

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4023

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Vaardigheidsunie

Fiche: Voorstel Verlaging Beschermde Status Wolf Habitatrichtlijn
(Kamerstuk 22 112, nr. 4024)

Fiche: Verordening programma voor onderzoek en opleiding Euratom
2026–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 4025)

Fiche: Verordening leningen-instrument voor defensie-uitgaven
(Kamerstuk 22 112, nr. 4026)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Vaardigheidsunie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 maart 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 90, COM (2025) 88, COM (2025) 89
- d) *dEUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0090>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0088&qid=1743599571236>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0089&qid=1743599108842>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport of Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 5 maart jl. een mededeling over een Vaardigheidsunie, een actieplan voor basisvaardigheden en een strategisch plan voor STEM¹ onderwijs gepresenteerd. De mededeling richt zich op vier doelen en gaat daarna in op investeringen en financiering en de ondersteunende bestuurlijke inrichting. Per doel kondigt de Commissie in de mededeling voor de komende jaren verschillende voorstellen aan.

Het eerste doel betreft een strategisch plan voor het gecoördineerd opbouwen van vaardigheden voor kwalitatief hoogwaardige banen dat vooral tekorten aan vaardigheden en mismatches op de arbeidsmarkt moet tegengaan. Een nieuwe Europese strategie voor het mbo moet de aantrekkelijkheid, excellentie, kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van het mbo verbeteren.

De Commissie wil ook de basisvaardigheden van EU-burgers bevorderen, en stelt een Actieplan Basisvaardigheden voor met onder andere een steunregeling voor basisvaardigheden en een gewijzigd Europees streefdoel voor basisvaardigheden.² De Commissie wil ook de deelname aan en kwaliteit en resultaten van STEM-onderwijs stimuleren door een Strategisch Plan STEM Onderwijs en drie nieuwe Europese streefdoelen.³ Andere maatregelen zijn onder meer een EU-agenda voor leerkrachten en

¹ Science, Technology, Engineering, Mathematics

² Het aandeel laag presterende leerlingen in lezen, wiskunde, wetenschap en digitale vaardigheden moet minder dan 15% bedragen, terwijl het aandeel hoog presterende leerlingen ten minste 15% moet bedragen.

³ Het aandeel ingeschreven STEM-studenten in initieel beroepsonderwijs moet ten minste 45% bedragen, waarvan 1 op de 4 studenten vrouw is; het aandeel studenten op tertiair niveau moet ten minste 32% bedragen waarvan ten minste 2 op de 5 studenten vrouw zijn; het aandeel studenten dat is ingeschreven voor een promotie-opleiding in ICT is ten minste 5%, waarvan ten minste 1 op 3 vrouw zijn.

opleiders; een competentiekader voor wetenschappelijke staf en een Routekaart digitaal onderwijs en digitale vaardigheden.⁴

Met het tweede onderdeel van de Mededeling stelt de Commissie acties voor om vaardigheden te ontwikkelen en te behouden gedurende het werkende leven. De Commissie kondigt aan om de ontwikkeling van nationale individuele leerrekeningen te ondersteunen en het gebruik van microcredentials (certificaten voor specifieke vaardigheden) te stimuleren. Er wordt ook een vaardigheidsgarantie getest, bedoeld om werknemers die betrokken zijn bij herstructureringsprocessen of werkloos dreigen te worden, de kans te geven zich verder te ontwikkelen. Ook zal publiek-private samenwerking binnen strategische sectoren worden gestimuleerd. Verdere aankondigingen betreffen een versterkt en gestroomlijnd Pact voor Vaardigheden,⁵ een evaluatie en mogelijke uitbreiding van EU-academies voor vaardigheden, en de uitbreiding van de Europese Alliantie voor Leerwerkplaatsen.⁶

Het derde onderdeel is gericht op mobiliteit en de uitwisseling van vaardigheden. De Commissie kondigt voor 2026 een initiatief aan voor de erkenning van vaardigheden in EU-lidstaten (*Skills Portability Initiative*), onder meer gebaseerd op het huidige wettelijk kader voor gereguleerde beroepen.⁷ Ook wordt een Europees kader voor de automatische erkenning van studiekwalificaties en leerperioden in het buitenland aangekondigd en zal toetreding van de EU tot de Lissabon Erkenningsconventie in de context van de Raad van Europa en UNESCO⁸ worden verkend. De Commissie wil de ontwikkeling van gezamenlijke Europese studieprogramma's stimuleren, zo mogelijk resulterend in een Europees diploma(-label) in het hoger onderwijs,⁹ en de haalbaarheid verkennen van een equivalent van dit diploma(-label) voor het beroepsonderwijs. Ook zal de ontwikkeling van een Europese juridische status voor allianties van instellingen uit hbo en wo en een *investment pathway* voor Europese Universiteiten Allianties worden onderzocht. De samenwerking tussen Centra voor excellent beroepsonderwijs zal worden versterkt, en een proefproject voor allianties tussen Europese scholen gestart. Ook overweegt de Europese Commissie acties om de Richtlijn Beroepskwalificaties te moderniseren.

Het vierde onderdeel bevat maatregelen om de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels aantrekkelijker te maken voor mensen van buiten de EU, met als doel talent aan te trekken. In 2030 wil de Commissie tenminste 350.000 studenten aantrekken van buiten de EU. Het bestaande Horizon Europe programma «*Marie Skłodowska-Curie-acties*» zal een «*Choose Europe*»-dimensie ontwikkelen en Erasmus Mundusbeurzen en de promotieactiviteiten voor «*Study in Europe*» zullen worden opgeschaald. Daarnaast zet de Commissie in op de uitrol van de toekomstige EU-talentenpool.¹⁰ Blijkens de mededeling zal de in de *Politieke richtsnoeren voor de volgende Europese Commissie 2024–2029* aangekondigde Visumstrategie ook voornemens uitwerken om de komst van studenten, onderzoekers en gekwalificeerde professionals van buiten de EU te faciliteren op basis van bestaande wetgeving. Voorts wil de Commissie in landen van herkomst arbeidskrachten opleiden voor

⁴ Als vervolg op de evaluatie van het nu lopende EU Actieplan Digitaal Onderwijs 2021–2027, zie daarvoor ook de Nederlandse input: Tweede Kamer, 2024–2025, 22 112, nr. 3965

⁵ Homepage of Pact for skills

⁶ European Alliance for Apprenticeships - European Commission

⁷ Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

⁸ wetten.nl - Regeling - Verdrag inzake de erkenning van getuigschriften betreffende hoger onderwijs in de Europese regio - BWBV0002946

⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 22 112, nr. 3938

¹⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 22 112, nr. 3859.

Europese markten enerzijds, en vaardigheden ontwikkelen in partnerlanden anderzijds. Deze programma's worden ontwikkeld onder de Talentpartnerschappen en zullen ook deel uitmaken van de in 2026 te lanceren «*Multipurpose Legal Gateway Offices*».

Naast bovengenoemde onderdelen roept de mededeling op tot meer publieke en private investeringen in onderwijs en vaardigheden. De Vaardigheidsunie krijgt daarnaast een eigen governance, die wordt gekoppeld aan de bestaande, maar te vereenvoudigen governance van de Europese onderwijsruimte.¹¹ Een Europees observatorium zal strategische gegevens en prognoses verschaffen over de beschikbaarheid, gebruik en behoeften aan vaardigheden in concrete sectoren en regio's, alsook over de prestaties van onderwijs- en opleidingsstelsels. De Commissie zal een Europese Raad voor vaardigheden op hoog niveau instellen met ondernemers, onderwijsinstellingen en sociale partners. Deze raad zal EU-beleidsmakers ondersteunen bij vaardighedenbeleid en input leveren voor aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Tot slot kondigt de Commissie ook een EU-27 aanbeveling aan in het kader van het Europees Semester gericht op menselijk kapitaal.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Masterplan basisvaardigheden, dat in 2022 is gestart, en zich richt op het funderend onderwijs, heeft als doel de leerprestaties van leerlingen duurzaam te verbeteren op de kerngebieden lezen, schrijven, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid.¹² In het mbo is er de Aanpak basisvaardigheden mbo.¹³ Basisvaardigheden in het mbo zijn onderdeel van de drievoudige kwalificatie, omdat ze nodig zijn voor het uitoefenen van een beroep, het actief en betrokken mee te doen in de samenleving en voor blijvende ontwikkeling. De lerarenstrategie van het kabinet is gericht op het zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel.¹⁴ Wat betreft STEM-onderwijs zijn voor het Nederlandse funderend onderwijs de kerndoelen (vooral die onder het leergebied Mens en Natuur) het uitgangspunt voor de kennis van leerlingen aan het einde van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Vanaf schooljaar 2027/2028 staan alle kerndoelen naar verwachting in wet- en regelgeving. Daarnaast stimuleren twee programma's techniek- en technologie onderwijs: *Sterk Techniek Onderwijs*¹⁵ (beroepsgericht vmbo) en *Techkwadraat*¹⁶ (po en vo). Het beleid gericht op instroom in bèta technisch onderwijs is beschreven in de kabinetsbrief Actieplan groene en digitale banen (2023).¹⁷ Het kabinet zet € 30 miljoen per jaar in voor de tekortsectoren in het hbo, waarvan € 14 miljoen beschikbaar is voor de sector techniek om de instroom te verhogen, aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren en uitval en switch te verminderen. De sectorplannen gericht op taakverdeling en profilering tussen en van universiteiten bedragen in totaal € 140 miljoen voor bèta en techniek samen.¹⁸ Het nationaal versterkingsplan microchip-talent heeft veel potentie om STEM-onderwijs in verschillende onderwijssectoren te stimuleren.¹⁹

¹¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 22 112, nr. 2965; 21 501-34, nr. 355; 21 501-34, nr. 367.

