

Vergaderjaar 2023–2024

36 341

Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLQF)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2024

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel NLQF in uw Kamer op 3 april 2024 spraken we over een amendement van de fracties van NSC en GroenLinks/PvdA over het beperken van de reikwijdte van het wetsvoorstel tot formele opleidingen.¹ Dit amendement ontraad ik. Om de impact van dit amendement goed te kunnen wegen vroeg de heer Paternotte (D66) om een nadere duiding van cijfers over non-formeel onderwijs. Die duiding bied ik u met deze brief. Ik schets hierin eerst kort de betekenis van het wetsvoorstel NLQF en ik geef nader inzicht in het onderscheid formeel en non-formeel onderwijs. Vervolgens bied ik cijfermatig inzicht en tot slot duid ik mede op basis van die cijfers de impact die het amendement zou hebben.

Betekenis wetsvoorstel NLQF (Netherlands Qualification Framework)

Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is noodzakelijk, juist nu. En gezien het belang hiervan moet je goed kunnen kiezen uit het aanbod van opleidingen. Met de Wet NLQF willen we dit makkelijker maken doordat:

- je als werkende, werkzoekende en werkgever beter inzicht krijgt in het niveau van opleidingen, formeel en non-formeel;
- er hiertoe een gestandaardiseerd instrument en onafhankelijke beoordeling komt om dat niveau te bepalen;
- er kan worden ingegrepen of gesanctioneerd als er misbruik wordt gemaakt van de inschaling, door bijvoorbeeld een verkeerd niveau te benoemen.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 341, nr. 7.

Formeel en non-formeel onderwijs

Met dit wetsvoorstel geven we inzicht in het niveau van leeruitkomsten; het is geen kwaliteitskeurmerk. Met deze wet wordt het formeel onderwijs automatisch ingeschaald en non-formeel onderwijs kan ingeschaald worden, als dat voldoet aan de criteria.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

	Formeel onderwijs	Non-formeel onderwijs
Voldoet aan criteria voor inschaling	Wordt automatisch ingeschaald	NLQF niveau wordt op aanvraag ingeschaald
Voldoet niet aan criteria voor inschaling	Niet van toepassing	Komt niet in aanmerking voor inschaling

Bij formeel onderwijs gaat het om leren met als doel het behalen van een overheids-erkend diploma of certificaat. Bij non-formeel onderwijs betreft het een opleidingstraject waarbij een overheids-erkend diploma of certificaat niet het doel is, maar waarbij wel vooraf leeruitkomsten zijn bepaald. Formeel onderwijs wordt dus automatisch ingeschaald. Dat is ook logisch, want OCW-erkende scholing voldoet aan strenge eisen zoals die wettelijk zijn vastgesteld en worden getoetst door de NVAO voor het hoger onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs voor het middelbaar-beroepsonderwijs.

Bij inschaling van non-formeel onderwijs gelden de volgende criteria: onafhankelijke examinering, minimaal 400 studiebelastingsuren of aanvullende criteria, arbeidsmarktrelevantie en waarborging van continuïteit. Bij non-formeel onderwijs zien we twee type opleidingen. De eerste categorie gaat over (vaak) kortdurende cursussen zonder (onafhankelijke) examinering of die niet arbeidsmarktrelevant zijn. Deze kunnen dus niet worden ingeschaald, want zij voldoen niet aan de criteria om het niveau te kunnen bepalen. De tweede categorie gaat over meer substantiële, intensievere scholing, waarbij het leerdoel een aantoonbare arbeidsmarktrelevantie heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om vakgerichte branche-opleidingen, die er voor zorgen dat ook zij-instromers en bijscholers bij kunnen dragen aan de opgaven die we hebben in onder andere de techniek, bouw en zorg².

Europees perspectief

Met het NLQF sluiten we aan op de internationale inzet vanuit het European Qualification Framework (EQF) om met goede niveau-inschaling de inzetbaarheid van mensen in hun werkende leven in Europa en Nederland te verhogen. In Nederland schalen we sinds 2012 opleidingen in (ook non-formele). Er zijn intussen 10 lidstaten die de inschaling ook wettelijk geborgd hebben. Met dit wetsvoorstel volgen we deze ontwikkeling. Onderwijs, ook in het kader van LLO, is in de lidstaten overal anders georganiseerd. In een land als Portugal waar de samenhang

² Zie bijvoorbeeld praktijkervaringen:

