

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon

Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858

DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie

DIE-BNC - 1247/12

Bijlage(n)

fichedocument

Datum 5 oktober 2012

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

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).

Fiche 1: Mededeling sociale bescherming in EU-ontwikkelingssamenwerking

Fiche 2: Aanbeveling validatie niet-formeel en informeel leren

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 1: Mededeling Sociale bescherming in EU-ontwikkelingssamenwerking

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's.

Sociale bescherming in de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie.

Datum Commissiedocument

20 augustus 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 446

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201887

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Behandeling in Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking.

2. Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

3. Essentie voorstel

De agenda voor verandering beschrijft het EU-beleid voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst¹. De agenda bepleit onder meer een omvattender aanpak van menselijke ontwikkeling met steun voor een betere toegang tot gezondheidszorg, degelijk onderwijs en een betere sociale bescherming.

De Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties hebben de Commissie verzocht een voorstel te formuleren inzake sociale bescherming in de EU-ontwikkelingssamenwerking. De mededeling beschrijft de rol van sociale bescherming in inclusieve en duurzame ontwikkeling.

¹ Zie (COM (2011) 637: het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering.

De mededeling geeft een brede definitie van sociale bescherming als beleid en maatregelen die:

- bevorderen dat mensen, met name arme en kwetsbare bevolkingsgroepen, uit de armoede geraken of er niet in terecht te komen en beter bestand zijn tegen risico's en schokken, alsmede
- ernaar streven een hoger niveau van sociale voorzieningen te verzekeren, door inkomenszekerheid en toegang tot essentiële dienstverlening (in het bijzonder gezondheidszorg en onderwijs) zowel tijdens de actieve en niet actieve perioden en perioden van grotere behoeften.

De verplichting van de overheid om sociale bescherming te waarborgen, berusten op het recht op sociale voorzieningen als neergelegd in de universele verklaring van de rechten van de mens van 1948. De mondiale normen voor sociale voorzieningen zijn vastgesteld door de Internationale Arbeids Organisatie (ILO). Tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van de ILO van juni 2012 is de Aanbeveling betreffende de instelling van Sociale Beschermingsniveaus (*Social Protection Floors*) aangenomen, die de ILO-lidstaten oproept tot de gefaseerde instelling van een sociaal beschermingsstelsel dat aangepast is aan de lokale omstandigheden en mogelijkheden.

De Commissie komt in de mededeling niet met concrete voorstellen verdergaand dan dat de Commissie sociale bescherming centraal wil stellen in de reguliere onderhandelingen met partnerlanden over het ontwikkelingsbeleid. De Commissie ziet haar bijdrage niet zozeer financieel als wel op het vlak van technische assistentie en faciliteren bij de uitwisseling van ervaringen. De Commissie wil een coördinerende rol vervullen bij de uitvoering van het beleid ten aanzien van sociale bescherming van de lokaal aanwezige vertegenwoordigingen van de lidstaten in de desbetreffende ontwikkelingslanden. De EU stelt de vorming van publiek-private partnerschappen als een belangrijke modaliteit voor de vormgeving en uitvoering van het beleid ten aanzien van sociale bescherming.

4. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De EU is op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bevoegd op te treden en een gemeenschappelijk beleid te voeren (artikel 4VWEU). Dit belet de lidstaten niet hun eigen beleid uit te oefenen. De mededeling beoogt de rol van de EU-ontwikkelingssamenwerking te bespreken in het ondersteunen van beleid en systemen ten aanzien van sociale bescherming en doet geen voorstellen voor intensivering van de financiële ondersteuning van programma's op het gebied van sociale bescherming in de partnerlanden.

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Om de doelstelling van de mededeling, sociale bescherming in ontwikkelingssamenwerking, te bevorderen, heeft inzet op EU-niveau duidelijke meerwaarde. Daarnaast zijn de voorstellen van de Commissie complementair aan het Nederlandse bilaterale beleid.

Het proportionaliteitsoordeel is positief. Nederland ondersteunt de coördinerende rol die de Commissie op zich wil nemen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot sociale bescherming. De voorstellen van de Commissie passen in dit beleidskader.

Voor alsnog zijn er geen financiële gevolgen of gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten mee gemeoid.

5. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt deze mededeling. De mededeling geeft het belang aan van sociale bescherming in internationaal ontwikkelingsbeleid. Nederland onderschrijft de productieve rol van sociale bescherming voor sociale én economische doelen: voor arbeidsmarktflexibiliteit, koopkrachtige vraag, arbeidsrust, voor armoedebestrijding en het terugdringen van ongelijkheid, en als stabilisator bij veranderingsprocessen zoals mondialisering ('level playing field') en crises.

Nederland ondersteunt de coördinerende rol die de Commissie op zich wil nemen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot sociale bescherming.

Nederland vindt het van essentieel belang dat de EU hierin nauw samenwerkt met de ILO en andere relevante internationale organisaties zoals WHO, UNDP, Wereldbank, IMF, OESO en Raad van Europa.

In de mededeling wordt gesteld dat effectieve en duurzame sociale bescherming uiteindelijk gebaseerd dient te zijn op interne inkomensverdeling in plaats van internationale inkomensverdeling. De Nederlandse regering is het met deze constatering eens. Nederland wil gelijktijdig benadrukken dat er behoefte kan zijn aan EU ODA-middelen voor financiering van de uitvoering van beleid en de opbouw van systemen voor sociale bescherming, in het bijzonder in lage inkomens landen, fragiele staten en post conflict situaties binnen de bestaande financiële kaders die voor deze landen van toepassing zijn voor de EU hulpverlening. Nationaal gefinancierde programma's dienen echter het uiteindelijke doel te zijn. Hierbij is, zoals de Commissie aangeeft, het organiseren van effectief bestuur, uitvoering en beheer van overheidsfinanciën van groot belang. Er dient daarbij aandacht gegeven te worden aan capaciteitsopbouw van lokale overheden, die veelal verantwoordelijk zijn voor het leveren van diensten op effectieve en transparante wijze. Zo kan ook worden gewerkt aan de versterking van de houdbaarheid van systemen voor sociale bescherming op langere termijn.

Het is van belang dat landen zelf de dekkingsgraad van de sociale voorzieningen en het beschermingsniveau bepalen op basis van de nationale sociaaleconomische ontwikkeling, waardoor een flexibele stap voor stap benadering mogelijk wordt, gericht op zelf-geïdentificeerde doelgroepen.

De EU kan aansturen op een consultatie van alle actoren, inclusief de private sector, lokale en regionale overheden en de niet-gouvernementele organisaties. Daarnaast kan de EU inzetten op specifieke aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen in de samenleving, zoals slachtoffers van hiv/aids (in het bijzonder kinderen) en gehandicapten. Nederland pleit er echter voor om niet de verschillende groepen in de mededeling te benoemen, maar een algemene terminologie te hanteren.

Naast de inzet van technische assistentie, is het stimuleren van samenwerking tussen ontwikkelingslanden zeer van belang. De Commissie kan een sterke rol vervullen in het bijeenbrengen van verschillende partijen en in het ondersteunen van triangulaire samenwerking, zoals genoemd in de mededeling (samenwerking tussen organisaties uit het partnerland, een organisatie uit een EU-lidstaat en een derde organisatie uit een ander ontwikkelingsland).

Nederland ondersteunt de nadruk van de Commissie op het agenderen van sociale bescherming in de politieke dialoog met ontvangende landen. Een groot deel van de armen leeft in middeninkomenslanden. De regeringen van deze landen moeten, daar waar relevant, gestimuleerd worden om systemen en programma's op het gebied van sociale bescherming op te zetten. Hierbij zou een sterk accent gelegd moeten worden op de samenhang tussen werkgelegenheidsbeleid en sociale voorzieningen. Wat Nederland betreft dienen sociale zekerheidsstelsels een activerende werking te hebben.

Daarnaast moet sociale bescherming worden gezien als een onderdeel van andere sectoren waar ontwikkelingslanden op in kunnen zetten, bijvoorbeeld als onderdeel van het landbouwbeleid.