¹² Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 762.

¹³ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 524, nr. 603.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 27 923, nr. 49.

¹⁵ Sterk Techniekonderwijs

¹⁶ Homepage • Techkwadraat

¹⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 544, nr. 1173.

¹⁸ Sectorplannen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek | Wetenschap | Rijksoverheid.nl[1309171926]

¹⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 338, nr. 280.

Wat betreft de bij- en omscholing om te voorzien in toekomstbestendige vaardigheden is het kabinetsbeleid gericht op leven lang ontwikkelen (hierna: LLO) relevant. Met betrekking tot LLO zijn overheid, werkgevers, onderwijsinstellingen en individuen gezamenlijk verantwoordelijk. 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. Aanvullend kabinetsbeleid richt zich onder meer op het stimuleren van structurele investeringen in (informele) scholing om arbeidsproductiviteit te vergroten en als individu relevant te blijven op de arbeidsmarkt. Het kabinet wil leren en ontwikkelen in het MKB verbeteren met de SLIM-regeling. Ook richt het kabinet zich op het versterken van mobiliteit in belangrijke sectoren via de Sectorale Ontwikkelpaden. LLO is belangrijk voor onderwijs dat toekomstbestendig is. Daarnaast wil het kabinet de samenwerking tussen onderwijs en de arbeidsmarkt verbeteren, om zo de aansluiting en match tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren.²⁰ Nationaal werkt het kabinet ook aan de uitwerking van een gemeenschappelijke vaardighedentaal, CompetentNL,²¹ voor een makkelijkere match tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod en tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Ook is er aandacht voor de toegankelijkheid van LLO voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie of mensen die minder zelfredzaam zijn.

Over de mobiliteit en circulatie van vaardigheden in de EU kan er op gewezen worden dat Nederland zich in 2008 heeft gecommitteerd aan het Europees kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (EQF), in 2012 is het Nederlands kwalificatieraamwerk (NLQF) ontwikkeld en een Nationaal coördinatiepunt NLQF opgezet. Sinds 1 januari 2025 bestaat hiervoor een wettelijke grondslag.²² Daarnaast zijn de Nederlandse inspanningen gericht op automatische erkenning van hoger onderwijs kwalificaties, onder meer in het Bologna-proces. Het multilaterale verdrag tussen de Benelux-landen en de Baltische staten is hier een voorbeeld van.²³ Zowel Nuffic als SBB hebben een wettelijke taak in diplomawaardering van niet-Nederlandse diploma's op hbo, wo resp. (v)mbo niveau. Voor de toegang tot een gereguleerd beroep²⁴ kunnen bevoegde autoriteiten derdelanders vragen om, naast het overleggen van de benodigde kwalificaties, een beroepsinhoudelijke toets uit te voeren.²⁵

Met betrekking tot het aantrekken en behouden van internationaal talent van buiten de EU, ziet het kabinet arbeidsmigratie van buiten de EU niet als structurele oplossing voor de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt, met uitzondering van selectieve kennismigratie. Het kabinet wil een gericht maar ook uitnodigend beleid blijven voeren voor kennismigranten die belangrijk zijn voor onze economie en samenleving. Het aantrekken, ontwikkelen en behouden van onderzoekstalent blijft van

²⁰ Werkagenda mbo 2023–2027: Samen Werken aan Talent. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D06061&did=2023D06061>; Kamerbrief over uitwerking plannen arbeidsmarktkrapte en brede arbeidsmarktagenda | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

²¹ competentnl

²² wetten.nl - Regeling - Wet NLQF - BWBR0050058. Deze wet voorziet in de generieke inschaling van formele opleidingen in het NLQF en de verplichte vermelding van het NLQF-niveau en het daaraan gerelateerde EQF-niveau op diploma's van formele opleidingen.

²³ Verdrag - Overheid.nl | Verdragenbank

²⁴ Zoals verpleegkundigen, geneeskundigen, architecten, accountants, advocaten, elektriciens en ingenieurs.

²⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 22 112, nr. 3858 (BNC-fiche over de Aanbeveling van de Commissie inzake de erkenning van kwalificaties van onderdanen van buiten de EU (derde landen), p. 6.

belang om de toppositie van de Nederlandse wetenschap te behouden en te versterken. Daarnaast zet het kabinet in op het in balans brengen van in- en uitgaande studentenmobiliteit (Wet internationalisering in balans). Nederland leidt relatief veel studenten op uit andere lidstaten, terwijl er veel minder studenten uit Nederland in andere lidstaten een opleiding volgen. Bij het aangaan van internationale samenwerkingen en het aantrekken van talent is kennisveiligheid een randvoorwaarde. Nederland neemt vooralsnog niet deel aan de Talentpartnerschappen, maar heeft de mogelijkheid als waarnemer aan te sluiten bij gesprekken die de Commissie in dit kader voert met Marokko, Tunesië en Egypte.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de Vaardigheidsunie. Met de mededeling wordt aangesloten bij de analyse in het Draghi-rapport en het Concurrentievermogen Kompas²⁶ dat een goed opgeleide beroepsbevolking met de juiste vaardigheden essentieel is voor het concurrentievermogen van de EU. Lidstaten staan op dit gebied voor gedeelde uitdagingen. De voorgestelde maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van onderwijs, gezamenlijke aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt, verhoging van de arbeidsproductiviteit en verdienvermogen en het realiseren van ambities op het gebied van de transitie. De mededeling sluit hiermee ook aan bij recent kabinetsbeleid om met onderwijs en onderzoek meer bij te dragen aan maatschappelijke opgaven, waarbij ook gericht opleiden voor specifieke sectoren op de arbeidsmarkt hoort.²⁷ Het kabinet verliest hierbij niet uit het oog dat onderwijs(-beleid) naast de bijdrage aan maatschappelijke opgaven en arbeidsmarkt ook belangrijke doelstellingen gericht op individuele ontwikkeling, leermobiliteit, burgerschap en inclusie heeft. Onderwijsinstellingen zijn ook een basis voor wetenschappelijke vooruitgang. Voor het kabinet is het daarom van groot belang dat de in 2021 gestarte samenwerking tussen lidstaten gericht op de Europese onderwijsruimte en de hiervoor richting 2030 geformuleerde streefdoelen en governance²⁸ worden voortgezet en waar nodig aangepast op basis van de evaluatie die de Commissie later dit jaar zal presenteren. Het kabinet onderstreept daarnaast dat LLO en om- en bijscholing een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheid, onderwijsinstellingen, sociale partners en individuen. De overheid vervult hierin een faciliterende rol aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van werkenden, werkzoekenden en werkgevers die daarbij ondersteund worden door sociale partners en hun organisaties.

Het kabinet zal aankomende aangekondigde voorstellen mede beoordelen in het licht dat onderwijs en vaardigheden beleidsterreinen zijn waar de bevoegdheden van de Europese Unie beperkt zijn. Op voorhand kan worden opgemerkt dat sommige voorstellen hiermee op gespannen voet staan, zoals het idee van een Europees diploma(label) voor het beroeps-onderwijs; automatische erkenning van leerperioden in het buitenland in het funderend onderwijs en mbo en de precieze reikwijdte van het aangekondigde Skills Portability Initiative dat een wettelijke basis zou kunnen krijgen. Hoewel het kabinet de aandacht voor basisvaardigheden en voor STEM onderwijs ondersteunt, plaats het kabinet kanttekeningen bij een aantal concrete voorstellen, zoals streefdoelen en acties die raken aan de inhoud van het nationale curriculum. Hierna geeft het kabinet een eerste, niet uitputtend oordeel over de belangrijkste aangekondigde initiatieven.

²⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 22 112, nr. 4004.

²⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 288, nr. 1185.

²⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 22 112, nr. 2965; 21 501-34, nr. 355; 21 501-34, nr. 367.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor beroepsonderwijs en de aankondiging van een strategie op dit gebied, als basis voor een innovatief, adaptief en krachtig mbo, maar zal informeren hoe deze zich zal verhouden met de eerdere Raadsaanbeveling beroepsonderwijs²⁹ en de voor najaar 2025 aangekondigde vernieuwing van de Osnabrück verklaring uit 2020. Het kabinet verwelkomt de aandacht voor het verbeteren van basisvaardigheden, die aansluit bij de nationale analyse en aanpak. Beheersing van basisvaardigheden is een voorwaarde voor LLO en een wendbare, zelfredzame bevolking. Het valt daarbij echter op dat de Commissie aan het begrip basisvaardigheden een bredere invulling dan Nederland zelf geeft.³⁰ Nederland onderschrijft het belang van de verbetering van basisvaardigheden en uitwisseling van best practices op dit gebied. Het aangekondigde ondersteuningsmechanisme kan hieraan bijdragen. De in het EU-actieplan voorgestelde maatregelen voert Nederland zelf al grotendeels uit met de inzet op basisvaardigheden in zowel het funderend als het beroepsonderwijs. Het lijkt op dit moment niet voor de hand liggend om deze nationale aanpak aan te vullen door deel te nemen aan een (pilot voor) het EU-ondersteuningsmechanisme. Wel zal het kabinet de uitkomsten van de pilot bestuderen om te zien of hieruit lessen kunnen worden getrokken voor onze nationale aanpak. Het EU-actieplan basisvaardigheden bevat ook enkele acties die de competentie van de EU te buiten gaan, omdat de EU hiermee zich rechtstreeks met onderwijsinhoud en -methoden zou mengen. Het kabinet is vooralsnog terughoudend wat betreft nieuwe streefdoelen voor basisvaardigheden.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor het verbeteren van STEM-onderwijs, de aandacht voor STEM-onderwijzers en het aantrekken van meer studenten op dit gebied, die goed aansluit bij de nationale beleidsmaatregelen zoals de programma's Techkwadraat en STO. Het kabinet ondersteunt in het bijzonder ook de inzet gericht op een betere genderbalans in STEM-onderwijs, waar Nederland zich ook voor inzet. Het STEM strategisch plan bevat echter ook enkele acties die minder effectief op EU-niveau zijn en/of zich vanuit de EU te direct richten op nationale onderwijsinhoud of -methoden, zoals bijvoorbeeld het promoten van lesmateriaal. De drie bovengenoemde nieuwe kwantitatieve streefdoelen voor de EU m.b.t. STEM dienen nog bestudeerd te worden, net als de daarbij te hanteren definitie van STEM.³¹ Nederland zal pleiten voor meer aandacht voor de (regionale en sectorale) STEM-ecosystemen waarin onderwijsinstellingen functioneren. Het kabinet verwelkomt de aandacht voor de aantrekkelijkheid van leraren- en onderzoekersloopbanen en ziet de aangekondigde EU Leraren- en Opleidersagenda met belangstelling tegemoet. Wat betreft het aangekondigde Europees competentiekader voor academisch personeel, dat het al bestaande Europees competentiekader voor onderzoekers aanvult, zal het kabinet de Commissie oproepen de beide kaders te integreren, in lijn met het Nederlandse beleid gericht op «Erkennen en Waarderen»³² en zal gevraagd worden naar de relatie met de Raadsaanbeveling over onderzoekersloopbanen.³³ Het kabinet zal bij de Commissie pleiten voor een geïntegreerde benadering van hoger onderwijs- en wetenschapsbeleid, mede gelet op de recente aankondiging

²⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 22 112, nr. 2907.

³⁰ Naast de vier die in Nederland hieronder verstaat (naast lezen, schrijven en wiskunde, ook burgerschap en digitale geletterdheid), is ook wetenschap opgenomen.

³¹ Het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie heeft recent gewezen op inconsistente definities, zie STEM education: report highlights need for more policy efforts and research | European Education Area. De nu voorgestelde streefdoelen zijn nog niet geaccordeerd door de nationale statistische experts in de EU Standing Group on (Educational) Indicators and Benchmarks (SGIB).

³² Kamerstukken II, 2023–2024, 31 288, nr. 1147.

³³ Kamerstukken II, 2023–2024, 21 501-30, nr. 590.

in het Concurrentievermogen Kompas van een «Verordening (Europese) onderzoeksruimte».³⁴

Het kabinet is positief over een faciliterende rol voor de Commissie en de ondersteuning van initiatieven van lidstaten die bijdragen aan een toekomstbestendige «skills-infrastructuur» die leren en ontwikkelen voor iedereen mogelijk maakt. Dit kan de nationale uitwerking van de gezamenlijke LLO-agenda ondersteunen,³⁵ bijvoorbeeld door de aangekondigde Europese initiatieven zoals het uitwisselen van kennis en beste praktijken in het kader van de Raadsaanbeveling Individuele Leerrekeningen,³⁶ de mogelijkheden van een Pilot voor Skills Garantie, en herziening van staatssteunregels op het gebied van opleidingen. Het kabinet ondersteunt het verder stimuleren van flexibele leertrajecten en het gebruik daarbij van micro-credentials, mits de Europese benadering³⁷ voldoende ruimte biedt voor nationale praktijken met duidelijke meerwaarde voor werkvelden en gebruikers. Het kabinet verwelkomt een grondige evaluatie van al bestaande EU-Vaardighedenacademies, zoals de Net-Zero Industry Academy. Positieve evaluatieresultaten zijn voor Nederland van belang voor de door de Commissie genoemde uitbreiding met academies voor 10 andere terreinen.

Het kabinet is positief over een faciliterende rol voor de Commissie bij de ontwikkeling van instrumenten voor (h)erkenning van (beroeps-)vaardigheden. Deze instrumenten kunnen individuen beter ondersteunen bij het benutten van kansen op de interne markt en het vrij verkeer binnen de Unie en verdere ontwikkeling van hun loopbaan in de EU. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat EU-maatregelen op dit gebied aanvullend en ondersteunend moeten zijn aan nationaal onderwijs en arbeidsmarktbeleid. Het kabinet verwelkomt instrumentarium voor werkenden, die het mogelijk maakt om werkervaring beter inzichtelijk te maken voor werkgevers en onderwijsinstellingen. Uiteindelijk blijft erkenning van werkervaring aan werkgevers en onderwijsinstellingen. Het kabinet kijkt dan ook met interesse naar de resultaten van de verkenning tot een initiatief over *Skills Portability*. De verkenning moet ook verduidelijken wat «skills» in dit verband inhouden, welke obstakels er nu bestaan voor niet gereguleerde beroepen en waar bestaande instrumenten niet volstaan. Het kabinet staat terughoudend tegenover een gemeenschappelijk Europees kader voor de automatische erkenning van studiekwalificaties en leerperioden in het buitenland voor zowel hbo, wo, mbo als het funderend onderwijs³⁸ en Europees diploma(-label) voor beroepsonderwijs en -opleiding. Het kabinet zal voorstellen om eerst prioriteit te geven aan de verschillende bestaande erkennings- en kwaliteitsborgingsinstrumenten in het mbo alvorens te werken aan een Europees diploma voor beroepsonderwijs en -opleiding dat gezien de diversiteit aan onderwijsstelsels en beroepen in de lidstaten moeilijk realiseerbaar zal zijn. Het kabinet verwelkomt aandacht van de Europese Commissie voor modernisering van de richtlijn beroepskwalificaties, omdat die ook bij kan dragen aan het opdoen van de juiste vaardigheden en daarmee tekorten in maatschappelijk relevante sectoren kan helpen verlichten. Het kabinet staat zeer positief tegenover de aangekondigde versterking van de Centra voor excellent beroepsonderwijs, maar ziet vooralsnog niet de meerwaarde van Schoolallianties in het funderend onderwijs.

³⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 22 112, nr. 4004

³⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 30 012, nr. 157.

³⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 22 112, nr. 3295.

³⁷ Kamerstukken II, 2021–2022, 22 112, nr. 3317.

³⁸ Automatische erkenning van leerperioden in het buitenland in het funderend onderwijs neemt de mogelijkheid weg voor scholen een eigen beoordeling van het niveau van leerlingen te maken, die ook rekening houdt met de huidige grote verschillen in onderwijscurricula tussen lidstaten.

Het kabinet ziet arbeidsmigratie niet als structurele oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt, maar herkent wel de noodzaak om gericht en selectief talent aan te trekken dat van belang is voor de Nederlandse kenniseconomie. Daarbij is het essentieel dat lidstaten ruimte houden voor een eigen invulling van arbeidsmigratie- en arbeidsmarktbeleid. De kabinetsinzet voor de EU Talentenpool is vastgelegd in het BNC-fiche.³⁹ Het kabinet zal om nadere toelichting vragen over de aangekondigde Visumstrategie en de Multipurpose Legal Gateway Offices, wacht concrete voorstellen van de Commissie af en zal deze kritisch beoordelen.

Het kabinetsbeleid is tevens gericht op het krijgen van meer grip op de instroom van internationale studenten naar Nederland en het realiseren van meer gebalanceerde studiemobiliteit tussen EU-lidstaten. Nederland ontvangt al relatief veel niet-EER studenten in vergelijking met de meeste EU-landen. In het mbo is het complex om studenten van buiten de EU aan te trekken door gebrek aan volledige studies in het Engels. Ook geldt een restrictief toelatingsbeleid. Het kabinet is daarom vooralsnog geen voorstander van het voorgestelde streefdoel van 350.000 studenten van buiten de EU en zal ook aandringen op verheldering van de eventueel beoogde verdeelsleutel van een dergelijk streefdoel en van de andere maatregelen wat betreft de beoogde doelgroepen (mbo en/of hbo en wo; gediplomeerden of volledige opleiding in de EU). Het kabinet onderschrijft het belang van de in de mededeling benoemde programma's voor talentvolle onderzoekers onder Horizon Europe, zoals de European Research Council en de Marie- Skłodowska Curie acties, en wacht met interesse op de resultaten van de pilot «Choose Europe» in aanloop naar het volgende kaderprogramma.

Wat betreft de onderdelen gericht op financiering en beheer overweegt het kabinet het volgende. Het kabinet onderschrijft allereerst het belang van investeren in onderwijs en in de vaardigheden van mensen. Het is voor de werkzekerheid en voor de noodzakelijke productiviteitsgroei belangrijk dat iedereen zich een leven lang blijft ontwikkelen. Dat vraagt een sterke benutting van bestaande publieke en private investeringen in LLO. Zo worden in Nederland bijvoorbeeld tijdens de huidige EU-begroting 2021–2027 ESF+, JTF- en Erasmus+ middelen ingezet op het bevorderen van vaardigheden en draagt ook de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit bij aan ontwikkeling en scholing (bijvoorbeeld via Nederland Leert Door). Conform de brief van 28 maart jl. is het kabinet van mening dat vaardigheden, tezamen met onderzoek, technologie, innovatie, de sleutel zijn naar een versterkte concurrentiepositie en is daarom voorstander om dit sterker te verankeren in het volgend MFK.⁴⁰ Dit initiatief mag niet vooruitlopen op de integrale afweging van de EU-begroting na 2027.

Het kabinet is positief over een faciliterende rol voor de Commissie bij initiatieven die bijdragen aan het in kaart brengen van de huidige en toekomstige vraag en aanbod naar banen en daaraan verbonden vaardigheden. Dit is van belang om tot effectief beleid te komen. Het kabinet kijkt dan ook uit naar de creatie van het aangekondigde Observatorium en houdt daarbij oog voor overlap met lopende onderzoeken om aanvullende kosten te beperken. Het kabinet kan het idee van het instellen van een (advies-)Raad op hoog niveau over de vraagstukken en prioriteiten van de Vaardigheidsunie in principe ondersteunen. Daarbij is het opvallend dat de Commissie hierin geen vertegenwoordiging vanuit de lidstaten voorziet. Het kabinet zal aandringen op verduidelijking op dit punt, en ook om toelichting vragen op de relatie met de bestaande

³⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 22 112, nr. 3859.

⁴⁰ Kamerbrief Nederlandse inzet onderhandelingen MFK 2028 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

governance van de Europese onderwijsruimte en op de aankondiging om deze te vereenvoudigen. Voorkomen moet worden dat de Vaardighheidsunie, en de daarvoor voorgestelde bestuurlijke inrichting, leidt tot minder erkenning van en prioriteit voor de lange termijn doelstellingen van onderwijs en tot aansturing op het onderwijsbeleid van de lidstaten door de Europese Commissie samen met niet-overheidsactoren. Het kabinet is verder van mening dat het Europees Semester primair gericht moet zijn op budgettaire, macro-economische en werkgelegenheidsvraagstukken. Het Semester moet bestaande en nieuwe structurele beleidsuitdagingen van lidstaten identificeren, waarbij de monitoring van de uitvoering van structurele hervormingen een prioriteit blijft. Nederland zal om verheldering vragen van de aankondiging een horizontale EU-27 aanbeveling over onderwijs en vaardigheden te introduceren in het Europees Semester.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Eerste reacties van andere lidstaten op het voorstel zijn overwegend positief. Er is breed draagvlak voor het bevorderen van basisvaardigheden en STEM-onderwijs, net als het flexibeler maken van de arbeidsmarkt gericht op economische veranderingen. Verschillende lidstaten hebben nog vraagtekens over de governance (met name op onderwijsgebied) en financiering van de voorgestelde maatregelen. Omdat de mededeling zelf veel uiteenlopende maatregelen en acties bevat, is het nog niet mogelijk om op de verschillende aangekondigde initiatieven reeds het krachtenveld in kaart te brengen. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief met aandachtspunt. Het betreft een mededeling, waarin verschillende voorstellen worden aangekondigd die vooral betrekking hebben op sociaal beleid, arbeidsmarkt, onderwijs en beroepsopleiding. Hoewel de concrete voorstellen van de Commissie derhalve nog moeten worden afgewacht, is er op het terrein van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU op basis van artikel 5, lid 2, VWEU. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van dit onderwerp het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

