

Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen

Nr. 20090198/917

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding: toekomst volwassenenonderwijs	13
1.1 Verkenning over een leven lang leren	13
1.2 Waarom verbeteren van volwassenenonderwijs centraal?	14
1.3 Loont een leven lang leren?	15
1.4 Afbakening verkenning	17
1.5 Afweging: werkt de huidige markt goed (genoeg)?	19
1.6 Activiteiten en leeswijzer	19
2 De scholingsvraag van volwassenen	21
2.1 Deelname aan scholing door volwassenen	21
2.2 Volwassenen kiezen voor private aanbieders	23
2.3 Reguliere aanbieders volgens studenten inflexibel	27
2.4 Toekomstramingen voorspellen stagnatie	30
2.5 Deelname scholing volwassenen internationaal	30
2.6 Conclusie: af en toe een cursus is de norm	32
3 Het aanbod voor volwassenen op middelbare en hogere onderwijsniveaus	33
3.1 In de praktijk gegroeid, gebrek aan eenheid	33
3.2 Aanbod op niveau 4 en 5 (mbo 4, post-mbo en associate degree) groeit	34
3.3 Divers aanbod niveau 6 en 7 op hogescholen (beperkt aantal vakgebieden)	37
3.4 Universitaire studies: terugloop deeltijdstudies	39
3.5 Sectorvoorbeelden volwassenenonderwijs: politie en metaal	45
3.6 Inzichten uit studie naar andere landen	48
3.7 Conclusie: divers aanbod, meer privaat dan publiek	50
4 Sturingsmechanismen in het volwassenenonderwijs	51
4.1 Overheidsbeleid 1990-2009	51
4.2 Evc (ervaringscertificaat)	54
4.3 Sturing via kwaliteitsbewaking	57
4.4 Vraagstimulering vanuit overheid	59
4.5 Vraagstimulering vanuit het veld	62
4.6 Conclusie: veel maatregelen voor publiek en privaat, maar versnipperd	65
5 Naar een helder systeem van volwassenenonderwijs	67
5.1 Hoofdboodschap: aansluiten bij de functies van volwassenenonderwijs: duidelijker EKK-aanbod, meer mogelijkheden voor diplomering	67
5.2 Volwassenenonderwijs niveau 4-7: de balans opgemaakt	68
5.3 Aanbevelingen in schema	70
5.4 Aanbevelingen private component	71
5.5 Aanbevelingen publieke component	72
5.6 Aanbevelingen algemeen	74
Afkortingen	76
Figurenlijst	78

Literatuur	79
Geraadpleegde deskundigen	83
Bijlage 1: Adviesaanvraag	85
Bijlage 2: Europees Kwalificatiekader	89
Bijlage 3: Geschiedenis van enkele onderdelen van het volwas-senenonderwijs	93

Aan de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

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

Ons kenmerk
20090198/917

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 9 juli 2009

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Verkenning *Middelbaar en hoger onderwijs voor
volwassenen*

Mijnheer de Minister, mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de raad u hierbij de verkenning aan getiteld *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Zoals de titel aangeeft, richt de verkenning zich op het middelbare en hogere segment van het onderwijs aan volwassenen en is daarmee een aanvulling op het beleid voor de lagere opleidingsniveaus.

De raad gaat in op vier functies van het volwassenenonderwijs. In de eerste plaats de reparatiefunctie voor degene die te weinig opleiding heeft gevolgd op jonge leeftijd en dat later moet kunnen inhalen; in de tweede plaats hulp bij de wisseling in loopbaan; in de derde plaats het bij de tijd blijven en vooruit willen komen in de samenleving; en ten slotte de sociaal-culturele en persoonlijke functie: mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen.

De aanbevelingen van deze verkenning beogen de overzichtelijkheid, de structurering en de kwaliteit van het onderwijs aan volwassenen te verbeteren. Conceptueel streeft de raad naar verbetering van zowel het private als het publieke deel van het volwassenenonderwijs en naar versterking van de onderlinge wisselwerkingen. Aan de private kant betekent dit aandacht voor een gewaarborgde inschaling van cursussen volgens de niveaus van het Europees Kwalificatiekader en een zekere vorm van toezicht op de erkende vormen van diplomering. Aan de publieke kant betekent dit meer aandacht voor het deeltijdonderwijs en een profilering van de rol van examencommissies voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs in de diplomering van volwassenen.

De aanbevelingen kunnen in principe worden gerealiseerd aansluitend bij bestaande beleidslijnen en binnen de bestaande wetgeving. Maar ook kan worden nagedacht over een mogelijke meerwaarde van een 'eigen' wet voor het geheel van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen (Wet mhov), die zowel de private als de publieke component en hun toenemende en te bevorderen wisselwerkingen omvat.

De raad zal met veel belangstelling kennisnemen van uw standpuntbepaling aan de Tweede Kamer.

Met beleefde groet,



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



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Samenvatting

Aanleiding voor de verkenning

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

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

Vier functies van scholing centraal

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

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

De vraag: vooral deelname aan korte trajecten

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

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

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

Selectie uit het aanbod

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

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

Sturingsmechanismen in de sector

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

Overheidsbeleid

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

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

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

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

Kwaliteitsbewaking

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

Huidige steun van overheid en sociale partners

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

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

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

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

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

Aanbod: toewerken naar een evenwichtig geheel

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

Effect van scholing onduidelijk

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

Aanbevelingen private aanbod

Aanbeveling 1: inschaling naar de NKK/EKK-niveaus

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

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

Aanbeveling 2: gestapelde diplomering en toezicht

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

Aanbeveling 3: cursistenbescherming

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

Aanbevelingen publieke aanbod

Aanbeveling 4: vier 'deeltijdstellingen' extra bekostigen

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

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

Aanbeveling 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden

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

Aanbeveling 6: vraag versterken via open leermiddelen

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

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

Aanbevelingen algemeen

Aanbeveling 7: transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

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

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

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

Tot slot: op termijn wettelijk kader?

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

In een maatschappij waar mensen niet hun leven lang bij één werkgever blijven of kiezen voor zelfstandig ondernemen, waar het algemene ontwikkelingspeil hogere eisen stelt en waar technologieën elkaar snel opvolgen waardoor kennis en vaardigheden sneller verouderen, moeten (bij)scholingsmogelijkheden voldoende beschikbaar zijn. Het blijkt lastig het aanbod voor volwassenen zo vorm te geven dat vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd. De minister heeft de raad daarom gevraagd een verkenning uit te brengen over hoe het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen er in de toekomst uit kan zien. Welke rol zou de overheid hierbij kunnen en moeten spelen?

1 Inleiding: toekomst volwassenenonderwijs

1.1 Verkenning over een leven lang leren

Streefdoelen scholingsdeelname

Nederland heeft doelstellingen gesteld voor de deelname aan educatieve activiteiten door volwassenen ('een leven lang leren'). In 2010 zou per jaar minimaal 20% van de volwassenen moeten deelnemen aan educatieve activiteiten. Daarmee heeft Nederland zich een doel gesteld dat ruim boven de EU-benchmark (Europese Unie) voor 2010 (12,5%) ligt.¹ Minister-president Balkenende stelt de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk tot voorbeeld. In die landen ligt de deelname aan een leven lang door volwassenen rond de 22%.² Het Innovatieplatform heeft in zijn *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016* zelfs een deelname van 35% als ambitie voor 2016 gesteld. Bij een eerste evaluatie van die agenda geeft A. Rinnooy Kan als lid van het Innovatieplatform aan, dat een leven lang leren in Nederland volgens hem "nog in de kinderschoenen staat", terwijl "werknemers hun competenties hun hele werkzame leven moeten ontwikkelen om te blijven excelleren".³ De huidige recessie heeft dit perspectief nog versterkt en is aanleiding voor het kabinet om sterk in te zetten op scholing.⁴ De minister heeft de raad dan ook gevraagd een verkenning naar mogelijke stappen die de overheid kan nemen om deelname aan een leven lang leren verder te stimuleren.

Doelen al gehaald?

Volgens EU-cijfers schommelt de deelname aan een leven lang leren in Nederland sinds 2000 rond de 15-16%. Daarmee is de EU-benchmark ruimschoots gehaald. Maar het eigen doel (20%) is nog niet bereikt. Bovendien ligt de deelname veel lager dan de beoogde 35% van het Innovatieplatform.⁵ Maar wat wordt eigenlijk bedoeld met deelname aan een leven lang leren? De indicator die hiervoor in Europees verband gehanteerd wordt, is scholingsdeelname (zowel formeel als non-formeel) van 25-64-

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004. De deelname wordt jaarlijks op EU-niveau gemonitord door Eurostat (in Nederland gaat dat via de enquête beroepsbevolking). Gekeken wordt naar scholingsdeelname van 25-64-jarigen in de afgelopen vier weken.

² Ministerie van Algemene Zaken, 2008. Gegevens over de deelname aan een leven lang leren zijn gebaseerd op structurele indicatoren van Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

³ Innovatieplatform, 2008.

⁴ Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, 2009a.

⁵ Het gaat hierbij wederom om de Lissabon-indicator die kijkt naar scholingsdeelname van 25-64-jarigen in de afgelopen 4 weken.

jarigen in de afgelopen vier weken. Het gaat hierbij om wat de ondervraagden (via een enquête) zelf aanmerken als scholing. Dat kan dus uiteenlopen van deelname aan een eendaagse workshop tot en met een volledige bachelor- of masteropleiding in het hoger onderwijs. Een duidelijke definitie van het begrip, en met name van de afbakening van wat wel en niet onder deelname wordt verstaan, is er (nog) niet. Als de deelname van werknemers aan korte trajecten als uitgangspunt genomen wordt, is de 20%-deelname ruimschoots behaald. Immers, in 2005 volgde meer dan een derde van de Nederlandse werknemers een bedrijfsopleiding.⁶ Maar anderzijds is de deelname aan lange, kwalificerende opleidingen door mensen boven de dertig in Nederland laag: met 2,9% is het slechts de helft van het OESO-gemiddelde (Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling). Het is de vraag of dit een probleem is. Waarschijnlijk voorziet het initieel onderwijs in Nederland voor een groot deel al in de behoefte aan lange onderwijstrajecten, waardoor relatief (ten opzicht van andere landen) weinig volwassenen de noodzaak voelen gemiste kansen op latere leeftijd in te halen.

Hoofdvraag verkenning

Een eenduidig streefdoel is niet eenvoudig te bepalen. Ook is vooralsnog niet goed af te bakenen wat precies valt onder deelname aan een leven lang leren en wat niet. Waar het om gaat is dat mensen voor wie scholing van belang is, die ook volgen. De effecten van scholing lopen namelijk uiteen en hangen af van de omstandigheden waar mensen in zitten. Hiermee wordt erkend dat de behoefte aan scholing van persoon tot persoon kan verschillen. De raad wil met deze verkenning in algemene zin nagaan welke mogelijkheden een volwassene nu heeft om zich te scholen en of (en welke) verbeteringen in de huidige situatie nodig zijn.

De leidende vraag is: Welke mogelijkheden heeft de minister van Onderwijs om het aanbod van middelbaar (mbo niveau 4) en hoger onderwijs voor volwassenen te verbeteren en de effectiviteit van het onderwijs voor deze doelgroep te vergroten?⁷

In de verkenning zal meestal het woord onderwijs worden gebruikt, waar passend wordt de term scholing gebezigd en soms wordt gesproken over leren in verschillende varianten. De term onderwijs geeft volgens de raad het beste aan wat wordt bedoeld.

1.2 Waarom verbeteren van volwassenenonderwijs centraal?

Waarom zou Nederland streven naar verbetering van het onderwijs voor volwassenen? Hiervoor is een aantal redenen. Ten eerst vraagt de huidige, flexibele arbeidsmarkt om voldoende werkgevers, zelfstandigen en werknemers die zich niet alleen scholen aan het begin van hun loopbaan, maar bereid en in staat zijn hun kennis en vaardigheden steeds opnieuw te actualiseren. Daarnaast is er in een geïndividualiseerde samenleving zoals de Nederlandse behoefte aan mogelijkheden om sturing te geven aan de eigen loopbaan. De meeste mensen wisselen gedurende hun actieve leven van baan, sommige zijn ambitieus en willen hogerop komen. Een aantal werkt (een tijd lang) als ondernemer of zelfstandige zonder personeel. Ook is er een (toenemend) aantal mensen dat op enig moment een carrièreswitch naar een ander beroep maakt. Het volgen van een opleiding is een belangrijk middel om dit te realiseren.

Meer hoger opgeleiden nodig

Een andere belangrijke reden voor investeringen in een leven lang leren is dat Nederland toe wil naar meer hoger opgeleiden in totaal. De vraag naar hoger opgeleiden zal naar verwachting toenemen in de komende jaren. Vergrijzing van de bevolking zal in de komende jaren naar verwachting voor relatief

⁶ CBS- enquête bedrijfsopleidingen 2005 (CBS, webmagazine, 5 december 2007).

⁷ Zie voor de adviesvraag bijlage 1.

veel uitstroom van hoger opgeleiden zorgen. De RWI (Raad voor Werk en Inkomen) stelde in 2005 al dat Nederland slecht voorbereid is op de aanstaande pensionering van de babyboomgeneratie, die tot een grote vervangingsvraag zal leiden.⁸ Hierbij komen er relatief veel banen voor hoogopgeleiden (niveau hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) vrij. Dit is anders dan bij vorige generaties: toen waren de uitstromende ouderen lager opgeleid dan de gemiddelde werknemer. Maar dat geldt niet voor de nieuwe generatie schoolverlaters: deze is niet langer als geheel hoger opgeleid dan de vorige generatie.

De vraag naar (lager en) middelbaar geschoold personeel neemt al een tijdlang af en die naar hoger opgeleid personeel toe; vooral bij de overheid, in het onderwijs, het verzekeringswezen en het bankwezen.⁹ Administratieve en baliefuncties verdwijnen. Het werk wordt ingewikkelder. Het gaat bijvoorbeeld om advisering op het gebied van complexe financiële producten. Dit vereist een hoger opleidingsniveau. De RWI (2008b) spreekt van upgrading van de werkgelegenheid. Ook in de maatschappelijke dienstverlening neemt het aandeel mbo'ers (middelbaar beroepsonderwijs) af en de instroom van hoger opgeleiden toe. Ook hier verdwijnen administratieve functies. Het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) verwachtte in het voorjaar van 2008 nog dat in de nabije toekomst de vraag sterk zou toenemen naar administratieve en beleidsadviserende medewerkers en naar heelkundigen en verzorgend en commercieel personeel op mbo plus-niveau.¹⁰ Ondernemers in het mkb (midden- en kleinbedrijf) verwachten zelfs uitsluitend groei (van 18%) in de behoefte aan hoger opgeleid personeel (hoger beroepsonderwijs en hoger).¹¹ De vraag naar lager en middelbaar personeel neemt volgens hen af met 6% respectievelijk 2%. Een meerderheid (60%) van de mkb-ondernemers denkt dat er onvoldoende aanbod van hoger opgeleiden zal zijn om aan de vraag te voldoen.

Aan de vraag naar hoger opgeleiden kan niet volledig worden voldaan via initiële opleidingen. Een deel van de hoger opgeleiden zal zijn opleidingsniveau bereiken via een leven lang leren.

Economische recessie als katalysator

Inmiddels hebben deze prognoses wellicht aan kracht ingeboet door de economische recessie. Maar lager opgeleiden worden tijdens een recessie vaak onevenredig hard getroffen. Het is daardoor wellicht nog meer van belang om een zo hoog mogelijke diploma te behalen. De recessie is voor het kabinet dan ook aanleiding om sterk in te zetten op scholing.¹² Scholing is volgens de overheid van belang om werknemers 'flexibel en employable' te houden en eventuele werktijdverkorting kan daarvoor gebruikt worden.¹³

1.3 Loont een leven lang leren?

Individuele (financiële) baten

De resultaten van empirische studies naar de financiële rendementen van opleiden lopen uiteen. Dit heeft onder meer te maken met kleine onderzoeksgroepen en het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden en variabelen.¹⁴ Zo gaat het in de ene studie om het effect op het uurloon, in de andere om het effect op het jaarsalaris. Ook de onderzochte cursussen komen niet overeen, het gaat om

⁸ Raad voor Werk & Inkomen, 2005.

⁹ Raad voor Werk & Inkomen, 2008a.

¹⁰ Centrum voor Werk en Inkomen, 2008a.

¹¹ Bureau EIM ondervroeg in 2006 2.000 ondernemers hierover. Zie EIM, 2006.

¹² In de 11 pagina's tellende notitie over de mobilisatie van de arbeidsmarkt in tijden van economische crisis komt het woord 'scholing' maar liefst 24 keer voor.

¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009a.

¹⁴ Haelermans & Borghans, 2009.

scholing in of buiten het bedrijf, formele of informele scholing, bij de huidige of de vorige werkgever, wel of niet afgesloten met een diploma of certificaat.¹⁵ Naast dergelijk onderzoek naar het effect op de beloning zijn er (in mindere mate) studies naar de effecten van opleiden op arbeidsproductiviteit.

De meeste studies vinden een (soms licht) effect van het volgen van scholing op beloning (salaris). Een voorbeeld is de studie van Booth en Bryan (2005). Deze onderzoekers stellen dat werknemers die een bedrijfsopleiding hebben gevolgd, 2 tot 8% meer verdienen.¹⁶ Groot en Maassen van den Brink (2009) concluderen in hun overzicht van 21 recente studies naar het rendement van bedrijfsopleidingen dat, ondanks de verschillen in aanpak, de uitkomsten overeenkomen in de zin dat alle studies bewijs vinden voor een positief verband tussen bedrijfsopleidingen en arbeidsproductiviteit.

Maatschappelijke baten

In veel onderzoek wordt alleen naar de individuele (financiële) baten van scholing gekeken (met name salaris) en niet naar de maatschappelijke baten. Een uitzondering hierop is de studie van Groot en Maassen van den Brink (2003). Zij hebben enkele maatschappelijke baten van onderwijsinvesteringen berekend op basis van secundaire analyses van de resultaten van drie grootschalige surveys. Deze hebben ook betrekking op scholing van volwassenen. Uit de (globale) berekeningen van deze onderzoekers blijkt onder meer dat een toename van het opleidingsniveau van de bevolking met één jaar leidt tot structurele toename van de economische groei met 0,3 procentpunt. Ook doen hoger opgeleide burgers minder snel een beroep op de gezondheidszorg en plegen zij als groep, als het om criminaliteit gaat, relatief minder zware delicten. Dit alles levert volgens de auteurs aanzienlijke financiële besparingen op. Zij berekenen, onder meer op basis van de vermeden kosten voor de samenleving, de totale individuele en maatschappelijke waarde van één jaar onderwijs. Zij schatten deze op 3.732-4.812 euro per jaar per volwassene. Voor de gehele bevolking zou een jaar onderwijs feitelijk een welvaarts-winst van 46,6-53,6 miljard euro per jaar betekenen.

Als het om een leven lang leren in het bijzonder gaat is er, opvallend genoeg, nauwelijks onderzoek naar andere individuele en maatschappelijke effecten dan salaris en arbeidsproductiviteit, terwijl deze toch goed denkbaar zijn (maar moeilijk te meten). Enkele voorbeelden (zowel op individueel als maatschappelijk niveau) zijn: gezondheids- en welvaartseffecten, effecten op de motivatie van werknemers, op organisatiecultuur, op werkloosheid en op arbeidsmarktparticipatie.

Tweede onderwijsweg ook van belang

De meeste deelnemers aan het debat in binnen- en buitenland over een leven lang leren, oftewel 'lifelong learning', geven aan dat het een goede zaak is dat gewerkt wordt aan een leven lang leren. Duidelijk is daarbij wel dat wat iemand op jonge leeftijd leert, later (als volwassene) niet meer geleerd hoeft te worden. De raad sluit zich dan ook aan bij de uitspraak dat vroeg iets leren de voorkeur heeft.¹⁷ Een goed systeem van initieel onderwijs is de basis waarop de (kennis)samenleving gebouwd wordt. Met name lange, kwalificerende trajecten kunnen het beste gevolgd worden op jonge leeftijd, wanneer onderwijs nog de belangrijkste dagelijkse taak kan zijn. Ook heeft de persoon in kwestie er dan gedurende zijn of haar (nog lange) loopbaan het meeste profijt van.

Nederland moet dus vooral in de initiële onderwijsweg investeren, maar de tweede onderwijsweg via een leven lang leren is verre van onbelangrijk. Ook al is het onduidelijk of een leven lang leren voor élke burger noodzakelijk is, voor bepaalde doelgroepen en bepaalde doelen is het dat wel. De raad wijst er allereerst op dat niet iedereen in de gelegenheid is een studie te volgen op jonge leeftijd. Dat kan te maken hebben met ongunstige persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld achterstandsgroepen),

¹⁵ Groot & Maassen van den Brink, 2009.

¹⁶ Booth & Bryan, 2005.

¹⁷ Borghans, 2006.

maar ook met het feit dat sommige mensen van nature laatbloeier zijn. Daarnaast moeten er, via een leven lang leren, mogelijkheden zijn voor mensen die een bepaalde carrièrepad zijn ingeslagen (en een studie gevolgd hebben) maar op latere leeftijd toch graag iets anders willen gaan doen of een stapje hogerop willen komen. Ook zijn er studies die beter op latere leeftijd gevolgd kunnen worden, bijvoorbeeld opleidingen op het gebied van leiderschap zoals het mba (master of business administration). Om profijt te hebben van een dergelijke studie (om er echt van te leren) is meestal een hoeveelheid levens- en arbeidservaring nodig.

1.4 Afbakening verkenning

Vier functies van een leven lang leren centraal

De raad kent vier basisfuncties toe aan een leven lang leren. Deze vier functies zijn per definitie positief te waarderen, ook al zijn de resultaten niet altijd om te zetten in directe (financiële) rendementen.

- *Reparatie.* Personen die om welke redenen dan ook geen kans hebben gehad op jongere leeftijd een gewenst scholingsniveau te bereiken, moeten de gelegenheid hebben zich op latere leeftijd bij of op te scholen. Ook via een andere route dan het gebruikelijke onderwijspad komen mensen soms verder dan gedacht.
- *Wisseling in loopbaan.* Personen die er pas op latere leeftijd achter komen dat zij bepaalde talenten hebben of uitgekeken raken op het beroep dat zij uitvoeren, moeten voldoende mogelijkheden hebben om een opleiding te volgen om een switch te maken.
- *Bij de tijd blijven en vooruitkomen in de samenleving.* De kennissamenleving ontwikkelt zich continu, nieuwe inzichten komen tot stand, nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld. Volwassenen moeten voldoende mogelijkheden hebben om hun kennis en competenties via een leven lang leren actueel te houden. Ze kunnen zo hun arbeidsmarktpositie op peil houden en werken aan de verbetering ervan.
- *Sociaal-culturele en persoonlijke functie.* Mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen, of dit nu leidt tot economische rendementen of niet. De raad is van mening dat het goed is om dit leren in algemene zin te stimuleren.

Open bestel buiten beschouwing

In het verleden is de discussie over een leven lang leren vaak stukgelopen op de discussie tussen voor- en tegenstanders van een zogenoemd open bestel in het hoger onderwijs. Een recent voorbeeld is het in begin 2008 verschenen plan van alle partijen in het veld, getiteld *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*.¹⁸ Mede omdat veel energie en tijd in de discussie over de uitvoering op ging aan het gesprek over een open bestel en de partijen het niet met elkaar eens konden worden, zijn concrete resultaten van het plan uitgebleven. De commissie-De Vijlder, ingesteld door de ministers van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), stelde recentelijk in haar advies aan minister Plasterk dan ook de vraag aan de orde of de term open bestel wel zo'n bruikbare titel is als het gaat om het vormgeven van dynamisch hoger onderwijs.¹⁹ De Onderwijsraad laat deze discussie in deze verkenning verder buiten beschouwing en bewandelt een eigen weg.

Verskillende vormen van leren

Leeractiviteiten kunnen, ook als het gaat om volwassenenonderwijs, formeel, non-formeel of informeel zijn. Wat zich op een school of opleidingsinstituut afspeelt, wordt met schools of *formeel leren* aangeduid. Het gaat om intentionele en systematische overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes (doorgaans met de nadruk op kennis).

¹⁸ Gezamenlijke inzet van sociale partners en VNG/gemeenten – verenigd in de RWI – en het publieke en private onderwijsveld (VSNU, HBO-Raad, MBO-Raad, VO-Raad en Paepo), in samenwerking met het Nationaal Initiatief Lang Leve Leren.

¹⁹ Tieben, 2008.

Met *non-formeel leren* wordt intentioneel en systematisch leren bedoeld in een ander institutioneel verband dan een onderwijsinstituut. Het gaat zowel om werkgerelateerde activiteiten als om maatschappelijke participatie en activiteiten gericht op persoonlijke ontplooiing.

Met *informeel leren* wordt ten slotte het leren bedoeld dat zich, min of meer spontaan, in contexten voordoet die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn. Ruimtelijk inzicht krijgen door hinkelen of Nintendo, de beginselen van het koken meekrijgen bij het helpen in de keuken, bij groepsactiviteiten doorkrijgen wat wel en niet acceptabel is. Maar bijvoorbeeld ook beroepsvaardigheden verwerven door op de werkplek van anderen de kunst af te kijken, of inzicht krijgen in andere culturen door deel te nemen aan wijkactiviteiten. Het accent ligt hier op incidentele, niet-georganiseerde en toevallige leerervaringen.²⁰

Er wordt ook wel gesproken van *werkplekleren*. Er zijn vele definities, die zijn samen te vatten als: het leren dat plaatsvindt in de interactie tussen de werksituatie en het individu. Het betreft alle situaties vanuit een professie die leiden tot verbeteringen van het handelingsrepertoire.²¹ Dat kan op een formele, informele of non-formele manier gebeuren: tijdens een cursus (formeel); door in de praktijk ervaring op te doen; door het leren van theorie (non-formeel); door sociale interactie en eigen reflectie (informeel). Het al werkende leren gebeurt en vaak onbewust. Het (bewuste of onbewuste) doel van werkplekleren is dat medewerkers beter presteren. De term leren kan mensen op het verkeerde been zetten, zo blijkt uit onderzoek, omdat het vaak om de effecten van gewone, dagelijkse werkzaamheden gaat en niet om activiteiten in het kader van een onderwijsinstelling of cursus.

Nadere afbakening inhoud

De verkenning duidt het aanbod aan als 'sector volwassenenonderwijs', hoewel dit aanbod vooralsnog nauwelijks systematisch is (zie hoofdstuk 2 en 3) en daardoor onvergelijkbaar is met bijvoorbeeld de sector primair of voortgezet onderwijs. De raad spreekt niet van volwasseneneducatie, om verwarring met het aanbod op het niveau van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (roc's, regionale opleidingscentra) te voorkomen. De verkenning kijkt alleen naar scholing en opleidingen voor volwassenen op mbo 4-niveau (lang-mbo) en hoger. De doelgroep die nog niet op het startkwalificatieniveau zit, is al onderwerp van advies geweest in 2004 en heeft de aandacht van het kabinet.²²

Afbakening: onderwijs voor volwassenen vanaf mbo 4

- *Minimaal mbo 4.* De verkenning kijkt naar onderwijs voor volwassenen op minimaal mbo 4-niveau. Enerzijds betreft het dan volledige (reguliere) opleidingen: associate degree, bachelorgraad, mastergraad, en PhD's die afgesloten worden met een examen en diplomering. Anderzijds gaat het om kortere trainingen en cursussen zonder examinering. Het niveau van het aanbod dat centraal staat komt overeen komen met de niveaus 4, 5, 6, 7 en 8 van het Europees kwalificatiekader.²³ De opleidingen liggen zowel in het publieke als in het private onderwijsdomein.
- *Volwassenen van 25-plus.* De verkenning heeft betrekking op *volwassen* deelnemers die minimaal twee jaar geleden het initieel onderwijs verlaten hebben, vanaf ongeveer 25 jaar. Reden voor deze afbakening is dat er in de groep 20-25-jarigen nog relatief veel studenten bezig zijn met hun initiele opleiding. Zo worden van de jongere volwassenen alleen diegenen meegenomen die hun initiele opleiding hebben afgerond en (na enkele jaren werken) besluiten om weer een opleiding op te pakken.

²⁰ Ontleend aan Onderwijsraad, 2003d.

²¹ Klink & Streumer, 2004; Bolhuis & Simons, 2001.

²² Onderwijsraad, 2004.

²³ Zie bijlage 2 voor de descriptoren van de niveaus in het Europees kwalificatiekader.

- *Beroepsbevolking.* De verkenning legt de focus op de beroepsbevolking. Het gaat dus niet over de groeiende groep studenten (inclusief hovo, hoger onderwijs voor velen) van boven de 65.

1.5 Afweging: werkt de huidige markt goed (genoeg)?

De raad wil de stand van zaken in het volwassenenonderwijs beoordelen. Om deze afweging te kunnen maken wil hij vooraf aangeven wanneer de huidige sector voldoende werkt en wanneer niet. Algemeen uitgangspunt is dat het volwassenenonderwijs een privaat bekostigd en een publiek bekostigd deel kent. De raad zoekt naar manieren om beide delen op zichzelf te versterken en te zorgen dat de delen zich zo verhouden dat het systeem van volwassenenonderwijs als geheel er sterker door wordt. Hiertoe moet worden voldaan aan de volgende criteria.²⁴

- *Kwaliteit.* Het overgrote deel van het onderwijs dat volwassenen volgen moet van een gegarandeerd hoogwaardige kwaliteit zijn.
- *Keuzevrijheid.* Er moeten opleidingen zijn die inhoudelijk en qua vorm aansluiten bij de vraag van potentiële deelnemers. Dat betekent dat er een voldoende divers aanbod moet zijn.
- *Transparantie.* Hier is sprake van als het voldoende duidelijk is voor (potentiële) deelnemers en hun werkgevers welke mogelijkheden zij hebben als het gaat om opleidingen, diplomaverwerving en financieringsmogelijkheden, waar zij terecht kunnen voor informatie en steun, wat de kwaliteit is van het aanbod en hoe opleidingen en cursussen zich onderling laten vergelijken. Daarbij gaat het zowel om transparantie van het *niveau* van de opleiding als om de *kwaliteit van de inhoud* en de examinering.
- *Toegankelijkheid.* Hieraan is voldaan als het onderwijs makkelijk toegankelijk is voor iedere inwoner van Nederland die voldoet aan de toelatingseisen. Dat wil zeggen: het onderwijs is betaalbaar en bereikbaar (bijvoorbeeld afgestemde lestijden en een regionale verdeling van het aanbod).

1.6 Activiteiten en leeswijzer

De hoofdvraag wordt beantwoord op basis van de inventarisaties van vraag en aanbod op het terrein van volwassenenonderwijs. Bestaan er belemmeringen in het systeem? Kunnen de minister en de staatssecretaris de kansen en ontwikkelingsmogelijkheden bevorderen, en zo ja hoe? Hebben daarnaast andere spelers (ministeries, partners uit het veld) een rol te vervullen? Voor deze verkenning zijn twee onderzoeken uitgezet. Het eerste is van ResearchNed, dat deelanalyses op de studentenmonitor heeft uitgevoerd om meer te weten te komen over volwassenen(30-plus) in het bekostigde hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.²⁵ Deze groep is daarnaast apart bevraagd over de mogelijkheden die ze nu hebben in het onderwijs, en eventuele belemmeringen die ze ervaren. In het tweede onderzoek heeft CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies) een inventarisatie gemaakt van het volwassenenonderwijs op mbo 3/4-, hbo- en wo-niveau (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Japan, België en de Verenigde Staten.²⁶ Daarnaast is gesproken met experts (zie het overzicht aan het einde van dit advies) en zijn eigen inventarisaties van het aanbod uitgevoerd. Er is een panelbijeenkomst georganiseerd waarbij aanbieders (publiek en privaat), werkgevers en andere experts aanwezig waren. Ten slotte is een eerdere versie van aanbevelingen voorgelegd aan een panel van experts. Aan de hand daarvan zijn de aanbevelingen aangescherpt.

²⁴ Het criterium doelmatigheid (rendement van opleidingen) is niet meegenomen. De raad is van mening dat leren, ongeacht het economisch rendement, nuttig is en gestimuleerd zou moeten worden, zie ook paragraaf 1.2 en 1.3.

²⁵ Warps & Vijlder, 2008.

²⁶ Jongbloed, 2008.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 brengt de vraag naar volwassenenonderwijs vanaf mbo 4-niveau zo veel mogelijk in kaart. Hoofdstuk 3 geeft een selectie uit het aanbod. Is het kwalitatief voldoende en flexibel genoeg om in te springen op de vraag? Hoofdstuk 4 gaat in op aanstuuringsmechanismen in de sector vanuit de overheid en andere partijen. In het laatste hoofdstuk (5) worden conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

Ruim de helft van de beroepsbevolking nam in 2005 op enig moment deel aan een beroepsgerichte cursus. Relatief weinig volwassenen (2,9%) nemen deel aan lange trajecten die tot een diploma mbo of hoger onderwijs leiden. Veel meer dan dit is niet bekend. Wie zijn de deelnemers aan volwassenenonderwijs en wat is hun drijfveer? Ook de omvang van de potentiële vraag naar volwassenenonderwijs is onbekend. Het gaat dan om mensen die wel zouden willen deelnemen aan onderwijs maar het niet doen: waarom niet? Onderzoek is nodig. Dit hoofdstuk zet de beschikbare feiten en cijfers alvast op een rij.

2 De scholingsvraag van volwassenen

2.1 Deelname aan scholing door volwassenen

Verschillende studies onderzoeken de deelname aan een leven lang leren. De uitkomsten zijn moeilijk onderling te vergelijken. De studies kijken naar verschillende soorten cursussen van uiteenlopende duur en omvang, en vragen op verschillende manieren over deelname. Sommige studies gaan na of iemand heeft deelgenomen aan een cursus in de afgelopen maand of het afgelopen jaar, andere inventariseren of een volwassene ooit aan een cursus heeft meegedaan. Globaal gesproken geven de studies onderstaand beeld. Tenzij anders vermeld zijn de cijfers in deze en de volgende paragraaf (2.2) afkomstig uit de *Monitor Postinitieel Onderwijs*.²⁷ Deze kijkt naar de scholingsdeelname van werkende volwassenen.

Volwassenen volgen vooral cursussen

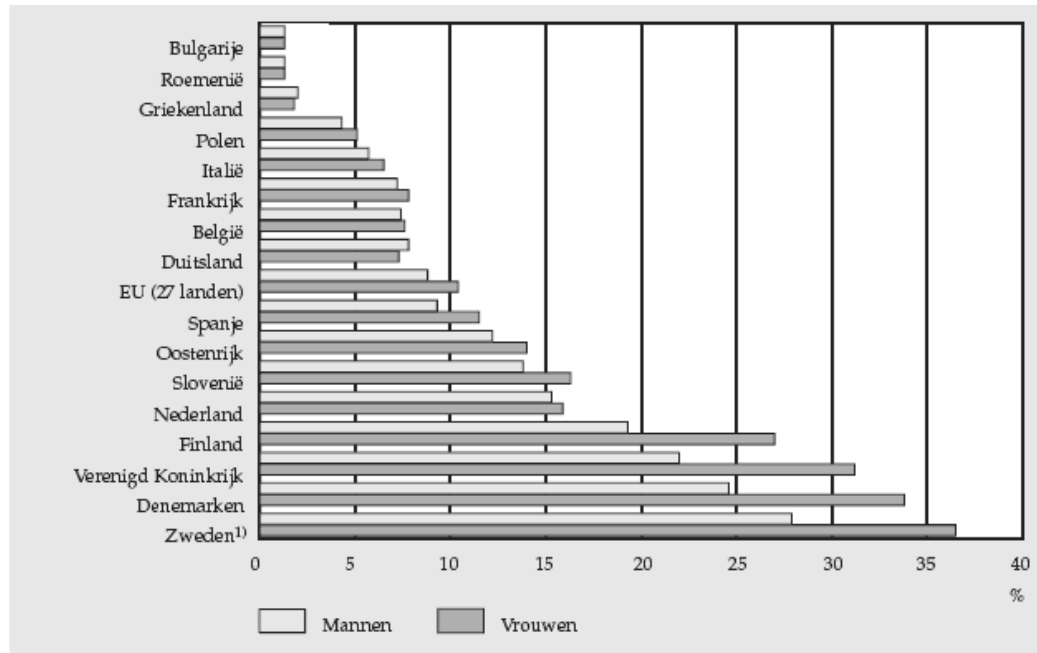
Volgens EU-cijfers schommelt de scholingsdeelname van volwassenen in Nederland sinds 2000 rond de 15-16%.²⁸ Dit cijfer is gebaseerd op een brede enquête onder inwoners van de EU in de leeftijdscategorie van 25-64 jaar. Deze gaat na of ze de afgelopen vier weken formele scholing hebben gevolgd. Dit percentage omvat overigens ook oudere mbo-, hbo- en wo-studenten die nog met hun initiële schoolloopbaan bezig zijn. Volwassenen volgen vooral private (niet-bekostigde) opleidingen. Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) liet zien dat ruim 1 miljoen volwassenen in 2006 aan niet-bekostigde opleidingen deelnamen. De overgrote meerderheid (942.000) volgde een niet-reguliere (korte) opleiding.²⁹ De deelname van werkenden aan beroepsgerichte opleidingen of cursussen is in de periode 1994-1999 aanzienlijk toegenomen, maar in de jaren daarna vrijwel gelijkgebleven. Nederland bevindt zich daarmee in de Europese subtop, zie ook onderstaande figuur. Deelname aan kwalificerende opleidingen in het hoger onderwijs door mensen boven de 30 is met 2,9% de helft van het OESO-gemiddelde.

