

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2611

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Een nieuwe Europese agenda voor cultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2609)

Fiche: Mededeling EU-samenwerkingskader jeugd (periode 2019–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2610)

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen (Kamerstuk 22 112, nr. 2612)

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen (Kamerstuk 22 112, nr. 2613)

Fiche: Verordening Promotie mkb-groeimarkt (Kamerstuk 22 112, nr. 2614)

Fiche: Aanbeveling veiligheidsnormen kleine passagiersschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 2615)

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2616)

Fiche: Richtlijn plastic wegwerpproducten & vistuig (Kamerstuk 22 112, nr. 2617)

Fiche: Mededeling en aanbeveling over betere samenwerking bij de bestrijding van door vaccinatie te voorkomen ziektes (Kamerstuk 22 112, nr. 2618)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een Raadsaanbeveling betreffende de bevordering van automatische wederzijdse erkenning van diploma's hoger onderwijs en hoger secundair onderwijs en van de resultaten van leerperioden in het buitenland.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
22 mei 2018.
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2018)270.
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528809861585&uri=CELEX:52018DC0270>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing:*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS).
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

2. Essentie voorstel

In vervolg op de Sociale Top van Göteborg van november 2017 (Kamerstuk 21 501-31, nr. 470) en de Europese Raad van december 2017 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1281), heeft de Europese Commissie op 17 januari 2018 een eerste pakket met onderwijsvoorstellen uitgebracht. Op 22 mei 2018 heeft de Commissie een tweede pakket van drie voorstellen voor raadsaanbevelingen uitgebracht over «hoogkwalitatieve voor- en vroegschoolse educatiesystemen», «automatische wederzijdse erkenning van diploma's» en «onderwijzen en leren van talen». Vooral de laatste twee voorstellen moeten bijdragen aan een Europese Onderwijs-ruimte en aan meer leermobiliteit.

Het voorstel beschrijft voorwaarden voor automatische erkenning, plus de hulp die de EU aan lidstaten en onderwijsinstellingen kan bieden om aan de voorwaarden te voldoen. De Commissie nodigt de lidstaten uit om te streven naar automatische erkenning van diploma's van verschillende schooltypen, van de hogere klassen van het funderend onderwijs tot het beroeps- en hoger onderwijs. Doel is dat diploma's, of de resultaten van een leerperiode in het buitenland, automatisch worden erkend op dezelfde grond als nationale diploma's of leerperioden. Een bachelor of master uit het ene land kan dus gelijk worden gesteld aan een bachelor of een master uit een ander land. Dat is van belang voor de toegang tot vervolgonderwijs («access»), maar betekent nog geen automatische toelating («admission»).

Het streven naar automatische erkenning wordt onderbouwd met de voordelen van leermobiliteit voor vaardigheden en ervaringen, de bijdrage van arbeidsmobiliteit aan een betere levensstandaard en een grotere individuele en economische veerkracht.

Overigens geldt in alle onderwijssectoren dat het bij erkenning alleen draait om de toegang tot (vervolg)onderwijs en niet om erkenning voor een beroep. Daarvoor geldt andere Europese regelgeving over de erkenning van beroepskwalificaties.¹

Lidstaten worden uitgenodigd een geleidelijke benadering te volgen, om zo meer vertrouwen in elkaars onderwijsstelsels op te bouwen. Er wordt ook rekening gehouden met de verschillende situaties in verschillende onderwijstypes. In het hoger onderwijs is wederzijdse erkenning duidelijk al meer ontwikkeld dan in de andere onderwijstypen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft al een systeem voor de waardering van buitenlandse diploma's in hoger onderwijs (ho), algemeen voortgezet onderwijs (avo), primair onderwijs (po) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De uitvoering hiervan wordt gedaan door Nuffic² (voor het ho, avo en po) en de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) voor het (v)mbo.³ Deze instellingen *waarderen* diploma's en adviseren onderwijsinstellingen en bedrijven hierover. *Erkenning* krijgt juridisch pas vorm in de besluiten van instellingen en bedrijven over toelating en aanstelling, op basis van de adviezen. De procedures zijn de afgelopen twee jaar gestroomlijnd en duren maximaal vier weken. Dit is binnen de Europese hoger-onderwijsruimte relatief snel.