Het pakket kondigt echter ook voorstellen aan die zich vanuit de EU te direct zouden kunnen gaan richten op nationale onderwijsinhoud of -methoden, zoals bijvoorbeeld het promoten van lesmateriaal, ten aanzien waarvan de EU niet bevoegd is op om te treden. Het kabinet staat ook terughoudend tegenover wetgeving gericht op de erkenning van (beroeps-)vaardigheden op EU-niveau, omdat de EU bij de uitoefening van de bevoegdheid op het gebied van beroepsonderwijs de inhoud en opzet van beroepsopleiding volledig dient te respecteren. Uiteraard wacht het kabinet de concrete voorstellen van de Commissie die volgen op deze mededeling af en zal deze te zijner tijd op hun merites beoordelen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief, met aandachtspunt. Het pakket kondigt diverse acties aan, die tot doel hebben de kwaliteit van het onderwijs en het beleid gericht op om- en bijscholing van beroepsbevolking te verbeteren. Omdat de verbeterde kwaliteit en vergrote convergentie van de stelsels voor het onderwijs en arbeidsmarkt en een betere (h)erkenning van vaardigheden en meer gendergelijkheid kunnen bijdragen aan het adresseren van gemeenschappelijke uitdagingen en concurrentievermogen van de EU als geheel, en ook het vrije verkeer van personen ondersteunen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden gerealiseerd, en is een EU-aanpak nodig. Door de kwaliteit van het onderwijs en het beleid gericht op om- en bijscholing van de beroepsbevolking te verbeteren, wordt een gelijk speelveld op het terrein van onderwijs, vaardigheden en arbeidsmarkt gerealiseerd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Het kabinet staat, in het verlengde van de beoordeling van de bevoegdheid, terughoudend tegenover EU-optreden op het gebied van (wettelijke) erkenning van (beroeps-)vaardigheden voor zover dit de inhoud en opzet van het beroepsonderwijs niet volledig respecteert en omdat het kabinet van oordeel is dat de inhoud en opzet van het beroepsonderwijs beter op lidstaatsniveau kan worden bepaald.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief, met aandachtspunten. Het pakket kondigt diverse acties aan, die tot doel hebben de kwaliteit van het onderwijs en het beleid gericht op om- en bijscholing van beroepsbevolking te verbeteren. De meeste van de voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk en worden ook geschikt geacht om deze doelstelling van het voorstel te bereiken, omdat het pakket een integrale beleidsbenadering bevat die bij kan dragen aan de versterking van deze doelen. Het kabinet staat daarentegen terughoudend tegenover een Europees kader voor automatische erkenning van studiekwalificaties en leerperioden in het buitenland en het streven naar een Europees diploma(-label) voor beroepsonderwijs. Voor beide initiatieven heeft het kabinet het oordeel dat de maatregelen niet noodzakelijk zijn en dat er minder ingrijpende optreden mogelijk is, omdat het potentieel van het al bestaande instrumentarium nog onvoldoende is benut en dit eerst prioriteit zou moeten krijgen omdat daarmee de doelstelling beter verwezenlijkt kan worden.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling zelf blijken geen directe budgettaire gevolgen. Er worden diverse acties aangekondigd en diverse fondsen genoemd die moeten bijdragen aan het behalen van de doelen uit de mededeling, waaronder Erasmus+ en ESF+. Organisaties en onderwijsinstellingen kunnen op eigen initiatief gebruik maken van de fondsen. Het kabinet zal de budgettaire gevolgen van de aangekondigde initiatieven na publicatie beoordelen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorstellen kunnen positieve gevolgen hebben voor het Europese onderwijs, het vergroten van vaardigheden en competenties. Een sterker Europees vaardighedenbeleid kan daarmee leiden tot een sterkere Europese arbeidsmarkt en kenniseconomie en op die manier positieve gevolgen hebben voor de concurrentiekracht van de Europese Unie.

De voorgestelde en aangekondigde voorstellen kunnen additionele uitvoeringslasten en -kosten op nationaal niveau met zich meebrengen. Er is sprake van maatregelen en initiatieven van uiteenlopende aard. Anderzijds bestaat er vaak al Nederlands beleid en zijn er nationale uitvoeringskaders gerelateerd aan deze nieuwe maatregelen. Het is daarom belangrijk dat de verschillende initiatieven zowel in de juiste afstemming met de lidstaten als met oog voor praktische uitwerking en uitvoering worden ingevuld en de Commissie daartoe vroegtijdig lidstaten en uitvoeringsorganisaties consulteert. Dit geldt ook voor het zichtbaarder en beter overdraagbaar maken van vaardigheden en kwalificaties, en meer specifiek wat betreft de aangekondigde interoperabele digitale credentials. Daarbij is van belang welke interoperabiliteitsoplossingen worden gekozen en hoe ook al bestaande oplossingen kunnen worden gebruikt om hoge nationale transitiekosten te vermijden. De gevolgen voor regeldruk en uitvoeringslasten zullen bij de verdere uitwerking en de eventuele publicatie van de concrete voorstellen pas preciezer beoordeeld kunnen worden. Daarbij zal ook gelet worden op de gevolgen voor de al bestaande nationale maatregelen. Voor de verdere uitwerking van voorstellen die een besluit van de Raad en/of Europees Parlement gaan vergen zal het kabinet aan de Commissie vragen om een grondige impact-assessment uit te voeren bij deze voorstellen.

Tot slot schat het kabinet in dat er geen geopolitieke gevolgen zijn naast de positieve invloeden van opwaartse convergentie in de EU en de aandacht voor Europees leiderschap.