

Samenvatting

De adviesvraag

De Onderwijsraad heeft eerder al, en niet als enige, voor investering in een leven lang leren gepleit. In dit advies wil hij aan de uitbouw daarvan een concrete bijdrage leveren. Op verzoek van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) richt het advies zich op de verantwoordelijkheden die bij een leven lang leren spelen en op twee soorten maatregelen die voor de bevordering ervan van belang zijn: *financiering* van leeractiviteiten die tijdens de levensloop ondernomen worden en *certificering* van dergelijke activiteiten.

Een leven lang leren

De raad kiest voor een, inmiddels internationaal gangbare, 'brede' invulling van het concept *een leven lang leren*. Naast, maar ook in samenhang met economische en werkgerelateerde doelen vraagt hij ruimte voor de ontwikkeling van sociale en burgerschapscompetenties en voor persoonlijke ontwikkeling. Naast initieel leren ziet hij voor post-initieel leren een steeds duidelijker rol weggelegd. Naast formeel leren benadrukt hij het belang van leren in non-formele en informele situaties. Stimulering van de vraag naar leren acht hij minstens zo belangrijk als versterking van het aanbod; hij stelt bij de bevordering van een leven lang leren dan ook de lerende centraal.

De postinitiële fase

Een leven lang leren moet letterlijk worden opgevat; het strekt zich uit 'van wieg tot graf'. Doorgaans worden in dit geheel drie fasen onderscheiden: voorschools, initieel en postinitieel. Alle drie zijn ze belangrijk. De raad legt in dit advies echter het accent op postinitieel leren. Hij is zich daarbij bewust dat de aanduiding 'postinitieel' inmiddels niet meer dan een globale kan zijn. Enerzijds komt een beweging op gang waarbij initieel onderwijs meer open komt te staan naar de samenleving en initieel aanbod wordt versterkt door schools met buitenschools leren te complementeren, of door bepaalde leerdoelen buitenschools te realiseren. Stages, praktijkopdrachten, beroepsbegeleidende leerwegen zijn daar de meest bekende voorbeelden van. Anderzijds brokkelen grenzen tussen initieel en postinitieel af door het gegeven dat opleidingen vaker dan voorheen onderbroken en weer hernomen worden, de toename van werkgerelateerd leren, de (economische) noodzaak tot her- en omscholing en tot opscholing, niveauverbreding en specialisatie, en het feit dat perioden van werk afgewisseld worden met andere activiteiten – waaronder leren.

Vanwege deze ontwikkelingen bieden de traditionele criteria maatschappelijke positie, leeftijd en startkwalificatie geen voldoende houvast meer voor de onderlinge afbakening van initieel en postinitieel. De raad constateert dat ze nog minder houvast bieden bij de afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor leren. In de praktijk neemt de overheid wel degelijk verantwoordelijkheid voor leren van mensen die het onderwijs al achter zich lieten om de arbeidsmarkt te betreden, voor mensen die ouder zijn dan de 27

of 30 jaar die in achterliggende jaren als grens golden, en voor mensen die al in het bezit zijn van een startkwalificatie. Uiteindelijk, zo stelt de raad vast, heeft overheidsverantwoordelijkheid te maken met het feit dat onvoldoende investering van burgers, werkgevers of andere private partijen ertoe kan leiden dat maatschappelijke baten van leren ('externe effecten') minder zijn dan mogelijk en wenselijk is, waardoor 'doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid' in het gedrang komen. 'Doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid' zijn daarmee de criteria waaraan de noodzaak tot overheidsbemoediging wordt afgemeten. Situaties waarin ze overheidsingrijpen zouden rechtvaardigen, moeten steeds op eigen merites beoordeeld worden.

Initieel onderwijs

Van oudsher draagt de overheid, en meer in het bijzonder de minister van Onderwijs, in ieder geval de verantwoordelijkheid voor het reguliere onderwijs dat, met inachtneming van de nodige nuances, als 'initieel' te bestempelen is. Ook bij de keuze voor deze verantwoordelijkheid zijn de criteria 'doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid' beslissend geweest. Het reguliere traject strekt zich voor deelnemers uit vanaf het begin van de leerplichtige leeftijd tot het moment dat:

- zij een kwalificatie halen op het niveau dat past bij de eigen behoeften en mogelijkheden enerzijds, en dat anderzijds in relatie staat tot maatschappelijke behoeften; en/of
- zij dit reguliere onderwijs definitief achter zich laten om tot maatschappij en arbeidsmarkt toe te treden.

De bovengrens voor de overheidsverantwoordelijkheid ligt op dit moment bij de wetenschappelijke masteropleiding. De startkwalificatie – nu op niveau-2 van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) – ziet de raad als absolute ondergrens. Voor leren na het verlaten van het onderwijsstelsel en na het behalen van een kwalificatie op of boven niveau mbo-2, zijn in principe de private belanghebbenden verantwoordelijk. De overheid – overigens niet noodzakelijk de minister van Onderwijs – houdt echter tot en met niveau mbo-2 en ongeacht de leeftijd verantwoordelijkheid voor de startkwalificatie. Ze zal, desgewenst, via onder meer financiering gelegenheid bieden voor het alsnog bereiken daarvan.

Belang van initieel respectievelijk postinitieel leren

Uit onderzoek naar individuele en maatschappelijke rendementen van investeringen in leren blijkt, dat een toename van investeringen in zowel initieel onderwijs als postinitieel leren in economisch opzicht tot aanzienlijke meeropbrengsten zou leiden. Ook vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief – welzijn, sociale cohesie, enzovoort – heeft deze toename gunstige consequenties. Dat geldt zowel voor individuen zelf als voor hun sociale en werkomgeving, terwijl ook de samenleving als geheel profiteert van deze investeringen. Het inkomen van individuen neemt toe en de maatschappelijke positie verbetert. Productie en winst van bedrijven nemen toe. Bij een goed opgeleide bevolking ontstaat een gunstig klimaat voor innovatie en economische groei; uitgaven aan gezondheidszorg dalen en er is meer sociale cohesie. Dat initieel leren voor individu en samenleving essentieel is, was al langer bekend. Inmiddels wordt ook het belang van postinitieel leren steeds duidelijker.

Onderinvestering in leren

Gelet op de potentiële opbrengsten van extra investeringen alleen al, kan in de huidige

situatie van onderinvestering in leren gesproken worden. Investerings nemen bovendien niet toe, maar af. Nederland besteedt minder aan initieel onderwijs dan vergelijkbare landen. Bij investering in postinitieel leren in relatie tot werk komt Nederland iets gunstiger uit internationale vergelijkingen, maar als geheel lopen ook de postinitieële investeringen achter. Private belanghebbenden blijken minder in postinitieel leren te investeren dan vanuit hun eigen belang gezien nuttig is, en minder dan voor de samenleving nodig is. Belangrijke doelen en belangrijke doelgroepen komen daarbij in het gedrang:

- postinitieële uitbouw van competenties en verbetering van opleidingsniveaus, van startkwalificatie tot en met universitair niveau;
- investering in werkgerelateerd leren dat bedrijfs- en sectoroverstijgend is en op innovatie gericht;
- deelname van vooral laaggeschoolden en ouderen aan postinitieel leren;
- inzet van scholing bij reïntegratie van werklozen en werkzoekenden;
- uitbouw van competenties voor sociale, culturele en maatschappelijke participatie of persoonlijke ontwikkeling, in het algemeen en voor sociale risicogroepen in het bijzonder (functionele alfabetisering); en
- investering in het expliciteren van de informatie die voor adequate benutting van non-formeel en informeel verworven competenties nodig is.

Economisch innovatievermogen is hierdoor onvoldoende en economische groei valt lager uit dan mogelijk zou zijn. Maatschappelijke allocatie is gebrekkig, de arbeidsmarkt functioneert onvoldoende. Ruimere samenlevingsbelangen, waaronder sociale cohesie, worden aangetast. Vanuit doelmatigheidsoogpunt is dit onwenselijk. Vanuit rechtvaardigheidsoogpunt is vooral de ongelijke deelname aan scholing een probleem. Voor laaggeschoolden wordt de achterstand die in het initiële onderwijs ontstond, postinitieel nog eens versterkt.

De middelen voor investering: afweging

Dat postinitieel leren belangrijker wordt, betekent niet dat voorschools en initieel leren aan betekenis inboeten. Omvang en kwaliteit van postinitieel leren blijken evenredig met omvang en kwaliteit van leren in eerdere fasen, mede doordat juist in die eerdere fase de basis en de leercompetenties worden opgebouwd die voor later leren van belang zijn. Initieel leren is daarmee essentieel en onvervangbaar. Ook al is meer aandacht voor postinitieel leren wenselijk, een budgetverschuiving van initieel naar postinitieel leren ligt daarom niet voor de hand. Omdat toename van investeringen in postinitieel leren desalniettemin wenselijk is, moeten de benodigde additionele middelen elders worden gezocht.

De raad ziet voor postinitieel leren, naast toename van investeringen uit publieke middelen, belangrijke kansen bij:

- enerzijds, het uitwerken van mogelijkheden om private bijdragen aan postinitieel leren in overeenstemming te brengen met het belang dat private belanghebbenden zelf bij dit leren hebben; en
- anderzijds het kapitaliseren bij postinitieel leren op opbrengsten van en mogelijkheden tot leren in non-formele en informele contexten.

Internationale oriëntatie

Voor het realiseren van de eerste optie zijn vooral nieuwe benaderingen van financiering belangrijk. De tweede optie vraagt om een nieuwe aanpak van certificering. Om op het

spoor te komen van effectieve nieuwe mogelijkheden voor financiering en certificering van een leven lang leren, oriënteerde de raad zich op initiatieven die her en der internationaal worden uitgewerkt.

Financiering van postinitieel leren

Financiering brengt de kosten van leren voor individuen omlaag, waardoor deze eerder in leren zullen investeren. Financiële instrumenten zijn divers, van studiefinanciering tot scholingsaftrek tot vergoeding van reiskosten. Dergelijke instrumenten worden doorgaans ingebed in een meer omvattende benadering. Een belangrijk kenmerk van de benaderingen die gehanteerd blijken te worden is – naast effectiviteit uiteraard – ook de wijze waarop de financiële verantwoordelijkheid over belanghebbenden is verdeeld.

De oriëntatie op financieringsinitiatieven elders levert interessante opties. Private partijen zowel als overheden spelen daarin een rol. Hieronder noemt de raad de belangrijkste mogelijkheden, in relatie tot de gebieden waar eerder onderinvestering in postinitieel leren gesignaleerd werd.

Financiering bij ophoging van opleidingsniveaus

Voltijds herintreden in het initiële onderwijs in latere fasen van de leerloopbaan is in het algemeen de minst doelmatige manier om formele opleidingsniveaus op te hogen. Voor individuen is loonderving het probleem, voor de overheid de infrastructurele kosten die met uitbreiding van voorzieningen gemoeid zijn, en bedrijven zien doorgaans meer risico's dan voordeel in een dergelijke investering voor hun werknemers ('poaching'). Internationaal worden effectieve en doelmatige oplossingen aangetroffen om toch formele niveauverhoging te realiseren. De raad komt op grond daarvan tot een drietal aanbevelingen:

- Financiering van postinitieel leren wordt doorgaans via verschillende geldstromen gerealiseerd (onder meer: departementen die bij dit leren belang hebben, vanuit onderscheiden overheidsniveaus, uitvoerende instanties, sociale partners, niet-gouvernementele organisaties (ngo's)). Coördinatie acht de raad hier noodzakelijk. Waar dit tot doelmatiger en rechtvaardiger investering in postinitieel leren zou leiden – per situatie, probleem of doelgroep te bezien –, pleit hij ervoor schotten tussen de onderscheiden geldstromen te doorbreken. Voorbeelden zijn de directe of indirecte inzet van sociale uitkeringen bij postinitieel leren, en handhaving van mogelijkheden tot scholingsaftrek voor bedrijven en tot inzet van bijzondere bijstand voor scholing.
- De raad bepleit ook uitbouw van voorzieningen voor afstandsonderwijs en webleren (waarvan gebleken is dat het kosteneffectief is), op zowel hoger als secundair niveau. Kosten voor deelname aan deze voorzieningen moeten worden omlaag gebracht, zodat ook de financiële toegankelijkheid ervan verbetert.
- Verder is de raad er voorstander van duale opleidingen bij postinitieel leren een duidelijker rol te geven. Een interessante optie hierbij is samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven bij de uitwerking van programma's voor postinitieel leren. Deze zouden aan opleidingseisen van het formele stelsel moeten voldoen en, tegelijk, toegespitst moeten worden op competentiebehoeften van specifieke bedrijven en sectoren. Constructies als deze kunnen niet alleen bijdragen aan de verhoging van opleidingsniveaus binnen de beroepsbevolking, maar zijn ook vanuit innovatief oogpunt (kennisclusters) interessant.

Financiering van werkgerelateerd leren

Om individuen tot werkgerelateerd leren te stimuleren, is een individueel gerichte benadering mogelijk dan wel een benadering via de werkgever. Een combinatie blijkt optimaal.

- Gelet op de positieve uitkomsten van landelijke experimenten met individuele of persoonlijke leerrekeningen, beveelt de raad investering in de verdere ontwikkeling en implementatie van dit principe aan. Voor de financiering van de individuele leerrekening komen uiteenlopende bronnen in aanmerking: gelden voor scholing bij sectorale scholingsfondsen, gelden bij CWI's (Centra voor Werk en Inkomen), doelmittelingen bij departementen, tripartiete verantwoordelijkheid via CAO's (Collectieve Arbeidsovereenkomsten).
- De raad adviseert de overheid de leerrekening in ieder geval in te zetten om voortijdige schoolverlaters die inmiddels in de werkomgeving daadwerkelijk beroepservaring hebben opgedaan, alsnog en met verdiscontering van deze beroepservaring tot een startkwalificatie te brengen.
- Voor werkgerelateerd leren zijn verder sectorinitiatieven, zoals door de O&O-fondsen (Opleidings & Ontwikkelingsfondsen), van groot belang. De balans tussen bedrijfs- en bedrijfsoverstijgend belangen blijkt hierbij essentieel, en de marges smal. Voor leren dat verder af ligt van specifieke bedrijfsbelangen – bijvoorbeeld in het kader van innovatie- en arbeidsmarktbeleid – zal daarom veelal overheidsingrijpen nodig zijn, onder meer via financiering.
- Investering in postinitieel leren dat van bedrijfsoverstijgende belang is, ziet de raad als belangrijke overheidsverantwoordelijkheid. Als prioritaire competenties – zie 'Lissabon' – liggen daarbij innovatieve expertise, internationale oriëntatie (onder meer talen), ict (informatie- en communicatietechnologie) en ondernemerschap voor de hand.

Financiering van scholing voor specifieke doelgroepen

Bij doelgroepen die momenteel bij postinitieel leren verwaarloosd worden – met name laaggeschoolden en ouderen – blijkt aanzienlijk meer potentieel aanwezig dan werkgevers en ook werknemers zelf doorgaans denken. Als in deze groepen geïnvesteerd wordt, blijken de rendementen hoog, zowel op bedrijfs- als individueel niveau, en zowel financieel als sociaal. De raad acht investering om deelname aan leren van laaggeschoolden en ouderen te bevorderen dan ook zonder meer wenselijk.

Hierbij zal overigens in de eerste plaats investering nodig zijn in bewustmaking van de mogelijkheden van deze groepen, bij werkgevers zowel als bij individuen zelf. Naast voorlichting en regelgeving is hier een adequate stimulering van belang, financieel of anderszins.

Verder wijst de raad op de noodzaak om bij investering in leren voor laaggeschoolden ook aandacht te geven aan begeleiding (wegwijs maken) en sociale stimulering en ondersteuning, bijvoorbeeld via de werkomgeving.

Initiatieven voor de bevordering van postinitieel leren, al dan niet via financiering, richten zich in het algemeen niet of nauwelijks tot ouderen. Veel van deze initiatieven lenen zich echter wel degelijk voor stimulering van leren door ouderen. Toegankelijkheid ervan voor deze groep moet verbeterd worden.

Financiering van leren bij reïntegratie

Werkgever en individu zijn in het algemeen weinig bereid of in staat om te investeren in scholing die nodig is voor reïntegratie van werklozen, arbeidsongeschikten en andere niet-participerende groepen. De overheid speelt hier van oudsher een rol. Om scholing in het kader van reïntegratie doelmatiger te maken, beveelt de raad de overheid aan:

- sociale uitkeringen ten dele voor scholing in te zetten; en
- uitkeringscondities bij het oppakken van scholing of werkervaringstrajecten aantrekkelijker te maken dan bij passief gebruik van uitkeringsgelden.

Financiering van leren op sociaal, cultureel en persoonlijk vlak

De internationale oriëntatie laat zien dat investering in leerdoelen op sociaal, cultureel en persoonlijk vlak overwegend een individuele zaak is, en slechts beperkt vanuit andere bron gefinancierd wordt.

- De raad acht de verdeling van financiële verantwoordelijkheden voor deze leerdoelen over deelnemers en – zeer gedeeltelijk – ook over landelijke en lokale overheden, in het algemeen acceptabel.
- Hij maakt echter een uitzondering waar het om investering in maatschappelijke risicogroepen gaat, vooral omdat de overheidsverantwoordelijkheid hier te eenzijdig op lokaal niveau is gelegd. Landelijke én lokale aandacht is hier de remedie.

Financiering om competenties zichtbaar te maken

Alle financieringsconstructies die de internationale oriëntatie opleverde, zijn gericht op expliciete leeractiviteiten en expliciet leeraanbod. Non-formeel en informeel leren maken echter een belangrijk maar grotendeels onzichtbaar deel van een leven lang leren uit. Het probleem is dat leren in dergelijke contexten nauwelijks vast te pinnen is in termen van tijd of ruimte. Bovendien is het vaak bijproduct van activiteiten die met een ander doel worden ondernomen – zoals productieve of sociale activiteiten of vrijwilligerswerk. Het blijkt daarbij moeilijk de component 'leren' nog van de activiteit in kwestie te onderscheiden. Financiering is dan ook lastig aan aanbod van of deelname aan dergelijke activiteiten te koppelen. De raad bepleit daarom, waar het om financiering gaat, een gedeeltelijke verschuiving van input (aanbod) naar output (leeropbrengsten). Op die manier kunnen ook non-formeel en informeel leren meer adequaat bij een leven lang leren worden ingezet.

- Financiering zou zich moeten richten op de erkenning van leeropbrengsten en op de uitbouw van een adequaat kader voor erkenning van dergelijke opbrengsten.
- De kosten voor met name ontwikkeling en deels ook implementatie van een dergelijke aanpak (voor specifieke doelgroepen, specifieke competenties) kunnen publiek gedragen worden in de mate dat hierbij – als hierboven besproken – doelmatigheid en rechtvaardigheid in het geding zijn. Voor het overige zullen ze een private verantwoordelijkheid zijn.
- De raad meent dat de overheid in ieder geval in het kader van de toeleiding naar een startkwalificatie de financiële verantwoordelijkheid op zich zou moeten nemen voor erkenning van elders verworven competenties.

Certificering voor postinitieel leren

Certificering geldt evenzeer als financiering als manier om individuen tot leren te stimuleren. Het kan op verschillende manieren werken. Doordat de lerende na een leeractiviteit

een certificaat verkrijgt, heeft hij/zij een tastbaar bewijs in handen dat een bepaald kennis- of handelingsniveau bereikt is. Op het persoonlijke vlak kan dit stimuleren tot verder leren. Meer formeel geredeneerd stimuleert certificering individuen tot deelname aan leeractiviteiten doordat het naar buiten toe – aan werkgevers, aan de bredere sociale omgeving, enzovoort – informatie geeft over hun kwaliteiten en competenties. Met de informatie die certificering verschaft, stijgt de kans dat individuen hun kwaliteiten op een of andere wijze gehonoreerd zullen zien: via een aanstelling, bevordering op het werk, toegang tot vervolgoopleidingen, via de toegang die ze biedt tot bepaalde activiteiten (rijbewijs) of tot bepaalde kringen, de status die aan een bepaald diploma gekoppeld is, het vergroten van huwelijkskansen, enzovoort. Of dergelijke effecten optreden is afhankelijk van de zogeheten 'informatie-efficiëntie' van certificering: de vraag hoeveel beter en eenvoudiger door certificering de kwaliteiten van de betrokkenen naar buiten toe kenbaar kunnen worden gemaakt.

De raad oriënteerde zich internationaal op nieuwe benaderingen van certificering die daaraan kunnen bijdragen. Uit deze oriëntatie komt vooral het belang van leerwegaafhankelijke certificering naar voren: enerzijds kan deze bijdragen tot de maatschappelijke benutting van competenties, anderzijds is ze belangrijk voor de motivering tot verder leren. De raad beveelt een systematische en methodologisch verantwoorde uitbouw en implementatie van relevante erkennings- en certificeringssystematieken aan.

Bij drie elementen die bij certificering voor een leven lang leren van belang zijn, trof de raad in de internationale literatuur uitwerkingen aan:

- de uitwerking van beoordelingskaders, waaronder kwalificatiestructuren, hier bekend uit de bve-sector (beroepsopleiding en volwasseneneducatie);
- de uitwerking van een opzet voor erkenning van elders verworven competenties; en
- de borging van civiele effecten van certificering.

Beoordelingskaders

Willen gecertificeerde competenties daadwerkelijk zichtbaar en inzetbaar zijn, dan moet de buitenwacht er in de eerste plaats op kunnen vertrouwen dat de kwaliteiten waar een certificaat van getuigt, relevante kwaliteiten zijn. Essentieel daarvoor is dat *beoordelingskaders* gehanteerd worden waarin diegenen die belang hebben bij de certificering – onder meer vervolgoopleidingen, werkgevers en lerenden zelf – de competenties en standaarden herkennen die vanuit hun gezichtspunt belangrijk zijn. De huidige kwalificatiestructuren voor de bve-sector zijn daarvan een voorbeeld. Ze bieden beoordelingskaders waarin competenties sterk geëxpliciteerd zijn en breed erkend worden. Andere kaders zijn minder expliciet en/of zijn minder breed geldig dan wel beperkter in reikwijdte. Ze hebben echter eigen functies, die niet zonder meer door een landelijke kwalificatiestructuur kunnen worden overgenomen. Zo kennen branches en professionele, vrijwilligers- en sportorganisaties beoordelingskaders die vooral voor de eigen kring relevant zijn. Ook uitzendorganisaties en reïntegratiebemiddelaars hanteren eigen kaders, die grotendeels impliciet blijven en hooguit lokale geldigheid bezitten. De beoordelingskaders die internationaal worden aangetroffen, variëren naar onder meer inhoudelijke gerichtheid en breedte, mate van explicitering en detaillering, geldigheidsbereik. Ze worden door uiteenlopende instanties uitgewerkt en hebben uiteenlopende functies. Hoewel ze in de meeste gevallen sterk met het initiële stelsel verbonden zijn, biedt een aantal ervan ook interessante aanvullingen.

- Op grond van zijn oriëntatie pleit de raad ervoor, bestaande beoordelingskaders beter zichtbaar te maken. Voor personen voor wie certificering van belang is, voor certificerende instanties en voor afnemers en benutters van certificaties moeten de mogelijkheden duidelijk worden. Met name moet bredere bekendheid worden gegeven aan certificaties en mogelijkheden tot certificering die buiten het formele onderwijs vallen.
- De raad beveelt ook aan, een aantal specifieke certificaties naar voren te halen en gericht te bevorderen, in het bijzonder certificaties gericht op innovatie en ondernemerschap.
- Om de zichtbaarheid te vergroten, dient totstandkoming van een netwerk van certificerende instanties bevorderd te worden. Mogelijkheden tot onderlinge deelerkenningen van verleende certificaties dienen te worden gerealiseerd, zodat certificering met in eerste instantie beperkte reikwijdte en geldigheid tot meeromvattende niveaus kan worden uitgebouwd.
- De raad beveelt hierbij ontwikkeling aan van een (aan het onderwijsnummer te koppelen) systematiek voor registratie van certificaties per individu. De recent voorgestelde diplomabank zou hier – mits ruim opgezet – een functie kunnen vervullen.

Leerwegonafhankelijke erkenning van competenties

Wil certificering werken, dan moet er ook op vertrouwd kunnen worden dat de kwaliteiten waar een certificaat voor staat, inderdaad bij de gecertificeerde aanwezig zijn. Daarvoor is onder meer zekerheid nodig over de betrouwbaarheid en validiteit van de procedures die bij de beoordeling worden ingezet. Beoordelingen die tot certificering leiden, moeten daarom zo objectief en methodologisch verantwoord mogelijk zijn. Bij leerwegonafhankelijke erkenning van leeropbrengsten geldt dit zo mogelijk nog sterker dan bij beoordeling van de opbrengsten van een formele opleiding. In de laatste twee decennia is, in het kader van de uitwerking van het evc-principe (erkenning van elders/eerder verworven competenties), internationaal en zeker ook landelijk de expertise uitgebouwd die voor betrouwbare en valide beoordelingen van relevante competenties garant kan staan.

- De raad meent dat voor certificering die gekoppeld is aan het onderwijs- en opleidingsstelsel waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, wettelijk kwaliteitseisen dienen te worden vastgelegd waaraan certificerende instanties moeten voldoen.
- Verder acht hij opbouw noodzakelijk van 'communities of trust' tussen certificeerders en belanghebbende groepen. Wederzijdse (h)erkenning van de kwaliteit van beoordelingsinhouden en -procedures die hierbij verlangd respectievelijk geboden wordt, moet hierbij de basis zijn. De certificeerder draagt hier de eerste verantwoordelijkheid.

Erkenning van leerwegonafhankelijke certificerende instanties en personen

Een derde voorwaarde voor vertrouwen in de gecertificeerde competenties is zekerheid over de kwaliteit van certificeerders. Kwaliteitsborging geschiedt in het algemeen via accreditatie – die weer afhankelijk wordt gesteld van de vraag of beoordelingsprocedures en -uitkomsten aan de nodige kwaliteitseisen voldoen. De verantwoordelijkheid voor accreditatie kan op verschillende niveaus gesitueerd zijn, mede afhankelijk van het veld waarvoor gecertificeerd wordt. De benaderingen die internationaal worden aangetroffen, voegen weinig toe aan wat in Nederland al aan mogelijkheden is uitgewerkt.

- De raad adviseert om accreditatie van certificerende instanties in handen te geven van instanties als de Nederlandse Accrediteringsorganisatie, de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven en het Kwaliteitscentrum Examinering, onder voorwaarde dat hun taakstelling daartoe wordt aangepast en hun expertise terzake wordt uitgebouwd.
- Voor deze instanties zou dit in twee opzichten een taakverbreding inhouden: enerzijds het geven van een kwaliteitsoordeel over certificerende instanties anders dan onderwijsinstellingen, anderzijds het accrediteren van onderwijsinstellingen voor certificering van competenties die buiten de reguliere, 'eigen' kwalificeringskaders vallen.
- Certificeerders van die kwalificaties die niet expliciet onder het reguliere kaders vallen maar daar wel aan gerelateerd kunnen worden, zouden desgewenst ook voor accreditering door deze instantie(s) in aanmerking moeten kunnen komen.
- Gelet op het belang van evc voor een leven lang leren, dient de nu bestaande expertise van het Kenniscentrum EVC ingesluit te worden in bovengenoemde instanties.

Gevolgen van leerwegaafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs

Leerwegaafhankelijke erkenning van competenties die binnen de kaders van het reguliere onderwijs vallen, zal voor het reguliere onderwijsstelsel uiteraard consequenties hebben.

- De raad acht het noodzakelijk, de mogelijkheid tot leerwegaafhankelijke certificering voor regulier bekostigde onderwijsinstellingen uit te breiden. De inzet van deze instellingen als certificerende instanties voor degenen die geen onderwijs volgen (zoals ook bij extraneï), dient te worden bevorderd. Essentieel hiervoor is dat certificering door deze instellingen ook deelkwalificaties kan betreffen.
- Anderzijds moet ook wettelijk voorzien worden in de mogelijkheid dat reguliere instellingen delen van hun toetsing en examens door geaccrediteerde externe certificerende instanties laten afnemen (bijvoorbeeld eindexamen engels via de internationaal bekende TOEFL – 'Test of English as a Foreign Language').
- Een en ander vraagt om aanpassing van zowel kwalificatiestructuren als bekostigingssystematieken: bekostiging van deeltrajecten en bekostiging van evc dienen mogelijk te zijn.

Tot slot

Postinitieel leren vormt een breed aandachtsgebied en de middelen, publiek of privaat, om leren in deze fase uit te bouwen zijn niet eindeloos. Bij daadwerkelijke keuzes voor investeringen zal het nodig zijn accenten te leggen. De raad stelt voor om, bij het 'werk maken van een leven lang leren' via financiering en certificering, prioritaire competenties en doelgroepen aan te wijzen. Als prioritaire competenties – zie 'Lissabon' – liggen stimulering van innovatieve expertise, internationale oriëntatie (talen), ict en ondernemerschap voor de hand. Prioritaire doelgroep vormen op dit moment laaggeschoolden in het algemeen en niet-formeel mbo-2-gekwalificeerden in het bijzonder.

Bevordering van postinitieel leren langs de hierboven geschetste lijnen vraagt om een integrale aanpak. Samenwerking en coördinatie tussen departementen, tussen overheidsniveaus en tussen overheid en sociale partners is daarvoor essentieel. Een door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Economische Zaken en van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid op te richten interdepartementaal platform *Leven Lang Leren*, zoals nu door het kabinet voorgesteld, vormt voor het tot stand brengen van een integrale aanpak een belangrijke aanzet. De raad acht het wenselijk de basis voor een dergelijk platform te verbreden tot ten minste de departementen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie, van Financiën en van Binnenlandse Zaken. Daarnaast zou afstemming moeten worden gezocht met lokale bestuursniveaus en sociale partners. Verder leert de ervaring dat bij een dergelijke onderneming duidelijke en gerichte regie noodzakelijk is. Gelet op het feit dat de lijnen van initieel en postinitieel leren uiteindelijk onderling aansluiting zullen moeten vinden, stelt de raad voor om deze regie in handen te leggen van de minister van OCW.