

Fiche 2: Benchmarks leermobiliteit en arbeidsmarktinzetbaarheid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Commission Staff Working Paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility (geen Nederlandse versie beschikbaar)

Datum Commissiedocument

24 mei 2011

Nr. Commissiedocument

SEC(2011) 670 final

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200466

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Via het Onderwijscomité naar de Onderwijs-, Jeugd-, Cultuur- en Sportraad van 28 en 29 november 2011

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Onderwijs vormt een belangrijk onderdeel van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Europese samenwerking op het terrein van onderwijs vindt plaats met behulp van de open methode van coördinatie (OMC) op basis van het werkprogramma Onderwijs en Opleiding ("ET2020") dat in mei 2009 door de Raad werd aangenomen. De kern van dit werkprogramma wordt gevormd door vijf 'benchmarks'.

Op twee terreinen, te weten arbeidsmarktinzetbaarheid (*employability*) en leermobiliteit van jongeren, stelde de Raad nog geen benchmarks vast, maar vroeg hij de Commissie daartoe nadere voorstellen uit te werken. Met het voorliggende werkdocument geeft de Commissie invulling aan dit verzoek van de Raad. Europese benchmarks zijn in dit verband geen concrete doelstellingen die behaald dienen te worden, maar referentieniveaus van het Europese gemiddelde van nationale prestaties; lidstaten wordt verzocht te bekijken in welke mate zij via nationale acties kunnen bijdragen aan het gezamenlijk bereiken van deze referentieniveaus.

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de fi-

nanciële gevolgen en de gevolgen op het gebied van regeldruk/administratieve lasten in?

Ja, de Commissie doet voorstellen voor benchmarks op het terrein van 1) de rol van onderwijs bij het verhogen van arbeidsmarktinzetbaarheid en 2) leermobiliteit van jongeren als aanvulling op de vijf reeds door de Raad vastgestelde benchmarks van het ET2020-werkprogramma.

Ad 1: onder arbeidsmarktinzetbaarheid wordt verstaan de totale set factoren die individuen in staat stellen de arbeidsmarkt te betreden of daarbinnen te blijven en vorderingen te maken. Deze factoren bevinden zich niet louter op het gebied van onderwijs; ook bijvoorbeeld economische en persoonlijke factoren spelen een rol. De Commissie stelt voor de benchmark te richten op de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt. Daarbij is van belang hoe snel afgestudeerden hun eerste baan vinden, en in hoeverre de eerste baan aansluit bij het gotten opleidingsniveau. Concreet suggereert de Commissie de benchmark als volgt te formuleren: in de periode tot 2020 moet de arbeidsparticipatie van afgestudeerden (20-34 jarigen) met ten minste vijf procentpunt toenemen, gemeten op basis van gemiddelde arbeidsparticipatie een, twee en drie jaar na afstuderen.

Ad 2: leermobiliteit – transnationale mobiliteit met als oogmerk het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden – draagt bij aan inzetbaarheid van jongeren en aan de modernisering van onderwijsstelsels. Het bevorderen van mobiliteit is daarom een sleutelement in alle Europese beleidsinitiatieven op het terrein van onderwijs, zoals het kerninitiatief 'Jeugd in Beweging', dat deel uitmaakt van de Europa 2020-strategie.

Een belangrijk aandachtspunt bij de benchmark leermobiliteit is de beschikbaarheid en kwaliteit van statistische gegevens. De cijfers waarop de Commissie zich in dit werkdokument baseert, zijn ontleend aan een Eurobarometer-onderzoek dat de Commissie in het kader van het Jeugd in Beweging-initiatief in januari heeft laten uitvoeren. De Commissie stelt voor een drieledige benchmark te formuleren, met referentiewaarden voor hoger onderwijs, beroeps-onderwijs en voor jongeren in het algemeen.

- Voor *hoger onderwijs* stelt de Commissie voor aan te sluiten bij de mobiliteitsdoelstelling van 20% in 2020 die al in het kader van het Bologna-proces in 2009 werd vastgesteld, met dien verstande dat de Commissie uitsluitend fysieke mobiliteit meetelt van minimaal drie maanden of minimaal vijftien studiepunten. Deze precisering ontbreekt bij de Bologna-doelstelling. Op basis van de Eurobarometer zou thans ruim 14% van de studenten langer dan drie maanden mobiel zijn.
- Voor het *beroepsonderwijs* zou het streven erop gericht moeten zijn dat in 2020 minimaal 10% van de deelnemers langer dan drie weken mobiel is. Op basis van de Eurobarometer schat de Commissie de huidige mobiliteit op ruim 7%.
- Voor *jongeren in het algemeen* (15-35-jarigen) die een mobiliteitservaring van ten minste drie weken hebben, suggereert de Commissie een benchmark van 25-30% te formuleren. Er zijn nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar, maar de Commissie vermoedt dat het huidige niveau rond de 15% ligt.

Op het terrein van onderwijs is de Unie bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen. Hieraan wordt invulling gegeven binnen het kader van het werkprogramma Onderwijs en Opleiding 2020 ("ET2020"). Het voorliggende voorstel voor twee additionele ET2020-benchmarks past binnen deze aanvullende bevoegdheid.

Subsidiariteit

Met het vaststellen van de benchmarks voor inzetbaarheid en leermobiliteit wordt beoogd een beleidsdiscussie op gang te brengen over deze onderwerpen. Tevens gaat er een politieke signaalwerking van uit, omdat de benchmarks een politieke consensus over het belang van de onderwerpen tot uiting brengen. De meerwaarde van een beleidsdiscussie op EU-niveau over deze onderwerpen is gelegen in de uitwisseling van ervaringen en het leren van andere lidstaten. Het subsidiariteitsoordeel is om die reden positief.

Proportionaliteit

Het vaststellen van benchmarks die vrijblijvend zijn en geen verplichting inhouden tot nationale omzetting, staat in verhouding tot het beoogde doel (het op gang brengen van een beleidsdiscussie) en is daarom proportioneel. Wat betreft de specifieke invulling van met name de benchmark voor mobiliteit, staat Nederland kritisch t.a.v. de haalbaarheid. Meer specifiek acht Nederland de hoogte van de benchmark voor het beroepsonderwijs niet haalbaar; het vaststellen van een mobiliteitsbenchmark van 'jongeren in het algemeen' lijkt Nederland onder de huidige omstandigheden ondoenlijk.

Lidstaten zal worden verzocht periodiek te rapporteren over nationale beleidsontwikkelingen m.b.t. de benchmarks. Aangezien dit gebeurt in het kader van al bestaande rapportagecycli, zal dit niet leiden tot een substantiële toename van bestuurlijke lasten. Echter, niet alle vormen van mobiliteit van studenten, mbo-deelnemers en andere jongeren worden op dit moment structureel bijgehouden. Voor het aannemen van benchmarks over mobiliteit is een betere statistische basis vereist. Nederland zal er bij de uitwerking van de benchmarks scherp op toezien dat extra administratieve lasten voor instellingen en burgers zoveel mogelijk worden voorkomen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Ondanks de kanttekeningen bij de haalbaarheid verwelkomt Nederland het voorstel van de Commissie en onderschrijft Nederland het belang van inzetbaarheid en leermobiliteit van jongeren op de arbeidsmarkt. Aandacht op EU-niveau voor deze thema's is in het licht van de Europa 2020-strategie en de huidige financieel-economische situatie opportuun. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het formuleren van benchmarks op EU-niveau een impuls kan geven aan de Europese dialoog en samenwerking op deze terreinen.

T.a.v. de timing en vorm betreurt Nederland het dat de Commissie sinds het verzoek van de Raad daartoe (mei 2009) er niet in is geslaagd meer voortgang te boeken. Pas twee jaar na het verzoek van de Raad is nu een voorstel gedaan door de Commissie, en dat niet in de vorm van een 'echte' mededeling, maar van een werkdocument. Aangezien een en ander moet leiden tot politiek bekrachtigde benchmarks is er niettemin voor gekozen hierover een BNC-fiche op te stellen.

De beschikbaarheid van betrouwbare gegevens is, vooral wat leermobiliteit betreft, een belangrijk knelpunt. Nederland hecht eraan dat de benchmarks 'SMART' zijn en plaatst in dat opzicht vooral bij de *benchmark* leermobiliteit vraagtekens ten aanzien van de meetbaarheid en realiseerbaarheid ervan.

Nederland hecht eraan te benadrukken dat de benchmarks een vrijblijvend karakter hebben en niet omgezet hoeven te worden in nationaal beleid. Op die manier worden het subsidiariteitsbeginsel en de autonomie van de onderwijsinstellingen volledig gerespecteerd. Tegelijk dient de politieke geloofwaardigheid van deze referentiewaarden wel in het oog te worden gehouden. Dat kan bijvoorbeeld door gerichte samenwerking met behulp van de Open Methode van Coördinatie (OMC) voort te zetten, te investeren in de 'evidence base', en door inzet van met name het Europese programma voor leermobiliteit. De voortgang dient periodiek op politiek niveau te worden besproken, binnen de kaders van ET2020 en de Europa 2020-strategie.

Benchmark onderwijs en arbeidsmarktinzetbaarheid

Nederland hecht groot belang aan arbeidsparticipatie, inclusief aan die van jongeren. Op Europees niveau zien we dat het probleem van jeugdwerkloosheid in sommige landen alarmerende proporties aanneemt. Nederland is één van de koplopers van de EU als het gaat om de arbeidsparticipatie van jongeren. Dat betekent echter niet dat we onze aandacht mogen laten verslappen. Werkloosheid onder jongeren is significant hoger dan het landelijk gemiddelde. Europese dialoog over het thema jeugdwerkloosheid is daarom van belang. Nederland steunt dan ook de aandacht voor de arbeidsmarkt in het kader van ET2020 die met deze *benchmark* wordt bewerkstelligd.

