

WERK MAKEN VAN EEN LEVEN LANG LEREN

advies



ONDERWJS raad

WERK MAKEN VAN EEN LEVEN LANG LEREN

Colofon

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

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

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

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Werk maken van een leven lang leren*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nummer 20030322/740, november 2003.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2003.

ISBN 90-77293-13-2

Bestellingen van publicaties:

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

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

WERK MAKEN VAN EEN LEVEN LANG LEREN

ONS KENMERK
20030322/740

UW KENMERK
BVE/KenO/2003/30750

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 5 november 2003

ONDERWERP
Advies *Werk maken van een leven lang leren*

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijs MBA
Postbus 25000
2700 LZ ZOETERMEER


Mevrouw de staatssecretaris,

In bovenvermelde brief verzocht u de Onderwijsraad het thema *Naar een integrale opzet van een leven lang leren*, opgenomen in zijn werkprogramma 2003, uit te werken in de vorm van een advies. Uw verzoek kwam tot stand in afstemming met de ministeries van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Justitie.

U vroeg de raad om zich bij zijn advisering vooral te richten op de postnitiële fase in een leven lang leren, en zich daarbij te concentreren op de vraag hoe een certificerings- en een financieringssysteem aan de bevordering van leren in die fase kunnen bijdragen. U verzocht hem ook te onderzoeken of en in welke mate daarbij differentiatie naar type leerdoel, doelgroep en leercontext mogelijk is. Daarnaast vroeg u de raad na te gaan in hoeverre directe of indirecte bemoeienis van de kant van de overheid/overheden wenselijk is en in hoeverre andere actoren voor een leven lang leren verantwoordelijkheid dragen.

De raad biedt u hierbij zijn advies *Werk maken van een leven lang leren* aan. Hij ziet, mede op grond van internationale oriëntatie, goede mogelijkheden om bij de bevordering van een leven lang leren nieuwe vormen van financiering en certificering in te zetten. Naar aanleiding daarvan formuleert hij aanbevelingen over een passende verantwoordelijkheidsverdeling enerzijds, en, anderzijds, over concrete voorwaarden waaronder een leven lang leren via financiering en certificering impuls kan krijgen.

Namens de Onderwijsraad,



prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

RASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	11
1 Een leven lang leren: wie, wat, waar en hoe	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Vraagstelling voor dit advies	21
1.3 Het concept 'een leven lang leren'	22
1.3.1 Een leven lang leren: wat, en waartoe?	23
1.3.2 Een leven lang leren: wanneer?	24
1.3.3 Een leven lang leren: waar, in welke setting?	25
1.3.4 Een leven lang leren: de lerende centraal	27
1.3.5 De oriëntatie op een leven lang leren in dit advies: samengevat	27
2 Het belang van een leven lang leren	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Investeren in initieel leren	30
2.2.1 Rendement van initieel leren	30
2.2.2 Feitelijke investering in initieel leren	31
2.2.3 Investeren op niveau	32
2.2.4 Effecten van eventuele verdere investering	32
2.2.5 Rendement van initieel leren: recapitulatie	32
2.3 Investeren in postinitieel leren	33
2.3.1 Rendement van postinitieel leren	33
2.3.2 Feitelijke investering in postinitieel leren	34
2.3.3 Investeren op niveau	37
2.3.4 Effecten van eventuele verdere investering	38
2.3.5 Rendement van postinitieel leren: recapitulatie	38
2.4 Initieel en postinitieel: prioriteiten?	39
2.5 Conclusie	40
3 Wie draagt zorg voor een leven lang leren?	41
3.1 Inleiding: belangen en verantwoordelijkheden	41
3.2 Individueel belang en individuele verantwoordelijkheid bij een leven lang leren	42
3.3 Werkgeversbelang en -verantwoordelijkheid bij een leven lang leren	44
3.4 Publiek belang en publieke verantwoordelijkheid bij een leven lang leren	46
3.4.1 Private onderinvestering in werkgerelateerd leren	46
3.4.2 Private onderinvestering in 'overig' leren	48
3.5 Conclusie	49

4	Motiveren voor een leven lang leren	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Factoren die tot leren aanzetten: keuze voor financiering en certificering	51
4.3	Financiering als motiverende factor in een leven lang leren	52
4.4	Certificering als motiverende factor in een leven lang leren	53
4.5	Financierings- en certificeringsmogelijkheden in kaart brengen: aanpak en opbrengst	54
5	Financiering van een leven lang leren	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Een leven lang leren financieren: doelstellingen en aanpak	57
5.2.1	Postinitieel ophogen van opleidingsniveaus	58
5.2.2	Postinitieel investeren in werkgerelateerd leren	61
5.2.3	Investeren in laaggeschoolden en ouderen	67
5.2.4	Investeren in reïntegratie	68
5.2.5	Investeren in maatschappelijke, sociale, culturele, persoonsgerichte doelen	69
5.2.6	Investeren in informatie-efficiëntie: opbrengsten van leren zichtbaar maken	70
5.3	Conclusies	71
6	Certificeren voor een leven lang leren	74
6.1	Inleiding	74
6.2	Certificering	75
6.3	Certificering en kwalificatiestructuur	76
6.3.1	Formele landelijke standaarden	77
6.3.2	Branchegerelateerde standaarden	80
6.3.3	Lokale beoordelingskaders	81
6.4	Certificering en evc	82
6.4.1	Het principe	82
6.4.2	Evc internationaal	83
6.5	Borging van civiel effect	85
6.6	Effecten van certificering op een leven lang leren	88
7	Conclusies en aanbevelingen	91
7.1	Inleiding	91
7.2	Fasen in een leven lang leren: initieel en postinitieel	91
7.3	Onderinvestering in postinitieel leren	94
7.4	De middelen voor extra investeringen in postinitieel leren: afweging	95
7.5	Financiering van postinitieel leren	96
7.5.1	Uitbouw van competenties en ophoging van opleidingsniveaus	96
7.5.2	Werkgerelateerd leren	97
7.5.3	Specifieke doelgroepen	97
7.5.4	Reïntegratie	98
7.5.5	Leerdoelen op sociaal, cultureel, persoonlijk vlak	98
7.5.6	Opbrengsten van leren zichtbaar maken en benutten	98
7.6	Certificering van postinitieel leren	99
7.6.1	Vergroten van de zichtbaarheid van certificaties	99
7.6.2	Bewaking van betrouwbaarheid en validiteit van beoordelingsprocedures	100
7.6.3	Erkenning van leerwegaafhankelijke certificerende instanties en personen	101
7.6.4	Gevolgen van leerwegaafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs	101
7.7	Tot slot	102

Literatuur

103

Bijlagen

Bijlage 1

Adviesaanvraag

B.1-111

Bijlage 2

Lijst met afkortingen

B.2-115

Samenvatting

De adviesvraag

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

Een leven lang leren

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

De postinitiële fase

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

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

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

Initieel onderwijs

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

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

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

Belang van initieel respectievelijk postinitieel leren

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

Onderinvestering in leren

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

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

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

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

De middelen voor investering: afweging

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

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

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

Internationale oriëntatie

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

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

Financiering van postinitieel leren

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

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

Financiering bij ophoging van opleidingsniveaus

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

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

Financiering van werkgerelateerd leren

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

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

Financiering van scholing voor specifieke doelgroepen

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

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

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

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

Financiering van leren bij reïntegratie

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

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

Financiering van leren op sociaal, cultureel en persoonlijk vlak

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

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

Financiering om competenties zichtbaar te maken

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

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

Certificering voor postinitieel leren

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

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

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

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

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

Beoordelingskaders

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

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

Leerwegonafhankelijke erkenning van competenties

Wil certificering werken, dan moet er ook op vertrouwd kunnen worden dat de kwaliteiten waar een certificaat voor staat, inderdaad bij de gecertificeerde aanwezig zijn.

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

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

Erkenning van leerwegonafhankelijke certificerende instanties en personen

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

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

Gevolgen van leerwegaafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs

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

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

Tot slot

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

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

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

1 Een leven lang leren: wie, wat, waar en hoe

Deze kennissamenleving kan niet anders dan ook een lerende samenleving zijn. In de laatste halve eeuw is de periode die kinderen en jongeren in de school doorbrengen, steeds langer geworden. Ook is in de achterliggende twintig, dertig jaar de tijd die mensen na het initiële onderwijs aan cursussen, scholing, training en ander leren besteden, fors toegenomen. Toch is het streven naar meer. Het advies *Werk maken van een leven lang leren* gaat na hoe dit gerealiseerd kan worden. Het richt zich daarbij vooral op de jaren na het verlaten van de school en op de wijze waarop, via financiering en certificering, leren in die periode gestimuleerd kan worden.

1.1 Inleiding

De Onderwijsraad heeft al eerder – overigens niet als enige – voor investering in een leven lang leren gepleit. In dit advies wil hij aan de uitbouw daarvan een concrete bijdrage leveren. Op verzoek van de staatssecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) richt het advies zich op verantwoordelijkheden die bij een leven lang leren spelen, en op twee soorten maatregelen die voor de bevordering ervan van belang zijn: enerzijds financiering van leeractiviteiten die tijdens de levensloop ondernomen worden, anderzijds certificering van dergelijke activiteiten. In dit eerste advieshoofdstuk geeft de raad aan wat hem bij een leven lang leren voor ogen staat en op welke aspecten hij zich in zijn advisering zal richten.

1.2 Vraagstelling voor dit advies

De adviesvraag van de minister luidt als volgt¹: “Het advies zou zich (...) moeten concentreren op de vraag hoe een certificerings- en financieringssysteem aan de bevordering van een leven lang leren zouden kunnen bijdragen. (...) Ik zou het op prijs stellen als het advies in elk geval zou ingaan op de volgende deelvragen:

- (1) In hoeverre verschilt de wenselijkheid van stimulering van een leven lang leren naar gelang:
 - type (leer-)doel;
 - doelgroep; en
 - leersetting/type leerarrangement?
- (2) Hoe kan deelname aan een leven lang leren worden bevorderd en, meer specifiek, wat kan daarin de bijdrage van certificering respectievelijk financiering zijn?

¹ De adviesaanvraag kwam tot stand in afstemming met de departementen van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en van Justitie. Zie voor de volledige tekst bijlage 1.

- (3) Hoe kunnen een certificerings- en een financieringssysteem worden vormgegeven die participatie aan een leven lang leren bevorderen, in relatie tot:
 - type (leer-)doel;
 - doelgroep; en
 - leersetting/type leerarrangement?
- (4) In hoeverre is directe of indirecte bemoeienis van de kant van de overheid/overheden wenselijk en in hoeverre dragen andere actoren hier verantwoordelijkheid?
- (5) In hoeverre versterken bepaalde combinaties van certificerings- en financieringssystematieken elkaar?"

De staatssecretaris verzoekt de raad voorts om zich in zijn advisering te richten op de postinitiële fase in een leven lang leren.

1.3 Het concept 'een leven lang leren'

De opkomst van 'een leven lang leren' – eerder ook aangeduid als permanente educatie, wederkerend leren, levenslang leren – dateert uit de vroege jaren zeventig van de vorige eeuw. Intergouvernementele denktanks als de Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) en de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) spelen daarin een belangrijke rol². In een wat later stadium pakken ook nationale overheden het thema op. Unesco schetst voor een leven lang leren een breed perspectief, maar in de loop van de jaren komt het her en der tot vereniging – bijvoorbeeld concentratie op het leren van volwassenen of op beroepsgerichte bijscholing en reïntegratie – en wisselt de focus. Geleidelijk aan is het inmiddels toch weer tot een meer omvattend concept geëvolueerd.

De raad volgt bij zijn advisering de omschrijving die kort geleden door de Europese Commissie werd vastgelegd. Deze is op dit moment internationaal toonaangevend en komt onder meer ook terug in de *Beleidsagenda Leven Lang Leren*³. De omschrijving in kwestie rekent tot een leven lang leren: “*alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren*”, en stelt in dit geheel *de lerende centraal*.

Hoewel de raad van deze omschrijving van een leven lang leren uitgaat, legt hij binnen dit brede gebied accenten. Voor elk van de (cursief weergegeven) onderdelen in de omschrijving hierboven worden hieronder de keuzes aangegeven die bij de advisering worden gemaakt. Het gaat om keuzes bij, achtereenvolgens, de volgende aspecten:

- de doelen die bij dit leren voorop staan (“... vanuit een persoonlijk [...] en/of werkgelegenheidsperspectief”; zie paragraaf 1.3.1);
- de levensfasen waarover het zich uitstrekt (“... gedurende het hele leven ...”; zie paragraaf 1.3.2);
- de setting waarin relevante activiteiten gesitueerd zijn (“... alle leeractiviteiten...”; zie paragraaf 1.3.3); en
- de positie van lerende in dit geheel (“... centraal...”; zie paragraaf 1.3.4).

² Zie voor de ontwikkeling van het begrip Tuijnman & Boström (2002); voor de ontwikkeling van beleid en praktijk van een leven lang leren Field (2002, internationaal) en Hake & Van der Kamp (2001, toegespitst op Nederland).

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002a); Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001), p. 11.

1.3.1 Een leven lang leren: wat, en waartoe?

Zoals gezegd krijgt de idee van een leven lang leren zoals op internationaal niveau door de Unesco uitgewerkt, in eerste instantie een brede invulling⁴. Op nationale niveaus zal beleid op dit punt pas in latere jaren enigszins van de grond komen, en het kent in het algemeen een smallere focus. In Nederland krijgt het concept in de loop van de jaren zeventig sterk de betekenis van langere deelname aan onderwijs en van tweedekans-onderwijs (Open Universiteit, moedermavo); daarnaast komen hier initiatieven als alfabetiseringsprojecten, VOS-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving) en educatieve projecten voor culturele minderheden van de grond.

Vanaf de jaren tachtig komt een leven lang leren steeds sterker in het perspectief van economie en tewerkstelling te staan⁵. Eerst doet vooral de opkomende werkloosheid de belangstelling toenemen. Diverse nationale overheden brengen nota's over het onderwerp uit. Later, in de loop van de jaren negentig, geeft het streven naar een kenniseconomie de belangstelling voor een leven lang leren een extra impuls. De toenemende globalisering, mét de daarbij behorende internationale concurrentie, maakt dat innovatie voor nationale economieën van levensbelang wordt. Een beter opgeleide beroepsbevolking is daarvoor nodig, die ook kan blijven bij nieuwe ontwikkelingen. De Europese Raad roept 1996 uit tot 'the European year of lifelong learning'. Vier jaar later propageert hij in Lissabon het streven om de Europese Unie tot "meest concurrerende en dynamische kenniseconomie om te vormen", en benadrukt daarbij de noodzaak van een leven lang leren⁶. Ook in Nederland staan beleidsbeschouwingen en -initiatieven voor een leven lang leren vooral in een economisch en werkgelegenheidsperspectief. In het toch vrij compacte *Nationaal actieprogramma een leven lang leren* uit 1998 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998) valt de term 'employability' (inzetbaarheid) een keer of dertig. Ook de recente verkenning *Grenzeloos leren* van het ministerie van OCW (2002b) beschrijft 'leren op alle leeftijden' haast exclusief vanuit economisch en arbeidsmarkt-perspectief.

Terwijl overheden zich hoofdzakelijk op de economische functie van een leven lang leren richten en een en ander toespitsen op inzetbaarheid, is dat voor individuen minder vanzelfsprekend. Zelfs is het aantal mensen dat leren vanuit het oogpunt van persoonlijke ontwikkeling belangrijk vindt, wat groter dan bij leren omwille van het werk het geval is (Doets & Neuvel, 2000; Livingstone, 2000; zie ook de *Eurobarometer-survey Levenslang leren*, door de Europese Commissie georganiseerd, 1997; 2003)⁷. Inmiddels is echter ook op beleidsniveau een heroriëntatie aan de gang. Unesco, OESO en Europa waarschuwen in de tweede helft van de jaren negentig voor een onbalans tussen economische en sociaal-maatschappelijke doelen. De Nederlandse Unesco-commissie vraagt tijdens de Week van het Leren 2000, mede door de ministeries van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en van Sociale Zaken georganiseerd, aandacht voor de sociaal-culturele dimensie in educatie en een leven lang leren. Geleidelijk aan komt ook persoonlijke ontwikkeling als doel voor een leven lang leren in de belangstelling. Dit heeft voor een deel te maken met de constatering dat welvaart slecht zonder sociale cohesie of zonder een democratische samenleving kan en dat in dit perspectief, naast werkgelegenheids- en sociaal beleid en voorbereiding op burgerschapscompetenties, ook 'empowerment' op

4 Faure et al. (1972), Dave (1976); en veel later, eveneens voor Unesco, Delors (1996).

5 Waarbij aansluiting gevonden wordt bij de meer 'human-capital'gerichte benaderingen van OESO en Europese Raad.

6 Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000).

7 De Eurobarometerenquête over levenslang leren die de Europese Commissie dit jaar organiseerde in vijftien lidstaten plus Noorwegen en IJsland, is gebaseerd op ruim 18.000 interviews.

persoonlijk vlak van belang is (onder meer: Organization for Economic Cooperation and Development, 1996, 2001; Groot & Maassen van den Brink, 2002). Daarnaast heeft het te maken met de constatering dat bij de competenties die in een kennissamenleving voor arbeidsmarkt en economie essentieel zijn, de vereiste instrumentele kwaliteiten toenevend verweven zijn met kwaliteiten op sociaal, maatschappelijk en persoonlijk vlak (onder meer Van Damme, 2000). De Europese Commissie kiest, na een eerdere, meer beperkte interpretatie, in 2001 voor de brede invulling van het concept die voor dit advies het uitgangspunt is, en spreekt bij 'levenslang leren' ook van 'levensbreed'.

De raad hanteert in zijn advisering een 'levensbrede' interpretatie van een leven lang leren, waarbij naast, maar ook in samenhang met economische en werkgerelateerde doelen, ruimte is voor de ontwikkeling van sociale en burgerschapscompetenties en voor persoonlijke ontwikkeling.

Beleidsuitspraken over een leven lang leren en ook, in wat mindere mate, over dit levensbrede leren zijn inmiddels aan de orde van de dag. In de praktijk ligt het accent in de meeste landen nog bij werkgerelateerd leren. Dat geldt ook voor Nederland en, voorzover het beleid breder gericht is – sociale cohesie –, berust de verantwoordelijkheid ervoor voor het grootste deel bij lokale overheden⁸. In het algemeen blijven bij niet-economische doelen de concretisering en instrumentatie achter.

1.3.2 Een leven lang leren: wanneer?

In veel landen wordt een leven lang leren nog min of meer gelijkgesteld met leren na afloop van het initiële onderwijs ('blijven leren', 'Erwachsenenbildung', 'formation continue', 'adult education', 'continuing' of 'recurrent education'). In de hier gevolgde definitie gaat het echter om leeractiviteiten gedurende de hele levensloop. Drie grote stadia kunnen dan onderscheiden worden: voorschools, initieel en postinitieel. Voorschools en initieel zijn tot een leven lang leren te rekenen omdat, uiteraard, ook in deze fasen geleerd wordt. Maar zelfs als men de interpretatie van een leven lang leren reduceert tot postinitieel, zijn voorschoolse en initiële fasen relevant. Toenemend blijkt het belang van leren in de voorschoolse periode voor het latere leren en maatschappelijke functioneren. Ook wordt erkend dat de school al moet anticiperen op leren na het onderwijs, en dat in die schoolse periode de leercompetenties voor later leren moeten worden opgebouwd. Een heel ander soort reden om een leven lang leren niet te laten samenvallen met postinitieel leren, is dat de afgrenzing ten opzichte van de initiële fase steeds moeilijker wordt. Duale trajecten, werkgerelateerde scholingsactiviteiten, het vaker dan voorheen onderbreken en weer hernemen van opleidingen en het afwisselen van werk met andere activiteiten, waaronder leren, maken dat het niet meer altijd duidelijk is waar initieel ophoudt en postinitieel begint.

Toch ligt, ondanks de verbondenheid tussen de verschillende fasen, de nadruk in de adviesvraag, en daarmee ook in dit advies, bij postinitieel leren. Dat is mede omdat de raadsadviesgeving over juist deze fase tot op heden beperkt bleef. Een belangrijker reden om voor de postinitiële fase te kiezen is dat beleid ten aanzien van leren in deze fase nog relatief onontgonnen gebied is, zowel landelijk als internationaal (Martin, 2001).

8

Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002a) en, voor een internationaal overzicht, Organization for Economic Co-operation and Development (2000), p.12-14.

De raad acht de fasen voorschools, initieel en postinitieel die in een leven lang leren onderscheiden worden, alle belangrijk. Hij legt in dit advies echter het accent bij postinitieel leren.

Ondanks de hierboven geconstateerde problemen bij de afgrenzing tussen initieel en postinitieel, veronderstelt de raad toch een afbakening tussen beide. Doorgaans worden daarvoor drie criteria gehanteerd, al dan niet in samenhang: maatschappelijke positie, opleidingsniveau en leeftijd. De postinitiële fase begint dan op het moment dat men, na een eerste aaneengesloten leertraject, het onderwijs verlaat om maatschappij en arbeidsmarkt te betreden. Daarnaast is in Nederland het uitgangspunt dat ten minste een opleiding op niveau-2 is afgerond (de 'startkwalificatie')⁹. Ook geldt de leeftijd van dertig jaar momenteel als grens. De mogelijkheid om zo initieel van postinitieel te kunnen onderscheiden wordt vooral als belangrijk gezien, omdat daarmee de financiële verantwoordelijkheid van de overheid voor leren afgebakend zou kunnen worden – of op zijn minst de verantwoordelijkheid van de minister van OCW. In de praktijk blijkt dat aan de hand van deze criteria weliswaar globaal onderscheid tussen initieel en postinitieel te maken is, maar dat geen ervan tot een waterdichte afgrenzing tussen beide leidt. Nog veel minder leiden ze tot een waterdichte afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid. De raad is van mening dat voor de overheidsverantwoordelijkheid voor leren als zodanig, initieel óf postinitieel, uiteindelijk de overkoepelende criteria (maatschappelijke) 'doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid' beslissend moeten zijn. In hoofdstuk 3 werkt hij dit standpunt uit.

Hoe dan ook, de raad legt in dit advies het accent op de postinitiële fase in de leerloopbaan. Dit betekent overigens niet dat het advies de initiële periode compleet buiten beeld laat. Waar nodig zal aandacht gegeven worden aan overgangen tussen initieel en post-initieel, aan de grensvervaging tussen deze fasen en aan manieren om initieel en post-initieel onderling te doen aansluiten. Een belangrijk aandachtspunt ligt verder bij het gegeven dat wat zich in de postinitiële fase aan leren en leergelegenheid ontwikkelt, naar verwachting zijn terugslag zal hebben op het initiële stelsel: ook die consequenties worden in beschouwing genomen.

1.3.3 Een leven lang leren: waar, in welke setting?

Oorspronkelijk werd een leven lang leren vooral geassocieerd met 'een leven lang *onderwijs*': dóórleren, deelname aan volwasseneneducatie, scholing, tweedekansonderwijs en, eventueel, het afwisselen of combineren van werk en formele scholing. In de huidige opvattingen echter geldt uitbouw van het onderwijssysteem niet noodzakelijk meer als de beste strategie om een leven lang leren te bevorderen (Ure & Gavigan, 2002). Unesco schonk al in de jaren zeventig aandacht aan leermogelijkheden buiten het formele onderwijs. In de achterliggende jaren benadrukte met name de OESO dat, bij het streven om leren in de levensloop kansen te geven, meer aandacht nodig is voor non-formeel en informeel leren¹⁰. Ook op Europees vlak groeit de belangstelling (Field, 2002; Tuijnman & Boström, 2002).

9 *Criteria zoals ook door de MDW-Werkgroep Doelmatigheid van de scholingsmarkt gehanteerd (2001) en, in navolging van de werkgroep, door de Sociaal-Economische Raad (2002). Zie voor het beleid ten aanzien van de startkwalificatie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993). Dit niveau wijkt af van wat inmiddels internationaal wenselijk wordt genoemd. De Unesco ziet niveau-4 als het basisniveau dat mensen moeten beheersen in een gezonde economie. In Nederland blijven ruim 3,5 miljoen volwassenen onder dit niveau.*

10 *In dit advies wordt onder formeel leren gestructureerd leren in een reguliere schoolse setting verstaan. Bij non-formeel leren gaat het om gestructureerd leren in een andere institutionele setting: muziekschool, yoga- of opvoedcursus, bijbelclub, enzovoort. Informeel leren is niet of nauwelijks georganiseerd of gestructureerd en niet aan een institutionele context gebonden: thuis koken leren, in het werk de kunst van anderen afkijken, al reizend kennis van een vreemde taal opdoen.*

Een eerste reden daarvoor ligt bij de erkenning dat ‘echte’ competenties en kwalificaties ook buiten reguliere formele trajecten verworven kunnen worden. De raad meent dat een maatschappelijke honorering van leren die enkel rekening houdt met in een formeel schoolse setting doorgebrachte jaren, geen recht doet aan wat individuen feitelijk aan mogelijkheden hebben. In die gevallen waar alleen formeel leren toegang geeft tot interessante vervolgentrajecten, worden mensen bovendien vaak onnodig ontwikkelingskansen onthouden. Maatschappelijk leidt dergelijke eenzijdigheid tot onderbenutting van kwaliteiten.

Een tweede reden voor de toenemende belangstelling voor leren buiten het reguliere onderwijs om, heeft met de zogenoemde leerefficiëntie van deze leervormen te maken (Groot & Maassen van den Brink, 1995). Deze vormen van leren blijken in sommige opzichten effectiever te werken dan formeel leren¹¹. Door bij formele onderwijstrajecten aansluiting te zoeken bij non- en informeel leren, blijkt het ook beter mogelijk om zwakkere leerlinggroepen bij leeractiviteiten te betrekken. Verder zijn groepen die van het reguliere aanbod doorgaans minimaal gebruik maken, via dergelijk aanbod beter bereikbaar (laaggeschoolden, ouderen, sociale risicogroepen)¹².

Een relatief nieuw, maar in deze tijden zwaarwegend argument voor non-formeel en informeel leren heeft met kosteneffectiviteit te maken. Naar aanleiding van haar eerdere analyse van de wijze waarop in verschillende lidstaten een leven lang leren gefinancierd wordt, concludeert de OESO dat de wenselijke ophoging van opleidingsniveaus via een uitbouw van reguliere voorzieningen of via het vergroten van deelname daaraan, veel landen voor onoverkomelijke financiële problemen zou stellen. Dat geldt ook voor landen – waaronder Nederland – waar de deelname aan onderwijs al op redelijk niveau ligt. Het geldt zelfs bij algemeen wenselijk geachte doelen als uitvalpreventie en het vergroten van aantallen uitstromers met startkwalificatie.

Een alternatieve manier om dan toch naar een voldoende kwalificatieniveau te streven, is beroep doen op kwalificeringsmogelijkheden die non-formele en informele leercontexten bieden. Erkenning van elders/eerder verworven competenties (evc) is daarbij een inmiddels bekend instrument. Momenteel buigt de Europese Commissie zich over mogelijkheden om de doelstellingen te implementeren die naar aanleiding van Lissabon werden uitgewerkt. Uitbreiding van de publieke investering in leren, die de Europese Raad daar in 2000 nog mede als doelstelling zag, lijkt ook de Commissie in deze economisch zware tijden nauwelijks haalbaar. Ook zij ziet non-formele en informele leercontexten als een kostendrukkende mogelijkheid om toch effectief in een leven lang leren te investeren¹³. Overigens: in non- en informele leercontexten wordt meer geleerd naarmate de basis aan kennis, vaardigheden en competenties die bij formeel leren werd opgedaan beter is. De verschillende contexten zijn daarmee niet zonder meer inwisselbaar (Thijssen, 1997; Lankhuijzen, 2002).

De raad is van mening dat een betere benutting van de mogelijkheden die non-formele en informele leercontexten voor een leven lang leren bieden, om diverse redenen zeer wenselijk is, maar ook – gelet op de kosten bij bevordering van een leven lang leren via traditionele kanalen – onontkoombaar.

11 Zie Onderwijsraad (2002b) voor een meer extensieve bespreking van deze leereffectiviteit.

12 Sanden, De Bruijn & Mulder (2002) respectievelijk Hammink (2000); Tóth (2002).

13 Commission of the European Communities (2003a).

1.3.4 Een leven lang leren: de lerende centraal

Het individu als uitgangspunt

Bij de ontwikkeling van de idee van een leven lang leren is het accent geleidelijk verschoven van educatief systeem ('lifelong education') naar lerende ('lifelong learning'). Bij de bevordering van een leven lang leren is het individu toenemend het aangrijpingspunt; beïnvloeding van de vraag is ten minste zo belangrijk als een toename van het aanbod of verbeteringen in het stelsel (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2000; Organization for Economic Co-operation and Development, 2000; Tóth, 2002, p. 4: "focus on unlocking demand"). Dit heeft vooral te maken met het inzicht dat individuen doorgaans pas tot leren geneigd zijn als zij de leeractiviteiten waar het om gaat zelf waardevol vinden. Zij kunnen leren als investering zien (nuttig voor later, voor promotie, werk, status) of ze kunnen leren consumptief opvatten (boeiend, interessant of gezellig); maar ze moeten zelf, om wat voor reden dan ook, het belang ervan zien. Dat hun leren ook voor anderen – de gemeenschap, hun werkgever, hun trotse ouders – belangrijk kan zijn, zien ze niet vanzelfsprekend als reden om zich tot leren te zetten. Als deze anderen het nodig vinden dat ze dat toch doen, zullen zij rekening moeten houden met het feit dat initiatief en motivatie van de lerende uiteindelijk bepalend zijn voor daadwerkelijk leren, en slecht kunnen worden afgedwongen.

In dit advies zoekt de raad daarom naar manieren om de geneigdheid van individuen om aan leeractiviteiten deel te nemen te beïnvloeden.

Sociale en werkomgeving als invalshoek

Al staat de lerende centraal, ook de omgeving is bij leren betrokken: de directe sociale omgeving van lerenden, de lokale gemeenschap, politieke, sociale, culturele en ideële organisaties, belangengroeperingen, de werkomgeving. Deze actoren zullen tot op zekere hoogte in leeractiviteiten van individuen willen investeren. In het advies komen zij aan bod voorzover zij via certificering dan wel financiering individuen tot leren kunnen aanzetten. Ze kunnen daarnaast relevant zijn als tussenschakel, in gevallen waar de overheid deelname aan leeractiviteiten wil realiseren en financiering en certificering langs de weg van deze organisaties of groeperingen laat lopen.

Algemeen maatschappelijke invalshoek

Het maatschappelijk belang bepaalt of en in hoeverre ook investeringen in leren door de overheid wenselijk zijn, naast investeringen door de lerende zelf of door andere belanghebbenden (bedrijven, lokale overheden, ideële organisaties, enzovoort). Dit belang is afhankelijk van de doelmatigheid en rechtvaardigheid van zulke investeringen – begrippen die vanuit de economie worden aangedragen en in brede zin moeten worden opgevat. Bij doelmatigheid gaat het om de maatschappelijke effectiviteit: de mate waarin een leven lang leren – ook in vergelijking met andere investeringen – bijdraagt aan algemene doelen in de samenleving, economisch, sociaal of anderszins. Bij rechtvaardigheid gaat het erom of individuen in gelijke mate toegang krijgen tot leeractiviteiten die voor een leven lang leren belangrijk zijn.

1.3.5 De oriëntatie op een leven lang leren in dit advies: samengevat

Dit advies richt zich op mogelijkheden om een leven lang leren te bevorderen:

- voor uiteenlopende doelen, van beroepsmatig functioneren tot persoonlijke ontwikkeling;
- in uiteenlopende leercontexten: formeel, non-formeel en informeel;

- met de nadruk op de postinitiële fase; en
- de lerende is bij de bevordering van een leven lang leren het aangrijpingspunt.

2 Het belang van een leven lang leren

De postinitiële fase in de leerloopbaan van individuen staat in dit advies centraal. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat daarvan het belang is. Dat is slecht mogelijk zonder postinitieel tegen initieel leren af te zetten. De vraag is uiteindelijk, als keuzes gemaakt moeten worden, waar en in welk opzicht prioriteiten gesteld kunnen worden en waarom.

2.1 Inleiding

Om het relatieve belang van postinitieel leren vast te stellen, wordt in dit hoofdstuk eerst initieel onderwijs onder de loep genomen en vervolgens postinitieel leren – in de paragrafen 2.2 respectievelijk 2.3. In beide gevallen wordt eerst geschetst wat er over rendementen van leren in de desbetreffende fase bekend is. Ook wordt nagegaan of er op dit moment voldoende is geïnvesteerd wordt, en of verdere investering in verhouding zou staan tot meeropbrengsten die daarvan te verwachten zijn. Op basis van deze informatie wordt in paragraaf 2.4 bekeken hoe de verhouding tussen (extra) investering en (meer)-opbrengsten van leren in initiële respectievelijk postinitiële fase zich tot elkaar verhouden, en in hoeverre investering in de ene fase eventueel prioriteit verdient boven het ander.

Uiteindelijk draait het in dit hoofdstuk om de vraag of, gelet op het belang van een leven lang leren, de investeringen daarin – hetzij initieel, hetzij postinitieel – adequaat zijn. Absolute criteria om een en ander te beoordelen zijn er niet of nauwelijks. Mede vanwege 'Lissabon' en het streven van Nederland om bij de Europese kennisintensivering tot de kopgroep te behoren, worden internationale vergelijkingen doorgaans als maatgevend gezien¹⁴. Scoort Nederland daarin ten minste gemiddeld, en liefst hoger, dan kan van een redelijk kwaliteits- en/of investeringsniveau gesproken worden¹⁵. In dergelijke gevallen is overigens nog niet per definitie van een optimaal of zelfs voldoende niveau sprake. Soms moet, ondanks een internationaal redelijke score, toch van onderinvestering gesproken worden, namelijk waar zich door onvoldoende onderwijs, opleiding en scholing concrete problemen voordoen: bijvoorbeeld waar de arbeidsmarkt ernstige tekorten aan hoger-opgeleiden laat zien of waar duidelijk wordt dat mensen met onvoldoende scholing maatschappelijk overboord dreigen te vallen. In die gevallen zal de noodzaak voor extra investering ook los van iedere vergelijking duidelijk zijn.

Een waarschuwing vooraf. De manier waarop in dit hoofdstuk het belang van een leven lang leren in kaart wordt gebracht, is in eerste instantie afkomstig uit de hoek van de human-capitaltheorie. Deze handelt over productiviteit van kennis – 'menselijk kapitaal' – en vat productiviteit vooral in economische zin op (naar analogie hiermee werd overigens, recenter, het concept 'sociaal kapitaal' ingevoerd, waarin ook andere dan economi-

14

De kenniseconomie in zicht. De Nederlandse invulling van de 'Lissabon-Agenda' voor 2001. TK 2000-2001, 27406, nr. 2.

15

Zie ook *Onderwijsraad (2003b)*.

sche gezichtspunten belangrijk zijn). In algemene zin wordt in de human-capitalbenadering het belang van leren afgemeten aan de opbrengsten die leren levert. Door deze opbrengsten af te zetten tegen de investeringen die voor die opbrengsten nodig zijn, wordt – zoals dat economisch heet – de kosten-batenverhouding ofwel het rendement van een en ander duidelijk. Daarna kan dit rendement nog worden afgezet tegen rendementen die denkbaar zijn bij investeringen in andere zaken, bijvoorbeeld in technologische ontwikkeling of infrastructuur. De nadruk bij onderzoek naar rendement van onderwijs en leren ligt, niet exclusief maar wel overwegend, op economische ontwikkeling, inzetbaarheid en financiële opbrengsten, en het profijt dat leren voor individu dan wel werkgever of samenleving meebrengt.

Zowel 'investering' als 'opbrengsten', 'rendement' en 'belangen' kunnen ook breed worden opgevat. 'Investering' kan op allerlei manieren worden ingevuld, van financiële injecties tot het opgeven van vrije tijd of sociale activiteiten voor studie. Niet alleen de in hoofdstuk 5 te bespreken financieringsmogelijkheden, maar ook de uitwerking van vruchtbare certificeringssystematieken, zoals in hoofdstuk 6 besproken, is als investering te zien. En wat de 'baten' of 'opbrengsten' betreft: via rendementsonderzoek kan óók de bijdrage van onderwijs en leren aan zaken als gezondheid, veiligheid, welzijn en sociale cohesie worden nagegaan.

Al met al wordt in dit hoofdstuk getracht om financiële én niet-financiële investeringen in zowel regulier initieel onderwijs als postinitieel leren in kaart te brengen, en ook andere opbrengsten dan puur economische na te gaan. Dat lukt niet helemaal; ten eerste omdat het toch in hoofdzaak economisch onderzoek en onderzoek uit de hoek van het human-resource management (hrm) is dat zich op rendementen van onderwijs en leren richt, en dan vooral op financiële rendementen; verder omdat het regulier initieel onderwijs daarbij aanzienlijk meer aandacht krijgt dan vormen van postinitieel leren; en tot slot omdat – waar het wél om postinitieel leren gaat – werkgerelateerd leren verreweg de meeste nadruk krijgt.

2.2 Investeren in initieel leren

Binnen het totaal van de leerloopbaan is het rendement van het initiële stelsel veruit het meest onderzocht. Een recent overzicht van de desbetreffende informatie en van de implicaties ervan voor de Nederlandse situatie is te vinden bij Groot & Maassen van den Brink (2003). Hun bevindingen worden hieronder in grote lijnen geschetst¹⁶. Achtereenvolgens wordt het (potentiële) rendement van initieel leren besproken (2.2.1), de mate waarin erin geïnvesteerd wordt (2.2.2), de extra investering die wenselijk zou zijn (2.2.3), en de vraag welke effecten dergelijke extra's zouden hebben (2.2.4).

2.2.1 Rendement van initieel leren

De maatschappij wordt toenemend een kennissamenleving die, om soepel te kunnen functioneren, van een redelijke basis aan kennis en competenties bij haar burgers afhankelijk is. Binnen die samenleving verandert de industriële economie gaandeweg in een kenniseconomie. Daarin bepaalt vooral innovatief vermogen de concurrentiepositie van

¹⁶ Overzichten die zich, meer in extenso, op rendement van specifieke delen van het onderwijs richten, zijn onder meer: Organization for Economic Co-Operation and Development (2001a), Commission of the European Communities (2002); Cohn & Addison (1998); Bassanini & Scarpetta (2001); De la Fuente & Ciccone (2002); Psacharopoulos & Patrinos (2002). De desbetreffende informatie komt voor een deel ook terug in Onderwijsraad (2002c, 2003a).

landen, sectoren en individuele bedrijven. Mét de kennis en competenties waar innovatie om vraagt, wordt opleidingsniveau ook een economische factor van gewicht.

