

## 2 Plaatsbepaling: gevoerd beleid en eerdere adviezen Leven Lang Leren

Stimulering van postinitieel leren of leven lang leren staat al decennia op de agenda. Er zijn al veel adviezen uitgebracht, er is veel geëxperimenteerd, ingevoerd en weer afgevoerd. In dit hoofdstuk worden aan de hand van eerdere adviezen en rapporten de ontwikkelingen geschetst van de stimulering van postinitieel leren in de laatste jaren.

In 2012 is in opdracht van de Onderwijsraad een onderzoek gedaan naar de vraag waarom het leven lang leren niet echt van de grond wil komen, dit onder de veelzeggende titel *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover?*<sup>1</sup> In het onderzoeksrapport schetst Golsteyn de belangrijkste adviezen, de genomen maatregelen en hun effecten om de Nederlandse ambitie te realiseren om in 2010 20 procent van de 25 - 65 jarigen formele vormen van leven lang leren te laten volgen. In 2010 realiseerde Nederland een deelname percentage van 16,7 procent. De ambitie van 20 procent is door het kabinet opnieuw gesteld voor 2020.

In het onderzoeksrapport worden onder andere adviezen van de SER (*Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*<sup>2</sup>), de Onderwijsraad (*Werk maken van een leven lang leren*<sup>3</sup>) en de Denktank Leren en Werken (*Tijd voor ontwikkeling*<sup>4</sup>) geanalyseerd, ook als het gaat om hun doorwerking naar resultaten voor de participatie aan leven lang leren. Onderstaande beschrijving berust voor een belangrijk deel op dit rapport.

SER-advies *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*  
Basis van het SER-advies is de Nederlandse ambitie om 20 procent van de beroepsbevolking te laten participeren in postinitiële scholing om zodoende tot de top van Europa te behoren.

De SER zet in zijn advies het individu centraal en adviseert de invoering van een persoonlijke ontwikkelingsrekening, uitbreiding van fiscale prikkels naar het individu en verantwoordelijkheid van werkgevers voor personeelsbeleid, persoonlijke

---

1 Golsteyn, B. (2012) *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover?* Netwerk Sociale Innovatie, Universiteit Maastricht.

2 SER (2002) *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*.

3 Onderwijsraad (2003) *Werk maken van een leven lang leren*.

4 Denktank Leren en Werken (2009) *Tijd voor ontwikkeling*.

ontwikkelingsplannen en loopbaanbegeleiding. Daarnaast is een open scholingsmarkt gewenst die moet worden gerealiseerd in samenwerking tussen overheid, sociale partners, scholingsinstellingen, uitvoeringsinstanties en gemeenten. Speciale aandacht krijgen de mensen zonder startkwalificatie, de belangrijke rol van EVC en niet formele vormen van scholing.

Advies Onderwijsraad *Werk maken van een leven lang leren* (2003)

De basis van het advies van de Onderwijsraad is dat investeringen in (postinitieel) onderwijs meeropbrengst leveren voor individu en maatschappij waarmee overheidsingrijpen gewenst is.

De Onderwijsraad stelt dat financiering nodig is voor allerlei leeractiviteiten gedurende de loopbaan (opscholen, werkgerelateerd leren, doelgroepen, re-integratie, leren op sociaal, cultureel of persoonlijk vlak, EVC).

Leeractiviteiten moeten worden gecertificeerd door duidelijke kaders te stellen en de erkenning van de certificaten moet onafhankelijk zijn. Zo wordt postinitieel onderwijs ook effectief voor het reguliere onderwijs

Resultaten van de adviezen *Het nieuwe leren* en *Werk maken*

De meeste aanbevelingen van de SER en de Onderwijsraad zijn door de ministeries van OCW, SZW en EZ opgevolgd in 'Het actieplan leven lang leren'<sup>5</sup> in 2004. De persoonlijke ontwikkelingsrekening, een belangrijk onderdeel van het SER advies, is echter niet geïmplementeerd.

Het actieplan kondigt de oprichting aan van een Taskforce Leven Lang Leren om de beroepsbevolking te stimuleren en te motiveren om de competenties te versterken. In het actieplan blijft het postinitiële onderwijs de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid wil verantwoordelijkheid nemen voor de ordening van een transparant scholingsaanbod, het wegnemen van belemmeringen, het stimuleren van zorgvragende doelgroepen en het bewust maken van het belang en plezier van leren.

In het actieplan staat de stimulering van het individu voorop. De ontwikkeling en toepassing van persoonsgebonden leerbudgetten wordt aangekondigd evenals een leerrechtensysteem voor bekostiging van het hoger onderwijs. Om het individu leren als vanzelfsprekend te laten beschouwen wordt een cultuurverandering nodig geacht. Daarom stelden de ministeries in het actieplan voor:

- Open on-line marktplaats voor een helder scholingsaanbod met 50.000 gebruikers
- Implementatie EVC naar 50.000 procedures in 2010.

