de benutting van de inhoudelijke expertise die deels elders beschikbaar is.

De vraag is daarnaast of dit voorstel haar doelstelling niet voorbij schiet. De Europass-instrumenten zijn gebaat bij een inhoudelijke modernisering en digitalisering. De Nationale Europass Centra kunnen hier het voortouw in nemen. Maar door de samenvoeging met andere instrumenten die nog volop in ontwikkeling zijn wordt een veel grotere stap voorgesteld, zonder dat de consequenties hiervan voldoende in beeld zijn. Zo is de vraag hoe het eindbeeld er uit ziet, welke financiële en personele gevolgen dit met zich mee brengt en wat er precies van lidstaten wordt verwacht.

Het is daarom wenselijk om onderscheid te maken tussen de concrete modernisering van Europass en een meer procesmatige aanpak ten aanzien van de samenhang en doorontwikkeling van andere instrumenten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nog niet bekend, het voorstel wordt binnenkort door de Commissie aan de Raad gepresenteerd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De rechtsgrondslagen van dit voorstel zijn artikel 165 en artikel 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Unie heeft een aanvullende bevoegdheid (artikel 6, onder C, EU-werkingsverdrag) op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Het betreft een herziening van een reeds bestaand EU besluit. Hiervoor is de EU het geëigende niveau. De EU is ook het geëigende niveau om verder te bouwen aan een EU-breed platform waarop informatie over vaardigheden en kwalificaties gedeeld kan worden op een manier die transparantie, mobiliteit, wederzijds begrip en vertrouwen bevordert.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief, maar heeft daarbij wel enkele kanttekeningen. De voorgestelde herziening bevat een nuttige moderniseringsslag van bestaande Europass instrumenten. Het is de vraag of dit voorstel, de koppeling met de andere instrumenten en de ambitieuze uitbouw naar een EU-breed platform op alle gerelateerde thema's, haar doelstelling niet voorbij schiet. Het is onvoldoende duidelijk hoe dit platform concreet vorm krijgt en wat dit van de lidstaten vraagt. Het kabinet verwacht van de Commissie een richtinggevende indicatie van vervolgstappen en na te streven resultaten en zou het waarderen als daarvoor ook de benodigde tijd wordt gegeven.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In de toelichting bij het voorstel schat de Commissie de kosten voor de ontwikkeling voor een EU-breed web-based platform op ca. € 2,5 miljoen. Dit wordt uit Erasmus+ gefinancierd (reeds gereserveerd via Erasmus+ Werkprogramma 2016). Dankzij stroomlijning van online diensten kan vervolgens ca. € 450.000 per jaar bespaard worden. Daarnaast zullen de Nationale coördinatiepunten voor vaardigheden in aanmerking komen voor cofinanciering. De Commissie wijst erop dat het de bestaande nationale centra voor Europass, EQF en Euroguidance medefinanciert via het budget voor Erasmus+. In 2016 was hier op EU-niveau een totaalbedrag van € 7,3 miljoen mee gemoeid. De Commissie verwacht dat dit budget ook in de nieuwe setting toereikend zal zijn.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Consequenties rijksoverheid: Uit het voorstel blijkt onvoldoende hoe het EU-brede platform vorm zal krijgen en wat dit van lidstaten vraagt in termen van informatie-uitvraag, ondersteuning, coördinatie, etc. Daarmee zijn ook de financiële consequenties niet in kaart te brengen.

De Nationale coördinatiepunten voor vaardigheden zullen mede vanuit nationale middelen gefinancierd moeten worden (zie antwoord bij 5a). In de huidige situatie worden reeds middelen besteed aan de Nederlandse centra voor Europass (onderdeel van DUO, Groningen), EQF (Nationaal Coördinatiepunt NLOF, Den Bosch) en Euroguidance (onderdeel Cinop, Den Bosch). Of en in hoeverre de voorgestelde stroomlijning noopt tot aanpassingen van de nationale structuren zal worden onderzocht.

Er zijn geen consequenties voor de decentrale overheden. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor rijksoverheid: enerzijds kan de bundeling van diensten leiden tot synergievoordelen, waarbij regels en voorwaarden beter op elkaar aansluiten. Anderzijds kunnen extra taken mogelijk extra bestuurlijke lasten met zich meebrengen.

Er zijn geen gevolgen voor de decentrale overheden.

Voor burgers en bedrijven: zullen de gevolgen positief zijn door een afname van de administratieve lasten. De modernisering van het Europass instrumentarium zal het gebruik ervan vereenvoudigen en beter online toegankelijk maken. Dat zal de administratieve lasten voor de gebruikers (zoals werkzoekenden en werkgevers) verlagen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Positief: moderne, online diensten voor vaardigheden en kwalificaties dragen bij aan wederzijds begrip en (arbeids)mobiliteit in de interne markt. Met name de introductie van gevalideerde gegevens zal het bedrijfsleven winst opleveren. Het kan bijdragen aan het oplossen van «skills mismatches» doordat vraag en aanbod van bepaalde expertise eenvoudiger aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit draagt bij aan een betere benutting van aanwezige vaardigheden en talenten en daarmee aan concurrentiekracht en een beter functionerende arbeidsmarkt.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

N.v.t.

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

Inwerkingtreding is voorzien 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad. Op voorhand lijkt het onrealistisch om te verwachten dat binnen deze termijn voldaan kan worden aan bepalingen zoals het inrichten van Nationale Coördinatiepunten voor vaardigheden door de lidstaten en het ontwikkelen van de voorgestelde web-based diensten door de Commissie. Nederland zal de Commissie vragen om nadere informatie t.a.v. de haalbaarheid van deze termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een onafhankelijke evaluatie is voorzien 5 jaar na inwerkingtreding en vervolgens iedere 5 jaar opnieuw. Nederland acht deze bepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Uitvoering: De inrichting van een «Nationaal Coördinatiepunt voor vaardigheden». De implicaties hiervan zijn op basis van het voorliggende voorstel lastig te overzien omdat het eindbeeld onvoldoende helder is. Handhaving: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.