

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2371

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2017

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

Fiche: Mededeling nieuwe EU-agenda hoger onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 2369)

Fiche: Mededeling ontwikkeling scholen en goed onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 2370)

Fiche: Aanbeveling volgen van afgestudeerden

Met het verzenden van het BNC fiche over de Aanbeveling van de Raad over het volgen van afgestudeerden wordt voldaan aan het verzoek van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Minister van OCW van 29 juni 2017.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Aanbeveling volgen van afgestudeerden

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Raad over het volgen van afgestudeerden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 mei 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 249
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497267015551&uri=CELEX:52017DC0249>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

De aanbeveling maakt deel uit van een breder pakket onderwijsvoorstellen over funderend onderwijs, hoger onderwijs en het volgen van afgestudeerden. Dit vloeit voort uit het eerder gepresenteerde pakket «Investeren in jongeren van Europa» van december 2016, waarin het belang van de kwaliteit van onderwijs wordt benadrukt.¹ Ook is deze aanbeveling aangekondigd in de Nieuwe Vaardighedenagenda voor Europa.² Deze aanbeveling moedigt aan en ondersteunt lidstaten om de kwaliteit en de beschikbaarheid te verbeteren van de informatie over de manier waarop afgestudeerden in hun loopbaan of in het vervolgonderwijs vooruit komen nadat zij hun studie hebben afgerond.

De Commissie signaleert drie problemen in Europa, te weten een gebrek aan fijnmazige informatie, gemiste synergiën in systemen voor het volgen van afgestudeerden en gebrek aan vergelijkbare gegevens. Om deze problemen te verhelpen heeft de Commissie de volgende specifieke doelstellingen opgesteld:

1. Het bevorderen van de ontwikkeling of verdere ontwikkeling en verbetering van systemen voor het volgen van afgestudeerden in tertiair onderwijs en beroepsonderwijs en -opleiding op nationaal niveau in Europa, waarbij wordt aangemoedigd ook personen te volgen die hun onderwijs en opleiding niet hebben voltooid;
2. Het stimuleren en vereenvoudigen van meer samenwerking en uitwisseling van goede praktijken tussen nationale actoren die betrokken zijn bij het volgen van afgestudeerden
3. Het verbeteren van de beschikbaarheid van vergelijkbare informatie over de arbeidsmarktsituatie en sociale resultaten van afgestudeerden. De Commissie start dit jaar de proeffase van een Europese enquête voor afgestudeerden om na te gaan of het haalbaar is om informatie te verzamelen over de resultaten van afgestudeerden in het tertiair onderwijs.

De Commissie wil dat de lidstaten uiterlijk in 2020 systemen voor het volgen van afgestudeerden ontwikkelen die voorzien in:

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 228

² Kamerstuk 22 112, nr. 2174

- De verzameling van relevante administratieve gegevens afkomstig uit databases met betrekking tot onderwijs, belasting en sociale zekerheid;
- De ontwikkeling van longitudinale enquêtes voor afgestudeerden;³
- De mogelijkheid om gegevens afkomstig van verschillende bronnen; geanonimiseerd aan elkaar te koppelen.

Ook wil de Commissie een netwerk van deskundigen opzetten dat samenwerking en wederzijds leren aanmoedigt, mogelijkheden voor de ontwikkeling van onderling verenigbare en vergelijkbare gegevens verkent en de optimale frequentie van longitudinale enquêtes onderzoekt.