Nederland is daarnaast een actieve speler in het binnen en buiten de EU helpen opzetten en uitwisselen van betrouwbare («trusted») onderwijsgegevens, als basis voor eenvoudige arbeids- en studiemobiliteit van burgers.

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) beheert de onderwijsgegevens en wisselt diplomagegevens uit. Dat gebeurt steeds vaker ook in de vorm van digitale «open badges» en tussenresultaten op basis van het Europese studiepuntenoverdrachtsysteem (ECTS). DUO is nauw betrokken bij internationale kennisuitwisseling en innovatie op het gebied van uitwisseling van diplomagegevens, onder andere via de *Groningen Declaration*.⁴

Een belangrijk kader voor het Nederlandse beleid is de Lissabon Erkenningconventie, in de context van de Raad van Europa en UNESCO.⁵ De 53 deelnemende landen accepteren elkaars onderwijsdiploma's en de getuigschriften, tenzij er wezenlijke verschillen in studieduur of leerinhoud zijn. De «bewijslast» om te bepalen of een diploma uit een ander land toegang geeft tot vervolgonderwijs ligt bij de onderwijsinstelling en niet bij de student, volgens het ja-tenzij principe. De Lissabon Erkenningconventie regelt echter geen automatische erkenning.

¹ Zoals geregeld in de EU Richtlijnen 2005/36/EC en 2013/55/EU. Er is maar een beperkt aantal in EU-verband gereguleerde beroepen, waarvan de toelating aan regels is gebonden. Uitsluitend deze beroepen worden afgedekt door deze richtlijnen.

² <https://www.nuffic.nl/hoger-onderwijs/diplomawaardering-en-beroepserkenning/diplomawaardering>.

³ <https://www.s-bb.nl/>.

⁴ <https://www.groningendeclaration.org/>.

⁵ «Overeenkomst inzake de erkenning van kwalificaties van instellingen van hoger onderwijs in de Europese regio (Erkenningsovereenkomst van Lissabon)».

De wederzijdse erkenning van diploma's binnen de Europese ruimte voor hoger onderwijs (EHEA) is ook een van de fundamentele doelstellingen van het Bolognaproces uit 1998. Er zijn 48 deelnemende landen, waaronder alle EU-lidstaten.

In Europa bestaat uitgebreide ervaring met het erkennen van resultaten in het hoger onderwijs. Dat gebeurt in erkenningsnetwerken van UNESCO en de Raad van Europa, de zogenaamde «NARIC's» en «ENIC's», met methodieken en tools die zijn gebaseerd op de Lissabon Erkenningsconventie. Een voorbeeld is de «EAR-Higher Education Institutions Manual», een methode voor automatische erkenning door lidstaten en hoger-onderwijsinstellingen.

In Nederland is Nuffic de gecombineerde ENIC-NARIC. Voor het (v)mbo waardeert de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) diploma's. De SBB geeft ook advies aan scholen en bedrijven. Nuffic en SBB erkennen dus niet. Bedrijven of scholen doen dat *de facto* zelf, door toegang te geven tot school of bedrijf.

Nederland heeft in Benelux-verband ervaring opgedaan met het wederzijds automatisch erkennen van hoger-onderwijsdiploma's. Sinds 2015 worden bachelors en masters automatisch wederzijds erkend. Sinds 25 januari 2018 zijn hieraan twee niveaus toegevoegd. In totaal zijn er nu dus vier niveaus.⁶ In het Commissievoorstel wordt deze samenwerking als goed voorbeeld genoemd.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover mobiliteit in Europa van leerlingen, studenten en staf, en tegenover voorstellen om de diplomawaardering in de EU verder te vereenvoudigen in voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs. Waardering en erkenning van diploma's en leerresultaten bevordert mobiliteit en doorstroming binnen het onderwijs. Er is ook een intrinsieke waarde en een belang voor de arbeidsmarkt.

EU-initiatieven voor vereenvoudiging van diplomawaardering moeten wel de bevoegdheden van de lidstaten respecteren. Voor Nederland staat daarnaast het behoud van onderwijskwaliteit voorop. Zelfs bij automatische erkenning moet altijd nog worden vastgesteld dat het om een authentiek diploma van een geaccrediteerde opleiding of instelling gaat, zoals dit ook onderdeel is van de procedure voor nationale diploma's.

Een aantal EU-landen doet al aan automatische erkenning. Voor het hoger onderwijs kan het verkennen van automatische erkenning onderdeel zijn van het al bestaande Bolognaproces. Voor avo en mbo is het echter nog niet zo ver. Maar ondanks het Bolognaproces, met zijn doelstelling van automatische erkenning, constateert de Commissie terecht dat er sprake is van trage of zelfs niet bestaande voortgang.

Nederland heeft tegen deze achtergrond, en op basis van hieronder genoemde overwegingen, een positieve grondhouding tegenover het initiatief voor een niet-bindende raadsaanbeveling om lidstaten op dit gebied verder te stimuleren. Daarbij dient ook ruimte te blijven voor onderlinge afspraken tussen lidstaten, omdat die een goede basis voor meer wederzijdse erkenning kunnen zijn.

⁶ In termen van het Europese kwalificatiekader betreft dit de niveaus 6 en 7, recent zijn de niveaus 5 en 8 (doctoraat) toegevoegd.

Positief is dat het voorstel voortbouwt op eerdere initiatieven van de Raad van Europa, Europa-brede en EU-initiatieven en raadsbesluiten.⁷ Nederland ziet graag dat het potentieel van dit bestaande instrumentarium zoveel mogelijk wordt benut. Zo wordt gezien de diversiteit van het Europese onderwijslandschap sinds 2008 het Europese kwalificatiekader (EQF) toegepast. Het EQF is een Europees raamwerk met acht niveaus, waaraan de meeste lidstaten kwalificatieniveaus hebben gekoppeld. Het EQF, en de ervan afgeleide nationale kwalificatiekaders, zijn echter enkel een instrument om de vergelijkbaarheid en de transparantie van kwalificatieniveaus in de EU te bevorderen. Bij automatische erkenning van diploma's tussen lidstaten in de EU gaat het om een veel hoger ambitieniveau.

Voor het *hogere onderwijs* (onderdelen 2 tot 6) gelden al Europese doelstellingen voor automatische erkenning van het bachelor-masterniveau: het Bolognaproces en de Europese Hogeronderwijsruimte. De eerder genoemde uitvoeringsstructuren, methodieken en instrumenten voor erkenning zijn geschikt voor efficiënte wederzijdse erkenning, maar sommige landen missen soms de capaciteit om procedures goed in te richten met hoger-onderwijsinstellingen. Daarnaast is er ook sprake van nieuwe ontwikkelingen in het hoger (en het beroeps)onderwijs door flexibilisering van het onderwijs. Dat leidt tot nieuwe vraagstukken, zoals de waardering van onderwijsmodules. Nederland steunt daarom aanvullende EU-initiatieven, zoals verdere ontwikkeling van de ENIC-NARIC-structuren.

De landen van de Europese Hogeronderwijsruimte (EHEA) zijn minder ver met automatische diplomaerkenning dan die van de EU. EHEA bevat ook veel meer landen, met sterk uiteenlopende onderwijsstelsels, ook qua kwaliteit. Nederland ziet dan ook meerwaarde in het nastreven van diploma-erkenning voor de kleinere en homogener groep landen van de EU. Daarbinnen kunnen gedetailleerdere afspraken worden gemaakt dan binnen de Raad van Europa en UNESCO, en kan worden voortgebouwd op andere EU-instrumenten zoals het EQF.⁸

Het voorgestelde streven naar formele gelijkstelling van *middelbare-schooldiploma's* uit verschillende landen (zie onderdelen 5, 6 en 12) heeft alleen zin voor de toegang tot hoger onderwijs. Erkenning van middelbare-schooldiploma's, met als doel toegang tot hoger onderwijs, wordt al geregeld door de Lissabon Erkenningsconventie. Voor *automatische* erkenning moeten wel extra stappen gezet worden. De meerwaarde hiervan lijkt in de praktijk echter niet groot te zijn. Diploma's van het voortgezet onderwijs geven geen formele toegang tot beroepsuitoefening, gezien hun algemeen vormende doelstelling.

In het Europese *beroepsonderwijs* is sprake van honderden beroepsopleidingen op vier verschillende niveaus, die onderling vaak veel verschillen qua inhoud. Er is geen erkenning op systeemniveau zoals in het ho (bachelor, master, doctor) en er zijn evenmin politieke afspraken zoals die van het Bolognaproces.

Ook het eerdergenoemde EQF is voor het beroepsonderwijs niet zonder meer een goede basis voor automatische erkenning, als dat al wenselijk en haalbaar is. Daarvoor is de verscheidenheid van inschaling van

⁷ ENIC-NARIC, Europass, Diplomasupplement en Certificaatsupplement ECTS, Credit system voor mbo, EQF.

⁸ Ook als op systeemniveau en voor toegang een master als erkend wordt beschouwd (M=M), kunnen er voor de toelating extra eisen worden gesteld, bijvoorbeeld dat het profiel van de gevolgde bacheloropleiding aansluit op dat van de masteropleiding.

kwalificaties in de lidstaten te groot, zelfs wanneer we Nederland met Vlaanderen en Duitsland vergelijken. Efficiënter is het om de erkenning te vereenvoudigen van mbo-diploma's voor beroepen met veel mobiliteit of om regionale arrangementen te sluiten over grensmobiliteit.

De geleidelijke benadering van de Commissie vereist voor deze onderwijssector meer stappen en dus meer tijd. De huidige inzet op transparantie en vergelijkbaarheid (via het EQF) zou gevolgd en aangevuld moeten worden door een gezamenlijke aanpak voor een beter mbo en wederkerig vertrouwen daarin. Bij die aanpak hoort een dialoog over hoe automatische erkenning van mbo-diploma's vorm zou kunnen krijgen, voordat die erkenning in praktijk gebracht kan worden.

Nederland verwelkomt het belang dat gehecht wordt aan kwaliteitsborging en het vergroten van vertrouwen (onderdeel 5), stap-voor-stapbenadering inclusief verdere feitenverzameling (onderdeel 9), en de aandacht voor het gebruik van (nieuwe) technologieën als EMREX en blockchain, en meer synergie tussen verschillende (IT-)systemen (onderdeel 16).

Een aantal Nederlandse bezwaren uit het voortraject lijkt te worden ondervangen. Zo staat in het voorstel dat automatische erkenning niet automatische toelating betekent, aangezien hoger-onderwijsinstellingen zelf toelatingseisen mogen stellen.

Een aantal implementatie-aspecten vraagt echter nog nadere aandacht.

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste complexiteit is het in onderdeel 1 voorgestelde realiseringsjaar (2025) veel te ambitieus. Dit geldt in elk geval voor het middelbaar beroepsonderwijs, maar ook voor het hoger onderwijs, gezien de ervaringen in Benelux-verband. De wederzijdse diplomaerkenning bleek een complexe operatie, ondanks het feit dat het maar om twee niveaus ging en ondanks het bestaan van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

De Commissie stelt een aanpak voor de hele Unie voor. Het is echter de vraag of het niet realistischer is om met een aantal gelijkgestemde landen of regio's te beginnen en die initiatieven steeds verder uit te breiden. Hiervoor dient ruimte te blijven. Een dergelijke inzet sluit aan bij de inzet van het kabinet gericht op grensoverschrijdende economie en arbeid met onze buurlanden, waarvoor diploma-erkenning ook van groot belang is. Binnenkort vindt in Benelux-verband bijvoorbeeld een bijeenkomst plaats voor het mbo. Een belangrijk agendapunt is «het leren kennen van elkaars systemen», om wederzijds vertrouwen op te bouwen.

In onderdeel 8 wordt opgeroepen goede praktijken in kaart te brengen voor de erkenning van vroegere leerervaringen en de doorstroming tussen onderwijs- en opleidingssectoren, vooral tussen beroepsonderwijs en -opleiding en hoger onderwijs. Voor Nederland zou dit onderdeel niet mogen worden uitgebreid, gezien de nationale bevoegdheden wat betreft doorstroming tussen deze sectoren.

Er is sprake van relatief zware implementatieplannen en rapportagelast (in onderdeel 10: eerste rapportage al na twee jaar). Nederland plaatst ook vraagtekens bij het monitoren van de voortgang via de ET2020-werkgroepen. Dat zijn immers vrijwillige, informele groepen om te leren van elkaars beleid, waaraan niet alle lidstaten deelnemen.

Onderzocht moet worden wat de uitvoeringslast is voor het opzetten van een online EU-database voor diploma's voortgezet onderwijs (onderdeel 14) en het verzamelen van gegevens over het aantal en de soorten erkenningsdossiers (onderdeel 9). Nuffic stelt aan de hoger-onderwijsinstellingen al adviezen op systeemniveau beschikbaar en kent al uitgebreide landenmodules (voor 85 landen) waarin het middelbaar-onderwijssysteem wordt beschreven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Hoewel het voorstel voortvloeit uit het verzoek van de Europese Raad van december 2017 en het een niet-bindend voorstel betreft, gaat het hier om een complex en gevoelig voorstel waarover veel discussie zal ontstaan. Verwacht mag worden dat er vooral kanttekeningen geplaatst zullen worden bij het «automatische» karakter van erkenningen en bij de beoogde realiseringsdatum.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding is de Unie bevoegd de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, met als doel de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardig onderwijs, en om de activiteiten van lidstaten inzake de beroepsopleiding te versterken en aan te vullen (artikel 6, onder e, artikel 165 en 166 VWEU). De Unie dient hierbij de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het (beroeps-)onderwijs en de opzet van het (beroeps-)onderwijsstelsel volledig te respecteren. Daarnaast stelt artikel 165, lid 2, dat de Unie de erkenning van academische graden en van studieperiodes in het buitenland zal bevorderen. De Raad kan op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen (artikel 165, lid 4 VWEU en artikel 166, lid 4, VWEU).

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de voorgestelde aanbeveling. Nederland verwelkomt dit voorstel om de diplomawaardering en automatische wederzijdse erkenning van diploma's in de EU te stimuleren.

Gezien de bevoegdheden van de Unie op dit vlak kan de Unie initiatieven nemen om nationale initiatieven, vergelijkbare benaderingen en informatieverzameling te stimuleren. Dit gebeurt op een niet-bindende wijze, die de bevoegdheden van de lidstaten voldoende respecteert.

c) Proportionaliteit

Nederland is overwegend positief over de proportionaliteit van de aanbeveling. Zoals hiervoor onder 3b aangegeven, is het voor mbo en vo echter niet duidelijk hoe de aanbeveling ertoe leidt dat diploma's automatisch en wederzijds erkend worden. Bestaande structuren als het Bologna-proces zijn daar immers niet geschikt voor en het maken van afspraken op EU-niveau voor het mbo is bijzonder complex. De beoogde realiseringstermijn van 2025 is tegen deze achtergrond te optimistisch. Bovendien lijkt de meerwaarde voor diploma's en leerresultaten van het voortgezet onderwijs gering.

d) Financiële gevolgen

Nederland zal kritisch volgen wat de uitvoeringslasten van de voorgestelde gegevensverzameling worden.

Mochten er in de toekomst kosten optreden voor de uitvoering van deze aanbeveling, dan is Nederland 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. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Voor burgers, bedrijven en instellingen kan de automatische erkenning van diploma's voordelen opleveren. Het opnemen van diplomasupplementen in een diplomaregister kan wel werklast voor mbo- en ho-instellingen opleveren. De aanbevolen toepassing van nieuwe technologieën kan echter zorgen voor een verlichting van administratieve lasten.