Advies

Vakmanschap voortdurend in beweging

ONDERWIJS raad

Vakmanschap voortdurend in beweging

Verbeter de aansluiting tussen mbo, arbeidsmarkt en een leven lang leren

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Vakmanschap voortdurend in beweging*, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Registratienummer: 20160211/1104, oktober 2016.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2016.
ISBN 978-946121-055-5

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWIJSRAAD

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw drs. K. Arib
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20160211/1104		Den Haag, 13 oktober 2016
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	Onderwerp
		Advies *Vakmanschap voortdurend in beweging*

Mevrouw de Voorzitter,

U heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over de aansluiting tussen het middelbaar beroepsonderwijs enerzijds en het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt anderzijds. U heeft de raad verzocht in dat advies aandacht te besteden aan zowel de initiële opleidingen als aan een leven lang leren.

Middelbaar opgeleiden zijn in toenemende mate kwetsbaar als het gaat om hun arbeidsmarktpositie en scholingsdeelname in het kader van een leven lang leren. Daarom heeft de raad ervoor gekozen om zich alleen te richten op het middelbaar beroepsonderwijs. De raad is van mening dat hoogwaardig vakmanschap voortdurend op peil moet worden gehouden; voltooiing van de initiële opleiding is daarvoor niet langer voldoende. Voor middelbaar opgeleiden is een leven lang leren van belang en de aanzet daartoe moet al in de initiële opleiding worden gegeven. Daartoe dient volgens de raad de inspanningsverplichting voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs op termijn verzwaard te worden tot een resultaatverplichting voor de student.

Bij een leven lang leren is volgens de raad aandacht nodig voor persoonlijke ontwikkelingsdoelen en voor werkgerelateerde doelen. Hoewel persoonlijke ontwikkeling ook een doel op zich is, hanteert de raad in dit advies de insteek dat het persoonlijke ontwikkelingsdoel de werkgerelateerde doelen versterkt. Door beide doelstellingen in combinatie na te streven, leren mensen hoe ze hun leven vorm kunnen geven en hun sociale netwerken kunnen opbouwen, maar ook hoe ze hun kennis en vaardigheden kunnen uitbreiden en kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Om deze brede doelstelling van een leven lang leren goed vorm te kunnen geven, pleit de raad voor meer (regionale) samenhang in de aanpak én voor betrokkenheid van alle partijen: middelbaar opgeleiden zelf, werkgevers, onderwijsinstellingen en overheid.

ONDERWIJSRAAD

De raad adviseert regioregie meer te benutten, omdat dan beter kan worden ingespeeld op de specifieke behoeften van werknemers en de arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren. Dit voorkomt versnippering in aanbod, organisatie en financiering van onderwijs. Daarnaast identificeert de raad knelpunten in de huidige financieringsbronnen van een leven lang leren. De raad pleit voor het hervormen van de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen en het instellen van een persoonlijk postinitieel scholingsbudget. Volgens hem verbetert het instellen van een persoonlijk, individueel budget de toegankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van scholing na het initiële onderwijs.

Met beleefde groet,

Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting **7**

1 Inleiding: aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt blijft aandacht vragen **9**
1.1 Aanleiding: andere eisen aan werkenden maken lager- en middelbaar opgeleiden kwetsbaar op de arbeidsmarkt 9
1.2 Adviesvraag: hoe kan de aansluiting tussen mbo-onderwijs en arbeidsmarkt beter? 13

2 Scherp doel en aanpak van een leven lang leren aan **15**
2.1 Een leven lang leren begint bij initiële opleidingen in het mbo 16
2.2 Een leven lang leren door middelbaar opgeleiden blijft achter 18
2.3 Persoonlijke ontwikkeling als doel kan deelname leven lang leren verbeteren 22
2.4 Beleid en financiering zijn te versnipperd voor de gewenste aanpak 23

3 Aanbeveling 1: versterk de regionale aanpak **26**
3.1 Regioregie als standaard 26
3.2 Ga verder dan samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven 31

4 Aanbeveling 2: stimuleer en ondersteun eigen verantwoordelijkheid **35**
4.1 Stimuleer eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing bij middelbaar opgeleiden 35
4.2 Positioneer een leven lang leren in de onderwijskolom 36
4.3 Sluit aan bij de behoeften van middelbaar opgeleiden 37

5 Aanbeveling 3: zorg voor een persoonlijk postinitieel scholingsbudget **40**

Afkortingen **44**

Literatuur **45**

Geraadpleegde deskundigen **50**

Bijlage 1: kerncijfers middelbaar opgeleiden **51**

Samenvatting

Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt behoeft voortdurende aandacht. Ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt doen een groot beroep op de flexibiliteit en het lerend vermogen van mensen. De arbeidsmarktpositie en geringe scholingsdeelname in het kader van een leven lang leren maken vooral de positie van middelbaar opgeleiden zorgelijk. Daarom richt de raad zich in dit advies op het zogenoemde middensegment: de groep met een mbo-diploma op niveau 2 of hoger.

Hoogwaardig vakmanschap moet voortdurend op peil worden gehouden: voltooiing van de initiële opleiding is daarvoor niet langer voldoende. Voor middelbaar opgeleiden is een leven lang leren extra van belang. Het is daarbij verstandig om al in de initiële opleiding een aanzet te geven voor latere deelname aan een leven lang leren.

Bij een leven lang leren is volgens de raad aandacht nodig voor persoonlijke ontwikkelingsdoelen en werkgerelateerde doelen. Hoewel persoonlijke ontwikkeling ook een doel op zich is, hanteert de raad in dit advies de insteek dat het persoonlijke ontwikkelingsdoel de werkgerelateerde doelen versterkt. Door beide doelstellingen in combinatie na te streven leren mensen hoe ze hun leven vorm kunnen geven en hun sociale netwerken kunnen opbouwen, maar ook hoe ze hun kennis en vaardigheden kunnen uitbreiden en kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Om deze brede doelstelling van een leven lang leren goed vorm te kunnen geven en versnippering van beleid en financiering tegen te gaan, pleit de raad voor meer (regionale) samenhang in de aanpak én voor betrokkenheid van alle partijen: middelbaar opgeleiden zelf, werkgevers, onderwijsinstellingen en overheid. Daartoe doet de raad drie aanbevelingen.

Versterk de regionale aanpak
De raad adviseert regioregie meer te benutten voor verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren, omdat dan beter kan worden ingespeeld op de specifieke behoeften van werknemers en arbeidsmarkt. Dit voorkomt versnippering in aanbod, organisatie en financiering van onderwijs. Daarbij is samenwerking tussen verschillende partijen nodig. De raad pleit voor een regierol van gemeenten en voor gedegen evaluatie en monitoring van beleidsmaatregelen en interventies op het gebied van leven lang leren.

Stimuleer en ondersteun eigen verantwoordelijkheid
De raad vindt het belangrijk dat middelbaar opgeleiden bewust gemaakt worden van de noodzaak van blijvend leren en dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen voor leeractiviteiten in het kader hiervan. Zij moeten bij dit bewustwordingsproces en bij het leren zelf ondersteund worden. De raad pleit voor een positionering van een leven lang leren in de onderwijskolom. Al in het initiële onderwijs moet aandacht zijn voor de noodzaak van voortdurend leren en de ontwikkeling van zelfsturing. Daartoe dient volgens de raad de inspanningsverplichting van loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs op termijn verzwaard te worden tot een resultaatsverplichting voor de student.

Zorg voor een persoonlijk postinitieel scholingsbudget
De raad identificeert twee knelpunten bij een onderdeel van de financiering van leven lang leren: de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen). Ten eerste zijn deze fondsen gericht op de eigen sector en vaak niet op sectoroverschrijdende mobiliteit. Ten tweede is de

besteding van de middelen in deze fondsen niet efficiënt geregeld. De raad pleit voor het hervormen van de O&O-fondsen en het instellen van een persoonlijk postinitieel scholingsbudget. De raad is van mening dat het rechtvaardig is wanneer werknemers de beschikking krijgen over de zelf opgebouwde reserves. Zij moeten de mogelijkheid hebben om deze opleidingsgelden te gebruiken voor opleidingen of cursussen die de 'employability' van de werknemer bevorderen in de huidige baan. Zij moeten deze opleidingsgelden echter ook in kunnen zetten bij intersectorale mobiliteit op de arbeidsmarkt of bij werkloosheid. Volgens de raad verbetert het instellen van een persoonlijk budget de toegankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van scholing na het initiële onderwijs.

Ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt doen een groot beroep op flexibiliteit en lerend vermogen. Vooral middelbaar opgeleiden zijn kwetsbaar door hun arbeidsmarktpositie en geringe scholingsdeelname in het kader van een leven lang leren. Dit advies richt zich op een betere aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt, zowel aan het einde van initiële opleidingen als erna, via een leven lang leren.

1 Inleiding: aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt blijft aandacht vragen

1.1 Aanleiding: andere eisen aan werkenden maken lager en middelbaar opgeleiden kwetsbaar op de arbeidsmarkt

Een van de belangrijkste ontwikkelingen waar het onderwijs mee te maken heeft, is de transformatie van de economie naar een kenniseconomie. Deze transformatie leidt onder andere tot diepgaande veranderingen op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat het onderwijs jongeren goed voorbereidt op de toekomst als mens en burger en als werknemer en/of zelfstandige. Het onderwijs moet rekening houden met ontwikkelingen zoals technologisering, internationalisering, individualisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. De combinatie van deze ontwikkelingen maakt de samenleving en de arbeidsmarkt dynamischer en stelt andere én hogere eisen aan volwassenen, in het bijzonder aan lager en middelbaar opgeleiden.[1]

Bij technologisering gaat het om de opkomst van informatie- en communicatietechnologie en van het internet en alle toepassingen daarvan. De hoeveelheid beschikbare informatie groeit exponentieel en wordt voor meer mensen direct toegankelijk. Ook wordt deze informatie steeds sneller en op verschillende manieren uitgewisseld door de opkomst van nieuwe communicatiemogelijkheden. De technologisering heeft ook gevolgen voor de organisatie van het arbeidsproces. Veel routinematige processen worden geautomatiseerd en gerobotiseerd.[2] Technologische ontwikkelingen hebben bovendien een katalyserende werking voor internationalisering. Landen en culturen raken in toenemende mate met elkaar verknoopt. Geld- en handelsstromen krijgen, net als productieketens, een mondiaal karakter.[3] Zeker voor Nederland, als een klein land met een open economie, is internationalisering van grote invloed. Nederland zal zich moeten blijven ontwikkelen als een sterke en mondiaal concurrerende kennis- en diensteneconomie om ook in de toekomst de internationale positie en welvaart te kunnen handhaven. Voor het realiseren van deze ambitie zijn kennis en innovatie essentieel.[4]

1 Onderwijsraad, 2011; Theisens, 2014.
2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2015; Rathenau Instituut, 2015.
3 Onderwijsraad, 2016b; Ter Weel & Kok, 2013.
4 Onderwijsraad, 2014a.

Groter beroep op flexibiliteit en lerend vermogen van mensen
Technologisering en internationalisering zetten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in gang die een steeds groter beroep doen op de flexibiliteit en het lerend vermogen van werknemers.[5] De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) constateert dat werknemers, al dan niet uit vrije wil, vaker van baan of functie wisselen als gevolg van tijdelijke projecten en contracten, reorganisaties, en verdwijnende en opkomende vormen van werkgelegenheid.[6] Hierdoor worden loopbaancompetenties belangrijker. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vermogen te kunnen netwerken, te reflecteren op motieven en kwaliteiten, onderzoek te doen naar mogelijkheden en keuzes te maken. Voltooiing van een initiële opleiding is hierdoor niet langer afdoende. Vaardigheden om steeds nieuwe informatie op te nemen (te blijven leren) en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden worden belangrijker.[7]

Het is voor de hele beroepsbevolking van belang om bereid en bekwaam te zijn om gedurende de hele levensloop te blijven leren. Bijscholing is niet meer alleen voor degenen die 'hogerop' willen,[8] maar is ook nodig om bij te blijven in de baan die je al hebt. Voor productiewerk geldt dat veel routinematige taken verdwijnen, het productieproces complexer wordt en er meer en andere vaardigheden nodig zijn, zoals een groter probleemoplossend vermogen en sociale en communicatieve vaardigheden. In vrijwel alle beroepen is het vaker nodig om overleg te voeren en activiteiten op elkaar af te stemmen. Netwerken zijn een grotere rol gaan spelen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Het vermogen tot samenwerken met veel verschillende partijen en mensen uit verschillende culturen wordt belangrijker.[9] Ook het kunnen omgaan met informatie- en communicatietechnologie is inmiddels voor vrijwel ieder beroep een vereiste geworden. Het gaat hierbij niet alleen om concrete toepassingen, maar vooral ook om het kunnen omgaan met informatie. Mensen moeten bijvoorbeeld weten hoe ze betrouwbare informatie kunnen selecteren. Het vermogen om kennis en vaardigheden op peil te houden en in nieuwe contexten toe te passen, wordt steeds belangrijker. Tot slot moeten mensen vaker dan voorheen hun eigen leer- en arbeidsloopbaan vormgeven en sturen. Dit grotere beroep op de benodigde zelfsturing sluit overigens aan bij de toegenomen individualisering. De vrijheid om het eigen leven vorm te geven, is groot. Daarbij ligt er meer nadruk op zelfontplooiing en eigen verantwoordelijkheid.[10]

Lager opgeleiden zijn kwetsbaar
De hogere eisen aan de kennis en vaardigheden van werkenden en de nadruk op zelfredzaamheid maken vooral lager opgeleiden kwetsbaar.[11] Zij hebben een slechtere positie op de arbeidsmarkt dan middelbaar en hoger opgeleiden. Ze zijn vaker werkloos, ontvangen vaker een lager loon, hebben een grotere baanonzekerheid en leven vaker in armoede dan de gemiddelde werkende. Ook nemen zij relatief weinig deel aan scholingsactiviteiten in het kader van een leven lang leren. Werkloosheid en armoede leiden niet alleen tot financiële problemen, maar hebben ook een negatieve invloed op het welbevinden. Eerder heeft de raad zich al gebogen over de kwetsbare positie van jongeren met mbo–niveau 1 of een lagere opleiding.[12]

5 Omgekeerd dragen technologisering en internationalisering ook bij aan de ontwikkeling van flexibiliteit en lerend vermogen van mensen.
6 Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008.
7 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.
8 Vergelijkbaar met het 'Red Queen Effect': je moet steeds harder rennen om op hetzelfde niveau te blijven.
9 Van de Werfhorst, 2009.
10 Van Beek & Doorten, 2009; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.
11 Onder lager opgeleiden verstaat de raad in lijn met het advies *Over de drempel van postinitieel leren* (2012) mensen die geschoold zijn op mbo 1-niveau of lager, dus mensen zonder startkwalificatie.
12 Onderwijsraad, 2012, 2013.

Hoofdpunten adviezen van de Onderwijsraad over jongeren met mbo–niveau 1 of een lagere opleiding

Over de drempel van postinitieel leren (2012)

Om de positie van lager opgeleide volwassenen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te verstevigen doet de raad vier aanbevelingen om hen te stimuleren tot postinitieel leren.

- *Laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften lager opgeleide*n
  Begin laagdrempelig en maak gebruik van kleinschalige samenwerkingsverbanden. De dagelijkse werk- en leefomgeving van de potentiële deelnemer moet centraal staan.
- *Borg kwaliteit ervaringscertificaten*
  Ervaringscertificaten zijn behulpzaam bij het erkennen van informeel leren[13] en het stimuleren van postinitieel leren, maar de kwaliteit van evc (erkenning van verworven competenties) blijkt wisselend. Het toezicht op het erkenningsproces moet verscherpt worden.
- *Stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecte*n
  Er moeten heldere kwaliteitseisen opgesteld worden voor aanbieders van volwasseneneducatie. Hiermee wordt de kwaliteit geborgd en kunnen educatietrajecten beter op verschillende deelnemersvragen afgestemd worden.
- *Experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit*
  De deelname aan postinitieel leren wordt te globaal gemeten om het succes van stimuleringsmaatregelen goed te kunnen beoordelen. In het bijzonder voor de heterogene groep van lager opgeleiden moet er op kleine schaal geëxperimenteerd worden met initiatieven die beloftevol zijn gebleken. Deze maatregelen moeten systematisch op hun effectiviteit worden onderzocht.

Meer kansen voor kwetsbare jongeren (2013)

De raad doet de volgende aanbevelingen om kwetsbare jongeren voor te bereiden op een zelfstandige en waardevolle positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving:

- *Geef de entreeopleiding twee uitstroomprofielen*
  Er moet een tweede uitstroomprofiel komen in de entreeopleiding dat jongeren toeleidt naar de arbeidsmarkt. Hierin staat leren op de werkplek centraal, onder goede begeleiding.
- *Zorg voor meer flexibiliteit op stelselniveau*
  Sommige jongeren zijn wel in staat een startkwalificatie te halen, maar niet op de standaardmanier en niet binnen de standaardtermijn. Door meer flexibele routes aan te bieden naar de startkwalificatie, kan de uitval van deze groep beperkt worden.

Positie van middelbaar opgeleiden steeds zorgelijker

Maar ook de positie van de middelbaar opgeleiden[14] is zorgelijk waar het gaat om werkgelegenheid.[15] Er is sprake van polarisatie (zie onderstaand kader).[16] De werkgelegenheid en lonen groeien vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, maar ook aan de onderkant ontwikkelt de werkgelegenheid zich gunstig.[17] Dit gaat ten koste van het middensegment. De werkloosheid onder middelbaar opgeleiden is na de crisis sterker toegenomen dan die onder lager en hoger opgeleiden.[18] Het CPB (Centraal Planbureau) constateerde in 2012 dat de stijging van

13 Informeel leren: leren dat zich, min of meer spontaan, in contexten voordoet die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn; Onderwijsraad, 2012, p.10.

14 Bijlage 1 bevat kerncijfers over middelbaar opgeleiden.

15 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016; zie ook Kans e.a., 2016.

16 Bol & Van de Werfhorst, 2016; Van den Berge & Ter Weel, 2015; Van Dijk, 2016. Bol en Van de Werfhorst (2016) stellen ook dat gedurende de afgelopen twee decennia middelbare diploma's minder sterk linken naar een specifiek beroep, en dat dit voor een belangrijk gedeelte verklaard wordt door de polarisatie van de beroepenstructuur.

17 Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016; zie ook Smits & De Vries, 2015; Van den Berge & Ter Weel, 2015.

18 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015; Centraal Planbureau, 2015b. Het Centraal Planbureau stelt ook dat vooral studenten met een lager uitstroomniveau en bol-afgestudeerden geraakt zijn door de financiële crisis: 71% van de bbl 2-gediplomeerden uit 2011 was een jaar na afstuderen werkzaam, terwijl dit percentage nog 82% bedroeg voor het 2006-cohort. Voor bol 2-gediplomeerden is het percentage werkzaam zelfs gedaald van 54 naar 31% in deze periode.

de werkloosheid het sterkst is onder mensen met een gemiddeld opleidingsniveau[19] (veelal mbo'ers) en het CPB en het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) meldden in 2015 dat sinds 2003 het werkloosheidspercentage van middelbaar opgeleiden geleidelijk richting dat van lager opgeleiden kruipt. Tot 2003 lagen de werkloosheidpercentages van middelbaar en hoger opgeleiden vrijwel gelijk en lagen beide een stuk onder die van lager opgeleiden.[20]

Oorzaken polarisatie op de arbeidsmarkt

Wat zijn mogelijke oorzaken voor de polarisatie op de arbeidsmarkt? Het CPB en het SCP leggen dit in hun publicatie over de onderkant van de arbeidsmarkt als volgt uit: "Computers zijn steeds beter in staat om routinematig werk van mensen over te nemen. Voorheen ging dit vooral om werk aan de lopende band, tegenwoordig in toenemende mate om routinematige administratieve werkzaamheden. Middelbaar opgeleiden vervullen vaak functies die een hoge mate van routine kennen, waardoor deze functies bij uitstek geschikt zijn voor automatisering. Denk bijvoorbeeld aan administratieve functies. Het werk van hoger opgeleiden is vaak complexer en abstracter en kent minder routinetaken, waardoor het moeilijker te automatiseren is. Lager opgeleiden vervullen tegenwoordig vaak servicefuncties die eveneens moeilijk te automatiseren zijn. Hierdoor hebben ict-ontwikkelingen weinig effect op de werkgelegenheid van lager opgeleiden."[20]

Ook de beroepenstructuur is aan het veranderen. In de jaren 1996-2014 heeft een stijging plaatsgevonden van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Het percentage werkenden dat werkzaam is in een beroep waarvan het modaal opleidingsniveau vmbo was, is afgenomen, terwijl het aandeel werkenden met een hbo- of wo-opleiding in dezelfde periode is gestegen. Het gemiddelde opleidingsniveau is toegenomen met ongeveer 0,8 opleidingsjaar. Deze stijging in opleidingsniveau blijkt voor 60% het gevolg van hogere opleidingseisen binnen bestaande beroepsgroepen. Voor de overige 40% is de stijging van het opleidingsniveau het gevolg van meer vraag naar (nieuwe) beroepen waarvoor een hoge opleiding nodig is. 'Groeiende' beroepen kenmerken zich door stijgende lonen en door het hoge niveau van probleemoplossend vermogen van werkenden in die beroepen. De top-10 van krimpberoepen blijkt uitsluitend te bestaan uit beroepen op (v)mbo-niveau. Niet alle beroepen op mbo-niveau staan echter onder druk. In de top-10 van groeiberoepen in de periode 1996-2014 staan naast beroepen op hbo-niveau ook beroepen op mbo-niveau, bijvoorbeeld sociaal werker en groeps- en woonbegeleider.[21] Veranderingen in de opleidingsstructuur binnen beroepen en verschuivingen tussen beroepen gaan geleidelijk. Dit geeft aan dat de discussie rond polarisatie op de arbeidsmarkt genuanceerd gevoerd moet worden.[22]

Hoewel er minder werkloosheid is onder hoger opgeleiden dan onder lager opgeleiden (zie tabel 1), blijkt ook dat de werkloosheid binnen de groep met een opleiding op mbo-niveau 2 en 3 relatief hoog is en dat deze percentueel gezien de sterkste toename kent. Ook voor de groep met een opleiding op mbo-niveau 4 geldt een sterke percentuele toename in werkloosheid.

19 Ter Weel, 2012.

20 Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015, p. 15. Zij baseren hun uitleg op onderzoek van Autor en collega's: Autor & Dorn, 2013; Autor, Levy & Murnane, 2003; Autor, Katz & Kearney, 2006, 2008.

21 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016a.

22 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016a; UWV & SBB, 2016.

Tabel 1. Gemiddelde werkloosheid per onderwijsniveau in 2005 en 2015.

Opleidingsniveau	2005	2015
Laag	9,1%	11,2%
Mbo 2,3	5,5%	7,5%
Mbo 4	4,0%	5,7%
Hbo	3,2%	4,1%
Wo	4,1%	3,4%
Gemiddeld	5,9%	6,9%

Bron: UWV&SBB, 2016.

Daarnaast blijkt dat middelbaar opgeleiden die vanuit werkloosheid werk vonden, minder vaak een vaste arbeidsrelatie hebben dan hoger opgeleiden. Middelbaar opgeleiden krijgen vaker een flexibel contract.[23] Bovendien lijkt er vooral voor de middelbare beroepen een risico te bestaan op verdringing op de arbeidsmarkt ten guste van de hoger opgeleiden. Ongeveer de helft van de hoger opgeleide jongeren die geen onderwijs meer volgen, had in het derde kwartaal van 2015 een baan van middelbaar of lager onderwijsniveau. Van de middelbaar opgeleide jongeren had 16% een baan onder hun niveau.[24],[25] Ten slotte maakt de nijpende arbeidsmarktpositie van een grote groep middelbaar opgeleiden het des te zorgelijker dat de scholingsdeelname in het kader van leven lang leren onder deze groep achterblijft.[26]

1.2 Adviesvraag: hoe kan de aansluiting tussen mbo-onderwijs en arbeidsmarkt beter?

Uit bovenstaande analyse valt af te leiden dat de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt een groot beroep doen op het vermogen tot zelfredzaamheid, tot het opbouwen en onderhouden van sociale netwerken en tot het bijhouden van kennis en vaardigheden. Dit vergt van mensen de bereidheid om gedurende hun hele levensloop te leren en onderwijs te volgen. Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vraagt dus voortdurende aandacht.

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De adviesvraag is opgenomen in het werkprogramma 2016 van de raad en luidt:[27]

Hoe kan de aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt verbeterd worden, zowel voor het einde van initiële opleidingen als in het kader van een leven lang leren?

23 Dit geldt ook voor lager opgeleiden; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015b.

24 Het risico is het grootst voor jongeren. Werkenden van 25 jaar en ouder hebben minder vaak een baan onder hun niveau dan jongeren.

25 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016c.

26 Dit geldt ook voor lager opgeleiden; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

27 Onderwijsraad, 2015b.

In de context van de toenemende kwetsbaarheid van de middelbaar opgeleiden wat betreft arbeidsmarktpositie en scholingsdeelname in het kader van leven lang leren, heeft de raad gekozen om zich in dit advies uitsluitend te richten op het middelbaar beroepsonderwijs. Dit leidt tot de volgende herformulering van de adviesvraag:

Hoe kan de aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt beter, zowel voor het einde van initiële opleidingen als erna, via een leven lang leren?

Zoals al is aangegeven, heeft de raad eerder geadviseerd over de groep jongeren met mbo 1-niveau of een lagere opleiding.[28] In het onderhavige advies richt de raad zich op de groep uit het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma op niveau 2 of hoger (de groep die minimaal in het bezit is van een startkwalificatie), het zogenoemde middensegment.[29] Hoe blijven mensen met een mbo-diploma (op niveau 2 en hoger) aan het werk? Wat is er nodig om deze groep kansrijk te maken?

Totstandkoming van dit advies
Ter voorbereiding op dit advies heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden. Ook is een onderzoek uitgevoerd naar de financiering en organisatie van de bekostiging van een leven lang leren in Nederland.[30] Daarnaast hebben diverse individuele consultaties met deskundigen plaatsgevonden, onder andere met betrokkenen vanuit de MBO Raad, de SBB (Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven), het ecbo (expertisecentrum beroepsonderwijs), zorgorganisaties en diverse mbo-opleidingen. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met (alumni) studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs (bekostigd en privaat onderwijs). Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad tevens gebruikgemaakt van verschillende schriftelijke bijdragen die via de website zijn ontvangen. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en deskundigen is te vinden achter in het advies.

28 Onderwijsraad, 2012, 2013.

29 De omschrijving van het begrip middensegment varieert. Het Centraal Planbureau (Van den Berge & Ter Weel, 2015, p. 7) onderkent dit en stelt dat er in Nederland vaak wordt gedacht aan mensen met een mbo 2-4-diploma. Dat is een groep van bijna drie miljoen mensen en daarmee een derde van de beroepsbevolking.

30 Groot, 2016.

Hoogwaardig vakmanschap moet voortdurend op peil worden gehouden. De aanzet daartoe moet al in de initiële opleiding plaatsvinden. De raad vindt een brede doelstelling van een leven lang leren van belang. Deze kan het best gerealiseerd worden door meer (regionale) samenhang in de aanpak. Daarnaast pleit de raad voor betrokkenheid van alle partijen: middelbaar opgeleiden zelf, werkgevers, onderwijsinstellingen en overheid.

2 Scherp doel en aanpak van een leven lang leren aan

Hoogwaardig vakmanschap moet in deze snel veranderende samenleving voortdurend op peil worden gehouden. Voltooiing van de initiële opleiding is niet langer voldoende. Leren van de wieg tot het graf is geen luxe, maar bittere noodzaak om aan werk te komen en te blijven. De mbo-opleidingen doen al veel aan het vernieuwen en actualiseren van vakmanschap, maar middelbaar opgeleiden doen nog onvoldoende aan postinitieel leren. Dit terwijl ze voor het uitoefenen van goed vakmanschap continu in beweging moeten zijn. De aanzet voor een leven lang leren moet al in de initiële opleiding worden gegeven. De raad vraagt daarnaast aandacht voor persoonlijke ontwikkeling als doel van een leven lang leren. Ook van middelbaar opgeleiden wordt immers verwacht dat ze regie nemen over hun eigen ontwikkeling. Mensen moeten zich niet alleen staande kunnen houden in betaalde werksituaties, maar ook in de complexer wordende samenleving als geheel.[31]

De raad heeft eerder gesteld dat persoonlijke ontwikkeling net zo goed een doel van een leven lang leren moet zijn als werkgerelateerde doelen, zoals reparatie van kennislacunes, leren om van baan te kunnen wisselen en bij de tijd blijven in het werk.[32] De raad kiest in dit advies de insteek dat het persoonlijke ontwikkelingsdoel de werkgerelateerde doelen kan versterken. Door beide doelstellingen in combinatie na te streven leren mensen hoe ze hun leven vorm kunnen geven en hun sociale netwerken kunnen opbouwen, maar ook hoe ze hun kennis en vaardigheden kunnen uitbreiden en kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan aandacht voor persoonlijke ontwikkeling een klimaat scheppen waarin leren een min of meer natuurlijke activiteit wordt en mensen als vanzelf aan hun ontwikkeling werken.

Om een leven lang leren en de brede doelstelling ervan goed vorm te kunnen geven, pleit de raad voor meer (regionale) samenhang in de aanpak én voor betrokkenheid van alle partijen: middelbaar opgeleiden zelf, werkgevers, onderwijsinstellingen en overheid. Een integrale aanpak met aandacht voor persoonlijke ontwikkeling sluit goed aan op de kwalificatieopdracht van het middelbaar beroepsonderwijs: niet alleen de voorbereiding op beroep en vervolg-

31 Vergelijkbaar met de insteek vanuit "fulfilment of identity" en niet alleen vanuit "logic of consequences"; Zich, 2003.

32 Onderwijsraad, 2003.

opleiding, maar ook op actieve deelname aan de maatschappij. Het huidige beleid en de financiering van een leven lang leren zijn echter te versnipperd voor de voorgestelde aanpak.

Dit hoofdstuk onderbouwt dit advies. In de hoofdstukken 3 t/m 5 worden aanbevelingen gedaan voor implementatie.

De Onderwijsraad over een leven lang leren

De Onderwijsraad heeft in verschillende adviezen het belang van een leven lang leren benadrukt.[33] Hij heeft geadviseerd om gericht en actief initiatieven te stimuleren die het zowel voor aanbieders van onderwijs als voor werkenden en werkzoekenden aantrekkelijk maken om leren en werken met elkaar te combineren en af te wisselen.[34] Dit advies gaat een stap verder en moedigt middelbaar opgeleiden, werkgevers, onderwijsinstellingen en lokale overheden aan om het belang in te zien van een leven lang leren en dit samen te realiseren. De aanbevelingen die de raad voor middelbaar opgeleiden doet, zijn deels ook op een bredere groep van toepassing.

2.1 Een leven lang leren begint bij initiële opleidingen in het mbo

Een leven lang leren moet volgens de raad letterlijk worden opgevat en strekt zich uit 'van de wieg tot het graf'. Doorgaans worden in dit geheel drie fasen onderscheiden: voorschools, initieel en postinitieel. Ofschoon de raad gesteld heeft dat alle drie fasen belangrijk zijn, is hij van mening dat iets vroeg leren de voorkeur heeft en dat een goed systeem van voorschools leren en initieel onderwijs de basis is waarop de (kennis)samenleving gebouwd wordt. De school zou daarbij al moeten anticiperen op leren na het initiële onderwijs en leercompetenties die nodig zijn voor het latere leren, zouden al in die schoolse periode moeten worden opgebouwd.

Het middelbaar beroepsonderwijs moet dus de aanzet geven voor vakmanschap dat voortdurend in beweging is. De raad heeft zich een groot voorstander getoond van een sterke profilering op vakmanschap in het (v)mbo. Vakmanschap kenmerkt zich door hoge kwaliteit van het geleverde werk en door maatwerk. Vakmensen onderscheiden zich daarmee op een positieve manier, maar omdat het werk complex en veranderlijk is, kan dit alleen als zij blijven leren.[35]

Initiële mbo-opleidingen zullen adequaat moeten inspelen op actuele ontwikkelingen die zich voordoen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Op dit gebied zijn al veel positieve ontwikkelingen in gang gezet. Niettemin signaleert de raad hierbij een aantal dilemma's die in de nabije toekomst aandacht behoeven. Deze worden hieronder benoemd. In dit advies richt de raad zich echter op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren, waarbij het initieel onderwijs zo nodig in die context aan de orde komt. Volgens hem kunnen juist activiteiten in het kader van postinitieel leren ervoor zorgen dat er een betere aansluiting ontstaat en blijft bestaan tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Breed of smal opleiden

Het is zaak het onderwijs van vandaag zodanig in te richten dat studenten voorbereid worden voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Maar wat moeten ze dan kennen en kunnen? Zijn specifieke kennis en vaardigheden de heilige graal, zodat jongeren direct inzetbaar zijn binnen bedrijven? Of moet er juist worden ingezet op brede, algemene kennis en vaardigheden, zodat ze zich in verschillende functies kunnen redden en zich vervolgens binnen het bedrijf verder

33 Onderwijsraad, 2003; 2009; 2012; 2013; 2014b.

34 Onderwijsraad, 2014a.

35 Onderwijsraad, 2015a.

specialiseren? Het gevaar van smal opleiden is dat (toekomstige) werknemers minder flexibel inzetbaar zijn; het gevaar van breed opleiden is dat zij te weinig weten om direct inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt en dat studenten die al vroeg weten wat ze willen, daar op school niet (meteen) aan toekomen. Momenteel richt het beleid zich voornamelijk op de brede opleiding. Door het verbreden van kwalificaties en het clusteren van verwante kwalificaties is het aantal kwalificatiedossiers onlangs aanzienlijk teruggebracht. Gezien de snelle ontwikkelingen op onder andere het gebied van technologie lijkt dit een adequate keuze. Door het volgen van een bredere basisopleiding zijn mensen minder kwetsbaar. De vraag naar de beste balans is echter volgens de raad een blijvend aandachtspunt.

Gestarte initiatieven in het kader van breed opleiden

Gemakkelijk overstappen en brede opleidingen
Verspreid over de regio Dordrecht en omstreken verzorgt het Da Vinci College diverse mbo-opleidingen in uiteenlopende branches. Vanaf september 2016 wordt hier gestart met een bredere aanpak voor niveau 2-studenten. Gelijktijdig met de invoering van de herziening van de kwalificatiedossiers krijgen studenten uit verschillende branches in de eerste twintig weken veelal dezelfde modules aangeboden. Hierdoor kunnen ze gemakkelijker overstappen zonder dat dit vertraging tot gevolg heeft. Ook kunnen studenten kosteloos van boekenpakket wisselen. Na deze periode vindt een uitstroom naar verschillende sectoren plaats, waarbinnen indien nodig ook kan worden geswitcht. Hiermee speelt het Da Vinci College in op de huidige vraag naar afgestudeerden die breder zijn opgeleid bínnen hun eigen profiel. Er vindt echter geen veralgemenisering plaats, maar juist een verbreding, zodat receptionistes ook beveiligingsvaardigheden in de vingers krijgen en helpenden in de thuiszorg ook ouderen kunnen helpen met ict-problemen zoals het installeren van een modem.

Nieuwe opleiding dienstverlening breed
ROC Noorderpoort in Groningen biedt met ingang van het schooljaar 2016-2017 een nieuwe opleiding aan: dienstverlening breed niveau 2. Hiermee speelt Noorderpoort in op veranderingen op de arbeidsmarkt. Banen veranderen en steeds vaker worden functies en taken gecombineerd. Dienstverlening breed geeft studenten op niveau 2 de kans om meer kennis en ervaring op te doen door onderdelen uit verschillende niveau 2-opleidingen te combineren. In alle opleidingen speelt dienstverlening een centrale rol. Op deze manier zijn studenten breder inzetbaar en hebben zij betere kansen op de arbeidsmarkt. Ook hebben ze meer tijd om te ontdekken welke studierichting echt bij hen past.[36]

De actualiteit van het curriculum
Onlangs is de kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs vernieuwd, om zo permanente innovatie van onderwijs mogelijk te maken én een betere aansluiting op de arbeidsmarkt te realiseren. Bij deze herziening is het aantal kwalificatiedossiers teruggebracht en is bij het opstellen en actualiseren van de dossiers samengewerkt door onderwijs en bedrijfsleven. Ook is er een nieuwe structuur ingevoerd, waarbij kwalificatiedossiers goed van elkaar te onderscheiden zijn door de combinatie van basisdelen en profieldelen. Hierdoor ontstaat een fundament van stabiliteit, uitvoerbaarheid en herkenbaarheid. Naast deze onderdelen is er ook een keuzedeel (verdiepend, verbredend of gericht op doorstroom), waardoor beter en sneller kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen en innovaties in het (regionale) bedrijfsleven en ontwikkelingen in het vervolgonderwijs. Het idee is dat er zo balans tussen stabiliteit en flexibiliteit ontstaat.[37] De doorlooptijd van deze herziening is niettemin aanzienlijk. Beroepsprofielen veranderen in een sterk en snel wijzigende arbeidsmarkt steeds vaker. In het onderwijsbestel duurt het echter vijf tot zeven jaar voordat een gewijzigd beroepsprofiel uitmondt in een aangepast kwalificatiedossier. Daarna vindt er nog een onderwijsvormgevingsproces

36 Noorderpoort, 2016.

37 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

plaats binnen de onderwijsinstellingen. Bij de introductie van een nieuw kwalificatiedossier is het beroepsprofiel dan vaak al weer achterhaald, bijvoorbeeld als gevolg van technologische vernieuwingen. Een belangrijke vraag is dan ook hoe dit proces versneld kan worden.

Sterkere verknoping opleiding en werk
Stages vormen een belangrijk middel om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te vergroten. Studenten krijgen de kans om in een authentieke omgeving te leren, te oefenen en kennis toe te passen. Daarnaast vindt leren steeds vaker plaats op de werkplek: opleiding en werk raken steeds meer verknoopt. Opdrachtgevers uit de praktijk geven studenten bijvoorbeeld echte, actuele opdrachten (zoals 'organiseer een evenement' of 'zet een marketingactie op'). Of studenten werken in een school die tegelijkertijd een hotel is met echte gasten. In dergelijke hybride leeromgevingen gaat het om het samenvoegen en verweven van leren en werken in één leeromgeving. Hiermee onderscheiden hybride leeromgevingen zich van gangbare vormen van werkpleksimulaties en werkplekleren, die bedoeld zijn om een brug te slaan tussen aspecten van leren op school en leren in werkverband.[38]

Toch zijn er hier ook knelpunten die aandacht behoeven. De aansluiting op andere leeromgevingen (bijvoorbeeld op school) kan problemen opleveren als de studenten slechts een deel van de opleidingstijd in de hybride leeromgeving zijn.[39] Ook noodzakelijke aandacht voor bredere inzetbaarheid dan de stageplek en beoordeling op de bredere doelen vanuit de opleiding zijn niet vanzelfsprekend. Bovendien staat hybride leren vaak op gespannen voet met de huidige wet- en regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strikte urennorm en het verzorgen van onderwijs door bevoegde docenten (nodig om de uren mee te laten tellen voor de norm).[40] Ten slotte is een knelpunt dat de examenverantwoordelijkheid nu geheel bij de school ligt, terwijl het de praktijkbegeleider is die het meeste samenwerkt met de student.

2.2 Een leven lang leren door middelbaar opgeleiden blijft achter

Zoals eerder is aangeven, blijft de scholingsdeelname van middelbaar opgeleiden in het kader van leven lang leren achter. Deze conclusie trekt de raad op basis van de cijfers die voorhanden zijn. Daarover volgt later in deze paragraaf meer. Eerst wil de raad ingaan op de arbeidsmarktperspectieven voor middelbaar opgeleiden. Daarbij zal duidelijk worden dat deze perspectieven niet voor alle middelbaar opgeleide werknemers gelijk zijn. De groep is heterogeen en niet iedereen loopt evenveel risico.

Groep middelbaar opgeleiden is een heterogene groep
Wat betreft kansen op stage en werk zijn er binnen de groep middelbaar opgeleiden verschillen naar onder andere onderwijsniveau, leerweg en sector.

Hoe meer praktijkervaring, hoe gemakkelijker schoolverlaters van het middelbaar beroepsonderwijs na hun opleiding een baan vinden. Daarnaast spelen het niveau van het diploma, de richting van de opleiding en de herkomst van schoolverlaters een rol bij de arbeidsdeelname.[41] Mbo'ers die de beroepsbegeleidende leerweg hebben gevolgd, waren na hun opleiding vaker aan het werk dan de mbo'ers met een afgeronde beroepsopleidende leerweg. Van de ruim

38 Zitter & Hoeve, 2012.
39 Huisman, De Bruijn, Baartman, Zitter & Aalsma, 2010.
40 Artikel 7.7.7, WEB.
41 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015a.

67.000 bbl'ers in 2013 die vier jaar eerder hun opleiding hadden afgerond, had 84% werk, tegen 71% van de 65.000 bol-schoolverlaters. Voor bol-schoolverlaters is het niveau van hun diploma daarbij een belangrijke variabele. Bij deze schoolverlaters geldt: hoe hoger het niveau, hoe hoger de arbeidsdeelname. Onder bbl-schoolverlaters maakt het niveau van het diploma minder verschil voor het al dan niet hebben van werk.[42]

De werkloosheidspercentages voor mensen die een beroepsopleiding in het middelbaar beroepsonderwijs hebben afgerond, varieerden in de afgelopen vijf jaren van 0% tot 28%. Indien we ons echter beperken tot mensen die minimaal op hun eigen niveau werken, dan varieren deze percentages van 30% tot bijna 100%. Er is dus een relatief grote groep mensen die werkt in banen waarvoor een lager opleidingsniveau vereist is. Daarnaast blijkt dat beroepsopleidingen die een hoge kans bieden op het vinden van betaald werk, niet per definitie ook opleidingen zijn die een hoge kans bieden op het vinden van werk voor minimaal twaalf uur per week of werk op minimaal het eigen opleidingsniveau.[43]

Nu de zwaarste klappen van de economische crisis achter de rug lijken te zijn, zijn de arbeidsmarktperspectieven lang niet voor alle schoolverlaters even rooskleurig. Zoals gezegd in hoofdstuk 1 zijn ze beter voor hbo- en wo-gediplomeerden (namelijk 'redelijk') dan voor gediplomeerden uit het mbo ('matig'). Maar ook binnen de groep mbo'ers zijn de perspectieven beter naarmate het opleidingsniveau hoger is. Op mbo 2- en 3-niveau worden goede tot zeer goede perspectieven verwacht voor 3% van de gediplomeerden; op mbo 4-niveau geldt dit voor 19%. Ter vergelijking: voor hbo- en wo-gediplomeerden is dit respectievelijk 25% en 21%.[44]

Tot slot zijn arbeidsmarktperspectieven afhankelijk van opleidingsrichting. Slechts voor één opleidingscategorie zijn de perspectieven goed, namelijk mbo 4-groen. Waar de perspectieven van gediplomeerden uit de onderwijsrichting techniek nog op zijn minst redelijk zijn (dit geldt ook voor mbo 2- en 3-groen), hebben schoolverlaters van economische beroepsopleidingen matige perspectieven en zijn de vooruitzichten voor zorg en welzijn getypeerd als slecht door de verwachte hoge instroom voor deze opleidingscategorieën.[45]

Ook herkomst speelt een rol.[46] Zo is de arbeidsdeelname onder autochtone schoolverlaters hoger dan onder niet-westerse allochtonen. De verschillen tussen beide herkomstgroepen zijn groter onder schoolverlaters die de beroepsopleidende leerweg hebben gevolgd dan onder degenen met een diploma op zak van de meer praktijkgerichte beroepsbegeleidende leerweg. Tweede generatie niet-westerse allochtonen maken drie keer zoveel kans om werkloos te worden als autochtonen.[47]

Deelname mbo'ers aan een leven lang leren blijft achter

Het is moeilijk om een eenduidig beeld te geven van de deelname aan een leven lang leren omdat cijfers erover, waaronder die over bedrijfsgerichte scholing, sterk uiteenlopen.[48] In diverse onderzoeken worden verschillende definities en indicatoren gehanteerd (zie kader), wat zorgt voor een veelvoud aan uitkomsten.

42 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015a.
43 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016b.
44 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016a.
45 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016a.
46 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015a.
47 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2016b.
48 Groot, 2016.

Metingen van een leven lang leren

EU-indicator een leven lang leren (gemeten met de Enquête Beroepsbevolking)

Om internationale vergelijking mogelijk te maken heeft de Europese Commissie een indicator opgesteld voor een leven lang leren. Deze indicator meet de (formele en non-formele)[49] deelname aan een leven lang leren onder de 25- tot 65-jarige bevolking in een land en moet door alle EU-lidstaten jaarlijks worden opgeleverd volgens de vastgestelde definitie en bijbehorende richtlijnen. Een leven lang leren volgens de Europese indicator omvat in principe al het onderwijs dat wordt gevolgd door personen van 25 tot 65 jaar. Hieronder vallen bijvoorbeeld werkgerelateerde opleidingen en workshops, maar ook initiële opleidingen van langstudeerders of cursussen gevolgd in vrije tijd. Hierbij wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen formeel en non-formeel leren. De richtlijnen laten enige vrijheid bestaan in de wijze van meten, waardoor er verschillen tussen landen kunnen optreden in de betekenis van het deelnamecijfer. Daarnaast kunnen verschillen in deelname aan een leven lang leren vooral verklaard worden uit verschillen tussen onderwijsstelsels en specifiek onderwijs-arbeidsmarktbeleid. De EU-indicator voor leven lang leren is gebaseerd op de LFS (Labour Force Survey), ofwel de EBB (Enquête Beroepsbevolking).[50]

CBS-indicator informeel leren (gemeten met de Adult Education Survey)

Naast deelname aan opleidingen en cursussen kunnen mensen op informele wijze leren. Informeel leren vindt plaats als iemand met een bepaald leerdoel voor ogen zelf iets gaat leren, zonder dat er sprake is van een geplande en geïnstitutionaliseerde activiteit. Informeel leren kan zowel op het werk als in de vrije tijd plaatsvinden. Iemand wil bijvoorbeeld graag kennis vergaren over een bepaald land en leest er daarom in zijn vrije tijd een boek over; of iemand geeft uitleg aan een collega over een productieproces in het bedrijf waar hij werkt; of een arts in opleiding zoekt een medische handeling op internet. Hoewel informeel leren niet onder de Europese indicator voor een leven lang leren valt, is het relevant omdat het een vorm van leren is die in de praktijk veel voorkomt. De gegevens over informeel leren uit de CBS-publicatie zijn[51] gebaseerd op de Adult Education Survey). Dit is een steekproefonderzoek naar leeractiviteiten van volwassenen dat eens per vijf jaar in alle lidstaten van de Europese Unie wordt uitgevoerd. De Adult Education Survey bevat onder meer gedetailleerde informatie over deelname van volwassenen aan een breed scala aan opleidingen: van lange, reguliere opleidingen tot niet-reguliere, eendaagse workshops. De referentieperiode van de Adult Education Survey (twaalf maanden voorafgaand aan de enquête) verschilt van die van de EBB, die een referentieperiode hanteert van vier weken voorafgaand aan de enquête.[52]

Onderzoek bedrijfsopleidingen CBS

Het onderzoek bedrijfsopleidingen CVTS (Continuing Vocational Training Survey) van het CBS verschaft inzicht in de opleidingsactiviteiten van bedrijven. De belangrijkste onderwerpen zijn de participatie aan, de intensiteit van en de uitgaven aan cursussen. Daarnaast bevraagt het onderzoek de bedrijven naar het opleidingsbeleid en de kwaliteitsborging van gegeven cursussen. Het is een steekproefonderzoek onder circa 5.500 bedrijven en wordt evenals de AES om de vijf jaar op basis van een Europese verordening uitgevoerd. Het betreft uitsluitend bedrijven in de private sector met minimaal tien werknemers.[53]

49 Formeel leren: intentionele en systematische overdracht van kennis, vaardigheden en attituden (doorgaans met de nadruk op kennis) binnen vaste, institutioneel gestructureerde grenzen van leeromgeving en tijd. Non-formeel leren: intentioneel leren dat zich in een andere institutioneel verband dan het opleidingsinstituut afspeelt. Zie Onderwijsraad, 2012, p.10.

50 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

51 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

52 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

53 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

Niettemin constateert de raad dat de mate van deelname van mbo'ers aan scholingsactiviteiten in het kader van een leven lang leren zorgelijk is. Alhoewel het CBS rapporteert dat Nederland in vergelijking met de meeste andere EU-landen tot de best presterende landen op dit gebied hoort, signaleert het bureau ook de ontwikkeling dat bij ons de groei de afgelopen jaren minder sterk is dan elders. Tussen 2003 en 2014 is de deelname aan een leven lang leren in Nederland toegenomen van 16,4% naar 17,8%.[54] Deze deelname blijft achter bij de overheidsdoelstellingen.[55] 20% zou in 2020 een opleiding of cursus moeten volgen.[56] Bovendien is de deelname niet gelijk voor alle groepen: hoger opgeleiden nemen vaker deel aan scholingsactiviteiten dan middelbaar en lager opgeleiden.[57] Ook blijkt dat Nederland in vergelijking met de beter presterende landen op het gebied van een leven lang leren Finland, Zweden en Denemarken, minder investeert in activerend arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld door loonkostensubsidies en scholing). In 2013 gaf Denemarken 1,82% van het bnp (bruto nationaal product) uit aan activerend arbeidsmarktbeleid. In Finland en Zweden was dit respectievelijk 1,01% en 1,35%. Nederland gaf in 2013 0,94% van het bnp uit aan activerend arbeidsmarktbeleid.[58] Wat betreft investeringen in tijd en geld in Nederland met betrekking tot deelname aan scholing in vergelijking met het Europees gemiddelde, heerst er evenmin een positief beeld.[59]

Werkzame personen geven vaker dan werklozen aan dat ze een opleiding of cursus volgen.[60] Hoger opgeleiden en werknemers met een voltijdbaan nemen vaker deel aan bedrijfsgerelateerde scholing dan lager opgeleiden en werknemers met een deeltijdbaan. Werknemers die meer ontslagbescherming genieten – bijvoorbeeld vanwege een vaste aanstelling – worden eveneens meer geschoold.[61] Daarbij is het zorgelijk dat dit verschil de afgelopen jaren iets groter geworden lijkt: de scholingsdeelname op mbo-niveau daalde nauwelijks tijdens de crisis, maar is wel blijven dalen, terwijl op hbo- en wo-niveau inmiddels weer een bescheiden stijging zichtbaar is. Daarnaast blijkt dat er een verschil is tussen laag-, middelbaar en hoogopgeleide werkenden in het volgen van scholing bij veranderingen die scholing noodzakelijk maken. Slechts 24% van de ongeschoolde werkenden die aangeven dat de veranderingen scholing noodzakelijk maken, volgt die scholing ook daadwerkelijk. Op het middenniveau is dat 46% en op het hogere opleidingsniveau bijna 60%.[62] Het feit dat hoger opgeleiden (hbo/wo) vaker deelnemen aan scholingsactiviteiten, heeft volgens het CBS deels te maken met hun beroep; medisch specialisten, advocaten en docenten bijvoorbeeld krijgen vaker te maken met veranderingen in het werk waarvoor bijscholing noodzakelijk of zelfs verplicht is.[63] Van de personen van 25 tot 65 jaar die in 2014 deelnamen aan scholingsactiviteiten, deed 16% een opleiding of cursus die bekostigd wordt door het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) of dat van EZ (Economische Zaken). De overige 84% volgde een niet-bekostigde opleiding of cursus.[64]

Ook leeftijd speelt een rol bij deelname aan scholingsactiviteiten. Eind-twintigers en dertigers geven vaker aan deel te nemen aan een opleiding of cursus dan ouderen. Binnen deze jongste

54 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.
55 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.
56 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.
57 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016.
58 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015; in Groot, 2016.
59 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.
60 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.
61 Groot, 2016; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.
62 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.
63 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.
64 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.

leeftijdsgroep gaat het deels om langstudeerders die nog met hun studie bezig zijn en dus niet postinitieel leren. Daarnaast zullen jonge mensen zich tijdens hun nieuwe, eerste baan vaker specifieke kennis en vaardigheden over hun bedrijf en functie eigen moeten maken (bijvoorbeeld via inwerktrajecten) dan meer ervaren medewerkers.[65] Mensen van 55 jaar of ouder volgen zelden bekostigd onderwijs.[66] Bovendien neemt de deelname van volwassenen aan het bekostigde deeltijd hoger onderwijs al jaren af.[67] Het blijkt lastig om meer mensen vanaf 30 jaar onderwijs te laten volgen. In het mbo blijft het aantal studenten van ouder dan 30 gestaag dalen: van bijna 54.000 leerlingen van 30 jaar en ouder in 2011, via ruim 27.000 in 2014 naar ruim 24.000 in 2015.[68]

Naast deelnemen aan opleidingen of cursussen kunnen mensen op informele wijze leren. Bij informeel leren is er geen sprake van een geplande en geïnstitutionaliseerde activiteit. Het gaat bijvoorbeeld om een collega die iets uitlegt over het productieproces van het bedrijf. Monitorgegevens laten zien dat een derde van de tijd op het werk blijkt te worden besteed aan taken waarvan iemand iets kan leren.[69] Naarmate men ouder wordt, wordt dit minder. Gemiddeld gaat het om 40 minuten per dag.[70] Maar tegelijkertijd is gebleken dat van de totale tijd die werkenden besteden aan het leren van nieuwe dingen, 93% betrekking heeft op informeel leren.[71] Net als bij formeel en non-formeel leren doen hoger opgeleiden ook vaker kennis en vaardigheden op via informeel leren dan middelbaar opgeleiden en lager opgeleiden.[72]

Al met al wijzen veel gegevens dus in dezelfde richting: de toch al kwetsbare lagere en middengroepen nemen ook nog eens het minst deel aan een leven lang leren, zowel formeel als informeel.

2.3 Persoonlijke ontwikkeling als doel kan deelname leven lang leren verbeteren

Deelname aan een leven lang leren om te kunnen voldoen aan de (veranderende) eisen van arbeidsmarkt en maatschappij, kan volgens de raad worden vergroot door de doelen ervan aan te scherpen. De raad heeft eerder gesteld dat persoonlijke ontwikkeling net zo goed een doel van een leven lang leren moet zijn als de werkgerelateerde doelen. Mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen. De raad is van mening dat het goed is om dit leren in algemene zin te stimuleren en vindt het maatschappelijk belang hiervan groot.[73] Hij betoogt in dit advies dat persoonlijke ontwikkeling als doel de werkgerelateerde doelen kan versterken.

In de eerste plaats is persoonlijke ontwikkeling van belang omdat de steeds complexer wordende samenleving een groter beroep doet op het vermogen om zelf het leven vorm te geven, om sociale netwerken op te bouwen en te onderhouden, en om kennis bij te houden en te participeren op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats kan aandacht voor persoonlijke ontwik-

65 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.
66 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b.
67 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.
68 Dertigplussers gaan minder aan de studie (2016, 22 februari).
69 Borghans, Golsteyn, & De Grip, 2006.
70 Borghans, 2006.
71 Borghans, Fouarge, & De Grip, 2011.
72 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.
73 Onderwijsraad, 2003.

keling een klimaat scheppen waarin leren een min of meer natuurlijke activiteit wordt en mensen op een meer vanzelfsprekende manier gaan werken aan hun ontwikkeling. Hierdoor kan een positieve transfer ontstaan van leren met een persoonlijk doel naar werkgerelateerd leren en draagt deze aandacht op een indirecte manier bij aan loopbaangerelateerd leren: mensen staan met beide benen in de samenleving en zijn zich bewust van de ontwikkelingen die spelen en de effecten daarvan, in het eigen werkveld maar ook op de arbeidsmarkt in het algemeen. Het is belangrijk om voortdurend in de eigen 'employability' te investeren en bijvoorbeeld de vaardigheid en de motivatie te ontwikkelen om naar nieuwe mogelijkheden te zoeken. In dit opzicht is (en wordt) leren volgens de raad een steeds belangrijkere competentie, en is leren geen 'luxe activiteit', maar een 'bittere noodzaak'.

Persoonlijke ontwikkeling als doel sluit aan op kwalificatieopdracht van het mbo
De persoonlijke ontwikkeling als doel sluit aan op de zogenoemde drievoudige kwalificatieopdracht van het beroepsonderwijs.[74] Het middelbaar beroepsonderwijs dient zijn studenten te kwalificeren 1) voor de uitoefening van een beroep, 2) voor actieve deelname aan de maatschappij (burgerschap, bijdragen aan sociale cohesie en democratisch burgerschap) en 3) voor doorstroom naar vervolgonderwijs. Daarom gelden voor studenten die een mbo-diploma willen halen naast beroepskwalificatie-eisen ook algemene eisen: Nederlands, rekenen, Engels (voor mbo-niveau 4) en loopbaan en burgerschap. De raad heeft zich voorstander getoond van het uitgangspunt van de drievoudige kwalificatie. Het voorkomt een te eenzijdig gerichte benadering op hetzij het bedrijfsleven respectievelijk de instellingen, hetzij het (vervolg-) onderwijs, hetzij de maatschappij.[75]

2.4 Beleid en financiering zijn te versnipperd voor de gewenste aanpak

Deelname aan een leven lang leren kan ook worden gestimuleerd door meer samenhang te brengen in de aanpak ervan. Beleid, financiering en zeggenschap zijn nu te versnipperd. Daarnaast is de toegankelijkheid van onderwijs is niet voor iedereen gelijk, terwijl het aanbod van scholingsmogelijkheden groot en divers is.[76]

Overheidsbeleid
De overheid richt zich al tientallen jaren op een leven lang leren vanuit drie departementen, namelijk OCW, SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en EZ. Dit leidt tot een versnipperd beeld. Een interne analyse van de raad van beleidsmaatregelen voor drie specifieke doelgroepen middelbaar opgeleiden (werknemers, werklozen en zelfstandigen) laat zien dat er vooral sprake is van generiek beleid. Voorbeelden zijn de pilotprojecten ECVET (European Credit system for Vocational and Educational Training) en certificaten in het middelbaar beroepsonderwijs.[77] Daarnaast zijn maatregelen getroffen die gericht zijn op een van de drie specifieke doelgroepen (zoals gebruik kunnen maken van de subsidie voor opleiding en ontwikkeling uit het Europees Sociaal Fonds voor zzp'ers).[78] Er lijkt geen beleid te zijn dat zich specifiek richt op de persoonlijke ontwikkelingsfunctie van een leven lang leren die gerelateerd is aan de doelen voor de samenleving. De verantwoordelijkheid voor deze vorm van leren wordt doorgaans bij

74 Artikel 1.2.1, WEB.
75 Onderwijsraad, 2009, 2016a.
76 Groot, 2016.
77 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.
78 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011.

het individu gelegd. Dit is nogal eenzijdig gezien het maatschappelijk belang en de externe effecten van een leven lang leren voor individu en samenleving.

Financieringsbronnen
Uit onderzoek blijkt dat de financiering van een leven lang leren versnipperd is. Werkgevers zijn de grootste financier van een leven lang leren voor werkenden. In 2013 werd circa 87% van alle scholingsactiviteiten van werkenden door de werkgever betaald.[79] Volgens cijfers van het CBS gaven werkgevers in de profitsector in 2012 ruim 1,7 miljard euro uit aan bedrijfsopleidingen voor hun werknemers.[80] Bedrijven betalen niet alleen direct voor scholing van hun werknemers, maar ook indirect via de bijdrage aan O&O-fondsen (Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen). Een tweede vorm van financiering van een leven lang leren komt van gezinnen in de vorm van college- en schoolgeld, studieboeken, computers en schrijfmaterialen.

Zowel werkenden als werkgevers hebben belang bij het investeren in scholing. Werkenden verhogen er hun productiviteit en hun employability mee. Werkgevers verwerven een groot deel van de baten van goed geschoolde en productieve werkenden.[81]

De overheid neemt ook een deel van de financiering van een leven lang leren op zich. Bedrijven kunnen kosten voor scholing aftrekken van hun winst en betalen daardoor een lagere vennootschapsbelasting.[82] Werknemers kunnen scholingskosten aftrekken van het belastbaar inkomen tegen hun marginale belastingtarief.[83] Daarnaast is een specifieke taak van de overheid om scholing van werklozen te financieren, zodat zij gemakkelijker kunnen re-integreren op de arbeidsmarkt.[84] Overheidsfinanciering is meer gericht op de scholing van werklozen dan op die van werkenden.[85] Voor de laatste groep zijn er weinig stimuleringsmaatregelen. Die zijn er wel geweest. Zo waren er bijvoorbeeld in 2006-2008 experimenten met individuele leerrekeningen bij vier O&O-fondsen waar werknemers een bedrag van 1.000 euro konden besteden aan scholing.[86]

Financiering vanuit de overheid is kostbaar. Daarbij moet bedacht worden dat een groot deel van de mensen voor wie de overheid de scholing betaalt, deze scholing ook wel gevolgd zou hebben als de overheid deze niet zou betalen.[87] Het zou beter werken indien beleid zich zou richten op een specifieke doelgroep. Dit is echter vaak niet mogelijk, omdat niet bekend is wie uit zichzelf al scholing gaat volgen. Het is wel bekend dat hoger opgeleiden vaker uit zichzelf scholing zouden volgen, zeker in geval van co-financieringsinstrumenten, bij subsidies aan werkgevers en bij op- en omscholing.

De overheid richt zich met de financiering van scholing meer op mensen die willen reintegreren op de arbeidsmarkt. Daarnaast biedt het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers

79 Groot, 2016.
80 Groot, 2016.
81 Per 1 juli 2015 geldt voor alle werkgevers een scholingsplicht vanwege de aangepaste Wet werk en zekerheid. Dit houdt in dat zij verplicht zijn om hun werknemers scholing aan te bieden als dat nodig is voor het werk of om hun arbeidsmarktkansen op peil te houden als hun werk mocht komen te vervallen. Centraal Planbureau, 2016.
82 Groot, 2016.
83 Centraal Planbureau, 2016.
84 Groot, 2016.
85 Centraal Planbureau, 2016; Groot, 2016.
86 Centraal Planbureau, 2016; Groot, 2016.
87 Dit percentage mensen dat ook zonder overheidsfinanciering wel scholing zou hebben gevolgd, wordt door economen aangeduid met "deadweight loss".

verzekeringen) scholingsprogramma's voor arbeidsongeschikten en werklozen. Er bestaat bij scholing het gevaar dat er een 'insluitingseffect' optreedt: mensen kunnen of willen tijdens hun opleiding geen baan accepteren en dus is de kans op herintreden lager. Het effect van scholing op de korte termijn is in deze gevallen nul of zelfs negatief.[88] Een andere vorm van subsidie voor werklozen is tijdelijke ondersteuning voor werkgevers. Nederland geeft in vergelijking met andere landen weinig uit aan scholing als actief arbeidsmarktbeleid.[89] Een voorbeeld hiervan zijn loonkostensubsidies.

Op de gebieden van financiering en deelname aan scholing zijn er verschillen waar te nemen tussen verschillende groepen. Scholing wordt vaker betaald voor mensen die een vast contract hebben (91%) dan voor werknemers met een flexibel contract (75%). Zelfstandigen betalen het vaakst hun scholing zelf; in circa 75% van de gevallen. Hoger opgeleiden nemen gemiddeld meer deel aan scholing en training dan lager opgeleiden. Mensen met een flexibel arbeidscontract en zelfstandigen nemen ook minder deel aan scholing en training dan werkenden met een vast contract. Ouderen nemen minder deel aan scholing en training in vergelijking met jongeren. Ook werkenden in het midden- en kleinbedrijf nemen minder deel dan werkenden bij grote organisaties.[90]

Toegankelijkheid
De toegankelijkheid van scholing wordt op een aantal manieren beperkt. De kosten van scholing kunnen een obstakel vormen, en hetzelfde geldt voor gebrek aan tijd. Voor werkgevers is het tijdsbeslag en het daarbij horende productieverlies van een opleiding vaak een reden om niet te scholen, terwijl werknemers en zelfstandigen vooral financiële redenen hebben om niet voor een opleiding te kiezen.[91]

Daarnaast sluiten de verschillende financieringsmogelijkheden soms niet goed op elkaar aan. De toegankelijkheid van O&O-fondsen is een belangrijk knelpunt. Mensen bijvoorbeeld die hun baan verloren hebben, hebben geen toegang tot O&O-fondsen, terwijl zij juist het hardst scholing nodig hebben.[92] Daarentegen kunnen werknemers die willen voorkomen dat ze werkloos worden, in de regel wel een beroep doen op een O&O-fonds, maar niet op het UWV. Deze fragmentatie in financiering kan leiden tot verminderde toegankelijkheid en ondoelmatigheid in de deelname aan scholing. Dit aspect komt terug in hoofdstuk 5.

Zeggenschap
Ten slotte is de zeggenschap over een leven lang leren versnipperd. Wie betaalt, bepaalt: werkgevers beslissen hoofdzakelijk over de scholing van werknemers, sociale partners beslissen over de besteding van de O&O-fondsen en de overheid beslist over scholing voor werkzoekenden. Hierdoor zijn er verschillende coördinatiemechanismen voor een leven lang leren, die niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.[93]

88 Centraal Planbureau, 2016.
89 Centraal Planbureau, 2015a.
90 Centraal Planbureau, 2016; Groot, 2016.
91 Groot, 2016.
92 Groot, 2016.
93 Groot, 2016.

De raad pleit voor regioregie in het kader van een leven lang leren om zo beter in te spelen op specifieke behoeften van werknemers en arbeidsmarkt. Dit voorkomt versnippering in aanbod, organisatie en financiering. De raad adviseert procesregie te beleggen bij gemeenten. Daarnaast is gedegen evaluatie en monitoring van beleidsmaatregelen en interventies van belang.

3 Aanbeveling 1: versterk de regionale aanpak

3.1 Regioregie als standaard

Verbreed beleid
De raad bepleit in dit advies een regionale benadering om de in dit advies geschetste knelpunten aan te pakken (regioregie). Door deze benadering kan regionaal maatwerk worden gerealiseerd bij het ontwikkelen van nieuwe concepten op het gebied van onderwijs en postinitiële scholing. Ook bestaande ideeën en programma's worden daarbij regionaal geïntegreerd en gecoördineerd om zo de doelmatigheid en effectiviteit van investeringen in menselijk kapitaal te verhogen. Deze aanpak kan zorgen voor het doorbreken van bestaande scheidslijnen en structuren in budgetten en financiering van scholing.[94]

Regioregie draagt ertoe bij dat beter kan worden ingespeeld op de specifieke behoeften van mensen en op de specifieke arbeidsmarkt, waardoor een betere match ontstaat. In de regio liggen kansen om de aansluiting tussen de initiële opleidingen en de arbeidsmarkt te verbeteren (zie kader), maar vooral ook kansen voor meer aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren.

Het is niet eenvoudig om aan te geven hoe een regio er idealiter uit zou moeten zien en wat de beste schaalgrootte is. Vanuit de praktijk zijn op diverse manieren regio's tot stand gekomen, bijvoorbeeld als arbeidsmarktregio, in verband met roc's (regionale opleidingencentra), binnen de driehoek zorg-onderwijs-arbeidsmarkt of met een economisch oogmerk, zoals de Metropoolregio Amsterdam. Daarbij variëren regio's sterk in omvang. De raad stelt daarom in het kader van dit advies dat de grootte van een regio en samenstelling van partijen binnen een regio het beste vanuit de regio zelf utilitair kunnen worden ingegeven: beredeneerd vanuit de gestelde doelen.

94 Maassen van den Brink, Spork, & Bos, 2014.

De invoering van keuzevakken biedt kansen voor een betere aansluiting

Wanneer het gaat om een betere aansluiting tussen initiële opleidingen en de arbeidsmarkt in de regio, biedt de invoering van de keuzevakken nieuwe kansen. De nieuwe opzet van de kwalificatiestructuur biedt roc's de ruimte om zelf te bepalen hoeveel en welke keuzevakken ze aanbieden, waarbij er met het oog op de uitvoerbaarheid een grens is aan de hoeveelheid. Om de kwaliteit van de keuzevakken te borgen en tegelijkertijd een breed aanbod van keuzevakken in de regio te realiseren, vindt de raad afstemming en samenwerking tussen roc's onderling en met het bedrijfsleven van groot belang. Bovendien vergroot dit de kans dat de aangeboden keuzevakken gericht zijn op goede doorstroommogelijkheden in het vervolgonderwijs en/of op een goed arbeidsmarktperspectief in de regio. De opleiding energy & maritime van het ROC Noorderpoort gaat bijvoorbeeld het keuzedeel onderhoud aan windturbines aanbieden, met het oog op de arbeidsmarkt. Ook het Nova College richt zich op thema's die spelen in het bedrijfsleven uit de regio, zoals 3D-printing, internet of everything en sensoring.[95]

Hoewel er verschillen zijn tussen regio's en regioregie nog in ontwikkeling is, wordt van regioregie steeds meer gebruikgemaakt en dat levert positieve resultaten op. Een aantal initiatieven wordt verderop in deze paragraaf uitgewerkt. De raad signaleert hierbij echter ook een fragmentatie in doelgroepen, coördinerende partijen en financiering. De raad pleit ervoor regioregie meer te benutten voor verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren, maar hierbij te waken voor versnippering. Hij besteedt in paragraaf 3.2 aandacht aan hoe de regioregie versterkt kan worden en adviseert hierbij de uitvoering van maatregelen door de regio zelf te laten monitoren. Verder adviseert de raad procesregie te beleggen bij de gemeente. Dit is een belangrijke waarborg voor het realiseren van samenwerking in de regio wanneer deze niet spontaan vanuit een gedeeld probleem van de grond komt. Ook is deze procesregie een belangrijke waarborg voor daadwerkelijke deelname van alle belangrijke partijen uit de regio en voor resultaatgerichte samenwerking. In paragraaf 3.2 wordt verder ingegaan op het aspect van procesregie.

Daarnaast constateert de raad dat er in de regio relatief veel aandacht gaat naar het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor *kwetsbare jongeren* en voor het vakgebied *techniek*. De raad adviseert deze aandacht te verbreden. Er zijn aanwijzingen dat juist de middengroep het moeilijker gaat krijgen op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 1). Daarnaast is de mate van deelname van deze groep aan een leven lang leren zorgelijk (paragraaf 2.2). In de regio liggen volgens de raad belangrijke kansen voor verbetering van de aansluiting tussen een leven lang leren en de arbeidsmarkt voor de gehele groep van middelbaar opgeleiden en voor alle vakgebieden. De raad adviseert dan ook deze verbreding van het regionale beleid hoog op de agenda te zetten.

Mogelijkheden om beter in te spelen op behoeften doelgroep

De laatste jaren wordt meer beleid gedecentraliseerd naar samenwerkingsverbanden in de regio. Op 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs in werking getreden, waarbij een nieuw (regionaal) stelsel van onderwijsondersteuning is ontstaan voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de jeugdzorg. Vanaf 1 januari 2015 zijn niet meer de provincies, maar de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Om een betere afstemming tussen voorzieningen en een integrale aanpak te bevorderen, hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp. Het overhevelen van taken, verantwoordelijkheden en financiering op het gebied van onderwijs en jeugdzorg naar een regionaal of lokaal niveau moet gezien worden in het licht van de decentralisatie in het sociale domein. Naast onderwijs en jeugdhulpverlening vindt een

95 Zie Onderwijsraad, 2015a.

decentralisatie naar gemeenten plaats op het gebied van werk en inkomen (nieuwe Participatiewet). Met de invoering van de Participatiewet komt er één regeling voor mensen die een opstap naar de arbeidsmarkt nodig hebben. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand en de sociale werkvoorziening, maar hebben daarnaast nu ook de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

Met de beschreven stelselwijzigingen wordt gestreefd naar het tijdig aanbieden van de meest effectieve zorg op een zo laagdrempelig mogelijke manier. Het organiseren in de regio maakt het mogelijk om diverse geldstromen te bundelen en daarmee flexibele onderwijsarrangementen te creëren. Hierdoor kan maatwerk tot stand komen dat aansluit bij de behoeften van de diverse groepen jongeren. Ook zijn er meer mogelijkheden om beleid en aanpak in samenhang tussen de domeinen onderwijs, jeugdzorg, en werk en inkomen te organiseren en uit te voeren. Bovendien zijn er meer mogelijkheden voor preventie, vervroegde ondersteuning en thuisnabije hulp, en voor betere samenwerking rondom kinderen en gezinnen.[96]

Juist kwetsbare jongeren, de groep met een verhoudingsgewijs hoog percentage deelnemers aan een mbo 2-opleiding, zijn gebaat bij deze voorzieningen in de regio. Onderzoek laat zien dat beleidsinitiatieven vooral effectief zijn als deze niet alleen worden gericht op de situatie binnen de school, maar ook op risicofactoren buiten de school. Daarbij gaat het om de achtergrond van leerlingen en om het onderwijssysteem als geheel. Een dergelijke integrale aanpak vraagt om een nauwe samenwerking tussen onderwijs, overheid, zorg en sociale dienstverlening.[97]

Meer aandacht arbeidsmarktbeleid

Er zijn verschillende initiatieven geïnitieerd om ook de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt regionaal te organiseren. Een belangrijke ontwikkeling is bijvoorbeeld het ontstaan van verschillende regionale economische 'boards' die in het leven zijn geroepen om in de driehoek bedrijfsleven, onderwijs en overheid een strategie te ontwikkelen voor samenwerking, groei en innovatie. Regionale regie heeft als voordeel dat er beter ingespeeld kan worden op de lokale behoeften van de arbeidsmarkt. Ook kunnen hierbij de beschikbare financiële middelen worden gebundeld en gericht worden ingezet.

Uit de regionale samenwerking zijn verschillende projecten voortgekomen. Een bekend project is het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt op het gebied van techniek. Hiervoor is een techniekpact gesloten, dat is bedoeld om ervoor te zorgen dat er in de toekomst voldoende en goed opgeleide mensen zijn voor de sector techniek. Het techniekpact bevat landelijke afspraken om de juiste randvoorwaarden te creëren. De daadwerkelijke uitvoering van de acties vindt echter plaats op regionaal en sectoraal niveau. Doel van het Nationaal Techniekpact is om de regio's en (top)sectoren te ondersteunen bij het realiseren van de eigen doelen. In tal van plaatsen in Nederland hebben onderwijsinstellingen, werkgevers en regionale overheden visies ontwikkeld, plannen gemaakt en acties in gang gezet om de regionale arbeidsmarkt voor technici te verbeteren. De samenwerking in de regio wordt ondersteund met het Regionaal Investeringsfonds mbo. De implementatie binnen regio's en sectoren wordt gezien als een belangrijke sleutel voor succes. Het is een manier om recht te doen aan de grote verschillen tussen regio's.[98]

96 Doodkorte & Hermanns, 2013.

97 Lyche, 2010.

98 *Nationaal Techniekpact 2020* (z.j.).

Ook in andere sectoren wordt nagedacht over meer innovatie en een betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven. Zo is in de zorgsector het zorgpact ingesteld om samenwerking tussen zorgaanbieders, onderwijsinstellingen en lokale overheden op regionaal niveau te bevorderen. Ook zijn centra voor innovatief vakmanschap opgericht die moeten bijdragen aan het verhogen van de onderwijskwaliteit, het vergroten van het innovatievermogen van bedrijven en het vergroten van de mobiliteit en flexibiliteit van zittend personeel bij bedrijven. Om dit te realiseren zetten de centra in op concrete samenwerking in de regio tussen verschillende partijen (ondernemers, onderwijs en overheid). De samenwerking tussen deze partijen blijkt van wezenlijk belang om aan de vraag vanuit de huidige en toekomstige arbeidsmarkt te voldoen. De centra ontwikkelen zich in diverse richtingen, al naar gelang hun omgeving, profiel en 'markt'. Er is ruimte voor variëteit, maatwerk en bewuste profilering. Die verscheidenheid blijkt hun kracht. Er is ook ruimte voor verbetering. De centra voor innovatief vakmanschap kunnen nog meer onderdeel worden van de omgeving en samenleving door meer samenwerking te realiseren en te werken aan een gemeenschappelijk toekomstbeeld.[99]

Een andere ontwikkeling is het project *Regionaal Onderwijs Beleid*, waarmee de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) initiatieven ondersteunt voor regionale samenwerking tussen gemeenten, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en overige actoren, waaronder werkgevers. Er worden pilots opgezet om met de betrokken partijen in de regio de samenwerking te versterken, nieuwe vormen van sturing en beleid te verkennen, en knelpunten aan te pakken. Dit beleid is vooral gericht op jongeren voor wie de weg van beroepsonderwijs naar werk moeilijk verloopt.

Willen gemeenten de kosten in het kader van hun nieuwe taken op het gebied van zorg, werk en inkomen beheersen, dan zullen zij preventief in en met het onderwijs moeten samenwerken. Belangrijke thema's in het (reguliere) regionale onderwijsbeleid zijn dan ook de realisatie van een doorgaande lijn in de ondersteuning van kwetsbare jongeren gedurende hun schoolloopbaan, de afronding daarvan en de overgang naar werk. Andere thema's zijn het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten, het voorkomen van jeugdwerkloosheid en het bevorderen van plaatsing van jongeren met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt.[100] Recent is er (soms tijdelijk) intensief beleid geweest om in de regio voortijdig schoolverlaten (vsv) en jeugdwerkloosheid terug te dringen. In onderstaand kader staan de sleutelelementen van het Nederlandse beleid. Het vsv-beleid blijkt effectief geweest. Vooral de heldere afspraken tussen ketenpartners over het voorkomen van schoolverzuim hebben effect gehad.[101]

Sleutelelementen uit het Nederlandse vsv-beleid

- Adequate, digitale absentieregistratie.
- Lange-termijnconvenanten tussen overheid, gemeenten en scholen. Prestatieafspraken met scholen over een te behalen vermindering van voortijdig schoolverlaten. Scholen krijgen een financiële bonus wanneer de doelstellingen worden behaald.
- Samenwerking door 39 regio's om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Beleid wordt lokaal bepaald. De regio's worden gefaciliteerd met financiële middelen. Goede voorbeelden van lokaal beleid worden uitgewisseld.

99 *Midterm review Centres of expertise & Centra voor innovatief vakmanschap*, 2014.

100 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015.

101 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012.

- Beschikbaarheid van extra faciliteiten voor kwetsbare jongeren: een combinatie van regulier onderwijs met zorg en ondersteuning en beroepsonderwijs als dat nodig is.
- Verbetering van het middelbaar beroepsonderwijs door in de eerste jaren de (loopbaan)begeleiding van leerlingen te intensiveren.[102]

In het kader van het terugdringen van de jeugdwerkloosheid zijn maatregelen ingezet gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Zo is er bijvoorbeeld ingezet op een 'matching-offensief', waarbij het streven was om de vraag van werkgevers en de kwaliteiten van jongeren beter bij elkaar te brengen door bemiddeling, het creëren van extra banen (leerwerkplaatsen, stageplaatsen en vrijwilligerswerk) en het langer op school houden van sommige jongeren bij slechte vooruitzichten op de arbeidsmarkt. Ook dit beleid is vooral in de regio vormgegeven.[103]

Regionaal onderwijsbeleid richt zich vooral op kwetsbare jongeren (meestal mbo-niveau 2). Daarnaast is er ook regionaal beleid dat zich richt op de verbetering van de kansen op werk van *alle* middelbaar opgeleiden; zie onderstaande kaders voor enkele voorbeelden. Daarbij worden initiatieven geïnitieerd door zowel gemeenten als provincie.

Actieve ondersteuning werkenden en werkzoekenden door de gemeente Oldambt

De gemeente Oldambt (Oost-Groningen) zet zich sterk in voor de verbinding tussen onderwijs en zorg en onderwijs en arbeidsmarkt. Als regiehouder onderhoudt de gemeente actief contact met werkzoekenden, werkgevers (ook over de grens in Duitsland) en onderwijsinstellingen. Centraal daarbij staat de vraag: wat heb je nodig? Dit geldt zowel voor werkgevers (welke vaardigheden hebben werknemers nodig?) als voor werkzoekenden (welke opleiding heb je nodig; wat wil je bereiken?). De gemeente heeft hiervoor werkadviseurs en werkgeversadviseurs aangesteld en werkt ook met ambassadeurs: 'rolmodellen' die hun ervaringen met scholing en werk delen. De gemeente bemiddelt tussen werkgevers en werkzoekenden, volgt de werkzoekenden wanneer ze een baan hebben en financiert soms opleidingen wanneer dat de kansen op een baan vergroot. Daarbij is er aandacht voor de persoonlijke situatie ("hoe gaat het met je?"), maar worden mensen ook aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en moeten ze afspraken nakomen; er is geen sprake van vrijblijvendheid.

Daarnaast organiseert de gemeente ook een banenmarkt waar diverse activiteiten plaatsvinden voor werkzoekenden. Zo is een groot aantal organisaties en werkgevers aanwezig met vacatures en kunnen bezoekers gratis hun curriculum vitae laten checken, een professionele foto voor hun cv laten maken, een eigen video-cv maken en deelnemen aan verschillende workshops. Zo ging bijvoorbeeld de workshop *Ik in de arbeidsmarkt* in op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en hoe je als werkzoekende daarmee kunt omgaan.[104]

102 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012.

103 Bouma, Van der Kemp, Van Ommeren & De Ruig, 2011.

104 Zie ook Gemeente Oldambt, 2015.

Samenwerken in de provincies

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant wil zorgen voor een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Streven is te zorgen voor voldoende geschikte werknemers met de juiste opleiding en ervaring. Daarom faciliteert de provincie overleg tussen onderwijsinstellingen en bedrijven. De samenwerking vindt plaats in het overlegplatform Pact Brabant. Dit is het samenwerkingsverband tussen Brabantse werkgevers, werknemers, overheden en kennisinstellingen. Het initiatief komt van de provincie Noord-Brabant. In het pact zitten vertegenwoordigers uit arbeidsmarktregio's (zeven wethouders), werkgeversorganisaties (Brabant Zeeuwse Werkgevers, MKB Brabant en Zuidelijke Land en Tuinbouworganisatie), werknemersorganisaties (FNV), onderwijs (MBO en HBO+), UWV Werkbedrijf en SER Brabant.[105]

Noord-Holland

Regionale economische ontwikkeling is één van de kerntaken van de provincie. De arbeidsmarkt verandert regelmatig, net als het onderwijs. De provincie Noord-Holland speelt in op deze veranderingen met als doel onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten en de economie te versterken. De provincie werkt hierbij samen met ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden rond mbo-techniekcampussen. De nadruk ligt vooral op techniek. De provincie heeft in januari 2016 een werkambassadeur benoemd. Hij signaleert kansen en brengt verantwoordelijke partijen in de ontwikkeling en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid bij elkaar. Dit kunnen inwoners, bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden in Noord-Holland zijn.[106]

Groningen

De provincie Groningen heeft het programma *Groningen@Work* voor economie en arbeidsmarkt opgericht, bedoeld om zo veel mogelijk Groningers aan het werk helpen en de regio te versterken.[107] De nadruk ligt op innovatieve en duurzame bedrijven, een betere balans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het aantrekkelijk maken van Groningen voor ondernemers. Bij het opstellen van het programma heeft de provincie bedrijven en onderwijsinstellingen betrokken.

Kortom, er zijn al veel initiatieven voor regionale samenwerking met als doel beleid te kunnen maken dat passend is voor de lokale arbeidsmarkt. Deze veelheid aan initiatieven, opgezet vanuit verschillende partijen, toont echter ook een grote versnippering in doelen, doelgroepen en financiering. In de volgende paragraaf besteedt de raad aandacht aan *hoe* regioregie versterkt en minder versnipperd kan worden.

3.2 Ga verder dan samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven

Organiseer samenwerking altijd in de driehoek onderwijs, werkgevers en gemeenten

Een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de regio is de samenwerking tussen verschillende partijen uit de keten. Juist door vanuit verschillende richtingen expertise en middelen bijeen te brengen, kan de aansluiting efficienter en effectiever georganiseerd worden. Bij voorkeur zou de samenwerking verder moeten gaan dan alleen tussen onderwijs en bedrijfsleven. Gemeenten hebben essentiële taken, verantwoordelijkheden en middelen gekregen ten aanzien van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en in aangrenzende domeinen. De raad pleit er dan ook voor dat gemeenten altijd onderdeel moeten zijn van de samenwerking in de regio. Op deze manier wordt ook voorkomen dat er gemeenten zijn die buiten iedere regio vallen.

105 Provincie Noord-Brabant, z.j.

106 Provincie Noord-Holland, z.j.

107 Provincie Groningen, 2015.

Voor wat betreft de inbreng en inzet vanuit onderwijs in de regio, erkent de raad dat het voor bijvoorbeeld een mbo-instelling ondoenlijk is om met alle gemeenten waaruit hun studenten afkomstig zijn, te overleggen. Wel acht de raad het mogelijk dat een mbo-instelling overleg heeft met één of een aantal centrumgemeenten. Een centrumgemeente is een gemeente (vaak de grootste in de regio) die in een intergemeentelijk samenwerkingsverband een bepaalde functie vervult voor omliggende gemeenten.[108] Deze centrumgemeente treedt dan op namens alle deelnemende gemeenten. In een aantal regio's bestaat deze constructie al.

Stimuleer regioregie door ruimte voor samenwerking in combinatie met evaluatie
De samenwerking tussen verschillende partijen in de regio is niet gemakkelijk. Er worden verschillende domeinen (onderwijs, jeugdzorg, werk en inkomen) bijeengebracht. Dit zijn vaak nog gescheiden systemen met hun eigen bestuurlijke structuur en inrichting, taken en verantwoordelijkheden, en (verantwoordings)cultuur. Maar ook de samenwerking tussen onderwijsinstellingen is lastig. De concurrent van vroeger is nu partner. Dit is een nieuwe rol waar onderwijsinstellingen aan moeten wennen.

De raad adviseert om ruimte te laten voor de partijen in de regio om zelf de samenwerking verder te ontwikkelen en de werkprocessen gezamenlijk vorm te geven. Een kenmerk van de bestaande en succesvolle samenwerkingsverbanden is dat ze zijn ontstaan als reactie op een probleem in de regio. Ze ontstaan langzaam, zijn gebaseerd op vertrouwen en ontwikkelen zich van onderop. Er heerst een pioniersklimaat waarbij men zoekt naar oplossingen voor ingewikkelde vraagstukken door te experimenteren. Er is ruimte voor uitproberen en ontdekken. Een van de drijvende krachten van een samenwerkingsverband is het samenspel tussen uitvoerende medewerkers. Hiervoor moet ruimte zijn. Dit vraagt bovendien om een specifieke rol en houding van bestuurders en samenwerkingsverbanden. Zij zouden dit pioniersklimaat zo veel mogelijk moeten faciliteren door ruimte te laten voor uitproberen en ontdekken. Op deze manier kan optimaal gebruik worden gemaakt van het lokale probleemoplossend vermogen.[109] Het heeft de voorkeur van de raad om deze ontwikkeling voort te zetten. Laat de organisatie van de samenwerkingsverbanden over aan de organisaties en instellingen in de regio. Op deze manier kunnen de organisaties en instellingen zelf bepalen wat voor hun situatie het beste is.

Deze ruimte voor ontwikkeling betekent volgens de raad wel dat er werk gemaakt moet worden van een gedegen evaluatie en monitoring van beleidsmaatregelen en interventies op het gebied van een leven lang leren en op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het algemeen. Metingen moeten betrouwbaar en eenduidig zijn, zodat vergelijkingen met andere regio's en nationale uitkomsten mogelijk zijn. Hiervoor is een set van ijkpunten nodig waarop successen beoordeeld kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat gefundeerd inzicht wordt verkregen in hoe beleid (voor bepaalde subgroepen) uitpakt, en of aanpassingen nodig zijn. Bovendien ontstaat er een set van bewezen interventie-instrumenten en programma's. Zie onderstaand kader voor de opzet en aanpak van de onderwijs- en arbeidsmarktmonitor door de Metropool Regio Amsterdam.

108 Staatsblad 667, 27 december 1984.

109 Van Delden, 2010; Maassen van den Brink, Spork, & Bos, 2014.

Nadrukkelijke aandacht voor monitoring in Amsterdam

Werk maken van talent

Het programma *Werk maken van Talent* van de Amsterdam Economic Board is gericht op het optimaal benutten van talent op de arbeidsmarkt en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de Metropool Regio Amsterdam. Deze regio bevat de gebieden Zuid- Kennemerland, Groot-Amsterdam, Zaanstreek-Waterland, Gooi en Vechtstreek en Flevoland. Het programma betreft de arbeidsmarkt- en onderwijsontwikkeling over een periode van zes jaar (2014-2020) en de inzet is om een concrete en substantiële impuls te geven aan een betere werking van de arbeidsmarkt in de speerpuntclusters van de Amsterdam Economic Board en op een betere aansluiting van het aanbod op de vraag. Concreet gaat het om de clusters ict, life science & health, logistiek & handel, toerisme & congressen, creatieve Industrie, financiële en zakelijke dienstverlening, flowers & food en de maakindustrie. De doelstelling van het programma is: "voldoende en goed opgeleid personeel voor de Boardclusters, op het juiste moment".[110]

Onderwijs-arbeidsmarktmonitor

Volgens de Amsterdam Economic Board geven de ingediende en gehonoreerde sectorplannen onvoldoende aan in hoeverre de geïnvesteerde gelden leiden tot het creëren en het behouden van werkgelegenheid. Ook zijn in de projectplannen de daadwerkelijke opbrengsten van de gevraagde investeringen niet benoemd. Om die reden werden door sommigen kritische vragen gesteld bij de effectiviteit van de maatregelen. Daarom zet de Amsterdam Economic Board erop in om de maatschappelijke kosten-batenanalyses een vast onderdeel van haar arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid te laten zijn. Hierdoor kunnen de effecten van beleid beter worden gevolgd en bijgestuurd. Onderdeel van deze maatschappelijke kosten-batenanalyse is een gemeenschappelijke regionale monitor. Deze onderwijs-arbeidsmarktmonitor koppelt onderwijs en arbeidsaanbod (op persoonsniveau) aan de arbeidsvraag (op sector- en regioniveau) en bevat gedetailleerde informatie en achtergrondkenmerken (onder andere sector, regio, baan-en opleidingsniveau). Met de monitor kunnen personen gedurende een langere periode worden gevolgd, kunnen knelpunten voor subgroepen worden gesignaleerd en wordt adaptieve evaluatie van beleid en interventies mogelijk gemaakt.[111]

De raad pleit ervoor de evaluatie van beleidsmaatregelen en interventies te beleggen bij de stuurgroep of vergelijkbare platforms in de regio (zie hieronder).

Leg de procesregie bij gemeenten en inhoudelijke regie bij stuurgroepen

Naast samenwerking is regie nodig om de samenwerking van de grond te krijgen (in regio's waar dat niet spontaan gebeurt) en om de samenwerking richting te geven. Het is belangrijk om deze regierollen binnen de samenwerking duidelijk te maken. De raad vindt dat de *procesregie* bij de gemeente moet liggen. Gemeenten kunnen de randvoorwaarden voor samenwerking scheppen, operationele aspecten voor hun rekening nemen en het proces van samenwerken monitoren en, als dat nodig is, bijsturen. Ook op andere terreinen vervullen gemeenten deze rol en het beleggen van de procesregie bij gemeenten sluit aan bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid die ze hebben. Zoals gezegd is deze procesregie door de gemeente een belangrijke waarborg voor het realiseren van samenwerking in de regio, wanneer deze niet spontaan van de grond komt om een gedeeld probleem op te lossen. Ook is de procesregie een belangrijke waarborg voor samenwerking tussen alle belangrijke partijen uit de regio die ook leidt tot afspraken.

De *inhoudelijke regie* zou bij een stuurgroep of een ander orgaan moeten liggen, dat een platform biedt waar vertegenwoordigers van verschillende partijen uit de keten samen beleid vorm geven. De stuurgroep bepaalt bijvoorbeeld hoe de arrangementen voor een leven lang

110 Maassen van den Brink, Spork, & Bos, 2014.

111 Rud, Groot, & Maassen van den Brink, 2016.

leren eruit moeten komen te zien en op welke manier een ieder daaraan bijdraagt. In sommige regio's bestaan dit soort stuur- of werkgroepen al. De partijen die in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn, hebben zicht op de knelpunten, specifieke behoeften van de arbeidsmarkt en de lokale dynamiek tussen partijen. De raad pleit ervoor om deze kennis en bestaande constructies te benutten. De stuurgroep houdt daarnaast de doelen en actiepunten in het oog en bewaakt de voortgang. Hij speelt een belangrijke rol in het monitoren en evalueren van de opbrengsten van het beleid om op basis daarvan het beleid bij te sturen.

De raad vindt het belangrijk dat middelbaar opgeleiden bewust gemaakt worden van de noodzaak van blijvend leren en zelf verantwoordelijkheid nemen voor het ondernemen van leeractiviteiten. Zij moeten hierbij ondersteund worden en de fundamenten hiervoor moeten al worden gelegd in het initiële onderwijs.

4 Aanbeveling 2: stimuleer en ondersteun eigen verantwoordelijkheid

4.1 Stimuleer eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing bij middelbaar opgeleiden

De raad vindt het belangrijk dat ook middelbaar opgeleiden bewust gemaakt worden van de noodzaak van blijvend leren. Dit bewustwordingsproces kan in gang worden gezet wanneer mensen van tijd tot tijd gestimuleerd worden te kijken hoe ze ervoor staan qua werk en scholing. Hierdoor kan het ondernemen van scholingsactiviteiten worden bevorderd. Deze stimulering zou volgens de raad in goede handen zijn bij werk- en leercoaches vanuit de werkgever (voor werknemers) en het UWV (voor werkzoekenden). In Vlaanderen wordt door middel van vouchers aan loopbaanbegeleiding gewerkt (zie onderstaand kader).

Loopbaanbegeleiding en loopbaanvouchers in Vlaanderen
Vlaamse werknemers kunnen eens in de zes jaar loopbaanbegeleiding krijgen door een loopbaanvoucher in te zetten.[112] Dit is bedoeld om hen aan te moedigen zich verder te ontwikkelen. De loopbaanbegeleiding houdt in dat werknemers in verschillende gesprekken actief worden ondersteund bij loopbaanbeslissingen. Zo krijgen zij inzicht in hun sterktes, zwaktes, interesses en professionele ambities, en worden zij, indien nodig, gemotiveerd te investeren in een opleiding om zo bij te blijven in de huidige en toekomstige arbeidsmarkt.

Bewustwording van de noodzaak van blijvend leren is echter niet voldoende. Er is volgens de raad ook een individuele verantwoordelijkheid voor zelfsturing en het ondernemen van leeractiviteiten in het kader van een leven lang leren. Vanzelfsprekend moeten mensen bij het bewustwordingsproces, de zelfsturing en het leren ondersteund worden. Zoals de raad al betoogde in hoofdstuk 2 en 3, is betrokkenheid van alle partijen van belang. In de volgende paragrafen werkt de raad het aspect van ondersteuning bij bewustwording, zelfsturing en het leren zelf uit. Ook hoofdstuk 5 richt zich op de ondersteuningsbehoefte en behandelt het financiële aspect. Onderstaand kader geeft enkele voorbeelden van hoe organisaties inspelen op de verantwoordelijkheid van hun werknemers en zo eigenaarschap creëren.

112 *Regeerakkoord Vlaamse regering: 2014-2019*, 2014.

Werknemers nemen zelf initiatief
Een leven lang leren hoeft niet louter op formele wijze plaats te vinden. Juist een aanpak waarbij men op de werkvloer leert, sluit aan bij de behoeften van de doelgroep. Wanneer werknemers hiertoe intrinsiek gemotiveerd zijn, wordt ontwikkeling een haast vanzelfsprekend proces. Bij Zorggroep Vivium Naarderheem wordt hierop ingespeeld door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer. Wanneer werknemers tegen een probleem aan lopen of spontaan een idee hebben, kunnen zij een werkgroep van collega's samenstellen en samen zoeken naar een oplossing. Hierdoor wordt eigenaarschap gecreëerd en neemt het werkplezier toe.

Eenzelfde aanpak gericht op eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap is terug te zien bij de zorgorganisatie Beweging 3.0. Binnen deze organisatie wordt gewerkt met zelfsturende teams. Deze teams dragen onderwerpen aan waarover zij willen leren en waarin zij zich verder willen ontwikkelen. Een thema is bijvoorbeeld de omgang met mantelzorgers. De teams worden hierin op verschillende manieren gefaciliteerd door bijvoorbeeld lezingen, trainingen en rollenspelen. Deze aanpak werkt enthousiasmerend, waardoor ook andere teams gemotiveerd worden om vraaggestuurd te leren.

4.2 Positioneer een leven lang leren in de onderwijskolom

Het creëren van een klimaat waarbij leren ook na het volgen van een initiële opleiding een 'natuurlijke' activiteit wordt, beperkt zich niet alleen tot het treffen van maatregelen die gericht zijn op scholing in deze levensfase, maar moet volgens de raad ook expliciet plaatsvinden in het initiële onderwijs. Het fundament moet daar al worden gelegd. Aandacht voor de noodzaak van voortdurend leren en de ontwikkeling van zelfsturing en plannend vermogen verdienen dan ook een centrale plek in het onderwijs. Daartoe dient volgens de raad de inspanningsverplichting voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs op termijn verzwaard te worden tot een resultaatverplichting voor de student.

Om aan de tweede van de drie doelstellingen van het middelbaar beroepsonderwijs te voldoen, geldt momenteel voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding en voor burgerschap een inspanningsverplichting.[113] De mbo-opleiding legt op basis van het loopbaan- en burgerschapsdocument een te realiseren inspanning voor de student vast in de onderwijs- en examenregeling. Hier moet de student aan voldoen om het mbo-diploma te behalen. De examencommissie beoordeelt of de student aan de door de opleiding gestelde criteria heeft voldaan.[114] Studenten leren in het kader van loopbaanoriëntatie en -begeleiding te reflecteren op hun kwaliteiten, mogelijkheden en drijfveren. Dit helpt hen bij het maken van keuzes binnen hun studie (bijvoorbeeld voor een bepaalde stage of keuzevak) en keuzes na hun studie (bijvoorbeeld voor doorstroom naar een vervolgopleiding of voor een bepaald beroep). Ook ontwikkelen studenten competenties voor een leven lang leren.[115] Concreet gaat het erom dat de mboinstelling de student ondersteunt bij het ontwikkelen van zijn zelfsturend vermogen en het ontwikkelen van vijf loopbaancompetenties: capaciteitenreflectie, motievenreflectie, werkexploratie, loopbaansturing en netwerken. In onderstaand kader worden de elementen en opgezette stimuleringsprojecten voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding kort uitgelegd.

De raad pleit voor een resultaatverplichting op termijn voor loopbaanoriëntatie en –begeleiding, omdat daarmee getoond wordt dat alle drie de doelstellingen van het beroepsonderwijs (zie paragraaf 2.3) van belang zijn en serieus moeten worden genomen; dus ook de bevordering van de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en het bijdra-

113 Bijlage 1. behorend bij artikel 17a, derde lid, WEB.

114 MBO Raad, 2016a.

115 MBO Raad, 2016a.

gen aan maatschappelijk functioneren. Een resultaatverplichting zorgt ervoor dat studenten en opleidingen de aanwezigheid van studenten bij lob-lessen serieus gaan nemen. Momenteel is dat lang niet altijd het geval. Ook kan een resultaatverplichting ertoe leiden dat meer uren worden besteed aan lob-lessen en dat meer gekwalificeerde docenten worden ingezet. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding is nu vaak een vak met weinig status en te weinig inhoud. Dat leidt er onder meer toe dat studenten 'gecalculeerd consumentengedrag' vertonen.

Voordat een resultaatverplichting daadwerkelijk ingesteld kan worden, moet volgens de raad eerst in kaart worden gebracht welke resultaten van studenten haalbaar en aantoonbaar zijn. Het ligt voor de hand om hierbij de elementen die bij loopbaanoriëntatie- en begeleiding aan bod moeten komen, als uitgangspunt te nemen.

Loopbaanoriëntatie- en begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs

Vijf elementen

De elementen die bij loopbaanoriëntatie en -begeleiding aan bod komen zijn:[116]

- capaciteitenreflectie: beschouwing van de capaciteiten die van belang zijn voor de loopbaan;
- motievenreflectie: beschouwing van de wensen en waarden van belang voor de loopbaan;
- werkexploratie: onderzoek naar werk en mobiliteit in de loopbaan;
- loopbaansturing: loopbaangerichte planning en beïnvloeding van het leer- en werkproces; en
- netwerken: contacten opbouwen en onderhouden op de arbeidsmarkt, gericht op loopbaanontwikkeling.

Stimuleringsproject LOB

Met het Stimuleringsproject LOB (looptijd 2010 tot en met 2015) in het middelbaar beroepsonderwijs bracht het ministerie van OCW de loopbaanbegeleiding voor studenten extra onder de aandacht. Het stimuleringsproject werkte nauw samen met wetenschap en onderwijs en had tot doel te investeren in de professionalisering en ontwikkeling van visie en beleid rond loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het middelbaar beroepsonderwijs. De opbrengsten van het project zijn divers. Zo is er vanuit diverse perspectieven gezocht naar praktische instrumenten om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij talentontwikkeling en de zoektocht naar ambities van studenten om te leren en zich te ontwikkelen. Er zijn bijvoorbeeld boekjes uitgebracht met oefeningen en opdrachten die gekoppeld zijn aan de loopbaancompetenties en die in groepsverband of door studenten individueel zijn uit te voeren. Een ander voorbeeld betreft een training over kwetsbare jongeren en loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het kader van de deskundigheidsbevordering van docenten. Sinds januari 2016 is het Stimuleringsproject overgegaan in het Servicepunt LOB mbo.[117]

4.3 Sluit aan bij de behoeften van middelbaar opgeleiden

Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs hebben in sommige opzichten andere kenmerken en andere voorkeuren als het gaat om leren dan havo- en vwo-leerlingen en hbo- en wo-studenten. Hoewel ook hier geldt dat de groep middelbaar opgeleiden heterogeen is en er dus niet gesproken kan worden van dé kenmerken en voorkeuren, is het van belang dat de inhoud en vormgeving van zowel initieel als postinitieel onderwijs zo veel mogelijk aansluiten bij deze groep. Dit geldt voor zowel formele, non-formele als informele leersettingen. Hierbij staan de aspecten leervoorkeuren en leerbereidheid centraal. Deze twee aspecten worden hieronder verder uitgewerkt.

116 Bijlage 1. behorend bij artikel 17a, derde lid, WEB.

117 Zie de website Loopbaan Oriëntatie Begeleiding; www.lob4mbo.nl.

Leervoorkeuren
De meeste mbo-studenten zijn praktisch ingesteld; ze proberen liever iets uit dan dat ze een instructietekst doornemen. Didactische werkvormen waarbij een concrete manier van verwerken van de leerstof centraal staat, zoals het toepassen van de stof in de praktijk, hebben dan ook de voorkeur. Tevens is de behoefte aan structuur en instructie onder mbo'ers over het algemeen groot: een duidelijke uitleg en duidelijke opdrachten zijn nodig.[118] Ze zijn er bij gebaat als de docent of de praktijkopleider hen stapsgewijs door het leerproces begeleidt.[119]

Tevens blijkt uit onderzoek dat veel mbo-studenten nog niet de vaardigheden hebben verworven die voor effectief studeren nodig zijn. Het onderwijs doet bijvoorbeeld een groot beroep op de zogenoemde 'executieve functies': vaardigheden die zorgen dat eigen gedrag geëvalueerd en andermans gedrag begrepen kan worden en die helpen om plannen voor de (nabije) toekomst te maken. Deze functies, zoals zelfinzicht, zelfregulatie, motivatie, doelgerichtheid en plannend vermogen, zijn bij adolescenten vaak nog niet volledig ontwikkeld, terwijl het onderwijs daar soms al wel een groot beroep op doet.[120] In het huidige beroepsonderwijs wordt de lerende namelijk in staat geacht actief kennis en inzicht te genereren in interactie met zijn omgeving. De rol van de student is daarmee veranderd van een consumptieve naar een meer ondernemende. Deze verandering komt voort uit een maatschappelijk veranderingsproces waarbij het belangrijk is dat studenten niet alleen vakmanschap verwerven, maar ook kunnen anticiperen op maatschappelijke en arbeidssituaties. Vaardigheden als samenwerken, kritisch zijn, communiceren, anticiperen en reflecteren zijn hierbij essentieel.[121] Het is belangrijk dat studenten bij de ontwikkeling van deze vaardigheden worden ondersteund.

Leerbereidheid
Studenten op het (v)mbo zijn zich vaak bewust van de relatief lage status van hun opleiding en van hun lagere onderwijspositie. Dit is van invloed op hun motivatie voor school en op het vertrouwen in de eigen capaciteiten.[122] Intrinsieke motivatie (waarbij het leren is gemotiveerd vanuit de eigen belangstelling van de student) wordt voor een deel bepaald door een behoefte aan competentie.[123] Dat wil zeggen dat mensen het gevoel willen hebben dat ze 'ergens goed in zijn'. Wanneer studenten ervaren dat ze niet zo goed zijn in het behalen van succeservaringen op school, zich bijvoorbeeld onvoldoende uitgedaagd voelen of examenangst hebben ondervonden, kan dat ertoe leiden dat ze het onderwijs als onprettig gaan ervaren en daarom na hun opleiding onderwijssituaties gaan vermijden. Daarmee ontnemen ze zichzelf de kans hun kwaliteiten verder te ontwikkelen en nieuwe dingen te leren.[124] Om de motivatie voor en de intentie tot het ondernemen van scholingsactiviteiten onder middelbaar opgeleiden te vergroten, wordt in dit advies het concept leerbereidheid gebruikt. Hierin spelen naast leermotivatie ook interesse in leren en doelmatigheidsbeleving een rol. Deze begrippen worden hieronder uitgewerkt.[125] Waar mogelijk worden aanbevelingen gedaan voor het bevorderen van de leerbereidheid.

118 Groeneveld, Benschop, & Olvers, 2010.
119 Romeijn, 2012.
120 Jolles, 2016.
121 Laming, 2016.
122 Van den Bulk, 2011.
123 Deci & Ryan, 2000.
124 Dweck, 2000; Onderwijsraad, 2012.
125 Vanhoof, Van De Broek, Donche & Van Petegem, 2012.

Om de leerbereidheid te vergroten is het allereerst van belang dat de *leermotivatie* wordt bevorderd. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen intrinsieke motivatie, vanuit de eigen belangstelling, en extrinsieke motivatie, waarbij de student leert omdat hij ertoe wordt aangezet door iets buiten de betreffende taak. Intrinsieke en extrinsieke motivatie sluiten elkaar niet uit. In zekere mate kan de sterkte van de leermotivatie gezien worden als de combinatie van de intrinsieke en extrinsieke motivatie. Een student kan bijvoorbeeld een leeractiviteit leuk vinden én een goede beoordeling nastreven. Om de leermotivatie te verhogen, is het belangrijk om aan drie psychologische basisbehoeften te voldoen.[126] Ten eerste moet de (potentiële) lerende voldoende autonoom kunnen handelen, zodat vrijheid wordt ervaren bij het kiezen en uitvoeren van leeractiviteiten.[127] Ook moet er een gevoel van verbondenheid zijn, waardoor de behoefte kan worden vervuld om ergens bij te horen en positieve relaties met anderen te onderhouden. De derde psychologische basisbehoefte is competentie. Competentie komt tot uiting in het ervaren van succes bij het aangaan van uitdagingen die leren met zich meebrengt. Door bij het geven van opdrachten rekening te houden met het niveau van studenten of met hun vaardigheden op het gebied van plannen en organiseren, kunnen docenten bijdragen aan het gevoel van competentie bij hun studenten.[128]

Een ander belangrijk element bij het vergroten van leerbereidheid is het stimuleren van de *interesse* van studenten. Interesse is op een positieve manier gekoppeld aan diepgaande verwerkingsstrategieën en leerprestaties. Wie geïnteresseerd is heeft meer aandacht, kan nieuwe kennis beter relateren aan bestaande voorkennis en ervaart minder problemen bij het vrijmaken van verstandelijke vermogens voor de taakuitvoering. Hierbij kunnen twee typen interesse onderscheiden worden: situationele interesse en persoonlijke interesse. Situationele interesse wordt uitgelokt door een prikkel uit de omgeving, bijvoorbeeld wanneer de docent om aandacht vraagt. Persoonlijke interesse wordt daarentegen juist intern geactiveerd. Een student die persoonlijk geïnteresseerd is, beleeft plezier aan het werken rond een bepaald thema. Het is dan ook wenselijk voor de bevordering van leerbereidheid dat docenten proberen in te spelen op de persoonlijke interesse door studenten hun leerinhoud zelf mee te laten kiezen. Maar een docent kan ook door een prikkelende en boeiende les de situationele interesse van studenten aanspreken wanneer een onderwerp behandeld wordt waarin een student weinig persoonlijk geïnteresseerd is.

Tevens is de *doelmatigheidsbeleving* van de student belangrijk. Het gaat er hierbij om dat een student zichzelf als doelmatig ervaart en gelooft in eigen kunnen. Om deze persoonlijke doelmatigheidsbeleving positief te beïnvloeden, is het belangrijk dat de student succeservaringen opdoet en positieve feedback ontvangt van de docent. Ook de aanwezigheid van rolmodellen is waardevol: gelijkaardige studenten die laten zien dat inspanningen succes hebben.

126 Ryan & Deci, 2000.

127 Kans, Christoffels, Schipperheyn, Groeneveld, Cuppen & Hofland, 2016.

128 Schuit, De Vrieze, & Sleegers, 2011.

De raad constateert dat O&O-fondsen niet voorzien in scholing die gericht is op sectoroverschrijdende mobiliteit. Ook is de besteding van de middelen in deze fondsen niet efficiënt en effectief. Als oplossing voor deze knelpunten pleit de raad voor een persoonlijk postinitieel scholingsbudget. Dit verbetert de toegankelijkheid, kwaliteit en efficientie van scholing na het initiële onderwijs.

5 Aanbeveling 3: zorg voor een persoonlijk postinitieel scholingsbudget

Er zijn verschillende manieren waarop onderwijs voor een leven lang leren gefinancierd kan worden. De raad hecht hierbij aan een aantal uitgangspunten:

- mensen hebben een eigen verantwoordelijkheid om hun employability op peil te houden;
- bepaalde groepen hebben meer baat bij scholing omdat zij nu relatief weinig investeren in scholing;
- scholing moet doelmatig zijn en gerelateerd zijn aan het arbeidsmarktperspectief van de deelnemer; en
- mensen worden ook na het volgen van initieel onderwijs gestimuleerd om te leren.

Daarnaast dient er een gedegen evaluatie en monitoring van (financierings)maatregelen plaats te vinden. Hieronder werkt de raad een voorstel uit over de hervorming van een onderdeel van de financiering van leven lang leren: de O&O-fondsen (Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen).

Wat zijn O&O-fondsen?
Om scholing te stimuleren kent het overgrote deel van de bedrijfstakken O&O-fondsen waaruit de postinitiële scholing van werkenden wordt betaald. In Nederland bestaan circa 140 van dit soort sectorfondsen. Ongeveer 85% van de werknemers valt daaronder. De deelname aan een sectorfonds is meestal in de cao vastgelegd en is in dat geval verplicht. Werkgevers en werknemers dragen 1 tot 2% van de jaarlijkse loonsom af aan het sectorfonds.[129] Daarnaast kunnen fondsen aanspraak maken op subsidies van de Europese Unie of van de nationale overheid. De middelen in de O&O-fondsen worden beheerd door vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties.[130]

O&O-fondsen zijn in veel bedrijfstakken opgericht om de scholingskosten tussen bedrijven te verevenen. Op deze manier betalen alle bedrijven in de bedrijfstak mee aan scholing, ongeacht de scholingsinvestering in eigen werknemers. Hierdoor bestaat er minder onzekerheid over de mogelijkheid dat geschoolde werknemers hun werkgever verlaten en ergens anders gaan wer-

129 Centraal Planbureau, 2016.
130 Groot, 2016.

ken, waardoor de investering door de werkgever verloren gaat.[131] De prikkel voor bedrijven om de eigen werknemers te scholen is hierdoor groter.[132]

Knelpunten omtrent O&O-fondsen

De middelen in de O&O-fondsen worden inefficiënt besteed. De besteding van de O&O-fondsen hangt onder andere af van de overeenstemming die er bereikt wordt tussen de brancheorganisaties en de sociale partners. Als deze overeenstemming er niet is, worden opleidingen niet betaald uit de middelen van de O&O-fondsen. Dit kan leiden tot onderinvesteringen in postinitieel onderwijs. Het beeld bestaat dat veel van de middelen van deze fondsen ongebruikt blijven. Uit onderzoek naar de reserves van O&O-fondsen bleek dat één fonds inderdaad een extreem hoge reserve had van 50 miljoen euro. Alle andere fondsen hadden gemiddeld een reserve van tussen de één à twee maal de jaarlijkse begroting als buffer om de continuiteit van hun activiteiten te waarborgen. De kleinere fondsen gebruiken hun middelen met name voor scholingsactiviteiten. De grotere fondsen besteden daarnaast ook een deel van hun middelen aan activiteiten rondom mobiliteit en flexibiliteit en de inrichting van een scholingsinfrastructuur.[133]

De toegankelijkheid van O&O-fondsen vormt een knelpunt. Mensen hebben namelijk geen toegang tot de O&O-fondsen na het verlies van hun baan, terwijl ze op dat moment scholing het hardst nodig hebben. Werknemers kunnen immers geen aanspraak maken op scholing vanuit het O&O-fonds als ze het bedrijf of de branche (al dan niet gedwongen) hebben verlaten. De gedane afdracht van hun loonsom raken ze op dat moment kwijt. Daarnaast is een nadeel van de opzet van de huidige fondsen dat financiering meestal alleen gebruikt wordt voor scholing binnen een specifieke sector en niet voor omscholing tussen branches onderling.[134] Daardoor dragen O&O-fondsen te weinig bij aan het voorkomen van werkloosheid. O&O-fondsen hebben bovendien als nadeel dat ze alleen bestemd zijn voor werknemers en niet voor zelfstandigen. Vooral werknemers met een flexibel of tijdelijk contract worden benadeeld. Voor hen wordt wel geld afgedragen aan het O&O-fonds, maar zij kunnen hier vanwege hun tijdelijke en korte contract niet van profiteren, omdat scholingsbudgetten niet meegenomen kunnen worden naar andere werkgevers.[135]

Persoonlijk postinitieel scholingsbudget

Om de toegankelijkheid van het scholingsbudget te borgen en de opgespaarde reserves van deze O&O-fondsen beter te benutten, beveelt de raad aan om de O&O-fondsen te hervormen en een persoonlijk (individueel) postinitieel scholingsbudget in te stellen. Het bedrag dat de werkgever nu afdraagt aan het O&O-fonds komt volgens de raad beter tot zijn recht als het gestort wordt in een persoonlijk postinitieel scholingsbudget. Dit persoonlijke budget kan aangesproken worden op het moment dat iemand onderwijs wil volgen.

Onder het huidige systeem kan de werknemer gebruikmaken van de opgebouwde middelen in de O&O-fondsen gedurende het dienstverband. De raad is echter van mening dat het rechtvaardig is wanneer werknemers de beschikking krijgen over de zelf opgebouwde reserves. Zij moeten de mogelijkheid hebben om deze opleidingsgelden naar keuze in te zetten voor oplei-

131 Het is in Nederland echter ook mogelijk een regeling te treffen tussen werkgevers en werknemers omtrent het terugbetalen van studiekosten.

132 Waterreus, 2006.

133 Centraal Planbureau, 2016.

134 Centraal Planbureau, 2016; Groot, 2016.

135 Groot, 2016.

dingen of cursussen die de employability van de werknemer bevorderen in de huidige baan, maar ook bij intersectorale mobiliteit op de arbeidsmarkt of bij werkloosheid. Voor mensen met een tijdelijke aanstelling wordt het dan ook gemakkelijker om deel te nemen aan scholingsactiviteiten en scholing kan dan dienen ter voorbereiding op de overstap naar een andere baan. Het instellen van een persoonlijk scholingsbudget bevordert kortom gelijke kansen voor werkenden, werklozen en werkzoekenden, en leidt tot grotere efficiëntie en meer individuele en maatschappelijke opbrengsten.

Het persoonlijk budget kan volgens de raad, indien nodig, worden aangevuld met scholingsmiddelen van de werkgever (bijvoorbeeld een transitievergoeding) of middelen van de overheid in het kader van activerend arbeidsmarktbeleid. De raad is daarnaast van mening dat de huidige reserves van de O&O-fondsen het best besteed kunnen worden in de regio. Regionaal kan er gekeken worden voor wie het aanbod van scholing het hardst nodig is. De raad denkt hierbij aan mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt, zoals werkzoekenden en zelfstandigen met een inkomen onder het minimumloon.

De raad vindt het onverstandig als de werknemer of werkzoekende alleen réchten kan ontlenen aan het persoonlijke scholingsbudget. Zoals de raad heeft benadrukt in hoofdstuk 4, is er ook een individuele verantwoordelijkheid voor het ondernemen van leeractiviteiten. Volgens de raad staat er dan ook een plicht van de werknemer of werkzoekende tegenover. De raad is van mening dat de werknemer of werkzoekende zijn persoonlijk scholingsbudget moet inzetten om zijn employability op peil te houden. Regionale dienstverleningsinstanties (zoals Werkpleinen) die zich bezig houden met werk, opleiding en re-integratie kunnen dit beoordelen en mensen ondersteunen bij het vinden van een gepaste opleiding of cursus die aansluit bij regionale arbeidsmarktbehoeften. De werknemer of werkzoekende heeft na het aangaan van een overeenkomst met de aanbieder van een opleiding of cursus echter wel de plicht om deze af te ronden.

Om mensen in staat te stellen hun employability op peil te houden, hebben zij toegang nodig tot opleidingsgelden. Het is waarschijnlijk onverstandig om het opgebouwde persoonlijke leven lang leren budget uit te keren in de vorm van geld. Om verkeerde besteding van middelen buiten het scholingsdomein tegen te gaan, kan het opgebouwde budget gespaard en uitgekeerd worden in de vorm van punten of vouchers die kunnen worden ingezet als de werkende of werkzoekende daarvoor kiest. Het beheer van deze opleidingspunten kan volgens de raad belegd worden bij een bestaande instantie, bijvoorbeeld de DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) of bij een nieuw op te richten entiteit. Het onderbrengen van het beheer bij een instantie als DUO heeft als voordeel dat er gebruikgemaakt kan worden van bestaande structuren en kennis; er is ervaring met de taken die moeten worden uitgevoerd en het gaat het ontstaan van versnippering tegen. Bovendien ligt er dan een directe relatie tussen initiële en postinitiële scholing. Het nadeel van het onderbrengen van het beheer bij een bestaande entiteit is dat er waarschijnlijk minder flexibiliteit is in het uitvoeren van de taken; de ervaring opgedaan met de bestaande taken is mogelijk niet het meest efficiënt voor het uitvoeren van de nieuwe taken. Daarnaast kunnen de taken binnen een bestaande instantie ook te divers worden, waardoor specialisatie niet langer mogelijk is.

Over het algemeen kan concurrentie tussen opleidingen de kwaliteit van onderwijs verhogen. Een persoonlijk postinitieel scholingsbudget kan door de vrije inzet van individuele scholingsbudgetten de concurrentie tussen de verschillende aanbieders (zowel publiek als privaat) ver-

groten, waardoor de kwaliteit van scholing kan toenemen.[136] Tevens is het dan niet meer de werkgever die selecteert welke mensen scholing en training volgen. Mensen kunnen zelf kiezen wanneer en aan welke scholing zij hun budget besteden, zolang de scholing gerelateerd is aan verhoging van de inzet op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktperspectief. Dit vergroot de keuzevrijheid en kan de aansluiting tussen de behoefte aan scholing en de gevolgde scholing verbeteren. Vraagsturing vergroot tevens de transparantie in de scholingsmarkt. Om hieraan recht te doen is het wel noodzakelijk dat mensen die scholing inkopen, voldoende informatie hebben over het scholingsaanbod en over de kwaliteit ervan. Daarom zou overwogen moeten worden dat het persoonlijke scholingsbudget alleen ingezet kan worden bij gecertificeerde opleidingen.[137] Dit soort uitvoeringsvraagstukken dient nader uitgewerkt te worden.

136 Groot, 2016.

137 Groot & Maassen van den Brink, 2009.

Afkortingen

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bnp	bruto nationaal product
bol	beroepsopleidende leerweg
CPB	Centraal Planbureau
CVTS	Continuing Vocational Training Survey
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EBB	Enquête Beroepsbevolking
ecbo	expertisecentrum beroepsonderwijs
ECVET	European Credit system for Vocational and Educational Training
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
hbo	hoger beroepsonderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
LFS	Labour Force Survey
lob	loopbaanoriëntatie en -begeleiding
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O-fondsen	Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen
roc	regionaal opleidingencentrum
SBB	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
wo	wetenschappelijk onderwijs

Literatuur

Autor, D.H. & Dorn, D. (2013). The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market. *American Economic Review, 103*(5), 1553-1597.

Autor, D.H., Levy, F. & Murnane, R.J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics, 118*(4), 1279-1334.

Autor, D.H., Katz, L.F. & Kearney, M.S. (2006). *The polarisation of the U.S. labor market*. Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research.

Autor, D.H., Katz, L.F. & Kearney, M.S. (2008). Trends in U.S. wage inequality: Re-assessing the revisionists. *Review of Economics and Statistics, 90*(2), 300-323.

Bol, Th. & Van de Werfhorst, H. (2016). *De link tussen school en werk in een polariserende arbeidsmarkt*. Amsterdam: UvA.

Borghans, A.H. (2006). *"Zonde van de tijd": leren in Nederland vanuit economisch perspectief.* Maastricht: Universiteit Maastricht.

Borghans, A.H., Fouarge, D.J. & De Grip, A. (2011). *Een leven lang leren in Nederland.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Borghans L., Golsteyn B. & De Grip A. (2006). *Meer werken is meer leren. Determinanten van kennisontwikkeling.* 's-Hertogenbosch: CINOP.

Bouma S., Van der Kemp, S., Van Ommeren, M. & De Ruig, L. (2011). *Samen in actie. Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015a). *Arbeidsparticipatie van mbo-schoolverlaters*. Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015b). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering Nederlandse arbeidsmarkt*. Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a). *Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en onderwijsinrichting*. Geraadpleegd op 30 september 2016 via http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82816ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0-1,7,11&D6=a&D7=89-92&VW=T.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b). *Een leven lang leren in Nederland: Een overzicht*. Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016c). *Vooral jongeren werken onder hun niveau.* Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/03/vooral-jongeren-werken-onder-hun-niveau.

Centraal Planbureau (2015a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2015b). *Prikkels mbo aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid.* Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: CPB & SCP.

Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2000). The" what" and" why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological inquiry, 11*(4), 227-268.

Dertigplussers gaan minder aan de studie (2016, 22 februari). *Dagblad Trouw*.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2016a). *Aantal hbo ingeschrevenen.* Geraadpleegd op 30 september 2016 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/hbo-ingeschr/ingeschrevenen-hbo1.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2016b). *Aantal wo ingeschrevenen*. Geraadpleegd op 30 september 2016 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/wo-ingeschr/ingeschrevenen-wo1.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2016c). *Cross-over kwalificaties*, geraadpleegd op 18 juli 2016 via https://duo.nl/zakelijk/middelbaar-beroepsonderwijs/onderwijsvernieuwing/cross-over-kwalificaties.jsp.

Doodkorte, P. & Hermanns, V. (2013). *Spoorboekje transitie jeugdzorg*. Den Haag: Transitiebureau Jeugd.

Dweck, C.S. (2000). *Self-theories: Their role in motivation, personality, and development.* Philadelphia: Psychology Press.

Gemeente Oldambt (2015). *Succesvolle banenmarkt in Winschoten*. Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.gemeente-oldambt.nl/in-oldambt/nieuws/succesvolle-banenmarkt-in-winschoten

Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe. *The American Economic Review, 99*(2), 58-63.

Groeneveld, M., Benschop, M. J. & Olvers, D. (2010). *Kenmerkend vmbo, mbo, havo en vwo. Een overkoepelende publicatie van de onderzoeken onder leerlingen en ouders*. Hilversum: Hiteq.

Groot, W. (2016). *De financiering, organisatie en bekostiging van leven lang leren in Nederland*. Maastricht: TIER.

Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2009). *Werkt het scholingsbudget?* Maastricht: TIER.

Huisman, J., De Bruijn, E., Baartman, L., Zitter, L. & Aalsma, E. (2010). *Leren in hybride leeromgevingen in het beroepsonderwijs. Praktijkverkenning, theoretische verdieping*. 's Hertogenbosch: ecbo.

Jolles, J. (2016) Gevraagd: steun, sturing en inspiratie voor rijpend brein m/v. Verkenning 'De jongens tegen de meisjes': de mbo-student is 'werk in uitvoering'. *Vakblad Profiel 25*(3), 6-9.

Kans, K., Christoffels, I., Schipperheyn, R., Groeneveld, M.J., Cuppen, J. & Hofland, A. (2016). *Leven lang leren: een perspectief vanuit het beroep. Leren voor een sterkere arbeidsmarktpositie*. 's Hertogenbosch: ecbo.

Laming, C. (2016). *Onderwijs in de 21e eeuw*. Lelystad: Profiel Producties bv.

Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2004). Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics, 22*(2), 461-488.

Lyche, C. (2010). *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving*. OECD Education Working Papers, no.53. Parijs: OECD Publishing.

Maassen van den Brink, H., Spork, A. & Bos, V. (2014). *Werk maken van Talent. Boardprogramma Human Capital 2014-2020*. Amsterdam: Amsterdam Economic Board.

MBO Raad (2016b). *Studenten*. Geraadpleegd op 30 september 2016 via https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten.

MBO Raad (2016a). *Loopbaan en burgerschap*. Geraadpleegd op 5 oktober 2016 via https://www.mboraad.nl/themas/loopbaan-en-burgerschap.

Midterm review Centres of expertise & Centra voor innovatief vakmanschap (2014). Geraadpleegd op 22 augustus 2016 via https://www.platformbetatechniek.nl/media/files/publicaties/PBT-Auditrapport%20Dynamiek-Onderweg-okt14-WEB.pdf

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *The approach to Early School Leaving*. Geraadpleegd op 2 september 2016 via http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2014/VSV-Boekje_UK_2014.pdf.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Vastlegging herziene kwalificatiedossiers mbo*. Brief van 6 februari 2015 van de Minister van OCW aan bestuurders van het mbo. Geraadpleegd op 18 juli 2016 via http://www.herzieningmbo.nl/wp-content/uploads/2015/02/Brief-minister-Bussemaker-vaststelling-herziene-kwalificatiedossiers-mbo.pdf

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Leven lang leren*. Brief van 31 oktober 2014 van de ministers van OCW en SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2014-2015, 30012, nr.41.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). *Voortgangsrapportage Leven Lang Leren*. Brief van 26 oktober 2015 van de ministers van OCW en SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2015-2016, 30012, nr.55.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Voortgangsrapportage leven lang leren*. Brief van 20 september 2016 van de ministers van OCW en SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2016-2017, 30012, nr.72.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Actieplan Jeugdwerkloosheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Kabinetsreactie SER-advies zzp.* Brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2010-2011, 31311, nr.71.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Monitor Arbeidsmarkt. April 2016.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *Stelselwijziging jeugdhulp*. Geraadpleegd op 22 augustus 2016 via http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp.

Nationaal Techniekpact 2020 (z.j.). Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.techniekpact.nl/nationaal-techniekpact-2020.

Noorderpoort (2016). *Nieuwe opleiding bij Noorderpoort.* Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.noorderpoort.nl/nieuws/Paginas/Nieuwe-opleiding-bij-Noorderpoort.aspx?utm_source=website&utm_medium=banner&utm_campaign=dienstverlening%20breed.

Onderwijsraad (2003). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009). *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012). *Over de drempel van postinitieel leren.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Meer kansen voor kwetsbare jongeren.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Een eigentijds curriculum.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Een onderwijsstelsel met veerkracht.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015a). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015b). *Meerjarenagenda 2015–2020, werkprogramma 2016*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016b). *Internationaliseren met ambitie*. Den Haag: Onderwijsraad

O&O Platform (2013). *O&O-monitor 2013*. Geraadpleegd op 22 augustus 2016 via http://www.platformoeno.nl/images/stories/POO_OO_Monitor.pdf.

Oosterbeek, H. & Patrinos, H. (2009). Financing lifelong learning. *Empirical Research in Vocational Education and Training 1*(1), 19-37.

Organisation for Economic Coordination and Development (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*: *Volume 1: Specail features: Governance, Funding, Quality.* OECD Publishing.

Organisation for Economic Coordination and Development (2015). *Education at a glance 2015*: *OECD Indicators*. Parijs: OECD Publishing.

Provincie Groningen (2015). *Werk centraal in nieuw programma economie en arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/werk-centraal-in-nieuw-programma-economie-en-arbeidsmarkt/.

Provincie Noord-Brabant (z.j.). *Partners arbeidsmarkt.* Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/economie-en-werk/arbeidsmarkt/organisatie-en-samenwerking/partners-arbeidsmarkt.aspx.

Provincie Noord-Holland (z.j.). *Arbeidsmarkt en onderwijs.* Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Arbeidsmarkt_Onderwijs.

Rathenau Instituut (2015). *Werken aan de robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Regeerakkoord Vlaamse regering: 2014-2019 (2014). Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via http://www.bloso-kics.be/vlaamseregering/Documents/Vlaams%20regeerakkoord/140723_Vlaams_Regeerakkoord_2014-2019.pdf.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2016a). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. Maastricht: ROA.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2016b). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2015*. Maastricht: ROA.

Romeijn, G. (2012). *Sharing van leermiddelen, bronnen en materialen binnen het CGO draagt bij aan het leren van mbo studenten*. Geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30543548/Romeijn_Guido_110468_1112_MLI-1-LTO-versie_5-def.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1471876658&Signature=Eo9tq9Xsn8G3%2BLA8U76ntV4VNpw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSharing_van_leermiddelen_bronnen_en_mate.pdf.

Rud, I., Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2016). *Onderwijs- en Arbeidsmarktmonitor Metropoolregio Amsterdam.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (TIER).

Ryan, R.M. & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American psychologist, 55*(1)*,* 68-78.

Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (2016). *SBB Barometer van de stage- en leerbanenmarkt juni 2016*. Zoetermeer: SBB.

Schuit, H., De Vrieze, I. & Sleegers, P. (2011). *Leerlingen motiveren: een onderzoek naar de rol van leraren.* Heerlen: Ruud de Moor Centrum/Open Universiteit.

Sloesen, L. (2016). Vaker samen studenten opleiden. *Vakblad Profiel 25*(2), 9.

Smits, W. & De Vries, J. (2015). Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. *Economisch Statistische Berichten,100(4701)*, 24-25.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Aanbod van arbeid.* Den Haag: SCP.

Ter Weel, B. (2012). *Loonongelijkheid in Nederland stijgt.* Den Haag: CPB.

Ter Weel, B. & Kok, S. (2013). *Taken en vaardigheden in beeld: de Nederlandse arbeidsmarkt in taken*. Den Haag: CPB.

Theisens, H. (2014). *De toekomstbestendigheid van het Nederlandse onderwijssysteem*. *Startdossier in opdracht van de Onderwijsraad.* Geraadpleegd op 3 oktober 2016 via https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/ volledig/De-toekomstbestendigheid-van-het-Nederlandse-Onderwijssysteem.pdf.

UWV & SBB (2016). *Basiscijfers Jeugd. Informatie over de arbeidsmarkt, het onderwijs en stages en leerbanen in Nederland, juni 2016.* Zoetermeer: SBB.

Van Beek, K. & Doorten, I. (2009). *Een andere kijk op talent*. Den Haag: RMO/RVZ.

Van den Berge, W. & Ter Weel, B. (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: CPB.

Van den Bulk, L. (2011). *Later kan ik altijd nog worden wat ik wil. Statusbeleving, eigenwaarde en toekomstbeeld van leerlingen in het voortgezet onderwijs, met de nadruk op de relatieve positie van vmbo-leerlingen.* Antwerpen/Apeldoorn: Garant Uitgevers nv.

Van Delden, P. (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. *MO, 64(*3*),* 5-20.

Van Dijk, J. (2016). Arbeidsmarktpositie van mbo-leerlingen verdient extra aandacht. *Vakblad Profiel 25*(2), 22-24.

Vanhoof, J., Van De Broek, M., Donche, V. & Van Petegem, P. (2012). *Leerbereidheid van leerlingen aanwakkeren: principes die motiveren , inspireren en werken.* Leuven: Acco.

Van de Werfhorst, H.G. (2009). *Education, inequality, and active citizenship: Tensions in a differentiated schooling system*. AIAS working paper 73. Geraadpleegd op 23 september 2016 via http://archive.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP73.pdf.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *Van onderwijs naar arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 4 oktober 2016 via https://vng.nl/files/vng/20150707-regionaal-onderwijsbeleid.pdf.

Visser, K., Westerhuis, A. & Hövels, B. (2009). *De positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland. Studie naar de multifunctionaliteit van beroepsonderwijs op middelbaar niveau in de Verenigde Staten en enkele Europese landen.* Geraadpleegd op 3 oktober 2016 via https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/positie-van-middelbaar-beroepsonderwijs-in-het-buitenland.pdf.

Waterreus, I. (2006). *Financieringsmechanismen in het Nederlands onderwijs*.

Westerhuis, A., Christoffels, I., Van Esch, W. & Vermeulen, M. (2015). *Balanceren van belangen; de Onderwijsraad over beroepsgericht opleiden.* Geraadpleegd op 3 oktober 2016 via https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Balanceren-van-belangen.pdf.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag: WRR.

Zich, J. (2003). *Don Quixote's Lessons for Leadership*. Geraadpleegd op 19 augustus 2016 via http://www.gsb.stanford.edu/news/headlines/james-march-what-don-quixote-teaches-us-about-leadership). Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

Zitter, I. & Hoeve, A. (2012). *Hybride leeromgevingen: het verweven van leer- en werkprocessen.* 's Hertogenbosch: ecbo.

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw N. Adèr	MBO Raad, bedrijfstakgroep strategie en ontwikkeling
Mevrouw C. van Ark	Beweging 3.0
Mevrouw M. Baanstra	NCOI Opleidingen
De heer R. Baarda	Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
De heer A. Bell	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Mevrouw H. Beurskens	MBO Raad
De heer B. Boon	Gemeente Oldambt
Mevrouw B. Boots	Platform Bèta Techniek
Mevrouw A. Brugman	Zorggroep Vivium Naarderheem
Mevrouw B. Claassen	Sociaal-Economische Raad
Mevrouw S. van Cuijlenborg	MBO Raad, bedrijfstakgroep Voedsel, groen en gastvrijheid
De heer H. Dahlmans	MBO Raad, bedrijfstakgroep Zorg
De heer R. ten Damme	NCOI Opleidingen
Mevrouw I. Delies	Stenden Hogeschool
Mevrouw P. Deveneijns	MBO Raad
Mevrouw P. Dorsemager	MBO Raad, bedrijfstakgroep ICT en creatieve industrie en Zorg
De heer G. Gerding	MBO Raad, bedrijfstakgroep Specialistisch Vakmanschap en ICT en creatieve industrie
Mevrouw K. Geurts	MBO Raad, bedrijfstakgroep Handel
De heer R. Gitz	Da Vinci College
Mevrouw R. Groenenberg	Onderzoek en advies macrodoelmatigheid MBO
Mevrouw J. Groot	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw R. Heegsma	Beweging 3.0
Mevrouw M. Hensels	MBO Raad, bedrijfstakgroep Techniek en Gebouwde omgeving
De heer E. de Jaeger	ROC van Amsterdam
De heer K. Kans	Expertisecentrum beroepsonderwijs
Mevrouw Y. Kanselaar	ROC Zadkine
De heer K. Kloosterman	Alumnus ROC Mondriaan
Mevrouw K. Lukassen	MBO Raad, bedrijfstakgroep Zorg, Welzijn en Sport
Mevrouw A. de Moor	MBO Raad, bedrijfstakgroep Handel
De heer A. de Moor	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S. Mul	MBO Raad, bedrijfstakgroep Techniek en Gebouwde omgeving
De heer A. Owed	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer E. Pierik	MBO Raad
De heer R. Roborgh	Universiteit Maastricht
De heer R. Romme	MBO Raad
De heer R. Sikkel	Alumnus ROC Mondriaan
De heer P. Speekenbrink	ROC Zadkine
Mevrouw A. Spork	Gemeente Amsterdam
Mevrouw Y. van der Steenhoven	MBO Raad, bedrijfstakgroep Zakelijke dienstverlening en veiligheid

De heer D. Terpstra	Platform Bèta Techniek en Zorgpact
De heer P. Veelenturf	MBO Raad, bedrijfstakgroep Werkgeverszaken
De heer. R. Vervoorn	MBO Raad, bedrijfstakgroep Voedsel, groen en gastvrijheid
De heer F. Vintges	ROC Zadkine
Mevrouw N. de Vries	NCOI Opleidingen
Mevrouw A. van Wanroij	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J. Woudstra	MBO Raad, bedrijfstakgroep Strategie en ontwikkeling

Bijlage 1

Kerncijfers middelbaar opgeleiden

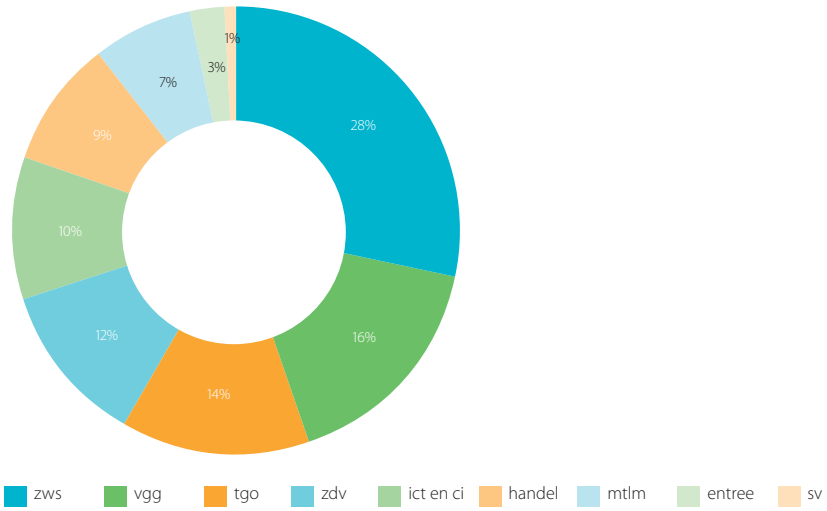
Aantal mbo-opgeleiden

In 2014 heeft 18% van de beroepsbevolking een mbo-diploma op niveau 2 of 3 als hoogst behaald onderwijsniveau. 13% van de beroepsbevolking heeft een mbo 4-opleiding afgerond als hoogst behaald onderwijsniveau. Opgeteld behoort 31% van de beroepsbevolking dus tot de middelbaar opgeleiden. 14% van de beroepsbevolking heeft een vmbo-bl (basisberoepsgerichte leerweg), vmbo-kl (kaderberoepsgerichte leerweg) of mbo 1-opleiding als hoogst behaald onderwijsniveau.[138]

Aantal studenten in het mbo

Ruim 490.000 studenten volgen in het schooljaar 2015-2016 mbo-onderwijs. De meeste studenten (51,5%) volgen onderwijs op niveau 4. De kleinste groep (2,7%) volgt onderwijs op niveau 1. Op niveau 2 zijn er 91.000 studenten (18,8%) en op niveau 3 131.000 (27%).[139] Ter vergelijking: 441.969 studenten studeren aan een hogeschool en 259.354 studenten volgen universitair onderwijs.[140] De verdeling van mbo-studenten over sectoren is in het studiejaar 2015-2016 als volgt.

Figuur 1: Percentage studenten mbo naar sector



Gebruikte afkortingen:

zws: zorg, welzijn en sport

vgg: voedsel, groen en gastvrijheid

tgo: techniek en gebouwde omgeving

zdv: zakelijke dienstverlening en veiligheid

Ict en ci: informatietechnologie en creatieve industrie

mtlm: mobiliteit, transport, logistiek en maritiem

sv: specialistisch vakmanschap

Bron: MBO Raad, 2016b.

78% van de mbo-studenten volgt in het studiejaar 2015-2105 de beroepsopleidende leerweg (volledig dagonderwijs met praktijkstages), 20% volgt de beroepsbegeleidende leerweg (werkend leren). Bijna 2% is examendeelnemer.[141]

138 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016a.

139 MBO Raad, 2016b.

140 Dienst Uitvoering Onderwijs, 2016a, 2016b.Ingeschrevenen, peildatum 1 oktober 2015.

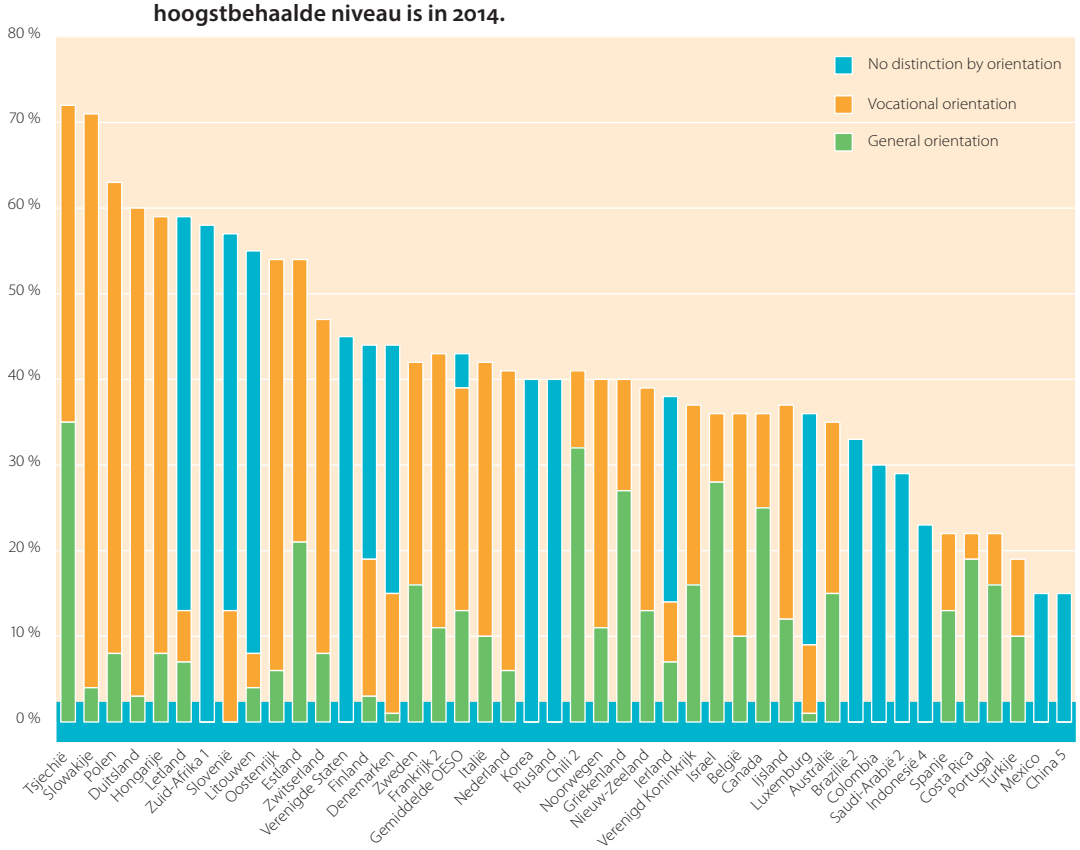
141 MBO Raad, 2016b.

Nederland in internationaal opzicht

Nederlandse jongvolwassenen zijn in de EU bovengemiddeld vaak hoogopgeleid: bijna 45%, tegenover het EU-gemiddelde van 38% in 2014. Gemiddeld heeft in de 28 EU-landen 45% van de 30-34-jarige bevolking een opleiding op hoger secundair niveau (mbo-2/3/4 of de bovenbouw havo/vwo) afgerond.[142] In Nederland had 40,1% van de 30-34-jarige bevolking dit niveau als eindonderwijs. Duitsland en enkele Midden- en Oost-Europese landen (onder andere Tsjechië en Slowakije) hebben een sterke traditie van beroepsopleidingen en veel gediplomeerden op het hoger secundaire niveau. Meer dan de helft tot tweederde van de bevolking van 30-34 jaar in die landen heeft in 2014 een afgeronde opleiding op dat niveau.[143]

Een internationale vergelijking van de groep mensen van 25-64 jaar met een opleiding op hoger secundair niveau geeft het volgende beeld.

Figuur 2. Percentage van 25-64-jarigen voor wie hoger secundair (havo-vwo, 'general orientation') of middelbaar beroepsonderwijs (mbo-2/3/4, 'vocational orientation') het hoogstbehaalde niveau is in 2014.



Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015; chart A1.3.

Nederland toont zich hiermee in internationaal opzicht als enigszins bovengemiddeld op het gebied van beroepsonderwijs ('vocational education', oranje kolom in de grafiek): het OESO-gemiddelde is 26%, dat van Nederland 35%.

142 Het Nederlandse middelbare beroepsonderwijs hoort volgens de internationale classificatie (International Standard Classification of Education) tot 'upper secondary education'; Visser, Westerhuis & Hövels, 2009.

143 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.

ONDERWIJSRAAD

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt behoeft voortdurend aandacht. De arbeidsmarktpositie en de geringe scholingsdeelname in het kader van een leven lang leren maken vooral de positie van middelbaar opgeleiden zorgelijk. Daarom richt de Onderwijsraad zich in dit advies op middelbaar opgeleiden en de rol van een leven lang leren bij het verbeteren van hun perspectieven op de arbeidsmarkt.

De raad pleit in de eerste plaats voor een betere aansluiting tussen een brede doelstelling van een leven lang leren en de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen de verschillende partijen die daarvoor nodig is, kan het beste van de grond komen op regionaal niveau (regioregie). In de tweede plaats dient de aandacht voor een leven lang leren in het middelbaar beroepsonderwijs versterkt te worden. En ten derde is de raad voorstander van het hervormen van de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen en het instellen van een persoonlijk budget voor postinitiële scholingsactiviteiten. Werknemers kunnen dit budget gebruiken voor het verbeteren van hun 'employability' in de huidige baan, maar kunnen het ook inzetten bij intersectorale mobiliteit of bij werkloosheid.