---

5 OCW (2004) *Kenniseconomie in zicht*, Brief aan Tweede Kamer, 27406, nr 32.

- Leerrechten voor hoger onderwijs (experimenteren met individuele leerrekening).
- Instellingen gebruik laten maken van leermethoden voor volwassenen (e-learning).
- Focus op jongeren zonder startkwalificatie, laagopgeleiden, inburgeraars, analfabeten en mbo'ers die naar het hbo willen doorstromen.

#### Projectdirectie Leren en Werken

Het voornemen een Taskforce in te richten, leidt in 2005 tot het ontstaan van een gezamenlijke projectdirectie Leren en Werken van de Ministeries van OCW en SZW. De projectdirectie stelt twee plannen van aanpak op (2005-2007 en 2008-2011<sup>6</sup>). De belangrijkste maatregelen daarin zijn:

- Stimuleren van duale trajecten door regionale samenwerkingsovereenkomsten.
- Betere informatievoorziening: Leerwerkloketten voor informatie en advies op maat over scholing, loopbaanadvies en -begeleiding; online informatie over opleidingen; infrastructuur voor goed werkend EVC.
- Zicht krijgen op effectieve scholingsinstrumenten.
- Flexibel en efficiënt opleiden van volwassenen.
- Oprichten van een denktank voor het stimuleren van leven lang leren.

Uit de evaluaties van de projectdirectie blijkt dat het volgende is bereikt:

- 47 Samenwerkingsverbanden hebben ruim 146.000 leerwerktrajecten gerealiseerd.
- Er zijn 34 leerwerkloketten opgezet gekoppeld aan 36 samenwerkingsverbanden.<sup>7</sup>
- Groeiend aantal EVC tot 15.700 procedures.
- Begin gemaakt met Leven Lang Leren aanbod in hogescholen.
- Betrokkenheid mkb in Excelleren.nu (zie pagina 79).

Daarmee zijn niet alle beleidsdoelstellingen gerealiseerd:

- De open on-line marktplaats voor het scholingsaanbod is er niet gekomen.
- Het aantal jongeren zonder startkwalificatie en laagopgeleiden is afgenomen, maar het verschil in scholingsdeelname tussen lager opgeleiden en hoger opgeleiden is toegenomen.

---

<sup>6</sup> Projectdirectie Leren en Werken, Plan van aanpak 2005-2007 *Leren en Werken Versterken* en Plan van aanpak 2008-2011 *Doorpakken met Leren en Werken*.

<sup>7</sup> Leerwerkloketten zijn samenwerking van gemeenten, UWV, VNO-NCW, het mkb en ROC's met een brede taak naar burgers, werkgevers en werknemers over opleidingen en EVC.

- Er zijn weliswaar 146.000 leerwerktrajecten gestart, maar het aantal trajecten is de laatste jaren weer sterk afgenomen.<sup>8</sup>
- De 15.700 EVC-procedures liggen ver achter bij de doelstelling van 50.000 procedures.

Stimuleren van Leren en Werken beperkt overgenomen

In 2009 komt de Denktank Leren en Werken met het Advies *Tijd voor Ontwikkeling*. De basis is de noodzaak tot upgraden van werknemers vanwege de technologische ontwikkeling, mede vanwege krimp en vergrijzing.

Advies en resultaat:

- Vaste plek voor leren in de arbeidsrelatie door een wederzijdse verplichting tot scholing met een leerwerkcontract.  
Deze wederzijdse scholingsaanspraak stuitte op bezwaren van de Stichting van de Arbeid vanwege de verdere juridisering van scholing.
- Invoering van een opleidingscheque, eerst voor doelgroepen daarna voor alle volwassenen.

Dit idee is verder uitgewerkt door het ROA.<sup>9</sup> Het advies heeft, samen met het SER advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit*<sup>10</sup>, geleid tot het voornemen voor een Van Werk Naar Werk-budget in het zogeheten vitaliteitspakket. Dit pakket is al voor de beoogde invoering in 2013 ingetrokken.

- Werknemers en werkgevers werken aan een leercultuur met hulp van overheid en leerwerkloketten.  
Met het project Excelleren.nu is tot 2012 goede ervaring opgedaan met de vorming van een leercultuur in 640 midden- en kleinbedrijven uit 14 mkb-branchorganisaties (zie ook pagina 79).
- Verplichte scholing voor uitkeringsgerechtigden, aanpassing scholingsregeling in het kader van de WW, maar scholing mag werklozen niet van een baan afhouden.

Er werden geen wetswijzigingen nodig geacht om de doelen te bereiken.

Hoewel Golsteyn in zijn rapport positief is over de opvolging van de adviezen die tot 2012 zijn verschenen, hebben de beleidsdoelstellingen veelal slechts tot tijdelijke resultaten geleid en zijn veel pilots niet gecontinueerd en/of opgeschaald. Dit laatste heeft onder andere te maken met de afwezigheid van goede evaluaties waarop kan worden voortgebouwd.<sup>11</sup>

---

8 SER (2016) *Toekomstgericht Beroepsonderwijs, deel 1*.

9 Breugel, G. [et al.] (2011) *Ontwikkelcheque, Uitwerking Advies Denktank Leren en Werken, ROA*.

10 SER (2011) *Werk maken van baan-baanmobiliteit*.

11 Zie ook: CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

### Advies Onderwijsraad 2012 *Over de drempel van postinitieel leren*<sup>12</sup>

In dit advies richt de Onderwijsraad zich op postinitieel leren om de duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden te bevorderen. Hij doet vier aanbevelingen:

- Laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften van laagopgeleiden en laat bedrijfsleven en de overheid beginnen met kleinschalige samenwerkingsverbanden om postinitieel leren te stimuleren. Postinitieel leren moet standaard zijn in het loopbaanbeleid van bedrijven.
- Borg kwaliteit ervaringscertificaten.  
Ervaringscertificaten zijn belangrijk bij informeel leren maar van wisselende kwaliteit. De raad adviseert het toezicht te verscherpen en de kwaliteit van EVC-aanbieders openbaar te maken
- Stel scherpe kwaliteitseisen aan aanbieders van educatietrajecten voor volwasseneneducatie.
- De deelname aan postinitieel leren wordt te globaal gemeten om het succes van stimuleringsmaatregelen goed te kunnen beoordelen. Experimenteer met beloftevolle initiatieven en onderzoek hun werking en effectiviteit alvorens te investeren op grote schaal.

Dit advies heeft geleid tot een stelsel van validering met een arbeidsmarktroute en een onderwijsroute. Bovendien heeft de overheid zich teruggetrokken van de kwaliteitsborging van EVC-procedures en EVC-aanbieders. De kwaliteitsborging is belegd bij het Nationaal Kenniscentrum EVC.

### Naar een beter werkende scholingsmarkt voor volwassenen

In 2012 ging de SER in zijn advies *Werk maken van scholing, Advies over de postinitiële scholingsmarkt* in op de scholingsmarkt van formeel en non formele scholing voor werkenden en werkzoekenden.

De aanbevelingen van het advies voor een meer toekomstgerichte scholingsmarkt zijn:

Aanbodzijde:

- Vergroot de inzichtelijkheid en kwaliteit van het aanbod van scholing.  
Branche- en sectororganisaties, beroepsgroepen en aanbieders moeten meer moeite doen voor een inzichtelijk aanbod van cursussen en trainingen en een gecontroleerde kwaliteit.  
De overheid zou het Nederlandse kwalificatieraamwerk NLQF moeten invoeren en een (digitale) voorziening om het aanbod in beeld te brengen, met een regionaal aanspreekpunt voor individuele werkenden en werkzoekenden.

---

12 Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van postinitieel leren*.

- EVC moet beter.  
EVC en vergelijkbare instrumenten moeten worden geoptimaliseerd en de overheid moet hierin blijven investeren.
- Onderwijsvoorzieningen moeten beter worden benut.  
De infrastructuur van de bekostigde instellingen moet meer worden benut. Dit geldt zowel voor het middelbaar beroepsonderwijs (met name de beroepsbegeleidende leerweg) als voor het (deeltijd) hoger onderwijs.

Aanbevelingen vraagzijde:

- Verbeter de vraagarticulatie en vraagcoördinatie.  
Kleine en middelgrote bedrijven moeten worden geholpen door brancheorganisaties en O&O-fondsen bij organisatie (loopbaanadvies) en inkoop van de scholing.
- Zorg dat ouderen meer gaan deelnemen aan scholing.  
Omdat werknemers langer op de arbeidsmarkt verblijven is scholing ook op latere leeftijd nodig.
- Betrek lager opgeleiden nadrukkelijker bij scholing
- Werkzoekenden moeten functiegerichte scholing kunnen volgen in bijvoorbeeld leerwerktrajecten.
- Dreigende onderinvestering in scholing van flexwerkers gezamenlijk afwenden.
- Zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor hun scholing maar zouden wel gebruik moeten kunnen maken van de infrastructuur van sectorale opleidingsfaciliteiten.

