

29427 ILO-verdragen

31524 Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 130 Brief van de minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2024

Veel landen, waaronder Nederland, staan voor grote maatschappelijke opgaven die onder andere ook impact zullen hebben op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de zorg en door de klimaat-, energie- en digitale transitie. Hiervoor zijn er voldoende en goed opgeleide vakmensen nodig. Het Nederlandse beroepsonderwijs staat in het buitenland goed aangeschreven. Een stelsel van beroepsonderwijs van hoge kwaliteit is echter niet in alle landen vanzelfsprekend, terwijl het belangrijk is om wereldwijd werknemers goed voor te bereiden op een veranderende arbeidsmarkt.

Daarom heeft de Internationale Arbeidsconferentie (IAC) in juni 2023 de Aanbeveling “Quality Apprenticeships” aangenomen (hierna: de Aanbeveling).¹ Conform artikel 19 van de constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) doe ik u hierbij mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) deze Aanbeveling toekomen.² Hieronder vindt u de appreciatie van de Aanbeveling van het kabinet op hoofdlijnen. Daarbij is nagegaan of de Aanbeveling aanpassingen van het Nederlandse beleid of regelgevend kader vergt. Een artikelsgewijze analyse van het kabinet is bijgevoegd in de bijlage. Zoals gebruikelijk zijn de organisaties van werkgevers (VNO-NCW/MKB-Nederland) en werknemers (FNV, CNV en VCP) geconsulteerd en is hun reactie onderaan deze brief opgenomen. Gezien de Aanbeveling over leerbanen gaat zijn ook de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en de MBO Raad informeel geraadpleegd.

De Aanbeveling roept op tot het ontwikkelen van een stelsel voor leerwerkplekken van hoge kwaliteit waarbij studenten relevante vaardigheden leren in de beroepspraktijk, fatsoenlijke

¹ Over de aanneming van deze Aanbeveling is de Kamer eerder geïnformeerd bij brief van 12 juli 2023, *Kamerstukken II* 2023/24, 29427, nr.126.

² Aanbeveling nr. 208 betreffende leerwerkplekken van hoge kwaliteit, aangenomen door de Conferentie tijdens haar 111e zitting op 16 juni 2023: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:4347381

arbeidsomstandigheden genieten en een erkende kwalificatie ontvangen. Het kabinet onderschrijft dit doel.

In de Aanbeveling is een definitie opgenomen van *apprenticeships*. De IAO heeft zich bij het opstellen van de Aanbeveling beperkt tot werkend leren, waarbij het grootste deel van het leren op de werkvloer plaatsvindt. In het kader van de Aanbeveling verstaan we in Nederland hieronder leerwerkplekken onder de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) binnen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Hoewel ook voor de beroepsopleidende leerweg (bol) en de derde leerweg de kwaliteit van leren op de werkplek belangrijk is, evenals de voorwaarden waaronder, vallen deze buiten de werkingssfeer van de Aanbeveling.

Met de bbl heeft Nederland een systeem van leerwerkplekken dat goed gereguleerd is en aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt. Sociale partners en onderwijsinstellingen zijn vertegenwoordigd in de door de overheid gefinancierde Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) die onder andere verantwoordelijk is voor het erkennen en begeleiden van leerbedrijven, het ontwikkelen van de kwalificatiestructuur en het leveren van stage- en arbeidsmarktinformatie. Het ministerie van OCW en SBB zijn regelmatig met elkaar in gesprek ten behoeve van een zo optimaal mogelijke samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. In overeenstemming met de Aanbeveling wordt het stelsel gereguleerd met participatie van sociale partners.

De Aanbeveling roept ook op tot het beschermen van studenten door het bieden van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Nederland voldoet aan de Aanbeveling, omdat bbl-studenten in Nederland met een arbeidsovereenkomst eveneens werknemers zijn en om die reden bescherming genieten die voor elke werknemer in Nederland geldt.

Uit de Aanbeveling volgt dat apprenticeships meegenomen dienen te worden in het beleid over (beroeps)onderwijs, werkgelegenheid en leven lang ontwikkelen. In het kabinetsbeleid wordt ingezet op kwalitatieve leerbanen voor jongeren, werkenden en werkzoekenden. De bbl kent een lange historie en heeft een belangrijke plek binnen het Nederlandse beroepsonderwijs. Blijvend wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit. In 2023 is bijvoorbeeld het Stagepact MBO 2023-2027 ondertekend door

vertegenwoordigers van studenten, mbo-scholen, docenten, werknemers, werkgevers en overheden. Daarin staan afspraken om er samen voor te zorgen dat alle studenten een stage of leerbaan krijgen met de juiste begeleiding en goede randvoorwaarden. In de Werkagenda mbo is ook opgenomen dat er een bbl-offensief wordt ontwikkeld. Dit wordt in samenwerking met onderwijs en bedrijfsleven nader uitgewerkt om samen gericht de bbl te versterken.³

Daarnaast wordt in het kabinetsbeleid ook ingezet op een breder gebruik van de bbl in combinatie met de derde leerweg. Zo werken de ministeries van SZW en OCW samen met tekortsectoren aan sectorale ontwikkelpaden. Deze bestaan uit opeenvolgende functies waaraan opleidingen zijn gekoppeld om het makkelijker te maken voor mensen om in te stromen in een sector, door te stromen of breder inzetbaar te zijn binnen de eigen sector of over te stappen naar een andere sector.

Samenvattend ben ik van oordeel dat de inhoud van deze Aanbeveling in lijn is met het huidige overheidsbeleid en de geldende wet- en regelgeving. Aanpassing van wet- en regelgeving als gevolg van de aanneming van deze Aanbeveling is daarom niet nodig. Voor een uitgebreide appreciatie van de Aanbeveling verwijs ik naar de bijlage.

Zoals gebruikelijk zijn de organisaties van werkgevers (VNO-NCW/MKB-Nederland) en werknemers (FNV en CNV) geconsulteerd in het kader van deze brief. Hieronder volgt hun reactie op de aan hen voorgelegde conceptbrief.

Reactie FNV en CNV

“Wij kunnen ons op hoofdlijnen vinden in deze brief, maar missen nog een paar aspecten die ook onderdeel zijn van de ILO-aanbeveling en in het Nederlandse beleid dienen te worden uitgewerkt en uitgevoerd.

De aanbeveling bevat een sterke oproep om eerder opgedane leer- en werkervaring formeel te erkennen, wat moet leiden tot vrijstellingen en verkorte trajecten. Dit komt in de praktijk nog maar zeer moeizaam van de grond o.a. door prikkels in de bekostiging. Zo wordt een EVC-certificaat [Erkenning verworven competenties] afgegeven door een erkende EVC-aanbieder door veel examencommissies niet erkend. Het is voor scholen voordeliger om hele trajecten aan te bieden. Bovendien maakt wet- en regelgeving het lastig om maatwerk te bieden aan volwassenen

³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 524, nr. 549.

en kwetsbare doelgroepen, dit kan alleen via de privaot gefinancierde derde leerweg.

De aanbeveling roept ook op om de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van apprenticeships goed te regelen. De meeste bbl-ers ontvangen in Nederland een arbeidscontract, waardoor dit goed is gedekt, maar het is niet 100% geborgd. De verplichting voor een arbeidscontract voor een bbl-er is in Nederland niet vastgelegd in de wet. Wel is hier een aanbeveling over opgenomen in het Stagepact. Vakbonden FNV en CNV zijn van mening dat een opleiding in de bbl niet kan zonder een arbeidsovereenkomst en roepen daarom op om dit ook juridisch te verankeren.

Voorts roept de aanbeveling lidstaten op om maatregelen te nemen de capaciteit van overheidsinstanties, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderwijs- en opleidingsinstellingen voortdurend te ontwikkelen en te versterken;

versterking van de opleidingscapaciteit van de gastondernemingen;

het vergroten van de bekwaamheden van leerkrachten, opleiders, interne opleiders en andere deskundigen die betrokken zijn bij leerlingplaatsen.

