

Vergaderjaar 2023–2024

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 157

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN
VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2023

Het doel van deze brief is om inzicht te geven in hoe we de deelname aan formele bij- en omscholing in het kader van een leven lang ontwikkelen (LLO) kunnen vergroten. Dit willen we stap voor stap doen door de beweging de komende jaren door te zetten die we samen met publieke en private opleiders en bedrijfsleven gestart zijn. Hiervoor presenteren wij een onderwijsagenda LLO. Deze onderwijsagenda is het resultaat van een toekomstverkenning die wij het afgelopen jaar hebben uitgevoerd naar de bijdrage van het formele onderwijs aan LLO. Deze onderwijsagenda LLO geeft aan wat we per stap moeten verkennen en doen om kansen te benutten, knelpunten in beleid, wet- en regelgeving op te lossen en publieke en private opleiders toe te rusten voor LLO. De onderwijsagenda geeft richting bij nadere besluitvorming op de onderdelen van deze agenda door een volgend kabinet.

We gaan eerst kort in op de kansen en knelpunten als we het formele onderwijs beter willen ontsluiten voor LLO. Daarna volgt de onderwijsagenda LLO en lichten we deze punt voor punt toe. In de bijlage treft u een overzicht van de verdere bevindingen en vragen die in de toekomstverkenning naar voren zijn gekomen.

Met deze brief geven we invulling aan de motie van het lid Hagen c.s. die om een verkenning vroeg van varianten en knelpunten op het gebied van LLO.¹ Daarnaast zijn de moties van de leden Van der Molen en Wiersma, en Stoffer en Van der Plas in deze brief meegenomen.² Deze brief kunt u lezen als een uitwerking van de onderwijsagenda in de Kamerbrief Vervolg beleidslijnen LLO die wij u parallel aanbieden. Gegeven de demissionaire status van het kabinet, schetsen we hier de richting en beweging, maar nemen we geen definitieve besluiten. De besluitvorming

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 31 524, nr. 558.*

² *Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 810; Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1143.*

over dilemma's en vervolgvragen die in deze onderwijsagenda LLO staat is aan een volgend kabinet.

De bijdrage van formeel onderwijs aan LLO: kansen en knelpunten

We willen leren en ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend maken.³ Dat begint al vroeg. Voor het funderend en initieel onderwijs ligt er een belangrijke opdracht om jonge mensen te «leren leren» en ze de skills mee te geven voor een leven lang ontwikkelen. Dat vergroot de kanselijkheid op de arbeidsmarkt. Eenmaal op de arbeidsmarkt willen we dat iedereen mee doet. Dat iedereen de kans en stimulans krijgt om zich te blijven ontwikkelen zodat ze beschikken over de skills die in de veranderende arbeidsmarkt cruciaal zijn.

Het formele vervolgonderwijs is hiervoor van grote waarde, maar wordt nu vooral benut voor initieel, diplomagericht onderwijs door jongvolwassenen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. In het mbo kiezen studenten voor mbo-bol of mbo-bbl afhankelijk van de mate waarin zij werken en leren (op jonge leeftijd) al willen combineren. In het hbo en wo bestaat de keuze uit voltijd, deeltijd of dual.

Eenmaal aan het werk leren werkenden en werkzoekenden voornamelijk informeel van het werk zelf en kiezen ze in het geval van scholing vooral voor non-formele scholing in de vorm van een training of cursus. Ongeveer 85% van het post-initiële scholingsaanbod voor werkenden en werkzoekenden wordt door private opleiders verzorgd. Formeel publiek of privaat onderwijs wordt nog weinig benut voor LLO.⁴ Voor zover formeel onderwijs wordt benut, kiezen werkenden of werkzoekenden die zich willen op- of omscholen vaak voor bbl of voor deeltijd en dual bij een publieke of private opleider. Bij deze varianten staat het werken en leren centraal en zijn de opleiding en werkgever beide opleiders op de werkvloer.⁵ Maar voor bij- en omscholing kan men bijvoorbeeld ook kiezen voor het volgen van (het nog beperkte aanbod aan) losse onderdelen van formele opleidingen, bijvoorbeeld via de derde leerweg in het mbo, via contractonderwijs in het hbo, of via het contractonderwijs van universiteiten dat zich meer richt op disseminatie van de laatste wetenschappelijke inzichten.

Het is een positieve ontwikkeling dat er steeds meer diversiteit in dit post-initiële aanbod komt van publieke en private opleiders binnen het formele onderwijs. We hebben veel waardering voor wat het mbo, hbo en wo op deze wijze aan LLO bijdraagt. Het is ook hard nodig, omdat juist de maatschappelijke behoefte groot is aan (onderdelen van) formele opleidingen voor kansrijke beroepen in kratesectoren als de zorg, onderwijs, techniek, bouw en ICT. Het civiel effect van behaalde waarde-documenten geeft werkenden en werkzoekenden bovendien een betere

³ Dit is de inzet van het landelijke LLO-beleid zoals beschreven in de Beleidslijnenbrief LLO van september 2022 en de Vervolg beleidslijnen LLO-brief die wij parallel met deze brief aan uw Kamer hebben gestuurd.

