

Samenvatting

Aanleiding voor de verkenning

In een maatschappij waar mensen niet hun leven lang bij één werkgever blijven, waar op enig moment voor het zelfstandig ondernemerschap kan worden gekozen, waar het algemene ontwikkelingspeil hogere eisen stelt en waar technologieën elkaar snel opvolgen waardoor kennis en vaardigheden sneller verouderen, moeten (bij)scholingsmogelijkheden voldoende beschikbaar zijn. Een hoger opgeleide bevolking gaat samen met een vitale economie en samenleving. Nederland heeft ambitieuze doelstellingen, 20% van de volwassenen zou minimaal moeten deelnemen aan educatieve activiteiten ook wel omschreven als 'leven lang leren'. Momenteel schommelt de deelname rond de 16% en is er geen sprake van een systematisch aanbod.

De afwegingen om als volwassene onderwijs te volgen zijn zeer divers. Vanwege deze diversiteit is het aangeven van een streefpercentage voor deelname door volwassenen niet veelzeggend. Interessanter is in te gaan op de verscheidenheid aan motieven. Deze verkenning gaat na welke mogelijkheden een volwassene voor wie dit van belang is, heeft om aan onderwijs deel te nemen. De verkenning spitst zich toe op onderwijs voor middelbaar en hoger opgeleiden: mbo 4 (middelbaar beroepsonderwijs) en hoger onderwijs. Welke mogelijkheden heeft de minister van Onderwijs om de vraag naar en het aanbod van middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen te optimaliseren in het licht van de onderstaande functies van dit onderwijs, en de effecten van dit onderwijs voor verschillende doelgroepen te vergroten?

Vier functies van scholing centraal

Goed initieel onderwijs ligt aan de basis van de kennissamenleving. Wat vroeg geleerd kan worden, hoeft later niet meer geleerd te worden. Er zijn echter omstandigheden die dat niet altijd mogelijk maken, in die gevallen zijn latere inspanningen nodig. Het ministerie zou haar beleidsinspanningen gericht op een leven lang leren vooral moeten richten op het wegnemen van onnodige belemmeringen, zodat de vier basisfuncties die de raad toekent aan volwassenenonderwijs vervuld kunnen worden:

- *Reparatie*: wie geen opleiding heeft gevolgd op jonge leeftijd, moet dat later kunnen inhalen.
- *Wisseling in loopbaan*: wie er pas op latere leeftijd achter komt dat hij iets anders wil doen of talenten ontdekt, moet een opleiding kunnen volgen om een switch te maken.
- *Bij de tijd blijven en vooruitkomen in de samenleving*: volwassenen moeten hun kennis en competenties actueel kunnen houden om zo hun arbeidsmarktpositie op peil te houden en te werken aan verbetering van hun positie.
- *Sociaal-culturele en persoonlijke functie*: mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen.

De vraag: vooral deelname aan korte trajecten

Ruim de helft van de beroepsbevolking nam in 2005 deel aan ten minste één korte cursus. Veel minder mensen nemen deel aan langere, kwalificerende opleidingen (2,9% van de mensen boven de dertig). Deze korte trajecten die veel gevolgd worden, leiden soms wel maar vaak ook niet tot een algemene erkenning van branche- of overheidswege.

Er zijn weinig gegevens over de aard van de vraag naar scholing voor volwassenen. De gegevens die er zijn, lijken erop te duiden dat er voor volwassenen drie belemmeringen kunnen zijn voor deelname aan

onderwijs. Ten eerste ervaren vele volwassenen tijdgebrek: volwassenen hebben een andere dag-indeling dan jongeren omdat zij andere hoofdactiviteiten (werk, gezin) hebben; daarnaast zijn ze onvoldoende op de hoogte van de onderwijsmogelijkheden, en ten slotte kennen zij de financieringsmogelijkheden onvoldoende. Onduidelijk is welke potentiële en latente vraag er onder niet-deelnemende volwassenen is, en waarom deze mensen geen opleiding volgen.

Selectie uit het aanbod

Het huidige aanbod is in de praktijk gegroeid, zonder achterliggende visie. Er is geen sprake van een systematisch aanbod. Het aanbod bij de publieke aanbieders is vooral ontstaan vanuit de initiële opleidingen (aanbodgestuurd). De private markt is ontstaan naar aanleiding van de groeiende vraag. De meeste volwassenen die deelnemen aan scholing (90%) doen dit bij een private aanbieder.

De verkenning geeft een selectie uit het aanbod, geordend naar niveau 4 tot en met 7 van het EKK (Europees Kwalificatiekader). Enkele conclusies luiden als volgt. In de private sector bestaan diverse volledige en hoogwaardige opleidingen (de aangewezen hogescholen en universiteiten). Voor volwassenen die niet naar diplomering zoeken, is er een breed palet aan trainingen en cursussen in de private sector. In de publieke sector bieden roc's (regionale opleidingscentra) opleidingen op niveau 4 (plus) van het middelbaar beroepsonderwijs en trainingen en cursussen voor groepen werknemers op aanvraag van bedrijven. Zij richten zich echter nauwelijks op individuele onderwijsvragers. Hogescholen bieden cursussen en volledige opleidingen op niveau 6 en 7. Hun deeltijdaanbod is in veel vakgebieden beperkt. Wel blijkt een aantal hogescholen als goed beoordeelde deeltijdstudies aan te bieden (keuzegids deeltijdstudies), dat geldt vooral voor de pabo's. Universiteiten hebben volwassenen veel minder te bieden. De Open Universiteit heeft tot taak het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en van hoger beroepsonderwijs, maar richt zich vooral op de eerste categorie. Deeltijdstudies zijn er bij de universiteiten weinig, en de kwaliteit ervan is niet heel goed. Het gaat doorgaans om 'aanschuifonderwijs': volwassenen lopen mee met colleges voor de dagstudenten. Een recente ontwikkeling is dat een tweetal universiteiten beperkt lesmateriaal aanbiedt via het internet. Deeltijd masteropleidingen zijn er op de universiteiten wel, de meeste tegen het reguliere tarief. Een uitzondering zijn de executieve programma's op de hogescholen en universiteiten, waarvoor hogere collegegelden gevraagd worden (tussen 8.000 en 30.000 euro). Tot slot zijn er evc-projecten (erkennen van verworven competenties) bij de roc's, de hogescholen en private aanbieders.

Sturingsmechanismen in de sector

Het volwassenenonderwijs kenmerkt zich niet door een overdaad aan samenhang. Het wordt als zodanig ook niet als geheel aangestuurd of gereguleerd. Wel hebben verschillende spelers in de loop der jaren op deelterreinen een aansturende rol op zich genomen. Het gaat dan, naast de overheid (via de ministeries van OCW, SZW en EZ), om de aanbieders van volwassenenonderwijs en om partijen vanuit de arbeidsmarkt. Intussen zijn er tientallen ideeën en initiatieven ontplooid, bedoeld om onderwijs en scholing te stimuleren en daarmee de arbeidsparticipatie te vergroten en te verbeteren. Over een leven lang leren wordt veel gesproken, maar voorstellen worden zeer verschillend omgezet in concrete acties, het zijn vooral de grote bedrijven die hier veel werk van maken.

Overheidsbeleid

Opleidingen aan universiteiten en hogescholen kunnen volgens de wet voltijds, deeltijds of duaal zijn ingericht. Sinds het midden van de jaren negentig voert de overheid een door de Lissabon-doelstellingen ingegeven beleid.

Een belangrijke pijler voor de ontwikkeling van een leven lang leren is de systematiek voor de formele erkenning van wat iemand buiten het onderwijs om geleerd heeft. Hiertoe is het instrument evc (en het ervaringscertificaat) ontwikkeld. Het huidige beleid besteedt veel aandacht aan de implementatie van

evc-procedures. Evc kan mensen stimuleren om meer onderwijs te volgen omdat in een kortere tijd een diploma kan worden behaald door dubblures te vermijden. Toch is er ook enige voorzichtigheid geboden. Sommigen vragen zich af of het onderwijs dat evc vervangt, werkelijk geen meerwaarde heeft boven evc. Ook bestaat zorg dat evc-mogelijkheden vooral jongeren zouden aanzetten het onderwijs eerder te verlaten, omdat zij het als een interessant alternatief zien. Het is daarom belangrijk om naast de beoogde effecten ook de feitelijk neveneffecten van evc grondig te evalueren.

Daarnaast zijn de ministeries van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) in februari 2005 gestart met een Projectdirectie Leren & Werken. De projectdirectie heeft gewerkt aan de totstandkoming van zogenoemde leer-werkklokken in verschillende regio's. Een ander concreet resultaat van de projectdirectie is de start van het associate-degree-programma (korte hbo-trajecten die tot diplomering leiden) op niveau 5 van het EKK.

Kwaliteitsbewaking

Opleidingen in het publieke deel van het volwassenenonderwijs mogen pas aangeboden worden als ze voldoen aan kwaliteitseisen. Door de overheid gegarandeerde diploma's mogen alleen verstrekt worden door opleidingen die de kwaliteitsbewaking hebben doorstaan. De kwaliteit wordt vastgesteld door organisaties, met name de inspectie en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Dat een opleiding en examen niet door de overheid erkend zijn, betekent uiteraard niet dat de kwaliteit ervan slecht is. De kwaliteit kan ook vanuit een bedrijfstak of het beroepenveld gegarandeerd zijn, daar zijn veel voorbeelden van. Toch gaat het dan maar om een deel van het aanbod en is niet altijd duidelijk welke vormen van toetsing er bestaan en welke waarde een aankomende student hieraan moet hechten.

Huidige steun van overheid en sociale partners

De overheid kent verschillende financiële maatregelen om de vier genoemde functies van volwassenenonderwijs beter bekend te maken. Zo kan iedereen die een opleiding volgt gericht op een toekomstig beroep, de uitgaven hiervoor aftrekken bij de opgave voor de inkomensbelasting. Ook biedt de overheid op ad-hocbasis financiële ondersteuning (beurs) voor opleidingen die een bepaald tekort op de arbeidsmarkt kunnen verhelpen. Op – vooralsnog - beperkte schaal biedt de overheid daarnaast informatie en voorlichting aan potentiële deelnemers. Ook andere organisaties en groeperingen nemen maatregelen om volwassenen de afweging te laten maken om een opleiding te volgen. Er bestaan particuliere beurzen en financiële tegemoetkomingen van zorgverzekeraars en detacheringbureaus, en kortingen op opleidingen voor alumni. Ook het bedrijfsleven faciliteert scholing collectief (bijvoorbeeld via sectorfondsen) of individueel, op bedrijfsniveau. Grote (internationale) organisaties kennen vaak eigen scholingsfondsen. Daarnaast bieden uiteenlopende partijen ondersteuning in de vorm van informatie, coaching en studiehulp.

Hoofdboodschap: aansluiten bij de functies van volwassenenonderwijs: duidelijker EKK-aanbod, meer diplomeringmogelijkheden

De hoofdboodschap van deze verkenning is tweeledig. Enerzijds is het van belang meer duidelijkheid aan te brengen in het bestaande aanbod, anderzijds om in te gaan op de belemmeringen van tijd, financiering en informatie, belemmeringen die inzet vergen van overheid, bedrijven en individuele deelnemers. Meer inzicht nastreven in het aanbod kan door als uitgangspunt te nemen dat het aanbod een systeem met twee componenten is: privaat (niet-bekostigde instellingen) en publiek (bekostigde instellingen). De raad geeft in zijn aanbevelingen manieren weer om enerzijds beide componenten op zich te versterken en anderzijds toe te werken naar meer afstemming en wisselwerking tussen beide deelsystemen.

Gevoel van urgentie ontbreekt, een leven lang leren is voor velen geen issue

Hoewel een leven lang leren de afgelopen tien jaar op beleidsniveau veel aandacht heeft gehad, meent de raad dat bij bepaalde bedrijven en op individueel niveau nog onvoldoende wordt nagedacht over de vier functies van een leven lang leren. Grotere bedrijven hebben veelal (niet altijd) een duidelijk beleid voor scholing en ontwikkeling van medewerkers opgezet, maar bij kleinere bedrijven is dat vaak nog niet het geval. Zij hebben minder een duidelijk beeld van de betekenis van ontwikkeling en bijscholing van hun personeel. Veel volwassenen nemen soms deel aan een cursus, maar velen denken nauwelijks na over de noodzaak of wenselijkheid om op een meer planmatige manier bezig te zijn met hun ontwikkeling. De cultuurverandering die de afgelopen tijd is ingezet, moet daarom zeker worden voortgezet om de functies van een leven lang leren ook voor deze groepen te duidelijk te maken. De overheid alleen kan dit niet bewerkstelligen, maar speelt hierbij wel een belangrijke rol en moet daarom de boodschap blijven uitdragen: een goede initiële opleiding alleen is vaak niet voldoende, een leven lang leren – of het nu via ‘learning on the job’ is of via opleidingen of trainingen – is een realiteit van deze tijd. Voor iedereen zal zijn persoonlijke ontwikkeling een punt van doorlopende aandacht moeten zijn en bedrijven zullen beleid moeten hebben, dat dit ondersteunt.

Aanbod: toewerken naar een evenwichtig geheel

Hoe kan de overheid er in deze omstandigheden toch voor zorgen dat meer volwassenen meer planmatig nadenken over en werken aan hun eigen ontwikkeling? In elk geval door te werken aan de randvoorwaarden: een inzichtelijk en interessant onderwijsaanbod, goede en toegankelijke informatie en voorlichting over de mogelijkheden en voldoende inzicht in de financieringsmogelijkheden van overheid, bedrijf en deelnemer zelf. Per functie van het volwassenenonderwijs kunnen verschillende mixtures van financiering bestaan. De aanbevelingen van de raad sluiten hierop aan en geven mogelijke verbeteringen weer. Daarbij wordt zoals gezegd het aanbod van middelbaar en hoger volwassenenonderwijs beschouwd als een systeem met twee componenten: privaat en publiek. De raad wil enerzijds beide componenten versterken en anderzijds komen tot een wat meer evenwichtige opbouw van beide componenten, onder meer door tussen beide deelsystemen meer wisselwerking tot stand te brengen.

Effect van scholing onduidelijk

De hoofdvraag van het advies heeft ook betrekking op de *effecten* van een leven lang leren. Deze vraag blijkt vooralsnog moeilijk te beantwoorden. Studies richten zich meestal op individuele financiële rendementen (een hoger salaris) en voldoen lang niet altijd aan methodologische eisen. Uit het bestaande onderzoek lijkt naar voren te komen dat de effecten uiteenlopen. Verder onderzoek naar de effectiviteit kan daardoor een belangrijke bijdrage zijn bij het verhelderen van welke personen (welk) baat hebben bij welk soort cursus. Tot slot zijn er nauwelijks studies naar de maatschappelijke baten van scholing (zoals gezondheids- en welvaartseffecten en effecten op arbeidsmarktparticipatie).

Aanbevelingen private aanbod

Aanbeveling 1: inschaling naar de NKK/EKK-niveaus

Er is een begin gemaakt met de opzet van een NKK als nationale invulling van het EKK. Dit NKK biedt veel kansen om de private component van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen te versterken. Met name het private aanbod zou winnen aan transparantie en toegankelijkheid als (een deel van) het aanbod geordend wordt langs de lijnen van het EKK.

De raad geeft in overweging hier een afzonderlijke inschalingsinstantie mee te belasten. Deze houdt voeling met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers uit het werkveld en van aanbieders, en bestaat vooral uit onafhankelijke inschalingsexperts. Het is nog nader te bepalen of gekozen moet worden voor een private of een publieke variant.

Aanbeveling 2: gestapelde diplomering en toezicht

Gestapelde diplomering, het 'optellen' van al verworven kwalificaties én eerder verworven competenties, komt gaandeweg tot ontwikkeling. Gestapelde diplomering vraagt adequate examencommissies en toezicht op de kwaliteit hiervan. In het bekostigd onderwijs vervult de inspectie deze laatste rol, in het particulier onderwijs gaat het om een vrijwillige constructie. De raad geeft in overweging of een nadere afstemming van beide soorten toezichtvormen op dit aspect niet in de rede ligt. Op het gebied van gestapelde diplomering raken beide componenten van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen elkaar namelijk. De beide vormen van toezicht kunnen veel meer van elkaar leren.

Aanbeveling 3: cursistenbescherming

Zowel de geschillencommissie als de beroepsprocedure voor examens die ten behoeve van het private aanbod bestaan, zijn belangrijke stappen naar een goede consumentenbescherming in de private component van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen. Ook een meldpunt wanpraktijken kan de deelnemer meer bescherming bieden. Het bestaande geheel van studentenbescherming in het publieke onderwijs kan mogelijk als voorbeeld dienen voor de situatie in het private deel. Maar ook omgekeerd is het goed mogelijk dat de publieke component iets kan leren van de private component.

Aanbevelingen publieke aanbod

Aanbeveling 4: vier 'deeltijdstellingen' extra bekostigen

Het deeltijdaanbod is in sommige regio's en vakgebieden beperkt. De minister kan een maatschappelijk gewenst aanbod van deeltijd volwassenenonderwijs dat nu niet tot stand komt, aanbesteden.

De raad vindt het wenselijk dat er naast private aanbieders ten minste enkele, regionaal gespreide, publieke instellingen zijn met een uitgebreid aanbod voor volwassenen. Hij stelt dan ook voor een beperkt aantal instellingen (hogescholen en universiteiten), eventueel tijdelijk, extra te bekostigen als zij zich willen specialiseren in volwassenenonderwijs, en vooral in deeltijdonderwijs. De raad geeft in overweging de keuze van de vier deeltijdstellingen via een aanbestedingsformule te doen plaatsvinden, waarbij zowel publieke als (huidige) private instellingen kunnen offeren. Door middel van onderzoek kan permanent nagegaan worden of dit aanbod adequaat blijft.

Aanbeveling 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden

Er zijn zowel aan de private als aan de publieke kant procedures in ontwikkeling en in uitvoering gericht op de erkenning van verworven kwalificaties en competenties, daarnaast kan de publieke sector ook gebruikmaken van zijn examenmogelijkheden. Kandidaten die, ongeacht hun voortraject en ongeacht de waardering van mogelijke kwalificaties of competenties, van mening zijn voor een examen direct op te kunnen gaan, worden daartoe in de gelegenheid gesteld. De raad pleit voor een ruimere openstelling van examenmogelijkheden voor volwassenen op het niveau van het middelbaar en hoger onderwijs. Deze openstelling kan geschieden door instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, ze kan ook plaatsvinden door de inrichting van een gezamenlijke of eigenstandige open exameninstelling voor hoger onderwijs.

Aanbeveling 6: vraag versterken via open leermiddelen

Volwassenen laten scholing naar verwachting vaak na omdat zij er te weinig tijd voor menen te hebben. De raad is van mening dat het afstandsleren en het aanbod van opleidingen via internet de beste kansen biedt om volwassenen te interesseren voor scholing. Veel docenten en opleidingen in het middelbaar en hoger onderwijs maken al gebruik van digitale leermiddelen of zijn bezig zijn met invoering hiervan. Publieke aanbieders kunnen op deze wijze hun deuren open stellen. Daarnaast is er in het hoger onderwijs een internationale beweging naar vrije toegang tot gemeenschappelijke informatiebronnen ('open access'). De bedoeling is kennis sneller, transparanter en tegen lage kosten of gratis

voor iedereen beschikbaar te stellen. Instellingen, ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, kunnen meer doen met het op deze wijze aanbieden van gratis cursusmateriaal via het internet.

Aanbevelingen algemeen

Aanbeveling 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

De raad doet verschillende voorstellen om het aanbod transparanter en toegankelijker te maken voor volwassenen. Ten eerste kunnen de publieke instellingen duidelijker maken of zij zich ook richten op volwassenen. Hiertoe zou de minister een indicator kunnen ontwikkelen, die het percentage volwassen deelnemers weergeeft.

Wat betreft de financieringsmixtures vraagt de raad zich in navolging van verschillende organisaties af waarom de drempel voor aftrek nu zo hoog ligt (500 euro)? Zou deze niet verlaagd kunnen worden? Gedacht kan worden aan algehele afschaffing of vermindering naar een veel lager bedrag (bijvoorbeeld 50 euro). Een drempel is waarschijnlijk wel nodig om geen extra werk voor de uitvoerende diensten te doen ontstaan.

Kortom: de overheid kan veel doen om de functies van het volwassenenonderwijs te versterken, maar zal zonder steun vanuit de arbeidsmarkt (werkgevers en werknemers) niet in staat zijn tot grote stappen voorwaarts op het terrein van levenslang leren. Dat kan alleen als ook meer en meer werkgevers en werknemers zich bewust worden van de verschillende functies die hierboven zijn genoemd.

Tot slot: op termijn wettelijk kader?

In het voorgaande zijn enkele aanbevelingen geformuleerd, die gevolgen hebben voor de wetgeving. Het betreft mogelijke wijzigingen in de onderwijswetten en wetgevingsaspecten met betrekking tot facetten van het private volwassenenonderwijs. Deze opgaven kunnen elk afzonderlijk worden gerealiseerd. Tegelijkertijd kan worden nagedacht over een mogelijke meerwaarde van een 'eigen' wet voor het geheel van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen (Wet mhov), die zowel de private componenten als de publieke component en hun toenemende – zoals de raad aangeeft – wisselwerkingen omvat.