

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.9.2010
SEC(2010) 1050 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

Jeugd in beweging – de leermobiliteit van jongeren bevorderen

{COM(2010) 478 definitief}
{SEC(2010) 1049}

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling wordt gevoegd bij het voorstel voor een aanbeveling van de Raad om de leermobiliteit van jongeren te bevorderen, die één onderdeel vormt van een pakket maatregelen die worden genomen in het kader van het initiatief 'Jeugd in beweging'.

1. ACHTERGROND

Jeugd in beweging is een kerninitiatief van de EU ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie. Doel is "de resultaten en de internationale aantrekkingskracht van de hogeronderwijsinstellingen in Europa verbeteren en de algemene kwaliteit van alle onderwijs- en opleidingsniveaus in de EU verhogen, met evenveel aandacht voor talent als voor gelijke kansen. Om dit te bereiken moet de mobiliteit van studenten en stagiairs worden bevorderd en moeten er betere banen komen voor jongeren."¹

Bevordering van leermobiliteit is een van de kerndoelen van Jeugd in beweging. Het is de bedoeling de mobiliteit van studenten materieel te vergroten (en kwalitatief te verbeteren). Ook wordt ernaar gestreefd de mogelijkheden voor leermobiliteit te verbreden en uit te breiden naar alle jongeren, met name groepen zoals studenten op een beroepsopleiding en kansarme jongeren.

Het is echter duidelijk dat de hooggestemde ambities die aan het initiatief ten grondslag liggen niet alleen met EU-programma's kunnen worden waargemaakt. Daarom moet volgens het voorstel van de Commissie over Jeugd in beweging de programmatische steun van de EU worden aangevuld met een mobilisatie van de inspanningen ten behoeve van leermobiliteit van de lidstaten en andere actoren. Een belangrijk element daarin betreft het identificeren en wegnemen van belemmeringen voor mobiliteit.

De Commissie stelt een ontwerp voor een aanbeveling van de Raad voor als middel om een synthese van goede beleidspraktijken inzake de bevordering van leermobiliteit op nationaal niveau tot stand te brengen en om als beleidsrichtsnoer te dienen voor de bijdragen van de lidstaten aan de algemene doelstellingen van Jeugd in beweging. Deze effectbeoordeling concentreert zich rechtstreeks op dit element van het Jeugd in beweging-pakket, met name ten behoeve van het wegnemen van belemmeringen voor mobiliteit.

2. DEFINITIE VAN HET PROBLEEM

Als onderdeel van het vrije verkeer van personen is leermobiliteit, d.w.z. transnationale mobiliteit met de bedoeling nieuwe vaardigheden te verwerven, een van de fundamentele manieren waarop mensen, in het bijzonder jongeren, niet alleen hun persoonlijke ontwikkeling maar ook hun toekomstige inzetbaarheid kunnen bevorderen.

De Europese Unie heeft een lange en voortreffelijke reputatie wat betreft de bevordering en ondersteuning van leermobiliteit, een terrein waarop directe en tastbare voordelen voor de Europese burger worden behaald. Initiatieven zoals het Erasmusprogramma hebben aan meer

¹ COM (2010) 2020.

dan 2 miljoen mensen de mogelijkheid geboden om in een ander land te studeren en die studie formeel erkend te krijgen.

Toch zijn er nog te veel Europese jongeren voor wie leermobiliteit geen reële mogelijkheid is. Nog betrekkelijk weinig jongeren plukken de vruchten van een leerervaring in het buitenland en sommige groepen, zoals jongeren uit een achterstandsmilieu, zijn in het bijzonder ondervertegenwoordigd. Er bestaan nog altijd talige, culturele, financiële, wettelijke en administratieve belemmeringen, waaronder de erkenning, validatie en kwaliteitsperceptie van wat in het buitenland is geleerd, **met name buiten de gestructureerde mobiliteitsprogramma's van de EU**. Bovendien is de bekendheid met mobiliteitsmogelijkheden onder jongeren nog laag. Verder wordt in het bestaande wetgevingskader uitgegaan van een sectorale nadruk (op tertiair onderwijs, beroepsonderwijs en -opleiding, vrijwilligerswerk, leerkrachten en opleiders, jonge onderzoekers) die een integrale benadering in de weg kan staan. Hoewel aanvullende middelen op nationaal en Europees niveau (via bestaande programma's) de mobiliteit kunnen verhogen, is meer geld alleen niet toereikend om de visie van mobiliteit als reële mogelijkheid voor iedereen te verwezenlijken. De lidstaten zullen meer moeten doen om aanhoudende belemmeringen op nationaal en regionaal niveau weg te nemen.