- A+O Metaelectro, NLQF helpt werkgevers bij Leven Lang Ontwikkelen: Vereniging Technische Bedrijfstakenscholen: Lasrobotprogrammeur NLQF 4, Industriële automatisering NLQF 3.
- Bouw: <https://www.nlqf.nl/actueel/modulair-opleiden-in-de-bouw-met-nlqf-ingeschaalde-kwalificaties>.
- CZO (zorg), <https://www.czo.nl/czo-opleidingen/nlqf-inschaling>: operatie assistent NLQF 6, Klinisch Perfusionist NLQF 7.
- Overige voorbeelden van ingeschaald non-formeel aanbod zijn bijvoorbeeld: NLDA (Defensie, Korps Mariniers), VAPRO (procesindustrie), Politieacademie, NNVO (binnenvaart) en NOC*NSF.

tussen formeel en non-formeel redelijk vergelijkbaar is met Nederland, is eveneens gekozen om de inschaling voor non-formeel onderwijs wettelijk te regelen. Als wij in Nederland het non-formele aanbod niet laten inschalen kunnen wij in Europees perspectief niet laten zien wat het niveau van dit aanbod is, terwijl het in andere landen wel duidelijk is wat het niveau van een vergelijkbaar type aanbod is. Daarmee zetten wij in Nederland onze werknemers, werkzoekenden en werkgevers op grote achterstand ten opzichte van andere Europese landen.

Cijfers

Hieronder de meest actuele cijfers over de deelname aan LLO in 2022 naar formeel/non-formeel (x 1.000):

Deelname aan LLO onder de beroepsbevolking tussen 25 en 65 jaar	totaal	formeel	non-formeel
Aantal personen (x 1.000)	2.412 (100%)	789 (33%)	1.622 (67%)

Dit zijn de meest recente cijfers. Tijdens het debat noemde ik dat ongeveer 85% van de post-initiële scholing non-formeel is (en de rest formeel). Daarmee gaf ik een indicatie van de omvang van het non-formele aanbod, op basis van CBS-cijfers uit 2020 waarmee de vergelijking met eerdere jaren mogelijk is. De recentere cijfers uit 2022 zien er anders uit omdat CBS een andere definitie is gaan hanteren.³ Er is dus geen sprake van een trendbreuk.

Op basis van de cijfers van CBS over 2022 weten we dat 24% van de beroepsbevolking tussen de 25 en 65 jaar scholing volgde. CBS hanteerde hierbij de definitie: volg je nu of heb je afgelopen vier weken scholing gevolgd? Van de personen die scholing volgden, betrof het bij 33% een formele opleiding (zowel bekostigd als niet-bekostigd) en bij 67% een non-formele opleiding. Deze cijfers liggen door de andere definitie wat lager dan die uit 2020, maar de cijfers laten duidelijk zien dat het overgrote deel van LLO plaatsvindt binnen de non-formele onderwijssector. Hiernaast blijkt uit de gegevens van het CBS dat van degenen die non-formeel onderwijs volgden, de scholing in 22% van de gevallen 3 maanden of langer duurde. De rest duurde korter; 38% duurde minder dan 1 week.

De heer Soepboer (NSC) vroeg naar het beeld in samenhang met het hele onderwijs. Daarom bied ik hierbij voor de volledigheid ook cijfers van het CBS over leerlingen- en studentenaantallen in funderend onderwijs, mbo, hbo en wo.

Aantal personen ingeschreven in het formele onderwijs 2022/'23 (x 1.000)	
Primair onderwijs	1.367,5
Voortgezet onderwijs	936,6
Middelbaar beroepsonderwijs	484,2
Hoger beroepsonderwijs	476,9
Wetenschappelijk onderwijs	344,2

³ Verschillen in de cijfers ten opzichte van 2020 komen voort uit andere vraagstelling; waar eerder werd gevraagd of u of iemand uit uw huishouden scholing heeft gevolgd, wordt nu gevraagd of u (zelf) scholing heeft gevolgd.

Ik merk hierbij op dat deze cijfers wellicht een beeld geven van de omvang van verschillende vormen van scholing, maar dat deze niet met de eerdere genoemde cijfers over het non-formele onderwijs vergeleken kunnen worden. Het initiële onderwijs heeft immers een andere doelstelling en daarmee een geheel andere doelgroep. Met NLQF richten we ons vooral op werkenden en werkzoekenden en de opleidingen die zij volgen om bij- en om te scholen.

Impact amendement van de leden Soepboer (NSC) en Tseggai (GroenLinks/PvdA) over het beperken van de reikwijdte van het wetsvoorstel tot formele opleidingen

Beredeneerd vanuit de beschikbare informatie concludeer ik het volgende:

- Dat het merendeel van de gevolgde scholing door werkenden en werkzoekenden non-formeel van aard is.
- Dat een deel van dat non-formele aanbod niet in aanmerking komt om ingeschaald te worden, omdat het bijvoorbeeld gaat om korte cursussen (zie de bovengenoemde 38%) die niet onafhankelijk geëxamineerd worden. Het is ook niet de bedoeling of wens om die in te schalen.
- Dat er echter ook een groot deel non-formeel aanbod is dat nog niet ingeschaald is, maar wel aan de criteria voldoet. Dit betreft de groep meer substantiële, arbeidsmarktrelevante opleidingen, met onafhankelijke examinering.

Zoals ik in het debat liet weten, haalt het amendement van NSC en GroenLinks/PvdA de kern uit het wetsvoorstel. We willen stimuleren dat burgers kunnen blijven leren en ontwikkelen, zodat zij blijven deelnemen aan het arbeidsproces⁴. Met dit amendement rijden we dat in de wielen. De cijfers laten zien dat leren en ontwikkelen juist vaak met non-formele scholing gebeurt. Bij aanneming van dit amendement weten Nederlanders minder goed wat het niveau is van een branche-opleiding en daarmee welke kansen de opleiding biedt. Dit terwijl die branches om hen staan te springen. Het gaat om heel gerichte opleidingen die het bijvoorbeeld voor zij-instromers, die hun opleiding combineren met werk, gezin of mantelzorg, mogelijk maken in te stromen op plekken waar we hen hard nodig hebben. Dan moeten zij goed kunnen afwegen welke opleiding hen die kans biedt. Voor de goede orde wijs ik u ook op de brief die de NVAO u stuurde, naar aanleiding van het amendement⁵.

Met dit amendement laten we niet alleen kansen liggen; het is zelfs een stap achteruit ten opzichte van de huidige praktijk. Inschaling van non-formele opleiders gebeurt immers al en dat zou met dit amendement niet meer kunnen. Reeds ingeschaalde opleidingen mogen hun niveau-inschaling in dat geval niet meer uitdragen. Dit amendement zorgt voor minder duidelijkheid over het niveau van non-formele opleidingen dan nu het geval is, terwijl de weg klaar ligt om meer duidelijkheid te geven. Bij aanneming van het amendement zal ik voortzetting van het wetsvoorstel dan ook heroverwegen.

⁴ Zie bijvoorbeeld ook de brief die FNV, met hun kenmerk 24-038 BvW/IC/aw, aan uw Kamer stuurde over NLQF.

⁵ Brief NVAO aan Tweede Kamer, over Wetsvoorstel NLQF, Amendement, met hun kernmerk LBK05042024.

Uw Kamer heeft eveneens zorgen geuit over eventuele onduidelijkheid die er zou kunnen optreden over uitspraken over het niveau. De indruk zou kunnen ontstaan dat we met één framework non-formeel onderwijs inhoudelijk en kwalitatief gelijkstellen aan formeel onderwijs, waarvan we de kwaliteit als overheid borgen. Dat is uiteraard niet het geval.

Zoals ik in het debat meermalen heb toegelicht, deel ik uw zorg. Daarom zorgen het NCP NLQF en mijn ministerie voor heldere en continue communicatie over wat de betekenis is van een niveau-aanduiding. Daarbij moeten opleiders zich, als hun opleiding wordt ingeschaald, houden aan het communicatieprotocol, dat helder aangeeft hoe zij wel en niet mogen communiceren over het niveau. Met de wetsevaluatie over 5 jaar kijk ik expliciet naar het effect ervan op de duidelijkheid die het biedt en intussen zal ik dit jaarlijks monitoren. En indien nodig zal ik uiteraard tussentijds aanvullende acties nemen.

Kortom, we hebben met dit wetsvoorstel de kans om een belangrijke stap vooruit te zetten. Met aanneming van de wet zonder dit amendement maken we het Nederlanders makkelijker zich een leven lang te blijven ontwikkelen en zo duurzaam actief te blijven op de arbeidsmarkt.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul