EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.6.2016
COM(2016) 383 final

2016/0180 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren en tot intrekking van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

In de wereld van nu en van morgen hebben mensen betere en bredere vaardigheden nodig, niet alleen om te werken, te communiceren en toegang te krijgen tot informatie, producten en diensten, maar ook om deel te nemen aan de maatschappij en actief burger te zijn.

Een goed begrip en passende erkenning van de beschikbare vaardigheden zijn essentieel om mensen te helpen vaardigheden te verwerven en deze hun leven lang te blijven actualiseren, ook al wisselen ze misschien tussen verschillende soorten en niveaus van onderwijs, tussen opleiding en werk en tussen verschillende landen. Zo kunnen het aanbod van vaardigheden en de behoeften van de arbeidsmarkt beter op elkaar worden afgestemd.

Kwalificaties laten zien wat mensen weten, begrijpen en kunnen. Zij kunnen verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld een diploma of een certificaat. Transparantie over wat mensen daadwerkelijk hebben geleerd om een kwalificatie te verwerven (de zogeheten leerresultaten) is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat werknemers en werkgevers de juiste economische, sociale en academische waarde toekennen aan kwalificaties.

De verschillen tussen de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU maken het moeilijk te beoordelen wat iemand met een kwalificatie uit een ander land weet, begrijpt en in een leer- of werkcontext kan. Een gebrek aan begrip leidt tot minder vertrouwen in de kwaliteit en de inhoud van kwalificaties die in een andere lidstaat zijn verworven. Hetzelfde geldt voor kwalificaties die buiten het formele systeem of door internationale organen en organisaties zijn toegekend. Onvoldoende vertrouwen in deze kwalificaties beperkt de loopbaan-, wervings- en promotiekansen en de mogelijkheden voor werkenden en lerenden met dit soort kwalificaties om verder te leren, wat de mobiliteit van werkenden en lerenden binnen de EU in de weg staat, zowel binnen landen als over grenzen heen.

Om een oplossing te vinden voor deze verschillen hebben wij een instrument nodig om de nationale kwalificatiesystemen met elkaar te vergelijken en ervoor te zorgen dat de leerresultaten van elke kwalificatie makkelijk te begrijpen en te vergelijken zijn.

Het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EKK)[1] is in 2008 vastgesteld door middel van een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad. Het doel was de transparantie, de vergelijkbaarheid en de overdraagbaarheid van kwalificaties in Europa te verbeteren.

In de aanbeveling werd een gemeenschappelijk referentiekader vastgesteld bestaande uit acht algemene Europese leerniveaus, dat als een soort vertaalinstrument tussen de nationale kwalificatiesystemen fungeert. Elk niveau wordt in betrekkelijk abstracte termen gedefinieerd aan de hand van kennis, vaardigheden en competentie. Het referentiekader omvat alle soorten en niveaus van kwalificaties, niet alleen kwalificaties die het resultaat zijn van formeel onderwijs en formele opleiding, maar ook kwalificaties uit de privésector en internationale (sectorale) kwalificaties. Niveau 1 is het laagste vaardigheidsniveau, niveau 8 het hoogste. In

[1] PB C 111 van 6.5.2008, blz. 1.

principe kunnen de leerresultaten op de verschillende niveaus via allerlei leermethoden worden bereikt, ook door niet-formeel en informeel leren.

De vergelijking van de nationale kwalificatieniveaus met de acht niveaus van het EKK gebeurt aan de hand van een proces dat relatering wordt genoemd. Daarbij worden kwalificaties eerst opgenomen in een nationaal kwalificatiekader (een indeling van nationale kwalificaties en de bijbehorende niveaus), waarna de niveaus binnen de EU worden vergeleken met behulp van het vertaalinstrument van het EKK.

In de aanbeveling inzake het EKK van 2008 werd de lidstaten verzocht:

1) hun kwalificatiesystemen en -niveaus tegen 2010 aan de acht niveaus van het EKK te koppelen;

2) tegen 2012 een verwijzing naar het EKK-niveau te vermelden op nieuwe certificaten/diploma's en/of certificaat-/diplomasupplementen.

De aanbeveling van 2008 is inmiddels bijna helemaal uitgevoerd. Momenteel nemen in totaal 39 landen deel aan het EKK, waarmee zij laten zien dat zij zich inzetten voor de transparantie en vergelijkbaarheid van kwalificaties in heel Europa. Begin 2016 hadden 22 lidstaten en vijf niet-lidstaten het proces van het relateren van de nationale kwalificatieniveaus aan het EKK afgerond. Drie lidstaten hadden al een eerste relateringsverslag ingediend, maar hun verslagen moesten nog door de EKK-adviesgroep worden vastgesteld. De overige drie lidstaten hadden de relatering in de loop van 2016 gepland. Alle landen behalve Italië hebben hun kwalificatieniveaus via nationale kwalificatiekaders aan het EKK gerelateerd. Bovendien werd begin 2016 in 15 landen het EKK-niveau op certificaten en diploma's vermeld, en dit aantal zal tegen eind 2016 waarschijnlijk nog flink toenemen.

Het EKK was een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders. Mede hierdoor is de aandacht steeds meer verschoven van het toekennen van kwalificaties op basis van input, zoals studieduur of lesuren, in de richting van leerresultaten. Deze systemische invoering van beschrijvingen van leerresultaten voor alle niveaus en soorten van kwalificaties is nu een essentieel onderdeel van de modernisering van onderwijs- en opleidingsbeleid en -praktijken, waarmee mogelijkheden worden geschapen voor meer flexibiliteit in individuele leertrajecten.

Ondanks de succesvolle uitvoering van de aanbeveling inzake het EKK van 2008 zijn de doelstellingen van transparantie, vergelijkbaarheid en overdraagbaarheid van kwalificaties nog niet volledig bereikt. Dit komt voornamelijk door de beperkingen van de aanbeveling zelf. De EKK-aanbeveling moet daarom worden herzien om tegemoet te kunnen komen aan de volgende uitdagingen:

<u>Ondanks het overkoepelende karakter van het EKK hebben niet alle landen hun volledige kwalificatiesysteem eraan gekoppeld</u>

Sommige landen hebben zich bij de relatering alleen gericht op kwalificaties van beroepsonderwijs en -opleiding (BOO), terwijl andere landen het algemene onderwijsstelsel niet in dit proces hebben opgenomen. Het beeld is nog diverser voor particuliere, niet-formele en internationale kwalificaties, die in sommige landen wel en in andere landen niet in het nationale kwalificatiekader zijn opgenomen. De huidige aanbeveling bevat geen hulpmiddel om te garanderen dat alle soorten kwalificaties (ook die uit de privésector) in de nationale kaders worden opgenomen. Bovendien veranderen kwalificatiesystemen en -kaders in de loop

van de tijd en bevat de aanbeveling geen verzoek aan de lidstaten om de relatering van de kwalificaties van hun nationale kaders aan het EKK te actualiseren.

Aanzienlijke verschillen van land tot land in de beschrijving van de inhoud van soortgelijke kwalificaties

Er is geen gemeenschappelijk Europees formaat om kwalificaties en de bijbehorende leerresultaten te beschrijven: dit maakt ze lastig te vergelijken. Bovendien is het vaak moeilijk informatie te vinden over de inhoud van een kwalificatie, aangezien deze in het algemeen niet systematisch in kwalificatiedatabanken en -registers wordt opgenomen en niet op Europees niveau wordt gedeeld. De Commissie en de lidstaten hebben op technisch niveau afgesproken een minimum aan informatie beschikbaar te stellen. Het zou hierbij niet alleen gaan om informatie over de leerresultaten van de kwalificaties, maar ook om informatie over kwaliteitsborging en mogelijke punten.

Beperking van de term "competenties" tot de betekenis van "zelfstandigheid en verantwoordelijkheid"

De betekenis van de term "competenties" zoals gebruikt in de context van descriptoren van leerresultaten in de derde kolom van de EKK-descriptoren[2] in bijlage II bij de aanbeveling inzake het EKK van 2008, is beperkt tot "zelfstandigheid en verantwoordelijkheid". Dit is niet in overeenstemming met de overkoepelende definitie van "competentie" zoals die algemeen wordt gebruikt in het Europese onderwijs- en opleidingsbeleid en die in bijlage I bij de EKK-aanbeveling van 2008 als volgt wordt verwoord: "*het bewezen vermogen om kennis, vaardigheden en persoonlijke, sociale, interculturele en/of methodologische capaciteiten te gebruiken bij werk of studie en voor professionele en persoonlijke ontwikkeling*".

Vertrouwen in de kwaliteit en het niveau van aan het EKK gerelateerde kwalificaties

Dit is essentieel voor de ondersteuning van de mobiliteit van lerenden en werkenden binnen en tussen sectoren en geografische grenzen. De huidige gemeenschappelijke kwaliteitsborgingsbeginselen hebben echter betrekking op kwaliteitsborging in het algemeen, niet specifiek op aan het EKK gerelateerde kwalificaties. Ondanks het overkoepelende karakter van het EKK hebben de kwaliteitsborgingsbeginselen van het EKK (bijlage III bij de aanbeveling inzake het EKK van 2008) alleen betrekking op beroepsonderwijs en -opleiding en hoger onderwijs, en zijn zij dus niet van toepassing op:

– kwalificaties uit het algemeen vormend onderwijs;

– kwalificaties resulterend uit de validatie van niet-formeel en informeel leren in de privésector;

– internationale kwalificaties (al dan niet sectoraal).

Dit staat het vertrouwen tussen de lidstaten voor het gehele spectrum van kwalificaties in de weg.

Geen gemeenschappelijke regelingen voor de overdracht en accumulatie van punten voor aan het EKK gerelateerde kwalificaties

Hoewel het EKK gericht is op de bevordering van flexibele leertrajecten en het accent op leerresultaten ligt, ongeacht hoe de kwalificatie is verworven (bv. in een sector van het formele onderwijs of door de validatie van niet-formeel en informeel leren), bestaan er geen gemeenschappelijke regelingen voor de overdracht en accumulatie van punten voor aan het

[2] In de context van het EKK wordt "competentie" gebruikt in de zin van "verantwoordelijkheid en zelfstandigheid".

EKK gerelateerde kwalificaties. Dit maakt het moeilijker om van de ene naar de andere leercontext over te stappen, zowel binnen als tussen lidstaten. Deze overgangen zijn echter fundamenteel voor personen die meerdere overstappen maken in hun studie- en beroepsloopbaan.

Groeiend aantal internationale (sectorale) kwalificaties gebaseerd op normen die ontwikkeld zijn door internationale ondernemingen of sectorale organisaties

De toenemende internationalisering van de waardeketens van producten en diensten heeft geleid tot een groeiend aantal internationale (sectorale) kwalificaties alsmede opleidingen en certificeringen op sectorniveau, die gebaseerd zijn op normen die zijn ontwikkeld door internationale bedrijven of sectorale organisaties, zoals het kader voor e-vaardigheden of de sectorale kaders voor het bankwezen en voor lassers.

De huidige aanbeveling stelt dat het voor internationale sectorale organisaties mogelijk moet worden hun kwalificatiesysteem aan een gemeenschappelijk Europees referentiepunt te relateren, zodat duidelijk is hoe de internationale sectorale kwalificaties zich verhouden tot nationale kwalificatiesystemen. De aanbeveling bevat echter geen expliciete bepalingen over de manier waarop deze rechtstreekse koppeling met het EKK zou moeten worden bewerkstelligd. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke procedure hebben sommige lidstaten enkele internationale (sectorale) kwalificaties in hun nationale kwalificatiekader opgenomen. Dit betekent dat dezelfde kwalificatie alle nationale procedures zou moeten volgen, wat leidt tot een grote kans op inconsistentie tussen landen onderling, en met name het risico dat aan dezelfde kwalificatie verschillende EKK-niveaus worden toegekend. Het levert bovendien een grote administratieve belasting voor de internationale (sectorale) organisaties op, omdat zij ook alle nationale procedures en eisen voor kwaliteitsborging zouden moeten volgen.

Gemeenschappelijke opleidingskaders gebaseerd op EKK-niveaus

De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (2005/36/EG) bepaalt dat gemeenschappelijke opleidingskaders voor op nationaal niveau gereglementeerde beroepen door de Commissie in gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld in de vorm van minimumpakketten van leerresultaten gebaseerd op EKK-niveaus. Kwalificaties die voldoen aan het desbetreffende gemeenschappelijke opleidingskader, worden automatisch in de hele EU erkend. Deze bepaling is nieuw en er zijn nog geen gemeenschappelijke opleidingskaders vastgesteld. De richtlijn schrijft niet voor hoe de EKK-niveaus aan de gemeenschappelijke opleidingskaders moeten worden toegewezen.

Verbanden tussen het EKK en de nationale kwalificatiekaders in derde landen

Het EKK is ook buiten de EU een bron van inspiratie geweest voor de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders en de ontwikkeling van metakaders. Verschillende derde landen hebben aangegeven dat zij hun systemen willen koppelen aan of afstemmen op het EKK, zodat hun kwalificaties vergelijkbaar worden met die van de EU. Ondanks de toenemende stroom lerenden en werkenden van en naar de EU bevat de EKK-aanbeveling geen bepaling die voorziet in een formele aanpassing aan de kaders van derde landen. In de praktijk maakt dit een formele vergelijking van kwalificaties uit derde landen met in de EU toegekende kwalificaties onmogelijk.

Het gebrek aan vergelijkbaarheid van in de EU toegekende kwalificaties met kwalificaties uit derde landen staat het vertrouwen in buitenlandse kwalificaties in de weg en maakt het moeilijker deze te erkennen. Dit plaatst migranten die hun kwalificatie in het buitenland hebben behaald (waaronder vluchtelingen) bij sollicitaties in een ongunstige positie ten opzichte van autochtonen en beperkt hun loopbaanmogelijkheden en promotiekansen. Dit geldt zowel voor personen met kwalificaties uit derde landen die naar de EU komen als voor

personen met kwalificaties uit de EU die naar een derde land gaan. Op meer institutioneel niveau bevatten de associatieovereenkomsten tussen de EU en derde landen zoals Marokko, Oekraïne, Georgië en Moldavië bepalingen over samenwerking op het gebied van de relatering aan het EKK. Er zijn echter geen bestuurlijke mechanismen ingesteld om ervoor te zorgen dat deze bepalingen worden uitgevoerd.

Beheer van het EKK

Na de vaststelling van de aanbeveling inzake het EKK van 2008 heeft de Commissie een informele deskundigengroep opgericht (de EKK-adviesgroep) om de algehele samenhang te waarborgen en ertoe bij te dragen dat de relatering van de kwalificatiesystemen transparant zou verlopen. In de aanbeveling inzake het EKK van 2008 werd de lidstaten verzocht nationale coördinatiepunten voor het EKK op te zetten om een transparante relatering van de nationale kwalificatiesystemen aan het EKK te ondersteunen en te coördineren.