#### *Advies Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*

In 2014 kwam de commissie-Rinnooy Kan met een advies over de vraag hoe het hoger onderwijs voor de postinitiële fase eruit zou moeten zien. Na vergelijkingen in binnen- en buitenland kwam de commissie<sup>13</sup> tot de volgende contouren:

- Het hoger onderwijs moet mogelijkheden bieden tot gefaseerde deelname aan korter durende opleidingsactiviteiten. Die activiteiten moeten resulteren in certificaten en studiepunten, die te stapelen en 'transferable' zijn. Dit moet uiteindelijk leiden tot verzilvering in de vorm van een diploma; diplomagerichtheid moet ook bij gefaseerde deelname het doel en uitgangspunt zijn.
- Het moet aansluiten bij de praktijkervaring van de volwassen deelnemer, door:
  - te erkennen wat de deelnemer al heeft geleerd;
  - aan te sluiten bij leervragen uit de ervaringspraktijk;
  - toepassing van het geleerde in de praktijk en toetsing aan die praktijk.

---

<sup>13</sup> Commissie-Rinnooy Kan (2014) *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*.

- Het hoger onderwijs moet flexibel en efficiënt zijn vormgegeven, door:
  - maatwerk in de afstemming op reeds verworven competenties;
  - gebruik van de werkplek voor het uitvoeren van leeractiviteiten;
  - tijd- en plaatsafhankelijk leren met e-learning en blended learning.

Volgens de commissie moet sprake zijn van een financieringssysteem die bijdraagt aan deze flexibele en vraaggerichte vormgeving van het onderwijs en die de diplomagerichte deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs stimuleert. Hoewel het advies voornamelijk over hoger onderwijs gaat, is het in hoge mate ook bruikbaar voor het middelbaar onderwijs.

Het advies heeft geleid tot pilots waarbinnen hogescholen flexibeler opleidingstrajecten (deeltijd en duaal) aanbieden. Onderdeel van de pilots is dat hogescholen instrumenten ontwikkelen voor het erkennen van al verworven werk- en leerervaring en het hierop laten aansluiten van de opleidingsprogramma's. Er doen 20 hogescholen (publiek en privaat) mee aan de pilots met in totaal zo'n 500 opleidingen.

Ook is er een experiment met vraagfinanciering gestart waarin publieke en private hogescholen dezelfde financiering ontvangen en publieke hogescholen meer ruimte hebben om maatwerk te bieden. Ook van werkgevers wordt verwacht dat zij bijdragen aan de kosten van opleidingen voor hun werknemers. In 2018 is de tussenevaluatie.

Daarnaast is het levenlanglerenkrediet ingesteld waarmee volwassenen (tussen 30 en 55 jaar) het collegegeld tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen. Dit krediet komt per september 2017 beschikbaar. De SER beveelt aan de leeftijdsgrenzen te verlagen tot 25 jaar en te verhogen tot de pensioengerechtigde leeftijd.

#### Rapport Centraal Planbureau *Kansrijk Onderwijsbeleid*

In het rapport *Kansrijk Onderwijsbeleid* uit 2016 rapporteert het Centraal Planbureau over de effecten van beleidsmaatregelen die betrekking hebben op arbeidsrelevante scholing van werkenden.

Het CPB heeft verschillende effectstudies (Nederlandse en buitenlandse) van scholingsstimuleringsprojecten geanalyseerd. Het concludeert dat financiële ondersteuning door de overheid scholingsdeelname stimuleert, maar tevens dat het kostbaar is. De kosten-batenverhouding wordt sterk in ongunstige zin beïnvloed doordat mensen waarvoor de overheid een deel van de opleiding betaalt, de opleiding ook gedaan zouden hebben voor eigen rekening of op kosten van de werkgever (60 procent tot 90 procent). Dit wordt 'deadweight loss' genoemd. Het CPB geeft aan

dat het beleid richten op de doelgroepen die weinig scholing volgen niet altijd mogelijk is, maar vanuit dit perspectief wel efficiënter zou zijn.

In zijn algemeenheid stelt het CPB dat het deadweight loss hoger is in een aantal situaties, namelijk bij de financiering voor hoogopgeleiden, in het geval van cofinanciering, bij subsidies voor werkgevers en bij op- en omscholing.

#### Conclusies

Er zijn de afgelopen jaren veel initiatieven geweest voor de stimulering van postinitiële scholing. Terugkijkend kenmerkt het beleid van de overheid zich als een 'jojo', soms is er intensieve aandacht voor een leven lang leren en andere momenten weer niet. Er is weinig continuïteit en verschillende aanbevelingen blijven liggen of worden onvoldoende krachtig doorgezet. Ook het woud aan instrumenten leidt tot veel onbekendheid bij de beoogde gebruikers.

Kennelijk hebben de initiatieven niet de juiste effecten gehad. In het volgende hoofdstuk bespreekt de SER de belemmeringen voor de stimulering van postinitiële ontwikkeling.