Hoewel OCW de SBB tegemoet is gekomen met een bedrag van 2,3 mln. Euro ten behoeve van het loongebouw, dekt dit niet het totale tekort van SBB. De toegenomen complexiteit van de taken vraagt om meer expertise, waardoor de kosten navenant stijgen. Het budget is dan ook ontoereikend zoals blijkt uit het onderzoeksrapport van Oberon 'Toereikendheid financiering SBB'. Uit dit onderzoek blijkt dat er een structureel tekort is voor het uitvoeren van de wettelijke taken. SBB en OCW zijn hierover in gesprek. Voor continuering is het van belang dat de middelen in verhouding zijn met de kosten voor het uitvoeren van de taken.

Dit is conform de aanbeveling van de ILO. De richtlijn roept ook op om de capaciteit van werknemers- en werkgeversorganisaties te versterken om hun betrokkenheid bij het beroepsonderwijs ook daadwerkelijk handen en voeten te kunnen geven. In Nederland dragen deze organisaties via de samenwerking in de SBB bij aan goed beroepsonderwijs dat aansluit op de arbeidsmarkt en studenten opleidt tot een duurzame baan. Dit kunnen zij echter alleen blijven doen als zij hiertoe voldoende worden gefaciliteerd middels vacatiegelden en middelen voor deskundigheidsbevordering. Indien hier geen extra middelen voor beschikbaar komen, gaat deze waardevolle samenwerking verloren."

VNO-NCW/MKB-Nederland heeft aangegeven geen aanleiding te zien om op de brief te reageren. De standpunten van de werkgevers zijn bij de raadpleging van SBB naar voren gebracht.

Reactie op de sociale partners

Ik dank de sociale partners voor hun reactie op conceptbrief en heb hiervan kennisgenomen. Hieronder volgt daarop een reactie.

Wat betreft het argument met betrekking tot het formeel erkennen van eerder opgedane leer- en werkervaring merkt het kabinet het volgende op. Examencommissies hebben de wettelijke ruimte om deze eerdere opgedane kennis en ervaringen te toetsen aan de kwalificatie-eisen en op basis daarvan een vrijstelling te verlenen. In de praktijk blijkt dat examencommissies nog beperkt vrijstellingen verlenen op basis van (externe) bewijsstukken van relevante werkervaring en gevolgde (non-formele) cursussen. De ruimte die de wet biedt, kan beter benut worden. Om die reden wordt ingezet op samenwerking en ketenafspraken tussen onderwijsinstellingen en partijen die EVC-certificaten, skills paspoorten en branchecertificaten afgeven over het verlenen van vrijstellingen. Aanpassing van de wet- en regelgeving is vanwege de bestaande wettelijke ruimte voor het geven van vrijstellingen niet nodig. Er zijn geen bekostigingsprikkels die hen of instellingen ervan weerhouden om gebruik te maken van een EVC-certificaat als bewijsstuk. Verder is binnen zowel bekostigde als niet-bekostigde mbo-opleidingen maatwerk mogelijk voor volwassenen en kwetsbare doelgroepen.

In het Stagepact 2023-2027 is afgesproken dat alle bbl-studenten een arbeidsovereenkomst en loon ontvangen. Uit data van het CBS blijkt dat het 97% van de bbl-studenten begin 2023 loon ontving en daarmee waarschijnlijk een arbeidsovereenkomst heeft. Het is onbekend waarom de overige 3% geen inkomsten had.⁴ Het kabinet gaat jaarlijks volgen of het aantal bbl-studenten dat inkomsten ontvangt toeneemt of afneemt naar aanleiding van het Stagepact en of het wettelijk verplichten wenselijk is.

Zoals benoemd in de reactie van de werknemersverenigingen, is OCW in nauw gesprek met SBB over de financiële middelen benodigd voor uitvoering van de wettelijke taken.

Ik verwelkom deze Aanbeveling die een rol kan spelen in het verbeteren van de kwaliteit van het beroepsonderwijs op mondiaal niveau.

⁴ *Kamerstukken II, 2023/24, 31 524, nr. 605.*

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum