

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3295

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Prüm II-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3292)

Fiche: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandhavingsautoriteiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3293)

Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3294)

Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen

Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3296)

Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 3297)

Fiche: Herziening van de Schengengrenscodes (Kamerstuk 22 112, nr. 3298)

Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3299)

Fiche: Verordening anti-dwang instrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3300)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 773
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0773>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
SWD(2021)369
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, gekwalificeerde meerderheid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

Met deze voorgestelde Raadsaanbeveling inzake individuele leerrekeningen wil de Commissie diverse uitdagingen adresseren waar een weerbare en wendbare beroepsbevolking voor nodig is. Deze Raadsaanbeveling bouwt voort op één van de twaalf acties uit de Europese Vaardighedenagenda uit 2020¹. Een daarvan was een mogelijke individuele leerrekening gedefinieerd als: «een persoonlijke rekening, mogelijk gefinancierd door verschillende partijen, gericht op het sparen van individuele leerrechten om vervolgens te besteden aan training, onafhankelijk van iemands arbeidsmarktpositie (werkzaam of werkloos)» Volgens de Commissie is sprake van een (groeierende) mismatch op de arbeidsmarkt en is om- en bijscholing cruciaal om het hoofd te bieden aan de demografische ontwikkelingen, digitalisering en de groene transitie.

Veel mensen ervaren drempels om deel te nemen aan een opleiding of training., met name onder praktisch opgeleiden. Volgens de Commissie zijn er twee overkoepelende problemen, namelijk gebrek aan financiële ondersteuning voor het volgen van training en de daarbij behorende verletkosten², en een gebrek aan motivatie om deel te nemen. Hoewel de nationale context varieert, zijn de uitdagingen op dit gebied voor lidstaten vergelijkbaar, wat blijkt uit de analyse in het kader van het Europees Semester en de landspecifieke aanbevelingen.

De Raadsaanbeveling is gericht op burgers met een link met de arbeidsmarkt. De voorstellen beogen eigen regie voor het individu te vergroten, en zo de deelname aan leren en ontwikkelen stimuleren. De Commissie benadrukt het belang van een nieuwe aanpak van leven lang ontwikkelen (LLO), waarbij rechten die verzilverd kunnen worden voor activiteiten in het kader van leren en ontwikkelen (zogenaamde «leerrechten») niet meer zijn gekoppeld aan de financierende partij en het individu volledig eigen controle heeft hierover. Idealiter kunnen deze leerrechten volgens de Commissie door verschillende partijen worden toegekend en gebundeld. Deze rechten kunnen voorkomen in de vorm van vouchers, maar ook via persoonlijke leerrekeningen waarop deze rechten worden gestort of

¹ Kamerstuk 22 122, nr. 2906.

² Kosten van tijdverzuim wanneer iemand deelneemt aan scholing tijdens werktijd.

bijgeschreven. Toekennen van extra leerrechten aan groepen die volgens onderzoek minder deelnemen aan leren en ontwikkelen ziet de Commissie als een kansrijke beleidsoptie.

Daarnaast stelt de Commissie voor om een zogenaamd faciliterend raamwerk met stimulerende maatregelen voor individuele leerrekeningen in te voeren. Deze flankerende maatregelen moeten ervoor zorgen dat drempels voor leren en ontwikkelen verder worden weggenomen en individuen gebruik zullen maken van de individuele leerrekening. In dat kader beveelt de Commissie aan om een nationaal scholingsregister aan te leggen, waarin mogelijkheden voor scholing, training tegemoetkomend aan kwaliteitseisen en begeleiding en diensten voor validatie van vaardigheden zijn opgenomen. Leerrechten kunnen worden besteed aan activiteiten die in het register zijn opgenomen.

Daarnaast wordt door de Commissie de ontwikkeling van een individueel digitaal scholingsportaal aanbevolen, dat scholings- en financieringsmogelijkheden via beschikbare leerrechten voor een individu toont. Verder adviseert de Commissie investeringen in geïntensiverde dienstverlening voor loopbaan- en ontwikkeladvies. De Commissie roept lidstaten op om in dialoog te treden met sociale partners over betaald scholingsverlof, zodat werknemers tijdens werktijd gebruik kunnen maken van hun individuele leerrekening. Lidstaten worden tevens opgeroepen om voorzieningen voor betaald scholingsverlof, in lijn met de Internationale Arbeidsorganisatie conventie (ILO-conventie) hierover, te introduceren of bestaande regelingen te herzien. De Commissie vraagt lidstaten om de individuele leerrekening aan de hand van bewustwordingscampagnes onder de aandacht te brengen. Lidstaten worden opgeroepen om in samenspraak met de sociale partners en relevante stakeholders, het functioneren van individuele leerrekeningen en raamwerk te monitoren en te evalueren.

Rekening houdend met de nationale context, wordt lidstaten verzocht om zowel private als publieke financiering te gebruiken voor de individuele leerrekeningen en LLO-beleid. De Commissie benadrukt hierbij de mogelijkheid tot het gebruik van Europese fondsen en instrumenten zoals het Europees Sociaal Fonds en de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.

Lidstaten worden tenslotte opgeroepen de adviezen uit de Raadsaanbeveling zo snel mogelijk te introduceren en hiertoe een nationaal plan in te dienen bij de Commissie. De voortgang van implementatie van de plannen zal in het kader van het multilaterale toezicht binnen het Europees Semester in het werkgelegenheidscomité worden gemonitord via een mogelijke nieuw monitoringsraamwerk. De Commissie zal binnen vijf jaar na aanneming van deze Raadsaanbeveling, in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van sociale partners en relevante belanghebbenden, de voortgang en implementatie van deze Raadsaanbeveling beoordelen en evalueren, en hierover aan de Raad rapporteren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ziet het belang van een leven lang ontwikkelen om de beroepsbevolking duurzaam inzetbaar te houden op een dynamische arbeidsmarkt en haar voor te bereiden op de transities (van bijvoorbeeld energie, klimaat en digitalisering) die nieuwe eisen stellen aan kennis en vaardigheden. De gevolgen van de COVID-19 crisis maken de urgentie van investeringen in leren en ontwikkelen des te groter. Voortdurend investeren in ontwikkeling en (informele) scholing is van groot belang om

ontwikkelingen in het werk te kunnen bijbenen veroudering van vaardigheden te voorkomen. Het kabinet hecht daarbij veel waarde aan eigen regie, zodat individuen zoveel mogelijk in staat worden gesteld om eigen keuzes te maken. Daarvoor is van belang dat zij financiële mogelijkheden hebben en zo nodig ondersteuning krijgen.³ Ook is het kabinet van mening dat er aandacht dient te zijn voor de toegankelijkheid van leren en ontwikkelen voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie of mensen die minder zelfredzaam zijn.

Leven lang ontwikkelen is een gedeelde verantwoordelijkheid van onder meer overheid, werkgevers, onderwijsinstellingen en individuen. In Nederland wordt het grootste deel van de scholingsuitgaven door werkgevers gedragen. Daarnaast zijn er andere private financieringsbronnen, zoals Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen). Het kabinet zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden en stimuleert verder leren en ontwikkelen daar waar aanvullend beleid nodig is.

Het kabinet heeft de afgelopen periode met een brede set aan beleidsmaatregelen ingezet op het stimuleren van leren en ontwikkelen voor ieder individu en met name voor doelgroepen die minder deelnemen aan leren en ontwikkelen, zoals ouderen, werkenden in het mkb en praktisch opgeleiden. Deze maatregelen staan onder andere beschreven in de Routekaart Leven Lang Ontwikkelen⁴, die in november 2020 hebben verstuurd aan de Tweede Kamer.⁵ Het beleid is gestoeld op vier pijlers: het versterken van de ontwikkelvraag van individuen, het stimuleren van werkgevers en werknemers bij leren en ontwikkelen, de flexibilisering van aanbod voor leren en het stimuleren van de leercultuur.

Onderdeel van de brede set aan maatregelen is de introductie van het STAP-budget (Subsidieregeling stimulering arbeidsmarktpositie, STAP). Met het STAP-budget kan iedereen, die 18 jaar of ouder is en een band heeft met de Nederlandse arbeidsmarkt, vanaf 1 maart 2022 subsidie aanvragen (maximaal € 1.000,- per jaar per individu) waarmee scholing, gericht op eigen ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid, ingekocht kan worden. De eerste jaren is circa € 200 miljoen beschikbaar. Naar verwachting kunnen hiermee op jaarbasis 200.000 tot 300.000 personen met inzet van het STAP-budget een scholingsactiviteit volgen. STAP is te combineren met andere financieringsbronnen voor scholing of validatie, zoals gelden van Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in algemene zin positief tegenover de voorgestelde Raadsaanbeveling van de Commissie. Het kabinet herkent de door de Commissie geschetste uitdagingen waar de arbeidsmarkt voor staat, mede als gevolg van de groene transitie en digitalisering. Banen en beroepseisen veranderen en tegelijkertijd zijn er demografische ontwikkelingen die ervoor zorgen dat de beroepsbevolking wendbaar en weerbaar moet zijn. Dat kan alleen als individuen gemotiveerd zijn om te blijven leren en zich te ontwikkelen, en de Commissie benadrukt volgens het kabinet dan ook terecht het belang van eigen regie van individuen over het ontwikkelingsproces. Het voorstel voor een Raadsaanbeveling is goeddeels in lijn met het beleid dat het kabinet voert om een brede leercultuur te bevorderen en het individu te stimuleren en te faciliteren in het nemen van eigen regie. Het kabinet deelt de mening van de

³ Kamerstuk 30 012, nr. 111.

⁴ Deze brief is gezamenlijk verzonden door de Ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Economische Zaken en Klimaat.

⁵ Kamerstuk 30 012, nr. 135.

Commissie dat lidstaten, afhankelijk van de nationale context, een eigen invulling kunnen geven aan beleid dat aansluit bij de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de lidstaat. Het kabinet staat verder positief tegenover het bevorderen van kennisuitwisseling tussen lidstaten en het stimuleren en faciliteren van initiatieven rondom kennisuitwisseling met ondersteuning van bestaande Europese fondsen.

Het kabinet kiest op de korte termijn voor het stimuleren van private leerrekeningen en een publiek ontwikkelbudget (STAP). Een individuele leerrekening, dat wil zeggen één rekening gefinancierd door werkgevers en werknemers en overheid gezamenlijk, is een mogelijk perspectief. In Nederland spelen echter vragen rond de uitvoerbaarheid (met name op korte termijn), frauderisico's en verschuiving van private naar publieke investeringen in scholing (deadweightloss⁶). Het STAP-budget lijkt binnen het voorstel van de Commissie te passen om leren en ontwikkelen breed toegankelijk te maken. De Commissie geeft aan dat er meerdere vormen voor het toekennen van leerrechten mogelijk zijn. Een mogelijkheid is om dat via een voucherregeling, zoals STAP, te doen. Het kabinet zal in de onderhandelingen op dit punt om verdere verheldering vragen. Daarnaast stimuleert het kabinet private leerrekeningen, die vaak in cao's worden afgesproken. Werkgevers kunnen fiscaal voordelig op deze leerrekening storten. Daarnaast biedt de opzet van het STAP-budget de mogelijkheid om in de toekomst desgewenst verdere aanpassingen te doen, door bijvoorbeeld een deel van het totale budget te richten op bepaalde groepen, of aan doelstellingen (bijvoorbeeld EU-prioriteiten als de klimaattransitie).

Het kabinet is verder positief over de aanbeveling van de Commissie ten aanzien van een nationaal scholingsregister. Het voorstel Nationaal Platform Leren en Ontwikkelen en Skills (NPLO & Skills) dat is ingediend bij het Nationaal Groeifonds is ook in lijn met de doelen van de voorgestelde aanbeveling. Op dit platform zal na realisatie het scholingsaanbod in Nederland zichtbaar zijn, alsmede de financieringsmogelijkheden hiervoor. Het platform wordt verrijkt met arbeidsmarktinformatie in termen van skills. Dit platform gaat naar verwachting zowel de vraag naar gerichte om- en bijscholing als een flexibel opleidingsaanbod stimuleren. Vanaf dit platform zal onder meer worden doorverwezen naar het STAP-budget. Op sectoraal en regionaal niveau zijn er verder scholingsoverzichten beschikbaar via Leerwerkloketten, sociale partners en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Het kabinet is daarnaast positief over de nadruk die de Commissie legt op de inzichtelijkheid die een register moet bieden in erkende en kwalitatief goede scholing. Naast het STAP-budget wordt een STAP-register geïntroduceerd. Dit register maakt duidelijk welke activiteiten voor leren en ontwikkelen bekostigd kunnen worden met het STAP-budget. In het register mogen alleen activiteiten voor leren en ontwikkelen worden opgenomen die voldoen aan kwaliteitskeurmerken.

Het kabinet onderschrijft verder het belang van een goede dienstverlening voor advies en heeft hierop de laatste jaren flink ingezet. Belangrijk daarbij is de samenwerking met sociale partners en andere partijen (UWV, gemeenten en ROC) in de arbeidsmarktregio's die samenwerken in de Leerwerkloketten, die fungeren als een loket voor advies over werken en scholing. Een ander onderdeel van de kabinetsinzet op ondersteunende

⁶ Het welvaartverlies (uitgedrukt in het verloren surplus) dat ontstaat door overheidsingrijpen op de markt. In dit geval is er het risico dat de overheid investeert in opleidingen van individuen die anders vanuit andere financieringsbronnen worden betaald.

dienstverlening zijn de diverse regelingen voor ontwikkeladviezen. Ook zal het flankerend aan STAP mogelijk zijn om kosteloos ontwikkeladvies aan te vragen als hulpmiddel bij de aanvraag van het ontwikkelbudget. Het kabinet is verder positief over de aandacht van de Commissie voor bewustwording. Bewustwordingscampagnes zijn tevens onderdeel van het kabinetsbeleid voor LLO en omschreven in de Routekaart LLO uit 2020.⁷

De Commissie geeft terecht aan dat naast geld ook tijd nodig is om te kunnen deelnemen aan een opleiding of training en beveelt aan om over betaald verlof voor scholing of training met sociale partners het gesprek te voeren. Educatief verlof valt in Nederland binnen het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid, wat voornamelijk wordt bepaald door de sociale partners. Zo worden in vrijwel alle cao's afspraken gemaakt over scholing en – via de vaak algemeen verbindend verklaarde O&O- of scholingsfondsen – de financiering daarvan.

In de aanbeveling wordt het belang genoemd van het monitoren van de voortgang op het gebied van integratie en inclusie. Het kabinet hecht groot belang aan het monitoren van voortgang van regelingen, maar is geen voorstander van extra administratieve verplichtingen. Het kabinet is van mening dat monitoring en rapportage moeten aansluiten bij huidige EU- en nationale monitoringsprogramma's. Voor STAP zal een monitorings- en evaluatieprogramma komen⁸. Daarnaast wordt een monitor leercultuur uitgevoerd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het merendeel van de lidstaten staat positief tegenover de Raadsaanbeveling en ziet een rol voor de EU weggelegd op het gebied van kennisuitwisseling en beleid dat is gericht op stimulering van initiatieven op nationaal niveau. Sommige lidstaten benadrukken de noodzaak om voldoende rekening te houden met bestaande stelsels in de Raadsaanbeveling. Zolang voldoende ruimte wordt gelaten voor nationaal maatwerk in lidstaten, kan ondersteuning van beleid vanuit de EU rekenen op een breed draagvlak in de Raad. Enkele lidstaten hebben vragen gesteld over de gekozen rechtsgrondslag van de Commissie voor de Raadsaanbeveling. Deze lidstaten achten een rechtsgrondslag die toeziet op onderwijsgebied geschikter voor deze Raadsaanbeveling. Het kabinet oordeelt positief over de gekozen rechtsbasis zoals hieronder beschreven.

Het Europees Parlement heeft geen positie over dit thema ingenomen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid voor de aanbeveling. Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU in samenhang met artikel 149 VWEU. Op basis van artikel 292 VWEU kan de Raad aanbevelingen vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Op basis van artikel 149 VWEU is

⁷ Kamerstuk 30 012, nr. 135.

⁸ Hierbij wordt bezien of kan worden aangesloten bij de voornemens van het kabinet om bij nieuwe wet- en regelgeving een invoeringstoets uit te voeren. Deze toets kijkt één jaar na invoering van een nieuwe wet naar de effecten van nieuwe wetgeving.

de EU bevoegd stimuleringsmaatregelen aan te nemen om de samenwerking tussen lidstaten op het werkgelegenheidsbeleid aan te moedigen en te ondersteunen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. De Unie heeft de bevoegdheid om maatregelen te nemen om te zorgen voor coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid (artikel 5, lid 2, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het voorgestelde optreden heeft tot doel om lidstaten aan te moedigen en te ondersteunen bij de ontwikkeling van initiatieven om volwassenen meer deel te laten nemen aan activiteiten in het kader van leren en ontwikkelen. Dit voorstel dient bij te dragen aan het overkoepelende doel van de EU om een sterk concurrerende sociale markteconomie te stimuleren. Om deze doelstelling te bereiken is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. De uitdagingen voor de arbeidsmarkt die voortkomen uit onder meer de groene en digitale transitie spelen immers in alle lidstaten en ondersteuning en kennisuitwisseling op EU-niveau kan daarbij behulpzaam zijn.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. Het voorgestelde optreden heeft tot doel om lidstaten aan te moedigen en te ondersteunen bij de ontwikkeling van initiatieven om volwassenen meer deel te laten nemen aan activiteiten in het kader van leren en ontwikkelen. Het optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de uiteenlopende voorgestelde maatregelen de lidstaten goed kunnen ondersteunen bij hun nationale inspanningen. Dit betreft bijvoorbeeld de acties die lidstaten aanmoedigen om een nationaal scholingsregister te ontwikkelen, dienstverlening voor loopbaan- en ontwikkeladvies te intensiveren en bewustwordingscampagnes te introduceren om een leercultuur te versterken. Het kabinet onderschrijft de keuze voor een Raadsaanbeveling, aangezien deze voldoende ruimte laat voor nationaal maatwerk in de lidstaten. De voorstellen dienen immers vooral ter ondersteuning van nationaal beleid en bevorderen de samenwerking tussen lidstaten, waarbij er voldoende ruimte is om nationaal beleid te vormen. Wel zal het kabinet op enkele punten verheldering vragen.

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde Raadsaanbeveling deling heeft geen directe financiële gevolgen voor de Europese of nationale begroting. In de Raadsaanbeveling worden diverse fondsen genoemd die kunnen bijdragen aan de invoering van een individuele leerrekening en aanvullende maatregelen, waaronder het Europees Sociaal Fonds Plus, het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie en de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht. Het kabinet is van mening dat benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor regeldruk naar aanleiding van de Raadsaanbeveling lijken in eerste instantie beperkt. Er is immers al veel staand beleid op nationaal niveau. Een aantal aanbevelingen kan additionele uitvoeringslasten en -kosten op nationaal niveau met zich meebrengen indien deze

worden overwogen. Er is sprake van een relatief groot aantal (sub-) maatregelen en initiatieven van uiteenlopende aard (zoals monitoring en bewustwordingscampagnes). Het kabinet vraagt daarbij aandacht voor de beperking van de administratieve lasten.

Verwacht wordt dat de concurrentiekracht van Nederland en de EU zullen verbeteren, omdat lidstaten gebaat zijn bij een goed toegeruste beroepsbevolking. De arbeidsmarkt is krap en om economische groei en innovatie te bewerkstelligen zijn blijvende investeringen in vaardigheden nodig.

De Raadsaanbeveling heeft geen geopolitieke implicaties.