

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 653

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Aanbeveling Europees systeem studiepuntenoverdracht beroepsonderwijs (ECVET);
2. Aanbeveling Europees referentiekader kwaliteitsborging beroepsonderwijs.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche 1: Aanbeveling Europees systeem studiepuntenoverdracht beroepsonderwijs (ECVET)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Aanbeveling betreffende de invoering van het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs enopleiding (ECVET)

Datum Commissiedocument: 9 april 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 180

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196901

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2008) 442 (impact assessment)
SEC(2008) 445 (IAB-opinie)

Behandelingstraject Raad: via Onderwijscomité naar OJC-raad van 19–20 november 2008

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van OCW

2. Essentie voorstel

Het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET) is een van de instrumenten die door de Europese Commissie wordt ontwikkeld om de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie te stimuleren. De andere twee instrumenten zijn EQF en Europass. Kort omschreven:

1. EQF = gemeenschappelijk kader om niveaus van kwalificeren Europees vergelijkbaar te maken. Het EQF is recent (ook als aanbeveling) aangenomen door de Europese Commissie en lidstaten zijn gestart met de implementatie.
2. ECVET = instrument om het op Europees niveau eens te worden over de inhoud van beroepen en de vertaling daarvan naar studieprogramma's (modules) en uiteindelijk studiepunten. Hiertoe dienen partnerschappen en netwerken op Europees, nationaal, regionaal, lokaal of sectoraal niveau opgezet te worden teneinde het noodzakelijke vertrouwen in elkaars handelen (*mutual trust*) te bewerkstelligen.
3. Europass = instrument voor leerlingen en werknemers om op gestandaardiseerde wijze hun kwalificatie te presenteren (soort CV/portfolio).

De Europese Commissie doet nu de formele aanbeveling aan de lidstaten om het ECVET op vrijwillige basis te benutten. Lidstaten wordt aanbevolen het ECVET uiterlijk in 2012 te implementeren.

Met het ECVET wordt niet de harmonisatie van kwalificaties en stelsels voor beroepsonderwijs enopleiding nagestreefd; men beoogt een betere vergelijkbaarheid en onderlinge aansluiting ervan.

Lidstaten dienen, teneinde wederzijds vertrouwen te bewerkstelligen een systeem van kwaliteitsborging toe te passen op de ECVET-partnerschappen en -netwerken. Het door de Europese Commissie voorgestelde referentiekader voor kwaliteitsbewaking in het beroepsonderwijs kan daarbij behulpzaam zijn.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Belangrijkste aangekondigde actie is de aanbeveling het ECVET te bevorderen en vanaf 2012 te gebruiken. Verder bevat het voorstel aanbevelingen t.a.v. het steunen van Europese en nationale partnerschappen en netwerken, het verstrekken van informatie en advies m.b.t. het gebruik van het ECVET en het toepassen van beginselen voor kwaliteitsborging bij het gebruik van het ECVET.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 149 (onderwijs) en artikel 150 (beroepsonderwijs) van het EG-verdrag op grond waarvan de Gemeenschap een aanvullende bevoegdheid heeft.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van deze aanbeveling positief, omdat met deze aanbeveling wordt voorkomen dat lidstaten met alle andere betrokken partijen afzonderlijk en op een ongecoördineerde manier bilaterale overeenkomsten over het thema van deze voorgestelde aanbeveling zouden moeten sluiten. Dat zou een complexe en niet-transparante algemene structuur op Europees niveau tot gevolg hebben.

Het ECVET betreft een vrijwillig instrument dat niet noodzakelijkerwijs gevolgen heeft voor het Nederlandse kwalificatiesysteem. Echter, de voorgestelde implementatietermijn (2012) wordt niet realistisch geacht en de toegevoegde waarde van ECVET studiepunten is volgens Nederland beperkt. Op deze punten is het voorstel dus niet proportioneel. Voor de overige punten wordt de proportionaliteit positief beoordeeld.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap. De kosten die samenhangen met de invoering van het ECVET in Nederland zijn in deze fase nog niet in te schatten. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van budgetdiscipline. Daarbij is het uitgangspunt dat Nederland kiest voor een geleidelijke invoering, die zich in eerste instantie beperkt tot opleidingen en of beroepen waarbij de Europese mobiliteit substantieel is.