Er bestaat een aanbeveling van de Raad uit 2001² over mobiliteit binnen de Gemeenschap voor studenten, personen die een opleiding volgen, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders, maar deze is in onbruik geraakt en inmiddels enigszins verouderd. Een evaluatie van de doeltreffendheid van deze aanbeveling van de Raad uit 2001³ heeft aangetoond dat de aanbeveling tot op zekere hoogte doeltreffend is maar dat de informatie over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de specifieke bepalingen van de aanbeveling niet alomvattend en niet eenvoudig toegankelijk is. Er is dringend behoefte aan **actualisering, een nieuwe focus en revitalisering van deze aanbeveling**.

3. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Onderwijs, jeugd en beroepsopleiding is een beleidsterrein waarop de EU **aanvullende bevoegdheid** heeft volgens de definitie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon). In artikel 165 van het Verdrag is het volgende bepaald: *"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"*. In het bijzonder worden maatregelen van de Europese Unie voorzien die erop zijn gericht *"de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen"* en *"de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen"*.

De EU kiest voor het vervolg van deze missie voor een tweesporenbeleid via samenwerking met de lidstaten en de tenuitvoerlegging van de programma's voor een leven lang leren (Erasmus, Comenius, Leonardo, Grundtvig) en Youth in Action, die financiering verschaffen ten behoeve van mobiliteitsactiviteiten.

² 2001/613/EG.

³ COM(2004) 21.

4. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Het belangrijkste beleidsdoel is om leermobiliteit voor iedereen bereikbaar te maken via:

- het wegnemen van belemmeringen voor leermobiliteit op nationaal en regionaal niveau;
- de bevordering van leermobiliteit.

De volgende specifieke doelen zullen worden nagestreefd:

- verbetering van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de mogelijkheden en voordelen van studeren in het buitenland;
- verbetering van taalvaardigheden in overeenstemming met de doelen van de meertaligheidsstrategie⁴, waaronder de doelstelling "moedertaal plus twee (vreemde talen) voor iedere burger";
- opheffing van wettelijke en administratieve belemmeringen voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende gezamenlijke studieprogramma's en andere vormen van leermobiliteit;
- vermindering van wettelijke en administratieve belemmeringen in verband met zorgverzekeringen en sociale zekerheid voor jonge onderzoekers, stagiairs en vrijwilligers;
- bevordering van een samenhangend wettelijk kader voor de mobiliteit van minderjarigen;
- vermindering of opheffing van beperkingen op de overdraagbaarheid van financiële bijstand voor studenten;
- verbetering van de erkenning en validatie van in het buitenland behaalde formele, niet-formele en informele leerresultaten;
- vergroting van de mobiliteitsmogelijkheden voor jongeren uit ondervertegenwoordigde groepen (lagere sociaaleconomische milieus, etnische minderheden, gehandicapten);
- meer nadruk op verbetering van de kwaliteit van mobiliteit;
- bevordering van een multisectorale werkwijze die gezamenlijke oplossingen voor verschillende doelgroepen mogelijk maakt;
- een betere vergelijkbaarheid van de voortgang in de verschillende lidstaten en versterking van het leren in groepsverband.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het weliswaar goed is om gebieden aan te wijzen waarop maatregelen van de lidstaten in het bijzonder noodzakelijk zijn, maar dat aanbevelingen van de EU op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding niet overdreven normatief dienen te zijn: het is vanwege het subsidiariteitsbeginsel aan de lidstaten zelf om te definiëren hoe de aanbevelingen worden geïnterpreteerd in het licht van hun specifieke omstandigheden.

5. BELEIDSOPTIES

Uit een eerste beoordeling van de mogelijkheden zijn drie opties naar voren gekomen als het meest reëel en haalbaar en in overeenstemming met de smalle ruimte voor EU-interventie op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding.

5.1. Optie 1: geen EU-actie/status-quo handhaven (basisscenario)

Een bestaande aanbeveling van de Raad uit 2001 inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders, die in onbruik is geraakt.

⁴ 2008/C 320/01.