Om de duurzaamheid van initiatieven voor het volgen van afgestudeerden te waarborgen is de Commissie voornemens gebruik te maken van nationale of Europese financieringsbronnen, zoals Erasmus+ of de Europese structuur- en investeringsfondsen, zonder afbreuk te doen aan de onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht het van belang om te weten hoe afgestudeerden terecht komen op de arbeidsmarkt en hoe de arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen in de komende jaren. Dergelijke informatie draagt eraan bij om het opleidingsaanbod doelmatig te houden en om (aankomende) studenten goed te informeren zodat zij in staat zijn een bewuste, weloverwogen studiekeuze te kunnen maken. Als hier informatie over beschikbaar is, is het mogelijk om antwoord te kunnen geven op aspecten zoals het oordeel van gediplomeerde schoolverlaters over hun opleiding, de aansluiting met het vervolgonderwijs, de snelheid waarmee ze de arbeidsmarkt op gaan, of het werk aansluit op de gevolgde opleiding en het niveau daarvan. Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden, vindt het kabinet het belangrijk om een goede basisvoorziening te hebben die een breed palet van onderzoek mogelijk maakt, waarbij ook in kaart kan worden gebracht hoe schoolverlaters en afgestudeerden de transitie maken van onderwijs naar vervolgonderwijs/arbeidsmarkt op landelijk, regionaal, sectoraal of schoolniveau. Op deze manier kunnen regionale overheden of bijvoorbeeld onderwijs overkoepelende organisaties op eenvoudige en kostenefficiënte wijze beleidsrelevante informatie verzamelen en tegen het landelijke beeld afzetten. Om dergelijke onderzoeken uit te kunnen voeren, wordt er in Nederland gekeken naar de feitelijke uitstroom naar de arbeidsmarkt van schoolverlaters en afgestudeerden en naar de verwachte arbeidsmarktontwikkelingen op de huidige en middellange termijn. Dit wordt o.a. gedaan door onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS).

Het onderzoek naar recente schoolverlaters en afgestudeerden wordt gedaan aan de hand van een aantal grootschalige onderzoeken onder recente schoolverlaters (o.a. een jaarlijks onderzoek onder schoolverlaters van de beroepsopleidende (BOL) en beroepsbegeleidende (BBL) leerwegen van het secundair beroepsonderwijs, de BVE-monitor) en afgestudeerden (hbo-monitor en Nationale Alumni Enquête). De verzamelde gegevens vormen uiteindelijk samen het Schoolverlaters Informatie Systeem (SIS).

Daarnaast beschikt het CBS over veel arbeidsmarktinformatie en hebben zij onlangs een maatwerkopdracht geleverd, waarbij voor het ho de

³ Enquête waarbij men dezelfde proefpersonen in de loop van de tijd volgt en op vaste momenten bevraged.

arbeidsmarktgegevens van 1 cohort afgestudeerden zijn gemeten, na 1 en na 5 jaar na afstuderen. Voor het mbo geldt dat CBS in kader van macrodoelmatigheid al lange tijd jaarlijks tabellen oplevert over de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters, waardoor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt goed in beeld gebracht is.⁴

Ook wordt er onderzoek door het ROA gedaan naar de huidige en op de middellange termijn te verwachten arbeidsmarktontwikkelingen naar sector, beroep en opleiding⁵. Hierbij worden tweejaarlijks de arbeidsmarktperspectieven voor de komende 5 jaar geschetst, onder andere om de jongeren die nu voor hun studiekeuze staan inzicht te bieden in de verwachte arbeidsmarktsituatie na afstuderen. Er is hier gekozen voor 5 jaar, omdat het niet goed mogelijk is langer vooruit te kijken. Het rapport is in het bijzonder bedoeld voor de beleidsontwikkeling van de overheid, de arbeidsbemiddelingsorganisaties, de sociale partners en het onderwijsveld. Verder dient het ter voorlichting voor degenen die aan een (vervolg)opleiding willen beginnen en wordt de informatie gebruikt in het kader van het macrodoelmatigheidsbeleid door instellingen en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). HO-instellingen moeten, bij het aanvragen van een nieuwe opleiding, o.a. de arbeidsmarktbehoefte aantonen. Vervolgens beoordeelt de CDHO de ingediende aanvragen en adviseert de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) (of de Minister van Economische Zaken (EZ) als het gaat om groen onderwijs) over het te nemen besluit. Deze informatie wordt ook benut door de commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO). In het mbo geldt een zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. In het mbo wordt er echter achteraf getoetst door de commissie (over naleving van de zorgplicht) en niet vooraf, zoals in het ho.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het volgen van afgestudeerden voornamelijk bij de lidstaten ligt. De rol van de Commissie op het gebied van onderwijs is ondersteunend aan die van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat deze rolverdeling dient te worden bewaakt (zie voor verdere toelichting 4b).

Naar aanleiding van de aankondiging in het Commissiewerkprogramma 2017 heeft het kabinet aangegeven⁶ dat Nederland het evenals de Commissie van belang vindt om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de positie van afgestudeerden op de arbeidsmarkt, dus enige vorm van «tracking» te realiseren, maar dat veel afhangt van de vormgeving hiervan. Daarbij is uitgesproken dat «Nederland het wenselijk acht dat sprake zal zijn van een gerichte, maar flexibele aanpak waarbij lidstaten zich kunnen opgeven voor deelname aan dit onderdeel («opt-in»). De proportionaliteit van een geheel verplicht EU-breed trackingsysteem lijkt negatief, ook gezien de inzichten die lidstaten veelal zelf al hebben (zoals in Nederland)». Ook is Nederland kritisch op het uitwisselen van de privacygevoelige informatie en vraagt het zich af of dit voorstel niet in strijd is met privacywetgeving. Tegen deze achtergrond beoordeelt het kabinet het nu voorliggende voorstel negatief op proportionaliteit.

Hoewel het kabinet positief is dat de Commissie «graduate tracking» met dit voorstel breder in Europa onder de aandacht brengt en probeert te stimuleren en daarmee voor die lidstaten toegevoegde waarde kan

⁴ De belangrijkste gegevens van deze onderzoeken zijn te vinden op www.onderwijsincijfers.nl.

⁵ Dit onderzoek gaat vanaf 1-1-2018 via opdrachtverlening vanuit Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) lopen.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2248

creëren die zelf nog niet een dergelijk systeem hebben ingericht, biedt extra inzet om de gegevens op Europees niveau te krijgen weinig tot geen toegevoegde waarde voor Nederland. De Europese toegevoegde waarde ligt daarmee hooguit in het vergemakkelijken van het op bredere Europese schaal kunnen uitwisselen van deskundigheid en kennis. In Nederland wordt er op dit gebied al veel gedaan en Nederland zal zich er voor blijven inzetten om afgestudeerden te blijven volgen. Een belangrijk voordeel van het op nationaal niveau volgen van afgestudeerden is dat het kan inspringen op de eigen behoefte: Nederland maakt onderscheid tussen de soorten opleidingen op niveau, namelijk mbo (1,2,3 en 4), hbo en wo, en daarbinnen naar associate degree, bachelor, master en postmaster, en Nederland gebruikt de nationale indeling van studierichtingen. Op Europees niveau kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen het hbo en wo en de verschillende niveaus binnen mbo. Verder is de aansluiting op de arbeidsmarkt veelal regionaal bepaald, waardoor het delen van gegevens op Europees niveau weliswaar informatief is, maar Nederland veel meer geïnteresseerd is in gerichte regio's, per opleiding. Dit is ook de reden dat Nederland weinig gebruik maakt van de gegevens over de aansluiting op de arbeidsmarkt die het OESO monitort.

De mogelijke verwerking van persoonsgegevens (inclusief bijzondere persoonsgegevens⁷) die mogelijk voortvloeien uit deze mededeling, dient plaats te vinden binnen de kaders die gelden binnen de verordening gegevensbescherming, richtlijn gegevensbescherming politieke en justitiële gegevens en het recht op bescherming van persoonsgegevens (resp. art 7 en 8 van het EU-Handvest voor de grondrechten). Voor het kabinet is het van groot belang dat de voorstellen van de Commissie aansluiten bij en binnen de kaders vallen van de genoemde EU-wetgeving en jurisprudentie.

Kortom, het kabinet is van mening dat de voordelen voor Nederland en het Nederlandse onderwijs dermate klein zullen zijn, dat deze niet kunnen worden afgezet tegen de vergroting van informatielasten voor schoolverlaters, afgestudeerden en instellingen die ermee gemoeid zijn. Nederland is geen voorstander van deze aanbeveling in de huidige vorm en zal ook niet bijdragen aan de gevraagde rapportages. Afhankelijk van de uitkomst van de verdere behandeling van deze aanbeveling kan Nederland wel bijdragen door cijfers uit de bestaande dataverzamelingen te delen. Ook is Nederland bereid om onze expertise te delen met landen die «graduate tracking» graag op nationaal niveau willen opzetten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie heeft dit voorstel voor het eerst gepresenteerd tijdens het Onderwijscomité van juni in Malta. Op basis daarvan is een eerste inschatting van het krachtenveld gemaakt. De aanbeveling is gematigd positief ontvangen door de lidstaten met vooral veel kritische vragen wat betreft de bescherming van persoonsgegevens. Ook wordt de Commissie verzocht enkele onderdelen nader toe te lichten. Een enkele lidstaat was positief over de aanbeveling.

Het Europees parlement speelt bij de behandeling van dit voorstel geen rol.

⁷ Bijzondere persoonsgegevens zijn bepaalde categorieën van persoonsgegevens die expliciet zo zijn gekwalificeerd in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming zoals o.a. ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, gezondheidsgegevens of biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon.

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

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 6, onderdeel e, van het EU-werkingsverdrag beschikt de EU over een aanvullende bevoegdheid op het terrein van onderwijs. Op grond van dit artikel kan de Unie het onderwijsbeleid van de lidstaten ondersteunen, coördineren of aanvullen.

Op grond van artikel 165 VWEU, lid 1 kan de EU initiatieven nemen gericht op de kwaliteit van het onderwijs. Op grond van artikel 166 VWEU kan de EU in aanvulling op het beleid van lidstaten maatregelen nemen gericht op het beroepsonderwijs en -opleiding. Op grond van zowel artikel 165 VWEU, lid 4, als artikel 166 VWEU, lid 4, kan de Raad Aanbevelingen aannemen op voorstel van de Europese Commissie.

Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

b) Subsidiariteit

De grondhouding is negatief.

Het kabinet is van mening dat de doelstellingen uit het voorstel in voldoende mate worden verwezenlijkt door de Nederlandse instellingen en overheid en ook het beste kan worden belegd op nationaal niveau. Met de beschikbare informatie in Nederland is het mogelijk een doelmatig onderwijsaanbod te hebben en mogelijke knelpunten snel inzichtelijk te maken. Er is geen reden om aan te nemen dat dit beter bereikt kan worden door het op Europees niveau te doen.

Toegevoegde waarde van Europees optreden ziet het kabinet hooguit in het Europees onder de aandacht brengen van graduate tracking bij die lidstaten die zelf nog niet een dergelijk systeem hebben ingericht en in het vergemakkelijken van het op bredere Europese schaal kunnen uitwisselen van deskundigheid en kennis. Hiervoor is echter naar de mening van het kabinet geen aanbeveling van de Raad nodig. Inzet van het kabinet is om de vrijheid te behouden om hier al dan niet aan mee te doen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding is negatief. Het voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad gaat verder dan noodzakelijk. Gegeven het feit dat Nederland al voldoende initiatieven kent die toezien op het volgen van schoolverlaters en afgestudeerden, waakt het kabinet ervoor om meer van onderwijsinstellingen te vragen, wat met dit voorstel zal gebeuren. Ook een groot aantal andere lidstaten⁸ kent al uitgebreide nationale methodieken waardoor een min of meer dwingend EU-breed trackingsysteem niet proportioneel is. Hoewel een raadsaanbeveling juridisch niet verplichtend is, worden lidstaten in de praktijk geacht aan de hierin vastgelegde afspraken uitvoering te geven en hierover te rapporteren. Nederland is van mening dat de kosten van het voorstel niet in verhouding staan tot de baten die dit Nederland en andere lidstaten zal opleveren.

⁸ De Commissie geeft aan dat in 25 van 31 onderzochte landen een systeem voor het volgen van afgestudeerden wordt ontwikkeld (Eurograduate-onderzoek).

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde mededeling vergt geen extra middelen uit de EU begroting. In het jaarlijkse werkprogramma van Erasmus+ 2017 is voor twee jaar een budget van 800.000 euro uitgetrokken voor de proeffase van een enquête onder afgestudeerden. Het voorgestelde netwerk van deskundigen zal worden gefinancierd door middel van bestaande regelingen voor ET 2020-werkgroepen.

Nederland is van mening dat eventuele 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 EU-jaarbegroting.

Op nationaal niveau zullen er voor Nederland weinig financiële gevolgen zijn omdat Nederland voor het grootste deel voldoet aan de wensen van de Commissie zoals beschreven in het voorstel. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Extra kosten en administratieve lasten voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, gemeentelijke overheden, de belastingdienst en sociale zekerheidsinstellingen zijn onvermijdelijk als aan alle door de Commissie voorgestelde elementen van gegevensverzameling tegemoet zou moeten worden gekomen.

Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.