4. Nederlandse positie over de aanbeveling

In 2004 verklaarden de voor beroepsonderwijs en opleiding verantwoordelijke ministers, de Commissie en de sociale partners onder EU Voorzitterschap van Nederland in het zogenaamde Communiqué van Maastricht eenstemmig dat zij prioriteit zouden geven aan de ontwikkeling en implementatie van een ECVET. Nederland neemt, als een van de initiatiefnemers van ECVET, een constructief kritische houding ten aanzien van dit voorstel. Bij de implementatietermijn en de voorgestelde studiepunten plaatst Nederland enkele kanttekeningen.

Implementatie

Nederland is van mening dat er nog veel praktische problemen zijn te overkomen om op Europees niveau te bepalen uit welke eenheden een beroep bestaat, op basis hiervan modules van opleidingsprogramma's te definiëren en hieraan studiepunten te koppelen. Implementatie per 2012 is dan erg ambitieus.

De implementatie van het Europees kwalificatiekader (EQF) is op dit moment in volle gang en is voorwaardelijk voor een succesvolle ontwikke-

ling van ECVET. Ook om deze reden is het raadzaam de ambities rondom ECVET niet te hoog te leggen.

Het is goed dat de Commissie de ervaringen met ECTS heeft betrokken bij de verdere uitwerking van ECVET en dat de verdere uitwerking van ECVET geen «studeerkamerexercitie» is. Nederland heeft behoefte aan een langere experimenteerperiode zodat de beschrijving van grondslagen en procedures voor het ECVET-systeem zorgvuldig uitgetest kunnen worden. Nederland kiest er voor om eerst ervaring op te doen met de implementatie van ECVET bij die beroepen waarbij de Europese mobiliteit (binnen het onderwijs en op de arbeidsmarkt) substantieel is. Bij die beroepen waar daar nauwelijks tot geen sprake van is, en betreffende branches en onderwijsinstellingen de toegevoegde waarde ter discussie stellen, wil Nederland de vrijheid hebben het ECVET binnen deze sectoren/beroepen niet toe te passen.

ECVET-punten

ECVET-punten zijn alleen betekenisvol voor (eenheden van) leerresultaten binnen één bepaalde kwalificatie. Dit maakt de toegevoegde waarde van het gebruik van studiepunten binnen het ECVET systeem vooralsnog beperkt.

Bovendien is onduidelijk welk studiepuntensysteem wordt voorgesteld binnen het ECVET-systeem. De suggestie lijkt te worden gedaan dat dit anders is dan het systeem dat in het hoger onderwijs reeds wordt toegepast (aangestuurd door DG EAC van de Commissie). Voor de Nederland zou dit betekenen dat voor ten dele dezelfde onderwijssector (het HBO valt immers onder beide) twee conflicterende systemen zouden kunnen ontstaan. Nederland dringt erop aan ECVET gelijk te trekken met ECTS.

Aan de bepaling van de inhoud van beroepen, de vertaling daarvan naar studieprogramma's (modules) en uiteindelijk studiepunten nemen belanghebbenden op verschillende niveaus deel. De uiteindelijke formele vaststelling blijft een nationale aangelegenheid.

Fiche 2: Aanbeveling Europees referentiekader kwaliteitsborging beroepsonderwijs

1. Algemene gegevens

Voorstel: Aanbeveling tot vaststelling van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en opleiding

Datum Commissiedocument: 9 april 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 179

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=196900

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2008) 440 (impact assessment)
SEC(2008) 444 (IAB-opinie)

Behandelingstraject Raad: via Onderwijscomité naar OJC-raad van 19–20 november 2008

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van OCenW

2. Essentie voorstel

Met deze aanbeveling beoogt de Commissie een Europees referentiekader vast te stellen voor de kwaliteitsborging van het beroepsonderwijs. Het kader is bedoeld om de invoering van uitgewerkte en coherente systemen voor kwaliteitscontrole te stimuleren en daarmee bij te dragen aan kwaliteitsverbetering in het beroepsonderwijs. Verder beoogt het kader door het vergroten van transparantie te komen tot groter wederzijds vertrouwen en de samenwerking en het wederzijds leren te bevorderen. De aanbeveling omvat een *referentiekader* dat een continu kwaliteitsbewakingsproces beschrijft (planning, uitvoering, evaluatie en herziening) zowel op systeemniveau (beleid) als op aanbiedersniveau (school). Daarnaast wordt een tiental *referentie-indicatoren* voorgesteld die de kwaliteit van het beroepsonderwijs beschrijven. Deze indicatoren kunnen behulpzaam zijn bij het proces van evaluatie en controle. De aanbeveling past in het kader van het zgn. «Kopenhagenproces» dat gericht is op het bevorderen van Europese samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs. Het referentiekader bouwt voort op en is een nadere uitwerking van het sinds 2003 bestaande gemeenschappelijk kader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs (CQAF). Het maakt deel uit van een reeks maatregelen ter ondersteuning van de kwaliteit en de mobiliteit binnen het beroepsonderwijs, waartoe ook het Europees kwalificatiekader (EQF), het Europees systeem van studiepuntenoverdracht binnen het beroepsonderwijs (ECVET) en de Europese beginselen voor de validatie van niet-formeel en informeel leren. Toepassing van het referentiekader door de lidstaten is vrijwillig.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Het voorstel bevat de volgende aanbevelingen aan de lidstaten:

1. het Europees referentiekader en -indicatoren voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs verder te ontwikkelen en te gebruiken;

2. uiterlijk in 2010 met belanghebbenden een nationale aanpak te ontwikkelen voor de toepassing van het Europees referentiekader voor kwaliteitsborging;
3. actief deel te nemen aan het *Europees Netwerk Quality Assurance in Vocational Education and Training* (ENQA-VET) met het oog op de verdere ontwikkeling van kwaliteitsborging;
4. een nationaal referentiepunt voor kwaliteitsborging (hierna: *QANRP*) in het beroepsonderwijs aan te wijzen dat de bestaande relevante instanties en partijen samenbrengt en dat zorgt voor informatievoorziening, steun verleent bij de uitvoering van het werkprogramma van het Europese netwerk en initiatieven neemt om verdere nationale ontwikkeling van het kader te bevorderen.
5. het uitvoeringsproces om de drie jaar aan een evaluatie te onderwerpen. De nationale evaluaties zullen worden meegenomen in een door de Commissie uit te voeren Europese evaluatie.

De aanbeveling is gebaseerd op artikel 149 (onderwijs) en 150 (beroepsonderwijs) van het EG-verdrag op grond waarvan de Gemeenschap een aanvullende bevoegdheid heeft.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van deze aanbeveling positief. Het voorgestelde kader heeft meerwaarde omdat het een positieve bijdrage kan leveren aan het vertrouwen en inzicht in elkaars systemen van kwaliteitscontrole op beroepsonderwijs en daarmee in de kwaliteit van het onderwijs en de afgegeven diploma's en certificaten zelf. Vanwege de diversiteit van de nationale stelsels van kwaliteitsborging en -toezicht is het zinvol op Europees niveau een kader te definiëren dat onderlinge vergelijking mogelijk maakt.

De proportionaliteit van de eerste (referentiekader) en derde (ENQA-VET) aanbeveling wordt positief beoordeeld. Het referentiekader is vormgegeven als een vrijwillig hulpmiddel en respecteert daarmee de primaire bevoegdheid van de lidstaten op onderwijsterrein. Het ENQA-VET initieert samenwerkingsactiviteiten vanuit dit kader en is uitermate geschikt om de uitwisseling, samenwerking en ontwikkeling van kwaliteitsborging in de EU-landen te bevorderen.

De aanbevelingen m.b.t. het vaststellen van een nationaal plan van aanpak vóór 2010, het instellen van een nationaal referentiepunt en de evaluatie om de drie jaar dreigen echter de nationale beleidsvrijheid te beperken wanneer een lidstaat ervoor kiest van het kader gebruik te maken. De toegevoegde waarde van deze voorschriften voor het bereiken van de in de aanbeveling geformuleerde doelstellingen is minder evident. Nederland beoordeelt de proportionaliteit van deze aanbevelingen daarom vooralsnog negatief, zolang niet duidelijk is of de nationale beleidsvrijheid daadwerkelijk wordt beperkt.

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting. De kosten voor de Nederlandse begroting blijven waarschijnlijk beperkt, aangezien in het Nederlands beroepsonderwijs reeds wordt gewerkt met een uitgebreid systeem van kwaliteitsmanagement en -controle. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de aanbeveling

Nederland steunt het voorgestelde referentiekader en de inhoudelijke uitgangspunten ervan worden gedeeld. De beschreven systematiek/kwaliteitscyclus wordt in het mbo op verschillende niveaus (stelsel en school) toegepast en verder ontwikkeld. Het netwerk ENQA-VET wordt

door Nederland als zeer nuttig ervaren om het leren van elkaar te bevorderen en vorm te geven.

Wat de referentie-indicatoren betreft lijkt het erop dat deze bedoeld zijn als vrijwillig hulpmiddel voor de lidstaten bij de toepassing van het referentiekader, maar onduidelijk blijft of er niet ook andere toepassingen van de indicatoren worden voorzien. Nederland is in elk geval geen voorstander van het introduceren van nieuwe indicatoren wanneer dit zou leiden tot Europese gegevensverzameling en rapportage. Dit zou ook niet in lijn zijn met de in mei 2007 gemaakte gemeenschappelijke afspraken over de te gebruiken indicatoren op onderwijsgebied en de werkzaamheden van de «Permanente Groep Indicatoren en Benchmarks». Nederland zal de Commissie vragen hierover duidelijkheid te verschaffen.

Tegelijkertijd plaatst Nederland kanttekeningen bij nut en noodzaak van een aantal aanbevelingen die de beleidsvrijheid van de lidstaten, wanneer zij ervoor kiezen het kader te hanteren, dreigen te beperken. Concreet gaat het daarbij om de aanbevelingen m.b.t. het vaststellen van een nationaal plan van aanpak vóór 2010, het instellen van een nationaal referentiepunt en de evaluatie om de drie jaar. Hierna een toelichting op elk van deze punten.

- *Nationaal plan van aanpak.* Het voorstel voor een nationale aanpak met aanduiding van partijen en tijdspad past niet in het lopende en voorgenomen kwaliteitsbeleid voor het mbo. In de sector zijn relevante partijen en belanghebbenden in goede dialoog met elkaar over kwaliteitsverbetering van het onderwijs op specifieke punten, verbetering van de kwaliteitszorg, verantwoording horizontaal en verticaal op stelsel- en schoolniveau en extern toezicht.
- *Nationaal referentiepunt.* Voor de follow-up, disseminatie en ontwikkeling van de kwaliteitsborging in nationaal verband worden in Nederland bestaande relevante netwerken gebruikt. Concrete aanspreekpunten zijn de twee leden van het ENQA-VET. Op termijn is denkbaar dat de activiteiten een andersoortige organisatie vragen. In juni wordt in ENQA-VET hierover van gedachten gewisseld.
- *Evaluatie.* Nederland is er voorstander van wanneer het ENQA-VET gevraagd zou worden na drie jaar een evaluatie uit te voeren naar de ontwikkeling en het gebruik van het referentiekader. Om de Commissie te vragen toezicht te houden op de maatregelen die de lidstaten op grond van deze aanbeveling hebben genomen, zoals in de aanbeveling wordt voorgesteld, is wenselijk noch nodig.

Nederland is van mening dat deze aanbeveling niet tot administratieve lastenverzwaring mag leiden voor de lidstaten.