In landen met een relatief hoog opgeleide bevolking liggen de economische activiteit en groei hoger dan elders. Nationaal inkomen en belastingopbrengsten nemen toe als gevolg van hogere bedrijfsrendementen en hogere inkomens. Een onderwijsuitbreiding met één jaar brengt voor de samenleving een verhoging van de productiviteit van 6 à 8% met zich mee en leidt tot een structurele toename van de economische groei met 0,3%. Op langere termijn, tien à twintig jaar, zijn deze effecten nog duidelijker. Behalve de hoeveelheid is ook de kwaliteit van onderwijs en scholing belangrijk¹⁷. Niet alleen de maatschappij als geheel, ook de individuen halen uit onderwijs en scholing een hoog (financieel) rendement, zoals te zien is aan verschillen tussen laag- en hogergeschoolden in zowel beloning als werkzekerheid. Gecorrigeerd voor inflatie ligt het individuele rendement per extra onderwijsjaar op 6 à 8%. In de afgelopen jaren is dit rendement toegenomen.

Onderwijs levert naast economische ook niet-financiële baten, individueel en op samenlevingsniveau. Hogeropgeleiden zijn gemiddeld gesproken gezonder, roken minder en lijden minder aan overgewicht. Dit betekent dat de volksgezondheid met een hoger gemiddeld opleidingsniveau gediend is. Verhoging van het opleidingsniveau leidt tot een toename van 'sociaal kapitaal'. Hoger opgeleiden zijn – uiteraard ook weer gemiddeld gesproken – meer verantwoordelijke burgers; bepaalde vormen van criminaliteit komen binnen deze groep minder voor. Maatschappelijke cohesie en veiligheid nemen daardoor toe¹⁸. Indirect pakken dergelijke ontwikkelingen ook financieel weer goed uit: zo zijn uitgaven voor sociale zekerheid voor hoger opgeleiden minder vanwege zowel hun betere gezondheid als lagere kansen op werkloosheid.

2.2.2 Feitelijke investering in initieel leren

Momenteel zijn de uitgaven voor onderwijs in Nederland laag in vergelijking met die van andere landen binnen de OESO. Ze zijn in de achterliggende jaren ook veel minder gestegen dan op grond van de economische groei mocht worden verwacht. De Nederlandse uitgaven als percentage van het bruto nationaal product (bnp) blijken bij het OESOGemiddelde achter te blijven: het uitgavenniveau is vergelijkbaar met dat van Oost-Europese landen en duidelijk lager dan dat in landen met een vergelijkbare welvaart. Internationaal gezien loopt ook het opleidingsniveau in Nederland achter. Minder kinderen stromen door naar het hoger secundair en tertiair onderwijs dan elders. Van de 25-tot 65-jarigen heeft 35% niet meer dan lager voortgezet onderwijs (basisonderwijs, lager en voortgezet beroepsonderwijs, mavo). Ter vergelijking: in Denemarken houdt slechts 20% het bij dit niveau, in Duitsland 18%, in het Verenigd Koninkrijk 17%, in de Verenigde Staten 13% en in Zweden 19%. Het aantal voortijdige schoolverlaters draagt bij aan het relatief lage onderwijsniveau alhier. Ongeveer 10% van de Nederlandse jongeren verlaat het onderwijs zonder enig diploma, een kwart zonder een formele startkwalificatie op niveau-2 van het mbo (middelbaar beroepsonderwijs). Krap een kwart van de volwassen Nederlanders voltooit een opleiding op tertiair niveau, tegen ruim een derde in de Verenigde Staten. Overigens: de doorstroming naar de opleidingen op niveau-1 en -2 is na invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) verbeterd (Geerligts, De Jong, Van der Velden & Wolbers, 2002). De groep onderwijsverlaters zonder startkwalificatie is in 1998 en 1999 zo'n 2% kleiner dan in de pre-WEB-jaren 1995 en 1996.

17
18

Zie ook: Behrman & Birdsall (1983).

Zie over rendementen van onderwijs op sociaal vlak ook: Groot & Maassen van den Brink (2002).

2.2.3 Investeren op niveau

Wat zou nodig zijn om deze achterstand in te lopen? Baaijens et al. (1998) berekenden ten behoeve van de OESO wat er aan extra investeringen nodig zou zijn om de Nederlandse bevolking op ten minste het niveau van de startkwalificatie te brengen, mbo-2. Een jaarlijkse extra investering ter hoogte van ruim 0,5% van de rijksbegroting blijkt daarvoor nodig. Voor ongeveer eenderde zou dit gaan naar de groep die zonder enig diploma de school verlaat, voor tweederde naar diegenen die wel een vmbo-diploma (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) maar geen formele startkwalificatie halen. Verder werd nagegaan wat nodig zou zijn om 30% van de bevolking een diploma hoger onderwijs te doen behalen. Hier blijven de extra kosten als percentage van de rijksbegroting net onder de 0,5%. Al met al: extra's ter hoogte van 1% van de rijksbegroting. Jaarlijks.

2.2.4 Effecten van eventuele verdere investering

Anderzijds kan geschat worden of de effecten die verdere uitbreiding van onderwijs zouden hebben, de moeite waard zijn. Een simulatie op basis van de feitelijke informatie over rendementen van onderwijsinvesteringen zoals hierboven geschetst, maakt duidelijk dat uitbreiding voordelen heeft voor zowel individuen (hoger inkomen, immateriële voordelen) als voor de samenleving (toename nationaal inkomen door hogere economische groei, technologische vooruitgang, sociale cohesie, afname van criminaliteit, verbetering van de volksgezondheid). Schattingen van de opbrengsten van uitbreiding van de gemiddelde opleidingsduur met één opleidingsjaar leren dat het bnp daardoor, na aftrek van kosten, met omstreeks een miljard euro per jaar zou stijgen, minimaal; maximaal zou het om ruim het tienvoudige kunnen gaan. Schattingen van de netto-opbrengst van het halveren van de groep die zonder enig diploma de school verlaat, variëren van ruim 50 tot ruim 150 miljoen euro (Groot & Maassen van den Brink, 2003). Andere dan financiële rendementen zijn in deze berekeningen niet meegenomen, maar zulke opbrengsten zijn wel te verwachten. Waarschijnlijk is dan dat een verhoging van het opleidingsniveau van lageropgeleiden tot meer positieve externe effecten op het gebied van gezondheid en criminaliteit zal leiden dan een niveauverhoging aan de bovenkant van het stelsel. Als het daarentegen om technologische vooruitgang gaat, heeft een toename van het opleidingsniveau van hoger opgeleiden waarschijnlijk meer effect.

2.2.5 Rendement van initieel leren: recapitulatie

De belangrijkste punten uit de analyse van Groot en Maassen van den Brink zijn:

- onderwijs levert positieve opbrengsten, op individueel en samenlevingsniveau, en niet alleen economisch maar ook op het vlak van gezondheid, welzijn, veiligheid en sociale cohesie;
- een gemiddelde uitbreiding van de opleidingsduur met een jaar leidt tot een productiviteitsstijging van 6 à 8%;
- Nederland investeert minder dan vergelijkbare landen in onderwijs; en
- voor het inlopen van deze achterstand zijn aanzienlijke investeringen nodig, maar de te verwachten baten overstijgen deze kosten ruimschoots.

In paragraaf 2.3 wordt nu nagegaan wat op deze punten de bevindingen voor postinitieel leren zijn.

2.3 Investeren in postinitieel leren

Postinitieel leren is veel minder grijpbaar dan initieel onderwijs, doordat het minder geïnstitutionaliseerd is, vaste organisatiepatronen er ontbreken, de trainings- of cursusduur – als er al van gerichte training of cursussen gesproken kan worden – niet vastligt, enzovoort. De informatie die beschikbaar is voor analyse van effecten van postinitieel leren is daarom beperkt. Onderzoek richt zich, voorzover het op dit niveau plaatsvindt, overwegend op leeractiviteiten die verband houden met werk en beroep. Daarbinnen gaat het in hoofdzaak om deelname aan postinitiële cursussen en formele, bedrijfsexterne scholing en in mindere mate om leren op de werkplek. Informatie over ander dan werkgerelateerd leren is in het algemeen nog diffuser, en effecten ervan zijn ook weer minder goed te traceren. Hieronder een overzicht van wat desalniettemin bekend is.

2.3.1 Rendement van postinitieel leren

Bij postinitieel leren voor werk en beroep wordt rendement in de eerste plaats uitgedrukt in het profijt dat individuele werknemers ondervinden in termen van loon, promotie of baan zekerheid. Opbrengsten van werkgerelateerde scholing en training liggen voor individuen in het algemeen hoog, twee à drie keer hoger dan van investering in meer initieel onderwijs (Groot & Oosterbeek, 1994; Groot & Maassen van den Brink, 1997; Dorhout, Maassen van den Brink & Groot, 2002a). Een en ander is mede afhankelijk van leeftijd en terugverdientijd, maar ook bij vijftigplussers is nog van duidelijke productiviteitsstijging na scholing sprake, gemiddeld omstreeks 10%. Van opleidingen die de overheid aanbiedt of die werknemers op eigen initiatief volgen, zouden opbrengsten lager zijn dan van scholing op initiatief van de overheid, maar deze constatering is niet onomstreden (Cohn & Addison, 1998)¹⁹. Scholing, lonen en productiviteit zijn onderling gerelateerd. Voor arbeidsorganisaties resulteert scholing van werknemers in hogere productiviteit en hogere winsten (Bartel, 2000; Blöndal, Field & Girouard, 2002). Deze opbrengsten overstijgen het rendement voor werknemers ruimschoots. Ok & Tergeist (2002) stellen dat de band tussen postinitieel leren en economische groei nog niet ondubbelzinnig is aange-toond, maar dat recent onderzoek een robuuste relatie suggereert.

Ook van postinitieel leren dat zich op andere dan werkgerelateerde doelen richt en van leren in andere dan formele en werkgerelateerde setting, kunnen effecten verwacht worden. Daar is in kwantitatieve zin minder over te zeggen. Onderzoek naar dit soort effecten is methodologisch (nog) lastiger dan strikt economisch onderzoek naar onderwijs-effectiviteit. Slechts één studie werd aangetroffen waarin een omvangrijke groep volwassenen gedurende langere tijd gevolgd werd en samenhangen tussen postinitiële leeractiviteiten enerzijds en gezondheid, attitudeontwikkeling en maatschappelijke participatie anderzijds systematisch in kaart werden gebracht. Uitkomsten zijn positief (Feinstein, Hammond, Woods, Preston & Bynner, 2003). Verder vindt onderzoek op dit vlak overwegend plaats via interviews waarin individuen terugblikken op wat zij in de loop van hun leven aan belangrijke leerervaringen hebben opgedaan en waar deze toe hebben geleid. Dit levert 'leerbiografieën' op. Kwalitatieve analyse daarvan, over individuen heen, kan zicht bieden op mogelijke causale samenhangen. Eén, zeer uitvoerige studie gaat vooral effecten na op het persoonlijke en sociale vlak, op gezondheid en welbevinden.

19

Verschillen in definities van scholing en training en verschillen in statistische techniek maken vergelijking moeilijk. Verder kan sprake zijn van selectie-effecten, waarbij werkgevers vooral scholing aanbieden aan die werknemers bij wie ze potentieel vermoeden.

Op basis van wat geïnterviewden daarover zeggen, worden deze effecten positief ingeschat²⁰. Leerervaringen buiten het reguliere onderwijs en buiten werkgerelateerd aanbod om lijken overigens ook op werk en loopbaan een positieve invloed te kunnen hebben²¹. Ook zijn bredere maatschappelijke opbrengsten van dergelijk leren aannemelijk. Deze zijn echter nog lastiger aan te tonen dan de waarde ervan voor de lerenden zelf.

2.3.2 Feitelijke investering in postinitieel leren

Landen verschillen onderling sterk in de mate waarin ze in postinitieel leren investeren, maar in het algemeen geven ze aan leren in deze fase weinig prioriteit (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a). Het aandeel van de bevolking in de leeftijdsgroep 25-65-jaar dat op enig gegeven moment deelneemt aan enige vorm van volwasseneneducatie, al dan niet werkgerelateerd, ligt in Nederland op 14% (Sociaal-Economische Raad, 2002, op basis van gegevens uit het *Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2002* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Dit ligt iets boven de minimale 12,5% die de Europese Unie in mei dit jaar als richtpunt accepteerde. De Sociaal-Economische Raad (SER) noemt dit percentage onvoldoende en meent dat het om en nabij dat van de twee best presterende landen zou moeten komen te liggen: de 20 en 24% die in Denemarken respectievelijk Zweden gehaald worden. Als wordt uitgegaan van de deelname op jaarbasis (zoals onder meer in de International Adult Literacy Survey – IALS – gebeurt), blijkt voor Nederland het deelnamepercentage op omstreeks 40% te liggen: internationaal gezien modaal (O'Connell, 1999; Houtkoop, 1999; Organization for Economic Co-operation and Development, 2002)²². Over vijf jaar bezien komt de deelname op ruim 60% uit. Hieronder worden deze cijfers vertaald naar leersetting (formeel, non-formeel, informeel) en naar leerdoel (werkgerelateerd, overig). In de bespreking wordt verder uitgegaan van de deelname op jaarbasis.

Terugkeer naar een initieel traject

Een eerste optie in een situatie waar opleidingsniveaus waar het initiële onderwijs toe leidt gemiddeld te laag liggen, is een terugkeer naar formele educatie op secundair of tertiair niveau. Onder volwassenen ouder dan 35 jaar blijkt het percentage dat voor deze optie kiest, internationaal te variëren; van zo'n 12% in Australië tot zo goed als niets in Hongarije (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001b). In Nederland is het 2,5%. Omdat ook in de initiële fase de Nederlandse deelname op het niveau van hoger secundair en tertiair onderwijs achterblijft, is dat laag te noemen.

Werkgerelateerde opleiding, scholing, training

Op het gebied van leren dat rechtstreeks met werk verband houdt zonder dat formele niveauverhoging wordt nagestreefd, scoort Nederland beter. Over de werkende bevolking bezien ligt deelname op jaarbasis op ruim 30% (cijfers op basis van IALS; zie Houtkoop, 1999; O'Connell, 1999). Dat is weliswaar iets onder het internationale gemiddelde, maar het aantal uren dat per saldo aan leeractiviteiten besteed wordt is juist hoger dan elders

20 Schuller, Brassat-Grundy, Green, Hammond & Preston (2002), die zo'n 150 volwassenen interviewden, analyseren de informatie over leren ook op mogelijke effecten. Een synthese van internationaal onderzoek naar niet-economische opbrengsten van leren is te vinden bij Schuller et al. (2000).

21 Zie Onderwijsraad (2002b), en de aan de desbetreffende verkenning gekoppelde reeks van 24 leerbiografieën (Van Dyck & Estor, 2002).

22 Deelname wordt op verschillende manieren berekend, waardoor uitkomsten tussen surveys onderling verschillen. De ene survey beperkt zich tot werkgerelateerd leren, de ander neemt ook andersgerichte leeractiviteiten mee; sommige inventarisaties tellen non-formeel leren mee, andere niet; en met informeel leren wordt slechts incidenteel rekening gehouden. Daarnaast varieert de periode waarover leeractiviteiten gerapporteerd worden, van leren waaraan op het moment van de survey zelf wordt deelgenomen, tot leren over de achterliggende maand/maanden of jaar/jaren.

(O'Connel, 1999; Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a). In het afgelopen decennium is de deelname ook duidelijk gestegen²³. Als internationale vergelijkingen maatgevend zijn, kan de Nederlandse investering voor werkgerelateerd leren ten minste adequaat worden genoemd, zo concludeert de OESO (p. 114). Maar adequaat is niet noodzakelijk optimaal. Een optimaal niveau is om diverse redenen eigenlijk lastig aan te geven²⁴. Duidelijk is echter wel dat de arbeidsmarkt behoefte heeft aan méér dan het huidige niveau. Bedrijven geven aan dat tekorten aan gekwalificeerd personeel een groot probleem zijn bij innovatie en het opvoeren van productie en winsten (Klomp, Meinen, Pronk & Roessingh, 2000). Voor het verminderen van spanningen op de arbeidsmarkt zou het nodig zijn om vmbo'ers, meer dan nu gebeurt, op te scholen tot het mbo-niveau dat voor de meeste uitvoerende beroepen minimaal vereist is, en mbo'ers met minder goede arbeidsmarktperspectieven op te scholen tot het hbo-niveau (hoger beroepsonderwijs) in knelpuntsectoren. Duale opleidingen vormen voor dergelijke opscholing een doelmatige route (De Grip, 2000b). Het midden- en kleinbedrijf (mkb) investeert sinds kort in deze opzet (MKB-Nederland, 2002). Waar het niet om formele opscholing gaat maar wel om uitbouw van specifieke deskundigheid, wordt in de agrarische sector relatief veel ondernomen: van cursorische scholing voor ondernemers en hun gezinsleden en personeel over gewasbescherming of bijenteelt, tot non-formeel aanbod (niet per definitie werkgerelateerd) en informele studieclubs die op eigen initiatief van agrariërs worden opgericht. Verder vormen opleiding en scholing vaak onderdeel van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden, maar tijd en geld voor dergelijke trajecten blijven beperkt; voor een opleiding in opdracht van een sociale dienst bijvoorbeeld wordt drie maanden maximaal uitgetrokken, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) wil per uitzondering tot twee jaar gaan. Om bijvoorbeeld een hoogopgeleide nieuwkomer op eigen niveau in Nederland gecertificeerd te krijgen, kan meer nodig zijn. Voor het reguliere onderwijs stuit het uitwerken van opleidingen op maat in deze gevallen vaak op (onder meer) bekostigingsproblemen; ook blijkt de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs veel meer rigide dan voor een certificering op maat wenselijk is²⁵. Al met al zouden ook hier opleidings- en certificeringsmogelijkheden flexibeler moeten. Voor de hogere niveaus tot slot wordt opscholing van personeel als cruciaal gezien voor het verminderen van voortijdige uitstroom, en als een van de meest effectieve mogelijkheden voor de oplossing van arbeidsmarktknelpunten (Dorhout et al., 2002b). In de praktijk loopt, gemiddeld genomen, de deelname aan scholing echter terug na de leeftijd van 45 jaar (Houtkoop, 2001).

Leren omwille van andere doelen, non-formeel

Overzichts informatie over deelname aan leeractiviteiten en leren voor andere dan werkgerelateerde doelen is te vinden via de eerder vermelde IALS en de Eurobarometer-enquête. Op jaarbasis neemt in Nederland zo'n 12% van de volwassen bevolking aan dergelijke leeractiviteiten deel, duidelijk minder dan voor werkgerelateerd leren het geval is. Ook internationaal is dit ongeveer het gemiddelde (Houtkoop, 1999). Ouderen, laaggeschoolden en maatschappelijke risicogroepen blijken moeilijk bij het aanbod te betrekken (Hamink, 2000, 2001).

23 CBS-Statline, Kerncijfers bedrijfsopleidingen.

24 De moeilijkheid ligt in het ontbreken van een inhoudelijk of institutioneel referentiepunt. Doelen voor postinitieel leren kunnen nauwelijks gespecificeerd worden. Voor zover ze wel duidelijk zijn bestaat er weinig informatie over wat aan leeractiviteiten en tijdsinvestering nodig om die doelstellingen te bereiken, en in tegenstelling tot wat bij initieel onderwijs het geval is geven institutionele arrangementen geen houvast bij de afbakening van postinitieel leren (Wurzburg, 2001).

25 J. van der Hoek, loopbaanadviseur bij Activum Employability bv, persoonlijke communicatie; zie ook Renkema (2002), over problemen dit oplevert voor maatwerk in het kader van de experimenten individuele leerrekening.

De nadruk in de genoemde overzichten valt op expliciete leeractiviteiten: cursussen, trainingen, lessen en dergelijke. Het aanbod is voor niet-werkgerelateerde leerdoelen weinig overzichtelijk. In Nederland bestaat slechts duidelijkheid over het deel van de volwasseneneducatie dat tot het reguliere onderwijs gerekend wordt en bij ROC's (Regionale Opleidingencentra) is ondergebracht. Dit aanbod is echter sterk op (toeleiding naar) kwalificerende trajecten en werk gericht, en gaat voor het overige overwegend in inburgeringstrajecten zitten (Monitor Educatie 2000). Het non-formele educatieve aanbod van volksuniversiteit, vrijwilligerscursus, sociale activering of scholing voor tienermoeders tot cursussen bloemschikken toe, is versnipperd. Verantwoordelijkheden zijn grotendeels gedecentraliseerd naar regionale en lokale overheden. Van coördinatie is niet of nauwelijks sprake. Het laatste overzicht van organisaties en activiteiten – 'wie doet wat' – werd zo'n vijftien jaar geleden opgesteld (Goezinne-Zijlman, 1989), over financiële investeringen of geldstromen is weinig bekend, informatie over deelnemersaantallen berust bij individuele organisaties en instanties, en effectieve praktijken worden niet systematisch geïnventariseerd. Over de mogelijk vruchtbare samenwerking tussen non-formele en formele aanbieders is weinig meer bekend dan dat ze wenselijk is – zeker voor sociale risicogroepen – en dat ze, mede vanwege de strakke kwalificerings- en routeringskaders die ROC's doorgaans aanhouden, uiterst moeilijk te organiseren is²⁶.

Of de niet op werk of beroep gerichte investering in postinitieel leren voldoende is, valt in zijn algemeenheid moeilijk te zeggen. Als internationale deelname de maatstaf is, kan de omvang ervan redelijk genoemd worden. Op jaarbasis neemt zo'n 12% van de volwassenen aan dergelijke leeractiviteiten deel. Dit is gemiddeld. Voor ten minste één groep is de postinitieële investering in leren duidelijk minder dan optimaal: volwassenen die onder niveau-2 van de kwalificatiestructuur educatie (kse) zitten²⁷. Eentiende van de bevolking blijft onder dit niveau en is daarmee functioneel analfabeet, dat wil zeggen dat deze groep onvoldoende lees-, schrijf- en rekenvaardigheden heeft om maatschappelijk adequaat te kunnen functioneren (Bohenn, Van Groenestijn, De Haas & Bersee, 2003)²⁸. Overigens steekt Nederland hier internationaal gunstig af: slechts in Duitsland en Zweden blijven minder mensen onder niveau-2 steken. Ter vergelijking: in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zit 20% van de bevolking daaronder, in Polen zelfs circa 45% (Houtkoop, 2002). In de groepen die op dit vlak problemen ondervinden zijn allochtonen ruim oververtegenwoordigd, maar ook de aantallen autochtonen beneden deze niveaus zijn substantieel. Van de autochtone Nederlanders zijn er 800.000 functioneel analfabeet: zij kunnen onvoldoende lezen, schrijven, rekenen om zich in persoonlijke en maatschappelijke situaties, werk of studie te redden. Daarnaast zijn 250.000 mensen 'echt' analfabeet. Groepen op de lage niveaus van geletterdheid blijken vaker afhankelijk van sociale uitkeringen, zijn vaker gedetineerd en minder gezond. Als landen waar dergelijke risicogroepen relatief het minst omvangrijk zijn als maatstaf genomen worden, zou dit beteke-

26 J. Penhout en D. Goezinne, Beraadsgroep Vorming, *persoonlijke communicatie*. De Beraadsgroep Vorming, *waarin de educatieve instellingen op het terrein van de non-formele volwasseneneducatie vertegenwoordigd zijn, richt zich op een meer effectieve organisatie van deze sector; zie ook de vorige noot*. De Beleidsagenda Leven Lang Leren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002a) onderkent de problematiek.

27 De kwalificatiestructuur educatie is het pendant van de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs (ksb) in het mbo, en geldt voor de volwasseneneducatie. De kse specificeert de kennis en vaardigheden die essentieel zijn voor persoonlijk, sociaal en maatschappelijk functioneren, en voor doorstroming naar beroepsgericht aanbod. De kse kent zes niveaus. Kse-2 (dan wel ksb-2) wordt doorgaans als minimumvereiste gezien voor toetreding en handhaving op de arbeidsmarkt (onder meer Sociaal-Economische Raad, 2002); internationaal – OESO, Unesco – wordt echter niveau-4, hoger secundair, wenselijk geacht. Overigens komt voor de kse nu de Basisstructuur in de plaats, met vier niveaus. In niveau-1 van deze structuur zijn kse-1 en -2 samengevoegd (Bohenn et al., 2003).

28 Zie ook het Meerjarenplan alfabetisering 2003-2006, aangeboden aan de Tweede kamer door staatssecretaris Nijis (december 2002).

nen dat voor een vijfde van de Nederlandse volwassenen een postinitiële basisvoorziening noodzakelijk is (Wurzburg, 2001). Voor wie na het verlaten van het initieel onderwijs als-nog lees-, schrijf- en rekenvaardigheden ontwikkelt, stijgen de kansen op werk en nemen verdiensten met 10 à 20% toe (Dearden, 2002). De Monitor Educatie 2000 (CINOP, 2000) laat op basis van een inventarisatie onder ROC's zien, dat het aanbod aan en de deelname van deze groepen aan educatie zijn teruggelopen, omdat sinds 1997 de prioriteit bij inburgeringstrajecten voor nieuwkomers is gelegd. Een apart probleem is dat juist de laagst geschoolden én het minst in leren zien én via het reguliere aanbod toch al slecht bereikbaar zijn; extra voorzieningen, zoals buurthuis of digitale trapveldjes of activeringsprojecten zijn nodig als tussenschakel tot dergelijk aanbod (Hammink, 2001).

Leren omwille van andere doelen, informeel

Informeel leren is in het algemeen nog moeilijker te traceren. Een recente Canadese survey, met een grootscheepse en intensieve opzet, geeft hier echter wel zicht op. In zijn bespreking van de resultaten vergelijkt Livingstone (2000) postinitieel leren met een ijsberg, waarvan het informele deel onder de waterspiegel blijft, maar veel omvangrijker is dan het zichtbare formele en non-formele deel. De eerder al genoemde *Eurobarometer Levenslang Leren* levert in dit verband een interessante observatie: de geënquêteerde Europeanen menen in het algemeen dat zij nuttige leerervaringen vooral opdoen in informele contexten, bijvoorbeeld bij activiteiten thuis, in de vrije tijd, of in plaatselijke leercentra of bibliotheken²⁹. Een deel van het informele leren vindt op de werkvloer plaats. Naast werk onderscheidt Livingstone nog drie soorten leercontexten: vrijwilligerswerk, huishouden en vrijetijdsactiviteiten. Aan vrijwilligerswerk doet (in Canada) 40%, en geschat wordt dat daarbij tijdens ongeveer vier uur per week 'geleerd' wordt – waarbij vooral kennis van sociale kwesties verworven wordt, en communicatieve, interpersoonlijke, technische, organisatorische en managementvaardigheden. Voor leren in verband met huishoudelijke activiteiten (koken, schoonmaken, zorg, budgetteren), en voor leren in verband met andere interesses (allerlei praktische vaardigheden, kennis van culturele tradities, computervaardigheden enzovoort) komt de survey op vijf, respectievelijk zes uur uit³⁰. Opgemerkt moet worden dat het hier niet noodzakelijk om het expliciete, gerichte leren gaat dat meer traditioneel als 'leren' geldt, maar vooral om het verwerven van competenties via deelnemen en doen.

2.3.3 Investeren op niveau

In welke orde van grootte ligt de investering die postinitieel leren in Nederland op een wenselijk niveau zou brengen? Het bedrijfsleven vraagt om meer werkgerelateerd leren, maar wat hiervoor een optimale investering zou zijn, is – als gezegd – moeilijk aan te geven. Voor leren omwille van andere doelen is de informatie over potentiële rendementen in feite te diffuus om dwingende conclusies te kunnen trekken. Alleen is bekend dat om de omvang van de groep volwassenen met een adequate basiskwalificatie op het niveau van de beter scorende landen te brengen, een jaarlijkse extra investering in de orde van grootte van 1% van de totale publieke uitgaven nodig zou zijn (Organization for Economic Co-operation and Development, 2000)³¹.

29 *Opmerkelijk is dat afstandsonderwijs via de TV bij de minst favoriete leercontexten hoort. Over ict wordt niets vermeld, behalve dat de helft van de geënquêteerden verklaart niet met internet te kunnen omgaan.*

30 *Verwezen wordt naar eerder, in hoofdzak Amerikaans onderzoek, dat soortgelijke resultaten meldt.*

31 *Zie ook Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003b).*

Voor het overige echter is het berekenen van de benodigde extra investering problematischer dan bij het initiële onderwijs het geval is. Bij uitbreiding van de deelname aan initieel onderwijs volstaat het (in grote lijnen) om de gewenste aantallen extra deelnemers te vermenigvuldigen met de kosten die de desbetreffende opleiding vergt. Deze zijn bekend. Voor postinitieel aanbod is dat niet het geval, en een kostenschattning is tot op grote hoogte speculatief; temeer omdat voorzieningen zoals die zich zullen ontwikkelen qua aard en omvang waarschijnlijk nauwelijks vergelijkbaar zijn met wat op dit moment aan aanbod bestaat. Uit de hierboven genoemde Eurobarometer survey blijkt dat een ruime meerderheid meent het beste te kunnen leren in een non-formele of informele context, thuis dan wel op het werk, bij vrijetijdsactiviteiten of in plaatselijke leercentra en bibliotheken. Een geïndividualiseerd en flexibel leeraanbod blijkt een effectieve aansporing tot verder leren. Naarmate meer groepen bij postinitieel leren betrokken worden, zal het aanbod diverser worden. In het algemeen zal het inhoudelijk selectiever en specifischer zijn dan regulier aanbod en minder geïnstitutionaliseerd, waardoor kosten relatief laag zouden blijven; anderzijds zal het minder gestandaardiseerd zijn en, met name voor laaggeschoolden, meer op individuele lerenden moeten worden afgestemd, wat kosten weer opvoert (Wurzburg, 2001).

2.3.4 Effecten van eventuele verdere investering

Ook effecten van eventuele extra investeringen in postinitieel leren zijn niet eenvoudig aan te geven. Van verdere investering in werkgerelateerd postinitieel leren mag een aanzienlijk rendement worden verwacht, gelet op de eerder vermelde rendementen ervan voor individuen en arbeidsorganisaties. Op basis van wat internationaal over effecten van initieel onderwijs bekend is, kan men redelijkerwijs vermoeden dat postinitiële investering in adequate basiskwalificaties kan lonen: voor initieel onderwijs geldt in ieder geval dat uitbreiding van deelname aan lagere onderwijsniveaus relatief meer rendement oplevert dan deelname aan hogere niveaus (onder meer Psacharopoulos & Patrinos, 2002). Bovendien geldt hier het 'Mattheus-effect': hoe beter mensen geschoold zijn, hoe meer en hoe makkelijker ze vervolgens aan verder leren deelnemen. Uit alle onderzoek naar postinitieel leren blijkt dat de mate waarin aan leeractiviteiten wordt deelgenomen sterk samenhangt met de opleidingsniveaus die eerder al bereikt werden.

2.3.5 Rendement van postinitieel leren: recapitulatie

Tot zover de bevindingen over rendementen van postinitieel leren. De belangrijkste punten zijn:

- de opbrengsten van postinitieel leren zijn positief, individueel en op samenlevingsniveau;
- de opbrengsten op economisch vlak zijn beter aanwijsbaar dan de opbrengsten op sociaal en persoonlijk vlak, maar ook hier zijn opbrengsten ten minste plausibel;
- internationaal gezien lijkt de Nederlandse investering in werkgerelateerd postinitieel leren redelijk, maar Nederland behoort niet tot de kopgroep; hetzelfde geldt bij leren voor andere doelen dan werk;
- er zijn groepen aan te wijzen – laagopgeleiden, ouderen, maatschappelijke risicogroepen – die bij postinitieel leren zorgwekkend ondervertegenwoordigd zijn;
- verdere investering in werkgerelateerd leren lijkt vanuit algemeen economisch perspectief wenselijk; en
- daarnaast lijkt voor een aantal risicogroepen investering nodig in zowel persoonlijke en sociale ontwikkeling en redzaamheid als in het bereiken van een adequaat basisniveau.

2.4 Initieel en postinitieel: prioriteiten?

De voorgaande paragrafen laten zien dat er een aanzienlijke investering nodig zou zijn voor de gewenste uitbreiding van zowel initieel als postinitieel leren. Te verwachten rendementen mogen dan minstens zo aanzienlijk zijn, ze liggen in de toekomst. De gevraagde extra investering daarentegen moet nu worden opgebracht, en de budgettaire en politieke grenzen worden momenteel strak getrokken. Keuzes zullen worden gemaakt. De vraag is of daarbij prioriteiten aan te geven zijn.

Internationaal wordt – terecht – bepleit om, als wenselijke investeringen onvoldoende haalbaar zijn, de prioriteit in ieder geval daar te leggen waar rendement het hoogste is dan wel tegen de minste kosten gerealiseerd kan worden. Dit vraagt om gerichte reallocatie van gelden, efficiëntieverhoging van bestaande leervoorzieningen, en een betere kostenspreiding over publiek en privaat³².

Wat pleit voor initieel?

Voor extra investering in initieel onderwijs is het volgende te zeggen. Puur economisch gezien is vroeg leren voordelig omdat op dat moment werk nog niet aan de orde is, en bijgevolg geen loonderving optreedt. Ook kunnen kennis en competenties die vroeg verworven werden, gedurende een langere periode worden ingezet, wat het rendement ervan vergroot. Minstens zo belangrijk is het feit dat leren in vroegere stadia in de leerloopbaan leertechnisch gesproken zeer effectief is (De Klerk, 1997). Het rendement ervan is om diverse redenen beter dan bij later leren. Voor bepaalde competenties – bijvoorbeeld kennis van vreemde talen – ligt de ideale leeftijd in de jeugd jaren. Basale kennisverwerving gaat op jongere leeftijd sneller dan later. Vroeg leren stimuleert bovendien later leren. Verder lijkt eerder leren het leren in latere stadia aanzienlijk eenvoudiger te maken: effecten van leren zijn ook in die zin cumulatief (Thijssen, 1997; De Grip, 2000b). Naarmate deelnemers een betere opleidingsachtergrond hebben, nemen ze later vaker aan postinitiële scholing deel, en neemt de impact van dergelijke scholing op productiviteit toe (onder meer: Cohn & Addison, 1998; Houtkoop, 2001; Organization for Economic Co-ordination and Development, 2001; Groot & Maassen van den Brink, 2003). Hetzelfde geldt voor de sociaal-maatschappelijke gevolgen. In het algemeen, maar voor achterstandsgroepen in het bijzonder, lijkt aanzienlijke leerwinst te behalen door meer in voor-schoolse educatie te investeren (Heckman & Klenow, 1997; Groot & Maassen van den Brink, 2001; Webbink & Hassink, 2002). Zulke winst werkt te zijner tijd door in de hogere niveaus van het stelsel.

Wat pleit voor postinitieel?

Ook voor extra investering in postinitieel leren pleit een aantal zaken. In de eerste plaats blijken opbrengsten van initieel leren onvoldoende voor een blijvend adequaat functioneren van de samenleving in economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht. Gemiddeld zouden opleidingsniveaus waarmee het initiële onderwijs wordt verlaten hoger moeten dan ze nu zijn. De *Concurrentietoets 2002* van het ministerie van Economische Zaken geeft aan dat, juist omdat de uitstroom vanuit het initieel onderwijs niet zal voldoen aan de vraag naar hogeropgeleiden, en mede vanwege de aanhoudende demografische, technologische en internationale ontwikkelingen, een regelmatige opwaardering van de kennis en vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking ('upgrading') van groot belang is.

Aan postinitieel leren valt daarmee niet te ontkomen. In de tweede plaats drukken de kosten van postinitieel leren op meerdere partijen, publiek én privaat, terwijl voor initieel onderwijs het overgrote deel van de kosten voor rekening van de overheid komt – en vooralsnog zal die situatie niet veranderen³³. In de derde plaats kan leren op postinitieel niveau eerder in non-formele en informele settings gesitueerd worden, en dergelijke leer-gelegenheid kan tegen relatief lagere kosten worden gerealiseerd dan bij formeler aanbod mogelijk is. Ook de eerdere schatting van de extra kosten (omstreeks 1% van de publieke uitgaven) die gemoeid zouden zijn met het realiseren van een adequaat basis-niveau waar dit bij volwassenen tekortschiet, kan nog fluctueren – en mogelijk lager uitkomen –, afhankelijk van de wijze waarop het benodigde postinitiële leren vorm krijgt.

Grensvervaging

Interessant is ook dat de laatste jaren een beweging op gang komt waarbij initieel onderwijs meer open komt te staan naar de samenleving. Daarbij wordt getracht om het formele initiële aanbod te versterken, door leerdoelen die daarvoor in aanmerking komen buitenschools te realiseren of door formeel met buitenschools leren te complementeren³⁴. Stages, praktijkopdrachten en duale leerwegen zijn daar de meest bekende voorbeelden van. Tot op zekere hoogte is denkbaar dat aldus een uitruil van initieel en postinitieel leren tot stand komt. Investerings in de onderscheiden fasen moeten in samenhang worden gezien.

2.5 Conclusie

Uitbreiding van de deelname aan zowel regulier initieel onderwijs als aan postinitieel leren blijkt wenselijk. Additionele middelen zijn nodig, en budgettaire keuzes nauwelijks te vermijden: meer investeren in onderwijs, opleiding, scholing? hoeveel meer? in initieel onderwijs? en/of in postinitieel leren?

Hoewel initieel onderwijs tot op zekere hoogte essentieel en onvervangbaar is en daarom in alle opzichten prioriteit verdient, kan óók geconcludeerd worden dat het de facto tekorten vertoont: tekorten in termen van gemiddeld opleidingsniveau, aantallen hoger opgeleiden, kwalitatieve aansluiting op maatschappelijke behoeften. Postinitieel leren kan in die gevallen aanvulling bieden. Een bijkomend argument voor leren in de postinitiële fase is dat het in diverse opzichten efficiënter en effectiever georganiseerd kan worden dan het reguliere onderwijs zelf. Vanuit die overweging – en tot op zekere hoogte – is niveauverhoging en -verbreding via postinitieel leren dan te prefereren boven uitbreiding van het initiële stelsel. Dat bijblijven bij maatschappelijke, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen postinitieel leren zonder meer noodzakelijk maakt, is echter voor extra investeringen in deze fase het belangrijkste argument.

Kortom: hoe uiteindelijk de precieze afweging tussen initieel en postinitieel leren ook uitpakt, een zekere extra investering in postinitieel leren is onontkoombaar. In hoeverre daarbij publieke naast private verantwoordelijkheden aan de orde zijn, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

³³ Overigens wordt van uiteenlopende kant gesteld dat, zeker op tertiair niveau, meer investering van private zijde – student, werkgever – wenselijk zou zijn; dit kan ook geregeld worden zonder dat doelmatigheid of rechtvaardigheid in het geding zouden komen: onder meer Oosterbeek (1998); Hoxby (2002). Zie ook het recente raadsadvies, Onderwijsraad (2003b).

³⁴ Onderwijsraad (2002b).

3 Wie draagt zorg voor een leven lang leren?

Een leven lang leren vraagt wat van een individu, maar kan ook het nodige opleveren. Het zijn echter niet alleen individuen die bij leren belang hebben; ook hun directe sociale omgeving, de lokale gemeenschap, ideële organisaties en de werkomgeving zijn er vaak bij gebaat dat zij zich allerlei competenties eigen maken, evenals de samenleving als geheel. Als de baten van een leven lang leren bij uiteenlopende actoren terechtkomen, is het de vraag wie voor dat leren – mede – de verantwoordelijkheid op zich neemt of moet nemen.

3.1 Inleiding: belangen en verantwoordelijkheden

Extra investeringen in postinitieel leren: deze paragraaf gaat na wie daar welk belang bij heeft, en welke verantwoordelijkheden daaruit voortvloeien. Drie partijen worden opgevoerd: individu, arbeidsorganisatie, overheid – ‘overheid’ nog nader te specificeren. Ook informatie over belangen en bijbehorende verantwoordelijkheden van andere betrokkenen bij postinitieel leren zou interessant zijn – bijvoorbeeld politieke organisaties, ngo’s (niet-gouvernementele organisaties), vrijwilligerswerk. Hun rol is echter moeilijker af te bakenen of weinig gedocumenteerd. Hoewel de algemene principes bij de verdeling van verantwoordelijkheden ook voor deze andere betrokkenen opgaan, krijgen zij hier geen aparte behandeling.

Het algemene principe is dat diegene die bij (postinitieel) leren gebaat is, de verantwoordelijkheid voor dit leren op zich neemt, en dit in overeenstemming met de mate waarin hij/zij ervan denkt te profiteren³⁵. Individuen zien dat leren bijvoorbeeld interessant is of tot ruimere verdiensten of status kan leiden. Bedrijven zien productie en omzet door training of scholing van hun werknemers toenemen. In beide gevallen is dat een reden om in leren te investeren, tenminste zolang de individuele of bedrijfsopbrengsten die verwacht worden, hoger uitvallen dan de kosten die met de leeractiviteiten in kwestie gemoeid zijn³⁶. Vaak heeft investering in leren ook opbrengsten die verder reiken dan het individuele of bedrijfsbelang; de zogenoemde ‘externe effecten’. Daarvan werden in het voorgaande hoofdstuk al voorbeelden gegeven: het ontstaan van een gunstig klimaat voor innovatie bij een goed opgeleide bevolking, verlaging van uitgaven aan gezondheidszorg en toename van sociale cohesie. Van dergelijke opbrengsten profiteert ook de samenleving als geheel. Individuen en werkgevers – of private partijen in het algemeen – kunnen genoeg in leren investeren om zulke effecten tot stand te brengen, maar doen dit niet per definitie. Hun investering stopt op het moment dat zij de eigen belangen veilig gesteld zien. Zodra zij zich minder op leren richten dan voor de wenselijke externe effec-

35 *Het koppelen van verantwoordelijkheden voor leren aan het belang dat de betrokken actoren erbij hebben is als idee uit de economische welvaartstheorie afkomstig; ook de toewijzing van verantwoordelijkheden aan de overheid op grond van externe effecten, marktfalen, doelmatigheid en rechtvaardigheid, stamt uit deze hoek.*

36 *Nogmaals, en misschien ten overvloede: ‘kosten’, ‘baten’, ‘investering’ en ‘opbrengsten’ moeten hier breed worden opgevat. Wat de investeringskant betreft vallen ook de voor dit advies relevante financiering en certificering eronder.*

ten nodig is, faalt – zoals dat heet – de markt, en is de maatschappelijke doelmatigheid in het geding. Daarnaast kunnen ook vanuit rechtvaardigheids oogpunt problemen ontstaan, als de gelegenheid tot leren – en daarmee ook de materiële en immateriële opbrengsten die leren meebrengt – ongelijk verdeeld is over individuen en groepen. Problemen vanuit het oogpunt van zowel doelmatigheid als rechtvaardigheid maken investering in leren dan tot zaak voor de overheid³⁷.

Daarmee is het toedelen van verantwoordelijkheden voor postinitieel leren in principe eenvoudig. Wie er het grootste belang bij heeft, is ook degene die ervoor zorgt dat geleerd wordt. Dat kunnen individuen zijn, of gezinnen of vrijwilligersorganisaties, of werkgevers enzovoort; óf overheden. Er spelen hier wel een paar ‘mitsen’. In de eerste plaats kan investering, ook als die hoge rendementen belooft, onhaalbaar zijn wegens gebrek aan middelen. Ten tweede hebben individuen, arbeids- of andere organisaties of samenlevingen in het algemeen, niet altijd voldoende inzicht in het belang dat zij bij leren hebben; ook kan het gebeuren dat ze de risico's die ze bij investering lopen te hoog inschatten, en zien ze daarom van investeren af. In de derde plaats investeert men in het algemeen pas daadwerkelijk in zo'n belang als het zeker is dat het niet toch op een of andere wijze gerealiseerd wordt. Afhankelijk van de leerdoelen die worden nagestreefd, hebben bij postinitieel leren diverse actoren belang. Zij weten dit van elkaar en zijn daarom geneigd even af te wachten of de ander al niet voldoende doet, of om de ander tot handelen te dwingen door zelf niets te doen – met als risico uiteraard dat ook niets bereikt wordt³⁸. Bij een analyse van verantwoordelijkheden voor een leven lang leren dient ook dit gegeven te worden meegenomen.

3.2 Individueel belang en individuele verantwoordelijkheid bij een leven lang leren

Postinitieel leren is voor individuen voordelig, zoals in paragraaf 2.3 besproken werd. Werkgerelateerd leren vertaalt zich voor hen in financiële meeropbrengsten en grotere baan zekerheid. Leren dat op andere doelen gericht is, levert individuen eveneens voordeel. De al eerder genoemde *Eurobarometer Levenslang Leren* wijst uit dat zo'n 90% van de Europeanen levenslang leren belangrijk vindt, zowel voor werk als voor andere doelen. In Nederland is dat overigens minder; onder de 70%.

Voor *werkgerelateerd leren* geldt in de praktijk dat individuen eventueel nog wel de inspanning willen leveren die voor leren nodig is, maar als het eropaan komt veel minder bereid zijn om er geld of tijd voor uit te trekken. Ondanks de aanmaning in het *Nationaal actieprogramma een leven lang leren* dat de verantwoordelijkheid voor leren bij het individu ligt (“wie niet deelneemt, zal aan zijn verantwoordelijkheid herinnerd worden”, 1998, p. 9) en ondanks de materiële voordelen die werkgerelateerd leren voor individuen meebrengt, dragen werknemers in Nederland slechts in 12% van de gevallen aan de kosten bij. Ook wil ongeveer de helft dergelijk leren niet in de eigen tijd ondernemen (Houtkoop, 2001; Lomwel & Nelissen, 2003). Misschien heeft het feit dat opbrengsten van werkgerelateerd leren voor arbeidsorganisaties in het algemeen hoger zijn dan voor de lerende werknemer zelf hiermee te maken; of het feit dat opleidingen die op eigen ini-

³⁷ Zie ook het rapport over ‘publieke belangen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000).
³⁸ Een type dilemma dat in de sociale psychologie uitvoerig onderzocht is; zie bijvoorbeeld Liebrand & Van Lange (1989).

tatief worden gevolgd minder rendement lijken op te leveren dan scholingsactiviteiten die de werkgevers aanbieden (Cohn & Addison, 1998); of het feit dat een terugkeer naar het initiële onderwijs (toch nog het voortgezet onderwijs afronden bijvoorbeeld, of toch nog een universitaire opleiding) wél immaterieel maar nauwelijks financieel rendement oplevert (Bynner, 2001; Jenkins, Vignoles, Wolf & Galindo-Ruenda, 2002). Overigens blijkt de gebrekkige bereidheid van individuen tot investeren voor werk relatief: waar bedrijven geen scholing aanbieden, investeert een deel van de werknemers toch maar zelf (O'Connell, 1999). In de meeste gevallen, en vooral voor lagergeschoolden, blijkt materiële ondersteuning desalniettemin een sleutelfactor bij deelname aan postinitieel werkgerelateerd leren (Ok & Tergeist, 2002).

Een groep die hier apart genoemd moet worden zijn de werklozen en werkzoekenden. Ook hun bereidheid om in scholingsactiviteiten te investeren is niet vanzelfsprekend; deze blijkt samen te hangen met zowel een lage inschatting van kansen op werk als de hoogte van de te verwachten uitkering bij werkloosheid (Asplund & Telhado Pereira, 2001).

Waar niet voor beroepscompetenties maar omwille van *andere doelen* geleerd wordt, bijvoorbeeld cultuur en sport, algemene ontwikkeling, activiteiten in de vrijetijdssfeer, ligt de individuele investeringsbereidheid in het algemeen anders. Blijkens de eerder genoemde Eurobarometer zeggen mensen wel bereid te zijn financiële bijdragen te leveren en tijd te investeren in leren dat zij om persoonlijke redenen ondernemen. Of ze dat ook doen is een tweede. In de praktijk is het aantal mensen dat daadwerkelijk deelneemt aan dergelijke leeractiviteiten duidelijk lager dan het aantal dat aangeeft er geïnteresseerd in te zijn (Doets & Neuvel, 2000). Deelname is gerelateerd aan opleidingsniveau: laaggeschoolden nemen minder aan educatieve activiteiten deel (Houtkoop, 1999). Ook bij ouderen blijft de deelname achter³⁹. En verder blijkt deelname aan werkgerelateerd leren uiteindelijk toch hoger dan deelname aan leeractiviteiten op meer persoonlijke basis.

Bij het hier geïnventariseerde leren – werkgericht of anderszins – gaat het echter vooral om leren in een expliciete leersetting: formele cursussen, trainingen, deelname aan non-formele educatieve activiteiten. Eerder (in paragraaf 2.3.2) kwam naar voren dat een zeer groot deel van wat geleerd wordt, in een meer impliciete, informele setting tot stand komt: werkvloer, huishouden, vrijwilligerswerk, vrijetijdsbesteding. Een overgrote meerderheid doet in dergelijke situaties zonder veel problemen de nodige competenties op. Deze competenties liggen vaak op goed niveau. Daarom is het punt hier niet dat individuen onvoldoende in leren investeren. Er is wel een ander probleem bij informeel (en ten dele ook bij non-formeel) leren: mensen zouden met de competenties in kwestie méér kunnen, maar komen meestal niet in posities terecht waarbij ze de betreffende kennis en vaardigheden voor zichzelf en hun wijdere omgeving optimaal kunnen inzetten. De interpersoonlijke of organisatorische vaardigheden die bij vrijwilligerswerk verworven worden, of de zorg- of budgetteringskennis die het huishouden oplevert, of de praktische vaardigheden die mensen in hun vrije tijd opdoen, worden minder benut dan mogelijk zou zijn. Met andere woorden: er is sprake van inadequate allocatie.

Tot slot zijn er doelgroepen die noch in leren omwille van werk, noch in leren voor persoonlijke ontwikkeling of persoonlijk nut geïnteresseerd zijn. Grosso modo wijst zo'n

20% expliciet leren via cursus of training en dergelijke af. Een kleine 5% ziet zelfs niets in meer incidentele, informele vormen van leren (Eurobarometer, Houtkoop, 1999; Livingstone, 2000)⁴⁰. Het gaat hier relatief vaak om lagergeschoolden (O'Connell, 1999). Problematisch wordt de tegenzin in leren als deze tot kennistekorten leidt op essentiële zaken: financiën, sociale zekerheid, praktische vaardigheden ten aanzien van voeding, kleding, opvoedingskwesties, wonen en belangenbehartiging, vaardigheden om in de samenleving te blijven participeren, en vaardigheden voor economische, sociale, persoonlijke zelfredzaamheid (Van der Kamp, 2000). Investering in dergelijke risicogroepen verdient prioriteit, omdat juist voor deze groepen de sociale opbrengsten substantieel kunnen zijn, en de sociale kosten bij niet deelnemen hoog (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a).

3.3 Werkgeversbelang en -verantwoordelijkheid bij een leven lang leren

Werkgevers die in scholing en training van hun werknemers investeren, worden via productiviteits- en winststijgingen beloond met opbrengsten die hun kosten ruimschoots compenseren. Hun rendement is ook hoger dan het voordeel dat hun werknemers aan dit leren ontleen. In zo'n 85% van de gevallen betaalt de werkgever dan ook de directe kosten van de opleiding voor zijn werknemers (overigens vaak mede via subsidiëring door de overheid en Europese fondsen). In tweederde van de gevallen vallen de leeractiviteiten geheel of gedeeltelijk in werktijd. Deelname van werknemers is in het achterliggend decennium ook gestegen, naar ruim 30% op jaarbasis, en in financiële termen is er inmiddels ruim 3 miljard euro, of bijna 3% van de totale arbeidskosten mee gemoeid⁴¹. Scholing wordt steeds meer geïnstitutionaliseerd in CAO's (Collectieve Arbeidsovereenkomst). Hoewel zeker niet in alle CAO's scholingsafspraken zijn opgenomen en de scholingspraktijk nog bij de afspraken achterblijft, gaat de SER ervan uit dat het huidige niveau aangehouden zal worden (Sociaal-Economische Raad, 2002). De totale investering van het Nederlandse bedrijfsleven in scholing en training wordt in internationale vergelijkingen adequaat genoemd (wat nog niet per se betekent dat ze in absolute termen adequaat is, zie paragraaf 2.3.2). Ze is in een aantal opzichten wel eenzijdig.

Inhoudelijk eenzijdig investeren

In de eerste plaats is de werkgeversinvestering inhoudelijk eenzijdig: er wordt vooral geïnvesteerd in functie- en bedrijfsspecifieke vaardigheden en competenties, nauwelijks in leren dat bedrijfsoverstijgend, sectordoorsnijdend of op algemene kwalificaties gericht is. Vakcursussen voeren de boventoon, gevolgd door computertechniek en data- en tekstverwerking. Voor het merendeel worden opleidingen afgesloten met een certificaat of diploma, vooral een vakdiploma dan wel een diploma van de branche. Meestal staan in de opleiding de eisen van de eigen functie centraal. Slechts een kwart is gericht op een grotere wendbaarheid binnen het bedrijf of daarbuiten, ofwel: op de versterking van inzetbaarheid buiten de grenzen van de functie in kwestie (Houtkoop, 2001). Toch lijkt analyse uit te wijzen dat algemeen, bedrijfsoverstijgend leren meer betekent voor productiviteit en economische groei dan bedrijfs- en functiespecifiek leren, en dat functie- en zeker bedrijfsoverstijgende opscholing van werknemers voor de economie essentieel is (Ok & Tergeist, 2002; De Grip, 2000b). Dat werkgevers desalniettemin voor beperktere doelen kiezen is te wijten aan risico's van 'free riding' en 'poaching', dat wil zeggen: naar-

⁴⁰ De precieze percentages zijn wel enigszins afhankelijk van de vraagstelling die bij inventarisaties gehanteerd wordt.
⁴¹ CBS-Statline, Kerncijfers bedrijfsopleidingen 1993-1999.

mate werknemers kwalificaties verwerven die ook buiten het eigen bedrijf van waarde zijn, worden ze voor andere werkgevers aantrekkelijk en loopt de eigen werkgever daarvoor het risico dat anderen met de opbrengst van zijn scholingsinvestering gaat strijken (Becker, 1964). Van Lieshout (2001) wijst erop dat hierdoor twee moderne recepten voor goed functionerende arbeidsmarkten – mobiliteit en opleiding – op gespannen voet met elkaar komen te staan: een hoge mate van arbeidsmobiliteit tussen bedrijven zal het doen van grote opleidingsinvesteringen door diezelfde bedrijven ontmoedigen. Slechts ten dele wordt dit probleem opgevangen door op brancheniveau investeringen in leren te collectiviseren (bijvoorbeeld via Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen, O&O-fondsen).

Eenzijdigheid in deelname

Een tweede soort eenzijdigheid ligt bij de doelgroepen voor werkgerelateerd leren. Bepaalde groepen zijn ondervertegenwoordigd bij werkgerelateerde scholing en training. Vooral in de scholingsdeelname van laaggeschoolden en oudere werknemers kan men van onderinvestering spreken.

Van training voor laaggeschoolden verwachten werkgevers in het algemeen geen grote baten (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a). In de praktijk is hun deelname aan werkgerelateerd leren dan ook veel lager dan die van beter geschoolden. Zowel landelijk als internationaal: deelname aan leeractiviteiten hangt sterk samen met het initiële opleidingsniveau van werknemers (Houtkoop, 2001). Toch is het zo dat als relatief lager opgeleiden bij scholing betrokken worden, de gevolgen voor hun loon gelijk zijn aan die bij hoger opgeleide deelnemers. Dit wijst erop dat scholing van deze groepen ook werkgevers voordeel oplevert. Bovendien blijkt dat scholing – met name als het om formele externe training gaat – bij lager geschoolden interesse in verdere scholingsactiviteiten blijkt op te wekken. Van Leeuwen spreekt in dit verband over scholing als ‘vliegwielen’ voor een leven lang leren (1999).

Ook een beperkte deelname van achterstandsgroepen valt op; deze is echter terug te voeren op opleidingsniveau. Zo nemen allochtonen bij gelijk opleidingsniveau even vaak aan scholing deel als hun autochtone tegenhangers (Sociaal-Economische Raad, 2002). Hun ondervertegenwoordiging op postinitieel niveau is dus terug te voeren op het initiële onderwijs en de onevenredige verdeling over opleidingsniveaus in die eerdere fase⁴².

De tweede belangrijke groep die bij postinitieel leren ondervertegenwoordigd is, in het algemeen en voor werkgerelateerd leren in het bijzonder, zijn ouderen. Ten dele is de achterstand in deelname van ouderen terug te voeren op het niveau dat ze in de initiële opleiding bereikten. Dit ligt bij eerdere generaties lager dan bij de huidige jongeren, terwijl postinitieële opleidingen voor deze leeftijdsgroep overwegend op hoger opgeleiden zijn toegespitst (Van der Kamp, 2000). Verder heeft de lagere deelname te maken met de beperkte terugverdiensijd die bij leren op oudere leeftijd rest, waardoor de kosten-batenverhouding ongunstiger wordt (Wolter & Weber, 1999). Maar er bestaat ook een samenhang met de relatief lagere verwachtingen die werkgevers over eventuele baten hebben, en ook heeft de mindere deelname te maken met de verwachtingen van ouderen zelf over de opbrengst van leren in deze fase. Vanaf 45-50 jaar blijft deelname duidelijk achter (De Grip, 2000b; Houtkoop, 2001). Werkgevers staan nog om andere redenen minder

42

Een andere groep die traditioneel met scholingsachterstanden geassocieerd wordt, zijn de vrouwen. Zij blijken inmiddels zowel in het initiële onderwijs als bij postinitieel leren een forse inhaalslag te hebben gemaakt (Van der Kamp, 2000; Houtkoop, 2001; Lomwel & Nelissen, 2003).

positief tegenover investeren in oudere werknemers. Hogere loonkosten spelen een rol, en een verwachte stijging van ziekteverzuim (Dorhout et al., 2002). In feite is de mindere geneigdheid om in leren van ouderen te investeren onterecht, gelet op de nog substantieel gebleken productiviteitsstijging die scholing van vijftigplussers oplevert (Groot & Maassen van den Brink, 1997). Ze botst bovendien met de algemene wenselijkheid om, vanwege de huidige vergrijzing en ontgroening, de leeftijd van uittreding uit het arbeidsproces omhoog te brengen.

Behalve dat bedrijven weinig investeren in laaggeschoolden en ouderen, valt bij werkgeversinvesteringen in scholing nog een groep stelselmatig buiten de boot: werklozen. Het aantrekken van werklozen om scholing van eigen werknemers te vermijden biedt werkgevers uiteraard weinig voordeel, ook al omdat werklozen in het algemeen een lager opleidingsniveau hebben dan werkenden. Alleen bij arbeidsmarkttekorten zal op werklozen beroep worden gedaan (De Grip, 2000b).

Eenzijdige interpretatie van bedrijfsbelang

Een derde soort eenzijdigheid heeft te maken met het feit dat opbrengsten die van scholingsinvestering te verwachten zijn, de mogelijkheden en/of het onmiddellijke belang van een arbeidsorganisatie vaak te boven gaan (Levin, 1998). Aanpassing aan bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen kan zo botsen met de mogelijkheden die individuele bedrijven hebben om voor de vereiste opvoering van scholingscapaciteit middelen vrij te maken. Of het aantrekken van kapitaal voor een bepaalde regio vergt een voorafgaande bijscholing van de lokale arbeidsbevolking. Of individuele bedrijven ontberen de middelen voor een veelbelovende maar riskante langetermijninvestering. Niet alleen voor bedrijven zelf – op langere termijn –, maar ook vanuit ruimer economisch en maatschappelijk gezichtspunt, kan ook in deze gevallen van onderinvestering gesproken worden.

3.4 Publiek belang en publieke verantwoordelijkheid bij een leven lang leren

Als private partijen minder in een bepaald belang investeren dan maatschappelijk wenselijk is, kan een overheid ingrijpen. Zij doet dat om positieve externe effecten veilig te stellen of onwenselijke externe effecten tegen te gaan. Daarbij spelen enerzijds doelmatigheidsoverwegingen en anderzijds overwegingen van rechtvaardigheid een rol. Uit de bespreking hierboven van individuele en werkgeversinvestering in postinitieel leren, bleek dat deze minder of deels anders gericht zijn dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. De tekorten worden hieronder gerecapituleerd en de implicaties voor de overheid geschetst, eerst voor werkgerelateerd, dan voor overig leren.

3.4.1 Private onderinvestering in werkgerelateerd leren

Onderinvestering?

De eerder vermelde feiten ten aanzien van werkgerelateerd leren laten zien, dat de private investering – door individuen en werkgevers – hier op de volgende punten tekortschiet:

- qua omvang is ze mogelijk onvoldoende, met name waar voor economie en bedrijfsleven innovatie noodzakelijk is;
- de private investering in werkgerelateerd leren, ook al zou ze in omvang al adequaat zijn, is eenzijdig in termen van inhoud en doelstelling, doelgroep, en opvattingen over zowel het individuele als het bedrijfsbelang bij leren;

- bepaalde groepen werklozen en werkzoekenden vallen systematisch buiten de boot; en
- er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van opbrengsten van met name non-formeel en informeel leren.

Private onderinvestering en overheidsverantwoordelijkheid

Dat private investering in werkgerelateerd leren in een aantal opzichten inadequaat is, is voor de samenleving problematisch, zowel vanuit doelmatigheids- als vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen bezien. Alle knelpunten die hierboven genoemd werden, zijn vanuit het oogpunt van doelmatigheid onwenselijk: door deze onderinvestering blijft het opleidingsniveau van de (potentiële) beroepsbevolking achter, is het economisch innovatievermogen onvoldoende, valt de economische groei lager uit dan mogelijk zou zijn, functioneert de arbeidsmarkt onvoldoende en is allocatie gebrekkig, en worden maatschappelijk ruimere belangen, waaronder sociale cohesie, aangetast. Vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen is met name de ongelijke deelname aan werkgerelateerde scholing een probleem. Opleidingsniveaus die in het initiële onderwijs bereikt werden, bepalen in grote lijnen inkomensverschillen en verschillen in werkzekerheid (paragraaf 3.2). Ze blijken vervolgens ook samen te hangen met de mate waarin aan werkgerelateerd leren wordt deelgenomen of kan worden deelgenomen. Omdat opbrengsten van dergelijk leren groot zijn, wordt de eerdere ongelijkheid nog eens versterkt.

Vanuit deze doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen komt de overheid tussenbeide. In de eerste plaats wordt de overheid een rol toegedacht bij het garanderen van gelijke kansen en wordt ze als noodzakelijk vangnet naast de markt gezien. Voor de groep laaggeschoolden neemt ze in principe de verantwoordelijkheid op zich (in Nederland in concreto voor toeleiding naar een startkwalificatie); verder voor langdurig werklozen; en in sommige gevallen voor oudere werknemers, herintreders, achterstandsgroepen. Ten dele is wat hier uit het oogpunt van rechtvaardigheid wenselijk genoemd wordt, ook vanuit doelmatigheidsoogpunt nuttig: investeren in deze groepen draagt bij aan de algemeen noodzakelijk geachte uitbouw van competenties en ophoging van opleidings- en kwalificatieniveaus. Daarnaast zorgt de overheid omwille van de doelmatigheid voor investeringen bij bedrijfsoverstijgende belangen, of zet ze de markt via adequate prikkels tot dergelijke investering aan; bijvoorbeeld bij herstructurering van sectoren en economische en arbeidsmarktbehoefte die mogelijkheden of belangen van individuele werkgevers te boven gaan.

Ook al investeert de overheid in de praktijk dus inderdaad in wat private partijen laten liggen, daarmee is nog niet duidelijk wat precies de rol voor de overheid zou moeten zijn, zo stelt de OESO. De vraag is meestal niet of overheidsingrijpen noodzakelijk is, maar of méér noodzakelijk zou zijn, en hoeveel meer. Voor Nederland geldt dat de publieke uitgaven aan arbeidsmarktgerelateerde training lager zijn dan elders (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a). Een ander punt is dat in Nederland, als elders, lacunes duidelijk worden in de mogelijkheden van initieel onderwijs om op de eisen van kennissamenleving en kennisintensieve economie in te spelen. Investering in een meer adequate transitie tussen initieel en postinitieel leren zou daarvoor nodig zijn; deze dient naast private zeker ook publieke belangen en kan niet zonder enige publieke inbreng tot stand komen (Uhrig et al., 2000).

3.4.2 Private onderinvestering in 'overig' leren

Onderinvestering?

Bij leren voor andere doelen dan werk is nog minder duidelijk wat het wenselijke niveau zou moeten zijn en of er van tekorten sprake is. Bij werkgerelateerd leren geeft de empirie nog enige indicatie van het nut van investeren, van gederfd rendement bij onderinvestering, en eventuele verdelingsproblemen; daarmee worden tot op zekere hoogte ook de implicaties voor de overheidsverantwoordelijkheid duidelijk. Bij leren voor andere doelen is op grond van empirisch onderzoek weinig over de noodzaak tot overheidsingrijpen te zeggen (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a). In de praktijk blijkt de overheid meer en gericht in werkgerelateerd leren te investeren dan in leren omwille van sociale, niet-economische rendementen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002a). Toch blijkt dat bepaalde groepen niet tot verder leren komen, ondanks het feit dat dit hen persoonlijk, sociaal en maatschappelijk op achterstand stelt en voor hun omgeving nadelige gevolgen heeft. En ook blijkt dat de interesse in ander dan werkgerelateerd leren groter is dan de daadwerkelijke participatie – voorzover het althans om participatie aan expliciete leeractiviteiten gaat. In beide gevallen zou men kunnen concluderen dat de voorzieningen onvoldoende zijn en dat mogelijk een rol voor de overheid is weggelegd.

Private onderinvestering en overheidsverantwoordelijkheid

Het onderscheid tussen 'consumptie' en 'investering' is in het algemeen het criterium om private en overheidsverantwoordelijkheid hier af te bakenen (ook internationaal: zie onder meer Field, 2002). Gaat het om vrijetijds- dan wel 'lifestyle' geïntereerd leren of gaat het om leren waaraan, ook op langere termijn, een zeker 'nut' of – moeilijker af te bakenen – een 'essentiële waarde' kan worden toegeschreven? In het eerste geval wordt de verantwoordelijkheid vooral bij het individu gelegd en wordt op zijn minst een 'fee element' redelijk geacht. Daar waar leren mogelijk ook algemener voordeel biedt, naast persoonlijke opbrengsten, is de overheid eerder geneigd in te grijpen.

De grenzen zijn vaag. Voor sommige activiteiten die 'leerzaam' kunnen zijn – bioscoopbezoek, bowling, vakantiereis, vrijetijdsbladen – geldt vrij algemeen dat ze consumptief en van strikt persoonlijk belang zijn. De overheid is hier zeer terughoudend. Maar vaak blijkt het moeilijker om consumptieve en in essentie individuele belangen te onderscheiden van datgene wat de overheid, vanuit haar zorg voor cultuur, welzijn of volksgezondheid, als essentiële waarde ziet en daarmee als haar verantwoordelijkheid (dienen toneel en opera ook ruimere dan individueel consumptieve belangen? en zwemmen of voetbal? musea? media?). 'Nut' zou bijvoorbeeld een argument voor overheidsingrijpen zijn bij, bijvoorbeeld, de wensen ten aanzien van leerdoelen die uit de Eurobarometer Survey naar voren komen: vaardigheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ict; 40% kan niet met een computer omgaan, de helft niet met internet); talen (60% kent geen vreemde taal); of sociale en communicatieve vaardigheden (geen percentage genoemd). De huidige inburgeringstrajecten gericht op Nederlandse taal en maatschappijoriëntatie passen eveneens in dit kader, net als integratiebeleid waarin, naast werkzoekenden, ook opvoeders als prioritaire doelgroep gelden. In het kader van investering in maatschappelijke risicogroepen ten behoeve van zelfredzaamheid en sociale en maatschappelijke participatie, figureren initiatieven als digitale trapveldjes, digitale vakschool, het experiment 'Educatieve TV' en de jaarlijkse week van het leren. In het algemeen is beleid op dit vlak echter – zoals in paragraaf 2.3.2 al aangegeven – gedecentraliseerd, versnipperd, en weinig structureel of gesystematiseerd. De zogenoemde 'ketenverant-

woordelijkheid' tussen landelijke respectievelijk decentrale overheid en uitvoeringsinstanties is onvoldoende geregeld (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002a). Ook hier geldt de vraag waarmee de vorige alinea besloot: niet of overheidsingrijpen noodzakelijk is, maar of méér noodzakelijk zou zijn, op welk niveau, en voor welke doelgroepen en leerdoelen.

3.5 Conclusie

Een eerste conclusie op basis van het voorgaande is, dat de private investering in een leven lang leren lacunes vertoont, ondanks het belang ervan voor individuen, (arbeids-)organisaties en ruimere sociale verbanden. Waar die lacunes, vanuit maatschappelijk oogpunt, risico's voor doelmatigheid of rechtvaardigheid meebrengen, zal de overheid willen ingrijpen. De vraag naar de omvang en gerichtheid van de overheidsinvestering blijft overigens een kwestie van politieke afweging⁴³. Daarbij valt op te merken dat de Nederlandse overheid relatief minder in postinitieel leren investeert dan in vergelijkbare landen het geval is.

Een verdere conclusie is dat, of in de toekomst nu meer geïnvesteerd wordt of niet, de investeringen in ieder geval systematischer, gericht en meer gecoördineerd zouden kunnen verlopen dan nu het geval is. De balans tussen werkgerelateerde leerdoelen en doelen op persoonlijk, sociaal en maatschappelijk vlak verdient heroverweging. Het gebruikmaken van mogelijkheden en resultaten van non- en informele leergelegenheid zal een duidelijker aandachtspunt moeten zijn. Voor wat de opbrengsten van dergelijk leren betreft, zal naar een grotere informatie-efficiëntie gestreefd moeten worden.

Een heel andere conclusie op grond van het hierboven gegeven overzicht, is deze. De overheidsverantwoordelijkheid voor leren staat of valt niet bij de afgrenzing van initieel ten opzichte van postinitieel. Daarom zijn ook de criteria waarop bij de afgrenzing tussen initieel en postinitieel een beroep wordt gedaan, grotendeels irrelevant als het om afgrenzing van de overheidsverantwoordelijkheid gaat. De praktijk is een andere dan deze criteria suggereren. Overheidsbemoeyenis stopt niet bij de leeftijdsgrens van dertig, ook investeert de overheid nog vaak in leren voor wie in eerste instantie het initiële onderwijs al verliet, en evenmin stopt de overheidsbemoeyenis per definitie na het behalen van een startkwalificatie – nog afgezien van het feit dat het niveau daarvan weer ter discussie staat. In feite blijken andere criteria uiteindelijk beslissend voor eventuele overheidsinvestering in leren, initieel of postinitieel: namelijk 'maatschappelijke doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid'. Deze criteria leiden weliswaar minder automatisch tot beslissingen dan de criteria die nu gangbaar zijn, maar ze zijn zowel realistischer (gelet op de feitelijke praktijk van het overheidsingrijpen) als functioneler (omdat ze gericht op de maatschappelijke behoefte inspelen). Dit wil niet zeggen dat de afbakening tussen initieel en postinitieel langs de nu gebruikelijke lijnen geheel irrelevant is. Als eenmaal tot overheidsbemoeyenis besloten wordt, kan aan de hand ervan (of aan de hand van vergelijkbare criteria) de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen onderscheiden overheden bepaald worden: ministeries onderling (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Economische Zaken; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; en Volksgezondheid, Welzijn en Sport), en centrale versus lokale overheden. Voor het overige lijkt het nuttiger om het uitgangspunt van Aspin et al. te volgen (2001, p.15):

43 Zie ook *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (2000).

“One resolution that might be suggested, then, is to take a pragmatic look at the problems that policy-makers are addressing when urging that learning be lifelong and open to and engaged in by all people ... Perhaps we may begin to make ground by examining some of the accounts of the needs of different people, different communities or different countries.”

4 Motiveren voor een leven lang leren

Dit advies kiest de lerende als aangrijpingspunt, dat wil zeggen: het onderzoekt hoe mensen ertoe te brengen zijn om tijd, energie of geld aan leeractiviteiten te wijden, of andere activiteiten voor leren op te geven. Allerlei factoren blijken van invloed op de keuze om wel of niet te gaan leren. In dit advies wordt onderzocht welke mogelijkheden met name ‘financiering’ en ‘certificering’ in dit opzicht hebben, en welke kenmerken van financierings- respectievelijk certificeringssystematieken het voor mensen aantrekkelijk maken om in leren te investeren.

4.1 Inleiding

Over de vraag hoe individuele leerbeslissingen kunnen worden beïnvloed, bestaan economische, sociologische en psychologische theorieën. Globaal leiden deze tot de conclusie dat de inschatting die individuen maken over potentiële ‘opbrengsten’ van leren (in de vorm van promotiekansen bijvoorbeeld), de keuze voor leeractiviteiten bepaalt. Individen houden daarbij ook rekening met private ‘kosten’ (financiële kosten als cursusgeld, immateriële als inspanning, of nog andere kosten), én met de vraag of opbrengsten interessant genoeg zijn, ook in vergelijking met wat eventuele alternatieve investeringen zouden opleveren. Opbrengsten kunnen variëren van persoonlijk voldoening tot uiterst instrumentele overwegingen als financiële onafhankelijkheid, status, macht, enzovoort. De appreciatie ervan is niet voor alle individuen of groepen gelijk. Verder wordt de beslissing over specifieke leeractiviteiten ook bepaald door de mate waarin een individu verwacht bij zijn leren succes te hebben dan wel een risico op falen te lopen. Dergelijke verwachtingen zijn ongelijk verspreid over individuen en groepen. De netto-uitkomst van vermoedelijke opbrengsten en kosten bepaalt de individuele beslissing om aan leeractiviteiten deel te nemen (Behringer & Coles, 2002).

4.2 Factoren die tot leren aanzetten: keuze voor financiering en certificering

Als kosten omlaag gaan of opbrengsten omhoog, zal de neiging om in leren te investeren in het algemeen toenemen. Dit kan op diverse manieren worden gerealiseerd. Mede in antwoord op de adviesvraag van de minister, richt de raad zich in dit advies op certificering en financiering als instrumenten om individuen tot deelname aan leeractiviteiten te bewegen. Meer specifiek gaat hij na welke kenmerken van certificerings- en financierings-systematieken daarbij belangrijk zijn. Waar mogelijk maakt hij onderscheid naar doelgroep, leerdoel en leercontext.

Financiering en certificering zijn niet de enige factoren die mensen tot leren brengen of hen daar van afhouden, en misschien zelfs niet de belangrijkste (zie voor overzichten bijvoorbeeld Peetsma & Volman, 1997; Sambrook & Stewart, 1999; Kip, 2000; Lomwell & Nelissen, 2003). Naast motivatie of gebrek daaraan zijn bijvoorbeeld beschikbare tijd,

andere bezigheden, steun vanuit de omgeving en transparantie – adequate informatie over mogelijkheden, kosten en baten – als factor belangrijk. De reden dat het advies zich desalniettemin op financiering en certificering toespitst is, dat de andere genoemde factoren in het algemeen minder systematisch te beïnvloeden zijn en daarmee nauwelijks geschikt voor beleid (transparantie eventueel uitgezonderd – maar dat is vooral relevant als individuen eenmaal in leren geïnteresseerd raken).

De gedachte achter dit advies is dat kenmerken van certificerings- en financierings-systemen belangrijk zijn om datgene wat individuen denken aan tijd, energie en geld in leren te moeten investeren, in balans te brengen met de opbrengst die zij verwachten. Het is zaak om die kenmerken te identificeren die de balans in positieve zin doen doorslaan. De volgende twee paragrafen geven een nadere toelichting op het belang van financiering en certificering voor een leven lang leren. In de hoofdstukken 5 en 6 volgt voor beide een inventarisatie van mogelijke benaderingen.

4.3 Financiering als motiverende factor in een leven lang leren

Het reguliere stelsel wordt door de overheid bekostigd en aan studenten worden zonnodig beurzen of studieleningen verstrekt. Inmiddels is voor postinitiële en dan met name beroepsgerichte scholing en training de financiële factor even belangrijk gebleken: financiële ondersteuning bij leeractiviteiten komt bij internationale verschillen in deelname namelijk als sleutelfactor naar voren (Ok & Tergeist, 2002).

Financiering brengt de kosten van leren voor individuen omlaag, waardoor deze eerder in leren zullen investeren. Financiering kan zeer verschillende vormen aannemen. Aanbieders kunnen worden bekostigd of gesubsidieerd, waarna die voor deelname minder in rekening hoeven te brengen. Ook is rechtstreekse financiering van individuen mogelijk, die daardoor ruimte krijgen om in leren te investeren: toelage, beurs, leerrekening, voucher en studielening zijn hier opties. Zowel bij aanbod- als vraagfinanciering kunnen centrale dan wel lokale overheid dan wel arbeids- of andere organisaties als financier optreden. Financiering kan directe overdracht inhouden of indirect zijn (kwijscheldingen, belastingsfaciliteiten), in geld worden uitgedrukt of in vrijstellingen (studieverlof) of faciliteiten (kinderopvang, internetaansluiting), aan voorwaarden zijn gebonden (prestatiebeurs, diplomabekostiging) of onverplicht zijn, voor een totaalprogramma of voor afzonderlijke modules gelden, enzovoort. Deze kenmerken bepalen het karakter van financieringssystematieken en kunnen, afhankelijk van de uitwerking en van de groepen voor wie de maatregel relevant is, bevorderend dan wel belemmerend zijn voor deelname. Zo zou een prestatiebeurs, of het voorstel om kosten van inburgeringsactiviteiten op deelnemers te verhalen tenzij het traject succesvol wordt doorlopen, tot grotere inzet – en groter succes – kunnen leiden bij deelname aan leeractiviteiten; anderzijds houden ze sommige belangstellenden wellicht van deelname af.

In de praktijk gaat het bij de financieringsopties die hier werden aangegeven overwegend om financiering van formeel aanbod. Het relatieve belang daarvan verandert in de huidige kennissamenleving. Een substantiële uitbreiding ervan loopt momenteel, zoals eerder al aangegeven (paragraaf 1.3.3), tegen financiële grenzen aan. Bovendien lijkt formeel georganiseerd leren niet langer de competentiebehoeften van de samenleving te kunnen dekken. Enerzijds komen deelnemers met beperkte formele leercapaciteiten of

andere leerstijlen in de huidige financieringsopzet minder tot hun recht. Anderzijds blijkt met name op de arbeidsmarkt, waar in deze jaren de kwalificatiestructuren sterk evolueren en bedrijfsinterne zowel als -externe mobiliteit van werknemers toeneemt, naar competenties te worden gezocht die aanvullend zijn op wat in het formele onderwijs al verworven werd. Bij werving en selectie worden dergelijke competenties niet alleen afgeleid uit deelname aan cursussen; ook het curriculum vitae (cv; job history), deelname aan specifieke projecten, activiteiten buiten het werk, bijvoorbeeld publieke functies, vrijwilligerswerk en verblijf in het buitenland worden als bron van informatie gezien. Een en ander maakt duidelijk dat de gewenste extra competenties vaak ook gebaseerd zijn op leren in non- en informele contexten (Van Ravens, 2001).

Leren in dergelijke contexten stelt eventuele financiering van een leven lang leren voor aanzienlijke uitdagingen. Problemen rijzen hier vooral omdat non- en informeel leren nauwelijks vast te pinnen zijn in termen van tijd of ruimte. Bovendien zijn ze vaak bijproduct van activiteiten die met een ander doel worden ondernomen – zoals productieve of sociale activiteiten of vrijwilligerswerk. Het blijkt daarbij moeilijk de component 'leren' nog van de activiteit in kwestie te onderscheiden. Financiering is dan ook lastig aan aanbod van of deelname aan dergelijke activiteiten te koppelen. Daarom wordt bepleit dat de focus op dit gebied zou verschuiven van financiering van 'input' naar erkenning van 'output' – verworven kwalificaties; en naar de uitbouw van een adequaat raamwerk voor dergelijke erkenning (Van Ravens, 2001).

4.4 Certificering als motiverende factor in een leven lang leren

Certificering geldt evenzeer als financiering als stimulerende factor. Livingstone (2000) signaleert op grond van een uitgebreide, representatieve survey dat volwassenen meer dan doorgaans verwacht wordt belangstelling hebben voor leren, en dat ze daarbij ook een rol zien voor certificering. Weliswaar noemt eenderde van diegenen die (nog) niet aan leeractiviteiten deelnemen de kosten als reden (en hier kan financiering uiteraard belangrijk zijn); een veel groter aantal echter – ruim 60% – geeft aan dat ze zouden deelnemen als zij de kwalificaties die bij deelname gevraagd worden, en die zij in feite al bezitten, erkend konden krijgen. Vooral laaggeschoolden geven aan dat dit veel verschil zou maken.

Certificering kan in formeel opzicht toegang tot verder leren bieden, maar is daarnaast ook psychologisch belangrijk: zowel de succeservaring bij het halen van een certificaat als het feit dat men zijn kwaliteiten erkend ziet, maken verder leren tot een interessante optie. Daarnaast stimuleert certificering individuen tot deelname aan leeractiviteiten doordat het naar buiten toe – aan werkgevers, aan vervolgoopleidingen, aan de sociale omgeving, enzovoort – informatie geeft over hun kwaliteiten en competenties. Het hoeft niet per definitie om formele diploma's te gaan of om certificering die voor de arbeidsmarkt nodig is; de zwarte judoband, scouting badges en rijbewijs zijn ook vormen van certificering. Met de informatie die certificering verschaft, stijgt de kans dat individuen hun kwaliteiten op een of andere wijze gehonoreerd zullen zien: via een aanstelling, bevordering op het werk, toegang tot vervolgoopleidingen, via de toegang die ze biedt tot bepaalde activiteiten (rijbewijs) of tot bepaalde kringen, de status die aan een bepaald diploma gekoppeld is, het vergroten van huwelijkskansen, enzovoort.

Of dergelijke effecten optreden is afhankelijk van de zogeheten 'informatie-efficiëntie' van certificering: de vraag hoeveel beter en eenvoudiger door certificering de kwaliteiten van de betrokkenen naar buiten toe kenbaar kunnen worden gemaakt (Groot & Maassen van den Brink, 1995). De informatieve waarde van certificering is bij het formele onderwijsstelsel in het algemeen het meest uitgesproken – mede vanwege de relatieve bekendheid van de reguliere opleidingstypen, de selectiviteit die in het systeem is ingebouwd, de zekerheid over kwaliteitsborging en dergelijke meer. Er zijn ook andere certificeringen, onder meer van specifieke branches binnen het bedrijfsleven, waaraan binnen de eigen kring rechten worden ontleend. In de vorige paragraaf werd al besproken hoe desondanks ook steeds meer gezocht wordt naar blijken van aanvullend verworven competenties. De traditionele instrumenten om informatie over kwaliteiten van individuen te bieden, staan onder druk. Curricula melden nu, naast initiële diploma's, carrière en specifieke werkervaring, ook vrijetijdsactiviteiten en persoonlijke vaardigheden, van talenkennis tot samenwerkingsvaardigheden tot ict. Daarnaast worden nog informatie van sollicitatiegesprek, referenties, assessment of proefperiode toegevoegd (Van Ravens, 2001). Het zoeken en hanteren van zulke extra informatie is niet zonder problemen. Tegenover het belang van informatie over non-formeel en informeel leren staat het feit dat dergelijke informatie niet altijd even betrouwbaar is en niet noodzakelijk valide. Ze is ook moeilijk te standaardiseren, zodat onderlinge vergelijking lastig wordt. Internationaal en landelijk worden momenteel de nodige inspanningen gedaan om bij certificering van non- en informeel leren de informatie-efficiëntie te verhogen. Naarmate certificering mensen beter in staat stelt aan de buitenwacht duidelijk te maken welke competenties ze verwerven, kan de kosten-batenverhouding van leren gunstiger worden.

De manier waarop certificering vorm krijgt, bepaalt hoe effectief competenties verzilverd kunnen worden. Naarmate een certificeringssystematiek voor bredere erkenning zorgt bijvoorbeeld – zie het streven naar internationale kwalificatiestructuren en de invoering van de bachelor-masterstructuur in het Europese hoger onderwijs – zal het voor bepaalde individuen en groepen aantrekkelijker zijn deel te nemen aan leeractiviteiten die een dergelijke certificering beloven. In andere gevallen kan het interessant zijn in de systematiek specifieke kwalificaties duidelijk te maken, omdat juist deze kansen geven op toegang tot een bepaalde werkkring. Enzovoort.

4.5 Financierings- en certificeringsmogelijkheden in kaart brengen: aanpak en opbrengst

Certificerings- en financieringssystematieken die naar de mening van de raad aan een leven lang leren kunnen bijdragen, worden in de volgende twee hoofdstukken van dit advies beschreven. Ze werden in kaart gebracht via een inventarisatie van wat op deze punten internationaal is uitgewerkt. Als basis voor de inventarisatie werd gekozen voor een reeks landenreportages over certificering respectievelijk financiering, eerder voor de OESO vervaardigd. Geselecteerde landen beschrijven daarin hun aanpak. Over certificering ('qualification systems') werd recent aan de OESO rapport uitgebracht (nog in conceptvorm), en over 'alternative approaches to financing lifelong learning' verscheen al eerder een reeks. Met name voor informatie over financiering en certificering buiten de reguliere kanalen om en over financiering en certificering van non- en informeel leren en van leren in de persoonlijke, sociale, maatschappelijke sfeer, is naar aanvulling op deze rapporten gezocht⁴⁴.

Om interessante praktijken aan het licht te brengen is in de beschrijvingen van financierings- en certificeringssystematieken gezocht naar de verantwoording van specifieke keuzes, ofwel: naar de onderliggende '(beleids)rationales'. Interessant zijn vooral rationales die te maken hebben met aannames en veronderstellingen over de wijze waarop bepaalde kenmerken van de onderzochte systematiek de deelname aan een leven lang leren stimuleren. Daarnaast zijn aannames en veronderstellingen relevant over de mate waarin de systematieken 'doelmatig' en 'rechtvaardig' zijn, criteria die in hoofdstuk 3 werden besproken. Maar nog belangrijker dan de geboden rationales, die overwegend hypothetisch zijn, is eventuele informatie over feitelijke ervaringen en bevindingen met de diverse systematieken. Zeker voor de wat nieuwere benaderingen zal deze echter beperkt blijken. Voorzover de informatie voorhanden is, is bij de analyse van de diverse praktijken ook nagegaan of en op welke wijze de impact ervan verschilt naargelang doel en doelgroep waarvoor bij een leven lang leren gekozen wordt en naargelang de context waarin leren plaats vindt. Als over de impact geen harde en algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan, zijn vaak wel plausibele veronderstellingen mogelijk over hoe, afhankelijk van leerdoel en leersetting, bepaalde karakteristieken van certificerings- en financieringssystemen uitpakken voor verschillende doelgroepen bij een leven lang leren.

5 Financiering van een leven lang leren

Uit de bespreking van belangen en verantwoordelijkheden bij een leven lang leren in hoofdstuk 3 werd duidelijk dat individuen minder in leren investeren dan vanuit maatschappelijk gezichtspunt wenselijk is, en zelfs minder dan wenselijk is vanuit hun eigen belang geredeneerd. Het doel van dit advies is om na te gaan hoe zij tot grotere investering aangemoedigd kunnen worden. Dit hoofdstuk beziet de mogelijkheden van financiering daarbij.

5.1 Inleiding

Op basis van een inventarisatie van internationale ervaringen beschrijft dit hoofdstuk initiatieven voor stimulering van een leven lang leren die haalbaar en nuttig lijken of, bij voorkeur, die dat gebleken zijn.

Internationale oriëntatie

De belangrijkste bron vormen als gezegd de landenrapporten over alternatieve financieringsvormen in OESO-landen. Ook Nederlandse benaderingen komen in beeld. Bij de initiatieven die in dit hoofdstuk beschreven worden, gaat het om een selectie: variatie wordt nagestreefd, geen volledigheid. Voor wat de aard van de initiatieven betreft die beschreven worden is die variatie gewenst, omdat ze nieuwe inzichten kan opleveren. Omdat de OESO-landenstudies vooral op *alternatieve* financieringsvormen gericht zijn, varieert ook de status van de initiatieven die worden aangetroffen: aan de ene kant beproefde en geëvalueerde programma's, en aan de andere kant – en dit geldt voor de meerderheid – geplande maar nog niet of nauwelijks geïmplementeerde projecten. Van evaluatie is dan ook nauwelijks sprake. Verder krijgen vooral scholingsinitiatieven die onderdeel zijn van nationaal beleid, veel nadruk. Andere scholingsinitiatieven, vanuit bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties of werkvelden, blijven vaak buiten het blikveld van de rapporteurs. Voorzover initiatieven wel besproken worden, kan de informatie erg summier zijn, bijvoorbeeld omdat de dataverzameling in het desbetreffende land tekortschiet.

Beoordeling op effectiviteit

In de eerste plaats levert de inventarisatie instrumenten – leningen, beurzen, fiscale faciliteiten, betaald educatief verlof – voor de financiering van een leven lang leren. Deze worden meestal in een omvattender benadering ingebed, die uiteraard mede de effectiviteit ervan zal bepalen. Ze worden daarom niet los van die context behandeld. Ook om een andere reden zou dat weinig nut hebben: hun bijdrage aan leren is grotendeels al duidelijk. Bekend is al dat ze, in het algemeen, de geneigdheid van individuen om in leren te investeren doen toenemen, en dat ze in dat opzicht effectiever zijn naarmate ze generieuzer zijn. Daarnaast is ook duidelijk dat sommige instrumenten (beurzen, vouchers, studieloon) vooral voor lagere inkomensgroepen van betekenis zijn, en andere (leningen,

fiscale faciliteiten) relatief gunstiger uitpakken voor hogere-inkomensgroepen (zie bijvoorbeeld Oosterbeek, 1998, 2001; Hoxby, 2002). Zoals gezegd zijn deze financiële instrumenten doorgaans echter onderdeel van een meer omvattende aanpak. Over de effectiviteit van de diverse benaderingen in hun geheel blijkt empirisch veel minder hard gemaakt te kunnen worden. Vaak komt het niet verder dan veronderstellingen. Die kunnen plausibel zijn of minder plausibel, maar hoe dan ook: zolang meer feitelijke gegevens over effectiviteit ontbreken, blijft beoordeling een kwestie van inschatting.

Een tweede beoordelingscriterium

Naast beoordeling op effectiviteit is voor de benaderingen die internationaal worden aangetroffen echter nog beoordeling op een ander aspect wenselijk; de verdeling van verantwoordelijkheden voor financiering. In hoofdstuk 3 werden belangen en verantwoordelijkheden van diverse betrokkenen bij een leven lang leren geschetst en tegen elkaar afgewogen. Daarbij kwam aan de orde in hoeverre deze betrokkenen hun verantwoordelijkheid al dan niet opnemen, en of eventueel onderinvestering dreigt waardoor postinitieel leren in het gedrang komt. De vraag daarbij was ook welke problemen dit vanuit het oogpunt van doelmatigheid en/of rechtvaardigheid voor de samenleving meebrengt. Bij het bevorderen van een leven lang leren gaat het uiteindelijk ook om het tegengaan van onderinvestering in die zin. Benaderingen die bevorderen dat betrokkenen hun verantwoordelijkheid voor een leven lang leren opnemen, zijn hierbij duidelijk van belang. De voorbeelden in dit hoofdstuk kunnen ook in dit opzicht als adequaat of minder adequaat worden beoordeeld. Welke financiële instrumentatie daarbij precies wordt ingezet – hoe wel ze uiteraard wel effectief moet zijn – is dan secundair.

5.2 Een leven lang leren financieren: doelstellingen en aanpak

De financieringsbenaderingen die internationaal worden aangetroffen, worden hier beschreven in relatie tot gebieden waar onderinvestering dreigt – zie hoofdstuk 3. Als probleemgebieden worden onderscheiden:

- onvoldoende opbrengsten van initieel onderwijs:
 - onvoldoende hoger opgeleiden;
 - opleidingsniveaus gemiddeld te laag; en
 - teveel schoolverlaters zonder startkwalificatie;
- inhoudelijk eenzijdige investering in werkgerelateerde competenties:
 - onderinvestering in postinitieel leren, afhankelijk van sector;
 - onderinvestering in functie- en bedrijfsoverstijgende competenties; en
 - onderinvestering in sectoroverstijgende competenties;
- eenzijdige investering naar doelgroep: onderinvestering in laaggeschoolden en ouderen;
- onderinvestering in integratie van potentiële werknemers, reïntegratie;
- lage tot onderinvestering in competenties voor sociale, culturele en maatschappelijke participatie of persoonlijke ontwikkeling:
 - in het algemeen; en
 - voor sociale risicogroepen in het bijzonder;
- en
- onvoldoende gebruik van opbrengsten van non- en informeel leren door lage informatie-efficiëntie.

5.2.1 Postinitieel ophogen van opleidingsniveaus

Een eerste risicogebied ligt bij te lage opleidingsniveaus in het initiële onderwijs. Waar het gaat om niveauverhoging verschilt de aanpak nog wel eens naargelang daarbij gemikt wordt op tertiair of secundair onderwijs.

Meer hoger opgeleiden

Sommige landen gaan bij het streven naar méér hoger opgeleiden uit van een postinitieële terugkeer naar het reguliere, voltijdse tertiair onderwijs. Hoewel daarbij wel enige facilitering geboden wordt, is het in principe de student die voor het onderwijs betaalt en in het eigen levensonderhoud voorziet. Soms loopt facilitering via een systeem van leningen (Australië; slechts bestemd voor collegegelden) en soms dragen werkgevers een deel van de kosten en verlenen educatief verlof (Japan, in zo'n kleine 20% van de gevallen). Maar veelal subsidiëren overheden aanbieders, waardoor deelnamekosten beperkt blijven. Zo is in Noorwegen de toelating tot publieke instellingen voor volwassenen vrij. De Finse overheid subsidieert provinciale organen, die bij instellingen contracten voor opleidingen op onder meer collegeniveau afsluiten: studenten betalen een nominale bijdrage van 5 à 10% en kunnen in aanmerking komen voor financiële ondersteuning; de provincie sluit ook contracten af voor bedrijven, waarbij het bedrijf de helft van de kosten op zich neemt. Al met al zijn de kosten van een dergelijke voltijdse terugkeer hoger dan die van alternatieve benaderingen.

Australië ontwikkelde de zogenoemde 'New apprenticeships'⁴⁵, waar zowel schoolverlaters als werkenden gebruik van kunnen maken. De overheid komt werkgevers financieel tegemoet en subsidieert 'New Apprenticeships Centers', die werkgevers en leerlingen informatie bieden en administratieve ondersteuning leveren en voor marktonderzoek zorgen. De leerling krijgt een trainingsvergoeding in plaats van volledig loon, de werkgever zorgt voor passende training op de werkplek en daarbuiten. Het initiatief blijkt zeer succesvol, zowel in termen van deelnemersaantallen als van afgeronde opleidingen.

Oostenrijk kent sinds een aantal jaren fondsen voor voortgezette opleiding aan een 'Fachakademie' voor gediplomeerden van het leerlingwezen die zich tijdens hun opleiding hebben onderscheiden. Hiervoor worden publieke en semi-publieke middelen ingezet. Daarnaast stellen sommige 'Länder' (provincies) subsidies voor scholing van individuele werknemers ter beschikking.

Uiteenlopende landen, van Zuid-Korea tot Noorwegen, zien een (virtuele) open universiteit als kosteneffectief middel om de aantallen tertiair opgeleiden omhoog te brengen. Kosten bedragen tot een vijfde van die van regulier aanbod⁴⁶. Waar, zoals in Noorwegen, universiteiten gezamenlijk het aanbod uitwerken, wordt extra bespaard. De overheid bekostigt voor het grootste deel de open universiteiten. De bijdrage van studenten kan laag blijven. Studies worden veelal in deeltijd gevolgd, zodat kosten voor levensonderhoud niet aan de orde zijn.

Een andere optie houdt in dat tertiaire instellingen en bedrijven samenwerkingsverbanden aangaan. Zo kent Japan een opzet waarbij universiteiten op het bedrijfsleven toegespitste programma's en speciale toelatingsprocedures voor werknemers uitwerken, en daar door de bedrijven in kwestie voor betaald worden. Bedrijven betalen universiteiten

⁴⁵ Bij de bespreking van de voorbeelden wordt de (doorgaans Engelse) terminologie aangehouden die landen in hun landenrapporten zelf hanteren.

⁴⁶ Curran (1999).

ook om apparatuur en verdere faciliteiten te realiseren voor onderricht over nieuwe technologische ontwikkelingen. Daarnaast geven ze hun werknemers ruimte voor studie in werktijd. Zuid-Korea stelt het 'New College' systeem in – overigens nog overwegend in een planningsstadium. Werknemers vormen de doelgroep. De bedoeling is dat bedrijven en consortia van bedrijven en colleges dan wel 'industrial universities' programma's uitwerken waarin nieuwe ontwikkelingen zijn opgenomen. De opleidingen leiden tot een hoger beroeps- of wetenschappelijk diploma. Er worden twee en vierjarige programma's geboden. Het theoriedeel loopt via afstandsonderwijs en multimedia, en 'credits' voor praktijkervaring worden al werkend verworven. Ook kunnen eerder verworven kwalificaties als 'credit' worden opgevoerd.

Een verwant soort initiatief is de 'Advanced vocational education', in 1996 door de Zweedse overheid als experiment gestart; sinds 2002 is dit een wettelijk geregeld onderdeel van het reguliere stelsel. Het bedient 100.000 mensen op jaarbasis, van schoolverlaters en werklozen tot werkenden. Eén doel daarbij is om geavanceerde theoretische kennis in te brengen in problematische sectoren van de arbeidsmarkt. Dit gebeurt door die kennis voor het oplossen van problemen in de werkomgeving in te zetten. Een tweede doel is om diplomering tot aan tertiair niveau mogelijk te maken voor wie de reguliere schoolse route minder aantrekkelijk vindt. Zowel bij toelating als in de loop van het programma worden evc-procedures gehanteerd. Bedrijven en aanbieders van middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs werken in deze opzet samen. Het bedrijfsleven wordt geacht bij het tot stand brengen van specifieke projecten het initiatief te nemen, en plannen worden goedgekeurd door een overheidsagentschap. Deelname is op voltijdsbasis, en loopt van een tot drie jaar. De overheid betaalt het theoretische aanbod en biedt studenten een studietoelage. Bedrijven betalen voor het werkplekleren. Studenten dragen de kosten voor levensonderhoud. Ruim eenderde van de deelnemers heeft afgerond mbo en nog eenderde komt binnen na het volgen van een toegespitst theoretisch programma. Een kleiner aantal heeft geen volledige secundaire opleiding. Het aantal aanmeldingen voor de projecten is groot, en het grootste deel van deelnemers komt op het geëigende niveau in een reguliere baan aan de slag.

Elders worden postacademische voorzieningen beschreven. In Oostenrijk verzorgt sinds een aantal jaren een universitair centrum voor 'continuing education and training' (Danube University Krems) universitaire programma's, seminars en workshops. De overheid draagt de structurele kosten, inclusief staf; deelnemers betalen een beperkte bijdrage, het overige inkomen is van derden afkomstig (contractactiviteiten en dergelijke). Hongarije levert een voorbeeld van postacademisch medisch onderwijs, met een deels verplicht aanbod voor onderhoud en nieuwe ontwikkelingen. Het ministerie van Volksgezondheid bekostigt dit, en deelname is gratis.

Ophoging van opleidingsniveaus van secundair onderwijs

Sommige landen bieden relatief ruime mogelijkheden om mensen met opleidingsniveaus lager dan hoger secundair, postinitieel bij te scholen – Finland, Oostenrijk, Zweden, Denemarken. Reguliere kwalificering staat daarbij voorop. Een individueel studieplan wordt uitgewerkt, waarin rekening wordt gehouden met vooropleiding en werkervaring. Onderwijs kan bij reguliere scholen worden gevolgd, maar ook bij aanbieders die zich specifiek op volwassenen richten. Postinitieel onderwijs aan publieke instellingen is in het algemeen vrij, en non-profitinstellingen worden gesubsidieerd, waardoor individuele kosten voor deelname laag kunnen blijven. Commercieel aanbod dienen deelnemers zelf te betalen (Noorwegen, Finland).

Het gaat bij deze initiatieven vaak om fulltime deelname aan onderwijs. In een aantal landen bestaat de mogelijkheid hiervoor studieverlof te regelen en ontvangen deelnemers een beperkte toelage voor levensonderhoud (soms via een constructie waarbij uitkeringsgelden worden ingezet).

- Zo kent Zweden een wettelijk vastgelegd recht op studieverlof voor deelname aan regulier onderwijs. Hiervoor bestaat een regeling voor laaggeschoolde werknemers ('SVUX'), die compensatie voorziet voor inkomensderving bij deelname aan funderend tot en met hoger secundair onderwijs. Voorwaarde voor deelname is dat de werkgever op de werkplek die door het studieverlof vrijkomt, een werkloze inzet (Noorwegen kent een soortgelijke substituutconstructie). Voor maximaal twee jaar wordt een beurs verstrekt. Deze is gerelateerd aan het inkomen en bedraagt ten hoogste 65% van de vigerende werkloosheidsuitkering. De beurs kan met een lening worden aangevuld. De overheid betaalt de uitkering en verstrekt eventuele leningen. Het budget voor de regeling kent een plafond: als er meer aanvragen zijn dan gedekt kunnen worden, vindt toewijzing plaats naargelang 'greatest need'. Naarmate de opleidingsachtergrond van deelnemers lager is, blijkt dat van leningen minder gebruik wordt gemaakt. Indien geen andere ondersteuning beschikbaar is, participeren laagopgeleiden niet. Fins onderzoek wijst uit dat, als het om basis- of startkwalificaties gaat, de helft van de geënquêteerden een voltijdsopleiding afwijst, dat 30% het huidige inkomen wil behouden, en dat 20% met driekwart tot de helft van het inkomen tevreden zou zijn.
- Oostenrijk kent sinds 1998 een wettelijke mogelijkheid voor studieverlof na drie jaar werk, mits de werkgever akkoord gaat. Maximaal twaalf maanden kunnen hiervoor worden opgenomen, en deelnemers hebben recht op terugkeer. Hun salaris vervalt, maar het 'employment office' verschaft een beperkte toelage voor levensonderhoud. Voor een commerciële opleiding moeten deelnemers zelf betalen; ze verliezen daarbij echter de inkomenssteun. Toegang tot publieke instellingen voor beroepsonderwijs en colleges is vrij, en overheden op verschillende niveaus subsidiëren non-profitinstellingen.
- In Denemarken kopen 'employment offices' algemeen voortgezet onderwijs in van reguliere instellingen. Sinds 1992 bestaat een studieverlofregeling. Voor een opleiding die aan arbeidsmarktkwalificering bijdraagt, krijgen deelnemers – laaggeschoolden die ten minste drie jaar hebben gewerkt – van overheidswege inkomenssteun, ter hoogte van 60% van de werkloosheidsuitkering. De directe kosten van de opleiding worden publiek gedragen, van deelnemers wordt een kleine bijdrage gevraagd; soms draagt het bedrijf bij. Evaluatie laat zien dat de feitelijke effecten in termen van arbeidsmarktpositie beperkt zijn, daarentegen is de individuele tevredenheid groot: ondanks de sterke achteruitgang in inkomsten, en ondanks het feit dat het effect op promotiekansen, werkzekerheid of salaris beperkt is, is 95% tevreden. Driekwart is tevreden over de professionele kwalificering die de opleiding geeft, 80% over de persoonlijke ontwikkeling; 90% zou het weer doen.
- Ook in Nederland maakt de Wet loopbaanonderbreking sinds kort het opnemen van verlof mogelijk, voor verschillende doeleinden waaronder studie. Het gaat vooralsnog om kleine aantallen, en in minder dan een kwart van de gevallen blijkt studie het doel.

Zweden kent naast de hierboven beschreven studieverlofconstructie ook overheidsgesubsidieerde 'municipal adult education', die tot en met hoger secundair niveau reikt en op deeltijdbasis gevolgd kan worden. De gemeente huurt hiervoor op contractbasis aanbieders in. Deelnemers betalen niet voor toelating, maar dragen wel de materiaalkosten en overige bijkomende kosten.

Daarnaast kent Zweden experimenten met afstandsonderwijs, bijvoorbeeld de 'Forestry Projects', die zich op laaggeschoolden richten. De projecten hebben als doel werknemers tot hoger secundair niveau op te leiden in sectoren waar technologische ontwikkelingen dit niveau noodzakelijk maken. Dit is bijvoorbeeld het geval in de houtverwerkingsindustrie. Productiemethoden worden er toenemend geautomatiseerd, wat aan technologische kennis van medewerkers – en aan de daarvoor benodigde theoretische basis – hoge eisen stelt. Het project omvat cursussen Zweeds, Engels en exacte vakken, grotendeels via afstandsonderwijs en interactieve video, maar met begeleiding. Publieke scholen verzorgen het aanbod op contractbasis, in samenwerking met de sector, individuele werkgevers, werknemers en bonden. Een publiek gefinancierde 'Foundation for Knowledge and Competence Development' betaalt het aanbod dat de scholen leveren. Bedrijven regelen leeromgeving, apparatuur en begeleiders. Werknemers ondernemen de studie in eigen tijd, naast het werk.

5.2.2 Postinitieel investeren in werkgerelateerd leren

In verreweg de meeste gevallen houdt postinitieel leren niet de terugkeer naar een initieel traject in. Meestal gaat het om opleiding en scholing van meer beperkte omvang, toegespitst op de werksituatie. In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat individuen er daarbij meestal van uitgaan dat vooral de werkgever voor werkgerelateerd leren na het initieel onderwijs verantwoordelijk is. De meeste initiatieven om hen tot werkgerelateerd leren te brengen, lopen dan ook via bedrijven. Van de maatregelen die specifiek op individuen gericht zijn, krijgt de individuele leerrekening op dit moment sterk de aandacht.

Aanpak op individueel niveau

Er zijn wat algemene maatregelen op individueel niveau om mensen tot leren te brengen, zoals belastingaftrek in verband met studie, soms beurzen, toelagen en (voorstellen voor) vouchers. Ook de hierboven al besproken varianten van educatief verlof zijn vaak niet alleen voor kwalificering op secundair of tertiair niveau maar ook voor werkgerelateerd leren in te zetten.

Een interessante, relatief nieuwe benadering die rechtstreeks op individuen gericht is, is de individuele leerrekening. Met dergelijke rekeningen wordt momenteel in allerlei projecten geëxperimenteerd, in uiteenlopende landen en sectoren. Een recente reeks experimenten wordt onder auspiciën van de OESO georganiseerd⁴⁷. Ook in Nederland vinden in diverse regio's en bedrijfstakken experimenten plaats met de leerrekening⁴⁸. Individuele leerrekeningen zijn spaarrekeningen waarvan de tegoeden voor training en opleiding worden ingezet. Doorgaans, maar niet per definitie, gaat het daarbij om werkgerelateerd leren. Leerrekeningen zijn vooral bedoeld voor groepen die bij (post)initieel leren gewoonlijk ondervertegenwoordigd zijn. Ze moeten uitkomst bieden voor wie moeilijk een lening kan afsluiten. Daarnaast is de veronderstelling dat dergelijke rekeningen ook

47 Hiertoe werd het European Learning Account Network (ELAN) georganiseerd – waaraan overigens ook niet-Europese landen deel van uitmaken. Zie voor een aantal casusbeschrijvingen Organization for Economic Co-operation and Development (2002b).

48 Doets, Schilder & Westerhuis (2002); Renkema (2002).

een soort financiële opvoeding bieden, individuen meer verantwoordelijk maken voor de eigen ontwikkeling. Vaak subsidiëren overheden de rekeningen. Subsidie neemt daarbij verschillende vormen aan: matching van eigen gespaarde tegoeden, het buiten de inkomstenstoets houden van dergelijke tegoeden in geval van bijstand, vrijstelling of uitstel van belasting over tegoeden, en dergelijke. Het woord rekening wordt niet altijd letterlijk opgevat; soms is van vouchers sprake en worden gelden rechtstreeks aan de aanbieder betaald. De financiële inbreng van de verschillende betrokkenen varieert. Ook verder zijn er verschillen in de uitwerking, die betrekking hebben op doelgroep (meestal laag-gevoelden, lage-inkomensgroepen en achterstandsgroepen in het algemeen), op het mogelijke gebruik van de rekening (bijvoorbeeld alleen voor geaccrediteerde opleidingen), de hoogte van de subsidie, het tijdstip waarop wordt uitgekeerd, enzovoort (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a, p. 125).

Een aantal voorbeelden:

- Prototypen van oudere datum – ‘individual learning accounts’ (ila) dan wel ‘individual development accounts’ (ida) – zijn te vinden in de Verenigde Staten en Canada. In de daar gevolgde opzet is sparen voor leren het uitgangspunt en wordt op dit sparen een premie gezet. De initiatieven zijn vooral gericht op lagere-inkomensgroepen en achterstandsgroepen in het algemeen. Een voorbeeld is de zogenoemde American Dream Demonstration (ADD). Er zijn verschillende programma’s, en het gaat om ida’s: de gelden daarvan kunnen aan leren besteed worden, maar kunnen ook in bijvoorbeeld het opzetten van een onderneming of de aanschaf van een huis worden gestopt. De programma’s worden gedragen door ‘private-non-for-profit’ organisaties. In elk programma worden gespaarde bedragen met een evenredig bedrag aangevuld, waarbij de verhouding varieert van een op een tot zeven op een. Naast individuen dragen overheden, maar ook werkgevers, ngo’s, familieleden en andere sponsors aan de tegoeden bij. Feitelijke effecten in termen van deelname aan leren zijn nauwelijks gedocumenteerd. In de ADD-programma’s zijn deelnemers voor een groot deel afkomstig uit zeer-lage-inkomensgroepen. Vrouwen en etnische achterstandsgroepen zijn relatief oververtegenwoordigd. De laagste opleidingsniveaus en werklozen zijn echter ondervertegenwoordigd. Niet bekend is overigens in hoeverre tegoeden specifiek voor leeractiviteiten worden ingezet, dus evenmin wat de effectiviteit voor postinitieel leren is.
- De Nederlandse projecten zijn expliciet op werkgerelateerd leren gericht; toch geeft de meerderheid als motief voor deelname persoonlijke ontwikkeling aan, pas daarna volgen verbetering van het functioneren op het werk en eventuele kans op promotie. Het gevoel dat de leerrekening hen meer onafhankelijk maakt van de huidige werksituatie, blijkt deelnemers aan te spreken. Vooral lager-gevoelden worden bereikt: bijna 90% van de deelnemers heeft mbo of minder als opleidingsniveau. Tijdens de experimenten was een groeiende belangstelling bij alle betrokkenen te constateren. Ook de werkgevers, die een deel van de investering in de rekening op zich nemen, waren positief en zien ten opzichte van traditionele instrumenten meer voor- dan nadelen (Doets et al., 2002).
- In Vlaanderen heet de individuele leerrekening ‘bijblijfregeling’⁴⁹. Het doel ervan is een toename van leeractiviteiten en een toename van vraaggericht aanbod. Projecten lopen via publieke, non-profit- en sectorale organisaties. Ze zijn rechtstreeks gericht op werknemers, met nadruk op ouderen, laaggeschoolden,

49 Van Wiele (2003).

migranten en arbeidsgehandicapten. Leren moet meerwaarde hebben voor inzetbaarheid. Werklozen vallen buiten de regeling, omdat scholing voor hen al zo goed als gratis is. Tegoeden zijn bestemd voor studiekosten en bijkomende kosten van beroepsgerichte leeractiviteiten. De overheid kent 1.000 euro toe, de werknemer zelf en/of de werkgever en eventueel de sector vullen het tegoed verder aan. De werknemer is degene die de rekening aanvraagt, en de werkgever kan slechts bijdragen als deze toestemt. De regeling loopt sinds eind 2002, dus resultaten zijn nog niet te melden.

- In Spanje (Baskenland) is er voor startende ondernemers een leerrekening die bestemd is voor consultancy bij het uitwerken van een businessplan. Deze wordt in de vorm van cheques uitgekeerd. De cheques moeten bij geaccrediteerde consultants besteed worden, en de bijbehorende gelden worden rechtstreeks aan hen betaald zodra de uitkerende instanties het opgemaakte businessplan toegezonden krijgen. Als het plan wordt goedgekeurd, bestaat recht op aanvullend krediet voor kosten van bijvoorbeeld juridische of belastingadviseurs. Van de aanvragers blijkt de meerderheid als zelfstandige zonder personeel (zzp) te starten. Tweederde is tussen 24 en 34 jaar, mannen zijn wat meer vertegenwoordigd dan vrouwen. Laaggeschoolde deelnemers vormen een minderheid. Eenderde van de aanvragers heeft een universitaire opleiding, de helft hoger secundair.
- In Zwitserland is de leerrekening wettelijk geregeld in een wet op 'Further Education'. Het doel ervan is het voorkomen van werkloosheid, en de regeling mikt vooral op lagere inkomensgroepen. Ook hier loopt de toekenning via een – bij goedgekeurde aanbieders te besteden – jaarlijkse cheque, goed voor 500 euro ofwel 40 opleidingsuren. Het geld kan over drie jaar geaccumuleerd worden. Het is bestemd voor zowel beroepsgerichte als algemene en basisopleiding. Van de aanvragen wordt 94% goedgekeurd. De verhouding man/vrouw is 60/40, qua leeftijd zijn aanvragers vooral tussen de 26 en de 40. Voor het grootste deel hebben deelnemers in het vorige jaar geen leeractiviteiten ontplooid, zodat het initiatief in die zin bevorderend voor postinitieel leren blijkt. In tegenstelling tot wat de bedoeling is, worden vooral mensen met hogere opleidingsniveaus bereikt: 70% had al hoger onderwijs en slechts 16% niet meer dan leerplichtig onderwijs. Het geld blijkt in de praktijk voor ongeveer eenderde voor versterking van beroepscompetenties te worden ingezet. In hoofdzaak wordt het in competenties op algemener niveau geïnvesteerd: talen, computertechnologie, management en administratie.
- In het Verenigd Koninkrijk tot slot werd in 2000 en 2001 een leerrekening toegelikt aan iedereen boven de leeftijd van negentien jaar. Het plan voor 'echte' rekeningen stuitte vanwege de ongunstige verhouding tussen administratieve lasten en omvang van de bedragen op weerstanden bij banken (een gegeven dat ook bij experimenten elders naar voren kwam); bovendien zou marktonderzoek uitwijzen dat een exclusief voor leren bestemde rekening mensen weinig aanspreekt. Later werd met kortingen op deelnamekosten gewerkt, waarbij deze voor sommige opleidingen (bijvoorbeeld ict) tot 80% konden oplopen, maar meestal 20% bedroegen. In bepaalde opzichten kan van een groot succes gesproken worden: binnen het jaar werden een miljoen rekeningen geopend, waarvan meer dan de helft door individuen die in de voorgaande drie jaar geen leeractiviteiten hadden ondernomen. Evaluatie leert dat 91% van de gebruikers (zeer) tevreden is. Van de deelnemers had 16% geen eerdere kwalificatie en een

meerderheid is afkomstig uit groepen die doorgaans het minst tot leren geneigd zijn: laaggeschoolden, allochtonen. Ruim de helft geeft aan dat hun interesse in leren is toegenomen. Het initiatief werd mede door lokale groeperingen, bonden en 'small business' organisaties opgepakt en het is aannemelijk dat de sociale stimulering die daarvan uitgaat er mede verantwoordelijk voor is dat deze groepen bereikt werden. Desalniettemin werd het project vrij snel gestopt wegens ernstige fraude door aanbieders en lage kwaliteit van veel aanbod. Accreditering door de overheid werd namelijk onwenselijk geacht, omdat dit bepaalde aanbieders zou bevoordelen.

Aanpak via de werkgever

Werkgerelateerd leren wordt vooral door werkgevers gestimuleerd. Ze investeren overwegend in functiegerichte competenties die van direct nut zijn voor het eigen bedrijf. Slechts bij uitzondering bieden werkgevers gelegenheid tot scholing voor bedrijfsoverstijgende competenties. In kleine bedrijven en in sectoren met hoge arbeidsmobiliteit wordt zelfs in bedrijfsrelevante competenties nauwelijks geïnvesteerd (zie hoofdstuk 3).

Sectorale initiatieven, van de kant van werkgevers of van de kant van sociale partners, blijken zeer geschikt om leren tot stand te brengen dat belangen van individuele werkgevers te boven gaat. In Nederland ging met dit doel in 1984 in de metaalsector het eerste O&O-fonds van start⁵⁰. Voor de Europese Commissie inventariseerde het netwerk 'Integrated Funding Concepts' (IFC) van de TSER-werkgroep⁵¹ (Targeted Socio-Economic Research) dergelijke initiatieven, en kwam tot de conclusie dat landen die ze tot stand weten te brengen succesvoller zijn in het creëren van werkgelegenheid en in het reduceren van kwantitatieve of kwalitatieve arbeidsmarktfricties. Het spectrum aan trainingsactiviteiten dat sectorfondsen financieren, varieert van zeer smal bedrijfsgericht (in Duitsland bijvoorbeeld) tot initiatieven die bedrijfs- en eventueel sectoroverstijgend zijn (Scandinavische landen). Ook binnen landen kunnen fondsen onderling verschillen, onder meer in de hoogte van heffingen, het vrijwillig dan wel verplicht karakter van bijdragen en de bestemming van gelden. Sectorinitiatieven zijn gericht op werknemers, werklozen blijven in het algemeen buiten beschouwing. De initiatieven concentreren zich op het bedrijfsbelang, minder op de ontwikkelingsbehoeften van individuele werknemers. Het IFC-netwerk concludeert overigens: "Of all the above the Dutch system seems to be the most pragmatic and the most professional. (...) The Dutch system seems to be a good way for making lifelong learning possible" (p. 31).

In sommige gevallen spelen vakbonden of andere werknemersorganisaties bij financiering van werkgerelateerd leren een rol, al dan niet via zulke sectorfondsen. Sociale partners zijn daarnaast via landelijke overeenkomsten betrokken bij competentieontwikkeling, en scholing is een centraal element in CAO's. Zo moeten Noorse bedrijven, op basis van afspraken tussen de sociale partners, ontwikkelingsdoelen aangeven als basis voor het in kaart brengen van competentiebehoeften, en in samenwerking met werknemers een opleidingsaanpak uitwerken. De kosten hiervoor draagt het bedrijf. Bij werknemersorganisaties speelt naast het bedrijfsbelang bij scholing uiteraard het belang van de

50 'Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen', die inmiddels in meer dan honderd sectoren bestaan. Ze worden gefinancierd via opdrachten van werkgevers in de betreffende sector (opdrachten die fiscaal gefaciliteerd worden voor het deel het betreffend fonds ze uiteindelijk voor scholing besteedt). De fondsen subsidiëren vervolgens individuele werkgevers voor trainingen van hun personeel. Slechts een deel van de training wordt overigens gesubsidieerd (efficiency-prikkel).

51 Europese inventarisatie door het Netwerk 'Integrated Funding Concepts' van de TSER; zie Ührig et al. (2000). De bij de inventarisatie betrokken landen zijn: België, Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk.

werknemer een substantiële rol. Ook in Noorwegen is de 'Workers' Educational Association' actief. Deze biedt werknemers cursussen om hun werkervaring aan te vullen; hierdoor kunnen ze het vakdiploma op het niveau van primair leerlingwezen verwerven. Financiering wordt geboden door bonden en in een aantal gevallen ook door werkgevers. Deelnemers zijn veelal oudere, laaggeschoolde werknemers. Het overgrote deel blijkt in staat het diploma te halen. In het werk pakken ze vervolgens nieuwe taken aan, op hoger niveau; en zo nodig volgen ze daarbij ook een verdere opleiding.

Overheden investeren relatief vaak in werkgerelateerd leren via belastingvrijstelling voor trainings- en opleidingskosten. Soms verplichten ze werkgevers tot scholingsinvesteringen (bijvoorbeeld Zuid-Korea, onder de 'Basic Labour Law'). Verder dragen ze met name bij als het gaat om industrie-, regio- of reïntegratiebeleid: waar reorganisaties aan de orde zijn, waar bedrijfsoverstijgende arbeidsmarktbehoeften geconstateerd worden, of waar in geval van industriële transitie en herstructurering van sectoren herscholing nodig is.

Bedrijfs- en functiespecifiek leren

Bedrijven en sectoren waar het verloop onder werknemers groot is en ook kleine bedrijven zijn zoals gezegd nauwelijks tot investeren in scholing geneigd. Een enkele keer (bijvoorbeeld Zweden) subsidieert de overheid kleine bedrijven voor scholing van hun werknemers. Vaker zijn sectorinitiatieven relevant. Een recent Nederlands initiatief, het Gelderse Vrijhavenproject, tracht specifiek in het mkb de opleidingscultuur te verbeteren⁵². Het project is gericht op installatiebedrijven (verwarmingsinstallateurs, loodgieters- en fittersbedrijven), doorgaans kleine bedrijven waar geen scholingscultuur bestaat. Het wordt gedragen door het O&O-fonds van de sector. Als middel wordt de individuele leerrekening ingezet. Bovenop de financiering door het fonds, leveren werkgevers nog een bijdrage ter hoogte van zo'n 30% van de kosten. Werknemers zelf dragen niet of nauwelijks bij. Het sectorfonds zet eigen leerbedrijven voor de scholing in, en deze adviseren en bieden ondersteuning voor zowel de werknemer als de werkgever (bijvoorbeeld administratieve ondersteuning). Het fonds draagt ook bij aan de kosten van evc-procedures. Werkgever en werknemer kiezen leeractiviteiten in overleg en werken samen een opleidingsplan uit. Zowel leren voor werkgerelateerde competenties als voor persoonlijke interesses is mogelijk. Het idee bij dit laatste is dat succes bij dergelijk leren de attitude voor leren in het algemeen verbetert, wat voor laaggeschoolden belangrijk is. Reacties van zowel werkgevers als werknemers zijn positief. Werknemers denken meer en zelfstandiger over ontwikkelingsmogelijkheden na. Scholing leidt voor bedrijven tot imagoverbetering en ze blijken er beter door in staat werknemers aan zich te binden.

Bedrijfsoverstijgend leren

Voorbeelden van bedrijfsoverstijgende scholing via sectorfondsen zijn gevarieerd. Een aantal, overigens summier voorbeelden:

- Aan het Noorse 'Graphical Education Fund' dragen werkgevers bij via een vaste heffing. Daarnaast is er de mogelijkheid om werknemers te laten bijdragen, via loonaf trek.
- In het Verenigd Koninkrijk bestaat het 'Freelance Training Fund' voor de media, dat zich op het actueel houden van competenties richt en op (her)scholing van

52

Renkema (2002). Het gaat hier om een reeks projecten rond de individuele leerrekening. De overheid draagt overigens in bijna de helft van de kosten voor deze projecten. echter op experimentele basis. De juridische en fiscale status ervan is nog onduidelijk.

werknemers die de sector binnenkomen. Opleidingsactiviteiten zijn sectorbreed. Werkgevers dragen op vrijwillige basis bij.

- In Nederland worden werkgevers, afhankelijk van de sector, voor een bepaald percentage van de brutoloon som aangeslagen. In het algemeen gaat het in vergelijking met het buitenland om een substantiële heffing: in het O&O-fonds metaal bijvoorbeeld bedraagt deze ruim 0,5%. Dit fonds investeert daarvan een klein gedeelte in training van werklozen, ongeveer de helft in het leerlingwezen en iets minder dan de helft in scholing van werknemers. De individuele werkgever beslist hoe en voor wie hij de geboden mogelijkheden benut. Een O&O-fonds in de bouwsector investeert behalve in scholing ook in werkgelegenheidsprojecten, kinderopvang en arbeidsvoorwaarden.
- Oostenrijk heeft 'Labour Foundations', onder meer voor de staalindustrie, die bij industriële herstructurering scholing regelen. De financiering verloopt via een 'private-public partnership' van sociale zekerheid, lokale en regionale overheden, bedrijven, sociale partners, werknemers (deze leveren een solidariteitsbijdrage van 0,25%, ook als verzekering te zien bij ontslag); verder leveren ontslagen werknemers een bijdrage. De gelden worden geïnvesteerd in heroriëntatie, herscholing en job-hunting.

Sectoroverstijgend leren

Niet altijd zijn werkgevers enthousiast over het feit dat zij, doordat een deel van hun budget naar de O&O-fondsen gaat, beslissingen over scholing en hrd-investeringen niet meer volledig in eigen hand hebben. In het algemeen zijn sectorinitiatieven ook minder toereikend naarmate voor werkgevers hun onmiddellijke belang bij de investering onduidelijker wordt⁵³. Wanneer op een gegeven moment sectordoorsnijdende scholingsinitiatieven nodig blijken, is tussenkomst van de overheid haast onontkoombaar.

- In België kwamen de sociale partners in 1989 afdrachten van het bedrijfsleven aan een Nationaal tewerkstellingsfonds overeen. De gevolgen bleven beperkt, omdat werkgevers van de heffing konden worden vrijgesteld op voorwaarde dat ze zouden afdragen aan sectorale fondsen met eenzelfde doelstelling. In de praktijk blijkt de sectorale benadering zonder meer te winnen en worden de financiering van leren en scholingsmogelijkheden op dit niveau uitgewerkt. Verder zijn sectoren ook in het aanwijzen van hun doelgroep verregaand autonoom. Deze is daarmee voor een groot deel verschoven van werklozen naar werknemers in de risicozone, vervolgens naar werknemers in het algemeen.
- Het Deense arbeidsmarktbeleid, inclusief scholingsbeleid, wordt gefinancierd via fondsen voor onder meer werklozenuitkeringen. Daaraan dragen, naast werkgevers en werknemers, verzekeringsorganen bij. De werkgeversafdracht was al bescheiden en is inmiddels vervallen. De afdracht voor werknemers is 5% van hun loon, en het grootste deel van de kosten is daarmee voor hen. Afhankelijk van de werkgelegenheidssituatie kan ook de overheid bijdragen. De voor scholing bestemde gelden worden via 'Vocational Training Centers' ingezet bij bedrijfsoverstijgende doelen als werkgelegenheid en arbeidsmarktbaarheid, maar worden ook in algemenere doelen als burgerschapscompetenties geïnvesteerd.
- Zweden biedt overheidsondersteuning via een 'Grant for education in companies', bij arbeidsmarktbehoeften die specifieke bedrijfsbelangen te boven gaan.

53

Zo bestemde een Belgisch sectorfonds voor private hospitalen gelden half om half voor training van werkenden respectievelijk werklozen. Toen veel werkgevers zich vervolgens uit het fonds terugtrokken, werd de investering in werklozen teruggebracht.

De geboden training moet beroepsgericht zijn, en losstaan van het eigenlijke productieproces. Bij bedrijfsreorganisaties in het mkb bijvoorbeeld financiert de overheid, in samenwerking met het bedrijfsleven, korte herscholingsprogramma's. Hierbij wordt ook een beroep gedaan op het Europese Structuurfonds (ESF).

5.2.3 Investeren in laaggeschoolden en ouderen

Doelgroepen die bij scholingsinvesteringen door werkgevers vrij systematisch worden overgeslagen, zijn laaggeschoolden en ouderen (hoofdstuk 3).

Laaggeschoolden

Bij een aantal van de financieringsbenaderingen die hierboven besproken werden, vormen laaggeschoolden ten minste een deel van de beoogde doelgroep: bij het educatief verloop met inkomensondersteuning voor terugkeer naar initieel onderwijs (paragraaf 5.2.1) en bij de individuele leerrekeningen en sectorinitiatieven (paragraaf 5.2.2). Ook bij reïntegratie-initiatieven (zie verderop, paragraaf 5.2.4) wordt vaak specifiek in laaggeschoolden geïnvesteerd.

Oostenrijk biedt laaggeschoolden de mogelijkheid om extern voor lager voortgezet onderwijs een kwalificatie te behalen. Aan geselecteerde reguliere scholen worden hiervoor autonome examencommissies ingesteld. Enkele centra voor volwasseneneducatie bieden brugcursussen; verder is de voorbereiding voor deze 'Reifeprüfung' een interessant veld voor commerciële instituten. De regeling wordt als basiseducatie gezien en is ook bestemd voor nieuwkomers. Voor publieke instellingen subsidieert het ministerie van Onderwijs het onderwijzend personeel. In principe betalen individuen verder zelf voor deelname aan algemeen voortgezet onderwijs (tot ongeveer de helft van de kosten). Arbeidsbureaus van de overheid kunnen echter voor deelname van werklozen betalen, dragen in die gevallen deels ook de kosten voor het onderwijs (personeel en materieel) en kennen deelnemers een toelage voor levensonderhoud toe.

Finland overweegt specifieke overheidsinvestering in laaggeschoolden, maar meldt in zijn landenrapport voor de OESO de succeschansen bij investering in laaggeschoolden laag in te schatten, tenzij fors geïnvesteerd wordt. Significante resultaten zouden slechts via voltijdse studie te halen zijn, ook omdat contacten en begeleiding essentieel zijn. Enquêtes zouden echter ook uitwijzen dat werkende laaggeschoolden voor het behalen van basiskwalificaties nauwelijks aan voltijdse opleidingen willen deelnemen, deels omdat ze toekomstige opbrengsten in termen van inkomen en werkzekerheid laag inschatten, deels omdat hun huidige inkomen bij deelname achteruit loopt. Financiële ondersteuning zou daarom groot genoeg moeten zijn om de overgang van werk naar leren mogelijk te maken.

Oudere beroepsbevolking

In de OESO-landenrapportages en overige documentatie werden geen interessante voorbeelden gevonden van financieringsinitiatieven die specifiek op ouderen gericht zijn⁵⁴. Bij de hierboven besproken regelingen zou het overigens vaak volstaan de al gangbare uitwerking aan te houden, maar (ook) ouderen als doelgroep te benaderen (zoals bijvoor-

54

Campbell, Dries & Gilligan (1999) bieden een overzicht van op ouderen gerichte initiatieven op Europees niveau, binnen Europa op nationale niveaus, en voor de Verenigde Staten. Ook hun conclusie luidt dat ouderen slechts in zeer beperkte mate doelgroep voor beleid zijn.

beeld bij de eerder besproken Vlaamse 'bijblijfrekening' het geval is). Waarschijnlijk zullen daarbij voor zowel werkgever als op individueel niveau wel sterkere prikkels nodig zijn dan bij jongere werknemers het geval is.

5.2.4 Investeren in reïntegratie

Scholing van werklozen ten behoeve van reïntegratie is in de meeste landen een overheidskwestie, hoewel in sommige landen – zie hierboven – werkgevers via afspraken, convenants of wetgeving tot bijdragen verplicht kunnen worden. In het algemeen is reïntegratiescholing werkgerelateerd en kort van duur. Sommige landen zetten ook algemenere scholing in, als dit voorwaarde lijkt voor het vruchtbaar doorlopen van beroepsgerichte scholing (bijvoorbeeld Noorwegen, Zweden, in mindere mate Nederland). Met name in de Scandinavische landen bouwt dergelijke scholing op een transfer van uitkeringsgelden naar activerende educatie.

De Zweedse 'SVUX'-regeling, die voor werkenden een ophoging van opleidingsniveaus via terugkeer naar initieel onderwijs mogelijk maakt, werd in paragraaf 5.2.1 besproken. Voor werklozen bestaat er een parallelle regeling 'SVUXA', die korter van duur is (negen maanden), waarbij de overheid de directe studiekosten betaalt en de lerende inkomensondersteuning ontvangt in de plaats van een werkloosheidsuitkering. In het kader van het 'Adult Education Initiative' kan ook secundair onderwijs gevolgd worden, gefinancierd via een transfer van fondsen van het ministerie van Werkgelegenheid. Het initiatief werd uitgewerkt in samenwerking tussen de ministeries van Onderwijs, Financiën, Werkgelegenheid, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken. Het mikt op laaggeschoolden. Werklozen kunnen in aanvulling op de 'SVUX'-regeling een 'special education grant' voor leerplichtig en hoger secundair onderwijs ontvangen: een beurs in plaats van een uitkering, omdat het gaat om het aanbieden van wat in een eerder stadium initieel verworven had moeten worden. Gemeenten zorgen voor de infrastructuur, mede op basis van financiering door de centrale overheid, en coördineren het aanbod in samenwerking met het bedrijfsleven, studiekringen, bonden, private aanbieders, enzovoort. Evaluatie leert dat gemeenten een groter volume aan educatie leveren dan waar ze van de centrale overheid financiering voor ontvingen. Per jaar worden 100.000 deelnemers bereikt, eenderde daarvan slaagt binnen het jaar en een significant deel stroomt door naar tertiair niveau.

Noorwegen richt de sociale zekerheid zo in dat de motivering om een opleiding te volgen of werkervaring op te doen aantrekkelijker wordt dan een uitkering. Zo hebben alleenstaande ouders tot een bepaalde leeftijd een recht op uitkering. Dat recht wordt met twee jaar uitgebreid bij het oppakken van een opleiding, terwijl de uitkering wordt gekort als er noch gewerkt, noch geleerd wordt. De opleiding is kosteloos, inclusief examen en leermaterialen. Deelnemers ontvangen naast de uitkering een reiskostenvergoeding en eventueel vergoeding voor kinderopvang. In het algemeen blijken uitkomsten van scholing positief voor arbeidsmarktkansen en inkomen.

Noorwegen biedt verder een kosteloos en aangepast scholingsaanbod aan werkende migranten. Daarin worden jobtraining en taalonderwijs gecombineerd, en met onder meer vrijwilligersorganisaties wordt samengewerkt om taalcontacten anders dan via onderwijs mogelijk te maken. De aanpak blijkt motiverend en goed voor sociale en culturele integratie. Immigranten hebben na een dergelijk traject ook gunstiger arbeidsperspectieven.

In Nederland organiseren bepaalde grotere bedrijven enigszins vergelijkbare trajecten voor migranten (Hövels & Romijn, 2003)⁵⁵.

5.2.5 Investeren in maatschappelijke, sociale, culturele, persoonsgerichte doelen

Algemeen

Investering in leeractiviteiten die noch onderdeel van het reguliere stelsel zijn noch werkgerelateerde kwalificering leveren, krijgt nergens prioriteit; het blijft in een flink deel van de OESO-landenrapportages ook buiten beschouwing. Voorzover het wel besproken wordt, wordt dergelijk leren toch vooral als individuele verantwoordelijkheid gezien. In de landen die dergelijke leeractiviteiten wel noemen – vaak summier – subsidiëren centrale en lokale overheden de aanbieders van dergelijke leeractiviteiten in meerdere of mindere mate, omdat de kosten anders voor veel deelnemers nauwelijks op te brengen zijn.

Japan geeft aan dat postinitieel leren voor het grootste deel niet werkgerelateerd is. De verantwoordelijkheid voor culturele en andere, persoonlijk gerichte leer- en ontwikkelingsactiviteiten (computercursus, Engelse conversatie, haiku workshops, enzovoort) berust bij lokale overheden. Zij dragen zorg voor organisatie en beheer van deze zogenoemde 'social education', en voor een groot deel van de financiering, echter "as is deemed necessary in that region within the limits of the budget". Het aanbod zelf komt overwegend vanuit de particuliere hoek. De landelijke overheid draagt 3% van de kosten bij, met name voor infrastructuur als nationale jeugdhuisen en centra voor vrouweneducatie. De provincie ('prefectuur') draagt 17% van de kosten. Zo blijft 80% dus aan de gemeenten. Onder meer omdat bij gemeenten de financiële basis ervoor in feite strikt onvoldoende is en de individuele kosten voor deelname daardoor hoog zijn, richtte de stad Kameoka aan het begin van de jaren negentig een 'Life-long Learning Foundation' op. Deze ontving een bedrag van de stad zelf en het streven was om dit via donaties van burgers, organisaties en bedrijven te verviervoudigen en zo de armslag voor de genoemde activiteiten te vergroten en de kosten voor deelname omlaag te brengen. De effectiviteit is in de praktijk laag gebleken: vanwege de verslechterende economische situatie bleven donaties uit.

In Scandinavische landen (met uitzondering van Denemarken, waar postinitieel leren volledig in het teken van beroepskwalificering staat) gaat de overheid voor dergelijke leeractiviteiten verder dan in de overige landen, en subsidieert ze het aanbod in ruime mate (rechtstreeks dan wel via gemeenten of – Zweden – via 'Adult Education Council' en 'Study Associations'). Daarnaast betalen deelnemers contributies, en ook werkgevers dragen soms bij. De gerichtheid op leren is in deze landen van oudsher groot, en wordt gedragen door kerken, vakbonden en andere ideële bewegingen, tot geheelonthoudersbond toe. Aanbieders zijn deels publiek maar voor een groot deel ook private, non-profitorganisaties en educatieve verenigingen met eigen activiteiten en doelgroepen. Ze verzorgen naast regulier aanbod (zie paragraaf 5.2.1) en specifieke vakscholing ook een algemeen educatief aanbod (talen, dataprocesing, interpersoonlijke vaardigheden, persoonlijke ontwikkeling), vaak op non-formele basis. De doelgroep is zeer groot. Finland geeft aan dat jaarlijks 20% van de bevolking dergelijk aanbod volgt. Zweden en Noorwegen noemen verder ook 'study circles'; kleine groepen die regelmatig bijeenkomen

55

Ook ministeries – onder meer Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken – investeren in dergelijke duale trajecten. Er is hiervoor een interdepartementale werkgroep Duale Trajecten opgericht.

voor culturele activiteiten en deze zelfstandig aanpakken. De leeractiviteiten variëren van hobbygericht tot 'advanced' studies op tertiair niveau. Per jaar neemt ruim 20% van de bevolking aan een of meer leerkringen deel.

Basic literacy, activering risicogroepen

Een aantal landen richt zich wel op laaggeschoolden (zie paragraaf 5.2.3), maar beleid ten aanzien van maatschappelijke risicogroepen die niet rechtstreeks via opleiding en scholing te benaderen zijn, valt buiten het blikveld van de landenrapportages. Wellicht is de situatie vergelijkbaar met die in Nederland: financiering zowel als uitvoering vallen buiten het reguliere onderwijs en scholingscircuit, beleid terzake is gedecentraliseerd, de aanpak is voor een groot deel een kwestie van particulier initiatief en vrijwilligerswerk, de organisatie is versnipperd, overzicht ontbreekt. Slecht een enkel land brengt de kwestie ter sprake.

Sommige landen (Japan, Zuid-Korea) achten het aannemelijk dat het niveau van geletterdheid en basisvaardigheden bij meer dan 10% van de bevolking onvoldoende is. Omdat echter, formeel gesproken, sprake is van volledige leerplicht tot en met lager secundair onderwijs, wordt hier geen beleid voor ontwikkeld. De rapporten maken melding van particuliere organisaties en vrijwilligersinitiatieven die zich op deze groepen richten, maar exacte informatie erover ontbreekt.

Het Verenigd Koninkrijk kent een overheidsgeleerd 'Learning and Skills Council' voor postleerplichtig en postnietleerend leren⁵⁶, die onder meer programma's voor alfabetisering en de daarbij behorende basisvaardigheden financiert. Een grote diversiteit aan aanbieders en aanbodmodaliteiten komt voor financiering in aanmerking.

Rusland noemt, als enige, sociale en pedagogische rehabilitering als belangrijkste rol van 'adult education' (Zajda, 2003)⁵⁷. Een voorbeeld: via avondonderwijs worden vijfjarige compensatieprogramma's met 'accelerated learning' voor secundair onderwijs geboden, voor dakloze jongeren. De kans op werk en kwalificering, of dreiging van werkloosheid en opschorting van uitkering, maken het volgen van de opleiding aantrekkelijk. Het doel is om bij deze groepen de persoonlijke ontwikkeling te stimuleren en het potentieel voor leren te activeren. Deelname zou vooral ook lage zelfdunk en andere psychologische belemmering moeten wegnemen. De initiatieven worden lokaal gefinancierd. Waar deelnemers werk hebben, bieden werkgevers hun soms een kortere werkweek met behoud van salaris. Deelname is vanaf veertien jaar mogelijk; deelnemers boven de dertig zijn er nauwelijks.

5.2.6 Investeren in informatie-efficiëntie: opbrengsten van leren zichtbaar maken

Een laatste probleem bij een leven lang leren dat in hoofdstuk 3 aan de orde kwam, is de onderbenutting van leeropbrengsten, en vooral de onderbenutting van kwaliteiten en competenties waar leren in non-formele en informele leercontexten toe leidt.

Een enkele keer, en slechts terloops, wordt in de financiële OESO-landenrapporten over het zichtbaar maken en erkennen van dergelijke kwaliteiten gesproken; namelijk als dit bij beslissingen over toegang tot of voortgang in bepaalde postnietleerend trajecten aan de

56
57

Vermeld in het UK Country Report voor de OECD over Qualification Systems.
Overigens geen officiële landenrapportage.

orde komt (bijvoorbeeld bij de Japanse of Zuid-Koreaanse samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven om werkenden op tertiair niveau te brengen; of bij het Zweedse 'Advanced vocational education', paragraaf 5.2.3). Het gaat dan om evc-achtige procedures en certificering.

Strikt genomen gaat het hier niet om financiering. In de context van dit financieringshoofdstuk is de genoemde optie wel van belang omdat ze, evenals de scholingstrajecten zelf, toch op enige wijze gefinancierd moet worden. Met evc zijn kosten gemoeid in de vorm van verleturen, persoonlijke kosten, ontwikkel- en onderhoudskosten voor beoordelingsinstrumentarium, kosten voor inzet van personeel en dergelijke meer⁵⁸.

Maar het zichtbaar maken van competenties kan ook op andere wijze gevolgen hebben voor financiering. In deze rapportages komt – ook weer vrij terloops – dit zichtbaar maken aan de orde vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit. Slechts Finland behandelt dit gezichtspunt wat explicieter. Het wijst erop dat, door competenties zichtbaar te maken die buiten de reguliere trajecten zijn opgedaan, bij verdere formele scholing maatwerk mogelijk wordt. Daardoor kan investering in formele postinitiële trajecten beperkt blijven zonder aan effectiviteit te verliezen. Het rapport bespreekt de mogelijkheid om via kwalificatiestructuren, flexibilisering van leertrajecten en adequate evc-systematiek het postinitiële aanbod en non- en informeel leren wederzijds aanvullend te laten zijn.

5.3 Conclusies

Conclusies die volgen uit de informatie over financieringsbenaderingen hierboven, zijn de volgende.

Conclusies ten aanzien van niveauverhoging, opscholing

In veel landen wordt opscholing gestimuleerd (in termen van de niveaus die binnen het reguliere stelsel gelden). De financiële verantwoordelijkheid ervoor kan bij verschillende actoren liggen.

- In een aantal gevallen wordt opscholing via voltijdse onderwijsdeelname gerealiseerd. Individuen kiezen hier in het algemeen niet voor als zij zelf (een aanzienlijk deel van) de lasten moeten dragen.
- Ook waar overheid of werkgever inspringen (via studieverlof, ondersteuning studiekosten en eventueel bijdrage aan kosten van levensonderhoud), maakt loonderving voltijdse deelname tot een weinig doelmatige optie. Uitzondering moet gemaakt worden voor voltijdse deelname die, direct of indirect, op basis van uitkeringsgelden gefinancierd wordt.
- Opscholing via vormen van afstandsonderwijs, met name virtueel, is aanzienlijk doelmatiger dan voltijdse deelname. Ze is op alle scholingsniveaus bruikbaar, zij het dat er een duidelijker begeleidingscomponent bij nodig is naarmate het beginniveau van deelnemers lager ligt.
- Duale opleidingen dragen aan doelmatigheid bij. Een bijzondere mogelijkheid biedt opscholing via programma's die in samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven ontwikkeld worden en waarbij gerichte theoretische scholing en werkervaringsleren hand in hand gaan. Afhankelijk van de opzet biedt dit als extra ook goede kansen voor kennisontwikkeling en innovatie.

58

Een uitwerking van financiële implicaties van evc bieden De Roy van Zijdewijn & Van Dungen (2002) en De Roy van Zijdewijn (2003). De eerste discussies over wie voor betaling verantwoordelijk is, zijn al signaleerd: Van Dam (2003).

Conclusies ten aanzien van werkgerelateerd leren

Bij investering in leren voor werk en beroep kunnen individuen rechtstreeks gestimuleerd worden of via hun werkgever.

- In het eerste geval is de individuele leerrekening een veelbelovend instrument. Ze brengt individuen er niet alleen toe in leren te investeren; een belangrijk effect van dergelijke rekeningen is ook dat zij hen zelfstandiger over ontwikkelingsmogelijkheden doet nadenken. Noodzakelijk is om bij leerrekeningen eisen te stellen aan aanbieders (via accreditering of anderszins). Vooral voor laaggeschoolden blijkt het nuttig om, tenminste in eerste instantie, via de leerrekening ook investering in leeractiviteiten mogelijk te maken die persoonlijke, eerder dan werkgerelateerde doelen dienen. Bovendien lijken leerrekeningen voor deze groep beter te werken als ze in de context van werk of in een andere sociale context geplaatst worden. Deels is dat wellicht omdat de sociale omgeving duidelijk maakt wat de mogelijkheden zijn, maar ten minste even belangrijk lijkt de psychologische ondersteuning en stimulering die van de omgeving uitgaat. Initiatieven die niet via een dergelijke context lopen, trekken overwegend hogeropgeleiden. Deze zijn eerder geneigd de leerrekening in te zetten voor algemene competenties (talenkennis en dergelijke) dan voor specifieke beroepscompetenties.
- Voor werkgeversinvesteringen in scholing zijn sectorinitiatieven belangrijk. Financiering via sectorfondsen maakt dat werkgevers die onder normale omstandigheden weinig rendement van scholing verwachten, vaak toch willen investeren. Verder brengt sectorfinanciering werkgevers ertoe ook in ontwikkeling te investeren die het strikte bedrijfsbelang te boven gaat. Bij financiering in scholing via de sector blijkt een zorgvuldige balans tussen bedrijfs- en bedrijfs-overstijgend belang te moeten worden gezocht. De marges zijn relatief smal.
- Vaak zal investering in leren op bedrijfs- en sectoroverstijgend niveau niet zonder ingrijpen van de overheid tot stand kunnen komen.

Conclusies ten aanzien van specifieke doelgroepen

Laaggeschoolden, ook zij die al jaren niet aan onderwijs hebben deelgenomen, lukt het bij een adequate opzet in meerderheid om scholingstrajecten af te ronden; zij zijn vervolgens in staat nieuwe taken op zich te nemen en daarbij eventueel extra scholing te zoeken. Een aantal van de gefinancierde initiatieven maakt voorwaarden duidelijk waaraan investering in leren door laaggeschoolden moet voldoen. Begeleiding, sociale ondersteuning en stimulering lijken even belangrijk als financiële steun. Leren voor persoonlijke doelen is een stimulans voor verder leren. Leren blijkt voor laaggeschoolden tot tevredenheid te leiden, ook als de feitelijke effecten in termen van arbeidsmarktpositie beperkt zijn. De tevredenheid over persoonlijke ontwikkeling als gevolg van leren is nog wat duidelijker dan die over professionele kwalificering.

Financieringsinitiatieven die specifiek op *ouderen* gericht zijn, ontbreken. Wel is een groot deel van de beschreven initiatieven mede voor deze doelgroep geschikt, en volstaat het om hen als zodanig te benoemen – mits werkgevers en ouderen ook zelf van het belang van scholing voor deze groep overtuigd kunnen worden.

Koppeling van scholingsaanbod voor *migranten* aan arbeidsmarkttrajecten is niet alleen doelmatig maar verbetert arbeidsmarktperspectieven van nieuwkomers en bevordert sociale en culturele integratie.

Conclusies ten aanzien van reïntegratie

Reïntegratie kan doelmatiger verlopen als sociale uitkeringen mede voor scholing worden ingezet en uitkeringscondities bij het oppakken van scholing of werkervaringstrajecten aantrekkelijker zijn dan bij passief gebruik van uitkeringsgelden.

Conclusies ten aanzien van leren op sociaal, cultureel, persoonlijk vlak

De internationale oriëntatie laat slechts beperkte financiering zien voor leerdoelen op sociaal, cultureel, persoonlijk vlak. Hoewel sommige landen het belang ervan onderschrijven en sociaal bepaalde ongelijkheid in deelname betreuren, geven ze aan financiering van deze leeractiviteiten geen prioriteit. Investering blijft overwegend een individuele zaak.

Conclusies ten aanzien van het zichtbaar maken van leeropbrengsten

Alle besproken financieringsconstructies zijn gericht op expliciete leeractiviteiten en expliciet leeraanbod. De reden (zie ook paragraaf 4.3) is dat kosten voor leren in informele en ten dele ook in non-formele contexten, nauwelijks zijn af te bakenen van de kosten voor de primaire doelen die in zulke contexten voorop staan: bijvoorbeeld productie, zorg, vrijetijdsbesteding. Zoals Van Ravens het stelt: "Financial instruments can be life-long but hardly lifewide" (2001, p. 111). Non-formeel en informeel leren maken de facto een belangrijk deel van een leven lang leren uit. Opbrengsten ervan komen tegen relatief lage kosten tot stand. Enige verschuiving in de financiering van (postinitieel) leren lijkt daarom nuttig: van input in leren, in de vorm van opleidingen, naar output: erkenning van leeropbrengsten. Aandacht voor nieuwe vormen van certificering is daarvoor van belang. Hoofdstuk 6 gaat in op mogelijkheden op dit vlak.

6 Certificeren voor een leven lang leren

In het vorige hoofdstuk werd nagegaan hoe financiering kan bijdragen aan een oplossing voor maatschappelijke problemen bij onderinvestering in een leven lang leren. In dit hoofdstuk gebeurt hetzelfde voor certificering. Het zoeken naar nieuwe wegen voor certificering wordt belangrijker naarmate de samenleving bij een leven lang leren minder op onderwijs en meer op individuele kwaliteiten georiënteerd raakt. En certificering draagt op eigen wijze aan een leven lang leren bij.

6.1 Inleiding

De bijdrage van certificering aan een leven lang leren loopt via verschillende routes. Psychologisch is vooral de succesbeleving belangrijk die certificering kan meebrengen en die verder leren aantrekkelijk maakt. Maar certificering levert ook opbrengsten van meer materiële aard. In de eerste plaats biedt het toegang tot betere maatschappelijke en arbeidsmarktposities. De veronderstelling is dat ook een dergelijk perspectief investering in (gecertificeerd) leren voor individuen interessant maakt, en zo aan een leven lang leren bijdraagt. In de tweede plaats biedt certificering toegang tot leertrajecten die, onder meer vanuit het genoemde perspectief op positieverbetering, aantrekkelijk zijn maar zonder certificaat of diploma ontoegankelijk blijven. Daarnaast maakt certificering het mogelijk leertrajecten te verkorten en op maat van de lerende te snijden. De investering die voor leren nodig is, wordt daardoor minder. Het centrale mechanisme in al deze gevallen ligt bij het feit dat certificering ten aanzien van 'human capital' de informatie-efficiëntie vergroot. De huidige samenleving leest kwalificaties vooral af aan certificaten (diploma's, getuigschriften) van formele opleidingen. In feite kunnen naast leerervaringen van afgeronde formele opleidingen ook leeropbrengsten van voortijdig verlaten opleidingstrajecten relevant zijn voor de buitenwereld, evenals opbrengsten van leren in non-formele en informele contexten. Veel van deze leerervaringen blijven nu onzichtbaar. Adequate certificering maakt zichtbaar wat feitelijk geleerd werd, zodat kwaliteiten en competenties beter benut kunnen worden, in maatschappij en werk en bij verdere leeractiviteiten⁵⁹.

Certificering kan zo op diverse manieren relevant zijn voor de problemen bij een leven lang leren die in hoofdstuk 3 gesignaleerd werden: enerzijds de onderbenutting van kwaliteiten, anderzijds de onderinvestering in opscholing, in reïntegratie, in relevante competenties en doelgroepen bij postinitieel leren.

De certificeringaanpak die in het initiële onderwijs gebruikelijk is, biedt voor een leven lang leren echter onvoldoende aanknopingspunten. Net als voor financiering het geval was, gaat dit hoofdstuk (mede) uit van een oriëntatie op nieuwe benaderingen die in

59 *Een mechanisme van nog heel andere aard, eveneens relevant voor een leven lang leren, is de onderhoudsverplichting die aan sommige certificaten verbonden wordt, op straffe van verlies van bevoegdheid (Van den Dungen, Van de Burgt en Pijls, 2003).*

verschillende landen bij certificering voor een leven lang leren worden ontwikkeld. Een tweede reeks OESO-landenstudies, ditmaal over 'qualification systems', levert hiervoor relevante informatie. Waar nodig wordt deze aangevuld met informatie uit andere documenten⁶⁰. De bedoeling van de oriëntatie is niet alleen zicht te bieden op mogelijk interessante certificeringspraktijken, maar ook, zoals eerder aangegeven, om te onderzoeken welke kenmerken van certificeringssystematieken met name bij het stimuleren van een leven lang leren belangrijk zijn. Evaluatie van de verschillende benaderingen zou hierover informatie moeten bieden. Op dit punt mag echter niet al te veel verwacht worden: Behringer en Coles (2002) stellen na een eerste analyse van de landenstudies dat ze nog nauwelijks een beeld bieden van effecten op een leven lang leren. Vaker nog dan bij financiering het geval was, zijn ook hier min of meer plausibele veronderstellingen over effectiviteit het hoogst haalbare.

De ordening in dit hoofdstuk is een andere dan bij de bespreking van financiering⁶¹. Na een algemene introductie op certificeren in paragraaf 6.2, komen achtereenvolgens drie elementen aan de orde die voor certificering van een leven lang leren essentieel zijn: kwalificatiestructuren als beoordelingskaders (paragraaf 6.3), erkenning van verworven competenties als instrument bij een leven lang leren (paragraaf 6.4) en borging van civiel effect (paragraaf 6.5). Paragraaf 6.6 bespreekt de informatie die beschikbaar is over effectiviteit van certificeringssystematieken.

6.2 Certificering

Certificering is het proces dat leidt tot het verstrekken van een certificaat (of certificatie). Met een certificaat bedoelt de raad een (doorgaans schriftelijk) bewijs van niveaubepaling van bekwaamheid, toegekend op basis van beoordeling aan de hand van een beoordelingsstandaard. Certificaat wordt hier als verzamelnaam gehanteerd en omvat ook diploma's, getuigschriften, en andersoortige bekwaamheidsbewijzen⁶². Certificering kan formatief of summatief zijn. De formatieve functie ondersteunt het leerproces dat voor de verdere ontwikkeling van competenties nodig is. Het certificeringsproces maakt duidelijk of de basis aanwezig is waar volgende leerervaringen en -trajecten op kunnen voortbouwen. De summatieve functie leidt tot plaatsingsbeslissingen voor (formele) opleidingen dan wel tot beslissingen over de toegang tot arbeidsmarkt- en andere maatschappelijke posities, over rechten, honorering en dergelijke meer. Vaak komen de twee functies in één traject aan de orde (Verhaar, 2002).

Kwalificatiestructuren

Certificeren vergt beoordelingskaders of beoordelingsstandaarden, die al dan niet geëxpliciteerd kunnen zijn. Kwalificatiestructuren zijn expliciete kaders. Ze bieden een overzicht van competenties die nodig zijn voor adequaat functioneren bij de uitoefening van een beroep, bij het ingaan van een leertraject, of in nog andere situaties. Daarmee werken ze ook als referentiekader voor het plaatsen van competenties die tijdens de initiële scholing werden opgedaan, of daarna, of daarbuiten. Paragraaf 6.3 werkt het thema kwalificatiestructuur nader uit.

60 Zie voor een overzicht de voetnoot aan het eind van hoofdstuk 4.

61 In het vorige hoofdstuk werd achtereenvolgens bij de problemen die zich bij onderinvestering in een leven lang leren voordoen, passende financieringsbenaderingen beschreven. In dit hoofdstuk heeft een dergelijke indeling minder zin, omdat tussen specifieke certificeringsbenaderingen en afzonderlijke probleemgebieden nauwelijks één-op-éénrelaties te leggen zijn.

62 'Certificaat' vat de raad dus uitdrukkelijk ruimer op dan bijvoorbeeld certificaat in het kader van de WEB.

Evc

Evc ziet de raad als een bijzondere en belangrijke vorm van certificering, die voor een leven lang leren van grote waarde kan zijn. Evc maakt – evenals certificering in het algemeen – competenties zichtbaar waarover een individu beschikt en zorgt voor beoordelen en waarderen van die competenties en voor publieke erkenning daarvan. In tegenstelling tot wat bij certificering doorgaans het geval is, is de aanpak bij evc leerwegaafhankelijk: de competenties of bekwaamheden waar het om gaat, kunnen zijn verworven in formele, maar ook in non-formele en informele leersituaties. Formele scholing kent doorgaans een eigen, leerweggebonden certificering. De evc-aanpak is vooral nuttig bij opbrengsten van non-formeel en informeel leren. Paragraaf 6.4 gaat nader op evc in.

Borging van civiel effect

Een belangrijke doelstelling van certificering en certificaten is het afdwingen van erkenning van individuele kwaliteiten door de buitenwereld. Ze hebben, als het goed is, 'civiele waarde' of 'civiel effect'. Ze hebben dit slechts als de buitenwereld erop vertrouwen kan dat gecertificeerden ook daadwerkelijk beschikken over de kwaliteiten waar certificaten voor staan. Vooral waar certificering een summatieve functie heeft, is dit cruciaal. Erkenning vraagt om kwaliteit van het certificeringsproces. De basis ervoor kan variëren van vertrouwen in opleider dan wel certificerende instantie, tot kwaliteitsborging en -bewaking van certificeringsprocessen, tot directe demonstratie van de kwaliteiten in kwestie via methodologisch verantwoord assessment. Meestal wordt een middenweg gezocht. Institutionele inbedding van het certificeringsproces en de communicatie daarover zijn essentieel. Wet- en regelgeving kunnen daarbij ondersteunend zijn, maar draagvlak door bekendheid, communicatie en positieve ervaringen zijn minstens zo belangrijk. Paragraaf 6.5 bespreekt verder de borging van civiel effect.

6.3 Certificering en kwalificatiestructuur

Kwalificatiestructuren zijn geëxpliciteerde beoordelingskaders voor het vaststellen van kennis, vaardigheden, competenties. Ze zijn omstreeks de jaren tachtig in eerste instantie voor het initieel beroepsonderwijs ontworpen, maar de toepassingsmogelijkheden zijn breder dan dat. Kwalificatiestructuren beschrijven de inhoudelijke kwaliteitseisen die vanuit de arbeid en de samenleving als geheel aan onderwijs, opleiding en leren gesteld worden – eerder vooral in termen van kennis en vaardigheden omschreven, nu toenemend in termen van competenties. Ze bieden een overzicht van eisen en criteria voor goed functioneren in allerlei situaties, waaronder de uitoefening van een beroep. Zo dragen ze bij aan een adequate maatschappelijke allocatie. Voor een leven lang leren is ook belangrijk dat eventuele aanvullende scholingsnoodzaak of -behoefte mede via zulke structuren in kaart kan worden gebracht. Waar kwalificatiestructuren het kader bieden, neemt de informatie-efficiëntie van certificering toe. Dit is overigens wel afhankelijk van de wijze waarop zulke kaders zijn uitgewerkt

Uitwerkingen zijn divers. Ten eerste verschillen kwalificatiestructuren in de mate waarin de gewenste competenties erin geëxpliciteerd zijn. In sommige landen vallen kwalificatiestructuur en (initiële) opleidingsstructuur in feite samen, en kunnen competenties hooguit uit curricula of examens worden afgeleid, in andere landen is daadwerkelijk sprake van explicitering op het niveau van de competenties zelf. In de tweede plaats verschillen kwalificatiestructuren wat betreft het inhoudelijke domein dat ze in kaart brengen. Ze

kunnen de competenties dekken die in het reguliere onderwijsstelsel verworven worden, algemeen en beroepsgericht, en op diverse niveaus. Ze kunnen specialistische vakbekwaamheden dekken, al dan niet in samenhang met een initiële kwalificatiestructuur. Ze kunnen geletterdheid of basiskwalificaties betreffen, inburgering, vrijwilligerswerk, 'life skills'. Ten derde is er tussen kwalificatiestructuren verschil in detaillering en daarmee in vrijheidsgraden bij de invulling van competenties: zijn ze specifiek geformuleerd (competentie: 'recept uitschrijven'), of algemener (competentie: 'klantbehandeling')? Ten vierde verschillen kwalificatiestructuren in hun geldigheidsbereik. Dit bereik heeft te maken met civiel effect en is bepalend voor mobiliteit ('portability of qualifications', zie Behringer & Coles, 2002). Het geldigheidsbereik varieert van zeer lokaal gebonden beoordelingen, die functioneren op gezag of de naam en status van de beoordelaar (hetzij een persoon, hetzij een instituut), tot formele landelijk erkende kwalificatiestructuren. In principe loopt dit door tot op internationaal niveau – Europese projecten in het kader van de Socrates- en Da Vinci-programma's zijn op dergelijke uitwerkingen gericht – maar in de praktijk blijkt vergelijkbaarheid tussen kwalificaties op nationale niveaus uiterst moeilijk te realiseren, en beperkt ze zich tot deelgebieden, zoals bij het Europese digitale rijbewijs het geval is. Lloyds verstrekt een wereldcertificering 'lascompetentie'⁶³.

Kwalificatiestructuren hebben communicatiewaarde in de mate dat ze een referentiekader bieden voor het plaatsen van kwaliteiten en competenties, al dan niet via formele leertrajecten verworven en al dan niet via evc aan het licht gebracht. De dimensies 'explicitering', 'inhoudelijk bereik', 'detaillering versus vrijheidsgraden' en 'geldigheidsbereik' bepalen mede de communicatieve waarde. Naarmate kwalificatiestructuren meer competenties explicieter in beeld brengen en voor een breder gebied zijn uitgewerkt, leiden ze in theorie tot grotere informatie-efficiëntie. Daar zit ook een keerzijde aan: de mogelijkheid van verstarring en risico's voor herkenbaarheid van competenties in de praktijk. Immers, naarmate structuren omvangrijker en preciezer zijn uitgewerkt, meer geaccepteerd worden en institutioneel zijn ingebed, wordt het inspelen op lokale omstandigheden en snelle aanpassing aan veranderende eisen moeilijker. De kwalificaties die de structuur dekt, hoe duidelijk ook, verliezen dan aan relevantie.

De internationale oriëntatie laat kwalificatiestructuren van verschillende breedte zien. Hieronder volgt eerst een aantal voorbeelden van uitwerkingen op landelijke niveaus, die vooral in hun explicitering en hun inhoudelijk bereik verschillen (paragraaf 6.3.1); daarna volgen voorbeelden waar geldigheid lokaal blijft.

6.3.1 Formele landelijke standaarden

Een aantal landen definieert kwalificaties uitsluitend in termen van aanbod en opleidingsstructuur: certificaten worden gekoppeld aan het doorlopen van specifieke opleidingen (bijvoorbeeld Duitsland, België, Portugal, Zuid-Korea). Non-formeel en informeel verworven competenties worden ofwel niet erkend, ofwel in zoverre erkend dat ze tot kwijtscheldingen in reguliere programma's kunnen leiden (Noorwegen, Zweden). Meestal bestaan wel voornemens voor (verdere) uitwerking van mogelijkheden om beoordelings-

63 *Bjørnavold (2001) formuleert een continuüm waarin hij de volgende niveaus onderscheidt: 1. Europees niveau (bv. de 'European Personal Skills Card', meer specifiek het Europese Digitale Rijbewijs); 2. nationaal niveau: erkenning via toetsen en beoordelingen zoals gebruikt in het formele onderwijs, uitgaande van non-formeel of informeel leren (bijvoorbeeld Duitsland, Noorwegen); 3. outputgebaseerde beoordeling van beroepsonderwijs en training via evc (bijvoorbeeld Engeland); 4. carrière- en arbeidsmarktgerichte formatieve beoordeling zoals in de Franse 'Bilan de Compétence'; de procedure is niet gericht op formele erkenning volgens een formele standaard; 5. branche- en bedrijfsgestuurde beoordeling onafhankelijk van formeel onderwijs, via procedures voorgeschreven door de Europese NEN450013; de procedure is gericht op beoordeling en erkenning van wat een persoon kan in een werksituatie, los van elke onderwijsituatie; 6. bedrijfsgebonden interne beoordeling van competenties.*

kaders en certificering beter in overeenstemming te brengen met de eisen van een leven lang leren. In een beperkt aantal landen zijn sinds de jaren tachtig daadwerkelijk landelijke kwalificatiestructuren uitgewerkt, voor grotere of voor meer beperkte leerdomeinen. Een deel daarvan is nog in een vroege stadium van ontwikkeling.

Landelijke kwalificatiestructuren voor basisniveaus⁶⁴

Het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde aan de hand van een 'National Core Curriculum Adult Literacy and Numeracy' een kwalificatiestructuur voor functionele geletterdheid. In de structuur zijn standaarden uitgewerkt voor alfabetische en numerieke vaardigheden, en deze vaardigheden worden gekoppeld aan competentiegebieden als burgerschap, werk, huishouden. De structuur sluit aan op het 'National Qualifications Framework' (NQF, zie verderop).

De Nederlandse kse werd door dit Engelse voorbeeld geïnspireerd. In de Verenigde Staten en Australië zijn soortgelijke systemen in ontwikkeling.

Het Amerikaanse National Institute for Literacy werkt een raamwerk uit voor competenties en vaardigheden die volwassenen zouden moeten beheersen; de 'equipped for the future standards' (eff), als referentiekader voor alfabetiseringsbeleid en -onderwijs en tegelijkertijd als systematiek voor de uitwerking van een leven lang leren. De uitwerking gaat uit van 'role maps', die weergeven wat volwassenen in verschillende rollen (werkende, ouder, burger) aan kennis en vaardigheden nodig hebben. Per rol zijn er rolindicatoren: handelingen en kernactiviteiten die voor die rol bepalend zijn. Binnen dit model zijn raamwerken uitgewerkt voor 'literacy' en 'numeracy'. Om een systeem van certificering te kunnen opzetten, wordt nu een 'national reporting system' ontwikkeld, gekoppeld aan de eff.

Australië werkte een 'National Reporting System' (NRS) uit, een toetsingssysteem dat mede als kader dient voor het ontwikkelen van programma's voor functionele alfabetisering. Het systeem kent zes competentiegebieden – persoonlijke communicatie, technische communicatie, publieke communicatie, enzovoort – elk uitgewerkt op vijf niveaus. De niveaus-1 en -2 bieden het kader voor opzet en inhoud van alfabetiseringsprogramma's.

Landelijke structuren die het totale initiële aanbod dekken

Het Verenigd Koninkrijk kent een gevarieerd geheel aan kwalificatiestructuren, van het vergaand uitgewerkte NQF in Engeland, Wales, Noord-Ierland en Schotland, dat van overheidswege geregeld wordt, tot certificeringskaders die door individuele bedrijven worden gehanteerd. Het NQF dekt het algemene zowel als het beroepsvormende en beroepskwalificerende initiële aanbod op vijf niveaus, funderend tot en met tertiair. Voor sommige kwalificaties wordt een directe relatie met beroepsstandaarden verwacht. 'Regulatory Authorities' zijn voor de opbouw verantwoordelijk en in samenwerking met sleutelgroepen zorgen ze voor een kwalificatiegeheel dat in principe de maatschappelijke behoeften in de volle breedte moet dekken. Kwalificaties zijn weliswaar beschreven in termen van competenties, maar er wordt bij aangegeven welke onderdelen van (vaak traditionele) vakken moeten worden aangelegd om het certificaat te behalen. Het NQF onderscheidt omstreeks 3.500 deelkwalificaties. Ze worden op gezette tijden aangevuld en vervangen; geldigheid is aan een termijn gebonden.

64

De voorbeelden hier zijn ontleend aan: Bohnenn et al. (2003).

Goedgekeurde kwalificaties komen op een lijst, die op een website verschijnt. Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan een opdeling van het deelsysteem voor 'National Vocational Qualifications' (NVQ) in meer beperkte units, zodat ook deelkwalificaties gecertificeerd kunnen worden. Sinds 1994 bestaat in veel grote steden een systeem van 'open learning' waarin certificaten op onderdelen van het NVQ gehaald kunnen worden (Bohnen et al., 2003). Voor certificering moeten alle kwalificaties voldoen aan een aantal gemeenschappelijke criteria. Deze betreffen de inhoud van de kwalificatie ('qualification design') en de arrangementen voor beoordelen ('assessing'), toekennen van certificaat en beschrijven van leerervaringen ('reporting'). De eerder genoemde 'Regulatory Authorities' werken ook deze criteria in samenspraak met sleutelgroepen uit. De structuur biedt daarmee ook een basis voor 'external qualification', leerwegaafhankelijke certificering. Ondanks het streven naar flexibiliteit via modulering en periodieke herziening, blijkt – mede vanwege de omvang van een en ander – de centraal georganiseerde aanpak in de praktijk toch tot verstarring te leiden. Erkenning van non-formeel en informeel leren wordt ook steeds meer in de mal van het schools georiënteerde NVQ geduwd. Diverse landen hebben, met het Engelse systeem als uitgangspunt, initiatief genomen om eigen nationale structuren uit te werken; andere lijken het vooral te gebruiken als voorbeeld van wat zij willen vermijden (Schoor, Feenstra & Duvekot, 2003).

Nieuw-Zeeland ontwikkelde in de jaren negentig een NQF specifiek voor postleerplichtige beroepskwalificering. Momenteel wordt een soortgelijk kader voor algemeen voortgezet onderwijs uitgewerkt, het 'National Certificate of Educational Achievement'. Het NQF is opgebouwd uit modules ofwel 'unit standards', geordend in een landelijke catalogus. De 'unit standards' worden uitgewerkt door deskundigen van onderscheiden beroepen of bedrijfstakken. Tien niveaus worden onderscheiden, van zeer laag tot en met 'post-graduate'. Het systeem omvat meer dan 16.000 'unit standards', geordend in 'National Certificates', 'National Diploma's' en andere documenten. Voor alle goedgekeurde kwalificaties wordt een nationaal register opgezet, dat volgens planning in 2006 gereed zal zijn. Voor alle studenten wordt een 'Record of Learning' aangelegd. Zij kunnen bij uiteenlopende (geaccrediteerde) aanbieders – onder meer via afstandsonderwijs – en gespreid over jaren NQF-credits verzamelen, tot kwalificering voor een bepaald beroep op een bepaald niveau gehaald is.

Landelijke structuren voor beroepscompetenties

Zowel in de hierboven beschreven Britse als in de Nieuw-Zeelandse systematiek, waar de kwalificatiestructuur het hele initiële aanbod dekt, zijn voor beroepscompetenties aparte deelstructuren voorzien.

Nederland kent, naast de kse (waarin ook de algemene leerwegen algemeen vormend onderwijs/vwo voor volwassenen zijn opgenomen), de kwalificatiestructuur beroeps- onderwijs. Deze is voor het middelbaar beroepsonderwijs uitgewerkt, maar wordt ook door diverse bedrijven en onderwijsinstellingen gebruikt als beoordelingsstandaard in het kader van opscholing van medewerkers. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van een evc-aanpak (zie paragraaf 6.4). Voor officiële certificering (diplomering) op basis van deze kwalificatiestructuur moeten deelnemers alle onderdelen die bij een bepaalde opleiding (CREBO⁶⁵-nummer) horen, hebben afgerond. Hoewel hierbij elders verworven competenties meegerekend kunnen worden, maakt dit de structuur weinig flexibel.

In Ierland wordt erkenning van competenties voor een deel aan de eerder besproken NQF-structuur gekoppeld. Hiervoor zijn 'Education and Training Awards Councils' verantwoordelijk, op het niveau van secundair respectievelijk hoger onderwijs. Zij werken vanuit het onderwijssysteem. Daarnaast is op het terrein van certificering de 'Irish Training Authority' actief (FAS), die geen cursussen maar vaardigheden en competenties certificeert. Deze aanpak is gebaseerd op inventarisatie van competenties die in de werkvelden gevraagd worden. FAS beperkt zich voornamelijk tot enkele sectoren. Een nationale aanpak is in ontwikkeling⁶⁶.

Zwitserland kent een duaal stelsel voor beroepsonderwijs, en heeft voor het desbetreffende onderwijs een modulair systeem ontwikkeld. Dit systeem voorziet in de mogelijkheid om relevante beroepservaring die buiten de formele trajecten verkregen werd, formeel te certificeren. De curricula en exameneisen van het reguliere stelsel fungeren min of meer als kwalificatiestructuur (zie verder ook paragraaf 6.4).

In Noorwegen maakt de Wet op het beroepsonderwijs een formele erkenning mogelijk van competenties die in een baan worden opgedaan. De overheid bereidt regionale 'competence boards' voor waar documentatie van werkervaring en werkgerelateerd leren kan worden aangeleverd en non-formeel leren kan worden beoordeeld⁶⁷. Ook lijken (voorzover uit de rapportage valt af te leiden) curricula en exameneisen van het reguliere stelsel als kwalificatiestructuur te fungeren.

Finland kent een systeem van 'competence-based qualifications', naast diploma's en certificaten voor algemeen of beroepsgericht secundair onderwijs, gekoppeld aan het doorlopen van de betreffende opleiding. Met 'qualifications' doelt men hier op omvattende competentiegehelen, die met min of meer eigenstandige diploma's of certificaten worden afgerond. De nadruk ligt op competenties die op werkervaring gebaseerd zijn⁶⁸. Het systeem wordt specifiek voor postinitiële opleidingen uitgewerkt, en maakt het mogelijk leertrajecten aan werkervaring aan te passen. De opleiding als zodanig blijft echter essentieel voor de certificering; het is niet de bedoeling certificaten uitsluitend op grond van werkervaring te verlenen. Het systeem van 'competence-based qualifications' waar postinitiële opleidingen mee werken zou uiteindelijk geïntegreerd worden met de kwalificaties die de initiële opleiding verstrekt.

Tot zover de kwalificatiestructuren op landelijk niveau. Certificering op basis van een landelijk geldende kwalificatiestructuur is niet in alle gevallen nodig en soms zelfs niet wenselijk (zie de hierboven genoemde risico's van breed uitgewerkte structuren). Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van meer toegespitste uitwerkingen. Voorbeelden stammen uit de beroepssfeer, maar in principe kunnen ook in andere sferen competentiestandaarden en -raamwerken worden uitgewerkt (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, inburgering; zie Bax & Moens, 1997, respectievelijk Van Dam, 2003).

6.3.2 Branchegerelateerde standaarden

Sommige branches hanteren nadrukkelijk een eigen set van beroepskwalificaties en beoordelingscriteria. Vaak worden deze aan een landelijke kwalificatiestructuur gerelateerd: in Nederland branche-instituten als Vakopleiding Procesindustrie, SBW (het nationaal opleidingsorgaan voor de infrastructuur), enzovoort. In andere gevallen gaat het niet

66 *Schuur et al. (2003).*

67 *Vermeld in het Noorse landenrapport over financiering.*

68 *Vermeld in het Finse landenrapport over financiering.*

om formele kwalificaties zoals omschreven in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs op basis van de WEB, maar om het vaststellen van de aanwezigheid van competenties die voor een carrière (in of buiten een bedrijf) relevant zijn. Deze aanpak biedt aanknopingspunten voor human-resource management en competentie management in bedrijven. Zo bestaan verschillende systemen naast elkaar die wel op hetzelfde terrein betrekking hebben, maar in feite nauwelijks op elkaar zijn afgestemd (Van den Dungen et al., 2003).

Frankrijk kent in dit opzicht het meest uitgewerkte systeem: de 'bilan de competence', voor erkenning van werkrelevante competenties die niet via reguliere trajecten verworven werden (zie ook paragraaf 6.4). Deze balans is gekoppeld aan een databank van beroepen met daaraan gekoppelde taakbeschrijvingen, uitgewerkt door branchedeskundigen. Naast de overheid spelen sociale partners een belangrijke rol bij de opbouw van het geheel. Diverse instanties kunnen certificaten verstrekken: ministeries, universiteiten, arbeidsmarktsectoren en Kamers van Koophandel. Standaarden die daarbij gehanteerd worden, dienen bij de 'Commission National de Certification Professionnelle' te worden geregistreerd. Het systeem is inmiddels uitgedijd en flexibiliteit en transparantie laten te wensen over. De door de sectoren afgegeven certificaten houden het meest met arbeidsmarktontwikkelingen rekening; ze zijn niet aan de nationale onderwijsprogramma's verbonden (Cox, 2002; Schuur et al., 2003).

In Noorwegen richt de organisatie Det Norske Veritas (DNV) zich op certificering van producten en processen, maar ook van personen. Het persoonscertificaat garandeert beroepskwalificaties en is een kwaliteitskeurmerk. Inmiddels vindt voor een groot aantal branches persoonscertificering plaats. De DNV heeft een kleine vijftig bekwaamheidsprofielen uitgewerkt, voor onder meer kabelleggers, lassers, taxateurs, secretaresses, remedial teachers (Hövels, Frietman & Vink, 2002). Nederland kent een soortgelijke persoonscertificering, zij het in beperktere aantallen branches.

6.3.3 Lokale beoordelingskaders

Bij competentie management in het bedrijfsleven wordt gewerkt met competentieprofielen of -standaarden waaraan medewerkers moeten voldoen. Bij zulke profielen bestaat overlap met landelijke en algemene sectorale standaarden, maar ze zijn vaak voor een groot deel bedrijfsspecifiek. Bedrijfsoverstijgend civiel effect blijft beperkt (Klarus, 2000). Het bedrijfsspecifieke karakter van competentieprofielen werkt ook door bij werving van nieuwe werknemers. Onder meer in een situatie van bemiddeling (uitzendbureaus, reïntegratie) is het vaak nodig naar bevind van zaken te kunnen handelen. Hierbij speelt de naam en status van de bemiddelaar een grote rol. Het is dan ook vaak een kwestie van op gezag aannemen van het oordeel van de bemiddelaar door de werkgever, dat iemand voldoende gekwalificeerd is voor de baan in kwestie. Het afgegeven oordeel is dan voldoende om iemand aan betaald werk te helpen. Tijd en financiën laten het vaak ook niet toe om een formeel diploma te verwerven, ook al omdat opleidingsinstituten die gerechtigd zijn diploma's af te geven, vaak weinig flexibel zijn en niet in staat om maatwerk te leveren. Bemiddeling in combinatie met evc en eventueel aanvullende opleiding leveren vaak deels branche- en bedrijfsgebonden, deels instituutgebonden certificaten op. Voor beide geldt dat ze in formele zin buiten het bedrijf of buiten het netwerk van het instituut geen geldigheid hebben. Niettemin is de ervaring van bemiddelaars dat dergelijke certificaten wel degelijk meetellen bij het verwerven van een baan⁶⁹. Er zijn overigens

ook organisaties, zoals de Sociale Werkvoorziening, die voor zeer laaggeschoolden wel mikken op een verbinding met een landelijke kwalificatiestructuur. Het niveau mbo-1 is dan richtpunt voor evc-trajecten (Verhaar, 2002).

6.4 Certificering en evc

Evc is een relatief nieuwe benadering van certificering. Europese Raad en Commissie zien inmiddels voor evc een duidelijke rol weggelegd bij de bevordering van een leven lang leren⁷⁰. De ontwikkelingen beginnen in Europa het stadium van intenties te overstijgen, maar grotendeels gaat het nog om experimenten en pilots (De Roij van Zuidewijn, 2003). Dat geldt ook voor Nederland. Toch meldt de meest recente evc-monitor dat het aantal deelnemers aan evc-procedures inmiddels de 6.000 overschrijdt⁷¹. In het onderwijs maken ROC's van evc gebruik om instromers maatwerk te kunnen bieden (voornamelijk via vrijstellingen binnen reguliere trajecten). In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2000 bepleit het ministerie van OCW een evc-systematiek voor het hoger onderwijs⁷². Voor uitbouw van de systematiek en het stimuleren van de toepassing op het niveau van branches en sectoren is sinds 2001 het Kenniscentrum EVC actief.

6.4.1 Het principe

Evc maakt, evenals certificering in het algemeen, competenties zichtbaar waarover een individu beschikt en zorgt voor beoordelen en waarderen van die competenties en voor publieke erkenning ervan. Essentieel voor evc is echter dat de erkenning onafhankelijk van de gevolgde leerweg tot stand komt, zodat ook opbrengsten van non-formeel en informeel leren voor certificering in aanmerking komen. Hoewel het begrip in Nederland soms gereserveerd wordt voor erkenning van competenties binnen de kwalificatiestructuur van de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), hanteert de raad evc hier in meer algemene betekenis⁷³. Belangrijk voor een leven lang leren – en binnen de kwalificatiestructuur-bve nog onvoldoende gerealiseerd – is de mogelijkheid tot maatwerk die evc biedt bij het inpassen van competenties in leer- en loopbaantrajecten.

De evc-methodiek kent drie hoofdprocessen (Van den Dungen et al., 2003):

- zichtbaar of herkenbaar maken van competenties;
- beoordelen van aldus zichtbaar gemaakte competenties; en
- verbinden van de beoordeling aan erkenning door derden.

De eerste twee processen zijn nauw met elkaar verbonden. Het derde element dat bij evc essentieel is, het verbinden van de beoordeling aan erkenning door derden, heeft te maken met duidelijkheid voor de buitenwereld over de kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van de beoordeling. Op dit aspect gaat paragraaf 6.5 verder in. In veel gevallen, en bij het streven naar bevordering van een leven lang leren per definitie, is naast de drie hier genoemde processen een vierde proces van belang: de koppeling aan verder leren, ofwel evc als basis voor de uitwerking van een passend vervolgtraject.

⁷⁰ Op dit moment wordt ook voor non- en informeel leren de mogelijkheden tot 'Valueing learning: assessment and standards' onderzocht door een van acht werkgroepen van de Europese Commissie die het Europese beleid ten aanzien van een leven lang leren concretiseren.

⁷¹ Informatiebulletin van het Kenniscentrum en het Empowerment Centre EVC, augustus 2003.

⁷² Zie ook: Thomas, Van Broekhoven & Frietman (2000).

⁷³ Hóvells & Romijn (2003) onderscheiden 'evc-toepassingen' naast 'evc-achtige' toepassingen. De eerste sluiten aan bij de kwalificatiestructuur van de bve-sector en zijn overheidserkend; 'evc-achtig' reserveren ze voor andere, niet door de overheid erkende standaarden die bijvoorbeeld op branche- of bedrijfsniveau gehanteerd worden, bij inburgering, vrijwilligerswerk, enzovoort.

Evc-projecten in Nederland zijn meestal nog aan te merken als pilots. Een voorbeeld:

De SBW als opleidingsorgaan voor de grond-, water- en wegenbouwsector startte eind 2001 een pilot voor aankomend straatmaker (niveau mbo-2), een project waarin straatmakers via een evc-procedure een diploma konden verwerven. Voor toelating waren tenminste vijf ervaringsjaren vereist. Het project bestond uit vier fasen: instroom, herkennen van ervaringen, erkennen van ervaringen, en acties voor vervolg. In de vorm van een gesprek tussen de opleidingsadviseur van SBW en de werkgever werd een eerste oriëntatie op competenties uitgevoerd, aan de hand van een lijst met activiteiten die door de kandidaat in diens baan al of niet werden uitgevoerd. Vervolgens diende de kandidaat een aantal proeven van bekwaamheid af te leggen in een assessment-achtige opstelling. De proeven werden beoordeeld door personen die normaliter voor de SBW als examiner werken. De pilot trok ruim zestig deelnemers. Een klein aantal haakte af, drie personen bleken na afloop niet volledig gekwalificeerd en kregen deelcertificaten en een scholingsadvies. De overigen verwierven het diploma aankomend straatmaker op mbo-2-niveau. SBW onderzoekt momenteel mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en toepassing van evc op hun scholings- en werkgebied⁷⁴.

In diverse branches zijn zulke initiatieven ontwikkeld. Verder wordt bij reïntegratie met evc gewerkt, met name in het kader van herscholing. Het principe wordt voor nieuwkomers toegepast, bijvoorbeeld in het artsenproject SIBIO (Stichting voor Interculturele Bedrijfsaspecten en Intercultureel Ondernemerschap), dat medici en paramedici begeleidt. Assessmentcentra voor zij-instroom in het onderwijs en in de zorg passen evc toe. Evc wordt ingezet bij personeelsbeleid en competentie management in organisaties, en bij kwaliteitszorg in de vorm van persoons certificering (Hövels et al., 2002; Van den Dungen et al., 2003).

Beoordeling van leeropbrengsten die non-formeel en informeel zijn opgedaan, is vooral gedrags- en criteriumgericht. Diverse bronnen en beoordelingswijzen worden daarbij gebruikt: instrumenten als assessmentcenter-methode, praktijkopdrachten en werkstukken, toetsen, zelfbeoordelingen, persoonlijkheidsonderzoek en interviews⁷⁵. In een portfolio kunnen leerervaringen worden gedocumenteerd, via producten, beoordelingen, en 'bewijsstukken' als logboeken, presentaties, papers en foto's van werkstukken. Ook vermelding van bestuurswerk, hobby's, clubdeelname, enzovoort kunnen worden ingevoegd (Van Ginkel, 2000). Ze kunnen in een portfolio worden gebundeld. Portfolio's kunnen gedurende de verdere (leer)loopbaan telkens geactualiseerd worden, een opzet die past bij het principe van een leven lang leren⁷⁶. De Europese Commissie werkte kortgeleden een algemeen format voor dergelijke portfolio's uit. In Nederland zijn onder meer het Kenniscentrum EVC en de Citogroep bij de systematisering van de portfolioaanpak actief.

6.4.2 Evc internationaal

In verschillende landen (bijvoorbeeld Zwitserland, Noorwegen, Frankrijk, Zweden) is het recht op erkenning van (beroeps)competenties die buiten het regulier systeem zijn verworven, wettelijk vastgelegd en wordt evc daarbij als optie gezien⁷⁷. Wereldwijd zijn evc-ontwikkelingen te signaleren – meestal in een zeer pril stadium, maar op zijn minst

⁷⁴ Informatiekrant nr. 10 (juni 2003) van het Kenniscentrum EVC; Draaiboek EVC aankomend straatmaker, juni 2003 van de SBW.
⁷⁵ Toelichting op deze methoden is te vinden bij Van den Dungen et al. (2003), p. 47 en verder

⁷⁶ Overigens worden aan diploma's van reguliere opleidingen ook steeds vaker portfolio's toegevoegd; omdat programma's van steeds diverser worden, verliezen de diploma's aan informatiewaarde. Zie verder over portfolio's: Raanhuis, Kamphuis & Pijls (2003).

⁷⁷ 'Validation d'Aquis'; 'recognition of Prior Learning' (RPL); 'Assessment of Prior Learning' (APL); 'Assessment for Prior Experiential Learning' (APEL); 'Experiential Learning Assessment'; 'Prior Learning Assessment and Recognition' (PLA/PLAR).

wordt over het principe nagedacht. Zuid-Korea meldt slechts dat voor de erkenning van non- en informeel leren geen systeem voorhanden is. Landen als Duitsland en Oostenrijk onderkennen het belang van non-formeel en informeel leren, maar zien vooralsnog veel problemen als het gaat om uitwerking van methoden voor erkenning. Wel biedt sinds jaar en dag het principe van de (op het reguliere opleidingsmodel geënte) 'Externenprüfung' mogelijkheid tot kwalificering. Bij de meeste landen wordt evc gebruikt om non-formele en informele leeropbrengsten in het reguliere onderwijs- en opleidingsstelsel in te passen (Bjørnavold, 2001). Zweden ziet evc als belangrijk onderdeel van de infrastructuur voor het 'Adult Education Initiative' (eerder in hoofdstuk 5 al genoemd); maar het doel is vooral om postinitiële leerwegen, die in principe op het initiële stelsel geënt zijn, op de aanwezige competenties af te stemmen (Öhlund & Ragnarsson, 2002). Ierland neemt een soortgelijke positie in, zij het dat een ontwikkeling op gang komt waarbij evc zich ook richt op vaardigheden en competenties die in de werkvelden gevraagd worden maar los staan van regulier aanbod. In Noorwegen bestaat een stelsel als de Duitse 'Externenprüfung': competenties die in een baan worden opgedaan, worden getoetst via praktijkexamens als in het reguliere onderwijs en aanvullende examens over de theorie van het vak. Daarnaast worden 'Nationale Procedures' uitgewerkt voor documentatie van onder meer werkervaring en -competenties; deze berust op cv, zelfassessment en beoordeling door werkgevers, en kan tot een 'Kompetanse attest' leiden.

Frankrijk introduceerde in 1990 erkenning van eerder leren als basis voor het recht op algemene en beroepsgerichte vorming. In de praktijk blijkt het voornamelijk te worden toegepast door werkgevers bij de organisatie van afgepaste duale trajecten die tot een erkend vakdiploma moeten leiden (Carlton, 2001). Mogelijkheid tot erkenning van formele kwalificaties bieden de wetten 'Validation des Acquis Professionnels' (VAP) en 'Validation des Acquis de l'Experience' (VAE). Beide beogen non-formeel en informeel verworven competenties te valideren, waarbij de VAP zich specifiek op werkervaring richt. De competenties in kwestie tellen vervolgens mee bij certificering van de relevante formele opleiding; daarmee wijkt het stelsel niet af van de hierboven genoemde initiatieven. Naast VAE en VAP werd echter ook de 'Bilan de Compétences' ontwikkeld. Deze is niet in de eerste plaats op formele erkenning en certificering gericht, maar biedt personen de mogelijkheid om competenties die via werkervaring of zelfstudie verkregen zijn, zichtbaar te maken met het oog op passende inzet binnen een bedrijf en op verdere loopbaanontwikkeling. Competenties worden in kaart gebracht via een combinatie van zelfassessment, interviews, schriftelijke toetsing en simulatie van werksituaties. Ze worden vervolgens gerelateerd aan competenties die voor beroepsoriëntatie of beroepsuitoefening in een bepaalde branche nodig zijn, en een plan voor verdere ontwikkeling wordt uitgewerkt. Daarbij wordt ook loopbaanondersteuning gegeven. De aanpak is gericht op het helpen vaststellen van professionele vaardigheden voor verdere loopbaanontwikkeling en inzet van vaardigheden in het bedrijf, niet op vergelijkende oordelen aan de hand van nationale kwalificatiestandaarden. Eindresultaat van de 'bilan' is een 'document de synthèse', persoonlijk eigendom van de kandidaat. Deze kan, door zijn (of haar) sterke punten te plaatsen in de context van een beroep of de arbeidsmarkt in het algemeen, maximaal gebruik maken van zijn mogelijkheden. Het instrument heeft een sterk formatief karakter (Bjørnavold, 2001; Cox, 2002; Schuur et al., 2003). De competentiebalansen worden door zowel publieke 'Centres Interinstitutionnels de Compétences' als door private centra opgesteld. In de centra zijn psychologen, arbeidsadviseurs, taakanalisten en werkvelddeskundigen werkzaam. Ieder Frans departement moet tenminste één dergelijk centrum hebben.

Zwitserland kent een duaal stelsel voor beroepsonderwijs, en heeft dit onderwijs modulaair opgezet. Onder de naam 'CH-Q'⁷⁸ is een integraal systeem voor het erkennen van verworven competenties uitgewerkt⁷⁹. Doel ervan is individuele ontwikkeling en loopbaanvorming in opleiding en beroep, en bevordering van flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt. Het systeem omvat de aanleg van portfolio ('Qualificationsbuch'), assessment, loopbaanvorming, kwaliteitsborging en begeleidende opleidingsprogramma's. Het voorziet in de mogelijkheid om relevante beroepservaring die buiten de formele trajecten werd opgedaan, formeel te certificeren. De gebruiker van het kwalificatieboek verzamelt en ordent daarin naar eigen inzicht alle persoonlijke bewijzen van competentie die van belang kunnen zijn; niet alleen vanuit opleiding en beroepservaring, maar ook vanuit bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, burenhulp, het oordeel van een cursusleider, bestuurlijke functies. Naast vakcompetenties worden ook persoonlijke en sociale competenties in kaart gebracht. Op basis van het overzicht kunnen doelgericht kwalificatieprofielen worden opgesteld, die voor sollicitatie of verdere opleiding relevant zijn. Een 'kwalificatiebalans' maakt een en ander overzichtelijk. De gebruiker beslist zelf hoe het kwalificatieboek wordt ingezet bij werk of loopbaanontwikkeling. Voor steun bij loopbaanontwikkeling zijn vaklieden, docenten, psychologen, adviseurs van arbeidsbureaus en anderen te benaderen die hebben deelgenomen aan het CH-Q opleidingsprogramma voor ondersteuners. CH-Q ontwikkelt ook instrumenten en procedures om competenties vast te stellen en te valideren. (Geaccrediteerde) aanbieders van het CH-Q model stellen zelfstandig de competenties en kwalificaties vast. Via evc is ook het reguliere beroepsonderwijs toegankelijk voor volwassenen. Daartoe moet de kandidaat aan de hand van de bestaande kwalificaties zelf vaststellen welke competenties nog ontbreken, waarna een examen kan worden aangevraagd. Dit omvat een theoretisch en een praktijkgedeelte, het eerste te examineren binnen het regulier beroepsonderwijs, het tweede op de werkplek af te leggen, ter beoordeling van inspecteurs van de 'Berufsverbände'.

6.5 Borging van civiel effect

De civiele waarde van certificering hangt van twee zaken af:

- Ten eerste is bij de buitenwacht vertrouwen nodig dat de kwaliteiten waar een certificaat van getuigt, inderdaad relevante kwaliteiten zijn. Dit vertrouwen hangt af van de gehanteerde beoordelingskaders, kwalificatiestructuren of anderszins, die in paragraaf 6.3 besproken werden. Essentieel is dat bij de uitwerking van beoordelingskaders de groepen betrokken worden – onder meer vervolgopleidingen en werkvelden – die belang hebben bij de kwalificaties die de certificering moet dekken. Flexibiliteit en transparantie zijn verdere voorwaarden.
- Ten tweede moet erop vertrouwd kunnen worden dat de kwaliteiten waar een certificaat voor staat, inderdaad bij de gecertificeerde aanwezig zijn.

Om de buitenwereld te overtuigen van het daadwerkelijk bestaan van gecertificeerde kwalificaties, zijn er in essentie twee mogelijkheden.

- Aan de ene kant is er het streven naar een zo objectief en methodologisch verantwoord mogelijke beoordelingsaanpak die voldoet aan eisen van betrouwbaarheid en validiteit. Juist bij beoordeling van opbrengsten van non-formeel en

78
79

*Schweizerisches Qualifikationsprogramm zur Berufslaufbahn.
Zie Schuur et al. (2003).*

informeel leren wordt dit, zo mogelijk nog sterker dan bij beoordelingen van formele opleidingen, als panacee gezien (Bjørnåvold, 2000)⁸⁰. Dit heeft echter zijn grenzen: niet alle competenties en niet alle aspecten die bij een specifieke competentie van belang zijn, laten zich op deze wijze beoordelen. Impliciete kennis, houdingsaspecten (integriteit, interesse) en persoonlijke kwaliteiten (zorgzaamheid, doorzettingsvermogen, contactuele eigenschappen) zijn moeilijk in objectieve, gestandaardiseerde toetsing te vangen. Problemen in dit opzicht zijn weliswaar op diverse manieren te ondervangen (multi-rating, simulaties met assessment door professionals en dergelijke meer; zie paragraaf 6.3). In hoeverre dit daadwerkelijk bepalend is voor vertrouwen is moeilijk vast te stellen; methodologische finesses zijn nauwelijks aan de buitenwereld duidelijk te maken.

- Uiteindelijk staat of valt vertrouwen in certificering met vertrouwen in certificerende personen of instanties. Hierover gaat deze paragraaf.

Young (2003) signaleert, met name in Angelsaksische landen, een te exclusieve gerichtheid op kwalificatiestructuren die met objectief aantoonbare competenties gevuld zijn. Het risico is dat instellingen zich beperken tot leren dat op die manier getoetst en gecertificeerd kan worden. Dit gaat ten koste van authenticiteit van beoordelingstaken en essentiële maar moeilijk meetbare kwalificaties komen in het gedrang. Hij bepleit daarom vooral te investeren in 'communities of trust', waarin een band wordt opgebouwd tussen certificeerders en groepen die bij certificering belang hebben: lerenden, bedrijven, aanbieders, certificeringsinstituten en overheid. Daarbij dient een balans te worden gezocht tussen de belangen van de betrokkenen. Institutionele inbedding van het certificeringsproces is daarvoor essentieel, en wet- en regelgeving kan ondersteunend zijn. Draagvlak op grond van bekendheid, communicatie en positieve ervaringen met certificeerders en gecertificeerden zijn minstens zo belangrijk.

Bij de uitwerking van dit principe zijn internationaal verschillende benaderingen te zien, en de (eind)verantwoordelijkheid voor beoordeling en certificering is op verschillende niveaus gesitueerd: onderwijsinstellingen, autoriteiten op landelijk niveau, private instanties, werkgeversorganisaties en accreditatie-instanties.

Klassiek is uiteraard de koppeling van opleiden en certificeren. Opleidingen hebben van oudsher twee functies: ze brengen kennis, vaardigheden en attitudes, ofwel competenties bij, en ze certificeren die competenties. De waarde van de uitgereikte certificaten of diploma's is op beide gebaseerd. Omwille van de kwaliteit van opleidingsaanbod en -proces worden aan opleiders bevoegdheidseisen gesteld en de feitelijke kwaliteit van het gebodene wordt door bijvoorbeeld inspectie of accreditatie-instanties vastgesteld. Vervolgens worden aan de toetsing van resultaten eisen gesteld (representativiteit en validiteit van opgaven, objectiviteit, standaardisering en betrouwbaarheid); en om de kwaliteit van die toetsing te checken en onafhankelijkheid te garanderen wordt toetsing voor een deel via centrale examens geregeld dan wel via externe legitimering. Deze koppeling van opleiding en certificering, of het nu om regulier onderwijs gaat of om bijvoorbeeld brancheopleiding, is in veel landen de exclusieve route naar civiele erkenning. Voorbeelden hiervan werden in paragraaf 6.4.2 genoemd. In sommige landen blijft het verlenen van civiel effect voorbehouden aan aanbieders die door de staat erkend zijn. Andere landen hebben een gemengd model. Zo kunnen in Zwitserland beoordeling en

⁸⁰ Zie ook *Onderwijsraad (2002a)*.

certificering in het CH-Q model zowel plaatsvinden bij door de staat erkende aanbieders, als bij aanbieders die door brancheorganisaties dan wel door vakkringen zijn geaccrediteerd (Schuur et al., 2003). In Nederland worden beroepskwalificaties en diploma's in het reguliere onderwijs verworven, en daarnaast zijn particuliere opleidingen actief, al dan niet door de overheid erkend of aangewezen dan wel door branche-instituten geaccrediteerd. In Amerika betreden steeds meer private aanbieders de markt voor diensten die voorheen tot het domein van het reguliere onderwijs werden gerekend; er ontstaat toenemende concurrentie tussen de nieuwe private certificeringsaanbieders en de traditionele onderwijsinstellingen. Vooral in de ict-branche heeft de certificatie door private aanbieders een hoge vlucht genomen.

Bij toename van leerwegaafhankelijke certificering wordt de koppeling tussen opleiding en certificering doorbroken. Controle op de kwaliteit van de opleiding vervalt grotendeels, waardoor meer nadruk komt te liggen op de kwaliteit van beoordelings- en certificeringsprocedures. In sommige gevallen blijft het recht op certificering en toekenning van civiel effect voorbehouden aan opleiders die (landelijk of binnen de branche) erkend zijn. Het beoordelen van competenties en het toekennen van diploma's met civiel effect wordt echter toenemend ook een zaak voor de markt. Een voorbeeld vormt de Amerikaanse 'Educational Testing Service' (ETS). Deze organisatie, in eerste instantie gericht op testen voor reguliere onderwijsprogramma's in de Verenigde Staten, brengt inmiddels ook toetsen als TOEFL ('Test of English as a Foreign Language'), en streeft naar internationale verbreding (testprogramma's voor Europa, Latijns-Amerika, Azië). Pendant van een dergelijke ontwikkeling zijn organisaties die zich toeleggen op 'test preparation', bijvoorbeeld Kaplan Inc., dat programma's verzorgt van primair tot high-schoolniveau, 'college entrance' en geselecteerde tertiaire en professioneel certificerende diploma's toe.

Kwaliteitsborging van certificerende instanties geschiedt in het algemeen via accreditatie. De verantwoordelijkheid hiervoor kan op verschillende niveaus gesitueerd zijn. Ook de standaarden die bij de accreditatie gehanteerd worden, lopen uiteen. Een internationale oriëntatie ('quick scan') op instanties voor en standaarden bij accreditering bieden Kirschner, Joosten-ten Brinke en Bezemer (2003).

In het Verenigd Koninkrijk bestaan 'regulatory authorities' die voor certificering en certificaten in het kader van het NVQ criteria ontwikkelen waaraan instanties moeten voldoen die opleidingsonafhankelijk certificeren ('external qualifications' bieden). Validiteit en betrouwbaarheid worden onder meer gewaarborgd door gedetailleerde specificaties en opleidingseisen aan beoordelaars. Deze zijn bovendien gebonden aan een gemeenschappelijke code betreffende het certificeringsproces. De autoriteiten zien er systematisch op toe of de praktijk van 'awarding bodies' aan de gestelde criteria voldoet, en letten op consistentie van standaarden tussen diverse certificeerders.

In Frankrijk namen de Kamers van Koophandel en Industrie het initiatief om procedures en normen voor beoordeling op te stellen, los van het gevestigde onderwijs- en opleidingsstelsel. De Europese norm EN45013 inzake procedures voor diplomering van personeel is hierbij het uitgangspunt. De publieke 'Centres Interinstitutionnels de Compétences' die voor het opstellen van de competentiebalansen ('bilan de compétence') verantwoordelijk zijn, ondergaan een jaarlijkse audit door financiële autoriteiten en accountants. Deze toetsen ook op gebruik van reguliere procedures, instrumenten, verplichte follow-up van

kandidaten, en bevoegdheden van beoordelaars (Cox, 2002). Merkwaardig is overigens dat voor het opstellen van een 'bilan' ook gebruik gemaakt kan worden van niet-erkende, private centra die niet aan de normering hoeven te voldoen.

In België zijn de cursussen die de publieke organisatie FOREM voor werkenden en werkzoekenden organiseert, bij wijze van kwaliteitsborging ISO 9001 gecertificeerd. Lang niet altijd wordt op wettelijke erkenning van certificaten gemikt. Certificering kan dan neerkomen op het verstrekken van een getuigschrift van via theoretische en praktijkproeven geëvalueerde competenties, maar ook beperkt blijven tot een attest van aanwezigheid bij bepaalde cursussen. Dergelijke certificaten hebben 'effets de notoriété ou effets négociés, non des effets de droit'.

In Nederland geschiedt certificering in uiteenlopende gevallen volgens de norm NEN 450143. Daarin is vastgelegd waaraan certificerende instanties bij certificering van personen moeten voldoen (Van den Dungen et al., 2003). In Nederland is de Raad voor Accreditatie op dit terrein actief. Deze accrediteert (onder meer) instellingen en organisaties die in overeenstemming met deze norm vakbekwaamheid certificeren. Elders zijn ISO-normen en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit en de European Foundation for Quality Management (INK-EFQM-model) voor normering het uitgangspunt. Een andere benadering volgt CEDEO, een organisatie die opleidingen, maar bijvoorbeeld ook bureaus voor werving en selectie op basis van klanttevredenheidsonderzoek erkenning verleent.

6.6 Effecten van certificering op een leven lang leren

Het belang van certificering voor een leven lang leren ligt erin dat individuen erdoor aanzegget worden tot investering in leren. Nieuwe manieren voor certificering, met evc-procedures, zouden hierbij een belangrijke rol spelen. Hoewel de onderbouwing van deze aannames beperkt en gefragmenteerd is, is het op zijn minst waarschijnlijk dat certificeren inderdaad tot verder leren stimuleert. Livingstone (2000) signaleert op grond van een Canadese survey dat volwassenen, meer dan doorgaans verwacht wordt, belangstelling hebben voor leren, en dat ruim 60% van diegenen die (nog) niet deelnemen, zou deelnemen als zij de kwalificaties die voor de toegang tot leeractiviteiten nodig zijn en die zij in feite al bezitten, erkend konden krijgen. Bjørnavold (2000) stelt dat viervijfde van de werkenden in Noorwegen behoefte heeft aan een formele beoordeling (certificering) van hun leerervaringen maar tevens aan formeel onderwijs. Met name laaggeschoolden geven aan dat mogelijkheden tot certificering veel verschil zouden maken. Veel deelnemers aan evc-procedures noemen als eerste doel daarvan het verkrijgen van een certificaat. Uit diverse case-studies die zijn verricht naar de praktijk van evc in Nederland komt naar voren dat de deelnemers evc ervaren als een toets van wat je al kent en kunt, maar ook als een sprong naar verder leren (Verhaar, 2002). De in diverse rapporten beschreven case-studies (Verhaar, 2002; De Roij van Zuidewijn, 2002) maken melding van uitspraken van evc-deelnemers in deze geest. Oordelen van derden over effecten bij deelnemers laten soortgelijke uitspraken zien (groter zelfvertrouwen gekregen: Hövels & Romijn, 2003).

Ter illustratie:

De Noorse schoonmaakbranche heeft traditioneel een lage scholingsgraad. Kennis van materialen, chemicaliën en machines is gering en veelal onvoldoende. De schoonmakers waren zeer afhankelijk van de verkopers van materialen en dergelijke voor de informatie daarover. Zowel de branche als de schoonmakers zelf voelden behoefte aan scholing. In 1994 echter werd de branche erkend in de 'Vocational Training Act'. Deze wettelijke erkenning bracht in toenemende mate het besef dat scholing nodig was. De 'Workers Educational Association' (AOF) in Noorwegen heeft actief gelobbyd om het branchecertificaat geregeld te krijgen onder artikel 20 van voornoemde wet. Dit artikel voorziet in een gedocumenteerde meting die volwassenen toestaat examen af te leggen voor het branchecertificaat op dezelfde manier als in het leerlingwezen, maar zonder dat er van een formele leerlingstatus sprake is. Sinds de AOF cursussen aanbiedt voor de schoonmaakbranche is een groot aantal cursussen verzorgd. De gemiddelde leeftijd van de examenkandidaten is 40 jaar. Hun scholingsgraad ligt niet hoger dan eerste fase voortgezet onderwijs. Veel schoonmakers hebben de school in geen twintig of dertig jaar meer gezien. De AOF steekt veel energie in het motiveren van de schoonmakers en met name maken ze duidelijk dat onderwijs aan volwassenen een geheel andere zaak is dan onderwijs aan kinderen. De cursussen werden zorgvuldig afgestemd op de mogelijkheden en wensen van de werkenden. Tijdens de cursus neemt het zelfvertrouwen en geloof in eigen kunnen proportioneel toe. Een effect is onder meer dat cursisten nieuwe taken en meer verantwoordelijkheid in het werk kregen. Inmiddels worden voor de betreffende groep ook meer gespecialiseerde cursussen aangeboden – en gevolgd – die op het branchecertificaat voortbouwen⁸¹.

Niet alle werkenden, vrijwilligers en andere personen die maatschappelijk actief zijn hebben er behoefte aan hun leerervaringen te doen certificeren (Nafzger, 2002). Werkgevers kunnen bovendien vrezen dat certificering ook de concurrent de kwaliteiten van werknemers duidelijk maakt. Ook moet hier gewezen worden op de verwachting dat certificering mensen zou afschrikken om aan leeractiviteiten deel te nemen. Zo komt uit analyse van Ierse initiatieven voor flexibele leer- en accreditatiearrangementen naar voren dat veel programma's certificeren vermijden, zeker als het om laaggeschoolden gaat met een historie van afgebroken opleidingen. In de praktijk lijkt dit echter mee te vallen. Evaluatie van Engelse 'Skills for Life' programma's laat althans zien dat – in tegenstelling tot wat verwacht werd – driekwart van de deelnemers positief was over de toetsen, ook al vonden ze die niet makkelijk. (Department For Education and Skills, 2002). Overigens staat certificering niet altijd voorop.

In de vorige paragrafen kwamen drie elementen aan de orde die bij certificering voor een leven lang leren van belang zijn: de uitwerking van beoordelingskaders, de uitwerking van een evc-opzet, en de borging van het civiel effect van certificering. Voor elk daarvan werden uitwerkingen beschreven die internationaal werden aangetroffen. Bij voorkeur zouden ervaringen met deze uitwerkingen ook informatie moeten bieden over wat precies certificering effectief maakt voor een leven lang leren. Op dat punt ontbreekt in feite informatie. Er is iets bekend over de relatie tussen kenmerken van kwalificatiestructuren en de mogelijkheden die ze bieden om evc toe te passen (niet te omvattend bijvoorbeeld), over de relatie tussen evc-vormen en acceptatie in de werkomgeving (voorkeur voor assessment in authentieke situaties en door beoordelaars uit de professie), over de

81 Bron het Noorse landenrapport over financiering.

relatie tussen kenmerken van kwalificatiestructuren en acceptatie van kwalificaties (hoe specifieker op beroeps- en takenprofiel toegesneden, hoe effectiever), over de relatie van evc tot kwalificatiestructuren (hoe landelijker van opzet, hoe meer horizontale en verticale transfermogelijkheden), enzovoort. Maar informatie over het effect van deze samenhangen op de gerichtheid van individuen op verder leren geeft dit hooguit indirect.

Een probleem is dat geen van de eisen die gesteld worden aan kwalificatiestructuren en aan evc en borging van civiel effect, altijd en in alle omstandigheden voor een leven lang leren van nut lijkt. Bij de kwalificatiestructuur wordt gestreefd naar landelijke en zo mogelijk internationale uitwerkingen, om informatie- en transferwaarde van certificaten te verhogen en mobiliteit te bevorderen. Die uitwerking blijkt niet alleen lastig, maar bovendien niet onder alle omstandigheden nuttig. Flexibiliteit en transparantie van de systematiek worden door deze eisen ondergraven, evenals de acceptatie door belanghebbenden. Young (2003) wijst er bijvoorbeeld op dat professionele beroepsgroepen nauwelijks geïnteresseerd zijn om hun kwalificaties in het NVQ-framework te voegen of hun instromers van daaruit te betrekken. Een ander punt is dat kwaliteit en hoeveelheid leren in landen die kwalificatiestructuren introduceerden, niet zijn toegenomen; hooguit wordt nieuwe certificering in de plaats van de eerder geldende gesteld. Bij het operationaliseren van kwalificaties respectievelijk bij de uitwerking van evc gelden soortgelijke bedenkingen. Eisen van standaardisering en objectiviteit worden gesteld die, als het erop aan komt, toepassingsmogelijkheden beperken en validiteit en relevantie ondergraven. En voor de borging van kwaliteit gelden soortgelijke dilemma's: lokale geldigheid is niet noodzakelijk voor iedereen en onder alle omstandigheden boven een ruimere geldigheid te verkiezen.

Wil certificering daadwerkelijk aan een leven lang leren bijdragen, dan lijkt het beter om oplossingen af te stemmen op individu, situatie, probleem of doelstelling, dan te zoeken naar één algemeen geldende optimale aanpak.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk recapituleert de raad zijn bevindingen over een leven lang leren en over de individuele en maatschappelijke betekenis van de postinitiële fase in de leerloopbaan. Hij schetst in het kort de stand van zaken bij postinitieel leren, de wenselijkheid voor verdere ontwikkeling en de mogelijkheden daartoe. Op basis daarvan formuleert hij zijn aanbevelingen.

7.1 Inleiding

De raad onderzoekt in dit advies belang en noodzaak van een leven lang leren, en gaat na hoe aan dit principe concrete uitwerking kan worden gegeven. Internationaal groeit de overtuiging dat, als het om leren gaat, beïnvloeding van de vraag ten minste zo belangrijk is als toename van of verbeteringen in het aanbod. De raad kiest bij de bevordering van een leven lang leren dan ook het individu als aangrijpingspunt. Meer specifiek zoekt hij naar manieren om de geneigdheid van individuen om aan leeractiviteiten deel te nemen, positief te beïnvloeden. Hij richt zich daarbij in het bijzonder op mogelijkheden die financiering en certificering hier bieden.

In zijn advisering kiest de raad voor een, inmiddels internationaal gangbare, brede invulling van het concept:

- 'breed' in de zin dat hij naast, maar ook in samenhang met economische en werkgerelateerde doelen, aandacht vraagt voor de ontwikkeling van sociale en burgerschapscompetenties en voor persoonlijke ontwikkeling;
- 'breed' in de zin dat hij zich niet alleen op formeel, schools leren richt, maar ook het belang van leren in non-formele en informele contexten benadrukt; en
- 'breed' in de zin dat hij 'een leven lang' letterlijk opvat, en zowel voorschools en initieel als postinitieel leren tot een leven lang leren rekent.

7.2 Fasen in een leven lang leren: initieel en postinitieel

Voorschools, initieel en postinitieel leren zijn alle voor een leven lang leren van belang. De raad legt in dit advies echter het accent op postinitieel leren. Hij is zich daarbij bewust van het feit dat de aanduiding postinitieel inmiddels niet meer dan een globale kan zijn. Grenzen tussen initieel en postinitieel leren brokkelen af door, onder meer:

- de invoering van duale trajecten;
- toename van werkgerelateerde training en opleiding en (economische) noodzaak tot opscholing;
- het gegeven dat opleidingen vaker dan voorheen onderbroken en weer hernomen worden; en
- het afwisselen van perioden van werk met andere activiteiten, waaronder leren.

In de voorstellen die de raad in dit advies doet over nieuwe financieringsconstructies en nieuwe benaderingen van certificering, sluit hij bij deze ontwikkelingen aan. De overgang tussen leren voor en na het verlaten van het reguliere stelsel kan daarmee (nog) vloeien-der worden.

Door de gesignaleerde ontwikkelingen bieden de traditionele criteria maatschappelijke positie, leeftijd en startkwalificatie inmiddels geen voldoende houvast meer voor een waterdichte afgrenzing van initieel ten opzichte van postinitieel leren⁸². Nog minder geschikt acht de raad deze criteria voor afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor leren.

Hij constateert dat de keus voor overheidsbemoeyenis met leren in de praktijk vaak op andere dan de bovengenoemde criteria gebaseerd is. De facto neemt de overheid ook in mindere of meerdere mate verantwoordelijkheid voor leren van:

- individuen en groepen die het onderwijs achter zich hebben gelaten en de arbeidsmarkt hebben betreden;
- individuen en groepen boven de leeftijd van 27 dan wel 30 jaar; en
- individuen en groepen die al een startkwalificatie hebben verworven.

Deze ruimere overheidsbemoeyenis met leren is niet alleen feitelijk, de raad ziet deze ook als wenselijk: ze is maatschappelijk functioneel. Ze past in onder meer arbeidsmarkt-, innovatie- en economisch beleid, en in het beleid ten aanzien van inburgering en sociale activering; ze past bij de overheidsverantwoordelijkheid voor cultuur en welzijn. Ze richt zich op zaken als reïntegratie, her- en opscholing, zij-instroom, maatschappelijke participatie, innovatie en ondernemerschap⁸³.

De raad stelt vast dat uiteindelijk de criteria doelmatigheid en rechtvaardigheid de overheidsverantwoordelijkheid voor leren bepalen en moeten bepalen. Gelet op de feitelijke overheidsbemoeyenis met leren gaat het om criteria die realistischer zijn dan de traditionele criteria van maatschappelijke positie, leeftijd en startkwalificatie. Ze zijn ook als functioneler te zien, omdat ze gericht inspelen op de maatschappelijke behoeften.

De criteria doelmatigheid en rechtvaardigheid leiden overigens niet tot automatische beslissingen over overheidsverantwoordelijkheid voor stimulering van een leven lang leren. Situaties waarin ze eventueel overheidsingrijpen zouden rechtvaardigen, moeten steeds op eigen merites beoordeeld worden.

Als overheidsbemoeyenis dan wenselijk blijkt, zal de verantwoordelijkheid ervoor vaak op het terrein van de minister van Onderwijs liggen: bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor leerplichtig onderwijs, of voor zij-instromers. Ze ligt daar echter niet per definitie. De aard van de maatschappelijke behoefte die aan de orde is (bijvoorbeeld het functioneren van de arbeidsmarkt) en de doelgroepen waar het om gaat (bijvoorbeeld technici, specialisten of risicogroepen), bepalen welke specifieke overheidssector op welk niveau de verantwoordelijkheid op zich neemt: Onderwijs, Economische Zaken, Sociale Zaken of

82 *Criteria aangevoerd door onder meer de Sociaal-Economische Raad (2002) en, eerder, door de overheid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1993). Zie voor problemen met de afgrenzing tussen initieel en postinitieel overigens ook de kabinetsreactie op het SER-advies Het nieuwe leren (TK, 2002-2003, 27406, nr. 3). Ook het advies Bekostiging hoger onderwijs van de Onderwijsraad snijdt deze problematiek aan (2003a).*

83 *Zie voor Stichting Nederland Kennisland (2003).*

nog een ander departement, landelijke dan wel lokale overheid. Uiteraard is verdeling en afstemming van verantwoordelijkheden onderling daarbij noodzaak. Een centrale regie en coördinatie acht de raad daarbij onontbeerlijk.

Van oudsher draagt de overheid, en meer in het bijzonder de minister van Onderwijs, in ieder geval de verantwoordelijkheid voor het reguliere onderwijs, een stelsel van leertrajecten dat zich voor deelnemers uitstrekt van het begin van de leerplichtige leeftijd tot:

- het moment van het behalen van een kwalificatie op een niveau dat is toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van lerenden enerzijds, en anderzijds in relatie staat tot maatschappelijke behoeften; en/of
- het moment dat individuen het reguliere onderwijs definitief achter zich laten om tot maatschappij en arbeidsmarkt toe te treden.

De raad merkt op dat het wenselijke niveau van zowel onder- als bovengrens van het reguliere stelsel waarvoor de minister van Onderwijs verantwoordelijk is, in de loop der tijd kan verschuiven. Maatschappelijke ontwikkelingen bepalen of eenmaal gestelde grenzen nog als doelmatig en rechtvaardig kunnen gelden dan wel moeten worden aangepast.

Op dit moment legt de raad de bovengrens voor de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs bij de wetenschappelijke masteropleiding. In algemene zin tekent hij hierbij aan dat, naarmate opleidingsniveaus hoger liggen, het private rendement van opleidingen toeneemt en een groter deel van de (financiële) verantwoordelijkheid bij deelnemers en afnemers gelegd kan worden⁸⁴.

De startkwalificatie – nu op niveau mbo-2, ‘beginnend beroepsbeoefenaar’ – en het traject dat tot deze kwalificatie leidt, ziet de raad als absolute ondergrens voor de overheidsverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid berust niet noodzakelijk (geheel) bij de minister van Onderwijs⁸⁵.

De raad tekent uitdrukkelijk aan dat, waar het individuen niet lukt om ten minste dit niveau te bereiken vóór de overstap van regulier onderwijs naar arbeidsmarkt en maatschappij, de overheid – overigens niet noodzakelijk de minister van Onderwijs – verantwoordelijkheid voor de startkwalificatie blijft dragen. Zij zal, desgewenst, op enig later moment relevante leer- én certificeringsgelegenheid bieden voor het alsnog bereiken van een startkwalificatie, tot en met niveau mbo-2 en ongeacht de leeftijd⁸⁶.

Voor leren na het verlaten van het onderwijsstelsel en na het behalen van een kwalificatie op of boven niveau mbo-2, zijn in principe de private belanghebbenden verantwoordelijk (burger, werkgever, werknemer, sociale omgeving). De verantwoordelijkheid van de overheid als zodanig voor leren stopt hier echter niet per definitie. Als door private onderinvestering in een leven lang leren doelmatigheid en rechtvaardigheid in het geding komen, is overheidsbemoediging gewenst. In de volgende paragraaf geeft de raad een aantal gebieden aan waar onderinvestering tot maatschappelijke risico's leidt.

84 *Onderwijsraad (2003a).*

85 *In het werkprogramma 2004 van de raad is nadere advisering over de startkwalificatie voorzien.*

86 *Al eerder, in zijn advies Een leven lang leren in het bijzonder in de bve-sector (1998), stelde de raad dat ontkoppeling van leerrecht/leerplicht enerzijds en leeftijd anderzijds ter discussie moest komen, omdat een aanzienlijke groep deelnemers aan het middelbaar beroepsopleiding thans niet in staat blijkt het beoogde startkwalificatieniveau te behalen.*

7.3 Onderinvestering in postinitieel leren

Postinitieel leren biedt, net als initieel onderwijs, duidelijke opbrengsten, in zowel economisch als sociaal-maatschappelijk en -cultureel opzicht. Het levert niet alleen individuen voordeel op, maar ook hun directe sociale omgeving, de lokale gemeenschap, ideële organisaties en werkomgeving, én de samenleving als geheel (externe effecten). In het algemeen is de regel dat wie het grootste belang bij een bepaalde situatie heeft – in dit geval postinitieel leren – , ook degene is die daarin het meeste investeert. Verschillende factoren kunnen ertoe leiden dat desondanks van investering wordt afgezien: gebrek aan middelen bijvoorbeeld, onzekerheid over opbrengsten, of de verwachting dat andere belanghebbenden de vereiste investering wel op zich zullen nemen. In die gevallen faalt de markt. Omdat leren externe effecten heeft, opbrengsten die niet alleen voor individu of organisatie maar ook voor de bredere samenleving van belang zijn, zal de overheid dan ingrijpen.

De analyse van feitelijke investeringen in postinitieel leren door private partijen (in dit advies toegespitst op individu en arbeidsorganisatie) maakt duidelijk, dat deze niet alleen minder in postinitieel leren investeren dan vanuit hun eigen belang gezien wenselijk is, maar dat daarmee ook maatschappelijk gezien van onderinvestering sprake is. Het gaat hier om:

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

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

Waar doelmatigheids- en rechtvaardigheidsrisico's dreigen doordat private partijen het laten afweten, blijkt in de praktijk dat de overheid ook daadwerkelijk investeert. Meestal staat bij dergelijke risico's niet de overheidsbemoediging als zodanig ter discussie, maar is de vraag of méér noodzakelijk zou zijn, hoeveel meer, en voor welke doelgroepen en welke leerdoelen.

De Nederlandse kennisambities naar aanleiding van 'Lissabon' zullen mede de reikwijdte van deze bemoeienis bepalen. Internationale vergelijking biedt hier aanknopingspunten. Relevant is met name de constatering dat de omvang van publieke uitgaven aan post-initiële arbeidsgerelateerde scholing in Nederland lager is dan elders. Bovendien blijkt dat bij postinitieel leren op ander vlak zowel de private als publieke investering internationaal achterblijft.

7.4 De middelen voor extra investeringen in postinitieel leren: afweging

De inzet van publieke middelen om postinitieel leren te bevorderen, is aan grenzen gebonden. Het ziet ernaar uit dat additionele middelen, hoe wenselijk ook, voorlopig beperkt blijven. Ook een budgetverschuiving van initieel naar postinitieel leren ligt niet voor de hand. Dat postinitieel leren aan belang heeft gewonnen, betekent niet dat voorschools en initieel leren aan betekenis inboeten. Omvang en kwaliteit van postinitieel leren blijken evenredig met omvang en kwaliteit van leren in eerdere fasen, mede doordat juist in die eerdere fase de basis en de leercompetenties worden opgebouwd die voor later leren van belang zijn. Initieel leren is daarmee essentieel en onvervangbaar. Aan initieel onderwijs besteedt Nederland minder dan vergelijkbare landen; ook daarom is een budgetverschuiving van initieel naar postinitieel uitgesloten.

De facto vertoont het initieel onderwijs op dit moment tekorten (te lage opleidingsniveaus, onvoldoende aansluiting op maatschappelijke behoeften in kwalitatief opzicht). Alleen al om voor die tekorten te compenseren zal postinitieel leren nodig zijn. Minstens zo belangrijk is dat kennisintensivering van samenleving en economie, en demografische, technologische en internationale ontwikkelingen om continue uitbouw vragen van het geheel aan competenties waarmee schoolverlaters de maatschappij betreden. Bij investering in postinitieel leren in relatie tot werk komt Nederland weliswaar iets gunstiger uit internationale vergelijkingen dan bij het initiële onderwijs het geval is, maar over het geheel genomen lopen de postinitiële investeringen internationaal toch achter. Dat geldt voor zowel de publieke als de private bijdrage. Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven komen belangrijke doelen en belangrijke doelgroepen daarbij in het gedrang. Extra investeringen zijn dus wenselijk. Nieuwe benaderingen van zowel financiering als certificering bieden hier kansen.

Voor de raad blijft vooropstaan dat bij investering in postinitieel leren private bijdragen het uitgangspunt zijn. Gelet echter op het maatschappelijk belang van postinitieel leren, op de private onderinvestering daarin, en op de risico's die daarmee samenhangen, acht hij ook overheidsbemoeienis met leren in de postinitiële fase noodzakelijk.

Daarbij wijst de raad erop dat publieke investeringen in postinitieel leren niet ten koste van het initieel onderwijs kunnen gaan.

Hij acht het daarom enerzijds noodzakelijk mogelijkheden uit te werken om private bijdragen aan postinitieel leren meer in overeenstemming te brengen met het belang dat private partijen zelf bij dit leren hebben.

Hij bepleit anderzijds om bij postinitieel leren te kapitaliseren op opbrengsten van en mogelijkheden tot leren in non-formele en informele leercontexten. Nieuwe benaderingen van certificering kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

7.5 Financiering van postinitieel leren

Internationale oriëntatie op mogelijkheden om tot een haalbare en werkzame financiering van postinitieel leren te komen, levert interessante opties. Private partijen zowel als overheden spelen daarin een rol. Hieronder noemt de raad de belangrijkste mogelijkheden, in relatie tot de gebieden waar eerder onderinvestering in postinitieel leren gesignaleerd werd.

7.5.1 Uitbouw van competenties en ophoging van opleidingsniveaus

Voltijds herintreden in het initiële onderwijs in latere fasen van de leerloopbaan is in het algemeen de minst doelmatige manier om formele opleidingsniveaus op te hogen. Voor individuen is loonderving het probleem, voor de overheid de infrastructurele kosten die met uitbreiding van voorzieningen gemoeid zijn, en bedrijven zien doorgaans meer risico's dan voordeel in een dergelijke investering voor hun werknemers ('poaching'). Oplossingen die werden aangetroffen om formele niveauverhoging op doelmatiger wijze te realiseren, vertrekken van een of meer van de volgende uitgangspunten:

- neutralisering van de loondervingscomponent, door rechtstreekse of indirecte inzet van sociale uitkeringen; en
- het realiseren van deeltijdse leergelegenheid die:
 - uitmunt in kosteneffectiviteit; en/of
 - private partijen zichtbare meeropbrengsten levert zodat investering voor hen aantrekkelijk wordt.

Op basis van de betreffende bevindingen komt de raad tot een drietal aanbevelingen.

Financiering van een leven lang leren wordt via verschillende geldstromen gerealiseerd⁸⁷. Coördinatie acht de raad hier noodzakelijk. Waar dit tot doelmatiger en rechtvaardiger investering in postinitieel leren zou leiden – per situatie, probleem of doelgroep te bezien –, bepleit hij schotten tussen de onderscheiden geldstromen te doorbreken. Bij wijze van voorbeeld noemt de raad directe of indirecte inzet van sociale uitkeringen bij postinitieel leren, en handhaving van mogelijkheden tot scholingsaftrek en tot inzet van bijzondere bijstand voor scholing.

De raad bepleit uitbouw van voorzieningen voor afstandsonderwijs en web-leren (waarvan gebleken is dat ze kosteneffectief zijn), op zowel hoger als secundair niveau. Kosten voor deelname aan deze voorzieningen moeten worden omlaag gebracht, zodat ook de financiële toegankelijkheid ervan verbetert.

Verder bepleit de raad duale opleidingen bij postinitieel leren een duidelijker rol te geven. Een interessante optie hierbij is samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven bij de uitwerking van programma's voor postinitieel leren. Deze zouden aan opleidingseisen van het formele stelsel moeten voldoen en, tegelijk, toegespitst moeten zijn op competentiebehoeften van specifieke bedrijven en sectoren. Constructies als deze kunnen niet alleen bijdragen aan de verhoging van opleidingsniveaus binnen de beroepsbevolking, maar zijn ook vanuit innovatief oogpunt (kennisclusters) wenselijk.

⁸⁷ *Onder meer: departementen die bij postinitieel leren belang hebben, vanuit onderscheiden overheidsniveaus, uitvoerende instanties, sociale partners, ngo's.*

7.5.2 Werkgerelateerd leren

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

Gelet op de positieve uitkomsten van landelijke experimenten met individuele of persoonlijke leerrekeningen beveelt de raad investering in de verdere ontwikkeling en implementatie van dit principe aan.

Voor de financiering van de individuele leerrekening komen uiteenlopende bronnen in aanmerking: gelden voor scholing bij sectorale scholingsfondsen, gelden bij CWI's (Centrum voor Werk en Inkomen), doeluitkeringen bij departementen, tripartiete verantwoordelijkheid via CAO's.

De raad adviseert de overheid de leerrekening in ieder geval in te zetten om voortijdige schoolverlaters die inmiddels in de werkomgeving daadwerkelijk beroepservaring hebben opgedaan, alsnog en met verdiscontering van deze beroepservaring tot een startkwalificatie te brengen.

Bij de keuze van leeractiviteiten die via de leerrekening worden ondernomen, dient het initiatief in grote mate aan het individu te worden gelaten. Enige ruimte moet hierbij worden voorzien voor leren dat niet direct met werk in verband staat, gezien de impuls die hiervan voor verder leren kan uitgaan. Leeraanbod waarvoor leerrekeningen worden ingezet dient flexibel te zijn – niet per definitie aan CREBO-nummers gebonden bijvoorbeeld –, met mogelijkheid tot afstemming op behoeften en mogelijkheden van individuele deelnemers. Aanbieders dienen te zijn geaccrediteerd.

Voor werkgerelateerd leren zijn verder sectorinitiatieven zoals die welke via de O&O-fondsen gerealiseerd worden, van groot belang. De balans tussen bedrijfs- en bedrijfs-overstijgende belangen blijkt hierbij essentieel, en de marges zijn smal. Voor leren dat verder af ligt van specifieke bedrijfsbelangen – bijvoorbeeld in het kader van innovatie- en arbeidsmarktbeleid – zal daarom veelal overheidsingrijpen nodig zijn⁸⁸.

Investering in postinitieel leren dat van bedrijfsoverstijgend belang is, ziet de raad als belangrijke overheidsverantwoordelijkheid. Als prioritaire competenties – zie 'Lissabon'⁸⁹ – liggen daarbij innovatieve expertise, internationale oriëntatie (onder meer talen), ict en ondernemerschap voor de hand.

Waar de overheid via bedrijven in leren investeert dat bedrijfsbelangen overstijgt, wil de raad wijzen op de noodzaak regelingen voor bedrijven toegankelijk te maken en waar- schuwt hij voor contraproductieve bureaucrativering.

7.5.3 Specifieke doelgroepen

Bij doelgroepen die momenteel bij postinitieel leren verwaarloosd worden – met name laaggeschoolden en ouderen – blijkt aanzienlijk meer potentieel aanwezig dan werkgevers en ook werknemers zelf doorgaans denken. Rendementen van investering in deze groepen zijn echter hoog, zowel op bedrijfs- als individueel niveau, en zowel financieel als maatschappelijk.

88 Zie ook Adviesraad voor het Wetenschaps en Technologiebeleid (2003).

89 Ook in de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 2004 blijkt 'Lissabon' belangrijk als maatstaf voor beleid.

Gelet op de te verwachten rendementen voor individu, bedrijf en samenleving, acht de raad investeringen om deelname aan leren van laaggeschoolden en ouderen te bevorderen zonder meer wenselijk.

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

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

Wat de investering in ouderen betreft, merkt hij op dat initiatieven voor de bevordering van postinitieel leren, financieel of anderszins, zich in het algemeen niet of nauwelijks tot hen richten. Veel van deze initiatieven lenen zich echter wel degelijk voor stimulering van leren door ouderen. Toegankelijkheid ervan voor deze groep moet verbeterd worden.

7.5.4 Reïntegratie

Werkgever en individu zijn in het algemeen slechts beperkt bereid of in staat om te investeren in scholing die nodig is voor reïntegratie van werklozen, arbeidsongeschikten en andere niet-participerende groepen. De overheid speelt hier van oudsher een rol.

Om scholing in het kader van reïntegratie doelmatiger te maken beveelt de raad de overheid aan:

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

7.5.5 Leerdoelen op sociaal, cultureel, persoonlijk vlak

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

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

7.5.6 Opbrengsten van leren zichtbaar maken en benutten

Alle financieringsconstructies die uit de internationale oriëntatie naar voren kwamen, zijn gericht op expliciete leeractiviteiten en expliciet leeraanbod. Non-formeel en informeel leren maken echter een belangrijk maar grotendeels onzichtbaar deel van een leven lang leren uit, en opbrengsten van leren in deze contexten kunnen beter benut worden dan nu het geval is. Financiering dient ook te worden ingezet voor het zichtbaar maken van deze leeropbrengsten.

Om tot betere benutting te komen van competenties die via non- en informeel leren verworven zijn, beveelt de raad een gedeeltelijke verschuiving aan in de financiering van postinitieel leren. Investering in de financiering van procedures voor erkenning van elders, buiten het reguliere systeem verworven competenties, zouden gedeeltelijk in de plaats moeten komen van financiering van input in de vorm van formeel opleidingsaanbod.

De kosten voor met name ontwikkeling en deels ook implementatie van een dergelijke aanpak (voor specifieke doelgroepen, specifieke competenties) kunnen publiek gedragen worden in de mate dat hierbij – als hierboven besproken – doelmatigheid en rechtvaardigheid in het geding zijn. Voor het overige zullen ze een private verantwoordelijkheid zijn.

De raad meent dat de overheid in ieder geval in het kader van de toeleiding naar een startkwalificatie de financiële verantwoordelijkheid op zich zou moeten nemen voor erkenning van elders verworven competenties.

7.6 Certificering van postinitieel leren

De internationale oriëntatie maakt duidelijk dat ook nieuwe benaderingen van certificering gunstig kunnen uitpakken voor een leven lang leren. Het belang ervan ligt ten dele in het beter zichtbaar maken en benutten van competenties. Evenzeer is voor een leven lang leren belangrijk dat certificering individuen zou aanzetten verder in leren te investeren. Certificering is weliswaar niet in alle gevallen zaligmakend, en kan onder sommige omstandigheden zelfs contraproductief zijn – bijvoorbeeld waar diploma-eisen mensen onnodig uitsluiten. Op zijn minst is echter aannemelijk te maken dat een eenmaal behaald certificaat inderdaad tot verder leren stimuleert. Nieuwe manieren voor certificering, met leerwegaafhankelijke procedures, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Gelet op het belang van leerwegaafhankelijke certificering voor de maatschappelijke benutting van competenties en gelet op het belang ervan bij de motivering tot verder leren, beveelt de raad systematische, methodologisch verantwoorde uitbouw en implementatie van relevante erkennings- en certificeringssystematieken aan.

7.6.1 Vergroten van de zichtbaarheid van certificaties

Willen gecertificeerde competenties daadwerkelijk zichtbaar en inzetbaar zijn, dan moet de buitenwacht er in de eerste plaats op kunnen vertrouwen dat de kwaliteiten waar een certificaat van getuigt, relevante kwaliteiten zijn. Essentieel daarvoor is dat beoordelingskaders gehanteerd worden waarin diegenen die belang hebben bij de certificering – onder meer vervolgopleidingen, werkvelden en lerenden zelf – de competenties en standaarden herkennen die vanuit hun gezichtspunt belangrijk zijn. De huidige kwalificatiestructuren voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie bieden beoordelingskaders waarin competenties sterk geëxpliciteerd zijn en breed erkend worden. Andere kaders zijn minder expliciet of minder breed geldig dan wel beperkter in reikwijdte. Ze hebben echter eigen functies die niet zonder meer door een landelijke kwalificatiestructuur kunnen worden overgenomen. Voor regulier onderwijs buiten de bve-sector geven curricula

en exameneisen meer impliciete indicaties van de te verwerven competentie. Branches en professionele, vrijwilligers- en sportorganisaties kennen beoordelingskaders die vooral voor de eigen kring relevant zijn. Ook uitzendorganisaties en reïntegratiebemiddelaars hanteren eigen kaders, die grotendeels impliciet blijven en hooguit lokale geldigheid bezitten.

De raad acht voor betere zichtbaarheid en inzetbaarheid van competenties zicht op en inzicht in bestaande beoordelingskaders noodzakelijk. Vooral dient ook bredere bekendheid te worden gegeven aan certificaties en mogelijkheden tot certificering die buiten het formele onderwijs vallen. Initiatieven op dit punt dienen zich te richten op:

- personen die voor certificering in aanmerking komen;
- certificerende instanties; en
- afnemers en benutters van certificaties.

De raad beveelt aan een aantal specifieke certificaties naar voren te halen en gericht te bevorderen, met name certificaties gericht op innovatie en ondernemerschap. Senter als uitvoerder van de Commissie Ondernemerschap en Onderwijs en het Innovatieplatform kunnen daartoe voorstellen doen.

Om zichtbaarheid en inzetbaarheid van certificaties te vergroten, dient totstandkoming van een netwerk van certificerende instanties bevorderd te worden en gebruik van wederzijdse deskundigheid en onderlinge deelerkenningen van verleende certificaties.

Hierbij moet worden voorzien in de mogelijkheid certificering met in eerste instantie beperkte reikwijdte en geldigheid uit te bouwen tot meeromvattende niveaus.

De raad beveelt hierbij ontwikkeling aan van een (aan het onderwijsnummer te koppelen) systematiek voor registratie van certificaties per individu. De recent voorgestelde diplomabank zou hier – mits ruim opgezet – een functie kunnen vervullen.

7.6.2 Bewaking van betrouwbaarheid en validiteit van beoordelingsprocedures

Wil certificering werken, dan moet er ook op vertrouwd kunnen worden dat de kwaliteiten waar een certificaat voor staat, inderdaad bij de gecertificeerde aanwezig zijn. Daarvoor is onder meer zekerheid nodig over de betrouwbaarheid en validiteit van de procedures die bij de beoordeling worden ingezet. Beoordelingen die tot certificering leiden, moeten daarom zo objectief en methodologisch verantwoord mogelijk zijn. Bij leerwegonafhankelijke erkenning van leeropbrengsten geldt dit zo mogelijk nog sterker dan bij beoordeling van de opbrengsten van een formele opleiding.

De raad meent dat voor certificering gekoppeld aan het onderwijs- en opleidingsstelsel waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, wettelijk kwaliteitseisen dienen te worden vastgelegd waaraan certificerende instanties moeten voldoen.

Verder acht hij opbouw noodzakelijk van 'communities of trust' tussen certificeerders en belanghebbende groepen. Wederzijdse (h)erkenning van verlangde respectievelijk geboden kwaliteit van beoordelingsinhouden en -procedures moet hierbij de basis zijn. De certificeerder draagt hier de eerste verantwoordelijkheid.

7.6.3 Erkenning van leerwegaafhankelijke certificerende instanties en personen

Een derde voorwaarde voor vertrouwen in de gecertificeerde competenties is zekerheid over de kwaliteit van certificeerders. Kwaliteitsborging geschiedt in het algemeen via accreditatie, die weer afhankelijk is van de vraag of beoordelingsprocedures en -uitkomsten aan de nodige kwaliteitseisen voldoen. De verantwoordelijkheid voor accreditatie kan op verschillende niveaus gesitueerd zijn, mede afhankelijk van het veld waarvoor gecertificeerd wordt.

De raad adviseert om erkenning van certificerende instanties via accreditatie in handen te geven van instanties als met name de Nederlands(-Vlaamse) Accreditatieorganisatie (N(V)AO), de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven (CEVO), KCE, onder voorwaarde dat hun taakstelling daartoe wordt aangepast en hun expertise terzake wordt uitgebouwd.

Voor deze instanties zou dit in twee opzichten een taakverbreding inhouden: enerzijds het geven van een kwaliteitsoordeel over certificerende instanties anders dan onderwijsinstellingen, anderzijds beoordeling van onderwijsinstellingen bij het certificeren van kwalificaties die buiten de reguliere, 'eigen' kwalificeringskaders vallen.

Certificeerders van die kwalificaties die niet expliciet onder het reguliere kaders vallen maar daar wel aan gerelateerd kunnen worden, zouden desgewenst ook voor accreditering door deze instantie(s) in aanmerking moeten kunnen komen.

Gelet op het belang van evc voor een leven lang leren dient de nu bestaande expertise van het Kenniscentrum EVC in te sluiten in bovengenoemde instanties.

7.6.4 Gevolgen van leerwegaafhankelijke certificering voor het reguliere onderwijs

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

De inzet van onderwijsinstellingen als certificerende instanties voor degenen die geen onderwijs volgen (zoals ook bij extraneï) dient te worden bevorderd. De raad acht het noodzakelijk daartoe voor regulier bekostigde onderwijsinstellingen de mogelijkheid tot leerwegaafhankelijke certificering uit te breiden. Essentieel hiervoor is dat certificering door deze instellingen ook deelkwalificaties kan betreffen.

Anderzijds moet ook wettelijk voorzien worden in de mogelijkheid dat reguliere instellingen delen van hun toetsing en examens door geaccrediteerde externe certificerende instanties laten afnemen; bijvoorbeeld eindexamen engels via de Test of English as a Foreign Language/Educational Testing Service (TOEFL/ETS).

Een en ander vraagt om aanpassing van zowel kwalificatiestructuren als bekostigingssystematieken: bekostiging van deeltrajecten en bekostiging van evc dienen mogelijk te zijn.

7.7 Tot slot

Prioriteiten

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

Integrale benadering

Bevordering van postinitieel leren langs de hierboven geschetste lijnen vraagt om een integrale aanpak. Samenwerking en coördinatie tussen departementen, tussen overheidsniveaus en tussen overheid en sociale partners is daarvoor essentieel. Een door Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid op te richten interdepartementaal platform *Leven Lang Leren*, zoals nu door het kabinet voorgesteld, vormt voor het tot stand brengen van een integrale aanpak een belangrijke aanzet⁹⁰. De raad acht het wenselijk de basis voor een dergelijk platform te verbreden tot ten minste de departementen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie, van Financiën en van Binnenlandse Zaken. Daarnaast zou afstemming moeten worden gezocht met lokale bestuursniveaus en sociale partners. Verder leert de ervaring dat bij een dergelijke onderneming duidelijke en gerichte regie noodzakelijk is. Gelet op het feit dat de lijnen van initieel en postinitieel leren uiteindelijk onderling aansluiting zullen moeten vinden, stelt de raad voor om deze regie in handen te leggen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

90 *Rijksbegroting 2004, Memorie van toelichting.*

Literatuur

- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003). *'Backing winners'. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*. Den Haag: AWT.
- Aspin, D., Chapman, J., Hatton, M. & Sawano, Y. (eds.) (2001). *International Handbook on Lifelong Learning*. Dordrecht: Kluwer.
- Asplund, R. & Telhado Perreira, P. (eds.) (2001). *A cross country policy oriented perspective on private benefits of education. Final report of the PURE research project*. Helsinki: ETLA/Europese Commissie.
- Baaijens, C., Cluitmans, M.M., Gelderblom, A., Huitema, R.J.F. & Waterreus, J.M. (1998). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report the Netherlands*. Amsterdam/Rotterdam: Max Goote Kenniscentrum/Nederlands Economisch Instituut.
- Bartel, A. (2000). Measuring the employer's return on investments in training: evidence from the literature. *Industrial Relations*, 39(3).
- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2001). *Does human capital matter for growth in OECD Countries? Evidence from pooled mean-group estimates*. Parijs: OECD Economics Department Working Paper no. 289.
- Bax, W. & Moens, J.R. (eds.) (1997). *Training of Volunteers. Project report*. Barcelona: European Association for the Education of Adults.
- Becker, G. (1964). *Human capital*. New York: Columbia University Press.
- Behringer, F. & Coles, M. (2002). *Links between qualifications systems and lifelong learning: a conceptual framework for future work*. Parijs/Londen: OECD/QCA.
- Behrman, J. & Birdsall, N. (1983). The quality of schooling: quantity alone is misleading. *American Economic Review*, 73(5), 928-946.
- Beraadsgroep Vorming (2002). *Bevordering van volwasseneducatie in brede zin. Voorwaarden voor beleid en uitvoering. Voorlopig rapport*. Tilburg: Beraadsgroep Vorming/Prisma Brabant.
- Bersee, Th., Boer, D. de & Bohnenn, E. (2003). *Alles moet tegenwoordig op papier: een verkennend onderzoek naar functioneel analfabetisme, werk en opleiding*. Den Bosch: CINOP.
- Bjørnåvold, J. (2000). Assessment of non-formal learning: a link to strategies for lifelong learning? In D. Colardyn (ed.), *Lifelong learning: which ways forward?* (73-86). Brugge: College of Europe.
- Blöndal, S., Field, S. & Girouard, N. (2002). *Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects*. Parijs: OECD.
- Bremer, F. & Huisman, T. (2000). *Monitor educatie 2000. Een onderzoek naar educatiebeleid en praktijk van gemeenten en ROC's*. Den Bosch: CINOP.
- Bohenn, E., Groenestijn, M. van, Haas, R. de & Bersee, T. (2003). *Functioneel geletterd? Een studie naar analfabetisme en alfabetisering*. Den Bosch: CINOP.
- Bynner, J. (2001). *The social benefits of higher education. The wider benefits gained by adults returning to higher education*. Paper presented to ESREA 2001 Wider benefits of learning: understanding and monitoring the consequences of adult learning. European Research Conference, 13-16 September 2001, Lisbon, Portugal.

- Campbell, P., Dries, J. & Gilligan, R. (1999). *The older generation and the European information society: access to the information society. Policies and initiatives in Europe at EU and national level and in the USA*. Düsseldorf/Utrecht: Institute for the Media/Netherlands Platform Older People and Europe. Geraadpleegd via <http://www.npoe.nl/npoe/publicaties.html>
- Carlton, S. (2001). *Accreditation of informal learning: European models?* Socrates project: Museums, Keyworkers and Lifelong Learning; Seminar, 3 may 2001. Geraadpleegd via www.kulturvermittlung.at/MKLL/download/acceuropeanmodells.rtf.
- Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag: CPB.
- Cohn, E. & Addison, J.T. (1998). The economic returns to lifelong learning in OECD countries. *Education Economics*, 6(3), 253-307.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000). *Een memorandum over levenslang leren*. Brussel: Europese Commissie.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001). *Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren*. Brussel: Europese Commissie.
- Commission of the European Communities (2002). *Investing in human capital: the efficiency of public expenditure and other policies. Note for the Economic Policy Committee*. Brussel: Europese Commissie.
- Commission of the European Communities (2003a). *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe. Communication from the Commission*. Brussels: European Commission.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003b). *Europese benchmarkts in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon*. Brussel: Europese Commissie.
- Cox, M. (2002). *ICE and PLAR in France. Report of a study visit*. Den Haag: Nuffic.
- Curran, C. (1999). Social costs and benefits of university distance education. In Ortners, G.E. & Nickolmann (eds.), *Socio-economics of virtual universities. Experiences from open and distance higher education in Europe*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Dam, E. van (2003). *Toepassing van EVC voor werkzoekenden en inburgeraars. Stand van zaken 2001-2002*. Houten: Empowerment Centre EVC.
- Damme, D. van (2000). Leren overleven. Strategieën, risico's en basiscompetenties in de transformatie naar een lerende samenleving. In F. Glastra en F. Meijers (red.), *Een leven lang leren?* (171-188). Den Haag: Elsevier.
- Dave, R.H. (ed.) (1976). *Foundations of lifelong education*. Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Dearden, L. (2002). The returns to education and skills. In *Centre for The Economics of Education Annual Review 2000-2001*. London: London School of Economics.
- Delors, J. (1996). *Learning: the treasure within. Report of the Commission on Education for the 21st Century*. Paris: UNESCO.
- Doets, C. & Neuvel, J. (2000). *Leren op latere leeftijd*. Den Bosch: CINOP.
- Doets, C., Schilder, D. & Westerhuis, A. (2002). *Eindverslag van het experiment met de individuele leerrekening*. Den Bosch: CINOP.
- Department for Education and Skills (2003). *Delivering skills for life. The national strategy for improving adult literacy and numeracy skills. Pathfinders – Lessons for success*. Nottingham: DfES Publications.
- Dorhout, P., Maassen van den Brink, H. & Groot, W. (2002a). *Winst komt met de jaren. Een literatuuroverzicht ouderen en arbeid*. Amsterdam: SCHOLAR, fac. Economische Wetenschappen en Econometrie UvA.

- Dorhout, P., Maassen van den Brink, H. & Groot, W. (2002b). Het behoud van menselijk kapitaal in het onderwijs. In Thijssen J.L.G. & Maassen van den Brink (red.), *Legkaart van vergrijzing. Studies naar de zilveren (onderwijs)generatie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Dungen, M. van den, Burgt, H. van de & Pijls, T. (2003). *EVC: brug tussen competenties en kwalificaties*. Den Bosch: CINOP.
- Dyck, M. & Estor, A. (red.) (2002). *Leven = leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.R., Lopes, H., Petrovsky, A.V., Rahnema, M. & Ward, F.C. (1972). *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Parijs: UNESCO.
- Feinstein, L., Hammond, C., Woods, L., Preston, J. & Bynner, J. (2003). *The contribution of adult learning to health and social capital*. London: Birbeck College/Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Geraadpleegd via <http://www.cls.ioe.ac.uk/Wbl/Docs/content.htm>.
- Field, J. (2002). *Lifelong learning and the new educational order*. Stoke on Trent, UK: Trentham Books.
- Flynn, W.J. (2001). *More than A Matter of Degree – Credentialing, Certification and Community colleges*. Geraadpleegd via www.nccet.org/nccet/whitepap.pdf
- Fuente, A. de la & Ciccone, A. (2002). *Human capital in a global and knowledge based economy. Final report*. Brussel: Europese Commissie.
- Geerligs, J.W.G., Jong, U. de, Velden, R.K.W. van der & Wolbers, M.H.J. (2002). Toegankelijkheid en doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. In W.A. Houtkoop & A.M.L. van Wieringen (red.), *De omgeving van het beroepsonderwijs* (226-255). Den Haag: Elsevier.
- Ginkel, K. van (2000). Thinking skills op de werkplek. De integratie van algemene en beroepsvorming in het Verenigd Koninkrijk. In W.J. Nijhof (red.), *Levenslang beroepsbekwaam. Nieuwe inhouden – nieuwe leerwegen*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Goezinne-Zijlman, D. (1989). WCV en het Vormings- en Ontwikkelingswerk. Vanuit de wens om de wereld beter te begrijpen en derhalve beter te functioneren. *Trefpunt, april 1989 (Trefpunt Special)*.
- Grip, A. de (2000a). *Van tweedekansonderwijs naar een leven lang leren. De veranderende betekenis van post-initiële scholing*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Grip, A. de (2000b). Post-initiële scholing en competentieontwikkeling in de kennisintensieve samenleving: een arbeidsmarkteconomische visie. In *Handboek effectief Opleiden*, 25 (117-131).
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (1995). De leerling en zijn zaak: de economische benadering. In R.M. Verwayen-Leijh & F. Studulsky (red.), *De leerling en zijn zaak*. Utrecht: Adviesraad voor het Onderwijs.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (1997). *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*. Den Haag: Welboom.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Onderwijs en sociale cohesie: een economisch perspectief. In *Rondom onderwijs* (115-134). Den Haag: Onderwijsraad.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
- Groot, W., Maassen van den Brink, H., Dobbelsteen, S. & Mierlo, N. van (2001). *The economics of early childhood education*. Parijs: OECD.
- Groot, W. & Oosterbeek, H. (1994). Returns to within company schooling of employees. In L. Lynch (ed.), *Training and the private sector: international comparison*. Chicago University of Chicago Press.

- Hake, B. & Kamp, M. van der (2001). Lifelong learning policies in the Netherlands: an analysis of policy narratives, instruments and measures. In C. Doets, B. Hake & A. Westerhuis (red.), *Lifelong learning in the Netherlands. The state of the art in 2000* (1-49). Den Bosch: CINOP.
- Hamminck, K. (red.) (2000). *Commentaar en aanbevelingen bij het memorandum Levenslang Leren*. Tilburg: Beraadsgroep Vorming/Prisma.
- Hamminck, K. (2001). De aandacht in Nederland voor het analfabetisme: verleden, heden en toekomst. In Th. Bersee, E. Bohnenn & D. Lageweg (red.), *Analfabeten in beeld: ongeletterdheid onder autochtone Nederlanders* (19-24). Den Bosch: CINOP.
- Heckman, J. & Klenow, P. (1997). *Human capital policies*. Chicago: University of Chicago.
- Highlights from the second report of the international adult literacy survey. Literacy skills for the knowledge society. Geraadpleegd via <http://www.nald.ca/nls/ials/ialsreps/ialsrpt2/ials2/high1e.htm>.
- Hövels, B., Frietman, J. & Vink, J. (2002). *Standaardsetting voor EVC. Een verkenning van de betekenis van inhoudelijke standaarden voor EVC*. Houten: Kenniscentrum EVC.
- Hövels, B. & Romijn, C. (2003). Implementatie van EVC: rendement, toegankelijkheid en knelpunten. Deelrapportage bij de EVC monitor 2001-2002. Houten: Kenniscentrum EVC.
- Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland*. Amsterdam: MGK bve.
- Houtkoop, W. (2001). De post-initiële markt. In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* (211-227). Den Haag: Onderwijsraad.
- Houtkoop, W. (2002). De mensen op niveau 1. In W.Houtkoop & A.M.L. van Wieringen (red), *De omgeving van het beroepsonderwijs* (139-147). Den Haag: Elsevier.
- Hoxby, C.M. (2002). *Government intervention in the provision and financing of education*. Cambridge, Ma: Harvard University.
- Interdepartementale projectgroep 'Een leven lang leren'/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Nationaal actieprogramma 'een leven lang leren'*. Den Haag: Sdu.
- Jenkins, A., Vignoles, A., Wolf, A. & Galindo-Rueda, F. (2002). *The determinants and effects of lifelong learning*. London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science.
- Kamp, M. van der (2000). Is een leven lang leren mogelijk? In F. Glastra & F. Meijers (red.), *Een leven lang leren?* (29-45). Den Haag: Elsevier.
- Kip, R. (2000). De initiatiefnemers van competentieontwikkeling en employability. In F. Glastra & F. Meijers (red.), *Een leven lang leren?* (153-169). Den Haag: Elsevier.
- Kirschner, P., Joosten-ten Brinke, D. & Bezemer, L. (2003). *Standaarden voor examinering in het middelbaar beroepsonderwijs en de borging daarvan*. Heerlen: Open Universiteit Nederland/Onderwijs technologisch expertisecentrum.
- Klarus, R. (2000). Het vullen van de fles: over een efficiënt en effectief gebruik van evc. In F. Blokhuis & K. Visser (red.), *Jaarboek Kwalificatiestructuur 2000* (143-159). Den Bosch: CINOP.
- Klerk, L.F.W. (1997). *JongLeren met Kennis*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Klomp, L., Meinen, G.W., Pronk, J.J.M. & Roessingh, M.J. (red.) (2000). *Kennis en economie 2001. Onderzoek en innovatie in Nederland*. Den Haag: Elseviers Bedrijfsinformatie/CBS.
- Lankhuijzen, E.S.K. (2002). *Learning in a self-managed management career. The relation between managers' HRD-patterns, psychological career contracts and mobility perspectives*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

- Leeuwen, M.J. van (1999). *The costs and benefits of lifelong learning: the case of the Netherlands*. Paper presented at the European Conference on Educational Research, Lahti, Finland (22-25 September 1999).
- Levin, H.M. (1998). Financing a system for lifelong learning. *Education Economics*, 6(3), 201-217.
- Liebrand, W.B.G. & Lange, P. A. M. van (red.) (1989). *De psychologie van sociale dilemma's*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Lieshout, H. van (2001). Marktwerking in het beroepsonderwijs; internationale vergelijking. In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Livingstone, D.W. (2000). *Exploring the icebergs of adult learning: findings of the first Canadian Survey of Informal Learning Practices*. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education, National Research Network on New Approaches to Lifelong Learning.
- Lomwel, A.G.C. & Nelissen, J.H.M. (2003). *Het belang van een wenkend perspectief bij scholing. Onderzoek naar preferenties van werkenden*. Tilburg: OSA.
- Martin, J.P. (2001). *Adult learning at the OECD: will Cinderella get to the ball?* Speech delivered to the International Conference on Adult Learning policies, 5-7 December 2001, Seoul, Korea.
- MDW-werkgroep 'Doelmatigheid van de scholingsmarkt' (2001). *Slagvaardig scholen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (2002). *Concurrentietoets 2002: benchmarken om te groeien*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993). *Blijven Leren: ontwikkelingsperspectief voor de volwasseneneducatie in brede zin*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Nationaal actieprogramma een leven lang leren*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002a). *Beleidsagenda Leven Lang Leren*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002b). *Grenzeeloos leren*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- MKB-Nederland (2002). *Jong talent voor het mkb. Beroepsonderwijs fundament van de samenleving*. Delft: Koninklijke Vereniging MKB-Nederland.
- Nafzger, J. (2002). *Vrijwilligers en EVC. Verkenning van het EVC-potentieel in het vrijwilligerswerk*. Den Bosch: CINOP.
- Nederlands Platform Ouderen en Europa (1997). *Manifest een leven lang leren. Naar een stimulerings Programma Ouderen Educatie*. Utrecht: NPOE. Geraadpleegd via <http://www.npoe.nl/npoe/publicaties.html>.
- O'Connel, Ph. J. (1999). *Adults in training : an international comparison of continuing education and training*. Paris: OECD/CERI.
- Öhlund, U. & Ragnarsson, E. (2002). *Linking ICE and PLAR: an overview of the development in Sweden*. Stockholm: National Agency for Higher Education. Geraadpleegd via www.nuffic.nl/ice-plar.
- Ok, W. & Tergeist, P. (2002). *Supporting economic growth through continuous education and training – some preliminary results (first draft)*. Paris: OECD.
- Onderwijsraad (2002a). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Leren in een kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Samen leren leven*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Bekostiging hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2003b). *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H. (1998). Innovative ways to finance education and their relation to lifelong learning. *Education Economics*, 6(3), 219-251.
- Oosterbeek, H. (1999). Reasons and policies to stimulate lifelong learning. In F. van Wieringen & G. Attwell (eds.), *Vocational and adult education in Europe* (108-130). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Oosterbeek, H. (2001). Marktwerking in het onderwijs – de vraagzijde. In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* (136-150). Den Haag: Onderwijsraad.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1996). *Lifelong learning for all. Meeting of the Education Committee at ministerial level, 16/17 January 1996*. Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999a). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Austria*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999b). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Denmark*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999c). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Italy*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999d). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Japan*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999e). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Korea*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999f). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Norway*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999h). *Alternative approaches to financing lifelong learning. Country Report Sweden*. Parijs: OECD.
Geraadpleegd via <http://www.oecd.org>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1999i). *Overcoming exclusion through adult learning*. Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2000). *Where are the resources for lifelong learning?* Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2001a). *Economics and finance of lifelong learning*. Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2001b). *The new economy: beyond the hype. The OECD Growth Project*. Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002a). *Education at a glance. OECD indicators 2002*. Parijs: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002b). *Mechanisms for the co-finance of lifelong learning. Second International Seminar: Taking stock of experience with co-finance mechanisms*. Geraadpleegd via <http://www.mszs.si/eurydice/pub/oecd/M00039790.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002c). *Australia's qualifications system and its relationship with the promotion of lifelong learning. Department of Education, Science and Training (draft)*. S.I., s.n.

- Organization for Economic Co-operation and Development (2002d). *Le système des qualifications en Belgique Francophone (concept)*. S.l., s.n.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002e). *The role of national qualification systems in promoting lifelong learning. Country background report Ireland. The National Qualifications Authority (draft)*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2003a). *The role of national qualification systems in promoting lifelong learning. Country background report for the United Kingdom. Component 1: description of national qualifications systems, participation and outcomes. Department for education and skills. (draft)*
- Organization for Economic Co-operation and Development (2003b). *OECD New Zealand Country Report – Component 1*. Wellington: New Zealand Qualifications Unit (draft).
- Peetsma, T.T.D. & Volman, M.L.L. (red.) (1997). *Bevorderende en belemmerende factoren voor een leven lang leren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm.
- Preston, J. & Green, A. (2003). *The macro-social benefits of education, training and skills in comparative perspective*. London: Birbeck College/Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Geraadpleegd via <http://www.cls.ioe.ac.uk/Wbl/Docs/content.htm>
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H.A. (2002). *Returns to Investment in Education. A Further Update*. Geraadpleegd via http://econ.worldbank.org/files/18081_wps2881.pdf
- Raanhuis, M., Kamphuis, A. & Pijls, T. (2003). *Werken met een portfolio: handreikingen*. Den Bosch: CINOP.
- Ravens, J. van (2001). Towards a framework for assessment practices in the context of work and learning: measuring human competences. In D. Colardyn (ed.), *Lifelong learning: which ways forward?* Brugge: College of Europe.
- Renkema, A. (2002). Dutch government policy and instruments for co-financing lifelong learning initiated by government and employers. In OECD, *Mechanisms for the co-finance of lifelong learning. Second International Seminar: Taking stock of experience with co-finance mechanisms*. Geraadpleegd via <http://www.mszs.si/eurydice/pub/oecd/M00039790.pdf>.
- Roij van Zuijdewijn, P. de & Dungen, M. van (2002). *Financiering van EVC: kengetallen voor de bve-sector*. Den Bosch: CINOP.
- Roij van Zuijdewijn, P. de (2003). *2002-2003: EVC in uitvoering*. Den Bosch: CINOP.
- Sambrook, S. & Stewart, J. (1999). *Influencing factors on lifelong learning and HRD practices: comparison of seven European Countries*. Paper presented at the European Conference on Educational Research, Lahti, Finland 22-25 September 1999.
- Sanden, J.M.M., Bruijn, E. de & Mulder, R.H. (2002). *Het beroepsonderwijs. Programmingsstudie*. Den Haag: NWO/PROO.
- Schuller, T., Bynner, J., Green, A., Blackwell, L., Hammond, C. & Preston, J. *Modelling and measuring the wider benefits of learning: an initial synthesis*. London: Birbeck College/Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Geraadpleegd via <http://www.learningbenefits.net/Docs/report1.htm>.
- Schuller, T., Brasset-Grundy, A., Green, A., Hammond, C. & Preston, J. (2002). *Learning, continuity and change in adult life*. London: Birbeck College/Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Geraadpleegd via <ftp://cls.ioe.ac.uk/pub/Wbl/Acrobat/ResRep3.pdf>.
- Schuur, C.C.M., Feenstra, P.B. & Duvekot, R.C. (2003). *EVC in Europa. Europese leerpunten voor EVC-benutting in Nederland*. Houten: Kenniscentrum EVC.
- Sociaal-Economische Raad (2002). *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*. Den Haag: SER.

- Stichting Nederland Kennisland (2003). *Kenniseconomie Monitor 2003*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland. Geraadpleegd via <http://www.kennisland.nl/kennisland/Home/index.html>.
- Thijssen, J.G.L. (1997). *Leren om te overleven. Over personeelontwikkeling als permanente educatie in een veranderende arbeidsmarkt*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Thomas, E., Broekhoven, S. van & Frietman, J. (2000). *EVC aan de poorten van het hoger onderwijs. Handreiking voor de implementatie van EVC in hogescholen en universiteiten*. Nijmegen: ITS. Geraadpleegd via Ministerie van Onderwijs, <http://www.minocw.nl/onderwijs/evc/print.html>.
- Tóth, J. Sz (2002). *Building bridges for a more integrated approach. Paper for the ASEM Lifelong Learning Conference, 13-15 May 2002 Kuala Lumpur, Malaysia*. Brussel: European Association for the Education of Adults.
- Tuijnman, A. & Boström, A. (2002). Changing notions of lifelong education and lifelong learning. *International Review of Education*, 48(1/2), , 93-110.
- Uhrig, B., Heger, R.J., Flottorp, K., Feiler, L., Spanninks, L., e.a. (2000). *Further training funds as an impulse for new models of learning – integrated funding concepts (IFC)*. Berlin: SPI Service Gesellschaft mbH. (TSER network 'Integrated funding concepts').
- Ure, O.B. & Gavigan, J.P. (2002). *Lifelong learning: beyond education and training*. Geraadpleegd via <http://www.ub.es/medame/educa-ue.html>.
- Verhaar, C.H.A. (2002). *Wat kan EVC opleveren? Onderzoek naar het rendement van EVC in de Nederlandse praktijk anno 2002*. Utrecht: Lemma bv.
- Visser, K. (1999). Introductie. In F. Blokland, R. Klarus & K. Visser (red.), *Jaarboek kwalificatiestructuur 1998*. Den Bosch: CINOP.
- Webbink, D. & Hassink, W. (2002). *Preventie van onderwijsachterstanden*. Den Haag: CPB.
- Wolter, S.C. & Weber, B.A. (1999). Skilling the unskilled – a question of incentives? *International Journal of Manpower*, 20(3-4), 254-269.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu.
- Wiele, I. van (2003). *"Bijblijfrekening", a learning and development account project in Flanders*. Paper t.b.v. de ELAP-Conference, Berlin, 19-20 may 2003.
- Wurzburg, G. (2001). Financing and resources: potential consequences of shifting the frontier between formal and non-formal learning. In D. Colardyn (ed.), *Lifelong learning: which ways forward?* (131-143). Brugge: College of Europe.
- Young, M. (2003). Comparing approaches to the role of qualifications in the promotion of lifelong learning. *European Journal of Education*, 38(2), 199-211.
- Zajda, J. (2003). Lifelong learning and adult education: Russia meets the west. *International Review of Education*, 49(1-2), 111-132.

Bijlage 1

Adviesaanvraag

OCenW

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323 23 23
Telefax (079) 323 23 20

Uw brief van

Ons kenmerk

Contactpersoon

Zoetermeer

BVE/KenO/2003/30750

Janssen

16 juli 2003

Onderwerp

Bijlage(n)

Doorkiesnummer

Adviesaanvraag Leven Lang Leren

079-3233149

Geachte heer Van Wieringen,

Nederland wil zijn positie binnen de Europese kenniseconomie de komende jaren versterken. Veel zal daarbij afhangen van de vraag of we het opleidingsniveau van de beroepsbevolking kunnen verhogen en reïntegratie op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen. Stimulering van de deelname van de beroepsbevolking aan onderwijs en scholing is een manier om dit te doen en is daarom een belangrijke beleidsprioriteit voor de komende jaren. Daarbij lijkt speciale zorg voor de deelname van lager opgeleiden op zijn plaats. Hun deelname blijft achter bij die van hoger opgeleiden. Niettemin is ook met betrekking tot de middelbaar en hoger opgeleiden binnen de beroepsbevolking behoefte aan nadere antwoorden op de vraag welke maatregelen of mechanismen de deelname aan onderwijs en scholing kunnen bevorderen.

De Onderwijsraad heeft in zijn werkprogramma 2003 het thema 'Naar een integrale opzet van een leven lang leren' opgenomen, waarop hij een uitwerking tot een verkenning voorstelt. Vanuit mijn ministerie is eerder de voorkeur uitgesproken voor de uitwerking van het thema in de vorm van een advies. Het advies zou zich daarbij moeten concentreren op de vraag hoe een certificerings- en een financieringssysteem aan de bevordering van een leven lang leren zouden kunnen bijdragen. Graag wil ik u thans, na afstemming met de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Justitie verzoeken hierover een advies uit te brengen.

Ik zou het op prijs stellen als het advies in elk geval zou ingaan op de volgende deelvragen:

1. In hoeverre verschilt de wenselijkheid van stimulering van een leven lang leren naar gelang
 - type (leer)doel,
 - doelgroep,
 - leersetting/type leerarrangement?
2. Hoe kan deelname aan een leven lang leren worden bevorderd en, meer specifiek, wat kan daarin de bijdrage van certificering respectievelijk financiering zijn?
3. Hoe kunnen een certificerings- en een financieringssysteem worden vormgegeven die participatie aan een leven lang leren bevorderen, in relatie tot
 - type (leer-) doel,
 - doelgroep,
 - leersetting/type leerarrangement?
4. In hoeverre is directe of indirecte bemoeienis van de kant van de overheid/overheden wenselijk en in hoeverre dragen andere actoren hier verantwoordelijkheid?
5. In hoeverre versterken bepaalde combinaties van certificerings- en financieringssystemen elkaar?

Bij de opstelling van het advies vraag ik uw speciale aandacht voor de volgende punten:

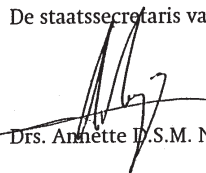
- Het advies zou zich moeten richten op de post-initiële fase. De voorstellen moeten dus gericht zijn op de bevordering van de deelname aan postinitieel onderwijs en (postinitieel) scholing. Eén uitzondering wil ik maken. Ik wil u verzoeken in het advies de relatie tussen certificering en de instroom van de beroepsbevolking in het initieel beroeps- en hoger onderwijs aan de orde te laten komen. De te beantwoorden vraag is welke certificeringssystematiek de instroom van werkenden en werkzoekenden in het initieel beroeps- en hoger onderwijs bevordert;
- Het advies zou zich moeten richten op zowel formeel, non-formeel als informeel leren.
- De SER heeft in zijn advies 'Het nieuwe leren' uitspraken gedaan over certificering en financiering in het postinitieel domein. Ik wil u verzoeken daarop in uw advies te reflecteren.
- Waar mogelijk vraag ik u uitspraken over de wenselijkheid van stimulering van een leven lang leren bij specifieke doelgroepen empirisch te onderbouwen en de gekozen doelgroepen zo concreet mogelijk te benoemen. 'Wie moeten waarom extra tot leren geprikkeld worden?' is een vraag die om een nader antwoord vraagt.
- Tenslotte vraag ik u bij de uitwerking van het advies de agrarische onderwijs- en scholingssector te betrekken.

In het onlangs door de Onderwijsraad uitgebrachte advies "Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs" stelt de raad, naast de vijf reeds vastgestelde onderwijsrichtpunten, een zesde richtpunt "Basisvaardigheden van werknemers" voor. Ik vind dit een interessante suggestie. Echter, naast de afweging of je zo kort na de vaststelling van de vijf Europese richtpunten al met het voorstel voor een zesde richtpunt moet komen is het de vraag of de nationale en internationale gegevensverzameling op dit punt op orde is. Ik verzoek de raad aanvullend aan dit advies na te gaan of voor een vergelijking tussen landen op dit punt aangesloten kan worden op bestaande gegevensverzamelingen of dat nieuwe gegevensverzameling noodzakelijk is.

Ik wil u verzoeken het advies Leven Lang Leren in september 2003 aan te leveren.

Contactpersonen binnen het Ministerie van OCW zijn drs. A.T.H. Janssen (tel. 079-3233149) en drs. F.M.H. Boselie-Abbenhuis (tel. 079-3232378).

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.



Drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA

Bijlage 2

Lijst met afkortingen

AOF	Workers Educational Association (Noorwegen, betekenis afkorting onbekend)
ADD	American Dream Demonstration
bnp	bruto nationaal product
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
CH-Q	Schweizerisches Qualifikationsprogramm zur Berufslaufbahn
CREBO	Centraal Register Beroepsopleidingen
cv	curriculum vitae
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DNV	Det Norske Veritas
eff	equipped for the future standards
EFQM	European Foundation for Quality Management
ESF	Europese Structuur Fonds
ETS	Educational Testing Service
evc	erkenning van elders/eerder verworven competenties
FAS	Irish Training Authority (betekenis afkorting onbekend)
hbo	hoger beroepsonderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
hrm	human-resourcemanagement
IALS	International Adult Literacy Survey
ida	individual development account
IFC	Integrated Funding Concepts
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
Ila	individual learning account
ksb	kwalificatiestructuur beroepsonderwijs
kse	kwalificatiestructuur educatie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NRS	National Reporting System
NQF	National Qualifications Framework
N(V)AO	Nederland(-Vlaamse) Accreditatie Organisatie
NVQ	National Vocational Qualifications
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O-fonds	Opleidings- en Ontwikkelingsfonds
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
SBW	Nationaal opleidingsorgaan voor de infrastructuur (betekenis afkorting onbekend)
SER	Sociaal-Economische Raad
SIBIO	Stichting voor Interculturele Bedrijfsaspecten en Intercultureel Ondernemerschap
TOEFL	Test of English as a Foreign Language
TSER	Targeted Socio-Economic Research
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAP	Validation des Acquis Professionnels

VAE	Validation des Acquis de l'Experience
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VOS	Vrouwen oriënteren zich op de samenleving
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
zzp	zelfstandige zonder personeel