⁴ Het doel van formeel leren is het behalen van een erkend diploma of een ander waarde-document met civiel effect zoals een mbo-certificaat. Non-formele scholing heeft geen of beperkt civiel effect (het losse aanbod van onderdelen van formele opleidingen in het hbo en wo valt ook onder non-formele scholing, omdat hier wettelijk niets voor is geregeld. Onderdelen die tot de derde leerweg in het mbo behoren kennen wel civiel effect en worden daardoor tot formele scholing gerekend). Het stimuleren van deelname aan al deze vormen van leren is belangrijk evenals het zorgen voor goede verbindingen tussen informeel leren, non-formele en formele scholing. In de Vervolg beleidslijnen LLO-brief gaan we in op deze vormen van leren.

⁵ Bijvoorbeeld in het mbo leiden bedrijfsleven en onderwijs samen op in de beroepspraktijkvorming (bpv).

positie op de arbeidsmarkt.^{6, 7} Tegelijkertijd zien we dat de deelname aan al deze vormen van formeel vervolgonderwijs door werkenden en werkzoekenden beperkt is en internationaal gezien achterblijft.⁸ Daarmee laten we kansen voor LLO liggen.

Voor deze beperkte deelname zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.⁹ De rode draad die in onze gesprekken met (vertegenwoordigers van) publieke en private instellingen, werkenden, werkgevers en sociale partners naar voren komt is dat publieke en private opleiders onvoldoende zijn toegerust om goed in te kunnen spelen op LLO, dat zij mogelijkheden missen tot meer onderwijs op maat, dat het ontbreekt aan een heldere wettelijke opdracht voor LLO en aan voorspelbaarheid in financiering.¹⁰ Werkenden en werkgevers onderschrijven dit beeld dat het formele onderwijs niet vraaggericht, flexibel en wendbaar genoeg is om goed in te kunnen spelen op hun ontwikkelvragen en behoeften.¹¹

Onderwijs en werkveld lopen daarmee tegen dezelfde knelpunten aan. Knelpunten die het onderwijsstelsel raken. Nu werken, leren en innoveren steeds meer vervlochten raakt op de werkvloer, er zowel door werkgevers als opleiders hard gewerkt wordt aan de vanzelfsprekendheid van leren en ontwikkelen, en zij elkaar ook in toenemende mate vinden in regionale en sectorale publiek-private samenwerkingen (PPS), is het belangrijk dat we met deze knelpunten aan de slag gaan.¹² Door het oplossen van knelpunten ontsluiten we het formele onderwijs beter voor LLO en vergroten we mogelijk ook het publieke rendement op investeringen in het onderwijs. Dit pakken we op met een onderwijsagenda LLO.

De Onderwijsagenda LLO

De onderwijsagenda LLO hebben wij opgesteld op basis van inzichten uit de gesprekken met de praktijk en onze eigen analyse. Hierbij hebben we uiteraard ook gekeken naar het eindrapport van de toekomstverkenning

⁶ Civiel effect: waarde die de landelijke en/ of Europese arbeidsmarkt geeft aan een diploma of afgeronde opleiding. In Nederland draagt de kwaliteitszorg van OCW-erkende opleidingen en onderdelen zoals mbo-certificaten hier in belangrijke mate aan bij.

⁷ Waardedocumenten tonen aan dat een (onderdeel van een) formele opleiding is behaald en dat de kwaliteit hiervan gewaarborgd is, bijvoorbeeld een diploma, mbo-certificaat of propedeu-tisch getuigschrift.

⁸ Zie het OECD rapport (2019): Benchmarking Higher Education System Performance: The Netherlands. Zo constateert de OESO dat de deelname van 25-plussers aan het hoger onderwijs in Nederland tot de laagste van alle OESO-landen behoort. Dit wordt deels verklaard doordat in Nederland de deelname aan hbo en wo in het initiële onderwijs juist hoog is in vergelijking. Tegelijkertijd is het belangrijk dat werkenden en werkzoekenden gedurende het werkende leven zich blijven bij- en omscholen via non-formele en formele scholing om inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt.

⁹ Zie bijvoorbeeld SCP (2019) Maslowski. R., Grenzen aan een leven lang leren; Panteia (2019), Grijpstra, D., Bolle, H. & Driessen, T., Belemmeringen bij een Leven Lang Ontwikkelen.

¹⁰ Zie voor een overzicht van onze bevindingen uit de gevoerde gesprekken, Bijlage 1.

¹¹ Waarbij het formele private onderwijs over het algemeen beter scoort op flexibiliteit en wendbaarheid. In dat opzicht zien wij dat het publieke onderwijs hier nog veel kan leren van private opleiders.

¹² De directe deelname door werkenden aan formeel vervolgonderwijs is weliswaar beperkt, maar indirect is de bijdrage van het formele onderwijs aan LLO groot gemeten naar de impact van PPS'en. Volgens cijfers van Katapult participeren er momenteel 134.000 studenten, 21.000 bedrijven en 19.000 docenten in dit soort samenwerkingsverbanden. Niet alle PPS'en dragen bij aan LLO, maar veel wel. Zie voor meer informatie: <https://www.wijzijnkatapult.nl/over-katapult/>.

van het onderwijs (mbo, hbo en wo), dat vergelijkbare knelpunten constateert en perspectieven biedt die zich goed verhouden tot deze onderwijsagenda. De agenda biedt antwoorden op de vraag hoe de met publieke middelen opgebouwde infrastructuur voor onderwijs in het mbo, hbo en wo beter benut kan worden voor een leven lang ontwikkelen. In onze toekomstverkenning stonden drie hoofdvragen of doelen centraal:

1. Hoe maken we het voor iedereen makkelijker en aantrekkelijker om in latere fases van het leven formeel onderwijs te volgen (diplomagerichte mbo-, hbo- en wo-opleidingen of onderdelen ervan)?
2. Hoe kunnen we het voor het mbo, hbo en wo eenvoudiger maken om onderdelen van formele opleidingen aan te bieden?
3. Hoe kunnen we voor publieke onderwijsinstellingen belemmeringen wegnemen om aanvullende private LLO-activiteiten vraaggericht aan te bieden, passend bij hun publieke taak, en uitgaande van een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders?

De onderwijsagenda bestaat uit zeven stappen. Voor de eerste vier stappen op de onderwijsagenda zijn meer fundamentele verkenningen nodig. Hier trekken we maximaal twee jaar voor uit en is het aan een volgend kabinet om keuzes te maken, zodra een (deel)verkenning af is. Ondertussen werken we nauw samen met publieke en private opleiders, werkgevers en sociale partners aan de overige stappen.

Onderwijsagenda LLO

	Wat	Wie	Wanneer
1	Vereenvoudiging deelname op onderdelen van formeel onderwijs		
	Nadere uitwerking wetsvoorstel aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt	OCW	2023/2025
	Verkenning wettelijke mogelijkheden voor verzorgen van onderdelen van formele opleidingen in het hoger onderwijs	OCW, onderwijsveld ¹	2024/2025
2	Verbreding wettelijke taak voor LLO		
	Verkenning verbreding wettelijke taak LLO, inclusief financiële gevolgen en effecten vraagfinanciering	OCW, onderwijsveld, IvHO, NVAO, SBB	2024/2025
3	Wegnemen belemmeringen om private LLO-activiteiten te verzorgen binnen publieke instellingen		
	Verkenning naar de juridische mogelijkheden voor meer ruimte in de beleidsregel	OCW, IvHO, landsadvocaat, onderwijsveld, accountants	2023/2024
	Resultaten meenemen in verkenning verbreding wettelijke taak	OCW	2024/2025
4	Bevorderen gebruik microcredentials en certificaten		
	Verkenning rol en gebruik microcredentials	Werkgroep: OCW, DUO, onderwijsveld, SBB, sociale partners	2023/2024
	Uitvoering pilots binnen NGF projecten LLO-Katalysator en Npuls	Onderwijsveld, bedrijfsleven	2023/2026
	Verkenning doorontwikkeling en opschaling van mbo-certificaten	OCW, SBB	2023/2024
5	Beter verbinden van informeel, non-formeel en formeel leren		
	Ontwikkeling van CompetentNL, als basis voor een skills onderwijs-arbeidsmarkt, waarin de kwalificatiestructuur mbo gekoppeld is aan beroepen, en verkenning naar koppeling met hoger onderwijs	SZW, OCW, UWV, SBB, onderwijsveld, sociale partners	2023/2025
	Pilots CompetentNL met publieke en private partijen	OCW, SBB, onderwijsveld	2023/2026

Onderwijsagenda LLO

Wat	Wie	Wanneer
Verkenning verruiming vrijstellingenbeleid en andere manieren zoals «ruimte in de regels» om de brug tussen informeel, non-formeel en formeel leren te versterken	OCW, onderwijsveld, sociale partners	2023/2024
Parlementaire behandeling wetsvoorstel Leeruitkomsten in het hoger onderwijs en beoogde inwerkingtreding	OCW	2024
6	Verbeteren samenwerking tussen bedrijfsleven en opleiders	
Gezamenlijke uitvoering eerste fase NGF-projecten (Leeroverzicht en Vaardig met Vaardigheden, LLO Collectief, LLO-katalysator, Opschaling PPS'en)	OCW, onderwijsveld, sociale partners, SBB, ketenpartijen, bedrijfsleven	2023/2026
Voortzetting gesprekken met de sectorverenigingen ² en sociale partners over hoe de onderlinge samenwerking rondom LLO te versterken is	OCW, onderwijsveld, sociale partners	Continu
7	Stimuleren werken en leren via mbo-bbl en duaal hoger onderwijs	
Start en uitvoering bbl-offensief	OCW, onderwijsveld, SBB, sociale partners	2023/2027
Mkb-route in het hbo verlengd	OCW, onderwijsveld, sociale partners	2023/2025
Meer aandacht voor LevenLangLeren-Krediet in mbo, hbo en wo	OCW	2023/2024
Benutten middelen bestuursakkoord zij-instromers in het hbo	onderwijsveld	2023/2026

¹ Met onderwijsveld wordt bedoeld: het publieke en private formele vervolgonderwijs mbo, hbo en wo.

² Met sectorverenigingen worden de onderwijskoepels bedoeld: MBO Raad, Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding.

De onderwijsagenda LLO is geen volgtijdelijke agenda; de verkenningen en overige stappen pakken we tegelijk op. Hoewel het woord verkennen impliceert dat nog geen besluiten worden genomen, laten we hiermee zien dat we stappen als het verbreden van een wettelijke taak voor LLO en het verruimen van wettelijke mogelijkheden voor het aanbieden van onderdelen van formeel onderwijs, serieus overwegen. Waarbij ons vertrekpunt het vraaggericht stimuleren van LLO is en het waarborgen van een gelijk speelveld voor publieke en private opleiders.

Toelichting op de Onderwijsagenda LLO

1. Vereenvoudiging deelname aan onderdelen van formeel onderwijs

Bij- en omscholing via arbeidsmarktrelevante onderdelen van formele opleidingen maakt het mogelijk om direct de verworven kennis en vaardigheden in te zetten op de arbeidsmarkt. Het kunnen stapelen van onderdelen van formele opleidingen tot een diploma vergroot daarnaast de toegankelijkheid van het formeel onderwijs voor werkenden en werkzoekenden.

In het mbo is deelname aan onderdelen van mbo-opleidingen al mogelijk in de derde leerweg bij zowel private erkende mbo-scholen als publieke mbo-scholen. Een arbeidsmarktrelevant onderdeel in de derde leerweg kan worden afgesloten met een mbo-certificaat.¹³ Daarnaast zijn er mogelijkheden om een aantal werkprocessen van een mbo-opleiding in de praktijk van het leerbedrijf te volgen en deze af te sluiten met een

¹³ Een waardedocument met civiel effect.

praktijkverklaring. De ruimte voor het in de derde leerweg volgen van onderdelen van opleidingen wordt meer expliciet verankerd met het wetsvoorstel aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt.¹⁴ De derde leerweg krijgt hierin een nieuwe naam; de loopbaanbegeleidende leerweg.

Bij bekostigde instellingen in het hbo en wo worden op dit moment alleen onderdelen van formele opleidingen aangeboden in de vorm van non-formeel (contract)onderwijs. Dit betekent dat dit onderwijs buiten onze stelselverantwoordelijkheid valt en dat de regels in de WHW met betrekking tot de kwaliteitszorg en examinering niet van toepassing zijn. Een examencommissie is daardoor niet betrokken bij het LLO-aanbod van bekostigde hbo- en wo-instellingen. Deelnemers zijn geen studenten, maar cursisten en het privaatrecht is van toepassing. Ook hebben eventuele uitgereikte certificaten voor onderdelen geen status binnen het formeel onderwijs en daarmee een beperkt civiel effect.

Voor het hbo en wo verkennen we daarom of vergelijkbare wettelijke mogelijkheden zoals we dat nu al kennen in het mbo met de derde leerweg, meerwaarde heeft en op welke wijze dit wettelijk geregeld kan worden. De meerwaarde kan zitten in versterking van het civiel effect, de mogelijkheden voor koppeling van microcredentials en de versterking van de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, door het onderdeel te maken van de reguliere kwaliteitsborging en door de examencommissie verantwoordelijk te maken voor de examinering.¹⁵

In de verkenning zullen we ook kijken naar de financiering van dit aanbod. In het mbo is de derde leerweg een niet-bekostigde leerroute, juist vanuit het belang een gelijk speelveld te houden tussen publieke en private opleiders. Vanuit LLO-perspectief zien wij het belang om vraaggericht in te spelen op de scholingsbehoefte van de arbeidsmarkt, ook voor het formele onderwijs. Hier zijn verschillende varianten mogelijk. Om vraaggericht in te spelen op de arbeidsmarkt ligt een vorm van vraaggerichte financiering (van het individu of van de werkgever) voor de hand (in plaats van bekostiging van aanbod van instellingen). Dit sluit ook goed aan bij het feit dat LLO ten dienste staat van de arbeidsmarkt en dat veel van de baten ook terecht komen bij de werknemer en werkgever. Ook alternatieve opties met (deels) publieke financiering, bijvoorbeeld in de vorm van individuele leerrechten zijn echter mogelijk. Dit heeft wel potentieel grote gevolgen voor de Rijksbegroting, waar momenteel geen middelen voor beschikbaar zijn. In de verkenning die aan uw Kamer is aangeboden als bijlage bij de overkoepelende LLO-brief is beschreven welke mogelijkheden we hierbij zien.¹⁶

2. Verbreden wettelijke taak voor LLO

Er is op dit moment geen expliciete wettelijke taak voor LLO gedefinieerd in de WEB en WHW. Dat wil zeggen, de WEB en WHW kennen formele, diplomagerichte opleidingsvormen die ook geschikt zijn voor werkenden en werkzoekenden, zoals bbl in het mbo en deeltijd en duaal onderwijs in het hbo en wo. In onze gesprekken geven publieke instellingen aan dat zij

¹⁴ Over het wetsvoorstel verbetering aansluiting beroepsonderwijs arbeidsmarkt is in september 2023 een internetconsultatie uitgevoerd. Het wetsvoorstel wordt nu nader uitgewerkt.

¹⁵ Een microcredential is een digitaal certificaat dat gekoppeld wordt aan een (formele of non-formele) opleidingseenheid en waarbij een aantal partijen gemeenschappelijke afspraken hebben gemaakt over de kwaliteitsborging, beoordeling en registratie. Een microcredential zorgt voor civiel effect doordat deze bijvoorbeeld erkend wordt door werkgevers op de arbeidsmarkt en/of vrijstelling oplevert binnen een formele opleiding.

¹⁶ Zie de Vervolg beleidslijnenbrief LLO die parallel aan uw Kamer is aangeboden met in de bijlage de verkenning individuele leerbudgetten en leerrechten ter stimulering van LLO.

alleen op een systematische en duurzame wijze een maatschappelijke bijdrage aan LLO kunnen leveren als dit onderdeel van de wettelijke taak is. Daarom verkennen we de mogelijkheid en meerwaarde om de wettelijke taak voor LLO te verbreden en te expliciteren in de WEB en WHW. Een mogelijke verbreding van de wettelijke taak raakt ook aan de opdracht en inzet van bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO en SBB. Om die reden worden zij ook betrokken in deze verkenning.

We nemen in deze tweede verkenning diverse aspecten mee. Zo is verbreding van de wettelijke taak een zwaar middel, want het gaat om een verplichting die we opleggen aan instellingen om een variatie aan onderwijsactiviteiten aan LLO-doelgroepen te verzorgen. Het is daarnaast een verregaande maatregel met potentieel gevolgen voor het gelijke speelveld. Terwijl wij dat gelijke speelveld in beginsel willen bewaken en de motie Van der Molen en Wiersma het kabinet ook expliciet verzoekt om bij toekomstige aanpassingen in het wettelijk kader het gelijke speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen te blijven waarborgen.¹⁷ Private opleiders hebben op dit punt zorgen. Tegelijkertijd willen we zowel publieke als private opleiders toerusten om hun bijdrage aan LLO te leveren.

Ons vertrekpunt in deze verkenning is daarom in lijn met het verkennen van deelname op onderdelen, dat bij het eventueel verbreden van de wettelijke taak geen bekostiging wordt verstrekt. Dit houdt in dat individuen of hun werkgevers zelf de opleiding financieren, al dan niet via (aanvullende) leerrechten. Tegelijkertijd zullen we goed moeten kijken of deze onvoorspelbaarheid in financiering haalbaar en uitvoerbaar is voor bekostigde instellingen als een wettelijke taak hen verplicht om een LLO-aanbod aan te bieden aan werkenden en werkzoekenden. Het signaal vanuit het onderwijsveld is echter dat ook een wettelijke, onbekostigde LLO-taak een positief effect sorteert in de sector. Wij gaan dit signaal nader verkennen en wegen daarbij zorgvuldig alle consequenties mee.

In deze verkenning nemen we ook de inzichten mee uit het experiment vraagfinanciering. In het experiment vraagfinanciering werd beoogd te onderzoeken wat de effecten zijn van vraagfinanciering in plaats van reguliere bekostiging van formele opleidingen in het hoger onderwijs. Uit de evaluatie volgen geen duidelijke conclusies. Om die reden zullen we verder onderzoeken hoe vraagfinanciering in aanvulling op bestaande aanspraken op deelname aan bekostigd onderwijs, kan bijdragen. De eindevaluatie van dit experiment met toelichting is als bijlage bij deze brief gevoegd.

3. Wegnemen belemmeringen voor private LLO-activiteiten

In de derde verkenning kijken we naar het wegnemen van belemmeringen voor publieke instellingen voor het uitvoeren van private LLO-activiteiten, zoals contractonderwijs, gericht op de arbeidsmarkt en die in het verlengde liggen van de publieke taak. De mogelijkheden die publieke instellingen hebben op dit gebied zijn vastgelegd in de beleidsregel Investeren met publieke middelen in private activiteiten (hierna: de beleidsregel).¹⁸ De beleidsregel maakt het mogelijk om, onder voorwaarden en bij wijze van uitzondering, investeringen met publieke middelen in private activiteiten te doen als rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. Deze beleidsregel is daarmee ook van toepassing op de

¹⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 31 288, nr. 810.

¹⁸ De beleidsregel heeft in 2021 thema 2 van de Notities Helderheid heeft vervangen uit 2003 en 2004. De overige thema's zijn dus nog steeds van toepassing.

derde leerweg in het mbo en op losse onderdelen in het hoger onderwijs die als contractonderwijs worden aangeboden.

Hoewel de beleidsregel zou moeten helpen bij het uitvoeren van LLO-activiteiten door publieke instellingen, wordt dit door een deel van hen niet zo ervaren. Daarom onderzoeken we of een aanpassing van de beleidsregel mogelijk en wenselijk is. Dit hangt ook samen met de verkenning naar verbreding van de wettelijke taak. Hierbij hebben we hulp ingeschakeld van de landsadvocaat. De landsadvocaat adviseert ons over mogelijkheden om meer ruimte te bieden waar dat wenselijk en mogelijk is en bewaakt tegelijkertijd dat we het eigenlijke doel van de beleidsregel, het mogelijk maken van publieke investeringen en het voorkomen van weglekken van publiek geld naar private activiteiten of marktverstoring, overeind houden. Het uitgangspunt blijft immers dat belastinggeld, dat bedoeld is voor het aanbieden van bekostigd onderwijs, niet wordt ingezet voor niet-bekostigde activiteiten. Op basis van de uitkomsten van dit traject gaan we het gesprek met het onderwijsveld aan over hoe we hiermee verder gaan. In deze gesprekken zullen we ook aanpalende kwesties bespreken zoals de kwaliteitszorg van het contractaanbod. Met name de universiteiten hebben aangegeven op dit punt zorgen te hebben als het gaat om hun post-initiële aanbod.

Voor de korte termijn geven we publieke instellingen meer inzicht in hoe zij private activiteiten voor verslagjaar 2023 kunnen verantwoorden en hoe dit meeloopt in de controle op rechtmatigheid. Hiertoe hebben we op 3 oktober jongstleden een brief verstuurd naar accountants en instellingen met precieze aanwijzingen voor verantwoordings- en controle-eisen over verslagjaar 2023.

4. Bevorderen van gebruik microcredentials en certificaten

In een vierde verkenning onderzoeken we, samen met het onderwijs en de sociale partners, wat de mogelijke meerwaarde van *microcredentials* zijn voor de scholing van werkenden en werkzoekenden en wat hierbij de rol van de overheid moet zijn. Onlangs is een werkgroep gestart waaraan OCW en stakeholders uit onderwijs en bedrijfsleven deelnemen. Deze werkgroep verkent hoe we de microcredential kunnen positioneren binnen formeel en non-formeel onderwijs en of het meerwaarde heeft om de microcredential wettelijk te verankeren als waardedocument met civiel effect voor een arbeidsmarktrelevant onderdeel van een formele opleiding. Hierbij wordt, voor het mbo, het mbo-certificaat als een van de mogelijke uitwerkingen gepositioneerd.

Tegelijkertijd verkennen we de relatie met skillstaal CompetentNL en met het wetsvoorstel Leeruitkomsten. Op basis van de opbrengsten van deze verkenning richten we, binnen het huidig wettelijk kader en de NGF-projecten LLO-Katalysator en Npuls, een pilotomgeving in voor de ontwikkeling en uitgifte van microcredentials (waaronder mbo-certificaten). Hierbij gaan we, met betrokkenheid van SBB, op zoek naar de succesfactoren. De afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met het ontwikkelen en gebruik van certificaten in het mbo. We zien echter dat de ontwikkeling tussen sectoren verschilt en dat het gebruik van certificaten ook enorm verschilt. Er ligt potentie om hier gericht, meer gestructureerd en effectiever mee aan de slag te gaan. We willen weten wat er voor zorgt dat mbo-certificaten daadwerkelijk voor LLO worden ingezet en wat nodig is om het gebruik van mbo-certificaten op te schalen.

5. Beter verbinden van informeel, non-formeel en formeel leren

In onze analyse hebben we gezien hoe het verbinden van werken, leren en innoveren in de praktijk vraagt om een goede afstemming tussen het informele, non-formele en formele leren. We nemen verschillende maatregelen om deze vormen van leren beter met elkaar te verbinden:

- in het programma Vaardig met Vaardigheden ontwikkelen we de skillstaal CompetentNL die de kwalificatiestructuur van het mbo verbindt aan de beroepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. CompetentNL wordt open beschikbaar gesteld. Want als alle partijen op het snijvlak van leren en werken dezelfde taal spreken dan wordt het gemakkelijker om de opbrengsten van informeel, non-formeel en formeel leren beter met elkaar te verbinden. Inmiddels wordt beroepeninformatie van het UWV gekoppeld aan de kwalificatiestructuur van het mbo en start een verkenning naar hoe we andere onderwijssectoren op deze skillstaal kunnen aansluiten. We starten pilots waarbij we ondervinden hoe we publieke en private partijen kunnen ondersteunen bij de ontwikkeling van skills-toepassingen voor eindgebruikers en we bereiden een vervolgaanvraag voor bij het Nationaal Groeifonds;
- we onderzoeken samen met onderwijsinstellingen de mogelijkheden voor een toegankelijker vrijstellingenbeleid in het formeel onderwijs mbo, hbo en wo. Vanuit het uitgangspunt dat je niet hoeft te leren wat je al kent of kan, gaan we kijken op welke wijze werkenden en werkzoekenden hun informeel opgedane kennis en kunde kunnen verzilveren bij formele opleidingen. Voor het mbo verkennen we tevens een toegankelijker vrijstellingenbeleid voor de generieke onderdelen van mbo-opleidingen zoals Nederlands, rekenen en burgerschap. De eerste gesprekken met instellingen zijn gevoerd en het Kennispunt MBO heeft ter ondersteuning een toolbox «Valideren bewijsmateriaal LLO» opgeleverd met handvatten voor examencommissies en opleidingsteams;¹⁹
- we onderzoeken hoe we de brug tussen informeel, non-formeel en formeel leren kunnen versterken door het stimuleren van samenwerking tussen onderwijsinstellingen en partijen die skillspaspoorten, ervaringscertificaten en branchecertificaten afgeven. Door samenwerking en ketenafspraken kunnen bewijsstukken gemakkelijker worden ingezet voor vrijstellingen en verkorting van formele opleidingen. Hierbij is van belang dat we meer duidelijkheid gaan geven over de «ruimte in de regels» want er is vaak meer mogelijk dan men denkt;
- we werken verder aan de invoering van het wetsvoorstel Leeruitkomsten, dat momenteel ter behandeling voorligt in de Tweede Kamer.²⁰ Dit wetsvoorstel biedt onder andere meer mogelijkheden voor instellingen in het hoger beroepsonderwijs om werk te maken van validering binnen hbo-opleidingen via leeruitkomsten en leerwegaafhankelijke toetsen.²¹ Examinatoren beoordelen op meerdere momenten in de opleiding of de student de betreffende eenheden van leeruitkomsten al verworven heeft, bijvoorbeeld op het werk. Als dat het geval is hoeft de student geen onderwijs meer te volgen en kan de opleiding verkort worden. Dit draagt ook bij aan het versneld omscholen van mensen voor kraptesectoren.

¹⁹ Toolkit Valideren bewijsmateriaal #LLO – Onderwijs en examinering.

²⁰ Zie wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs. *Kamerstukken II 2022/23*, 36 136.

²¹ In het mbo biedt de WEB al de benodigde ruimte voor validering via leeruitkomsten en leerwegaafhankelijk toetsen.

6. Verbeteren samenwerking tussen bedrijfsleven en opleiders

De verschillende toegekende NGF-projecten rondom LLO bieden concrete kansen om de samenwerking tussen enerzijds publieke en private opleiders verder te versterken en anderzijds tussen opleider en het bedrijfsleven.²² We zijn verheugd dat het onderwijsveld, maar ook andere partijen uit de praktijk het initiatief hebben genomen om dit soort innovatieprojecten te initiëren. Wij zijn als overheid dan ook nauw betrokken bij de uitvoering van deze projecten en ondersteunen waar dat kan en nodig is. Zo hebben we voor de zomer in goede samenwerking met de praktijk, twee subsidieregelingen gepubliceerd voor de LLO-Katalysator om dit soort activiteiten verder te versterken.²³ Deze regelingen richten zich onder meer op het stimuleren van:

- de ontwikkeling van LLO-oplossingen voor het bedrijfsleven, in het kader van de energie- en grondstoffentransitie, met name voor het mkb. Het gaat hierbij om het stimuleren van informeel leren en het ontwikkelen van leeroplossingen en scholingsaanbod voor om- en bijscholing door bedrijfsleven en opleiders gezamenlijk;
- de infrastructuur en dienstverlening van zowel publieke als private opleiders en van het bedrijfsleven zelf om vraaggericht in te kunnen spelen op ontwikkel- en scholingsvragen van de werkvloer. Bijvoorbeeld door de interne bedrijfsvoering van opleiders meer op LLO te richten of door een (gemeenschappelijke) regionale voorziening voor LLO, zoals een campus of digitaal platform, te ontwikkelen;
- een bredere inzet van de expertise van mbo- en ho-docenten in bedrijfsscholen voor de om- en bijscholing van volwassenen. En andersom ook het beter benutten van de experts uit de praktijk in het onderwijs.

We hebben in dit kader ook gekeken naar de motie Stoffer en van der Plas en verkend hoe bedrijfsscholen, met name in het mkb, in samenwerking met publieke en private opleiders een belangrijke bijdrage kunnen leveren.²⁴ De regelingen van de LLO-Katalysator bieden hiertoe kansen. Tot slot zijn we ook goed in gesprek met de landelijke onderwijskoepels publiek en privaat, en met de sociale partners om concreet de samenwerking rondom LLO te verbeteren. Deze lijn zetten we de komende jaren door.

7. Stimuleren werken en leren via mbo-bbl en duaal hoger onderwijs

Uit onze gesprekken met werkgevers, sociale partners en opleiders komt de duidelijke meerwaarde van mbo-bbl en duaal hoger onderwijs naar voren. Het combineren van werken en leren leidend tot een diploma is voor veel werkende volwassenen een grote meerwaarde. We zien wel een duidelijke behoefte aan meer flexibilisering en mogelijkheden om losse onderdelen te volgen en te stapelen. Dit nemen we mee in onze fundamentele verkenningen.

²² Binnen de Kennispijler van het NGF zijn de volgende projecten gerelateerd aan LLO: Opschaling PPS, Nationale LLO-Katalysator, Leerverzicht, Vaardig met Vaardigheden, LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden.

²³ Het gaat om de regelingen LLO-oplossingen energie- en grondstoffentransitie 2023–2026 en LLO-professionalisering opleiders 2023–2026. Beide regelingen kennen meerdere aanvraagronde en een gezamenlijk budget van ruim € 100 mln. Het eerste tijdvak sloot afgelopen 16 oktober. Er zijn 43 projectaanvragen ingediend door samenwerkingsverbanden waar in totaal 149 partijen bij betrokken zijn waarvan ongeveer de helft werkgevers en brancheverenigingen en de helft opleiders waarvan het merendeel publiek. 10 Provincies hebben een of meerdere aanvragen ingediend waarmee er een goede landelijke spreiding is. De aanvragen worden momenteel beoordeeld, de eerste beschikkingen volgen begin 2024.

²⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 29 544, nr. 1143.

Ondertussen vergroten we dat de aantrekkelijkheid van mbo-bbl en van duaal leren, met name in het hbo. Om die reden zijn we gestart met een bbl-offensief in het mbo om het percentage mbo-studenten dat nu een bbl-traject volgt en het percentage werkgevers dat bbl-leerbanen aanbiedt, te vergroten.²⁵ We verlengen daarnaast de mkb-route in het hbo om duale opleidingen beter toe te snijden op de behoeften van het mkb, een wens vanuit de werkgevers.²⁶ We geven verder meer bekendheid aan mogelijkheden die er zijn om scholing te financieren waaronder het Levenlanglerenkrediet (LLK).²⁷ Tot slot zal de invoering van het wetsvoorstel leeruitkomsten in combinatie met de beschikbare middelen in het Bestuursakkoord hoger onderwijs om duaal onderwijs voor zij-instromers naar kraptesectoren aantrekkelijker te maken, ook bijdragen aan LLO.²⁸

Tot slot

De onderwijsagenda LLO is geen statisch document. We staan continu in verbinding met (vertegenwoordigers van) publieke en private instellingen, werkgevers en sociale partners en onderzoeken samen met hen de knelpunten die zij in de praktijk ervaren. Dit kan aanleiding geven om de onderwijsagenda LLO te actualiseren en hier samen met publieke én private onderwijsinstellingen werk van te maken. Net zo lang totdat leren en ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend is geworden.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

²⁵ Hiermee geven we uitvoering aan de motie El Yassini, *Kamerstukken II 2022/23*, 31 524, nr. 517. Zie verder de Werkagenda mbo voor meer toelichting.

²⁶ Zie voor meer informatie over de mkb-route bijvoorbeeld: <https://mkbrouteinhbo.wijzijnkatapult.nl/>.

²⁷ Het Levenlanglerenkrediet (LLLK) neemt een financiële drempel weg doordat mensen – die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering – tegen gunstige voorwaarden een lening bij DUO kunnen afsluiten voor een (vervolg)opleiding. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het Lid van den Hul (*Kamerstukken II 2020/21*, 30 012, nr. 131) en motie van het Lid Sazias (*Kamerstukken II 2020/21*, 30 012, nr. 132).

²⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 2022D31200.