De EKK-adviesgroep was een doeltreffend platform voor de ondersteuning van informatie-uitwisseling en netwerkvorming tussen de landen en ondersteunde het relateringsproces door relateringscriteria op te stellen. Maar het gebrek aan coördinatie tussen EU-beheerstructuren voor activiteiten op het ruimere gebied van vaardigheden en kwalificaties staat een grotere efficiëntie en synergieën tussen het EKK en andere transparantie-instrumenten op EU- en nationaal niveau (zoals Europass en ESCO) in de weg.

Doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel bouwt voort op de verwezenlijkingen van de aanbeveling inzake het EKK van 2008. Het waarborgt de continuïteit in de processen die de individuele landen in gang hebben gezet om kwalificatiekaders en -niveaus te relateren aan het EKK. Het hart van het EKK-proces, namelijk de relatering van nationale kwalificatiekaders en de bijbehorende niveaus aan het EKK, blijft bestaan. Het voorstel is bedoeld om het EKK verder te ontwikkelen en het doeltreffender te maken in het bevorderen van een beter begrip van nationale en internationale kwalificaties en kwalificaties uit derde landen bij werkgevers, werkenden en lerenden. Het initiatief moet zo bijdragen tot een betere benutting van de beschikbare vaardigheden en kwalificaties in het belang van de burger, de arbeidsmarkt en de economie.

De doelstellingen van het voorstel zijn meer specifiek:

– het bestaande proces, namelijk de relatering van nationale kwalificatiekaders en de bijbehorende niveaus aan het EKK, versterken;

– de transparantie, de vergelijkbaarheid en het begrip van kwalificaties van individuen verbeteren;

– zorgen dat de verschillende landen het EKK op meer consistente wijze uitvoeren;

– de verspreiding en communicatie van het EKK verbeteren;

– flexibele leertrajecten en soepele overgangen binnen en tussen onderwijs- en opleidingsstelsels en tussen onderwijs/opleiding en werk ondersteunen;

– in een later stadium de transparantie, de begrijpelijkheid en de vergelijkbaarheid van kwalificaties uit derde landen met in de EU toegekende kwalificaties verbeteren;

– zorgen voor een doeltreffender beheer van het EKK op EU- en nationaal niveau.

Het initiatief maakt geen deel uit van het Refit-programma voor gezonde regelgeving.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

Het voorstel is een van de initiatieven van de nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa en is een aanvulling op andere maatregelen die in dat verband zijn voorgesteld:

– In de aanbeveling van de Raad werd de lidstaten verzocht een vaardighedengarantie in het leven te roepen[3]. De vaardighedengarantie zal worden aangeboden aan volwassenen die het initieel onderwijs of initiële opleiding hebben verlaten zonder het hoger secundair onderwijs of een gelijkwaardig niveau (EKK-niveau 4) af te ronden. De garantie zal hun toegang bieden tot bij- en nascholingstrajecten waarin zij een minimumniveau van lees-, schrijf- en rekenvaardigheid, digitale vaardigheden en/of een breder scala aan vaardigheden kunnen bereiken, zodat zij alsnog een kwalificatie op EKK-niveau 4 kunnen verwerven.

Het voorstel strookt tevens met andere Europese beleidslijnen en initiatieven op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid, te weten:

– Beschikking 2241/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een enkel communautair kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties, die een kader biedt om mensen te helpen hun vaardigheden en kwalificaties te presenteren[4];

– de nieuwe prioriteiten van het strategische kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding tot 2020, zoals vastgesteld in het gezamenlijke verslag over onderwijs en opleiding[5] dat in 2015 is vastgesteld. In het verslag wordt ertoe opgeroepen het EKK verder te ontwikkelen om kwalificaties transparanter en beter vergelijkbaar te maken;

– de Aanbeveling van de Raad van 20 december 2012 betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren[6], waarin de lidstaten worden opgeroepen om regelingen te treffen voor het valideren van niet-formeel en informeel leren die zijn gekoppeld aan de nationale kwalificatiekaders. De regelingen, die moeten aansluiten bij het EKK, moeten uiterlijk in 2018 worden ingevoerd. Volgens de aanbeveling moeten personen in staat zijn een volledige of gedeeltelijke kwalificatie te verkrijgen op basis van gevalideerde leerresultaten die buiten het formele onderwijs- en opleidingsstelsel zijn verworven;

– de meertalige Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen (ESCO). Zowel ESCO als het EKK zullen hetzelfde formaat gebruiken voor de elektronische publicatie van de informatie over kwalificaties (te vinden in bijlage VI bij het voorstel);

– de Europese normen en richtsnoeren voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs[7], die zijn ontwikkeld in het kader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs, en de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling

[3] Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot vaststelling van een vaardighedengarantie, COM(2016) 382.
[4] PB L 390 van 31.12.2004, blz. 6.
[5] PB C 417 van 15.12.2015, blz. 25.
[6] PB C 398 van 22.12.2012, blz. 1.
[7] http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (Eqavet)[8];

– het Europees register voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs[9], ontwikkeld in het kader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs, een register van organisaties voor kwaliteitsborging die in aanzienlijke mate voldoen aan de Europese normen en richtsnoeren voor kwaliteitsborging;

– het Europese puntenoverdrachtsysteem (European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS)[10], dat is ontwikkeld in de context van de Europese ruimte voor hoger onderwijs, en het Europese puntenoverdrachtsysteem voor beroepsonderwijs en -opleiding (Ecvet), dat is opgericht naar aanleiding van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009[11];

– het Bolognaproces met betrekking tot hoger onderwijs: 38 van de 48 landen van de Europese ruimte voor hoger onderwijs nemen deel aan het EKK. Het voorstel is compatibel met het kwalificatiekader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs (EHOR); met name de descriptoren voor de niveaus 5 tot en met 8 van het EKK zijn compatibel met de descriptoren van Dublin voor de drie cycli van het EHOR-kwalificatiekader, waaronder de korte cyclus die binnen de eerste cyclus valt of daaraan gekoppeld is. De huidige praktijk laat zien dat de meeste landen in één proces hun kwalificaties aan het EKK hebben gerelateerd en zelfcertificering bij het EHOR-kwalificatiekader hebben toegepast;

– het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio van de Raad van Europa (Erkenningsovereenkomst van Lissabon) en de aanbeveling over het gebruik van kwalificatiekaders bij de erkenning van buitenlandse kwalificaties, die uitdrukkelijk verwijst naar het EKK als instrument dat moet worden gebruikt voor academische erkenning;

– de beleidsmaatregelen en initiatieven op het gebied van de werkgelegenheid, zoals de Eures-verordening en de aanbevelingen van de Raad inzake een jongerengarantie en inzake langdurige werkloosheid;

– Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties[12], zoals gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013[13]. De richtlijn geeft de Commissie de mogelijkheid gemeenschappelijke opleidingskaders op te zetten als een voor de uitoefening van een specifiek beroep gemeenschappelijk geheel van minimale leerresultaten. De gemeenschappelijke opleidingskaders moeten gebaseerd zijn op de EKK-niveaus.

• **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het voorstel ondersteunt de prioriteit van de Commissie om groei en banen te stimuleren door het menselijk kapitaal beter te benutten en daarmee de groei en het concurrentievermogen te bevorderen. Het heeft als doel belemmeringen voor de mobiliteit weg te nemen en faciliteert en ondersteunt zo de doelstelling van vrij verkeer van werknemers.

---

8 PB C 155 van 8.7.2009, blz. 1.
9 https://www.eqar.eu/
10 http://ec.europa.eu/education/library/publications/2015/ects-users-guide_en.pdf
11 PB C 155 van 8.7.2009, blz. 11.
12 PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.
13 PB L 354 van 28.12.2013, blz. 132.

Een beter begrip van kwalificaties uit derde landen ondersteunt de Europese agenda op het gebied van migratie. De toenemende migratiestromen van en naar de Europese Unie laten zien dat er behoefte is aan een beter begrip van buiten de EU toegekende kwalificaties en dat de integratie van migranten op de arbeidsmarkten van de EU moet worden gestimuleerd, zoals ook wordt benadrukt in het EU-actieplan voor de integratie van onderdanen uit derde landen[14]. Het voorstel strookt met het EU-beleid inzake de erkenning van beroepskwalificaties.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 165 en 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 165 luidt: "*De Unie draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen.*" De doelen van het in artikel 165, lid 2, bedoelde EU-optreden zijn onder andere:

- de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen;
- de uitwisseling van informatie en ervaring te bevorderen omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd.

Artikel 166 luidt: "*De Unie legt inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld.*" Artikel 166, lid 3, luidt: "*De Unie en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake beroepsopleiding bevoegde internationale organisaties.*"

Het voorstel zorgt voor de continuïteit van de processen die in gang zijn gezet op grond van de aanbeveling inzake het EKK van 2008, die op dezelfde artikelen was gebaseerd. Het EKK omvat doelstellingen voor zowel het algemeen vormend en academisch onderwijs als voor beroepsopleiding op alle niveaus. Het EKK is essentieel voor de ondersteuning van de mobiliteit van lerenden en werkenden binnen en tussen sectoren en geografische grenzen. Het moedigt de samenwerking tussen de lidstaten aan, versterkt hun activiteiten en vult die aan.

• Subsidiariteit (voor niet-exclusieve bevoegdheden)

Een gebrek aan transparantie, begrip en erkenning van vaardigheden en kwalificaties is een belemmering voor de geografische en beroepsmobiliteit van werkenden en lerenden die gevolgen heeft voor de gehele EU. Het is een belangrijke oorzaak van de onderbenutting van de beschikbare vaardigheden van zowel EU-onderdanen als onderdanen van derde landen, met name als zij in het bezit zijn van buitenlandse kwalificaties, en is derhalve een belangrijke oorzaak van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden.

De huidige instrumenten op Europees niveau hebben duidelijk beperkingen en zonder nieuwe beleidsmaatregelen zal dit niet veranderen. Met het oog op de grensoverschrijdende mobiliteit moeten op EU-niveau regelingen worden vastgesteld om de transparantie en de begrijpelijkheid van kwalificaties te verbeteren. Dit kan niet door optreden op nationaal

[14] COM(2016) 377 van 7.6.2016, Actieplan voor de integratie van onderdanen uit derde landen.

niveau worden bereikt. Tegelijkertijd moet de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel worden gerespecteerd. Het initiatief doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van hun onderwijs- en opleidingsstelsels.

- **Evenredigheid**

De in de aanbeveling voorgestelde maatregelen staan in verhouding tot de doelstellingen. Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad op grond van de artikelen 165 en 166 VWEU waarborgt de continuïteit van de processen die op het niveau van individuele landen in gang zijn gezet om kwalificatiekaders en -niveaus te relateren aan het EKK, zoals beschreven in de aanbeveling inzake het EKK van 2008. Het voorstel komt tegemoet aan de behoefte van de lidstaten aan een gedifferentieerde aanpak die is afgestemd op de diverse economische, financiële en sociale situaties en niet verder gaat nodig is. Er zal gebruik worden gemaakt van bestaande systemen voor verslaglegging, zodat de administratieve lasten tot een minimum worden beperkt.

- **Keuze van het instrument**

De keuze van het instrument – een aanbeveling van de Raad – is in overeenstemming met de artikelen 165 en 166 VWEU. Het bestaande EKK, dat zal worden ingetrokken en vervangen door de herziene aanbeveling van de Raad, was gebaseerd op een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad. De ervaring heeft geleerd dat de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad een doeltreffend instrument is dat goed ten uitvoer wordt gelegd door de lidstaten.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Er zijn twee onafhankelijke evaluaties van de EKK-aanbeveling uitgevoerd, één namens het Europees Parlement[15] en de andere namens de Commissie[16]. De voornaamste bevindingen en aanbevelingen daarvan zijn overgenomen in het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2013, waarin wordt geconcludeerd dat:

– de transparantie en coherentie van de EKK-relatering moeten worden versterkt in het licht van het veranderende karakter van kwalificatiesystemen;

– de rol en het effect van op leerresultaten gebaseerde kwalificatiekaders op nationaal en Europees niveau moeten worden versterkt;

– verduidelijking van de descriptor "competentie" kan bijdragen tot een grotere samenhang van het relateringsproces;

– de communicatie over het EKK moet worden verbeterd om lerenden, werkenden en andere belanghebbenden beter te bereiken;

15 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/esstudyeurqualiffamewimplem/esstudyeurqualiffamewimplemen.pdf

16 http://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/DG%20EAC%20-%20Evaluation%20EQF%20-%20Final%20Report%20-%20Final%20Version.pdf

– de koppeling tussen kwalificatiekaders en systemen voor kwaliteitsborging moet worden versterkt;

– de rol van het EKK met betrekking tot internationale kwalificaties en kwalificaties uit derde landen moet worden verduidelijkt.

• **Raadplegingen van belanghebbenden**

Er is een groot aantal belanghebbenden geraadpleegd[17]. De raadpleging vond plaats:

– in de vorm van bijeenkomsten;

– in de vorm van reacties op een discussiestuk waarin nader werd ingegaan op de vraagstukken en mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond de herziening van het EKK;

– als onderdeel van de algemene discussienota over de nieuwe agenda voor vaardigheden.

Uit de antwoorden op de raadpleging blijkt dat er grote steun bestaat voor het EKK als instrument om de transparantie te vergroten. Belanghebbenden wezen op het belang van de lopende processen in verband met nationale kwalificatiekaders, die belanghebbenden uit verschillende onderwijs- en opleidingssectoren, de werkgelegenheids- en de jeugdsector bijeen hebben gebracht.

Uit de raadpleging bleek grote steun te bestaan voor een herziening van de aanbeveling. In dit verband hebben de belanghebbenden benadrukt dat de consistentie van de resultaten van relatering in de verschillende landen moet worden vergroot. De belanghebbenden pleitten tevens voor:

– een gemeenschappelijk formaat voor leerresultaten, rekening houdend met de diversiteit van de nationale benaderingen;

– gemeenschappelijke beginselen voor kwaliteitsborging in verband met alle soorten en niveaus van kwalificaties die zijn gerelateerd aan het EKK;

– gemeenschappelijke beginselen voor puntenoverdrachtsystemen die zijn gekoppeld aan het EKK;

– de noodzaak om de aanbeveling aan te passen aan de hedendaagse realiteit en de herziening aan te grijpen om de aanbeveling te verduidelijken.

De belanghebbenden vonden tevens dat de aanbeveling duidelijker moest zijn over internationale (sectorale) kwalificaties. Zij benadrukten dat de vereisten van kwaliteitsborging en leerresultaten voor nationale kwalificaties eveneens van toepassing zouden moeten zijn op internationale (sectorale) kwalificaties.

De belanghebbenden benadrukten dat het accent van het EKK zou moeten liggen op het creëren van transparantie in de EU (betere vergelijkbaarheid en meer solide uitvoering) en dat

[17] Specifieke raadplegingen over de herziening van de EKK-aanbeveling vonden op 19 januari 2016 plaats met de EKK-adviesgroep, en op 20 januari 2016 met de sociale partners van de EU. Meer informatie over de resultaten van deze raadplegingen is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de analytische onderbouwing van een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa, SWD(2016) 195.

de vergelijkbaarheid van kwalificaties uit de EU met die uit derde landen geen onmiddellijke prioriteit hoeft te zijn.

Deze opmerkingen bevestigen in grote lijnen de resultaten van de openbare raadpleging over de Europese ruimte van vaardigheden en kwalificaties van de Commissie uit 2014[18].

De bijdragen van de belanghebbenden zijn in het voorstel verwerkt. In de context van de migratieagenda, die onder meer de noodzaak met zich meebrengt om de integratie van migranten op de arbeidsmarkt te bevorderen, en het bredere buitenlandse beleid van de EU is de Commissie echter van mening dat het noodzakelijk is internationale banden tot stand te brengen tussen het EKK en de nationale en regionale kaders van derde landen.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel heeft de vorm van een aanbeveling van de Raad die een bestaand instrument herziet en ruimte laat voor de lidstaten om de uitvoering ervan op eigen wijze vorm te geven. Er is derhalve geen effectbeoordeling uitgevoerd. Dit voorstel is niettemin gebaseerd op een grote hoeveelheid empirisch bewijsmateriaal over de uitvoering van de EKK-aanbeveling op EU- en nationaal niveau. Dit bewijsmateriaal geeft ook aan wat bekend is over de kosten en baten van de uitvoering van de EKK-aanbeveling op EU- en nationaal niveau. Al het bewijsmateriaal is opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa en de speciale bijlage daarvan over het EKK[19].

Er zijn drie opties overwogen, die elkaar niet uitsluiten:

Optie 1: verbetering van de vergelijkbaarheid van kwalificaties door een meer rigoureuze relatering. Bij deze optie wordt de strekking van de huidige aanbeveling niet uitgebreid.

– Verbetering van de kwaliteit en de samenhang van de relatering: het EKK zou worden versterkt via uitnodigingen aan lidstaten en de Commissie om zich ervan te vergewissen dat de relatering op samenhangende wijze plaatsvindt, zowel op systeemniveau als op het niveau van de kwalificaties, met uitdrukkelijke erkenning van de relateringscriteria. Er zou expliciet worden aangegeven dat relatering geen eenmalige procedure is met één uiterste datum (momenteel 2010), maar een continu proces waarbij de lidstaten verplicht zijn ervoor te zorgen dat de gepubliceerde informatie over de relatering actueel is en overeenstemt met de nationale ontwikkelingen.

– De term "bevoegdheid" als titel van de derde kolom van de EKK-descriptoren (bijlage II bij de aanbeveling inzake het EKK van 2008) zou worden veranderd in "Verantwoordelijkheid/zelfstandigheid", aangezien de term "competentie" in de EKK-aanbeveling van 2008 niet consistent wordt gebruikt. Door deze onduidelijkheid weg te nemen zou de aanpak op basis van leerresultaten, die het EKK moet bevorderen, worden versterkt.

– Verbetering van de verspreiding en communicatie van het EKK: de lidstaten zou worden verzocht de resultaten van het relateringsproces en informatie over kwalificaties op nationaal en Europees niveau te publiceren. De te publiceren

[18] http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/consultations/documents/skills-results_en.pdf

[19] Werkdocument van de diensten van de Commissie over de analytische onderbouwing van een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa; SWD(2016) 195.

basisinformatie over elke kwalificatie zou worden verzameld met behulp van een gemeenschappelijk formaat. Tevens zou een visuele manier worden ontwikkeld om de EKK-niveaus op certificaten en diploma's weer te geven.

– De EKK-aanbeveling zou gemeenschappelijke kwaliteitsborgingsbeginselen vaststellen voor aan het EKK te relateren kwalificaties. De verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de kwaliteitsborgingsregelingen die van toepassing zijn op nationale kwalificaties[20] zal in dit proces, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, volledig worden gerespecteerd.

– Er zouden beginselen voor puntenoverdrachtsystemen met betrekking tot het EKK worden vastgesteld om een betere communicatie tussen puntenoverdrachtsystemen en kwalificaties te bewerkstelligen. Dit zou leiden tot een betere overdraagbaarheid van leerresultaten van (onderdelen van) kwalificaties uit verschillende leeromgevingen, waaronder leerresultaten die zijn verkregen door niet-formeel en informeel leren.

De huidige aanbeveling zou worden herzien op basis van de artikelen 165 en 166 VWEU.

Optie 2: vaststelling van relateringscriteria en een mechanisme voor de relatering van internationale kwalificaties en internationale sectorale kwalificatiekaders aan het EKK. Deze optie zou de bepaling over internationale (sectorale) kwalificaties in de huidige aanbeveling verduidelijken. Zij zou ook de in optie 1 voorgestelde acties omvatten.

Dit zou inhouden dat samen met de lidstaten criteria zouden worden vastgesteld voor de relatering van internationale (sectorale) kwalificaties en een gemeenschappelijk proces zou worden ontwikkeld voor de toewijzing van een EKK-niveau aan internationale (sectorale) kwalificaties[21].

De huidige aanbeveling zou worden herzien op basis van de artikelen 165 en 166 VWEU.

Optie 3: verbetering van de vergelijkbaarheid van in de EU toegekende kwalificaties en kwalificaties uit derde landen. Bij deze optie wordt de strekking van het EKK uitgebreid. Zij zou ook de in optie 1 voorgestelde acties omvatten.

Dit zou inhouden dat mechanismen zouden worden vastgesteld voor de vergelijkbaarheid van in de EU toegekende kwalificaties en kwalificaties uit derde landen, waarbij ten minste vier verschillende scenario's mogelijk zouden zijn:

– gestructureerde dialogen met de nabuurschapslanden van de EU die een associatieovereenkomst met de EU hebben, mogelijk resulterend in de relatering van de betrokken nationale kwalificatiekaders aan het EKK;

– afstemming van het EKK op volledig ontwikkelde nationale kwalificatiekaders, waaronder vergelijkingen van afzonderlijke niveaus;

---

[20] De beginselen zijn volledig in overeenstemming met de Europese normen en richtsnoeren inzake kwaliteitsborging in de Europese ruimte voor hoger onderwijs en het Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (Eqavet). De beginselen voor kwaliteitsborging op EU-niveau voor het algemeen vormend onderwijs zijn het onderwerp van een lopende discussie in het kader van ET 2020.

[21] Dit zou de nationale procedures voor het opnemen van kwalificaties in de nationale kwalificatiekaders onverlet laten.

– afstemming van het EKK op volledig ontwikkelde regionale kwalificatiekaders in de hele wereld, met inbegrip van vergelijkingen van niveau tot niveau;

– EU-steun (bv. in de vorm van ontwikkelingshulp) aan landen voor de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders.

De huidige aanbeveling zou worden herzien op basis van de artikelen 165 en 166 VWEU.

De analyse en vergelijking van de opties zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie[22] op basis van het beschikbare bewijsmateriaal.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De bestaande middelen van het Erasmus+-programma worden benut om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen.

De voorgestelde aanbeveling van de Raad vergt geen extra middelen uit de EU-begroting of personeel voor de Commissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel

Het voorstel voor een herziene EKK-aanbeveling zal de aanbeveling inzake het EKK van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren intrekken en vervangen.

De volgende elementen van de aanbeveling inzake het EKK van 2008 komen terug in de herziene aanbeveling:

– de lidstaten wordt aanbevolen het EKK als een referentiehulpmiddel te gebruiken om de kwalificatieniveaus van de verschillende nationale kwalificatiesystemen te vergelijken;

– de lidstaten wordt aanbevolen de kwalificatiesystemen en -niveaus op een transparante manier aan het EKK te relateren en zich daarbij te baseren op leerresultaten;

– de lidstaten moeten in actie komen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe certificaten, diploma's en kwalificatiesupplementen door de bevoegde autoriteiten worden afgegeven een duidelijke verwijzing naar het passende niveau van het Europees kwalificatiekader bevatten, zodat de houders van kwalificaties en werkgevers de dagelijkse voordelen van een grotere transparantie van kwalificaties kunnen zien.

De volgende elementen zijn gewijzigd of zijn nieuw ten opzichte van de aanbeveling inzake het EKK van 2008:

– de lidstaten zal worden aanbevolen de methoden voor de relatering regelmatig bij te werken. Zo blijft de vergelijking tussen de nationale kwalificatieniveaus en de niveaus van het EKK relevant en in overeenstemming met de nationale kwalificatiesystemen;

[22] SWD(2016) 195.

– de lidstaten zal worden aanbevolen de methoden voor de relatering toe te passen om te komen tot een consistente uitvoering van het EKK in de verschillende lidstaten;

– de term "competenties" in de EKK-descriptoren (bijlage II) als een soort leerresultaat wordt vervangen door "zelfstandigheid en verantwoordelijkheid" om dichter bij de bijbehorende descriptoren van de leerresultaten te blijven;

– de EKK-relateringscriteria voor nationale kwalificatiekaders die sinds 2008 zijn ontwikkeld door de EKK-adviesgroep, zijn in de aanbeveling opgenomen als bijlage III;

– de aanbeveling stelt een herziene bijlage over beginselen voor kwaliteitsborging voor, die moeten worden toegepast op kwalificaties die aan het EKK moeten worden gerelateerd (bijlage IV). In deze beginselen zal overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor nationale kwaliteitsborgingsregelingen die van toepassing zijn op nationale kwalificaties, volledig worden gerespecteerd. Deze gemeenschappelijke beginselen zijn in overeenstemming met de Europese normen en richtsnoeren inzake kwaliteitsborging in de Europese ruimte voor hoger onderwijs en het Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (Eqavet). Beginselen voor kwaliteitsborging op Europees niveau voor het algemeen vormend onderwijs zijn het onderwerp van een lopende discussie in het kader van ET 2020;

– invoering van een bijlage inzake beginselen voor puntenoverdrachtsystemen met betrekking tot het EKK (bijlage V);

– in het voorstel wordt de lidstaten verzocht de resultaten van het relateringsproces na de relatering openbaar te maken. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat informatie over de kwalificaties en de bijbehorende leerresultaten toegankelijk is en wordt gepubliceerd. Daartoe worden elementen voor een gemeenschappelijk formaat voor de beschrijving van kwalificaties voorgesteld om te worden opgenomen in bijlage VI;

– in het voorstel wordt de Commissie verzocht in samenwerking met lidstaten en belanghebbenden de mogelijkheden te verkennen voor de ontwikkeling van een Europees register, buiten het terrein van hoger onderwijs, voor instanties die toezicht houden op kwaliteitsborgingssystemen voor kwalificaties. Een dergelijk register zou vergelijkbaar zijn met het eerdergenoemde Europees register voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs;

– in het voorstel wordt de Commissie verzocht een gestandaardiseerde visuele manier te ontwikkelen om over het EKK te communiceren. Zo kunnen lerenden, werkenden en andere belanghebbenden beter worden bereikt;

– in de herziene aanbeveling wordt de basis gelegd voor verbanden tussen nationale kwalificatiekaders uit derde landen en regionale kwalificatiekaders enerzijds en het EKK anderzijds, ook al is dit niet de eerste prioriteit bij de uitvoering. Dergelijke relaties moeten in overeenstemming zijn met internationale overeenkomsten;

– de Commissie is van plan een deskundigengroep op te richten om het benodigde platform te bieden voor samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de relevante belanghebbenden bij de uitvoering en monitoring van deze aanbeveling. Deze groep zal ook de taken uitvoeren die sinds 2008 worden uitgevoerd door de EKK-adviesgroep;

– in het voorstel wordt de lidstaten verzocht de coördinatie van de nationale uitvoering van het EKK te versterken;

– de aanbeveling bevat niet langer een expliciete verwijzing naar internationale sectorale organisaties die de relateringsniveaus en beginselen van het EKK gebruiken.

2016/0180 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren en tot intrekking van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 165 en 166,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Kwalificaties kunnen voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Zij zijn een indicatie voor werkgevers van wat de houders in principe weten en kunnen, met andere woorden de zogeheten "leerresultaten". Soms zijn kwalificaties een voorwaarde om een gereglementeerd beroep te mogen uitoefenen. Zij helpen de aanbieders van onderwijs en opleiding en de autoriteiten op het gebied van onderwijs en opleiding het niveau en de inhoud te bepalen van het leeraanbod dat een persoon heeft genoten. Zij zijn ook belangrijk als uiting van persoonlijke ontplooiing voor de persoon zelf. Kwalificaties spelen dus een belangrijke rol bij het verbeteren van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, de mobiliteit en de toegang tot vervolgonderwijs.

(2) Kwalificaties zijn het formele resultaat van een beoordelings- en validatieprocedure door een bevoegde instantie en hebben meestal de vorm van een herkenbaar document, zoals een certificaat of een diploma. Zij bevestigen dat iemand leerresultaten heeft bereikt die aan vastgelegde normen voldoen. Deze leerresultaten kunnen via verschillende leertrajecten en door middel van formeel, niet-formeel of informeel leren worden verworven. Informatie over leerresultaten moet gemakkelijk toegankelijk en transparant zijn.

(3) De aanbeveling inzake het EKK van 2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren[23] ("de aanbeveling inzake het EKK van 2008") resulteerde in een gemeenschappelijk referentiekader van acht kwalificatieniveaus, uitgedrukt als leerresultaten met stijgende niveaus van bekwaamheid. Deze dienen als vertaalinstrument tussen de verschillende kwalificatiesystemen en de bijbehorende niveaus. Het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EKK) heeft als doel de transparantie, de vergelijkbaarheid en de overdraagbaarheid van kwalificaties te verbeteren.

(4) De bredere doelstellingen van de aanbeveling zijn het bevorderen van de modernisering van de onderwijs- en opleidingsstelsels en het vergroten van de inzetbaarheid, de mobiliteit en de sociale integratie van werkenden en lerenden.

[23] PB C 111 van 6.5.2008, blz. 1.

Verder heeft de aanbeveling tot doel om formeel, niet-formeel en informeel leren beter aan elkaar te koppelen, zodat ook door ervaring opgedane leerresultaten worden gevalideerd.

(5) De lidstaten hebben nationale kwalificatiekaders ontwikkeld die zijn gebaseerd op leerresultaten en hebben deze gerelateerd aan het EKK met behulp van een proces dat relatering wordt genoemd. De EKK-niveaus en de descriptoren van de leerresultaten hebben bijgedragen tot een betere transparantie en vergelijkbaarheid van kwalificaties op systeemniveau. Zij hebben er ook toe geleid dat de aandacht in onderwijs en opleiding steeds meer op leerresultaten komt te liggen.

(6) Kwalificaties van individuen zijn transparanter en beter vergelijkbaar als zij worden gepresenteerd in documenten die een verwijzing naar het toepasselijke EKK-niveau en een beschrijving van de verworven leerresultaten bevatten.

(7) Er moet op EU- en nationaal niveau een breed spectrum van belanghebbenden betrokken zijn bij de uitvoering van het EKK om te zorgen dat het breed wordt gesteund. Belangrijke belanghebbenden zijn: aanbieders van onderwijs en opleiding (formeel dan wel niet-formeel), kwalificatieautoriteiten, werkgevers, vakbonden, kamers van industrie, handel en ambachten, instanties die betrokken zijn bij de erkenning van academische en beroepskwalificaties, diensten voor arbeidsvoorziening en diensten voor de integratie van migranten.

(8) In haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2013 over de uitvoering van het EKK[24] concludeerde de Commissie dat het EKK breed wordt geaccepteerd als referentiepunt voor het ontwikkelen van kwalificatiekaders, voor het toepassen van de op leerresultaten gebaseerde aanpak en voor het verbeteren van de transparantie en erkenning van vaardigheden en competenties. De Commissie benadrukt dat de EU lerenden en werkenden in staat moet stellen hun vaardigheden zichtbaarder te maken, ongeacht waar zij die hebben opgedaan.

(9) De transparantie en de erkenning van vaardigheden en kwalificaties vormen een van de nieuwe prioriteiten van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020)[25], dat in 2015 werd vastgesteld. In het verslag wordt benadrukt dat het EKK verder moet worden ontwikkeld om kwalificaties transparanter en beter vergelijkbaar te maken. Met betrekking tot pas aangekomen migranten kunnen de bestaande transparantie-instrumenten ook helpen een beter begrip te krijgen van buitenlandse kwalificaties in de EU en vice versa.

(10) Het EKK en de daaraan gerelateerde nationale kwalificatiekaders kunnen de bestaande procedures voor erkenning ondersteunen doordat zij een groter vertrouwen in en een betere begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid van de kwalificaties met zich meebrengen. Dit maakt het erkenningsproces voor leren en werken gemakkelijker.

(11) Nationale kwalificatiekaders en -systemen veranderen in de loop van de tijd en hun relatering aan het EKK moet regelmatig worden geactualiseerd.

(12) Vertrouwen in de kwaliteit en het niveau van aan het EKK gerelateerde kwalificaties is essentieel als wij de mobiliteit van lerenden en werknemers binnen en tussen sectoren en geografische grenzen willen ondersteunen. De aanbeveling inzake het EKK van 2008 bevat gemeenschappelijke beginselen voor kwaliteitsborging in het hoger

[24] COM(2013) 897 final.
[25] PB C 417 van 15.12.2015, blz. 25.

onderwijs en beroepsonderwijs en -opleiding. Hierin moet overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor kwaliteitsborgingsregelingen voor nationale kwalificaties volledig worden gerespecteerd. De Europese normen en richtsnoeren voor kwaliteitsborging in de Europese ruimte voor hoger onderwijs[26] en het Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding[27] vormen een basis voor dergelijke gemeenschappelijke beginselen[28].

(13) Puntenoverdrachtsystemen helpen mensen om verder te leren door de overstap tussen verschillende soorten en niveaus van onderwijs en opleiding en tussen verschillende landen gemakkelijker te maken. Zij maken het gemakkelijker de leerresultaten van volledige kwalificaties of onderdelen daarvan te ontwerpen, uit te voeren en te beoordelen. Zij stellen lerenden in staat leerresultaten te combineren die zij in verschillende leeromgevingen hebben verworven, onder andere door middel van digitaal, niet-formeel en informeel leren.

(14) De meeste bestaande puntenoverdrachtsystemen zowel op nationaal als op EU-niveau functioneren in een institutionele context zoals hoger onderwijs of beroepsonderwijs en beroepsopleiding. Op Europees niveau is het Europees puntenoverdrachtsysteem ontwikkeld voor het hoger onderwijs[29] in de Europese ruimte voor hoger onderwijs. Voor beroepsonderwijs en beroepsopleiding is het Europees systeem voor overdracht van leerresultaten voor beroepsonderwijs en -opleiding[30] ingesteld door middel van een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad. Er is een groeiende behoefte aan doorstroommogelijkheden in de beroepsonderwijs- en -opleidingsstelsels en aan flexibeler leertrajecten. Dit betekent dat een sterkere synergie nodig is tussen de kwalificatiekaders en de puntenoverdrachtsystemen en dat de puntenoverdrachtsystemen beter op elkaar moeten aansluiten.

(15) Hoewel het EU-acquis op het gebied van legale migratie en asiel bepaalt dat migranten gelijk moeten worden behandeld als onderdanen wat de erkenning van kwalificaties betreft (en personen die internationale bescherming genieten zelfs in aanmerking komen voor faciliterende maatregelen[31]), hebben veel burgers uit derde landen met een tertiaire opleiding nog steeds te maken met overgekwalificeerdheid en onderbenutting van hun kwalificaties. Samenwerking tussen de EU en derde landen over de transparantie van kwalificaties kan de integratie van migranten op de EU-arbeidsmarkten bevorderen. Gezien de groeiende migratiestromen van en naar de EU is meer inzicht nodig in kwalificaties van buiten de EU. Een toenemend aantal landen wil de banden tussen hun kwalificatiekader en het EKK versterken.

(16) Artikel 49 bis van de herziene Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad[32] bepaalt dat "*gemeenschappelijke opleidingskaders*" voor gereglementeerde

---

26 http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

27 PB C 155 van 8.7.2009, blz. 1.

28 De beginselen voor kwaliteitsborging op Europees niveau voor het algemeen vormend onderwijs zijn het onderwerp van een lopende discussie in het kader van ET 2020.

29 http://ec.europa.eu/education/library/publications/2015/ects-users-guide_en.pdf

30 PB C 155 van 8.7.2009, blz. 11.

31 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

32 Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.

beroepen door middel van een gedelegeerde handeling van de Commissie kunnen worden opgezet als gemeenschappelijk geheel van kennis, vaardigheden en competenties. De gemeenschappelijke opleidingskaders zijn "*gebaseerd op de kwalificatieniveaus van het Europees kwalificatiekader*". Bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen moet de Commissie ervoor zorgen dat de bestaande expertise met betrekking tot de uitvoering van het EKK wordt benut. Verwijzingen naar EKK-niveaus voor kwalificaties mogen geen invloed hebben op de toegang tot de arbeidsmarkt in gevallen waarin beroepskwalificaties zijn erkend in overeenstemming met de herziene Richtlijn 2005/36/EG.

(17) Het kwalificatiekader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs[33] biedt descriptoren voor de eerste, tweede en derde cyclus van het hoger onderwijs. Elke cyclusdescriptor bevat een verklaring over de resultaten en vaardigheden die zijn gekoppeld aan de kwalificaties die aan het eind van die cyclus worden toegekend. Het EKK is in overeenstemming met het kwalificatiekader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs en de daarin opgenomen cyclusdescriptoren. De EKK-niveaus 5 tot en met 8 komen overeen met respectievelijk de eerste (met inbegrip van de korte cyclus binnen de eerste cyclus of daaraan gekoppeld), tweede en derde cyclus van het kwalificatiekader van de Europese ruimte voor hoger onderwijs, zoals nader gespecificeerd in bijlage II.

(18) Beschikking 2004/2241/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een enkel communautair kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass) helpt mensen hun vaardigheden en kwalificaties beter te presenteren[34].

(19) De meertalige Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen (ESCO) ondersteunt een betere afstemming tussen onderwijs en werk. De informatie over kwalificaties die zijn gerelateerd aan het EKK, zal in ESCO worden verwerkt.

(20) Informatie over het proces van het relateren van kwalificatiekaders aan het EKK en over aan het EKK gerelateerde kwalificaties moet makkelijk toegankelijk zijn voor het publiek, onder andere via het Europass-kader. Het gebruik van gemeenschappelijke gegevensstructuren, formaten en authenticatiemethoden voor het beschrijven van kwalificaties zou dit doel ondersteunen. Het zou ook de begrijpelijkheid en het gebruik van gepubliceerde informatie over kwalificaties ten goede komen.

(21) Om het EKK zichtbaarder te maken en de gebruikers beter te bereiken, moeten documenten zoals certificaten en diploma's met betrekking tot nieuw behaalde kwalificaties die zijn gerelateerd aan het EKK, een visuele verwijzing naar het bijbehorende EKK-niveau bevatten.

(22) Er moet sprake zijn van samenhang, complementariteit en synergieën op nationaal en EU-niveau tussen de uitvoering van het EKK, de nationale kwalificatiekaders en huidige en toekomstige instrumenten voor transparantie en erkenning van vaardigheden en kwalificaties, waaronder instrumenten voor kwaliteitsborging, voor accumulatie en overdracht van punten en instrumenten die zijn ontwikkeld in de Europese ruimte voor hoger onderwijs.

---

33 http://www.ehea.info/Uploads/qualification/QF-EHEA-May2005.pdf

34 PB L 390 van 31.12.2004, blz. 6.

(23) Deze aanbeveling consolideert het EKK als een gemeenschappelijk referentiekader van acht niveaus, uitgedrukt in termen van leerresultaten, dat als een vertaalinstrument dient tussen de verschillende kwalificatiekaders en -systemen en de bijbehorende niveaus.

(24) De Commissie is van plan een platform op te richten voor samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden over de uitvoering en de monitoring van deze aanbeveling. Dit omvat ook de taken die sinds 2008 worden uitgevoerd door de EKK-adviesgroep.

(25) De lidstaten moeten zorgen voor de coördinatie van de taken die sinds 2008 worden uitgevoerd door de nationale coördinatiepunten voor het EKK.

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN:

1) Het Europees kwalificatiekader gebruiken als een instrument om alle soorten en niveaus van kwalificaties in de EU te vergelijken.

2) Hun nationale kwalificatiesystemen en -kaders relateren aan het Europees kwalificatiekader, met name door hun kwalificatieniveaus te relateren aan de niveaus van het EKK zoals vermeld in bijlage II en met gebruikmaking van de criteria beschreven in bijlage III.

3) De relatering van de niveaus van het nationale kwalificatiekader aan de niveaus van het EKK zoals vermeld in bijlage II regelmatig, maar met een interval van ten hoogste vijf jaar, bijwerken met gebruikmaking van de criteria beschreven in bijlage III.

4) Ervoor zorgen dat de gerelateerde kwalificaties voldoen aan de gemeenschappelijke beginselen voor kwaliteitsborging beschreven in bijlage IV, onverminderd de nationale kwaliteitsborgingsbeginselen die van toepassing zijn op nationale kwalificaties.

5) Ervoor zorgen dat de puntenoverdrachtsystemen voor nationale kwalificatiekaders en -systemen voldoen aan de gemeenschappelijke beginselen voor puntenoverdrachtsystemen beschreven in bijlage V, onverminderd nationale besluiten om gebruik te maken van puntenoverdrachtsystemen.

6) Maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe certificaten, diploma's en kwalificatiesupplementen die door de bevoegde autoriteiten worden afgegeven een duidelijke verwijzing naar het passende EKK-niveau bevatten.

7) De resultaten van het relateringsproces op nationaal en EU-niveau publiek toegankelijk maken en ervoor zorgen dat de informatie over kwalificaties en de bijbehorende leerresultaten toegankelijk en openbaar is, met gebruikmaking van het in bijlage VI opgenomen gemeenschappelijke formaat.

8) Het gebruik van het EKK door sociale partners, diensten voor arbeidsvoorziening, aanbieders van onderwijs en overheidsinstanties aanmoedigen om de vergelijkbaarheid van kwalificaties en de transparantie van de bijbehorende leerresultaten te bevorderen.

9) De coördinatie van de nationale uitvoering van deze aanbeveling versterken, rekening houdend met de ervaringen die zijn opgedaan met de maatregelen van nationale instanties om de ontwikkeling van vaardigheden te ondersteunen.

BEVEELT AAN DAT DE COMMISSIE, IN SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN EN BELANGHEBBENDEN:

10) De consistente uitvoering van het EKK in de verschillende lidstaten bevordert door methoden te ontwikkelen voor het vaststellen van de niveaus van de nationale kwalificaties.

11) Methoden ontwikkelt voor het gebruik en de toepassing van leerresultaten in kwalificaties.

12) De mogelijkheden verkent voor de ontwikkeling van een register, buiten het terrein van hoger onderwijs, voor instanties die toezicht houden op kwaliteitsborgingssystemen voor kwalificaties.

13) Een standaardformaat ontwikkelt om leerresultaten voor vergelijkingsdoeleinden te beschrijven.

14) Een gestandaardiseerde manier ontwikkelt om over het EKK te communiceren, met name de wijze waarop de EKK-niveaus op nieuwe certificaten, diploma's en kwalificatiesupplementen moeten worden weergegeven.

15) De stapsgewijze ontwikkeling en toepassing van criteria en procedures ondersteunt om de vergelijking van nationale kwalificatiekaders van derde landen en regionale kwalificatiekaders met het EKK mogelijk te maken, in overeenstemming met internationale overeenkomsten.

16) Collegiale toetsingen en uitwisselingen van beste praktijken tussen de lidstaten opzet.

17) Ervoor zorgt dat de ontwikkeling van het EKK volledig in samenhang is met het strategische kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020).

18) Ervoor zorgt dat het Erasmus+-programma wordt gebruikt om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen.

BEVEELT AAN DAT DE COMMISSIE:

19) Na de vaststelling van deze aanbeveling wanneer passend verslag uitbrengt over de geboekte voortgang in de context van relevante beleidskaders op het gebied van onderwijs/opleiding en werkgelegenheid.

20) In samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de betrokken belanghebbenden de naar aanleiding van deze aanbeveling genomen maatregelen beoordeelt en evalueert en tegen 2022 verslag uitbrengt aan de Raad over de opgedane ervaringen en de gevolgen voor de toekomst, waaronder indien nodig de mogelijke evaluatie en herziening van deze aanbeveling.

De aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren wordt ingetrokken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter