

Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover?

Een onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad

Februari 2012

Bart Golsteyn

Netwerk Sociale Innovatie
Universiteit Maastricht

Voorwoord

De Onderwijsraad heeft het Netwerk Sociale Innovatie van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Universiteit Maastricht gevraagd een onderzoek te doen naar de vraag waarom leven lang leren in Nederland niet van de grond is gekomen ondanks dat er veel beleidsadviezen over het onderwerp zijn verschenen.

Een woord van dank gaat uit naar Judith Soons, Frank Cornelissen en Adrie van der Rest voor hun waardevolle feedback.

Hoofdstuk 1

Introductie

1.1 Achtergrond

Beleidsmakers proberen al vele jaren te stimuleren dat mensen gedurende hun werkzame leven blijven leren. Leven lang leren wordt met name belangrijk geacht omdat het mensen flexibel inzetbaar maakt op een arbeidsmarkt die naar verwachting steeds sneller zal veranderen.¹

Leven lang leren behelst in principe alle leeractiviteiten van een individu tijdens het leven. Hieronder vallen formele leeractiviteiten zoals opleidingen en cursussen maar ook non-formele of informele leeractiviteiten zoals leren tijdens het werken.² Vaak wordt leven lang leren echter gedefinieerd als postinitieel onderwijs.³ Een reden hiervoor is dat het volgen van opleidingen en cursussen eenvoudiger te meten is dan de mate waarin men leert door taken te verrichten op het werk of buiten werktijd om.⁴

Een veel gebruikte indicator van de mate waarin een leven lang wordt geleerd in een land is het deel van de 25-64-jarigen dat een opleiding of cursus gevolgd heeft in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek.⁵ Zo gemeten was in 2000 de gemiddelde participatie aan leven lang leren in de EU (27 landen) 7,1%. In Lissabon werd in 2000 het doel gesteld dat in 2010 gemiddeld over de Europese landen 12,5% van de 25-64-jarigen deel zou nemen aan een leven lang leren. De lidstaten mochten zelf bepalen wat hun bijdrage hieraan zou zijn. Nederland voldeed in 2000 al aan dit doel. Destijds nam 15,5% van de Nederlanders deel aan

¹ Er worden meerdere argumenten gegeven voor leren op latere leeftijd. Een aantal van deze zullen later in dit rapport aan de orde komen.

² Wat zich op een school of opleidingsinstituut afspeelt, wordt met formeel leren aangeduid. Het gaat om intentionele en systematische overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes (doorgaans met de nadruk op kennis). Met non-formeel leren wordt intentioneel en systematisch leren bedoeld in een ander institutioneel verband dan een onderwijsinstituut. Met informeel leren wordt het leren bedoeld dat zich, min of meer spontaan, voordoet in contexten die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn (Onderwijsraad (2009), "Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen").

³ Het CBS definieert postinitieel onderwijs als het onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Tot het initiële onderwijs behoort de scholing die mensen doorlopen voordat ze de arbeidsmarkt betreden, zoals het voltijd voortgezet onderwijs en aansluitende vervolgoopleidingen in het mbo (inclusief bbl), hbo en wo.

⁴ Uit onderzoek blijkt echter dat postinitieel onderwijs maar een fractie van het totale leerproces meet. Er wordt buiten opleidingen en cursussen veel geleerd tijdens het werk. Gemiddeld geven respondenten in Nederland aan dat zij gedurende 31% van de werktijd leerzame taken vervullen. Dit leren neemt af tijdens het werkzame leven maar blijft toch een aanzienlijk deel van de tijd innemen: van 40% op 25 jarige leeftijd tot 25% op 60 jarige leeftijd (Borghans, Golsteyn en de Grip (2006), "Meer Werken is Meer Leren", ROA/CINOP).

⁵ Het CBS beschouwt deze indicator als een ruwe indicator. Daarom heeft het CBS zelf een indicator post-initieel onderwijs ontwikkeld die de deelname aan deeltijd- of voltijdopleidingen meet indien men het initiële onderwijs voor een minimaal duur van vijf jaar heeft verlaten. De Europese indicator "life-long learning" telt iedereen tussen 25 en 65 jaar mee die aan een opleiding/cursus deelneemt, dus ook studenten uit het initieel onderwijs (ouder dan 25). Jongeren (jonger dan 25 jaar) die het initieel onderwijs hebben verlaten en een cursus of opleiding volgen, worden niet meegerekend. De trends in de CBS en life-long learning maatstaven lopen iets uiteen, maar laten wel ongeveer dezelfde ontwikkeling zien in deelname binnen de totale bevolking (CBS, Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2009).

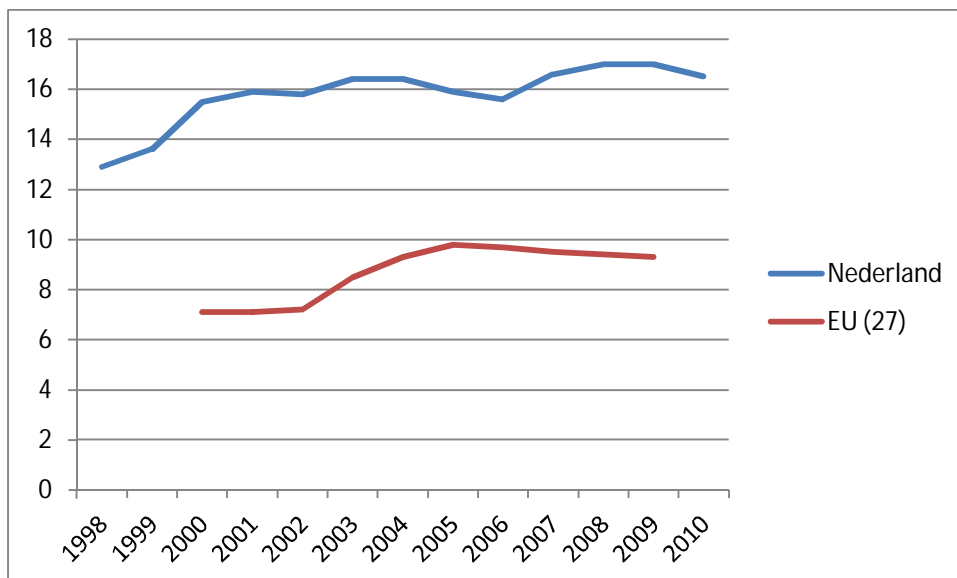
een cursus of opleiding in de vier weken voor het onderzoek. Nederland stelde zich in 2000 echter zelf tot doel om een participatie van 20% te halen in 2010.

Zowel de EU als Nederland haalde de doelstelling in 2010 niet. In Nederland nam in 2010 16,7% van de ondervraagden deel aan een cursus of opleiding in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek. Hoewel de doelstellingen voor 2010 niet zijn gehaald, hebben de lidstaten inmiddels een hogere ambitie uitgesproken voor 2020. De nieuwe Europese doelstelling ligt op 15% deelname aan een leven lang leren. Nederland heeft zichzelf als doel gesteld om 20% in 2020 te halen.

Uit deze gegevens blijkt dat er in Nederland relatief aan andere landen in Europa veel postnitiële scholing gevolgd wordt op latere leeftijd, maar dat de deelname eraan niet sterk genoeg groeit over de tijd, afgezet tegen de doelen die door de overheid zijn gesteld. Vergeleken met andere landen in Europa, zoals de Scandinavische landen waar een zeer hoog percentage van de bevolking op latere leeftijd scholing volgt, valt het groeitempo van de leven lang leren indicator in Nederland van 2000-2010 laag uit.⁶

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van leven lang leren in Nederland van 1998-2010 weer. De deelname aan het postnitiële onderwijs blijkt tot 2001 gegroeid te zijn maar sindsdien stabiel te zijn gebleven.

Figuur 1
Leven lang leren in Nederland en de EU, 1998-2010



Bron: European Labour Force Survey

⁶ Nieuwenhuis, L., Gelderblom, A., Gielen, P. en Collewet, M. (2011), "Groeitempo Leven Lang Leren, Een internationale vergelijking", IVA/SEOR.

Leven lang leren vanuit economische optiek

Twee vragen die bij het stimuleren van leven lang leren opkomen zijn waarom mensen op latere leeftijd eigenlijk zouden moeten leren en waarom de overheid zou moeten stimuleren dat mensen leven lang leren.

Scholing heeft het hoogste rendement als het op zo jong mogelijke leeftijd wordt gevolgd. Veel argumenten die gegeven worden om leren op latere leeftijd te stimuleren zoals productiviteitsstijging, verbetering van gezondheid, en verlaging van criminaliteit zijn in feite argumenten voor scholing in het algemeen. Omdat scholing op jongere leeftijd rendabeler is dan op latere leeftijd, zijn deze argumenten in feite dan ook argumenten om initieel onderwijs te stimuleren en niet postinitieel onderwijs.

Een belangrijke reden die mensen zelf geven voor het volgen van scholing na het initiële onderwijs is dat men eerdere beslissingen met betrekking tot leren zoals de studiekeuze of het uitblijven van investeringen in scholing wil corrigeren. Leren op latere leeftijd geeft ruimte voor meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, maar er zijn ook hoge kosten aan verbonden. Postinitieële scholing kan bijvoorbeeld helpen om een eerdere verkeerde studiekeuze te corrigeren maar in termen van efficiëntie zou het wellicht beter zijn om financiële middelen in te zetten op het verhogen van de kwaliteit van studiekeuzebegeleiding in het initiële onderwijs dan om postinitieel onderwijs te stimuleren.⁷

Er zijn echter gegronde redenen om op latere leeftijd te leren. Kennisveroudering en het efficiënter kunnen leren tijdens het werk zijn vanuit theoretisch perspectief redenen om op latere leeftijd te leren. Hiermee is overigens niet gesteld dat dit leren in de vorm van een opleiding of cursus moet zijn. Er wordt op latere leeftijd veel meer informeel geleerd dan dat er opleidingen of cursussen worden gevolgd.⁸

Overheidsingrijpen op de postinitieële scholingsmarkt is vanuit economische optiek te rechtvaardigen omdat er sprake is van marktfalen. De baten van scholing zijn voor bepaalde groepen – zoals werklozen – onzeker en deze groepen zullen daarom zelf te weinig geneigd zijn om te investeren in scholing. Hiernaast ligt er een functie voor de overheid om opleidingen, cursussen of werkervaring te normeren.⁹

1.2 Onderzoeksvraag

In de afgelopen jaren zijn er veel adviezen en beleidsplannen uitgebracht met betrekking tot leven lang leren. Desondanks lijkt de deelname aan postinitieële scholing in Nederland niet veel gegroeid te zijn. Hierdoor wordt door sommigen geopperd dat er meer over het

⁷ Borghans, L. en Golsteyn, B. (2003), “De Omvang, Ontwikkeling en Betekenis van Uitgesteld Leren”, in ROA: De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2008.

⁸ Borghans, L., Golsteyn, B. en de Grip, A. (2006), “Meer werken is meer leren”, ROA/CINOP.

⁹ Baarsma, B. en Theeuwes, J., (2010), “Vouchers voor Vaardigheden”, SEO.

stimuleren van een leven lang leren gepraat wordt dan er daadwerkelijk actie wordt ondernomen op dit terrein.¹⁰

In dit rapport zal worden onderzocht waarom adviezen het leven lang leren niet voldoende hebben weten te stimuleren.

Deze vraag ligt in het verlengde van de vraag die de Onderwijsraad van de Tweede Kamer heeft gekregen: *“Hoe kunnen we ervoor zorgen met behulp van postinitieel leren dat laagopgeleiden duurzaam inzetbaar worden en blijven, op de arbeidsmarkt, en maatschappelijk kunnen blijven participeren in een veranderende samenleving?”*

1.3 Aanpak

Een eerste stap in dit onderzoek is het selecteren van de adviezen die in de analyse worden betrokken. Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal onderzoeksrapporten, adviezen, beleidsplannen en –initiatieven met betrekking tot leven lang leren sinds 1996. De tabel laat zien dat er zeer veel rapporten en adviezen zijn uitgebracht over leven lang leren.

Als selectiecriteria is er voor gekozen om adviezen te bestuderen waarvan verwacht kan worden dat ze veel invloed hebben gehad op beleid. Immers, van deze adviezen is de kans groot dat ze in de beleidswereld navolging hebben gekregen. Als er alleen gepraat wordt over leven lang leren en geen actie ondernomen, dan zullen zelfs deze adviezen geen navolging hebben gekend.¹¹

De adviezen die waarschijnlijk veel navolging hebben gekregen zijn adviezen van organen die dicht bij het Nederlandse beleid staan: de Sociaal-Economische Raad, de Onderwijsraad en de Denktank Leren en Werken.¹² Deze organen fungeren veelal als doorgeefluik tussen de onderzoekswereld en de beleidswereld. Bepaalde resultaten uit onderzoeksrapporten liggen ten grondslag aan de adviezen van de SER, Onderwijsraad en de Denktank en worden derhalve (indirect) meegenomen in de analyse. Voor zover de organen andere onderzoeksresultaten niet in hun adviezen betrokken hebben, zullen deze in dit rapport buiten beschouwing blijven. Vanwege deze selectie, bieden de resultaten uit dit onderzoek eerder een antwoord op de vraag of adviezen überhaupt opgepikt worden door de beleidswereld dan op de vraag of het beleid over het algemeen onderzoeksresultaten navolgt.

¹⁰ Theo Bovens, voorzitter van het College van Bestuur van de Open Universiteit Nederland, sprak van een 'leven lang leuteren' bij de opening van het academisch jaar in 2008-2009.

¹¹ Er is gekozen om de gang van zaken rondom leven lang leren in het afgelopen decennium te bekijken. Deels omdat het te ver zou voeren om verder terug de tijd in te gaan (zie tabel 1) en deels omdat er in het afgelopen decennium zeer veel adviezen zijn gegeven op het gebied van leven lang leren.

¹² De keuze voor de adviezen van SER, Onderwijsraad en de Denktank is gemaakt door de auteur en niet door de opdrachtgever. Het oordeel over welke adviezen een grote kans hebben om opgepikt te worden door het beleid is tot op zekere hoogte subjectief. Voor adviezen van andere instellingen zoals de RWI geldt wellicht ook dat zij dicht bij het Nederlandse beleid staan maar deze adviezen wordt slechts zijdelings besproken in het rapport (zie appendix 1-3) vanwege de grote overlap tussen de adviezen.

Een ander punt van aandacht is dat de analyse slechts een indicatie kan geven van de mate waarin adviezen worden opgevolgd. Het meten van causale effecten van adviezen is niet mogelijk. Beleid wordt vaak met een tijdsvertraging gevormd waardoor moeilijk te achterhalen is welk advies het beleid in gang heeft gezet. Er verschijnen ook steeds nieuwe adviezen, die vaak een inspiratiebron vormen voor elkaar of elkaar deels overlappen, waardoor niet te achterhalen is op basis van welk advies het beleid gevormd is. Als voorbeeld wordt in Appendix 1 de adviezen uit het belangrijke rapport “Beyond Rhetoric” van de OECD (2003) besproken, in Appendix 2 het actieplan “Een open en flexibele infrastructuur voor leven lang leren” (RWI, 2008) en in Appendix 3 de adviezen uit het rapport “Groeitempo leven lang leren” (IVA/SEOR, 2011). Uit de appendices blijkt dat de adviezen uit de rapporten deels overlappen met de adviezen die in het onderhavige rapport worden besproken.

Er is gekozen om de navolging van vier adviezen te onderzoeken. In het advies “Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie” van de SER uit 2002 is onder meer opgenomen dat de EVC met grote spoed operationeel moet worden gemaakt en dat persoonlijke ontwikkelingsplannen, individuele leerrekeningen, en persoonlijke ontwikkelingsrekeningen gestimuleerd moeten worden. De Onderwijsraad (2003) adviseert in “Werk maken van een leven lang leren” onder andere over financiering en certificering van leeractiviteiten. In “Tijd voor ontwikkeling” uit 2009 adviseert de Denktank onder andere om een werkleercontract verplicht te stellen, om persoonlijke opleidingsbudgetten te financieren en uitkeringsgerechtigden te verplichten om zich te scholen. De Onderwijsraad (2009) adviseert in “Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen” onder meer om een afzonderlijke instantie te belasten met het inschalen van opleidingen in een nationaal kwalificatiekader voor non-formeel leren en de vraag naar leren te versterken via het verstrekken van open leermiddelen.

De volgende aspecten zullen bij de bestudering van deze adviezen aan de orde komen:

1 Inhoud van het advies

Wat zijn de hoofdargumenten waarom beleid gewenst is?

Wat zijn de beleidsmaatregelen die er worden geadviseerd?

Op welke groep richt het beleid zich?

Bij wie wordt de verantwoordelijkheid gelegd?

Zijn de adviezen evidence-based?

2 Beleidsmaatregelen als gevolg van het advies

Wat zijn de concrete beleidsmaatregelen of -plannen als gevolg van het advies?

3 Zijn de doelen bereikt?

Evaluatie van de beleidsdoelen

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft weer welk overheidsbeleid er gevormd is naar aanleiding van de adviezen van de SER (2003) en Onderwijsraad (2003) en in welke mate het beleid navolging heeft gekregen. Hoofdstuk 3 bekijkt de navolging van de adviezen van de Denktank Leren en Werken (2009). Hoofdstuk 4 analyseert in hoeverre de adviezen van het rapport van de Onderwijsraad uit 2009 werden opgevolgd. Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting en de belangrijkste conclusies.

Tabel 1

Overzicht van een aantal onderzoeksrapporten, adviezen, beleidsplannen en beleid met betrekking tot leven lang leren

	Nederlandse onderzoeksrapporten (aangevuld vanaf 1997)	Adviezen	Beleidsvoornemens	Beleid
1983		Commissie Wagner		
1986			Notitie 'Hoofdlijnen van beleid inzake sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (OCW)	
1990		Commissie Rauwenhoff		
1993			Nota "Blijven leren" (OCW)	
1994		Kwaliteiten erkennen (Commissie Erkenning van Verworven Kwalificaties)		Oprichting Commissie Erkenning van Verworven Kwalificaties
1995				WEB Wet Educatie en Beroepsonderwijs
1996		Werken aan je werkring (StvdA)	EC roept 1996 uit tot jaar van het leven lang leren	
1997	Werkgelegenheid en scholing 1996 (ROA)			
1998	Werkgelegenheid en scholing 1997 (ROA) Employability in bedrijf: naar een employability index voor bedrijfssectoren (ROA)	Een leven lang lerend werken (StvdA)	Nationaal actieprogramma "Een leven lang leren" (OCW)	
1999		De fles is half vol! (EZ)		
2000	Werkgelegenheid en scholing 1999 (ROA) Een leven lang leren? Competentieontwikkeling in de informatiesamenleving (Glastra, Meijers)		Lissabonstrategie (EC) Een Europese ruimte voor levenslang leren (EC) Een memorandum over levenslang leren (EZ) In goede banen: een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt	Oprichting Werkgroep Wegnemen Knelpunten Arbeid (EZ in samenwerking met OCW, SZW en sociale partners) Oprichting Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (OCW, EZ, SZW) Oprichting Projectbureau Investors in People
2001	Lifelong learning in the Netherlands, The state of the art in 2000 (CINOP) Een leven lang leren: elementen voor een beleidsagenda. De zes aandachtspunten uit het Europese memorandum in Nederlands perspectief (CINOP) Gebruik en effecten van de scholingsaftrek (SEOR) De determinanten van deelname aan scholing van werkenden: met speciale aandacht voor de effecten van fiscale stimulering, (SCHOLAR)	Werk maken van employabilitybeleid (StvdA)	Naar een stevig fundament voor de kennissamenleving (Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing) Slagvaardig scholen (werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) Reactie minister op "Slagvaardig scholen"	Oprichting Kenniscentrum EVC (STOAS, CINOP, CITO, Ministeries)

2002	<p>Werkgelegenheid en scholing 2001 (ROA)</p> <p>Rekenen op persoonlijke ontwikkeling. Opties bij de invoering van een persoonlijke ontwikkelingsrekening in Nederland (Berenschot/PWC)</p> <p>Wat kan EVC opleveren? Onderzoek naar het rendement van EVC in de Nederlandse praktijk anno 2002 (LEMMA BV)</p>	<p>Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie (SER)</p>	<p>Beleidsagenda leven lang leren (OCW, SZW, EZ, BZK)</p> <p>Persoonlijke ontwikkelingsrekeningen. Opties en maatregelen (EZ)</p>	
2003	<p>Is leren leuk? De motiverende invloed van het persoonsgebonden opleidingsbudget (Meijers, Teerling)</p> <p>Individuele leerrekeningen als strategie voor een leven lang leren. Begripsbepaling en instrumentontwikkeling (CINOP)</p>	<p>Leren in een kennissamenleving (Onderwijsraad)</p> <p>Werk maken van een leven lang leren (Onderwijsraad)</p>		
2004	<p>Werkgelegenheid en scholing 2003 (ROA)</p> <p>Experimenting with individual learning accounts: making up the balance (CINOP)</p> <p>Werkt scholing voor werklozen? Literatuurstudie (SEOR)</p>	<p>Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs (Onderwijsraad)</p>	<p>Nota "De kenniseconomie in zicht"</p> <p>Kabinetsreactie op "Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie" (SER, 2002)</p> <p>Actieplan leven lang leren (OCW, EZ, LNV, Staatssecretaris SZW)</p>	
2005	<p>Belevingsonderzoek leven lang leren (CO-efficiënt)</p> <p>WVA-Startkwalificatie: uitvoering, gebruik en effecten (SEOR)</p> <p>Gebruik en effectiviteit van aftrek scholingsuitgaven (SEO)</p> <p>Postinitiële scholing: van patstelling naar pact (OSA)</p> <p>Lager opgeleiden in beweging; employability van lager opgeleiden, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden (TNO)</p>	<p>Leren excelleren. Talenten maken het verschil (Innovatieplatform)</p>	<p>Leren en Werken versterken; plan van aanpak 2005-2007 (Projectdirectie)</p> <p>Kabinetsnotitie "Duale trajecten"</p> <p>Commentaar SER op actieplan leven lang leren</p>	<p>Installatie Projectdirectie Leren en Werken (OCW, SZW)</p> <p>Stimuleren EVC en Ervaringscertificaat</p> <p>Stimuleren duale trajecten</p>
2006	<p>Meer werken is meer leren (ROA/CINOP)</p>	<p>Naar een brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid (StvdA)</p>		<p>2006-2009 Beleid inzake leerwerkbanen (duale trajecten)</p>
2007	<p>Evaluatie afdrachtsvermindering onderwijs van de WVA (SEOR)</p>			
2008	<p>Een open en flexibele infrastructuur voor leven lang leren (RWI)</p> <p>Palet van de non-formele educatie in Nederland (CINOP)</p> <p>Een brede verkenning van een leven lang leren (CINOP)</p> <p>Leven lang leren voor vitaliteit: Een voorstudie tbv ontwikkeling en onderzoek (CINOP)</p>	<p>Onderwijs en open leermiddelen (Onderwijsraad)</p>	<p>Doorpakken met Leren en Werken: plan van aanpak 2008-2011 (OCW/SZW)</p>	<p>Installatie Denktank Leren en Werken</p> <p>Regionale leerwerkloketten</p> <p>2008-2010 Campagne EVC</p>
2009	<p>Leren en werken (ROA)</p> <p>Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten (SEOR)</p> <p>Verschillen in leercultuur tussen sectoren (IVA)</p> <p>Werkt het scholingsbudget? (TIER)</p> <p>Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie (TIER)</p> <p>Scholing in crisistijd (RWI)</p> <p>De effectiviteit van een individuele leerrekening (ECBO)</p> <p>De betekenis van het leren op het werk (ROA)</p>	<p>Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen (Onderwijsraad)</p> <p>Tijd voor ontwikkeling (Denktank Leren en Werken)</p> <p>Leren loont (StvdA)</p>	<p>Beleidsreactie verkenning Onderwijsraad "Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen" (OCW)</p> <p>Kabinetsreactie op het advies van de Denktank leren en werken "Tijd voor ontwikkeling"(SZW/OCW)</p> <p>Brief staatssecretarissen SZW/OCW mbt Stand van zaken plan van aanpak 2008-2011</p>	<p>Wet WIJ Wet Investeren in Jongeren: Werkleerrechten voor jongeren tot 27 jaar</p> <p>Crisismaatregelen: scholing en deeltijd WW</p> <p>Tijdelijke stimulering LLL HBO</p> <p>WVA Wet Vermindering Afdracht</p>

2010	EVC gemeten (Ecorys) Het rendement van combinaties van werken en leren (ROA, Universiteit Twente, IVA, CELSTEC) Vouchers voor vaardigheden (SEO) Een kader dat niet knelt; een verkenning van non-formele kwalificering in relatie tot een Nationaal Kwalificatie Kader (CINOP)		Differentiëren in drievoud (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel)	Werk-naar-werk experimenten Beleidsregel EVC
2011	Groeitempo leven lang leren (IVA/SEOR) Een leven lang leren in 2010; onderzoeksrapportage van de monitor post initieel en de monitor publieke infrastructuur (ECBO) De verloren zonen (M/V): terugkeer in het onderwijs van voortijdig schoolverlaters (ECBO) De ontwikkelingscheque (ROA/SZW) Leven lang leren in Nederland (ROA) Leren en werken: de balans opgemaakt (ECBO) LLL een toekomstkeuze in het hbo? Kwalitatieve monitor EVC en Maatwerk Werkend Leren HBO 2009 (ECBO)	Werk maken van baan-baanmobiliteit (SER) Advies Commissie NLQF-EQF; Introductie van het Nederlands Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief (CINOP)	Rapportage resultaten leren en werken 2005-2011 (OCW, SZW) Vitaliteitspakket (SZW)	30+ Maatregel: bezuiniging op scholing ouderen (later toch ruimte voor 47.000 trajecten per jaar)

NB:

Deze tabel geeft een overzicht van een aantal uitgebrachte rapporten, beleidsadviezen, -plannen, en initiatieven. Achter de rapporten en adviezen staan de instituten en departementen waar de auteurs werkzaam zijn. De auteurs zelf zijn hier niet vermeld.

Appendix 1

Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices (OECD, 2003)

In 2003 verschijnt het belanghebbende rapport “Beyond Rhetoric” van de OECD. In het rapport komen vijf aanbevelingen op het gebied van leven lang leren aan de orde. In deze appendix wordt beschreven in hoeverre er overlap is tussen adviezen uit het OECD rapport en de adviezen van de beleidsorganen die in het onderhavige rapport worden besproken.

Het OECD rapport bestudeert mogelijkheden om te leren, redenen om niet deel te nemen aan leren en beleidsmaatregelen om de toegang tot en participatie aan leven lang leren te vergroten. Het rapport is gebaseerd op informatie van negen landen: Canada, Denemarken, Finland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland en Engeland.

Elk van de vijf OECD aanbevelingen blijkt een prominente plek te krijgen in de adviezen die in dit rapport zullen worden besproken:

1. Participatie in leven lang leren kan gestimuleerd worden door het leren aantrekkelijker te maken voor volwassenen. Zo zouden pedagogische methoden moeten worden gebruikt die geschikter zijn voor volwassenen dan voor jongeren. Het lesaanbod zou bijvoorbeeld flexibeler moeten worden met digitaal onderwijs en leren op afstand. Ook is erkenning van hetgeen men eerder op het werk, thuis of op andere wijze heeft geleerd een belangrijk middel om volwassenen geen tijd te laten verspillen met leren.

Deze elementen – EVC en open leermiddelen – hebben een prominente plaats in de adviezen die in het onderhavige rapport besproken worden. EVC komt terug in het rapport van de SER (2002) en de Onderwijsraad (2003): zie hoofdstuk 2. Het advies om open leermiddelen te stimuleren komt terug in het rapport van de Onderwijsraad (2009): zie hoofdstuk 4.

2. Maatregelen om werkgerelateerde training te stimuleren zijn van belang voor werknemers en werkzoekenden. Belemmeringen in termen van tijd en kosten moeten worden weggenomen, men zou recht moeten krijgen op verlof om scholing te volgen, en met name risicogroepen zoals ouderen moeten in de gelegenheid worden gesteld om zich te scholen.

Alle adviezen die in het rapport zullen worden besproken gaan specifiek in op risicogroepen en op maatregelen om belemmeringen te reduceren. De overheid heeft ook middels de levensloopregeling mensen de mogelijkheid geboden om te sparen voor het opnemen van verlof om zich bij te scholen. Hier blijken echter maar weinig mensen gebruik van gemaakt te hebben.¹³

¹³ Gelderblom, A., Collewet, M., Koning, J. “Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten”, SEOR.

3. Financiële prikkels om te investeren in menselijk kapitaal moeten worden verruimd. De introductie van mechanismen zoals leningen, beurzen, subsidies en individuele leerrekeningen kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.

In het onderhavige rapport zal worden ingegaan op verschillende experimenten met financieringsvormen waaronder individuele leerrekeningen. Zie hoofdstuk 2 en met name ook hoofdstuk 3.

4. Het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs aan volwassenen zal de toegang tot en participatie aan leven lang leren sterk doen toenemen. Betere kwaliteitscontrole op opleidingen en trainingen zijn belangrijk en accreditatiesystemen zijn nodig.

Er zullen in het rapport een aantal adviezen worden besproken die het waarborgen van kwaliteit van onderwijs voor volwassenen of EVC aan de orde stellen. In hoofdstuk 2 adviseert de Onderwijsraad (2003) om “Wettelijke kwaliteitseisen vast te leggen waaraan certificerende instanties moeten voldoen” en om “Accreditatie in handen te geven van instanties als de Nederlandse Accrediteringsorganisatie, CEVO, Kwaliteitscentrum Examinering”. Hoofdstuk 4 gaat in op de activiteiten van het Kenniscentrum EVC dat de basiskwaliteit van het EVC-systeem heeft versterkt en zal de inschaling van opleidingen in een nationaal kwalificatiekader voor non-formeel leren worden beschreven.

5. Relevante partijen (overheid, werkgevers, vakbonden, private en publieke opleidingsinstituten) dienen bij elkaar te worden gebracht om een gecoördineerde aanpak voor leven lang leren te ontwikkelen.

Zoals uit het onderhavige rapport zal blijken, heeft de projectdirectie zich ingespannen om leven lang leren tussen partijen te coördineren. Met name hoofdstuk 2 gaat in op de inspanningen van de projectdirectie. Maar ook in de andere hoofdstukken komt dit aan de orde.

Appendix 2

Een open en flexibele infrastructuur voor leven lang leren (RWI, 2008)

Het actieplan “Een open en flexibele infrastructuur voor leven lang leren” uit 2008 is een gezamenlijke inzet van sociale partners en VNG/gemeenten – verenigd in de Raad voor Werk en Inkomen – en het publieke en private onderwijsveld (VSNU, HBO-Raad, MBO-Raad, VO-Raad en Paepon¹⁴, in samenwerking met het Nationaal Initiatief ‘Lang Leve Leren’¹⁵. Het uitgangspunt van het plan is dat er een samenhangende visie, beleid en acties met betrekking tot een tweede leerweg ontbreekt.¹⁶ Met het plan probeert men een kwalitatief goede en vraaggerichte tweede leerweg te ontwikkelen en meer deelname eraan te organiseren.

Het plan heeft een vijftal hoofdelementen. Een aantal van deze elementen komen terug in het advies van de Onderwijsraad (2009) in hoofdstuk 4, andere elementen vinden hun weerslag in de activiteiten van de Projectdirectie:

1. Vraagzijde: Adequate (loopbaan)begeleiding, coaching en facilitering van werknemers, werkzoekenden en doelgroepen opdat zij vaker en effectiever deelnemen aan tweede leerwegen.

Zoals wordt opgemerkt in het plan is dit advies deels al lopend beleid. De focus van de Projectdirectie op leerwerkloketten ligt in lijn met dit element van het plan. Zoals in alle hoofdstukken in het onderhavige rapport aan de orde komt, zijn er de afgelopen jaren leerwerkloketten opgericht die tot doel hebben scholingsvragen van werkenden, scholieren, werkzoekenden en/of met werkloosheid bedreigden en werkgevers te beantwoorden. De leerwerkloketten functioneren als knooppunt voor alle partijen die baat hebben bij inzet van scholing in het kader van re-integratie, personeelsvoorziening en loopbaanontwikkeling.

2. Aanbodzijde: flexibele (diploma)trajecten en vraaggerichte samenwerking in open netwerken met innovatieve en flexibele vormen van leerwerkcombinaties.

Dit hoofdpunt van het actieplan komt overeen met deeladvies 6 van de Onderwijsraad (2009) waarin ook gepleit wordt voor het stimuleren van open leermiddelen: zie hoofdstuk 4.

¹⁴ PAEPON is momenteel genaamd Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), een overkoepelende branchevereniging voor alle particuliere (niet bekostigde) onderwijsinstellingen in Nederland.

¹⁵ Het Nationaal Initiatief ‘Lang Leve Leren’ is een samenwerkingsverband van de Open Universiteit Nederland, SURFfoundation, Teleac/NOT en Stichting Kennisnet bedoeld om een doorbraak in LLL te bereiken. In de Raad van Advies zitten de voorzitters van de sociale partners en de brancheorganisaties in het onderwijs, alsook de voorzitters van de SER en de RWI.

¹⁶ Met “tweede leerweg” worden alle voorzieningen bedoeld voor leren door volwassenen. In het plan gaat het primair om kwalificerende (diploma)trajecten. Voor mensen die alsnog een diploma van vooral het voortgezet onderwijs halen, wordt ook gesproken van ‘tweede kans onderwijs’, voor de meesten gaat het om onderwijs dat men volgt in vervolg op de initiële opleiding c.q. de eerste leerweg.

3. Vraag versus aanbod: Regionaal en sectoraal overleg ten behoeve van vraagarticulatie en initiatie van LLL-trajecten, ondersteund door een actieve en gezamenlijke werkgeversbenadering en arbeidsmarktinformatie die (in de regio's) een gerichte, gedifferentieerde aanpak mogelijk maakt.

De focus van de Projectdirectie op regionale activiteiten ligt in lijn met dit advies. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het onderhavige rapport is een van de centrale doelstellingen van de directie geweest om een regionale infrastructuur van samenwerkingsverbanden op het gebied van leren en werken te ontwikkelen. Met 47 samenwerkingsverbanden (37 regionaal, 9 sectoraal en 1 landelijk project gericht op re-integratietrajecten met baangarantie) zijn afspraken gemaakt voor de realisatie van in totaal 125.000 leerwerktrajecten (dual trajecten en trajecten die leiden tot een Ervaringscertificaat) voor werkenden en werkzoekenden.¹⁷

4. Een EVC-kader en een nationaal kwalificatieraamwerk die uitwisselbaarheid, kwaliteit, en transparantie van EVC en van publiek en privaat onderwijsaanbod ondersteunen.

De adviezen van de SER (2002) en Onderwijsraad (2003) in hoofdstuk 2 gaan in op het belang van transparantie van EVC. In hoofdstuk 4 wordt expliciet ingegaan op het belang van een nationaal kwalificatieraamwerk voor non-formele scholing: zie deeladvies 1 van de Onderwijsraad (2009).

5. (Financiële) arrangementen die een tweede leerweg adequaat ondersteunen.

Dit wordt onder meer ook besproken in het advies van de Onderwijsraad uit 2003 in hoofdstuk 2.

¹⁷ Zie document "Rapportage resultaten leren en werken 2005-2011" (27 dec 2011, 30012, nr. 36).

Appendix 3

Groeitempo Leven lang leren (IVA/SEOR, 2011)

In 2011 verschijnt het IVA/SEOR rapport “Groeitempo Leven Lang Leren”, dat in opdracht van de projectdirectie werd uitgevoerd. Het rapport vergelijkt het leven lang leren in Nederland ten opzichte van landen die beter scoren op de leven lang leren indicator: Denemarken, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

Er wordt ten eerste bezien of verschillen tussen de landen en Nederland niet veroorzaakt worden door verschillen in definities of meetmethoden. Dit blijkt ten dele een factor van belang te zijn. In de “koploperlanden” wordt vaker niet-werkgerelateerde scholing meegerekend terwijl dit in Nederland niet het geval is. Toch blijkt dat als hiervoor gecorrigeerd wordt Nederland nog altijd achter ligt op deze landen. Daarnaast blijkt uit de analyse dat de stijging in leven lang leren in de koploperlanden – met uitzondering van Denemarken – met name te danken was aan een verandering in meetwijze. Er is explicieter gevraagd naar veel meer vormen van scholing.

Daarnaast wordt bekeken of Nederland kan leren van de praktijken in de andere landen. Er worden zes aanbevelingen gedaan op grond van de ervaringen uit de “koploperlanden”, die deels in lijn zijn met activiteiten van de projectdirectie en met adviezen die in het onderhavige rapport aan de orde komen (2009).

1. Leven lang leren moet cultureel meer verankerd worden.

Zoals in het IVA/SEOR rapport wordt benadrukt is dit advies in lijn met het advies van de Denktank leren en werken (2009) (zie hoofdstuk 3) en de Onderwijsraad (2009) (zie hoofdstuk 4). Zoals in die hoofdstukken wordt aangegeven is met het project excelleren.nu getracht invulling te geven aan dit advies.

2. Bij de culturele verankering passen gemixte financieringsmodellen.

De Onderwijsraad (2003) adviseert ook over financieringsmodellen: zie hoofdstuk 2.

3. Er moet meer nadruk gelegd worden op het geven van rechten, plichten, ondersteuning en financiering aan de individuele werknemer in plaats van aan de werkgever.

Dit is onder meer in overeenstemming met het SER (2002) advies waarin ook het belang van het individu wordt benadrukt: zie hoofdstuk 2.

4. Sectoroverschrijdend beleid is noodzakelijk om duurzame inzetbaarheid te realiseren. Een regionale infrastructuur voor scholing en leven lang leren is essentieel.

Zoals in appendix 2 ook al werd gesteld, heeft de projectdirectie zich ingezet om een regionale infrastructuur op te zetten. De leerwerklokets die de projectdirectie in

diverse regio's heeft ontwikkeld vormen een platform voor lokale samenwerking tussen aanbieders, werkgevers, werknemers en de arbeidsmarktinstellingen.

5. Kleinschalige experimenten zijn nodig om beleid verder in te richten.

Er wordt momenteel een aantal van dit soort experimenten gehouden, zoals de "Tijdelijke stimuleringsregeling een leven lang leren in het hbo 2009" en de voorhoedescholen. Meer van dit soort experimenten in combinatie met evaluatiemetingen zullen nodig zijn om te bezien of het gevoerde beleid effectief is geweest.

6. Het leven lang leren vraagt om een samenspel tussen publieke en private partijen waarbij de transparantie van het publieke aanbod gecombineerd wordt met de flexibiliteit van het private aanbod.

Zoals in het IVA/SEOR rapport wordt aangegeven is dit advies in lijn met het advies van de Onderwijsraad (2009). Hoofdstuk 4 beschrijft hoe er invulling werd gegeven aan dit advies.

Hoofdstuk 2

Navolging adviezen SER (2002) en Onderwijsraad (2003)

Dit hoofdstuk volgt twee adviezen met betrekking tot leven lang leren: het rapport “Het nieuwe leren” uit 2002 van de SER en het in 2003 verschenen rapport “Werk maken van een leven lang leren” van de Onderwijsraad.

In paragraaf 2.1 wordt de inhoud van deze adviezen bekeken. Paragraaf 2.2 analyseert of de adviezen in deze rapporten door beleidsmakers ter harte zijn genomen. Paragraaf 2.3 laat zien of het beleid effectief is geweest. Paragraaf 2.4 vat het hoofdstuk samen.

2.1 Inhoud van de adviezen

2.1.1 “Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie” (SER, 2002)

Wat zijn de hoofdargumenten waarom beleid gewenst is?

Als gevolg van de top in Lissabon in 2000, waarin werd afgesproken om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, werd door Nederland als doel gesteld dat in 2010 20% van de Nederlanders aan postinitiële scholing zou deelnemen. Dit zou een stevige groei in de participatie aan postinitieel onderwijs vereisen.

Nederland presteert op het gebied van postinitiële scholing ten tijden van het rapport gemiddeld ten opzichte van andere landen in Europa. Investerings in leven lang leren kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de ambitie van Nederland om tot de top van Europa te behoren door (1) kennis te upgraden, (2) kennis te onderhouden, en (3) re-integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Wat zijn de beleidsmaatregelen die er worden geadviseerd?

De meeste maatregelen die er voor dit rapport uitkwam werden genomen waren aanbodgericht, dat wil zeggen gericht op werkgevers, uitkeringsinstanties en gemeenten. “Het nieuwe leren” van de SER is vraaggericht: het individu staat centraal.

Deeladvies 1: De introductie van een persoonlijke ontwikkelingsrekening biedt het individu de kans zelf verantwoordelijkheid te dragen en eigen keuzes te maken bij het versterken van zijn inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De overheid kan dit faciliteren door fiscale prikkels. De werkgever moet zorgen voor een goed personeelsbeleid met aandacht voor persoonlijke ontwikkelingsplannen en loopbaanbegeleiding.

- De SER raadt aan scholingsinstrumenten die een grotere verantwoordelijkheid geven aan het individu zoals persoonlijke ontwikkelingsplannen en persoonlijke ontwikkelingsrekeningen uit te werken en te beproeven. Op het moment van het

advies waren enkele van deze scholingsinstrumenten al opgenomen in een aantal CAO's maar in de praktijk vaak niet nagekomen.

- De SER raadt aan fiscale prikkels voor werkgevers te behouden en om het fiscale instrumentarium uit te breiden door prikkels ook meer op het individu te richten.
- Concreet stelt de Raad voor om met ingang van 1 januari 2003 te komen tot invoering van een fiscale faciliteit voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening zoals ook in de principeafpraak tussen kabinet en Stichting van de Arbeid in 2001 werd overeengekomen.

Deeladvies 2: Het nieuwe leren moet plaatsvinden op een open scholingsmarkt voor postinitieel onderwijs. De overheid moet met sociale partners, scholingsinstellingen, uitvoeringsinstanties en gemeenten de praktische invulling hiervan uit gaan werken. Van belang hierbij is ook dat initieel en postinitieel onderwijs duidelijker van elkaar gescheiden worden zodat men weet wie de verantwoordelijkheid draagt voor de kosten van scholing.

Deeladvies 3: De SER adviseert verder om met name de achterstanden van mensen zonder startkwalificatie de komende jaren weg te werken. De erkenning van eerder verworven competenties (EVC) speelt hierin een belangrijke rol omdat het status verschaft aan kennis en vaardigheden die in de praktijk zijn opgedaan. Niet-formele vormen van scholing op de werkplek zijn minstens zo belangrijk als formele vormen.

- De SER adviseert daarom EVC met spoed verder te ontwikkelen.
- EVC zou ook fiscaal ondersteund moeten worden.

Op welke groep richt het advies zich?

Met name het ontbreken van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt (MBO-2) vormt een ernstig knelpunt. Beleid dient zich daarom met name op het *upgraden* van personen zonder startkwalificatie te richten.

Met betrekking tot andere risicogroepen zoals ouderen en laagopgeleiden komt het initiatief voor scholing volgens de SER nog vooral vanuit de werkgevers, die met name inzetten op scholing voor de huidige functie. De SER geeft aan dat het individu zich meer bewust zal moeten gaan worden over zijn huidige en toekomstige inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Onzekerheid over het rendement van scholing kan een reden zijn dat individuen dit nog te weinig doen.

Toch stelt de SER dat de aandacht niet alleen op de onderkant van de arbeidsmarkt dient te worden gericht. Er zijn ernstige tekorten aan hoger opgeleiden, bijvoorbeeld in de onderwijssector, waarvoor oplossingen moeten worden gezocht.

Daarnaast zal er moeten worden geëvalueerd in hoeverre de SUWI wetgeving die per 1 januari 2002 werd ingevoerd de scholing voor werkzoekenden kan stimuleren ten behoeve van hun re-integratie. UWV en gemeenten moeten hiervoor de opdracht geven en kunnen

contracten afsluiten met private re-integratiebedrijven. De CWI's kunnen adviseren over de toepassing van scholingsmaatregelen.

Bij wie wordt de verantwoordelijkheid gelegd?

Het individu zelf zal de verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor zijn employability (duurzame inzetbaarheid). Overheid en werkgevers zijn verantwoordelijk om dit te faciliteren.

Ook UWV, gemeenten en CWI's kunnen scholing gaan organiseren voor het individu. Voor werklozen zullen gemeenten en uitkeringsinstanties verantwoordelijk zijn voor de kosten van scholing. Scholing mag niet vrijblijvend zijn. De werkzoekenden zijn verplicht om passende scholing te aanvaarden.

Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen initieel en postinitieel onderwijs omdat dan duidelijk wordt wie de kosten van scholing gaat dragen. De raad geeft aan dat initieel onderwijs van basisonderwijs tot en met het behalen van een masterdiploma aan de universiteit loopt en dat postinitieel onderwijs begint wanneer de deelnemer het onderwijs verlaat en tot de arbeidsmarkt toetreedt. Voor mensen zonder startkwalificatie is de overheid volledig verantwoordelijk.

Zijn de adviezen evidence-based?

Er zijn in 2001 8 experimenten met individuele leerrekeningen gestart, die tevens informatie dienen te leveren over de ontwikkeling van een fiscale faciliteit persoonlijke ontwikkelingsrekening. In een verkenning liet het CINOP zien dat leerrekeningen stimulerend kunnen werken voor laaggeschoolde werknemers die tot dan toe niet of nauwelijks deelnamen aan scholing. Werknemers die financiële zeggenschap krijgen over hun scholing voelen zich serieuzer genomen.¹⁸

Hiernaast heeft de Werkgroep Persoonlijke Ontwikkelingsrekening (POR) na onderzoek geconcludeerd dat een persoonlijke ontwikkelingsrekening een kansrijk instrument is.

2.1.2 “Werk maken van een leven lang leren” (Onderwijsraad, 2003)

Wat zijn de hoofdargumenten waarom beleid gewenst is?

Een toename van investeringen in zowel initieel onderwijs als postinitieel leren levert meeropbrengsten op voor het individu en de maatschappij. De maatschappelijke baten zijn hoger dan de private baten, waardoor overheidsingrijpen gewenst is. Postinitiële scholing is belangrijk om kennis en vaardigheden te “upgraden” tot het niveau van een startkwalificatie. Uit internationale vergelijkingen blijkt daarnaast dat Nederland op het gebied van postinitiële investeringen in scholing achter loopt.

¹⁸ CINOP (2000), "Experimenten met de Individuele leerrekening (ILR): een tussenstand", Nieuwsbrief Individuele Leerrekening 02/3, 's Hertogenbosch.

Wat zijn de beleidsmaatregelen die er worden geadviseerd?

De Onderwijsraad geeft verschillende adviezen omtrent de financiering en certificering van leven lang leren.

Deeladvies 1: financiering van leeractiviteiten die tijdens de levensloop worden ondernomen

1a. Financieren om opleidingsniveaus op te hogen

- Coördinatie van geldstromen
- Voorzieningen treffen voor afstandleren en webleren
- Duale opleidingen bij postinitieel leren een duidelijkere rol geven

1b. Financieren van werkgerelateerd leren

- Individuele leerrekeningen dienen verder ontwikkeld te worden
- De leerrekening kan gebruikt worden om voortijdig schoolverlaters die inmiddels beroepservaring hebben opgedaan tot een startkwalificatie te brengen

1c. Financieren van scholing voor specifieke doelgroepen

- Investerings in laaggeschoolden en ouderen zijn wenselijk

1d. Financieren van leren bij re-integratie

- Sociale uitkeringen van werklozen, arbeidsongeschikten en andere niet-participerende groepen kunnen ten dele voor scholing worden ingezet
- Uitkeringscondities kunnen aantrekkelijker worden gemaakt bij het oppikken van scholing of werkervaringstrajecten

1e. Financieren van leren op sociaal, cultureel of persoonlijk vlak

- Verdelen van financiële verantwoordelijkheden voor leren op sociaal, cultureel of persoonlijk is acceptabel

1f. Financieren om competenties zichtbaar te maken

- Nonformeel en informeel leren maken een belangrijk maar grotendeels onzichtbaar deel uit van een leven lang leren. Financiering zou zich moeten richten op de erkenning van leeropbrengsten en op de uitbouw van een adequaat kader voor erkenning van dergelijke opbrengsten
- De kosten voor de ontwikkeling en in bepaalde gevallen ook de implementatie hiervan kunnen publiek gedragen worden
- De overheid heeft in elk geval een financiële verantwoordelijkheid voor EVC in de toeleiding naar een startkwalificatie.

Deeladvies 2: certificering van leeractiviteiten die tijdens de levensloop worden ondernomen

De raad beveelt een systematische en methodologisch verantwoorde uitbouw en implementatie van relevante erkennings- en certificeringssystematieken aan.

2a. Beoordelingskaders

- Bestaande beoordelingskaders moeten beter zichtbaar worden gemaakt

- Gericht bevorderen van een aantal specifieke certificaties, met name certificaties gericht op innovatie en ondernemerschap
- Netwerk van certificerende instanties moet bevorderd worden
- Systematiek voor registratie van certificaties per individu

2b. Leerwegonafhankelijke erkenning van competenties

- Wettelijke kwaliteitseisen vastleggen waaraan certificerende instanties moeten voldoen
- Wederzijdse (h)erkenning van certificeerders en belanghebbenden

2c. Erkenning van leerwegonafhankelijke certificerende instanties en personen

- Accreditatie in handen geven van instanties als Nederlandse Accrediteringsorganisatie, CEVO, Kwaliteitscentrum Examinering
- Expertise van kenniscentrum EVC dient hierbij gebruikt te worden

2d. Gevolgen voor leerwegonafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs.

- Deelcertificaten
- Bekostiging van deeltrajecten en bekostiging van EVC dienen mogelijk te zijn.

Op welke groep richt het advies zich?

De prioriteit ligt bij de deelname van laaggeschoolden. Ook de deelname van ouderen is van belang. Postinitieel onderwijs kan ook worden ingezet bij de re-integratie van werklozen en werkzoekenden.

Bij wie wordt de verantwoordelijkheid gelegd?

De overheid draagt de verantwoordelijkheid over het initiële onderwijs dat zich strekt van het begin van de leerplichtige leeftijd tot het moment dat men het reguliere onderwijs verlaat en tot de maatschappij en arbeidsmarkt toetreedt of men een kwalificatie haalt op het niveau dat past bij de eigen behoeften en mogelijkheden enerzijds en dat anderzijds in relatie staat tot maatschappelijke behoeften. De startkwalificatie mbo-2 wordt daarbij gezien als een ondergrens en de bovengrens ligt bij de WO masteropleiding. Naarmate het opleidingsniveau hoger ligt, neemt het private rendement van opleidingen toe en kan een groter deel van de financiële verantwoordelijkheid bij de deelnemers gelegd worden.

De overheid zal ook bij bedrijfsoverstijgend belang de investering in postinitieel leren moeten dragen.

Zijn de adviezen evidence-based?

Er worden internationale ervaringen met financieringsmogelijkheden en EVC in het advies genoemd.

Sommige instrumenten (beurzen, vouchers) sorteren vooral voor lagere inkomensgroepen effect, terwijl andere (leningen en fiscale faciliteiten) voor hogere inkomensgroepen effectiever zijn.¹⁹

Het rapport bespreekt een aantal studies waarin experimenten met leerrekeningen, vouchers, en cheques worden gedaan.²⁰ Resultaten van de experimenten zijn nog niet altijd bekend en ook niet altijd positief. In Nederland blijken leerrekeningen vooral lager opgeleiden aan te spreken (90% van de deelnemers heeft minder dan een opleiding op mbo niveau). In Zwitserland krijgt een jaarlijkse cheque (oftewel een voucher) echter met name aandacht van hoger opgeleiden. In het Verenigd Koninkrijk kon iedereen boven de 19 jaar in 2000 en 2001 een leerrekening toegekend krijgen. Er was zeer veel interesse (met name interessant is dat meer dan de helft van de geïnteresseerden in de afgelopen 3 jaar geen leeractiviteiten had ontplooid), maar de regeling werd stopgezet vanwege ernstige fraude door aanbieders en lage kwaliteit van het aanbod.

Met betrekking tot de effectiviteit van EVC is ten tijde van het rapport minder bekend. In Noorwegen bleek dat 80% van de werkenden behoefte had aan een formele beoordeling van hun leerervaringen.²¹ Er wordt ook een onderzoek aangehaald waarin werd gevonden dat 60% van volwassenen die niet deelnamen aan scholing zouden deelnemen als zij de benodigde kwalificaties - die zij in feite al bezitten - erkend zouden krijgen.²²

2.2 Beleidsvoornemens als gevolg van de adviezen^{23 24}

De beleidsdiscussie omtrent leven lang leren (zie de nota's "De Kenniseconomie in zicht" uit 2004) culmineerde in 2004 in "Het actieplan leven lang leren" van de ministeries van OCW, SZW en EZ.

Tabel 2 geeft aan in hoeverre het actieplan de adviezen uit de rapporten van de Onderwijsraad en de SER opvolgt. De tabel laat zien dat het actieplan de adviezen van de SER en

¹⁹ Oosterbeek, H. (1998), "Innovative ways to finance education and their relation to lifelong learning", *Education Economics* 6(3), 219-251. Oosterbeek, H. (2001), "Marktwerking en in het onderwijs – de vraagzijde", in: van Dyck, M. (ed.) "Onderwijs in de markt". Den Haag: Onderwijsraad. Hoxby, C.M. (2002), "Government intervention in the provision and financing of education".

²⁰ Een verschil tussen individuele leerrekeningen en vouchers is dat bij individuele leerrekeningen het scholingsbudget geheel of gedeeltelijk bestaat uit spaargelden van de deelnemers, terwijl bij vouchers geen financiële bijdrage van de deelnemer zelf wordt gevraagd. In de loop van de tijd lijkt het onderscheid tussen een individuele leerrekening en een voucher steeds meer te zijn vervaagd (Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2009), "Werkt het scholingsbudget?", TIER.)

²¹ Björnåvold, J. (2000) "Assessment of non-formal learning: a link to strategies for lifelong learning?", In: Colardyn, D. (Ed.), "Lifelong learning: which ways forward?", Brugge: College of Europe.

²² Livingstone, D.W. (2000), "Exploring the icebergs of adult education: findings of the first Canadian survey of informal learning practices", Toronto.

²³ Zie voor de volledige tekst van het Nationaal actieplan de nota "Kenniseconomie in zicht" 27406, Nr 32.

²⁴ Een belangrijk aandachtspunt is dat de beleidsreacties niet uitsluitend het gevolg zijn van het SER en Onderwijsraad advies. Het SER advies is bijvoorbeeld geïnspireerd op andere adviezen (bijvoorbeeld van de Stichting van de Arbeid) en in de adviesaanvraag geeft het kabinet al de onderwerpen aan waarover zij geadviseerd wil worden. In die zin is niet duidelijk of het advies gevolgd wordt door de overheid of andersom.

Onderwijsraad vrij nauwkeurig opvolgt. Er zijn vrijwel geen adviezen die niet worden opgevolgd.

In het actieplan wordt het bereiken van de Lissabondoelstelling van 2000 als doel van het beleid gesteld. Om dit te bereiken is samenwerking en afstemming tussen sociale partners, departementen, onderwijsinstellingen en maatschappelijke instituties onontbeerlijk. Hiervoor zou een Taskforce Leven Lang Leren opgericht worden. De Taskforce krijgt de regie over de in het actieplan genoemde maatregelen. Kernopdracht is de beroepsbevolking te stimuleren en te motiveren om de competenties te versterken. Naast het uitvoeren van de acties en maatregelen genoemd in het actieplan zal de Taskforce ook moeten gaan bezien welke mogelijkheden er zijn om beleid en instrumentarium af te stemmen.

Het actieplan stelt dat het initiële onderwijs onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt. Het postinitiële onderwijs blijft de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers omdat zij de directe belanghebbenden zijn. De overheid heeft wel bepaalde verantwoordelijkheden bij postinitieel onderwijs. Zo heeft de overheid een ordenende taak voor de transparantie van het scholingsaanbod, een faciliterende taak door het wegnemen van belemmeringen voor het leren, een stimulerende taak voor bepaalde groepen zoals jongeren zonder startkwalificatie, laagopgeleiden, of inburgeraars, en een informerende taak door burgers bewust te maken van het belang en plezier van leren. Verder wordt in het actieplan gesteld dat de overheid verantwoordelijk is voor de scholing van werkzoekenden en het individu verantwoordelijk is voor postinitiële scholing die niet employability ondersteunend is.

In het actieplan, wordt met name gesteld dat persoonsgebonden leerbudgetten verder ontwikkeld en toegepast moeten worden en de bekostiging van het hoger onderwijs omgevormd moet worden in de richting van een leerrechtensysteem. Onzichtbare competenties dienen daarnaast zichtbaar gemaakt te worden middels EVC-procedures.

Het actieplan stelt in lijn met het SER en Onderwijsraad advies de stimulering van het individu voorop. Knelpunten om te leren dienen weg genomen te worden en gunstige voorwaarden om te leren moeten worden geschapen. Het individu moet leren als een vanzelfsprekend onderdeel van de levensloopbaan gaan beschouwen. Hiervoor is een cultuurverandering nodig. Specifiek zullen de volgende acties ondernomen worden om dit te bereiken:

- Een open on-line marktplaats voor scholing toegankelijk maken zodat conform het advies van de Onderwijsraad het scholingsaanbod helder wordt. Een open on-line marktplaats voor scholing moet medio 2006 toegankelijk zijn. In 2007 wordt verwacht dat 50.000 personen inloggen op deze marktplaats.
- Implementatie van Erkenning van Verworven Competenties. Conform het advies van de SER en Onderwijsraad vindt het kabinet het belangrijk dat onzichtbare competenties zichtbaar worden gemaakt middels EVC-procedures. Het kabinet stelt in navolging van de Onderwijsraad dat het noodzakelijk is dat er vertrouwen wordt op de

kwaliteit van de beoordelingen, en dat helder wordt waar mensen terecht kunnen voor een EVC-procedure. Als concrete doelen stelt het kabinet dat het aantal EVC procedures stijgt naar 20.000 in 2006 en naar 50.000 in 2010. Minstens de helft van de procedures moet uitmonden in een wettelijk diploma of een certificaat dat de branche erkent.

- In navolging van de SER stelt het kabinet dat het belangrijk is dat het individu een pro-actieve houding gaat nemen ten aanzien van scholing en employability. Het kabinet wil hier invulling aan gaan geven met leerrechten. Het leerrechtensysteem in het hoger onderwijs wordt ingevoerd vanaf 2007. De Onderwijsraad stelt dat individuele leerrekeningen (een persoonsgebonden spaarrekening voor het kopen van scholing) gunstig werken op het leergedrag van mensen. Het kabinet stelt dat experimenten die in 2005 gestart zijn met de individuele leerrekeningen meer uitsluitel moeten gaan bieden onder welke omstandigheden een eigen leerbudget laagopgeleiden gaat stimuleren om te leren. Andere bestaande maatregelen zijn ook niet altijd doeltreffend geweest en meer onderzoek is nodig naar de effectiviteit van de scholingsinstrumenten. Het CINOP is gevraagd om hier onderzoek naar te doen.
- Het aantal deelnemers van 25 tot 64 jaar in middelbaar en hoger onderwijs moet groeien. Concreet denkt het kabinet aan een groei tussen 2004 en 2010 met 13.000 deelnemers in het mbo en 30.000 tot 45.000 deelnemers in het hbo. Conform het advies van de Onderwijsraad stelt het kabinet dat instellingen meer gebruik moeten maken van leermethoden die voor volwassenen aantrekkelijk zijn zoals e-learning.

Omdat niet iedereen even goed in staat is om zijn eigen ontwikkeling vorm te geven zal het beleid zich in navolging van het advies van de Onderwijsraad richten op het stimuleren van bepaalde groepen.

- Jongeren zonder startkwalificatie moeten weer geïnteresseerd worden voor leren. Zij moeten altijd naar het reguliere onderwijs terug kunnen keren om op kosten van de overheid een startkwalificatie te halen. Hiernaast moeten er in 2007 40.000 meer leerwerkplaatsen gerealiseerd zijn voor hen ten opzichte van 2003.
- Daarnaast zal het steeds belangrijker worden dat inburgeraars en laagopgeleiden gestimuleerd worden om deel te blijven nemen aan het arbeidsproces. Duale trajecten gaan hierbij van groot belang zijn. Dit is conform adviezen van de SER (Inburgeren met beleid) en de RWI (Inburgering en arbeidstoedeling anderstaligen)²⁵
- Het kabinet wil ook een extra impuls geven aan analfabeten. 5 procent van de analfabeten moeten in de kabinetsperiode met een cursus worden bereikt.
- Werkende of werkzoekende mbo'ers zullen worden gestimuleerd om door te stromen in het hbo.

²⁵ Financieën hiervoor zijn inmiddels weer teruggedraaid.

Projectdirectie

In het actieplan staat onder meer dat er een “Taskforce Leven Lang Leren” zal worden opgericht die verantwoordelijk wordt voor de concrete invulling van het beleid. In 2005 werd in navolging hiervan de projectdirectie Leren en Werken van het ministerie van OCW en SZW opgericht, in eerste instantie voor 2 jaar, maar later werd de termijn met 3 jaar verlengd. Van 2005-2011 heeft deze projectdirectie als belangrijkste stuwkracht rondom leven lang leren gefungeerd.

Tabel 2 geeft aan in hoeverre het actieplan de adviezen uit de rapporten van de Onderwijsraad en de SER opvolgt en hoe de doelstellingen van de projectdirectie een concrete invulling geven aan het actieplan. Ook laat de tabel zien in welke mate de doelstellingen van de projectdirectie zijn behaald.

De algemene conclusie hieruit is dat de doelstellingen van de directie het actieplan nauwkeurig volgen en het beleid van de directie effectief is geweest. De beleidsdoelen werden in 2005 en 2007 gekwantificeerd en blijken in 2011 vrijwel allemaal ruimschoots te zijn behaald.

De doelstelling met betrekking tot een leven lang leren, zoals geformuleerd in het plan van aanpak 2005–2007 en het plan van aanpak 2008–2011 van de projectdirectie, luidde als volgt:

“Het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt door het ontwikkelen van een regionale infrastructuur voor een leven lang leren, het vergroten van de deelname aan EVC-trajecten, het verbeteren van de kwaliteit van EVC en het bevorderen van een leercultuur in bedrijven. De slagkracht van de regionale infrastructuur wordt aangetoond door het realiseren van 35.000 leerwerktrajecten in de periode 2005-2007 en 90.000 leerwerktrajecten in de periode 2008-2011.”

De projectdirectie is bezig geweest met de volgende specifieke doelen. Deze zijn beschreven in twee plannen van aanpak.

Plan van aanpak 2005-2007 “Leren en Werken Versterken”

- Deelname aan duale trajecten stimuleren. Deze trajecten moeten er voor zorgen dat jongeren en volwassenen hun (zoektocht naar) werk combineren met scholing die moet leiden tot een startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Concreet wil de directie het volgende: (1) Werkgevers, werknemers, onderwijsaanbieders en gemeenten in de regio sluiten samenwerkingsovereenkomsten over het tot stand brengen van duale trajecten in de regio. Het doel is om tenminste 10 samenwerkingsovereenkomsten in 2005 te halen. (2) Voor het begin van 2007 moet dit leiden tot 15.000 duale trajecten.
- Leerwerkloketten realiseren waar burgers informatie, overzicht en een advies op maat kunnen krijgen over scholing, loopbaanadvies en -begeleiding. Het aanbod hiervan is in 2005 nog erg versnipperd en om een individu zelfstandig te laten ontwikkelen is het

belangrijk dat er een heldere infrastructuur komt. Hiervoor wil de directie een online marktplaats opzetten waar burgers geïnformeerd worden over scholing. Hiernaast wil de directie ook een infrastructuur opzetten voor informatie over EVC. De directie geeft aan dat voor het breder invoeren van EVC de betrokken partijen ervan overtuigd moeten zijn dat EVC nuttig en nodig is en moeten scholen maatwerk bieden. Voor een goed werkende EVC-systematiek is het ook noodzakelijk dat er vertrouwen is in de kwaliteit van de beoordelingen (kwaliteitsborging), dat mensen weten waar ze voor een EVC-procedure terecht kunnen (toegankelijkheid) en dat mogelijke belemmeringen in wet- en regelgeving weggenomen worden. Het Kenniscentrum EVC zal een kwaliteitskader ontwikkelen. Concreet wil de directie contacten leggen met regionale partners over het opzetten van een infrastructuur voor EVC. Dit moet in 2007 geleid hebben tot 20.000 EVC-trajecten.

- Ten derde wil de directie meer zicht krijgen op de vraag welke scholingsinstrumenten goed werken. Ze wil (1) een onderzoek naar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van financiële instrumenten voor leven lang leren (hieronder valt met name ook het opzetten van vervolggelaxperimenten met de individuele leerrekening); (2) weten welke nieuwe instrumenten goed werken; en (3) experimenteren met een twee-jarige "associate degree" in het hbo.

Plan van aanpak 2008-2011 "Doorpakken met Leren en Werken"

- De directie wil in deze periode 90.000 nieuwe leerwerktrajecten (EVC en Duaal onderwijs) te realiseren. Hiervan wil zij 30.000 moeilijk bemiddelbare werkzoekenden met scholing betere kansen geven en zal zij bijdragen aan het realiseren van 20.000 EVC-trajecten voor werkende jongeren zonder startkwalificatie.
- Hiernaast wil de directie volwassenen flexibel en efficiënt opleiden. Volwassenen moeten leren kunnen combineren met andere bezigheden zoals werk, zorg of vrije tijd. De directie wil vier roc's, twee hogescholen en een aoc helpen bij het veranderen van hun aanbod. Ze wil ook meer bekendheid geven aan associate degrees zodat mbo'ers een tweejarige hbo opleiding kunnen volgen.
- Ten derde wil de directie de burger en werkgever beter bekend maken met scholingsmogelijkheden. Hiervoor zal een publiekscampagne worden opgezet die bekendheid met de website, helpdesk en leerwerkloketten kan verbeteren.
- Ten vierde zet de directie een denktank op die concepten zal onderzoeken die leven lang leren kunnen stimuleren.

2.3 Effectiviteit van het beleid

De inspanningen van de projectdirectie zijn een aantal keren geëvalueerd. Hieruit komt een positief beeld naar boven.²⁶

²⁶ Als bron voor deze paragraaf is onder meer geput uit het document "Rapportage resultaten leren en werken 2005-2011" (27 dec 2011, 30012, nr. 36).

- Met 47 samenwerkingsverbanden zijn afspraken gemaakt voor de realisatie van 125.000 leerwerktrajecten. In totaal zijn 146.246 leerwerktrajecten gerealiseerd. Hiermee is de doelstelling ruimschoots behaald. De betrokken partijen zetten de samenwerking rond leren en werken nu op eigen kracht voort.
- Er zijn 43 regionale leerwerkloketten opgezet, opgehangen aan 36 regionale samenwerkingsverbanden. De leerwerkloketten zijn een samenwerking tussen gemeenten, UWV, VNO-NCW, MKB, ROCs en wordt mede gefinancierd door het ministerie van SZW. De leerwerkloketten zijn ingepast in de integrale dienstverlening van de Werkplein vestigingen. Ze hebben een brede taak in het adviseren van burgers, werkgevers en werknemers over scholingsmogelijkheden en opleidingsaanbod. Zij zorgen ervoor dat vragers en aanbieders van EVC en scholing elkaar beter weten te vinden.

Er is gewerkt aan een betere mobiliteit van mensen door de inzet van scholing en EVC. Het besef van de noodzaak van op- en bijscholing voor duurzame inzetbaarheid en kwaliteit van de economie is gegroeid en er is meer scholingsbereidheid ontstaan bij werkgevers en werknemers.

- Het aantal uitgevoerde EVC-procedures stijgt mede door de publiekscampagne: van 9.900 in 2007 tot 15.700 in 2009. De landelijke publiekscampagne “Weet waar je staat, vraag je Ervaringscertificaat” heeft geholpen om werkgevers te bereiken en individuen op weg te helpen.

Ook zijn de nodige stappen gezet om de basiskwaliteit van het Ervaringscertificaat op orde te brengen en de betrouwbaarheid van afgegeven EVC-verklaringen te vergroten.

- Hoewel de kwantitatieve resultaten van de projecten EVC en maatwerktrajecten werkend leren in het hbo zijn achtergebleven bij de ambities, hebben de projecten geleid tot een betere inbedding van deze voorzieningen in de organisatie van de hogescholen. Een beperkt aantal hogescholen ontwikkelt zich nu tot instituut waar organisatiebreed diensten worden verleend op het gebied van een leven lang leren en waar leven lang leren nadrukkelijk in het strategische beleid wordt verankerd.
- Inmiddels ontwikkelen bijna 600 MKB middels het project excelleren.nu een leercultuur in hun bedrijf en vormen zich om tot lerende organisaties die gericht zijn op een brede en duurzame inzetbaarheid van hun medewerkers.²⁷

Tabel 2 zet de doelen van de directie naast hetgeen zij bereikt heeft.

²⁷ Op de website <http://www.mkb servicedesk.nl/5814/wat-leerden-excelleren.htm> wordt genoemd dat de tevredenheidsscore met het project excelleren.nu hoog is en dat deelnemers (1) actiever meedenken (over kwaliteitsverbetering, invulling van nieuwe koers), (2) elkaars talenten leerden kennen en waarderen en elkaar stimuleerden deze te gebruiken in het dagelijks werk, (3) efficiënter overleggen en informatie met elkaar te delen, (4) met minder mensen meer activiteiten realiseren.

2.4 Conclusies

In 2002 en 2003 verschenen rapporten van respectievelijk de SER en Onderwijsraad omtrent leven lang leren. De adviezen in deze rapporten zijn door beleidsmakers ter harte genomen. De beleidsdiscussie omtrent leven lang leren culmineerde in 2004 in “Het actieplan leven lang leren” van de ministeries van OCW, SZW en EZ. Dit actieplan blijkt de adviezen uit de rapporten van de Onderwijsraad en de SER nauwkeurig te volgen. De projectdirectie leren en werken heeft sinds 2005 concrete invulling gegeven aan het actieplan en heeft veel van de opgezette doelstellingen in 2011 bereikt.

Uit het overzicht dat in dit hoofdstuk gegeven wordt kan worden opgemaakt dat het gevoerde beleid nauwgezet de gegeven adviezen heeft gevolgd. Adviezen worden dus niet in de wind geslagen en dringen door tot de beleidswereld. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de beleidswereld in de afgelopen jaren niet stil heeft gezeten. Er zijn talloze initiatieven geweest om leven lang leren te promoten. Het punt van kritiek dat er meer gepraat wordt dan er acties worden ondernomen lijkt daarom voor de afgelopen jaren in elk geval niet op te gaan.

Tabel 2

Overzicht adviezen, actieplan, doelen projectdirectie en resultaten projectdirectie

Adviezen SER en Onderwijsraad	Actieplan leven lang leren 2004	Doelen Projectdirectie leren en werken	Resultaten 2005-2011
Algemeen			
Onderwijsraad: Betere coördinatie (van geldstromen) is noodzakelijk tussen overheid, uitvoerende instanties, sociale partners en ngo's.	Samenwerking en afstemming tussen sociale partners, departementen, onderwijsinstellingen en maatschappelijke instituties is onontbeerlijk. Oprichting "Taskforce leven lang leren" voor 2 jaar	Projectdirectie leren en werken in 2005 opgericht, in eerste instantie voor 2 jaar, later is de termijn met 3 jaar verlengd	
Doelen en doelgroepen			
SER: Beleid dient zich daarom met name op het <i>upgraden</i> van personen zonder startkwalificatie te richten. Onderwijsraad: - Investeren in laaggeschoolden en ouderen zijn wenselijk - Sociale uitkeringen van werklozen, arbeidsongeschikten en andere niet-participerende groepen kunnen ten dele voor scholing worden ingezet - Volwassenen op een flexibele manier opleiden (leren op het werk, afstandleren, etc) - Duale opleidingen bij postinitieel leren een duidelijkere rol geven	leerwerkplaatsen voor jeugdige werklozen zonder startkwalificatie Doorstroom van werkende of werkzoekende MBO'ers naar HBO vergroten	2005-2011: Doel is 125.000 leerwerktrajecten op te zetten 2005-2007: 35.000 leerwerktrajecten 2005-2007: 15.000 Duale trajecten 2008-2011: 90.000 extra leerwerk-/EVC-trajecten. hierbij zal de aandacht met name bij een aantal groepen komen te liggen: 20.000 werkende jongeren zonder startkwalificatie worden gestimuleerd een startkwalificatie te halen, 30.000 leerwerktrajecten zullen tot stand worden gebracht voor werkzoekenden	In totaal zijn 146 246 leerwerktrajecten gerealiseerd. 2005-2007: 44.162 leerwerktrajecten gerealiseerd 2005-2007: 26.000 Duale trajecten gerealiseerd 2008-2011: 102.084 leerwerktrajecten gerealiseerd 11.576 werkende jongeren een leerwerktraject gestart dat moet leiden tot een startkwalificatie. Het gerealiseerde aantal trajecten voor werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden bedraagt 44.017. Wet WIJ Wet Investeren in Jongeren: Werkleerrechten voor jongeren tot 27 jaar Crisismaatregelen: scholing en deeltijd WW

Open scholingsmarkt			
<p>SER</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het nieuwe leren moet plaatsvinden op een open scholingsmarkt voor postinitieel onderwijs. De overheid moet deze faciliteren. - Op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en sectoraal) zal de aandacht voor transparantie van het onderwijsaanbod moeten toenemen. <p>Onderwijsraad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Met name laaggeschoolden beter wegwijs maken in het onderwijsaanbod 	<p>De overheid heeft bepaalde verantwoordelijkheden bij postinitieel onderwijs: Een ordenende taak voor de transparantie van het scholingsaanbod. Een faciliterende taak door het wegnemen van belemmeringen voor het leren. Een stimulerende taak voor bepaalde groepen zoals jongeren zonder startkwalificatie, laagopgeleiden, of inburgeraars). En een informerende taak: burgers bewust maken van het belang en plezier van leren.</p> <p>Verbetering transparantie van scholingsaanbod door middel van een open on-linemarktplaats voor scholing</p>	<p>Bereiken van burgers door website, call centrum, en leerwerkloketten</p> <p>Tot 40 leerwerkloketten komen</p> <p>Publiekscampagne over mogelijkheden leven lang leren (duale trajecten en EVC)</p>	<p>Website opgezet. De website www.lerenenwerken.nl trekt veel bezoekers, de telefonische helpdesk niet</p> <p>2005-2007: 16 leerwerkloketten opgericht,</p> <p>2008-2011 Aantal leerwerkloketten uitgebouwd tot 43.</p> <p>EVC is gepromoot met een campagne (weet waar je staat, vraag je ervaringscertificaat). Deze heeft geholpen om werkgevers te bereiken en individuen op weg te helpen. (de campagne heeft groot bereik gehad: 73% van de doelgroep weet er van)</p>
Erkennen van Verworven Competenties (EVC)			
<p>SER</p> <p>EVC met spoed verder te ontwikkelen, met name ook voor mensen zonder startkwalificatie</p> <p>Onderwijsraad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiering zou zich moeten richten op de erkenning van leeropbrengsten en op de uitbouw van een adequaat kader voor erkenning dergelijke opbrengsten. - Beoordelingskaders EVC beter zichtbaar maken - Netwerk van certificerende instanties bevorderen - Accreditatie van EVC bevorderen - Wettelijke kwaliteitseisen vastleggen waaraan certificerende instanties moeten voldoen - Wederzijdse (h)erkenning van certificeerders en belanghebbenden - Accreditatie in handen geven van instanties als Nederlandse Accrediteringsorganisatie, CEVO, Kwaliteitscentrum Examinering 	<p>Onzichtbare competenties moeten zichtbaar worden gemaakt.</p> <p>20.000 EVC procedures in 2006 en 50.000 in 2010</p>	<p>2005-2007: 20.000 EVC trajecten</p> <p>2008-2011: verder ontwikkelen van EVC</p>	<p>2005-2007: 13.000 EVC trajecten gerealiseerd. Dit aantal stijgt mede door de publiekscampagne tot 15 700 in 2009</p> <p>Hoewel de kwantitatieve resultaten van de zijn achtergebleven bij de ambities, hebben de projecten geleid tot een betere inbedding van deze voorzieningen in de organisatie van de hogescholen.</p> <p>2005-2007: kwaliteitscode EVC ondertekend door beroepsonderwijs, werkgevers en werknemers.</p> <p>130 aanbieders EVC opgenomen in het Register voor Erkende EVC aanbieders</p>

Regionale projecten			
SER - Op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en sectoraal) zal de aandacht voor transparantie van het onderwijsaanbod moeten toenemen.	Samenwerking en afstemming tussen sociale partners, departementen, onderwijsinstellingen en maatschappelijke instituties is onontbeerlijk. Lokale en regionale initiatieven ondersteunen	2005-2007: 10 samenwerkingsverbanden opzetten 2008-2011: verdere versterking van de regionale infrastructuren	2005-2011: 47 samenwerkingsverbanden gerealiseerd tussen onderwijs, bedrijfsleven en lokale overheid, waarbij een leven lang leren vaak onderdeel van bestaand arbeidsmarktbeleid is geworden.
Cultuur			
	Andere leercultuur nodig: aantrekkelijker leerklimaat. Drempels moeten worden weggenomen [later spreken de Onderwijsraad (2009) en Denktank Leren en Werken (2009) ook over de noodzaak van een cultuurverandering]	Leercultuur stimuleren: de ambitie is om 500 middelgrote en kleine bedrijven te ondersteunen bij het inbouwen van impliciete en expliete leermogelijkheden in het arbeidsproces.	Inmiddels ontwikkelen bijna 600 MKB middels het project excelleren.nu een leercultuur in hun bedrijf en vormen zich om tot lerende organisaties die gericht zijn op een brede en duurzame inzetbaarheid van hun medewerkers. De werkplek wordt een leerwerkplek waarbij werkgevers de ontwikkeling van hun medewerkers aanmoedigen en ondersteunen. Leren wordt een vanzelfsprekend onderdeel van het arbeidsproces.
Onderzoek			
SER: Scholingsinstrumenten die een grotere verantwoordelijkheid geven aan het individu zoals persoonlijke ontwikkelingsplannen en persoonlijke ontwikkelingsrekeningen uitwerken en beproeven. Fiscale prikkels voor werkgevers behouden en het fiscale instrumentarium uitbreiden door prikkels ook meer op het individu te richten. Onderwijsraad: financiële maatregelen van belang, zoals individuele leerrekeningen; Individuele leerrekeningen dienen verder ontwikkeld te worden; De leerrekening kan gebruikt worden om voortijdig schoolverlaters die inmiddels beroepservaring hebben opgedaan tot een startkwalificatie te brengen	Experimenten individuele leerrekening evalueren: met name met betrekking tot de vraag of deze effectief zijn voor laagopgeleiden Onderzoek naar effecten scholingsinstrumenten	Denktank vormen om belangrijke onbeantwoorde vragen te onderzoeken: waarom komt leven lang leren onvoldoende van de grond? Wat weten we van de effectiviteit van instrumenten voor een leven lang leren zoals individuele leerrekeningen, het vastleggen van rechten op scholing/EVC/scholingsverlof in CAO's, Scholingsplicht, financieren van scholing uit de levensloopregeling?	Denktank leren en werken ingericht: heeft in 2009 het advies "Tijd voor Ontwikkeling" uitgebracht

Doorstroom MBO naar HBO			
	<p>Doorstroom van werkende of werkzoekende MBO'ers naar HBO vergroten</p> <p>[Later adviseert de Commissie Veerman (2010): De Associate degree (2-jarige opleiding in het hbo) vult volgens de commissie "een belangrijke lacune in het Nederlands hoger onderwijsbestel op", heeft aantrekkingskracht op nieuwe doelgroepen en sluit aan op een behoefte bij studenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.]</p>	Associate degree opzetten en evalueren	2005-2007: 57 pilots met 1400 studenten. De onbekendheid met Adprogramma's bij deelnemers en bij werkgevers is nog groot, maar dit kan veranderen nu besloten is tot definitieve invoering van de Associate degree. Ongeveer de helft van de Ad'ers volgt het Ad-programma in duale vorm of (vooral) in deeltijd. Ongeveer de helft van de deelnemers is werkend en circa een kwart komt rechtstreeks van het mbo.
e-learning²⁸			
<p>Onderwijsraad: Voorzieningen treffen voor afstandleren en webleren</p>	<p>Conform het advies van de Onderwijsraad stelt het kabinet dat instellingen meer gebruik moeten maken van leermethoden die voor volwassenen aantrekkelijk zijn zoals e-learning.</p>	<p>Kabinet gaat ontwikkelingen in e-learning monitoren</p> <p>De directie wil volwassenen flexibel en efficiënt opleiden. Volwassenen moeten leren kunnen combineren met andere bezigheden zoals werk, zorg of vrije tijd. De directie wil vier roc's, twee hogescholen en een aoc helpen bij het veranderen van hun aanbod.</p>	<p>Een beperkt aantal hogescholen ontwikkelt zich nu tot instituut waar organisatiebreed diensten worden verleend op het gebied van een leven lang leren en waar leven lang leren nadrukkelijk in het strategische beleid wordt verankerd.</p> <p>De projectdirectie geeft e-learning award</p>
Voor zover bekend, niet doorgevoerde adviezen			
<p>Onderwijsraad: Gevolgen voor leerwegaafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs</p>	Voor zover bekend, niet opgevolgd		
<p>SER: De Raad stelt voor om met ingang van 1 januari 2003 te komen tot invoering van een fiscale faciliteit voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening zoals ook in de principeafspraken tussen kabinet en Stichting van de Arbeid in 2001 werd overeengekomen.</p>	Voor zover bekend, niet opgevolgd		

²⁸ Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 3

Navolging adviezen van de Denktank Leren en Werken (2009)

De Projectdirectie stelde in 2008 de Denktank Leren en Werken op die in 2009 het advies “Tijd voor Ontwikkeling” uitbracht. Het advies is gebaseerd op verschillende onderzoeksrapporten. Dit hoofdstuk bekijkt de aanbevelingen, de beleidsreactie en in welke mate de beleidsplannen navolging kenden.

In paragraaf 3.1 wordt de inhoud van het advies onderzocht. Paragraaf 3.2 analyseert of de adviezen in deze rapporten door beleidsmakers ter harte zijn genomen. Paragraaf 3.3 laat zien wat er vervolgens is gebeurd met de beleidsplannen. Paragraaf 3.4 concludeert.

3.1 Inhoud advies “Tijd voor Ontwikkeling” (Denktank Leren en Werken, 2009)

Wat zijn de hoofdargumenten waarom beleid gewenst is?

Technologische ontwikkeling verhoogt de noodzaak van het upgraden van werknemers. De beroepsbevolking krimpt en vergrijs, waardoor de urgentie toeneemt om een voldoende geschoolde beroepsbevolking te hebben. Nederland heeft nog teveel mensen met onvoldoende scholing.

Wat zijn de beleidsmaatregelen die er worden geadviseerd?

Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie

- De werkgever moet wettelijk verplicht worden om scholing aan te bieden. De werknemer moet wettelijk verplicht worden om scholing te volgen. In het werkloosheidscontract zullen de afspraken over scholing en werk opgenomen worden.
- Er zal campagne gevoerd moeten worden voor het werkloosheidscontract.
- Loopbaanbegeleiding en –advies moeten worden aangeboden via loopbaanwinkels.

Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.

- Op korte termijn moeten werknemers die ofwel 50 jaar en ouder zijn, ofwel geen startkwalificatie hebben, ofwel een deeltijdbaan hebben (<24 uur) een opleidingscheque krijgen. De cheque wordt door de overheid en de werknemer gefinancierd.
- Op langere termijn moet de cheque er voor alle volwassenen komen. Ook hiervoor zijn goede voorzieningen voor advies en begeleiding nodig en zal het breed moeten worden gecommuniceerd.

Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur

- De overheid moet het mkb helpen bij het formuleren van ontwikkelingsbehoeften van bedrijf en personeel en manieren om hierin te voorzien.
- Leerwerkloketten moeten helpen om de leercultuur te creëren. Werknemers, werkgevers en werkzoekenden kunnen bij de loketten terecht voor advies over scholing, EVC, en loopbaanadvies
- Sociale partners moeten meer mogelijkheden creëren voor leren op het werk. Zij moeten een visie op leren op het werk formuleren en vertalen in regelingen en cao's. Financiering kan gebeuren uit O&O-fondsen.

Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen

- Scholing moet verplicht worden voor uitkeringsgerechtigden.
- De scholingsregel WW moet worden aangepast om een duurzaam passende baan te vinden in plaats van snelle re-integratie.
- Scholing mag werklozen niet van een baan afhouden. Daarom moet de sollicitatieplicht gehandhaafd blijven voor werklozen die scholing volgen.

Op welke groep richt het advies zich?

Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie

Het werkleercontract zou er voor alle werknemers moeten komen.²⁹

Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.

De opleidingscheque is op korte termijn gericht op oudere werknemers (ouder dan 50 jaar), werknemers zonder startkwalificatie en deeltijdwerkers. Op lange termijn zou er een opleidingscheque voor iedereen moeten komen.

Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur

Loopbaanbegeleiding is belangrijk voor werkenden en niet-werkenden.

De overheid moet met name kleine bedrijven helpen om een leercultuur te creëren.

Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen

Het advies over scholingsplicht bij re-integratie gaat in op uitkeringsgerechtigden. Scholing moet verplicht worden voor uitkeringsgerechtigden. Als ze hun scholingsverplichtingen niet nakomen moet daar dezelfde straf op staan als op onvoldoende inzet bij het zoeken naar werk.

²⁹ Er wordt geen onderscheid gemaakt naar opleidingsniveau of naar andere kenmerken van de werknemers.

Bij wie wordt de verantwoordelijkheid gelegd?

Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie

De overheid moet het belang van scholing voor de arbeidsovereenkomst vastleggen in de wet. Werkgevers en werknemers moeten afstemmen wat er in het werkleercontract komt te staan.

Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.

De opleidingscheque zou deels gedragen moeten worden door de overheid en deels door de betrokkene zelf.

Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur

De overheid moet kleine bedrijven ondersteunen bij het opzetten van een leercultuur.

Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen

De overheid moet vastleggen in de wet dat uitkeringsgerechtigden scholing moeten volgen.

Zijn de adviezen evidence-based?

De adviezen zijn gebaseerd op verschillende onderzoeken, samengevat in het rapport “Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten” dat in opdracht van de Denktank is uitgevoerd.³⁰

In het rapport wordt op grond van een overzicht van studies onderzocht welke instrumenten scholing op latere leeftijd stimuleren.

Het rapport bekijkt allereerst hoe de overheid werkgevers kan stimuleren om werknemers te scholen. Het gebruik door werkgevers van een belastingvoordeel bij het aannemen van een werkloze waarbij deze tot een startkwalificatie geschoold wordt, is gering. ESF en EQUAL middelen hebben weliswaar positieve effecten op scholing maar hebben ook een hoge administratieve last, met name voor kleine bedrijven.

Daarnaast kan de overheid werknemers en werkzoekenden stimuleren om zich te scholen. Uit het overzicht blijkt dat de huidige fiscale instrumenten zoals de mogelijkheid om scholingskosten (tot 15.000 euro) af te trekken van de inkomstenbelasting of om een deel van het bruto loon belastingvrij te sparen voor EVC of verlof niet goed werken. Slechts 2% van de beroepsbevolking maakt gebruik van de mogelijkheid om scholingskosten af te trekken. Ook

³⁰ Gelderblom, A., Collewet, M., Koning, J. “Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten”, SEOR.

van de levensloopregeling wordt weinig gebruik gemaakt. De maatregelen zouden laagopgeleiden ook niet stimuleren scholing te volgen omdat zij weinig kunnen sparen.

Uit het onderzoek blijkt dat de overheid werknemers die normaal gesproken weinig voor scholing voelen (bijvoorbeeld laagopgeleiden) beter kan stimuleren om zich te scholen door gebruik te maken van individuele opleidingssubsidies. Deze behelzen individuele leerrekeningen, scholingsvouchers, en persoonlijke opleidingsbudgetten.³¹ Uit verschillende experimenten blijkt dat opleidingsvouchers laagopgeleiden stimuleren om te leren.³² Dit instrument dient dan wel te worden gecombineerd met goede begeleiding.

Met betrekking tot het laatste deeladvies (verplicht stellen van scholing voor uitkeringsgerechtigden), valt op dat de SER (2002) en Onderwijsraad (2003) ook al iets dergelijks voorstelden. Volgens de SER mag scholing niet vrijblijvend zijn. De werkzoekenden zouden verplicht moeten worden om passende scholing te aanvaarden. De Onderwijsraad stelde dat sociale uitkeringen van werklozen, arbeidsongeschikten en andere niet-participerende groepen ten dele voor scholing kunnen worden ingezet en dat uitkeringscondities aantrekkelijker kunnen worden gemaakt bij het oppikken van scholing of werkervaringstrajecten (zie hoofdstuk 2).

3.2 Beleidsvoornemens als gevolg van de adviezen³³

Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie

In een reactie op het advies, geeft het kabinet aan te willen komen tot een wettelijke wederzijdse scholingsaanspraak. Deze zal inhouden dat de werkgever de werknemer kan verplichten scholing te volgen en dat de werknemer de werkgever kan verplichten hem in staat te stellen scholing te volgen.

Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.

Het kabinet geeft aan dat de experimenten met persoonlijke scholingsbudgetten hoopgevend zijn. Met name voor groepen die minder deelnemen aan scholing zoals laagopgeleiden, ouderen en werknemers in kleine bedrijven. Een opleidingscheque zou een passender instrument kunnen zijn voor bepaalde groepen dan de scholingsfaciliteiten die de overheid nu biedt, zoals aftrekmogelijkheid in de inkomstenbelasting, afdrachtsvermindering onderwijs voor werkgevers en ESF subsidies. Het kabinet geeft daarom de opdracht om onderzoek te

³¹ Zoals eerder in het rapport ook al werd uitgelegd is een verschil tussen individuele leerrekeningen en vouchers dat bij individuele leerrekeningen het scholingsbudget geheel of gedeeltelijk bestaat uit spaargelden van de deelnemers, terwijl bij vouchers geen financiële bijdrage van de deelnemer zelf wordt gevraagd. In de loop van de tijd lijkt het onderscheid tussen een individuele leerrekening en een voucher steeds meer te zijn vervaagd (Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2009), "Werkt het scholingsbudget?", TIER.)

³² Doets, C. en Huisman, T. (2009), "De effectiviteit van de individuele leerrekening", ECBO. Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2009), "Werkt het scholingsbudget?", TIER. Onlangs werd in het rapport "Vouchers voor Vaardigheden" (Baarsma, B. en Theeuwes, J., 2010) voorgesteld om bestaande stimuleringsregels voor postniet-terugbetaalbaar onderwijs af te schaffen en vouchers of leerrekeningen in te voeren.

³³ Zie voor de volledige kabinetsreactie op het advies "Tijd voor Ontwikkeling" het kamerstuk 30012, nr. 20.

doen naar de vormgeving van een opleidingscheque. Hierbij komen vragen aan de orde zoals hoe hoog het bedrag van de cheque moet zijn, of er een spaarelement in moet zitten, wie de verantwoordelijkheid draagt, en voor welke opleidingen en cursussen de cheque mag worden gebruikt.

Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur

Het kabinet geeft in de reactie aan in 2010 een specifieke stimuleringsregeling te publiceren ter ondersteuning van organisaties die zich willen omvormen tot lerende organisaties.

De leerwerkloketten kunnen worden ingezet om loopbaanbegeleiding te geven.

Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen

Het kabinet is het eens met de Denktank dat scholing bij re-integratie moet worden ingezet als dat effectief bijdraagt aan het vinden van een baan. Het kabinet geeft echter aan dat een wetswijziging niet nodig is omdat de huidige wetgeving voldoende mogelijkheid biedt om scholing te verplichten.

De huidige wetgeving voorziet daarin op de volgende manieren (zie kamerstuk 30012, nr 20): (1) Binnen de Wet Werk en Bijstand (WWB) kan scholing of een opleiding door het college van BenW worden aangeboden als voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Scholing valt in deze onder de re-integratieverplichting. Als belanghebbende zich niet aan deze verplichting houdt kan het college de bijstand verlagen. (2) Voor de Wet Integratie Jongeren (WIJ) geldt dat het werkleeraanbod voorop staat. Als de jongere onvoldoende meewerkt aan de arbeidsinschakeling kan de uitkering worden verlaagd. Als hij het werkleeraanbod weigert dan is er geen recht op een uitkering. (3) WW-gerechtigden zijn verplicht mee te werken aan scholing of opleiding die het UWV noodzakelijk acht voor de arbeidsinschakeling. Komt de WW-gerechtigde deze verplichting niet na dan is het UWV verplicht een sanctie op te leggen in de vorm van een korting op de uitkering. (4) De arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, Wajong en Wet WIA) bevatten verplichtingen om redelijkerwijs mee te werken aan door de werkgever of het UWV wenselijk geachte scholings- of opleidingsactiviteiten. Bij niet naleving van deze verplichtingen kan een sanctie worden opgelegd.

De gemeenten en het UWV zullen worden gewezen op de mogelijkheid tot sanctionering.

3.3 Vervolg op de beleidsvoornemens

Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie

Het advies om een scholingsplicht en – aanspraak wettelijk te verankeren werd weliswaar positief ontvangen door het kabinet maar stuitte vervolgens op veel verzet.

FNV-bestuurder Leo Hartveld stelde: "Iedereen de schoolbanken injagen gaat niet werken. Je krijgt dan de situatie waarbij je cursussen of trainingen gaat doen waar je misschien helemaal geen zin in hebt. Dan zal het rendement dus nagenoeg nul zijn." Volgens Hartveld is er ook helemaal geen maatschappelijk draagvlak voor een wettelijke plicht. "Wie gaat dat dan betalen, bijvoorbeeld, en hoe kun je aantonen dat is voldaan aan de scholingsplicht? Allemaal juridische rompslomp waar niemand op zit te wachten. Bovendien leidt het af van het eigenlijke doel, namelijk dat we met name ouderen en lager opgeleiden binnen bedrijven beter moeten gaan scholen." (Financiële telegraaf, 5 dec, 2009).

De Stichting van de Arbeid wijst de wettelijke scholingsplicht of –aanspraak af. De stichting stelt in een brief aan de Tweede Kamer (4 december, 2009) dat dit zou leiden “tot ongewenste juridisering van de arbeidsvoorwaarde scholing en tot onduidelijkheid over rechten en plichten met betrekking tot welke scholing (functie- of ontwikkelingsgericht, formeel of non-formeel) en welke sancties aan de orde zijn bij niet-naleving daarvan. Een wettelijke verankering is niet nodig omdat deze al besloten zit in de wederzijdse verplichting van werkgever en werknemer ten aanzien van goed werkgever- en werknemerschap (artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek). Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om scholing te faciliteren en aantrekkelijk te maken en het is de verantwoordelijkheid van de werknemer om scholing te entameren en daarvan gebruik te maken. Bovendien vormt een wettelijke verankering een fundamentele inbreuk op de onderhandelingsvrijheid van sociale partners en van werkgevers en werknemers op decentraal niveau. Scholing wordt ingebed in een brede arbeidsvoorwaardenagenda, die ten doel heeft duurzame inzetbaarheid te bevorderen binnen het bedrijf c.q. via van-werk-naar-werk-trajecten. Met een wettelijke scholingsplicht of -aanspraak wordt het onderwerp scholing uit de arbeidsvoorwaardenagenda geïsoleerd. Het aantal cao's waarin afspraken worden gemaakt over een persoonlijk opleidingsbudget neemt juist steeds meer toe: in 2008 zijn voor 26% van de werknemers afspraken gemaakt, tegenover 19% in 2007. Overigens bevatten vrijwel alle cao's afspraken over studiefaciliteiten. Stimuleringsmaatregelen vanuit de overheid (WV A, EVC-trajecten, regeling Leren en Werken) dragen verder bij aan het stimuleren van zowel werkgever als werknemer om scholingsafspraken vorm te geven.”

Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.

In 2011 verscheen een rapport van het ROA waarin de vraag centraal staat hoe een opleidingscheque er uit zou moeten zien om ervoor te zorgen dat werkenden meer leeractiviteiten gaan ondernemen.³⁴ Uit ervaringen in een twintigtal eerdere projecten komt naar voren dat de cheque het beste werkt als deze slechts beperkte tijd geldig en van voldoende omvang is, gekoppeld aan een redelijk grote keuzevrijheid bij de besteding. Daarnaast is het belangrijk dat de cheque breed en herhaaldelijk onder de aandacht wordt gebracht via kanalen afgestemd op de doelgroep. Met name voor laagopgeleiden is begeleiding nodig bij het benutten van de cheque.

³⁴ Breugel, G. van, Grip, A. de, Dohmen, D. (2011), "Ontwikkelingscheque, Uitwerking Advies Denktank Leren en Werken", ROA, Maastricht, ROA-R-2011/3.

In het rapport wordt een model gepresenteerd voor de opzet van de Ontwikkelingscheque. Het model bevat specifieke adviezen over de uitvoeringaspecten. Zo gaat de opzet uit van twee stapelbare cheques van €500 die jaarlijks aan werknemers wordt gegeven. De ene cheque wordt gefinancierd door de overheid, de andere door het O&O-fonds of de werkgever. De cheques blijven maximaal drie jaar geldig en kunnen dus gestapeld worden waardoor duurdere leeractiviteiten mogelijk worden. Wordt er geen gebruik gemaakt van de cheque dan vervalt het opgebouwde bedrag na drie jaar. De cheque mag besteed worden aan niet-functiegerichte leeractiviteiten en andere activiteiten gericht op loopbaanontwikkeling. Er is ook een specifiek model ontwikkeld voor werknemers zonder startkwalificatie. Hierin speelt begeleiding een belangrijke rol.

Het ROA concludeert dat de invoering van de cheque voor alle werkenden niet haalbaar is. Ook als deze alleen voor werkenden zonder startkwalificatie zou worden gebruikt zou het een erg kostbare zaak worden. De doelgroep zal daarom verder moeten worden ingeperkt. Het ROA adviseert om te starten met laagopgeleide werknemers in sectoren waar de werkgelegenheid de komende jaren het meest krimpt. De kosten zullen dan 75 miljoen bedragen voor de overheid en evenveel nog eens voor de O&O fondsen of werkgevers.

Individueel scholingsbudget bij baanmobiliteit

Het persoonlijke scholingsbudget kwam ook terug in een advies over baanmobiliteit van de SER in 2011.³⁵ Hierin bepleit de SER dat werkenden hun kennis en vakmanschap op peil kunnen houden via een individueel scholings- of ontwikkelbudget dat is bedoeld voor algemene functieoverstijgende scholing, trainingen, en advies.

Op 19 april 2011 werd in navolging op dit rapport een motie ingediend waarin regering en sociale partners gevraagd wordt “niet-vrijblijvende afspraken te maken over een individueel scholingsbudget voor iedere werkende dat meegenomen kan worden bij een overstap naar een andere baan of bij de stap naar zelfstandigheid, dat gevoed wordt door bijdragen van werkgevers en werknemers en/of de loonruimte die nu wordt ingezet voor afdrachten aan collectieve scholingsfondsen en dat door de overheid adequaat wordt gefaciliteerd”. Deze motie (van Hijum c.s.) is inmiddels aangenomen.³⁶

Op 4 juli 2011 gaf het kabinet invulling aan de motie door in het Vitaliteitspakket aan te geven te willen komen tot een Van Werk Naar Werk-budget, een individueel leerrecht voor werknemers voor wie ontslag dreigt. Deze beleidsmaatregel komt dus in grote mate overeen met het ROA-voorstel om een voucher in te stellen voor een specifieke groep mensen. De regeling gaat op 1 januari 2013 in.

³⁵ SER (2011), “Werk maken van baan-baanmobiliteit”.

³⁶ De PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, de SGP, de ChristenUnie en het CDA stemden voor de motie en de aanwezige leden van de overige fracties ertegen, zodat zij werd aangenomen.

Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur

Inmiddels ontwikkelen bijna 600 MKB middels het project excelleren.nu een leercultuur in hun bedrijf en vormen zich om tot lerende organisaties die gericht zijn op een brede en duurzame inzetbaarheid van hun medewerkers.

Er zijn 43 regionale leerwerkloketten opgezet, opgehangen aan 36 regionale samenwerkingsverbanden. Het idee was dat de loketten kunnen worden ingezet om loopbaanbegeleiding te geven. Leerwerkloketten lijken in de praktijk echter vooral gebruikt te worden voor werkzoekenden en bedrijven die in de knel zitten qua personeel. Het is dus niet de algemene voorziening geworden die bedoeld was.

Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen

Er hebben geen verdere wetswijzigingen plaatsgevonden. Zoals uitgelegd voorzag de wetgeving al in de mogelijkheid om scholing te verplichten.

3.4 Conclusies

In 2009 verscheen het rapport “Tijd voor Ontwikkeling” van de Denktank Leren en Werken waarin 4 adviezen worden gegeven. Uit de analyse blijkt dat de adviezen van de Denktank navolging kregen maar niet allemaal opgevolgd zijn.

Zo wilde de Denktank de plicht om scholing aan te bieden en te volgen in de wet verankeren. Het kabinet stond achter dit advies maar het stuitte op grote bezwaren van onder andere de FNV.

De Denktank adviseerde ook een persoonlijk opleidingsbudget te financieren. Het kabinet stelde een onderzoek in om te bekijken hoe dit zou kunnen worden vormgegeven. Uit het recent afgeronde onderzoek hieromtrent blijkt echter dat het geven van een opleidingscheque zeer duur is waardoor het niet mogelijk is om de cheque door te voeren op de schaal die de Denktank voorstelde. De maatregel zou wel op kleinere schaal kunnen worden ingevoerd. Het recente Vitaliteitspakket gaf hier vorm aan door een individueel leerrecht voor werknemers voor wie ontslag dreigt in te stellen. Deze maatregel gaat vanaf 1 januari 2013 in.

Het advies om een leercultuur te promoten heeft navolging gekregen in het project excelleren.nu.

Een ander advies om een wetswijziging door te voeren om uitkeringsgerechtigden te dwingen scholing te volgen kreeg geen navolging omdat het kabinet opmerkte dat de huidige wetgeving hier al in voorziet.

Tabel 3

Beleidsreactie op adviezen in Tijd voor Ontwikkeling (Denktank Leren en Werken, 2009)

Adviezen Denktank leren en werken	Beleidsreactie ³⁷	Vervolg op beleidsreactie
<p><u>Deeladvies 1: leren moet een vaste plek krijgen in de arbeidsrelatie</u></p> <p>De werkgever moet wettelijk verplicht worden om scholing aan te bieden. De werknemer moet wettelijk verplicht worden om scholing te volgen. In een wettelijk verplicht werkverklaring zullen de afspraken over scholing en werk opgenomen worden.</p> <p>Er zal campagne gevoerd moeten worden voor het werkverklaring.</p> <p>Loopbaanbegeleiding en –advies moet er komen via loopbaanwinkels.</p>	<p>In een reactie op het advies, geeft het kabinet aan te willen komen tot een wettelijke wederzijdse scholingsaanspraak.</p> <p>Deze wederzijdse scholingsaanspraak zal inhouden dat de werkgever jegens zijn werknemer aanspraak heeft op het door hem volgen van op of buiten de onderneming gerichte scholing en dat de werknemer eenzelfde aanspraak heeft jegens de werkgever.</p>	<p>De wettelijke scholingsaanspraak stootte op veel verzet van FNV en MKB. De Stichting van de Arbeid stelde dat de aanspraak “leidt tot ongewenste juridisering, onduidelijkheid en maakt inbreuk op de onderhandelingsvrijheid van sociale partners. Wettelijke afspraken over scholing ondermijnen de onderhandelingsvrijheid van sociale partners. Ook zal onduidelijkheid ontstaan over de soort scholing en de rechten en plichten van werkgevers en werknemers.”³⁸</p>
<p><u>Deeladvies 2: er moet een opleidingscheque worden ingevoerd.</u></p> <p>Op korte termijn moeten werknemers die ofwel 50 jaar en ouder zijn, ofwel geen startkwalificatie hebben, ofwel een deeltijdbaan hebben (<24 uur) een opleidingscheque krijgen. De cheque wordt door de overheid en de werknemer gefinancierd.</p> <p>Op langere termijn moet de cheque er voor alle volwassenen komen. Ook hiervoor zijn goede voorzieningen voor advies en begeleiding nodig en zal het breed moeten worden gecommuniceerd.</p>	<p>Het kabinet geeft aan dat de experimenten met persoonlijke scholingsbudgetten hoopgevend zijn. Met name voor groepen die minder deelnemen aan scholing zoals laagopgeleiden, ouderen en werknemers in kleine bedrijven. Een opleidingscheque zou een passender instrument kunnen zijn voor bepaalde groepen dan de scholingsfaciliteiten die de overheid nu biedt, zoals aftrekmogelijkheid in de inkomstenbelasting, afdrachtsvermindering onderwijs voor werkgevers en ESF subsidies.</p> <p>Het kabinet zal de opdracht geven om onderzoek te doen naar de vormgeving van een opleidingscheque. Hierbij komen vragen aan de orde zoals hoe hoog het bedrag van de cheque moet zijn, of er een spaarelement in moet zitten, wie de verantwoordelijkheid draagt, en voor welke opleidingen en cursussen de cheque mag worden gebruikt.</p>	<p>Het ROA heeft in 2011 het onderzoek naar de opleidingscheque afgerond. Het onderzoek geeft aan dat de doelgroep moet worden ingeperkt om het financieel haalbaar te maken om de cheque in te voeren. Het ROA adviseert om te starten met laagopgeleide werknemers in sectoren waar de werkgelegenheid de komende jaren het meest krimpt.</p> <p>Het recente Vitaliteitspakket gaf hier vorm aan door een individueel leerrecht voor werknemers voor wie ontslag dreigt in te stellen. Deze maatregel gaat vanaf 1 januari 2013 in.</p>
<p><u>Deeladvies 3: organisaties van werknemers en werkgevers moeten werken aan een leercultuur</u></p> <p>De overheid moet het mkb helpen bij het formuleren van ontwikkelingsbehoeften van bedrijf en personeel en manieren om hierin te voorzien.</p> <p>Leerwerkloketten moeten helpen om de leercultuur te creëren. Werknemers,</p>	<p>In 2010 zal het kabinet een specifieke stimuleringsregeling publiceren ter ondersteuning van organisaties die zich willen omvormen tot lerende organisaties.</p> <p>De leerwerkloketten kunnen hiervoor worden ingezet om loopbaanbegeleiding te geven.</p>	<p>Inmiddels ontwikkelen bijna 600 MKB middels het project excelleren.nu een leercultuur in hun bedrijf en vormen zich om tot lerende organisaties die gericht zijn op een brede en duurzame inzetbaarheid van hun medewerkers.</p>

³⁷ De volledige beleidsreactie is na te lezen in kamerstuk 30012, nr 20.

³⁸ De Stichting van de Arbeid publiceerde op 4 december 2009 een brief als reactie op het rapport van de Denktank waarin zij op elk van de vier aanbevelingen ingaat.

<p>werkgevers en werkzoekenden kunnen bij de loketten terecht voor advies over scholing, EVC, en loopbaanadvies</p> <p>Sociale partners moeten meer mogelijkheden creëren voor leren op het werk. Zij moeten een visie op leren op het werk formuleren en vertalen in regelingen en cao's. Financiering kan gebeuren uit O&O -fondsen.</p>		
<p><u>Deeladvies 4: uitkeringsgerechtigden moeten verplicht worden zich verder te scholen</u></p> <p>Scholing moet verplicht worden voor uitkeringsgerechtigden.</p> <p>De scholingsregel WW moet worden aangepast om een duurzaam passende baan te vinden in plaats van snelle re-integratie.</p> <p>Scholing mag werklozen niet van een baan afhouden. Daarom moet de sollicitatieplicht gehandhaafd blijven voor werklozen die scholing volgen.</p>	<p>Het kabinet is het eens met de Denktank dat scholing bij re-integratie moet worden ingezet als dat effectief bijdraagt aan het vinden van een baan.</p> <p>Het kabinet geeft aan dat een wetswijziging niet nodig is omdat de huidige wetgeving voldoende mogelijkheid biedt om scholing te verplichten. De gemeenten en het UWV zullen worden gewezen op de mogelijkheid tot sanctionering.</p>	<p>Er hebben geen verdere wetswijzigingen plaatsgevonden. De wetgeving voorzagt al in de mogelijkheid om scholing te verplichten.</p>

Hoofdstuk 4

Navolging adviezen van de Onderwijsraad (2009)

Dit hoofdstuk volgt het advies “Middelbaar en Hoger Onderwijs voor Volwassenen” van de Onderwijsraad uit 2009.

In paragraaf 4.1 wordt de inhoud van het advies bekeken. Paragraaf 4.2 analyseert of de adviezen in deze rapporten door beleidsmakers ter harte zijn genomen. Paragraaf 4.3 bekijkt wat er is gebeurd na de beleidsvoornemens. Paragraaf 4.4 vat een aantal conclusies samen.

4.1 Inhoud advies

Wat zijn de hoofdargumenten waarom beleid gewenst is?

Bijscholingsmogelijkheden moeten voldoende beschikbaar zijn in een maatschappij waar mensen niet hun leven lang bij één werkgever blijven, waar op enig moment voor het zelfstandig ondernemerschap kan worden gekozen, waar het algemene ontwikkelingspeil hogere eisen stelt en waar technologieën elkaar snel opvolgen waardoor kennis en vaardigheden sneller verouderen.

Goed initieel onderwijs is van groot belang. Vroeg in het leven leren heeft de voorkeur boven later leren.³⁹ Echter, er is ook een belangrijke rol weggelegd voor volwassenenonderwijs. De Onderwijsraad onderscheidt vier functies van volwassenenonderwijs (p. 7):

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

Wat zijn de beleidsmaatregelen die er worden geadviseerd?

De raad adviseert om de overzichtelijkheid, de kwaliteit en de structurering van het onderwijs aan volwassenen te verbeteren. Concreet geeft de raad de volgende adviezen.

³⁹ Interessant is dat de raad de vraag oproept of het een probleem is dat Nederland minder leven lang leert dan andere landen. De raad stelt: “Waarschijnlijk voorziet het initieel onderwijs in Nederland voor een groot deel al in de behoefte aan lange onderwijstrajecten, waardoor relatief (ten opzichte van andere landen) weinig volwassenen de noodzaak voelen gemiste kansen op latere leeftijd in te halen” (p.14).

Allereerst geeft de raad drie adviezen met betrekking tot het private aanbod van volwassenenonderwijs.

Deeladvies 1: inschaling naar NKK/EKK- niveaus

De raad geeft aan dat het huidige aanbod van onderwijs aan volwassenen nog weinig structuur heeft. Het is daarom van belang om een nationaal en Europees kwalificatiekader voor non-formele opleidingen⁴⁰ (NKK/EKK, ofwel een National Qualifications Framework NQF/European Qualifications Framework EQF) te ontwikkelen. Met name het private aanbod zou winnen aan transparantie en toegankelijkheid als (een deel van) het aanbod geordend wordt langs de lijnen van het EKK.

Het ministerie van OCW is bezig met de ontwikkeling van een dergelijk kader. Het streven is om in 2012 op alle diploma's en certificaten een EKK-niveau te vermelden. Er is een begin gemaakt met de opzet van een NKK als nationale invulling van het EKK.

Er is ook een systematische en gewaarborgde inschaling van niveaus nodig. De raad adviseert hier een afzonderlijke inschalingsinstantie mee te belasten. Deze zou moeten bestaan uit onafhankelijke inschalingsexperts.

Deeladvies 2: gestapelde diplomering en toezicht

Veel mensen volgen meerdere korte praktijkgerichte cursussen en doen op informele wijze kennis op. De raad geeft het belang aan van het bieden van de mogelijkheid om deze kennis te bundelen zodat men na verloop van tijd een formele kwalificatie (diploma) zou kunnen behalen.

Gestapelde diplomering – het 'optellen' van al verworven kwalificaties en eerder verworven competenties – vraagt adequate examencommissies en toezicht op de kwaliteit hiervan. In het bekostigd onderwijs vervult de inspectie deze laatste rol, in het particulier onderwijs gaat het om een vrijwillige constructie. De raad adviseert om deze soorten toezichtvormen nader op elkaar af te stemmen.

Deeladvies 3: cursistenbescherming

Voor volwassen deelnemers aan privaat onderwijs is het van belang dat zij ergens met klachten terecht kunnen over het onderwijs. Zij investeren er immers veel tijd en geld in. Er bestaan momenteel al verschillende mogelijkheden om klachten te uiten. Zowel de geschillencommissie als de beroepsprocedure voor examens die ten behoeve van het private aanbod bestaan, zijn belangrijke stappen naar een goede consumentenbescherming in de private component van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen. Ook een

⁴⁰ Zoals ook al eerder in dit rapport werd uitgelegd is non-formeel leren gedefinieerd als intentioneel en systematisch leren in een ander institutioneel verband dan een onderwijsinstituut.

“meldpunt wanpraktijken” zou volgens de raad deel uit moeten maken van de cursistenbescherming in de private sector.

Het bestaande geheel van studentenbescherming in het publieke onderwijs kan mogelijk als voorbeeld dienen voor de situatie in het private deel. Maar ook omgekeerd is het goed mogelijk dat de publieke component iets kan leren van de private component.

Naast de aanbevelingen voor het private aanbod, geeft de raad de volgende drie adviezen over het publieke aanbod van onderwijs voor volwassenen.

Deeladvies 4: vier ‘deeltijdstellingen’ extra bekostigen

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

De raad vindt het wenselijk dat er naast private aanbieders enkele regionaal gespreide publieke instellingen komen met een uitgebreid aanbod voor volwassenen. Hij stelt dan ook voor een beperkt aantal instellingen (hogescholen en universiteiten), eventueel tijdelijk, extra te bekostigen als zij zich willen specialiseren in volwassenenonderwijs, en vooral in deeltijdonderwijs.

De raad geeft in overweging de keuze van de vier deeltijdstellingen via een aanbestedingsformule plaats te laten vinden, waarbij zowel publieke als private instellingen kunnen offren. De raad is zich hierbij bewust van de ontwikkeling van “voorhoedescholen” en verwacht dat juist deze scholen willen deelnemen aan een mogelijke aanbesteding.

Deeladvies 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden

Er zijn zowel aan de private als aan de publieke kant procedures in ontwikkeling en in uitvoering gericht op de erkenning van verworven kwalificaties en competenties. Daarnaast kan de publieke sector ook gebruikmaken van zijn examenmogelijkheden.

De raad pleit voor een ruimere openstelling van examenmogelijkheden voor volwassenen op het niveau van het middelbaar en hoger onderwijs. Kandidaten die, ongeacht hun voortraject en ongeacht de waardering van mogelijke kwalificaties of competenties, van mening zijn voor een examen direct op te kunnen gaan, zouden daartoe in de gelegenheid kunnen worden gesteld. De openstelling kan geschieden door instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Ze kan ook plaatsvinden door de inrichting van een gezamenlijke of eigenstandige open exameninstelling voor hoger onderwijs.

Deeladvies 6: vraag versterken via open leermiddelen

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

Ten slotte geeft de raad nog de volgende algemene adviezen.

Deeladvies 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

De raad doet verschillende voorstellen om het aanbod transparanter en toegankelijker te maken voor volwassenen.

Ten eerste kunnen de publieke scholingsinstellingen duidelijker maken of zij zich ook richten op volwassenen. Hiertoe zou de minister een indicator kunnen ontwikkelen die het percentage volwassen deelnemers weergeeft.

Ten tweede vraagt de raad zich in navolging van verschillende organisaties af waarom de drempel voor de belastingaftrek van beroepsgerelateerde studiekosten nu zo hoog ligt (500 euro). De raad adviseert om deze af te schaffen of te verminderen naar een veel lager bedrag (bijvoorbeeld 50 euro).⁴¹ Een drempel is waarschijnlijk wel nodig om geen extra werk voor de uitvoerende diensten te doen ontstaan.

Ten derde geeft de raad nog aan dat de voorgaande aanbevelingen gevolgen kunnen hebben voor de wetgeving. Het betreft mogelijke wijzigingen in de onderwijswetten en wetgevingsaspecten met betrekking tot facetten van het private volwassenenonderwijs. Deze opgaven kunnen elk afzonderlijk worden gerealiseerd maar er kan ook worden nagedacht over een mogelijke meerwaarde van een 'eigen' wet voor het geheel van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen die zowel de private componenten als de publieke componenten en hun toenemende wisselwerkingen omvat.

⁴¹ De Commissie Bakker adviseerde ook om de drempel te verlagen.

Op welke groep richt het advies zich?

Dit advies richt zich op scholing en opleidingen op mbo-4 niveau en hoger voor volwassenen (25-65 jaar) die minimaal twee jaar geleden het initieel onderwijs verlaten hebben.

Bij wie wordt de verantwoordelijkheid gelegd?

De adviezen zijn met name gericht op de overheid om onderwijs voor volwassenen te verbeteren. In die zin legt de raad de verantwoordelijkheid bij de overheid. Wel wordt ook gesteld dat werkgevers en werknemers zich bewust moeten worden van de functies van volwassenenonderwijs.

Zijn de adviezen evidence-based?

Het rapport verkent de huidige situatie op het gebied van volwassenenonderwijs en bestudeert mogelijkheden om het aanbod van middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen te verbeteren. De adviezen die gegeven worden zijn gebaseerd op deze verkenning van de raad. Er wordt verder geen onderzoek aangehaald waarin de mogelijke effectiviteit van de adviezen is bestudeerd.

De Onderwijsraad haalt in het rapport wel een onderzoek aan waarin de huidige deelnemers aan volwassenenonderwijs worden getypeerd en een onderzoek waarin wordt nagegaan welke knelpunten 30-plussers die deelnemen aan het bekostigde hbo en wo ervaren tijdens hun opleiding.⁴² Uit dit laatste onderzoek blijkt dat deze volwassenen een gebrek aan tijd als belemmering te zien. De belemmeringen van volwassenen die niet deelnamen aan onderwijs komen in het onderzoek niet aan bod. De raad denkt zelf dat veel potentiële studenten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden en daardoor een belemmering ervaren bij het zoeken naar een geschikte opleiding.

De raad haalt met betrekking tot het advies over open leermiddelen een rapport van de OECD aan.⁴³ Hierin worden drie redenen gegeven om te investeren in open leermiddelen. Het verbreedt de toegankelijkheid van leren, met name ook voor niet-traditionele groepen studenten, het is een efficiënte manier om een leven lang leren te stimuleren, en het verkleint de afstand tussen non-formeel, informeel en formeel leren. Ook wordt het advies "Onderwijs en open leermiddelen" uit 2008 van de Onderwijsraad zelf aangehaald waarin verschillende adviezen worden gedaan om open leermiddelen te stimuleren.

⁴² Warps, J. en Vijlder, F. de (2008), "Behoeft post-secundair onderwijs, Onderzoek naar de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor enkele bijzondere doelgroepen." Studie ResearchNed, Nijmegen.

⁴³ OECD (2007), "Giving knowledge for free. The emergence of open education resources." Parijs: OECD.

4.2 Beleidsvoornemens als gevolg van adviezen

De minister en staatssecretaris van OCW reageerden eind 2009 op het rapport van de Onderwijsraad.⁴⁴ Op elk deeladvies werd een antwoord geformuleerd.

Deeladvies 1: inschaling naar NKK/EKK- niveaus

Het kabinet is net als de raad van mening dat het van groot belang is om het niveau van non-formele opleidingen zichtbaar te maken middels een nationaal kwalificatiekader.

Het CINOP zal onderzoeken of, hoe, en onder welke condities, non-formele opleidingen in het NKK kunnen worden ingeschaald. De kwaliteitsborging van de opleidingen is daarbij één van de onderwerpen. Tevens is de vraag onder welke condities private aanbieders hun opleidingen zouden willen relateren aan het NKK aan de orde.

Voor wat betreft de inschalingsinstantie zal ten behoeve van het onderhoud van het NKK een nationaal coördinatiepunt (NCP) worden ingericht. In de loop van 2010 vindt besluitvorming plaats over welke verantwoordelijkheden dit coördinatiepunt krijgt. De vraag welke instantie voor de eventuele inschaling zou moeten zorgen, zal daarbij ook worden betrokken.

Deeladvies 2: gestapelde diplomering en toezicht

Het idee van de raad van het optellen van leeractiviteiten tot een diploma spreekt het kabinet aan. Met EVC is er echter een weg ingezet die in grote lijnen hetzelfde effect voor het individu heeft. EVC kan leiden tot directe diplomering of tot een verkorte leerweg leidend tot een diploma.⁴⁵ Uiteraard blijft EVC daarnaast zijn functie van instrument voor bevordering van employability op de arbeidsmarkt houden. Het kabinet gaat op de ingezette weg verder. Bij EVC ziet het kabinet geen verschillen tussen aan bekostigde instellingen verbonden EVC-aanbieders en private aanbieders: EVC is altijd een commerciële activiteit voor een aanbieder. Ook in het systeem van kwaliteitsbewaking wordt geen onderscheid gemaakt tussen EVC-aanbieders: iedere aanbieder moet aan dezelfde criteria voldoen en dient door beoordelende instanties op dezelfde wijze beoordeeld te worden. Het systeem van kwaliteitsbeoordeling zal komend jaar doorontwikkeld worden en leidt naar de mening van het kabinet tot een goede infrastructuur voor de door de raad gewenste voorziening. Indien ook non-formele opleidingen op een goede manier ingeschaald worden in het NKK (aanbeveling 1) zal bovendien een belangrijke stap gezet worden. EVC wordt gemakkelijker indien het niveau van een deel van de gevolgde cursussen bekend is.

⁴⁴ Zie voor de volledige tekst kamerstuk 30012, nr. 19. Vanwege de bondige reactie, neemt de paragraaf de volledige tekst met enige kleine aanpassingen over.

⁴⁵ Dit geldt alleen voor erkende MBO opleidingen.

Deeladvies 3: cursistenbescherming

Het kabinet onderschrijft de suggestie van de raad dat publiek en privaat bekostigde instellingen van elkaar kunnen leren op het gebied van consumentenbescherming. Het kabinet juicht een dialoog over dit onderwerp tussen beide soorten instellingen toe. De aanbeveling van de raad om naast de geschillencommissie en de beroepsprocedure voor examens ook een meldpunt wanpraktijken in te richten om deelnemers meer bescherming te bieden betreft specifiek het private onderwijs. Het kabinet is van mening dat het een zaak is van de private instellingen om een besluit te nemen over de instelling van een dergelijk meldpunt.

Deeladvies 4: vier 'deeltijdstellingen' extra bekostigen

Met de raad is het kabinet van mening dat meer differentiatie tussen hoger-onderwijsinstellingen gewenst is. Op het hoger onderwijs komt een groot aantal maatschappelijke opdrachten af, voortvloeiend onder meer uit het grote en nog altijd groeiende aantal studenten, de sterk gevarieerde studentenpopulatie en de internationale concurrentie. In een dergelijke situatie is het goed als de instellingen een eigen profiel kiezen en daarin proberen te excelleren. Het advies van de Onderwijsraad om een aantal hogescholen en universiteiten zich te laten ontwikkelen tot instellingen voor een leven lang leren past daarbij. In de praktijk ziet het kabinet ook dat een aantal instellingen duidelijk meer prioriteit legt bij de doelgroep volwassenen dan andere. In lijn met het advies van de Onderwijsraad overweegt het kabinet het beleid op het terrein van een leven lang leren meer te focussen. Een eerste stap is gezet met de nieuwe "Tijdelijke stimuleringsregeling een leven lang leren in het hbo 2009". Deze regeling richt zich niet op alle (bekostigde) hogescholen, maar op een beperkt aantal hbo-instellingen die aantonen dat ze de markt voor volwassenen kunnen en willen bedienen. Op basis van ervaringen met de tijdelijke stimuleringsregeling zal het kabinet zich – in overleg met de onderwijskoepelorganisaties – beraden op eventuele verdere stappen om het beleid toe te spitsen op een beperkt aantal instellingen. Daarbij zijn overigens nadrukkelijk ook de universiteiten in beeld. Hetzelfde geldt voor de roc's, want hoewel de aanbeveling van de raad alleen op het hoger onderwijs is gericht, vindt het kabinet deze aanbeveling ook voor het mbo relevant.

Deeladvies 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden

Het kabinet vindt de aanbeveling van de raad om examenmogelijkheden voor volwassenen ruimer open te stellen een interessante gedachte. Dit geldt voor kandidaten die in het bezit zijn van een Ervaringscertificaat, maar ook voor kandidaten die om andere redenen versneld voor een examen willen opgaan. Er is overigens al de mogelijkheid om zich als extraneus bij een instelling te laten inschrijven als men tentamens en examens wil afleggen zonder onderwijs te volgen. De aanbeveling van de raad over een eventuele ruimere openstelling zal met de betrokken instellingen en toezichthouders besproken worden.

Deeladvies 6: vraag versterken via open leermiddelen

Open leermiddelen zijn een belangrijke ontwikkeling in het onderwijs en kunnen voor de doelgroep van volwassenen kansen bieden. Het biedt namelijk de mogelijkheid om onafhankelijk van tijd en plaats te leren en het is (in principe) gratis. Voor veel volwassenen zijn dit belangrijke voorwaarden om te gaan leren. In Nederland is beperkt ervaring opgedaan met het beschikbaar stellen van open leermiddelen. In het project Opener heeft de Open Universiteit een aantal (kennismakings)cursussen gratis online beschikbaar gesteld met als doel om meer mensen te interesseren voor een cursus, al dan niet aan de Open Universiteit. Uit dit (beperkte) project kunnen geen conclusies worden getrokken over de mate waarin het aanbod van open leermiddelen de vraag stimuleert en wat de resultaten van deze vrije vorm van leren zijn. Om die vraag te beantwoorden is nader onderzoek nodig.

Het kabinet zal onderzoeken wat de ervaringen in Nederland en in het buitenland zijn met Open Educational Resources en is daarbij met name geïnteresseerd in hoe de vraag gestimuleerd kan worden, naast informatie over aantallen gebruikers, aard van het gebruik (onder andere werk/hobby, diplomagericht/niet-diplomagericht), gebruiksduur en het civiele effect. De resultaten van het onderzoek zullen met de instellingen worden besproken.

Deeladvies 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

Onderdeel a: in het eerste onderdeel spreekt de raad uit dat publieke instellingen duidelijker kunnen maken of zij zich ook richten op de doelgroep volwassenen. Hiervoor zou de overheid een indicator kunnen ontwikkelen.

Het kabinet heeft samen met de Vlaamse overheid het voornemen om in 2010 een classificatie van de Nederlandse en Vlaamse ho-instellingen te laten opstellen. Daarmee wordt duidelijk welk profiel de afzonderlijke instellingen hebben en dus ook of zij al dan niet relatief veel volwassen studenten kennen. Met de Keuzegids Deeltijdstudies die door de Stichting Hoger Onderwijs Persbureau (HOP) in 2009 voor het eerst is uitgebracht is ook een belangrijke informatiebron ontstaan voor studenten die overwegen een deeltijdstudie te gaan doen. Met de Stichting Studiekeuze 1,2,3 zal het kabinet overleggen of de transparantie van het aanbod voor volwassenen via dat instrument kan worden vergroot. Voor het mbo verschijnt voor het eerst een studiekeuzegids mbo. Deze keuzegids wordt net als die voor het hoger onderwijs ontwikkeld door de Stichting Hoger Onderwijs persbureau (HOP). Daarnaast hebben de leerwerkloketten een belangrijke rol bij het adviseren en communiceren over scholing en het Ervaringscertificaat. Zij informeren en adviseren bedrijven en individuele deelnemers over scholingsmogelijkheden en het aanbod aan opleidingen (zowel publiek als privaat). Bij de aankondiging van het totaalpakket van crisismaatregelen voor de arbeidsmarkt heeft het kabinet extra geld (€8 miljoen per jaar) uitgetrokken voor structurele financiering van 40 leerwerkloketten. Deze 40 leerwerkloketten worden gekoppeld aan het UWV Werkbedrijf.

Onderdeel b: het tweede onderdeel betreft de aanbeveling van de raad om de drempel in de belastingaftrek voor (beroepsgerelateerde) scholingskosten te verlagen.

Deze verlaging zou met name effect moeten hebben op de toename van de scholingsdeelname van burgers met lagere inkomens. Veel laagopgeleide werknemers met meestal lage inkomens voelen echter weerstand tegen het volgen van scholing en nemen niet vaak zelf het initiatief tot scholing die ze zelf (moeten) betalen. Bovendien doen deze burgers vaak geen belastingsaangifte. Verlaging van de drempel zou daarom hoogstwaarschijnlijk niet leiden tot verhoging van de scholingsdeelname van lagere inkomensgroepen.

Het kabinet kiest daarom voor gerichte stimulering van scholing van laagopgeleiden via de werkgever zoals nu gebeurt via de WVA startkwalificatie. Daarnaast heeft het kabinet in reactie op het advies van de Denktank Leren en Werken aangegeven in de eerste helft van 2010 de mogelijkheden voor invoering van een opleidingscheque te onderzoeken en opties voor vormgeving in kaart te brengen. In dit onderzoek zal specifiek aandacht zijn voor laaggeschoolde en oudere werknemers. Randvoorwaarde is dat er geen sprake zal zijn van additionele publieke financiering.

Onderdeel c: tot slot geeft de raad in de overweging na te denken over de meerwaarde van een “eigen” wet voor het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen, die zowel de private component als de publieke component en hun toenemende wisselwerking omvat.

De private instellingen bedienen de doelgroep van volwassenen volgens de regels van de markt. De rol van de publiek bekostigde instellingen is vastgelegd in de verschillende sectorwetten en in aanvullende regelgeving. Zowel voor het mbo als voor het hbo en het wo geldt dat (met uitzondering van de studiefinanciering) geen onderscheid wordt gemaakt in wet- en regelgeving en bekostiging tussen onderwijs aan reguliere, jonge studenten en onderwijs aan volwassenen. Tegelijkertijd is bekend dat het verzorgen van onderwijs aan volwassenen andere eisen stelt aan de instellingen dan het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen. Hier legt de raad de vinger op. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Bakker wordt dit onderscheid ook gemaakt in relatie tot een eventueel open bestel. In deze reactie wordt ook opgemerkt dat publieke en private instellingen elkaar uitstekend kunnen aanvullen en dat het kabinet stappen zal ondernemen om, samen met sociale partners en aanbieders, deze markt meer open en transparant te maken. Mede in dit licht zal het kabinet zich dan ook buigen over noodzaak en wenselijkheid van specifieke arrangementen voor het onderwijs voor volwassenen.

4.3 Vervolg op de beleidsvoornemens

Het onderstaande overzicht geeft een indicatie wat er in de afgelopen jaren op het gebied van de adviezen van de raad gebeurd is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een aantal van de adviezen in lijn lagen met ontwikkelingen die al eerder in gang waren gezet. Het is daarom niet goed mogelijk om te beoordelen in hoeverre de inspanningen na het uitkomen van het advies toegeschreven kunnen worden aan de adviezen van de raad.

Deeladvies 1: inschaling naar NKK/EKK- niveaus

Al in 2008 gaf het Europese parlement en de Raad van de Europese Unie het advies om nationale kwalificatiekaders en een nationaal coördinatiepunt in te stellen. Het ministerie van OCW was daarom ten tijde van het uitkomen van het rapport van de Onderwijsraad al bezig met de ontwikkeling van een nationaal kwalificatiekader voor non-formele leeractiviteiten. Na het rapport van de Onderwijsraad zijn er een aantal belangrijke activiteiten op het terrein van de ontwikkeling van het kwalificatiekader ontplooid.

Vanaf 2009 is een expertgroep met deskundigen uit onderwijssectoren (waaronder SLO, MBO Raad, COLO, NVAO, PAEPON/NRTO) bezig geweest met het ontwikkelen van het kwalificatiekader. Gedurende het proces is het onderwijsveld nauw betrokken geweest door middel van rondetafelbijeenkomsten, consultaties via internet, etc.

In 2010 heeft de minister een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van professor Leijnse ingesteld om het kwalificatiekader (NLQF) dat door de expertgroep was opgesteld, te onderzoeken. De commissie bracht enkele wijzigingen aan, legde deze voor aan het werkveld en bracht vervolgens in 2011 een advies uit aan de minister.⁴⁶ Hierin wordt (onder meer) het advies gegeven om het NLQF vast te stellen en het nationaal coördinatiepunt NCP in te richten.

In 2011 bracht de minister van OCW een reactie op het laatst genoemde advies uit.⁴⁷ Zij zegt hierin toe het advies van de commissie (met enkele kanttekeningen) over te nemen.

Een nationaal coördinatiepunt is tot oktober 2013 ondergebracht bij het Kenniscentrum EVC. Aan het einde van deze periode zal worden geëvalueerd in hoeverre EVC en NLQF elkaar kunnen versterken.

Deeladvies 2: gestapelde diplomering en toezicht

Zoals al werd aangegeven, is dit advies afgewezen en is het kabinet in plaats hiervan doorgeshaan met het ontwikkelen van EVC. In eerdere hoofdstukken is aangegeven wat er op dit gebied gebeurd is.

⁴⁶ “Advies Commissie NLQF-EQF, “Introductie van een Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief”, CINOP, 2011. Het CINOP bracht ook in 2010 een verkenning uit naar het kwalificatiekader onder de titel “Een kader dat niet knelt; een verkenning van non-formele kwalificering in relatie tot een Nationaal Kwalificatie Kader”, CINOP, 2010.

⁴⁷ Zie voor de volledige tekst kamerstuk 30012, nr 34. Over dit stuk werden later ook enkele kamervragen gesteld en schriftelijk beantwoord door de minister. De volledige tekst is te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/11/28/beantwoording-kamervragen-europees-kwalificatiekader-voor-een-leven-lang-leren.html>.

Deeladvies 3: cursistenbescherming

Voor zover bekend heeft dit advies verder geen gevolg gehad.

Deeladvies 4: vier 'deeltijdstellingen' extra bekostigen

Het kabinet heeft in 2009 een tijdelijke stimuleringsregeling leven lang leren in het hbo in het leven geroepen. Hogescholen kunnen in aanmerking komen voor subsidie als zij zich ontwikkelen tot instituten die diensten verlenen op het gebied van leven lang leren. De regeling geldt tot eind 2012.

Daarnaast heeft de projectdirectie zich samen met het platform bètatechniek ingezet om voorhoedescholen in te stellen. 4 ROCs, 1 AOC en twee hogescholen doen mee aan dit project.⁴⁸ Zij creëren een aantrekkelijker, flexibeler en effectiever scholingsaanbod voor volwassenen, proberen de instroom in tekortsectoren (techniek, zorg) te vergroten, en het onderwijs beter af te stemmen op de behoefte van de arbeidsmarkt.

Deeladvies 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden

Voor zover bekend heeft dit geen verder gevolg gehad.

Deeladvies 6: vraag versterken via open leermiddelen

Voor het uitkomen van het advies van de Onderwijsraad leek er al een trend gaande te zijn naar meer open leermiddelen. De Onderwijsraad bespreekt deze trend in het advies "Onderwijs en open leermiddelen" uit 2008. Ook de afgelopen jaren zijn er verscheidene initiatieven op het gebied van open leermiddelen geweest.

De Open Universiteit is al vanaf 2006 actief op het terrein van "Open Educational Resources" met projecten als "OpenER" en "Strategie Open Educational Resources" (later "OpenU" genaamd). Ook de TU Delft is actief met het aanbieden van gratis open leermiddelen.

Het ministerie van OCW heeft in 2008 Kennisnet en de Open Universiteit gevraagd Wikiwijs te initiëren. Dit is een platform waarmee docenten uit het primair en voortgezet onderwijs lesmateriaal met elkaar kunnen delen. In december 2009 is Wikiwijs gelanceerd.

In 2011 verscheen het "Rapport Jaarlijks Onderzoek Wikiwijs 2011" dat onder meer liet zien dat ten opzichte van de nulmeting in 2009, het gebruik van digitaal leermateriaal groeit onder 1500 ondervraagde docenten uit po, vo, mbo en ho en dat leraren meer bereid zijn om lesmateriaal te maken en met collega's te delen.

⁴⁸ Albeda College, Alfa-college, AOC Oost, ROC Eindhoven, ROC de Leijgraaf, Christelijke Hogeschool Windesheim, Hogeschool Rotterdam.

Deeladvies 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

- a. Een indicator voor het percentage volwassenen is er voor zover bekend niet gekomen. Zoals de minister aangaf, zijn er wel andere initiatieven ontplooid. De projectdirectie heeft veel energie gestoken in het ontwikkelen van leerwerkloketten. Deze hebben een belangrijke rol bij het adviseren en communiceren over scholing en het Ervaringscertificaat.

Daarnaast is het Kenniscentrum EVC bezig geweest met het versterken van de basiskwaliteit van het EVC-systeem. Het Kenniscentrum heeft ook een voorlichtende taak aan aanbieders en landelijke stakeholders over regelgeving, procedures en andere kwaliteitsafspraken met betrekking tot EVC. In de beginjaren lag de nadruk van het Kenniscentrum vooral op de ontwikkeling van EVC. In 2010 en 2011 lag het accent van de werkzaamheden sterk op de kwaliteit van EVC bij aanbieders. In 2012 is er naast aandacht voor de kwaliteit ook weer aandacht voor de marktkant van EVC.⁴⁹

- b. De minister gaf in haar reactie aan de drempel met betrekking tot de belastingaftrek voor scholing niet te willen verlagen en meer te zien in het stimuleren van scholing door middel van de WVA. Echter, later wordt in het Vitaliteitspakket toch de drempel voor de aftrek van scholing verlaagd wordt van 500 naar 250 euro.
- c. Voor zover bekend zijn er geen “specifieke arrangementen” voor volwassenen gekomen. Wel heeft de projectdirectie zich ingespannen om de markt voor volwassenen transparanter te maken door de leerwerkloketten die als doel hebben om te informeren over leren en werken (BBL, duaal leren, EVC). Daarnaast sloot staatssecretaris Zijlstra onlangs een akkoord met de Nationale Raad voor Training en Opleiding (NRTO) over de bijdrage die private aanbieders van hoger onderwijs gaan leveren aan de uitwerking van de Strategisch Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap. De hogescholen zullen zich gaan inspannen om het aanbod van Associate Degrees te bevorderen. De staatssecretaris gaat maatregelen onderzoeken om te komen tot een gelijkwaardiger speelveld tussen privaat en bekostigd onderwijs. Private aanbieders geven aan dat zij bij een gelijkwaardige en open concurrentie op iedere markt vraag een toegankelijk en kwalitatief goed aanbod formuleren tegen een concurrerende prijs.⁵⁰

4.4 Conclusies

De Onderwijsraad geeft in “Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen” verschillende adviezen om deelname door volwassenen aan middelbaar en hoger onderwijs te stimuleren.

⁴⁹ <http://www.kenniscentrumevc.nl/index.php/mi-over>

⁵⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/13/nrto-sluit-hoofdlijnenakkoord-met-staatssecretaris-zijlstra.html>

Veel van de adviezen krijgen steun van de minister en staatssecretaris van OCW. Een aantal adviezen krijgt om gemotiveerde redenen geen steun. Er wordt bijvoorbeeld meer heil gezien in het voortzetten van inspanningen rond EVC dan de gestapelde diplomering die de raad voorstelt.

Uit de analyse blijkt dat er op het gebied van een aantal belangrijke deeladviezen vervolgens veel gebeurd is. Zo is er een nationaal kwalificatiekader voor non-formele opleidingen gekomen met een nationaal coördinatiepunt, worden een aantal onderwijsinstellingen gestimuleerd om deeltijdonderwijs aan te bieden en zijn er ontwikkelingen op gang met betrekking tot open leermiddelen. Het is overigens niet na te gaan of deze resultaten voortkomen uit het advies van de onderwijsraad of dat deze ook zonder het advies tot stand waren gekomen omdat de ontwikkelingen in het verlengde liggen van trends die eerder in gang waren gezet.

Er zijn ook een aantal plannen die op grond van de adviezen werden gemaakt voor zover bekend niet nagekomen. Plannen voor cursistenbescherming (door private instellingen), en een ruimere openstelling van examenmogelijkheden zijn niet doorgevoerd.

Tabel 4

Navolging adviezen uit het rapport “Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen” (Onderwijsraad, 2009)

Adviezen	Beleidsreactie	Vervolg
<u>Deeladvies 1: inschaling naar NKK/EKK-niveaus</u>	Het CINOP zal onderzoeken of, hoe, en onder welke condities, non-formele opleidingen in een nationaal kwalificatiekader kunnen worden ingeschaald. Voor wat betreft de inschalingsinstantie zal ten behoeve van het onderhoud van het NKK een nationaal coördinatiepunt (NCP) worden ingericht.	Een expertgroep met deskundigen uit onderwijssectoren (waaronder SLO, MBO Raad, COLO, NVAO, PAEPON/NRTO) heeft het kwalificatiekader ontwikkeld. De commissie Leijnse gaf vervolgens het advies om het kader vast te stellen en het nationaal coördinatiepunt NCP in te richten. In 2011 neemt de minister het advies van de commissie (met enkele kanttekeningen) over. Een nationaal coördinatiepunt is tot oktober 2013 ondergebracht bij het Kenniscentrum EVC.
<u>Deeladvies 2: gestapelde diplomering en toezicht</u>	Het idee van de raad van het optellen van leeractiviteiten tot een diploma spreekt het kabinet aan. Met EVC is er echter een weg ingezet die in grote lijnen hetzelfde effect voor het individu heeft. EVC kan leiden tot directe diplomering of tot een verkorte leerweg leidend tot een diploma.	Het kabinet in plaats van het advies doorgedaan met het ontwikkelen van EVC. In eerdere hoofdstukken is aangegeven wat er op dit gebied gebeurd is.
<u>Deeladvies 3: cursistenbescherming</u>	Het kabinet is van mening dat het een zaak is van de private instellingen om een besluit te nemen over de instelling van een meldpunt wanbeleid.	Voor zover bekend heeft dit advies verder geen gevolg gehad.
<u>Deeladvies 4: vier 'deeltijdstellingen' extra bekostigen</u>	Een eerste stap is gezet met de nieuwe “Tijdelijke stimuleringsregeling een leven lang leren in het hbo 2009”. Hogescholen kunnen in aanmerking komen voor subsidie als zij zich ontwikkelen tot instituten die diensten verlenen op het gebied van leven lang leren. De regeling geldt tot eind 2012.	Het kabinet heeft in 2009 een tijdelijke stimuleringsregeling leven lang leren in het hbo in het leven geroepen. Daarnaast heeft de projectdirectie zich samen met het platform bètatechniek ingezet om voorhoedescholen in te stellen. 4 ROCs, 1 AOC en twee hogescholen doen mee aan dit project. Zij creëren een aantrekkelijker, flexibeler en effectiever scholingsaanbod voor volwassenen, proberen de instroom in tekortsectoren (techniek, zorg) te vergroten, en het onderwijs beter af te stemmen op de behoefte van de arbeidsmarkt.
<u>Deeladvies 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden</u>	De aanbeveling van de raad over een eventuele ruimere openstelling zal met de betrokken instellingen en toezichthouders besproken worden.	Voor zover bekend heeft dit advies verder geen gevolg gehad.
<u>Deeladvies 6: vraag versterken via open leermiddelen</u>	Het kabinet zal onderzoeken wat de ervaringen in Nederland en in het buitenland zijn met “Open Educational Resources”.	De Open Universiteit is al vanaf 2006 actief op het terrein van “Open Educational Resources” met projecten als “OpenER” en “Strategie Open Educational Resources” (later “OpenU” genaamd). Ook de TU Delft is actief met het aanbieden van gratis open leermiddelen. Het ministerie van OCW heeft in 2008 Kennisnet en de Open Universiteit gevraagd Wikiwijs te initiëren. Dit is een platform waarmee docenten uit het primair en voortgezet onderwijs lesmateriaal met elkaar kunnen delen. In december 2009 is Wikiwijs gelanceerd. In 2011 verscheen het “Rapport Jaarlijks Onderzoek Wikiwijs 2011”.
<u>Deeladvies 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers:</u> Er moet duidelijker worden hoeveel volwassenen er aan een opleiding deelnemen	Een classificatie van Nederlandse en Vlaamse onderwijsinstellingen zal het profiel van de opleidingen en daarmee ook het percentage volwassenen dat deelneemt duidelijk maken. De Keuzegids Deeltijdstudies geeft informatie voor studenten die overwegen een deeltijdstudie te gaan doen. Voor het mbo verschijnt een studiekeuzegids mbo. Daarnaast hebben de leerwerkloketten een belangrijke rol bij het adviseren en communiceren over scholing en het Ervaringscertificaat.	Een indicator voor het percentage volwassenen is er voor zover bekend niet gekomen. Zoals de minister aangaf, zijn er wel andere initiatieven ontplooid. Zo heeft de projectdirectie veel energie gestoken in het ontwikkelen van leerwerkloketten. De minister gaf in haar reactie aan de drempel met betrekking tot de belastingaftrek voor scholing niet te willen verlagen en meer te zien in het stimuleren van scholing door middel van de WVA. Echter, later wordt in het Vitaliteitspakket toch afgesproken dat de drempel

<p>De drempel met betrekking tot belastingaftrek voor scholing zou kunnen worden verlaagd.</p> <p>Er zou een aparte wet kunnen komen voor volwassenen in het onderwijs.</p>	<p>De verlaging van de belastingaftrek zou met name effect moeten hebben op de toename van de scholingsdeelname van burgers met lagere inkomens. Veel laagopgeleide werknemers met meestal lage inkomens voelen echter weerstand tegen het volgen van scholing en nemen niet vaak zelf het initiatief tot scholing die ze zelf (moeten) betalen. Bovendien doen deze burgers vaak geen belastingsaangifte. Verlaging van de drempel zou daarom hoogstwaarschijnlijk niet leiden tot verhoging van de scholingsdeelname van lagere inkomensgroepen. Het kabinet kiest daarom voor gerichte stimulering van scholing van laagopgeleiden via de werkgever zoals gebeurt via de WVA startkwalificatie.</p> <p>Er wordt geen onderscheid gemaakt in wet- en regelgeving en bekostiging tussen onderwijs aan reguliere, jonge studenten en onderwijs aan volwassenen. Onderwijs aan volwassenen stelt echter andere eisen aan de instellingen dan het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen. Daarom zal het kabinet zich buigen over noodzaak en wenselijkheid van specifieke arrangementen voor het onderwijs voor volwassenen.</p>	<p>voor de aftrek van scholing verlaagd wordt van 500 naar 250 euro. Deze verlaging is ook doorgevoerd.</p> <p>Voor zover bekend zijn er geen “specifieke arrangementen” voor volwassenen gekomen. Wel heeft de projectdirectie zich ingespannen om de markt voor volwassenen transparanter te maken door de leerwerkloketten. Daarnaast sloot staatssecretaris Zijlstra onlangs een akkoord met de Nationale Raad voor Training en Opleiding (NRTO) over de bijdrage die private aanbieders van hoger onderwijs gaan leveren aan de uitwerking van de Strategisch Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap.</p>
---	--	---

Hoofdstuk 5

Samenvatting en conclusies

Al vele jaren worden er onderzoeksrapporten en adviezen uitgebracht met betrekking tot maatregelen die mensen kunnen stimuleren om gedurende hun leven te blijven leren. Ondanks deze inspanningen lijkt het leven lang leren in Nederland de afgelopen jaren stabiel te zijn gebleven en niet te zijn gegroeid naar het niveau dat Nederland zich in 2000 tot doel had gesteld. Er wordt daarom wel eens geopperd dat er meer over leven lang leren gepraat wordt dan er actie op dit terrein wordt ondernomen.⁵¹

In dit rapport wordt onderzocht waarom het leven lang leren niet groeide over deze periode ondanks de adviezen erover. Er wordt onder andere gekeken naar de inhoud van een aantal adviezen, of de adviezen ter harte zijn genomen door bewindslieden en of het gevoerde beleid effectief is geweest.

Een eerste stap in dit onderzoek is het selecteren van de adviezen die in de analyse worden betrokken. In de afgelopen decennia zijn zeer veel adviezen met betrekking tot leven lang leren uitgebracht in rapporten van onderzoeksinstituten en beleidsorganen. Er is gekozen om adviezen te bestuderen die een grote kans hebben om te zijn opgepikt door de beleidswereld.⁵² De selectie betreft adviezen van organen die dicht bij de beleidswereld staan: de Sociaal Economische Raad (SER), de Onderwijsraad en de Denktank Leren en Werken. Deze organen fungeren veelal als doorgeefluik tussen de onderzoekswereld en de beleidswereld. Bepaalde resultaten uit onderzoeksrapporten liggen ten grondslag aan de adviezen van de SER, Onderwijsraad en de Denktank en worden derhalve (indirect) meegenomen in de analyse. Voor zover de organen andere onderzoeksresultaten niet in hun adviezen betrokken hebben, zullen deze in dit rapport daardoor ook buiten beschouwing blijven. Vanwege deze selectie, bieden de resultaten uit dit onderzoek eerder een antwoord op de vraag of adviezen überhaupt opgepikt worden door de beleidswereld dan op de vraag of het beleid over het algemeen onderzoeksresultaten navolgt.

In 2002 en in 2003 verschenen respectievelijk de rapporten “Het nieuwe leren” van de SER en “Werk maken van een leven lang leren” van de Onderwijsraad. In deze rapporten wordt onder meer geadviseerd om trajecten op te zetten voor de Erkenning van Verworven Competenties (EVC) en om te experimenteren met nieuwe instrumenten zoals leerrekeningen en persoonlijke ontwikkelingsrekeningen.

De analyse laat zien dat de adviezen in deze rapporten door beleidsmakers ter harte zijn genomen. De beleidsdiscussie omtrent leven lang leren culmineerde in 2004 in “Het actieplan leven lang leren”. Dit actieplan blijkt de adviezen uit de rapporten van de Onderwijsraad en de SER in hoge mate op te volgen.

⁵¹ Theo Bovens, destijds voorzitter van het College van Bestuur van de Open Universiteit Nederland, sprak van een ‘leven lang leuteren’ bij de opening van het academisch jaar in 2008-2009.

⁵² Het oordeel over welke adviezen een grote kans hebben om opgepikt te worden door het beleid is tot op zekere hoogte subjectief. De keuze voor de adviezen van SER, Onderwijsraad en de Denktank is gemaakt door de auteur en niet door de opdrachtgever.

In het actieplan staat onder meer dat er een “Taskforce Leven Lang Leren” zou worden opgericht die verantwoordelijk zou worden voor de concrete invulling van de beleidsplannen. In 2005 werd in navolging hiervan de Projectdirectie Leren en Werken van het ministerie van OCW en SZW opgericht, in eerste instantie voor 2 jaar, maar later werd de termijn met 3 jaar verlengd. Van 2005-2011 heeft deze Projectdirectie als belangrijkste stuwkracht rondom leven lang leren gefungeerd.

De Projectdirectie heeft een concrete invulling aan het actieplan leven lang leren gegeven. De doelen die de directie in 2005 en 2007 opstelde, blijken in 2011 vrijwel allemaal ruimschoots te zijn behaald. Zo werd onder meer de mogelijkheid om EVC-trajecten te volgen uitgebreid, werden leerwerktrajecten gerealiseerd en leerwerkloketten⁵³ opgezet, en werden er experimenten gedaan met persoonlijke ontwikkelingsrekeningen.

De directie richtte ook de Denktank Leren en Werken op. In 2009 kwam deze Denktank met het advies “Tijd voor Ontwikkeling” waarin 4 concrete deeladviezen werden gegeven. Uit de analyse blijkt dat een aantal van de adviezen van de Denktank navolging kregen maar dat ze niet allemaal opgevolgd zijn. Zo wilde de Denktank de plicht om scholing aan te bieden en te volgen in de wet verankeren. Het kabinet stond achter dit advies maar het stuitte op bezwaren van onder andere de FNV. De Denktank adviseerde ook een persoonlijk opleidingsbudget te financieren. Het kabinet stelde een onderzoek in om te bekijken hoe dit zou kunnen worden vormgegeven. Uit het recent afgeronde onderzoek hieromtrent blijkt echter dat het geven van een opleidingscheque zeer kostbaar is waardoor het niet mogelijk lijkt de cheque in te voeren op de schaal die de Denktank voorstelde. De maatregel zou wel op kleinere schaal kunnen worden ingevoerd. Het recente Vitaliteitspakket geeft hier vorm aan door een individueel leerrecht voor werknemers voor wie ontslag dreigt in te stellen. Deze maatregel gaat vanaf 1 januari 2013 in. Het advies om een leercultuur te promoten heeft navolging gekregen in het project excelleren.nu. Het advies van de Denktank om een wetswijziging door te voeren om uitkeringsgerechtigden te dwingen scholing te volgen kreeg geen navolging omdat het kabinet opmerkte dat de huidige wetgeving hier al in voorziet.⁵⁴

In 2009 bracht de Onderwijsraad ook het advies “Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen” uit waarin onder meer geadviseerd wordt om een afzonderlijke instantie te

⁵³ Leerwerkloketten zijn voorzieningen, die een schakel vormen tussen vragers en aanbieders van scholing en Erkenning van Verworven Competenties (EVC).

⁵⁴ De huidige wetgeving voorziet daarin op de volgende manieren (zie kamerstuk 30012, nr 20): (1) Binnen de Wet Werk en Bijstand (WWB) kan scholing of een opleiding door het college van BenW worden aangeboden als voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Scholing valt in deze onder de re-integratieverplichting. Als belanghebbende zich niet aan deze verplichting houdt kan het college de bijstand verlagen. (2) Voor de Wet Integratie Jongeren (WIJ) geldt dat het werkleeraanbod voorop staat. Als de jongere onvoldoende meewerkt aan de arbeidsinschakeling kan de uitkering worden verlaagd. Als hij het werkleeraanbod weigert dan is er geen recht op een uitkering. (3) WW-gerechtigden zijn verplicht mee te werken aan scholing of opleiding die het UWV noodzakelijk acht voor de arbeidsinschakeling. Komt de WW-gerechtigde deze verplichting niet na dan is het UWV verplicht een sanctie op te leggen in de vorm van een korting op de uitkering. (4) De arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, Wajong en Wet WIA) bevatten verplichtingen om redelijkerwijs mee te werken aan door de werkgever of het UWV wenselijk geachte scholings- of opleidingsactiviteiten. Bij niet naleving van deze verplichtingen kan een sanctie worden opgelegd.

belasten met het inschalen van opleidingen in een nationaal kwalificatiekader voor non-formeel leren, deeltijdinstellingen te subsidiëren en de vraag naar leren te versterken via het verstrekken van open leermiddelen. Uit de analyse van dit advies blijkt wederom dat veel werd ondernomen in lijn met de adviezen. Het nationaal kwalificatiekader kwam er en er werden experimenten met open leermiddelen gedaan. Ook kwam er een tijdelijke stimuleringsregeling voor hbo instellingen die kunnen aantonen dat ze de markt voor volwassenen kunnen en willen bedienen.⁵⁵ Een aantal van de adviezen van de Onderwijsraad werd niet uitgevoerd. De minister had bijvoorbeeld de voorkeur EVC activiteiten voort te zetten boven het stapelen van diploma's. EVC zou volgens haar tot hetzelfde resultaat leiden.

De conclusie uit de analyses is dat – ondanks dat er een aantal adviezen gestrand zijn – veel adviezen wel degelijk navolging hebben gekregen en dat er met name door de inspanningen van de Projectdirectie flinke stappen voorwaarts zijn gemaakt om leren op latere leeftijd te stimuleren.

Waarom is dit effectieve beleid niet terug te zien in de statistieken met betrekking tot leven lang leren? Een belangrijk deel van het antwoord op deze vraag zou kunnen liggen in de manier waarop leven lang leren wordt gemeten. Leven lang leren wordt officieel gemeten door 25-64-jarigen te vragen of zij in de afgelopen 4 weken een opleiding of cursus gevolgd hebben. Het beleid van met name de projectdirectie heeft zich echter met name toegespitst op het starten van duale trajecten, het creëren van EVC-trajecten en het opzetten van regionale leerwerkloketten. Het is onwaarschijnlijk dat de effecten van het beleid van de directie in volle omvang opgepikt worden door de maatstaf leven lang leren. EVC is bijvoorbeeld geen cursus of opleiding. Een EVC-traject geeft een certificaat voor de activiteiten die de persoon buiten opleidingen of cursussen heeft ontplooid. Wanneer mensen een certificaat krijgen, gaan zij soms later een opleiding volgen maar dit is lang niet altijd het geval.

Hebben de nagevolgde adviezen dan wel een goede insteek hebben gehad? Is de aandacht voor EVC bijvoorbeeld niet misplaatst geweest en zou het volgen van cursussen niet meer moeten zijn gestimuleerd? Hierbij dient allereerst te worden opgemerkt dat de overheid in de afgelopen jaren het volgen van cursussen (met name met fiscale instrumenten) heeft geprobeerd te stimuleren. Deze pogingen waren echter niet heel effectief. Vaak wordt onwetendheid met de mogelijkheden om te scholen als reden genoemd waarom de fiscale instrumenten weinig effect hebben. Mensen zouden echter ook kunnen denken dat het volgen van een cursus niet effectief is om hun arbeidsmarktpositie te versterken. Uit onderzoek blijkt dat mensen op latere leeftijd vaker op informele wijze leren dan dat zij deelnemen aan opleidingen en cursussen. Zoals onder andere de SER en Onderwijsraad stellen is leren door te werken (informeel leren) een minstens zo belangrijke vorm van leren als het volgen van een opleiding of cursus. Met informeel leren kan kennisveroudering bijvoorbeeld tegen worden gegaan. Informeel leren alleen kan voldoende zijn om een functie te behouden maar is wellicht niet genoeg om werk te behouden. Hiervoor is het nodig dat de competenties die verworven zijn door middel van het informele leren ook verifieerbaar zijn door andere

⁵⁵ Op 26 januari 2012 presenteerden zeven hogescholen de resultaten van het project *Leven Lang Leren* in het hbo, op een landelijke bijeenkomst in Utrecht onder de naam hbo4life.

werkgevers. EVC faciliteert dit en maakt werkenden en werkzoekenden daardoor meer employbaar. Met het vergroten van de mogelijkheden voor het volgen van EVC-trajecten lijkt de overheid dus een goede richting in te slaan, al zullen de inspanningen in mindere mate worden terug gezien in de maatstaf leven lang leren.

De beleidswereld heeft de afgelopen jaren een concrete invulling gegeven aan veel adviezen en veel van de inspanningen zijn effectief geweest. Het idee dat er in de afgelopen jaren meer wordt gepraat over leven lang leren dan dat er daadwerkelijk gebeurt op dit terrein lijkt dan ook onterecht. In zoverre dat dit idee gevoed is door de stabiliteit van de leven lang leren maatstaf stelt dit rapport als tegenargument dat deze maatstaf belangrijke aspecten van een leven lang leren – informeel leren – onvoldoende oppikt en dat deze aspecten van leven lang leren met het huidige beleid wel worden gestimuleerd.