Nederland benadrukt de rol van sociale partners, de private sector en niet-gouvernementele organisaties voor het ontwikkelen van sociale bescherming programma's en het monitoren en evalueren van deze programma's.

Fiche 2: Aanbeveling validatie niet-formeel en informeel leren

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren

Datum Commissiedocument

05-09-2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 485

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201909

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2012) 253

Behandelingstraject Raad

De Onderwijs-, Jeugd-, Cultuur-, en Sportraad.

2. Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 165 en artikel 166 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Op grond van artikel 165, vierde lid, tweede streepje, VWEU neemt de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan. Dit gebeurt op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het Europese Parlement heeft hier geen rol in.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

N.v.t.

3. Essentie voorstel

Met deze aanbeveling (N.B. dus niet bindend) roept de Commissie de lidstaten op om ervoor te zorgen dat in 2015 nationale systemen voor de validatie van niet-formeel en informeel leren zijn ingevoerd. Ter verduidelijking niet-formeel leren zijn geplande activiteiten zoals opleidingen en trainingen. Informeel leren is leren dat voortvloeit uit dagelijkse bezigheden op het werk, in het gezin of in de vrije tijd.

Het voorstel zou de burgers in staat stellen om een volledige of gedeeltelijke kwalificatie te verkrijgen op grond van de vaardigheden en competenties die zij buiten het formele onderwijs hebben verworven. Nederland wordt gezien als één van de vier landen in Europa waar momenteel al sprake is van een omvattend systeem voor de validatie van niet-formeel en informeel leren.

4. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

Op het terrein van onderwijs is de Europese Unie, op grond van artikel 6, onderdeel e, artikel 165 en artikel 166 VWEU, bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen. Het realiseren van een nationaal validatiesysteem en de precieze invulling daarvan, valt binnen de bevoegdheid van de lidstaat.

Subsidiariteit

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel geeft de Commissie aan dat de verantwoordelijkheid voor een nationaal validatiesysteem ligt op nationaal niveau met inachtneming van nationale, regionale en/of lokale en sectorale behoeften voor de specifieke vormgeving.

De aanbeveling is bedoeld ter ondersteuning en stimulering van het beleid in de lidstaten op het terrein van validatie en beperkt lidstaten niet in hun beleidsruimte.

Het EU-optreden op het gebied van validatie met het oog op samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten kan de mobiliteit van werknemers en lerenden vergemakkelijken door een betere wederzijdse erkenning van niet-formeel en informeel verworven competenties. Door invoering van meer samenwerking en een betere coördinatie tussen de lidstaten zal de transparantie van validatiesystemen toenemen en zal het wederzijdse vertrouwen van de lidstaten in elkaars validatiesystemen worden versterkt.

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze aanbeveling is deels positief, deels negatief. Nederland vindt dat een aantal onderwerpen waaraan in de aanbeveling wordt gerefereerd, tot de nationale competentie van de lidstaten dient te blijven behoren. Het gaat daarbij in het bijzonder om:

- de suggestie dat op nationaal niveau gewerkt zou moeten worden met deelkwalificaties met een vaststaande waarde in termen van studiepunten (Dit is tegenstrijdig met de bestaande Nederlandse autonomie van instellingen);
- de suggestie dat mensen uit andere lidstaten op basis van in een andere lidstaat gevalideerd niet-formeel en informeel leren toegelaten zouden moeten worden tot gereguleerde beroepen in Nederland.

Ten aanzien van beide bovengenoemde punten zal Nederland dus niet akkoord gaan met eventuele toekomstige wetgevende voorstellen op EU-niveau, omdat deze in onze ogen tot de competentie van de lidstaten dienen te blijven behoren.

Proportionaliteit

De in de aanbeveling verzochte acties zijn grotendeels proportioneel in die zin dat ze niet verder gaan dan nodig om de gestelde doelen te bereiken. Evenals bij de subsidiariteit wordt met betrekking tot de proportionaliteit het voorbehoud gemaakt van de bij de Nederlandse positie gemaakte kanttekeningen, onder andere op het punt van de deelkwalificaties en de gevolgen voor gereguleerde beroepen. Daarnaast zijn ook de onderdelen in de aanbeveling over specifieke doelgroepen niet proportioneel. Het betreft daarbij de passages in aanbeveling 3 over kansarme groepen en werklozen. Nederland voert geen doelgroepenbeleid op het terrein van validatie (zie ook de Nederlandse positie). Het benoemen van specifieke doelgroepen is niet noodzakelijk en dus niet proportioneel voor het realiseren van een nationaal validatiesysteem.

Financiële consequenties

Er zijn geen additionele gevolgen voor de rijksbegroting. In Nederland is reeds sprake van een nationaal validatiesysteem. Er zijn wat dat betreft ten opzichte van de huidige situatie geen additionele middelen noodzakelijk voor de invoering van een dergelijk systeem.

Het huidige systeem wordt deels door de markt gefinancierd. De kosten voor het Rijk betreffen de uitvoeringskosten van DUO, de ondersteuningskosten van het Kenniscentrum EVC en de fiscale maatregelen om het Erkennen van Verworven Competenties (EVC) te stimuleren. Op grond van artikel 14, eerste lid, onderdeel h, van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen kan de werkgever gebruik maken van de afdrachtvermindering onderwijs voor een werknemer die een EVC-procedure volgt waarvoor een erkenning is afgegeven, indien de werkgever de kosten van de EVC-procedure vergoedt. Individuen kunnen de kosten van een EVC-procedure aftrekken van de inkomstenbelasting als scholingsuitgaven.

Administratieve lasten en regeldruk

De administratieve lasten en regeldruk zullen naar verwachting niet toenemen als gevolg van de uitvoering van de aanbeveling. In Nederland is reeds sprake van een nationaal validatiesysteem.

5. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland onderschrijft de aanbeveling en het belang van de validatie van leerresultaten die door niet-formeel en informeel leren zijn verworven in het kader van een leven lang leren. Het werkt drempelverlagend en bevordert daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast is het een instrument dat de duurzame inzetbaarheid en arbeidsparticipatie onder alle leeftijdscategorieën vergroot en daarmee de dynamiek en economische groei van een land bevordert.

De aanleiding voor de huidige aanbeveling is het ontbreken van een nationaal validatiesysteem in de meerderheid van de EU-lidstaten. Het is daarom begrijpelijk dat er veel aandacht is in de aanbeveling voor het systeem dat nodig is om te komen tot validatie. De Nederlandse ervaring leert dat validatie, ook op het niveau van de individuele deelnemer, geen doel op zich is. Validatie blijkt in de praktijk nagenoeg altijd een instrument voor de realisatie van een verder gelegen onderwijs- of arbeidsmarktdoel. Nederland benadrukt het belang van de effectieve realisatie van deze einddoelen bij het vormgeven van een nationaal validatiesysteem. De Nederlandse ervaring leert verder dat kwaliteitsborging cruciaal is om het effect van de validatie van niet-formeel en informeel leren te maximaliseren. Het realiseren van deze kwaliteitsborging vergt de nodige investeringen.

Nederland kan de aanbeveling van de Commissie richting de lidstaten steunen om in uiterlijk 2015 een nationaal validatiesysteem voor niet-formeel en informeel leren in te voeren. Nederland behoort tot één van de vier landen – samen met Finland, Frankrijk en Luxemburg – waar reeds sprake is van een omvattend systeem. In Nederland is er momenteel veel aandacht voor de kwaliteit, het gebruik en de effectiviteit van het huidige systeem.

Nederland onderschrijft de door de Commissie benoemde onderdelen van validatie: identificatie, documentatie, beoordeling en certificering. De in Nederland ontwikkelde Kwaliteitscode EVC en het systeem van validatie dat leidt tot een ervaringscertificaat is in lijn met deze onderdelen. Nederland plaatst vraagtekens bij de aanbeveling dat burgers ook afzonderlijk van deze onderdelen gebruik moeten kunnen maken. Is er in dat geval, bijvoorbeeld wanneer niet wordt beoordeeld en/of gecertificeerd, nog wel sprake van validatie? Nederland is van mening dat minimaal de eerste drie stappen noodzakelijk zijn om te kunnen spreken van validatie.