De voorgestelde *benchmark* illustreert dat een hoger genoten onderwijsniveau de kans op een succesvolle overgang naar de arbeidsmarkt vergroot. De *benchmark* zegt echter weinig over de kwaliteit van het onderwijs zelf. Zoals de Commissie aangeeft, wordt arbeidsdeelname niet alleen bepaald door scholing, maar in belangrijke mate ook door economische omstandigheden. Een doelstelling van een toename van 5 % van recent afgestudeerden met een baan is dan ook discutabel als maatstaf voor de bijdrage van onderwijs aan de arbeidsmarktinzetbaarheid. De *benchmark* kan zodoende niet een-op-een gebruikt worden om een verandering in de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt te meten.

Het nut van deze *benchmark* is vooral om de arbeidsmarktdimensie in Europese discussies over onderwijsbeleid te versterken. De *benchmark* kan voorts gebruikt worden om onderwijsinstellingen te stimuleren te streven naar kwaliteit, in te zetten op een goede aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt en op het aantrekken van meer studenten in het hoger onderwijs. Nederland ondersteunt dit.

Benchmark leermobiliteit van jongeren

Mobiliteit is een terrein waarop de EU volgens Nederland duidelijk meerwaarde heeft. Leermobiliteit versterkt de internationale oriëntatie van het onderwijs in Europa en helpt jongeren zich optimaal voor te bereiden op de alsmaar internationaler wordende arbeidsmarkt. Mede in het licht van de discussie over de toekomst van het Leven Lang Leren-programma is het wenselijk te komen tot duidelijke beleidsmatige prioritering.

Nederland kan zich vinden in de voorgestelde opsplitsing tussen hoger onderwijs en beroepsonderwijs, al is niet helemaal duidelijk wat in het document onder 'vocational education and training' ('VET') wordt verstaan; de vraag is bijvoorbeeld of hier ook vmbo en training in bedrijven onder vallen. Bij de laatste voorgestelde categorie - jongeren in het algemeen - plaatst Nederland vraagtekens. Deze categorie heeft nadere precisering; bovendien lijkt de hierbij gestelde *benchmark* van 25-30 % lukraak gekozen. Verder is het jammer dat de stafmobiliteit buiten beeld blijft. Mobiliteit van docenten en schoolleiders kan immers een impuls geven aan de internationale oriëntatie van een onderwijsinstelling.

De beperkte beschikbaarheid van statistische gegevens die betrouwbaar en vergelijkbaar zijn is een groot probleem. De benchmarks over leermobiliteit zijn vooral afgeleid uit het begin dit jaar uitgevoerde Eurobarometeronderzoek, een steekproef die in de visie van Nederland onvoldoende is als dit de enige 'evidence base' zou zijn voor de voorgestelde benchmarks. Benchmarks hebben pas echt zeggingskracht als er betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Nederland zal daarom blijven pleiten voor verbetering van statistische gegevens op het terrein van mobiliteit. Daarbij moeten de administratieve lasten van instellingen uiteraard tot het minimum worden beperkt.

- *Hoger onderwijs.* Nederland kan zich vinden in de 20%-*benchmark* voor 2020 voor zover dit een herbevestiging is van de eerder in Bologna-kader vastgestelde doelstelling. Nederland zal de Commissie verzoeken aan te geven in hoeverre de voorwaarde dat het moet gaan om een periode van minimaal drie maanden of vijftien studiepunten leidt tot een aanscherping van de Bologna-doelstelling.
- *Beroepsonderwijs.* De *benchmark* van 10% leermobiliteit in het beroepsonderwijs is volgens Nederland niet realistisch. Voor het mbo wordt de huidige mobiliteit op 2 tot 3% geschat. Betrouwbare cijfers ontbreken hier; bovendien is dit een geschat percentage inclusief zgn. 'free movers', jongeren die hun leermobiliteit zelf (of via ouders) bekostigen. Het aandeel publiek bekostigde en dus geregistreerde mobiliteit bedroeg in het mbo in 2010 slechts 0,64 procent. Een verdubbeling van de leermobiliteit in het beroepsonderwijs in tien jaar zou in Nederlandse optiek al een hoge, maar wel acceptabele en nastrevenswaardige doelstelling zijn. Daarbij zij aangetekend dat nader onderzoek door de Commissie om tot betrouwbare cijfers te komen door Nederland sterk wordt aanbevolen.
- *Jongeren in het algemeen.* Wat geldt voor jongeren binnen het formele onderwijs, geldt al helemaal voor jongeren daarbuiten: betrouwbare en vergelijkbare statistische gegevens ontbreken. Het vaststellen van een Europese referentiewaarde voor 2020 lijkt Nederland onder de huidige omstandigheden ondoenlijk.