5.2. Optie 2: een aanbeveling van de Raad: Jeugd in beweging: de leermobiliteit van jongeren bevorderen

Een nieuwe aanbeveling van de Raad waarmee de aanbeveling uit 2001 wordt geactualiseerd, die het beleid een nieuwe focus geeft, met een multisectorale aanpak voor het wegnemen van gemeenschappelijke belemmeringen voor mobiliteit bij verschillende doelgroepen, en die een meer gericht toezicht voorstaat.

5.3. Optie 3: een nieuwe open coördinatiemethode (OCM) voor de leermobiliteit van jongeren

Een aparte nieuwe 'open coördinatiemethode' voor het toezicht op en de verslaglegging van bestaande activiteiten van de lidstaten ter bevordering van de leermobiliteit en voor het uitwisselen van beste praktijken.

6. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN VAN DE OPTIES

6.1. Waarschijnlijke economische, sociale en milieueffecten van de geselecteerde opties

Terwijl de "status-quo"-optie een klein maar beperkt economisch, sociaal en milieueffect zou hebben omdat deze geen verdere actie op EU-niveau inhoudt, zouden de opties 2 en 3 tot substantiëlere positieve economische en sociale effecten leiden doordat meer jongeren betrokken zouden zijn bij leermobiliteit, wat bewezen voordelen oplevert voor hun werkgelegenheid en culturele integratie via de ontwikkeling van betere en bredere vaardigheden. Deze toename van de mobiliteit is naar verwachting het gevolg van meer informatie, betere erkenning, versoepelde administratieve procedures en verbeterde ondersteuningsstructuren. Jongeren die afkomstig zijn uit achterstandsmilieus of voor wie mobiliteit onbereikbaar is, zullen naar verwachting met name baat hebben bij de opheffing van specifieke belemmeringen die hen benadelen, en als gevolg daarvan profiteren van toegenomen sociale en economische (re-)integratie.

6.2. Beoordeling van de administratieve last

Optie 1 vereist geen administratieve lastenverzwaring omdat zij geen verdere maatregelen van de EU of nationale instanties met zich meebrengt. Optie 2 brengt enige aanvullende kosten met zich mee voor de uitvoerende agentschappen, instellingen en overheidsdiensten die ingaan op de aanbeveling, bijvoorbeeld voor de opzet van nieuwe strategieën of de herziening van wetgeving om leermobiliteit voor jongeren bereikbaarder te maken. Een deel van de extra kosten zijn voor de totstandbrenging van een mobiliteitsscorebord, hoewel het uiteindelijke effect neutraal zal zijn omdat deze kosten worden gecompenseerd door een heroriëntatie van de bestaande toezicht- en verslagvoorschriften. Optie 3 betekent de meest significante stijging van de administratieve last: terwijl de uitvoeringskosten globaal overeenkomen met die van optie 2, zouden zowel op EU-niveau als op nationaal niveau extra kosten voortvloeien uit de oprichting van een nieuw toezicht- en verslagkader volgens de nieuwe OCM.

6.3. Effecten buiten de EU

Optie 1 zal naar verwachting slechts een beperkt effect hebben op de mobiliteit buiten de EU, omdat de aanbeveling uit 2001 hieraan niet specifiek aandacht besteedt. Optie 2 zal positieve effecten hebben op de mobiliteit buiten de EU omdat de nieuwe aanbeveling van de Raad zich uitdrukkelijk op dit aspect richt, hetgeen een belangrijke vernieuwing en verbetering ten opzichte van de basisoptie betekent. Optie 3 zal een beperkter effect hebben op de mobiliteit

buiten de EU omdat het ontbreken van een rechtsinstrument de lidstaten minder zal stimuleren om in actie te komen.

7. VERGELIJKING VAN DE OPTIES OP BASIS VAN HUN WAARSCHIJNLIJKE EFFECTEN

De status-quo kan misschien op den duur enkele verbeteringen toelaten, maar deze zullen waarschijnlijk niet toereikend zijn om de doelstelling van leermobiliteit als mogelijkheid voor iedereen te verwezenlijken. De aanbeveling uit 2001 houdt geen rekening met belangrijke ontwikkelingen van de laatste jaren in de sector onderwijs en beroepsopleiding die van invloed zijn op de leermobiliteit. Bovendien maakt de sectorale benadering het moeilijk om zaken aan te pakken die meer dan één doelgroep raken. Daarnaast zullen oude belemmeringen voor mobiliteit die niet goed worden erkend of aangepakt waarschijnlijk punten van zorg blijven. Zelfs bij volledige tenuitvoerlegging zouden de aanbeveling van 2001 en haar vervolg in het kader van de OCM voor onderwijs en beroepsopleiding niet toereikend zijn om alle huidige belemmeringen voor mobiliteit weg te nemen. Er zijn derhalve meer maatregelen nodig om de in hoofdstuk 4 uiteengezette doelen te bereiken.

Opties 2 en 3 bieden veel meer mogelijkheden om veranderingen in de bepalingen van de lidstaten te bewerkstelligen teneinde voornoemde doelstellingen te realiseren. Een nieuwe aanbeveling van de Raad, zoals voorgesteld in optie 2, heeft als voordeel dat er een complete en duidelijke agenda voor verandering wordt gepresenteerd op specifieke gebieden waar tekortkomingen zijn gesignaleerd, aan de hand waarvan de voortgang kan worden gevolgd. Deze optie biedt de mogelijkheid om het werk op dit gebied opnieuw te starten, te revitaliseren en te actualiseren via een nieuw rechtsinstrument dat is gericht op horizontale belemmeringen in meerdere sectoren en een nieuw elan en meer zichtbaarheid verleent aan mobiliteitskwesaties, in combinatie met de mogelijkheid om een duidelijke vergelijking te maken van de voortgang in verschillende landen. Van dit instrument mag daarom verwacht worden dat het aanzet tot verdere vooruitgang op dit gebied. Optie 3 blijft beperkt tot 'zachte wetgeving', waardoor het potentiële effect zwakker is dan dat van een rechtsinstrument, vooral wat betreft de aanpak van wettelijke en administratieve belemmeringen op lidstaatniveau. In vergelijking met optie 2 brengt het ontbreken van een aanbeveling als initiële aanjager van de exercitie het risico van verzwakking van de gezamenlijke inspanning met zich mee. Ten slotte zouden de extra administratieve lasten als gevolg van de totstandbrenging en toepassing van een nieuwe OCM zowel op nationaal als op EU-niveau significant zijn en hoogstwaarschijnlijk op krachtig verzet van de lidstaten stuiten.

7.1. Geprefereerde beleidsoptie

Op basis van bovenstaande beoordeling gaat de voorkeur uit naar optie 2 (een aanbeveling van de Raad). Deze vertegenwoordigt de beste combinatie van verwachte effecten enerzijds en kosten en administratieve lasten anderzijds.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

Toezicht, evaluatie en verslaglegging zullen moeten plaatsvinden binnen het bestaande strategische kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding (open coördinatiemethode), dat daartoe een herschikking moet ondergaan. Op basis van de nationale verslagen zal de Commissie een tweejaarlijkse beoordeling van de voortgang in de lidstaten moeten presenteren, met waarnemingen per land over de plus- en

minpunten bij het wegnemen van belemmeringen voor leermobilititeit in de vorm van een 'mobilititeitsscorebord' dat vergelijkingen tussen verschillende landen mogelijk maakt.

Belangrijke indicatoren voor voortgang op weg naar de doelstellingen zullen zijn gebaseerd op:

- een afname van significante problemen met belemmeringen voor mobiliteit die zijn gemeld door mobiele studenten/vrijwilligers/onderzoekers (zoals gemeten in enquêtes);
- specifieke indicatoren die moeten worden uitgewerkt op basis van voortgang op elk terrein van belemmering, bij te houden via een voorgesteld 'mobilititeitsscorebord';
- een toename van het aantal jongeren (15-35 jaar) dat bij leermobilititeit betrokken is;
- een te ontwikkelen ijkpunt voor leermobilititeit op EU-niveau (voorzien in het strategisch kader voor onderwijs en beroepsopleiding, ET2020);
- in het hoger onderwijs: in 2020 moet ten minste 20 % van de afgestudeerden in de Europese ruimte voor hoger onderwijs een studie of opleidingsperiode in het buitenland hebben doorgebracht (mobilititeitsijkpunt van het Bolognaproces).

Voorgesteld wordt om een onafhankelijke externe evaluatie uit te voeren om de voortgang te beoordelen na de eerste vier jaren van tenuitvoerlegging van de aanbeveling (d.w.z. eind 2014).