In Nederland wordt bij de implementatie van verschillende instrumenten waar mogelijk gekeken naar onderlinge samenhang. Bij de validering van niet-formeel en informeel leren gaat het specifiek om gerelateerde instrumenten als het nationale kwalificatiekader (NQF) dat is ontwikkeld in overeenstemming met het Europees kwalificatiekader (EQF), het Europees puntenoverdrachtsysteem

(European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS) en het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (European Credit System for Vocational Education and Training, ECVET).

Nederland is kritisch ten opzichte van de oproep om het validatiesysteem specifiek te richten op kansarme groepen. Zoals elders in de aanbeveling benoemd zou iedere burger gebruik moeten kunnen maken van validatie. Een nationaal validatiesysteem is daarom gericht op alle burgers en niet op specifieke groepen. Zo wordt validatie in Nederland veel als arbeidsmarktinstrument gebruikt door werkenden. Ook plaatst Nederland vraagtekens bij de aanbeveling om werklozen "binnen drie maanden nadat de behoefte hieraan is geconstateerd" een gelegenheid te bieden om hun vaardigheden en competenties te laten beoordelen. Onduidelijk is wie deze behoefte constateert, van wie welke actie wordt gevraagd binnen die termijn van drie maanden en welke (financiële) verantwoordelijkheden daarmee samenhangen. Nog belangrijker is dat in Nederland validatie in principe toegankelijk is voor iedereen: voor werkenden en niet-werkenden, van hoog-tot-laagopgeleid, jong en oud, man en vrouw, autochtonen en migranten. Nederland voert geen doelgroepenbeleid op het terrein van validatie en kan zich daarom niet vinden in deze aanbeveling.

Nederland plaatst vraagtekens bij het beginsel van betaalbaarheid. Het is onduidelijk wat de Commissie hiermee precies bedoelt, betaalbaarheid is immers een relatief begrip. Momenteel wordt validatie in Nederland fiscaal gestimuleerd, zoals beschreven bij punt 2 onderdeel financiële consequenties, maar dit is een nationale politieke afweging. Daarnaast is validatie in Nederland een marktactiviteit. De prijs is dus, zoals in elke markt, afhankelijk van vraag en aanbod. Indien betaalbaarheid betekent dat de overheid verantwoordelijk is voor de prijsstelling en/of verplicht is om validatie (gedeeltelijk) te financieren, dan kan Nederland daar niet mee instemmen.

In de aanbeveling wordt gesproken over kwalificaties voor validatie die "gelijk of gelijkwaardig" zijn aan kwalificaties voor formele onderwijsprogramma's en de verschillende instrumenten voor studiepunten (ECTS, ECVET). Mogelijk wordt hiermee bedoeld op deelkwalificaties met een vaststaande waarde uitgedrukt in aantallen studiepunten. Als dit het geval is, dan is dit in strijd met de Nederlandse wet- en regelgeving waarin examencommissies een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben. Het is ook in strijd met de Nederlandse situatie waarin geen sprake is van uniforme onderwijsprogramma's, met vastgelegde, uniforme aantallen studiepunten gekoppeld aan deelkwalificaties of onderdelen van onderwijsprogramma's. Verder impliceert de passage over gedeeltelijke kwalificaties, specifiek de verwijzing naar de erkenning van beroepskwalificaties, dat het niet alleen gaat over vrijstellingen in het onderwijs, maar ook over de erkenning van (onderdelen) van kwalificaties die horen bij wettelijke beroepsvereisten die aan beroepsbeoefenaars van gereguleerde beroepen worden gesteld. De Nederlandse ervaring leert dat de kwaliteitsborging en uitwisselbaarheid van validatie een grote uitdaging is. Een mogelijke route openstellen richting

beschermde beroepen via internationale validatie is in deze fase, waarin veel landen aan het begin staan van de realisatie van een nationaal validatiesysteem, dan ook niet wenselijk.

Nederland onderschrijft het belang van de betrokkenheid van relevante actoren in de keten van validatie. Zowel aan de vraagkant (met name de sociale partners) als de aanbodkant (met name de formele onderwijsaanbieders).