²⁷ Max Goote Kenniscentrum, 2008.

²⁸ Het gaat hierbij om de enquête waarmee de Lissabon-indicator wordt gemonitord. Deze kijkt naar scholingsdeelname van 25-64-jarigen in de afgelopen 4 weken.

²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, cijfers website 30 november 2008.

Figuur1: Deelname aan opleiding en cursussen 25-64-jarigen, 2006



¹) Zweden 2005.

Bron: Eurostat.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007.

Op basis van deelname in de vier weken voorafgaand aan de enquête, als percentage van de bevolking

Deelname vooral door hoogopgeleide 26-30-jarigen

Deelnemers aan een leven lang leren (zowel korte cursussen als lange trajecten) zijn vaker hoogopgeleide mannelijke werknemers tussen 35 en 50 jaar. Uit de cijfers blijkt dat deelname relatief afneemt naarmate mensen ouder zijn en met name bij 50-plussers.³⁰ Zo nam in 2006 ruim 20% van de 15- tot 30-jarigen deel, was de deelname van de 30- tot 35-jarigen rond 17% en van de 35- tot 45-jarigen rond de 15%. Onder de 60- tot 65-jarigen is het percentage deelnemers veel lager: 4,6%. Allochtone Nederlanders (vooral van niet-westerse afkomst) nemen vaker deel aan een opleiding of cursus dan autochtone Nederlanders. Dit heeft ermee te maken dat deze groep relatief vaker opleidingen (moet) volgen gericht op inburgering en het leren van Nederlands.

De scholingsdeelname van mensen met een wo-opleiding is sinds 1995 behoorlijk toegenomen, van 15,7% tot 19,1% in 2006. De deelname van andere groepen groeide minder hard. Sinds een paar jaar groeit het aandeel vrouwen in het postinitieel onderwijs. Van personen zonder startkwalificatie neemt 33,3% deel aan cursussen of opleidingen, van middelbaar opgeleiden 48,8% en van hoger opgeleiden 55,8%. Ook tussen de verschillende regio's in Nederland zijn er verschillen, zo blijkt uit de monitor van het Max Gootte Kenniscentrum. De regio Rand West kent de hoogste deelname, de regio Zuid heeft de laagste.

³⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007.

Deelname per branche

De branches met de hoogste scholingsdeelname zijn het bank- en verzekeringswezen, het onderwijs en de gezondheids- en welzijnszorg. De deelname in de handel en de horeca blijft hierbij achter. De deelname aan scholing door zelfstandigen is relatief laag, slechts 28,1% in 2005. Daarentegen is de deelname van mensen in dienst bij de overheid met 60,9% veel hoger dan gemiddeld. Werknemers in hogere functies nemen vaker deel dan werknemers in lagere functies. Daarnaast volgen mensen met gespecialiseerde functies vaker scholing dan mensen met niet-gespecialiseerde functies. Dit is ook terug te zien in het verschil in deelname tussen mbo-opgeleiden en havo/vwo-opgeleiden. De werkenden met een (gespecialiseerde) mbo-opleiding nemen vaker deel aan onderwijs dan de algemeen opgeleiden op havo/vwo-niveau.

Kleine bedrijven minder deelname

Hoe groter het bedrijf, des te hoger de scholingsdeelname.³¹ In bedrijven met een tot tien werknemers is er een deelname van 33,1% en dit loopt op naar mate het aantal werknemers toeneemt, tot 55,0% voor bedrijven met meer dan duizend werknemers (in Nederland). Ook dit verschijnsel komt regelmatig in de onderzoeken naar postinitieel onderwijs naar voren. De reden dat kleine bedrijven minder investeren in scholing hangt naar verwachting samen met het vervangingsprobleem: het is voor kleine bedrijven moeilijker te regelen en te betalen dat iemand taken overneemt van de persoon die op cursus gaat. Daarnaast is er in kleine bedrijven meestal geen p&o-afdeling en komt de ontwikkeling van de werknemers niet vaak aan de orde.³²

Uitgaven aan onderwijs

Gemiddeld werd er in 2005 per werknemer 810 euro uitgegeven aan opleidingen en cursussen, 2,2% van de arbeidskosten (inclusief uren in werktijd).³³ Iets minder dan de helft daarvan (360 euro) zijn de zogenoemde verletkosten, de kosten van de afwezigheid van de werknemer. De totale uitgaven aan onderwijs (exclusief verletkosten) door bedrijven bedroegen in 2005 1.758 miljoen euro.

2.2 Volwassenen kiezen voor private aanbieders

Volwassenen doen voor een studie in het hoger onderwijs veel vaker een beroep op particuliere instellingen. Zoals in figuur 2 en 3 te zien is, waren er in 2007 circa 200.000 studenten in het particuliere onderwijs. In driekwart van de gevallen ging het daarbij om opleidingen gerelateerd aan werk. In de bekostigde opleidingen waren er in hetzelfde jaar circa 70.000 deelnemers aan deeltijd- en duale studies. Deze studies worden met name door volwassenen gevolgd.³⁴

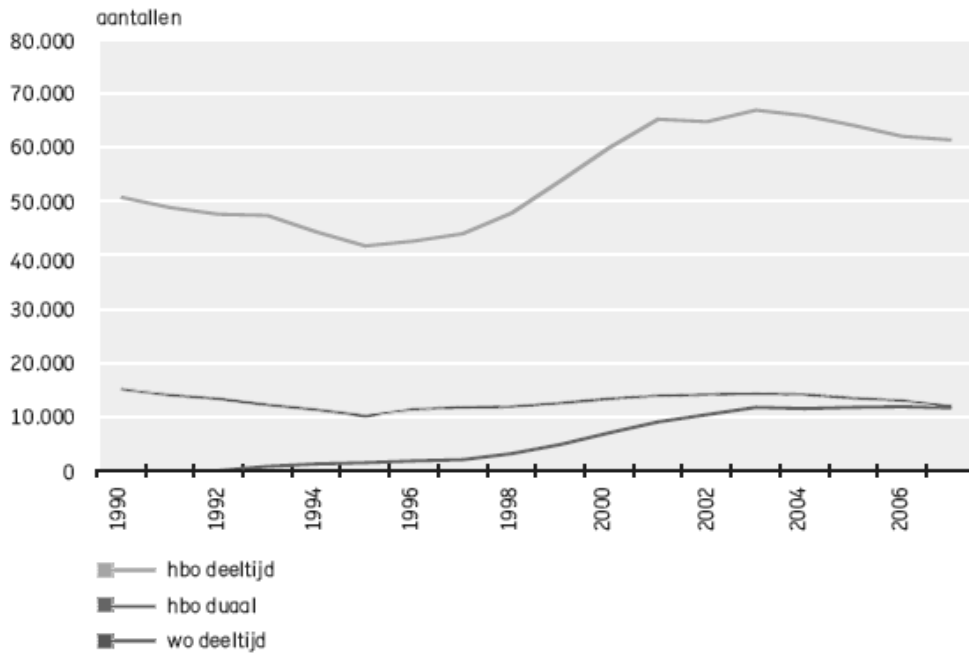
³¹ Ook deze cijfers zijn afkomstig uit Max Goote Kenniscentrum, 2008.

³² Mooij & Houtkoop, 2005.

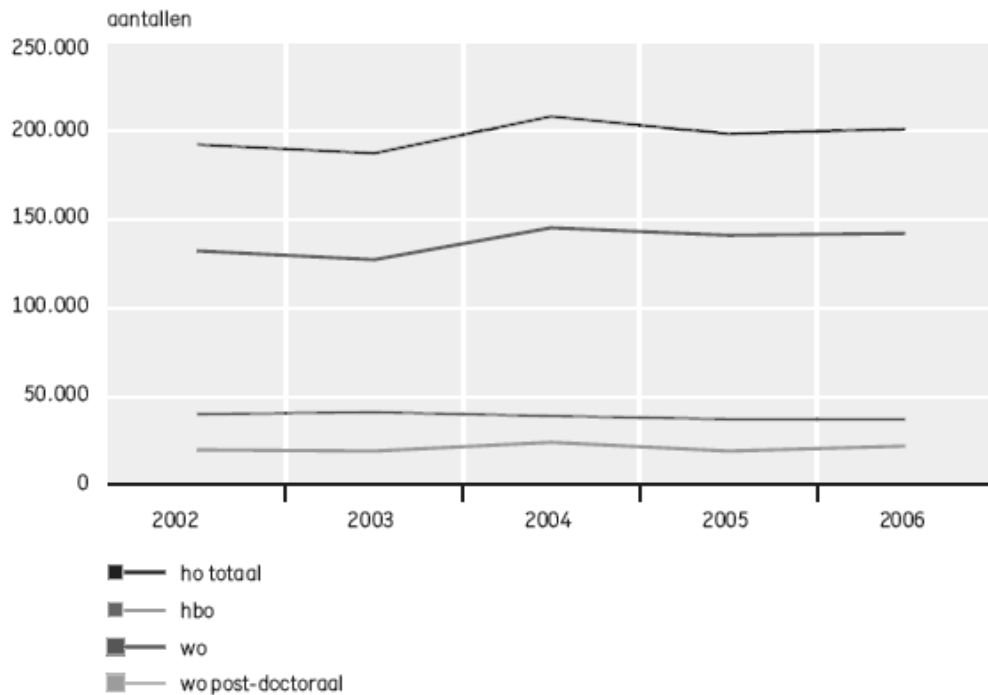
³³ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

³⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b.

Figuur 2: Studenten hoger onderwijs deeltijd en duaal, 25-65 jaar



Figuur 3: Deelname aan het particulier hoger onderwijs



Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b; figuur 23 en 24 op p.57-58.

Ook de *Monitor postinitieel onderwijs* laat zien dat publieke aanbieders maar een klein marktpercentage van het volwassenenonderwijs in handen hebben. Bijna 90% van de werkende volwassenen die een opleiding volgen, doet dat bij een opleiding bij een private aanbieder. De verdeling is als volgt:

Figuur 4: Marktaandeel opleidingen	
Commerciële aanbieder	49,7%
Eigen bedrijfsopleiding/branche	39,2%
Hoger onderwijs (Hbo/Wo)	8,1%
Middelbaar beroepsonderwijs (Roc)	3,6%

Bijna 40% van de cursussen of opleidingen vindt in het eigen bedrijf plaats of wordt verzorgd door het branche-instituut. Slechts 12% van de cursussen of opleidingen wordt gevolgd aan een roc of een hogeschool. Dit gegeven kan overigens enigszins vertoebeld zijn omdat wellicht niet alle respondenten weten of hun aanbieder een commerciële of een publieke instelling is, of een contract-poot van een publieke instelling. Opvallende gegevens uit de monitor zijn verder dat de commerciële instellingen meer mannen dan vrouwen trekken en weinig jonge werknemers. Vrouwen volgen vaker bij hun eigen bedrijf, een branche-instituut of een roc een opleiding en volgen vaker een opleiding waar geen certificaat voor te halen is.

Deelname volwassenen erkende bekostigde mbo-, hbo- en wo-opleidingen

Middelbaar beroepsonderwijs: 37% ouder dan 24 jaar

Het mbo 4 kent twee opleidingsvarianten: de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding. Beide varianten kunnen gevolgd worden via de bol (beroepsopleidende leerweg) of de bbl (beroepsbegeleidende leerweg). De routes leiden naar hetzelfde diploma. Bol-studenten gaan naar school en lopen daarnaast (een of twee dagen per week) stage. Bbl-studenten werken het grootste deel van de tijd (meestal vier dagen) en volgen daarnaast (een of twee dagen) onderwijs. Het is niet verwonderlijk dat met name de bbl veel oudere leerlingen trekt. Van de deelnemers aan bbl-opleidingen was in 2007 een derde (37%) ouder dan 24 jaar. Als het gaat om 35-plussers zijn vooral vrouwen ruim vertegenwoordigd. De leeftijdsopbouw verschilt wel sterk per sector. In de sector techniek was 13% van de studenten 35 jaar of ouder, in de sector zorg en welzijn 40%.³⁵

Hoger beroepsonderwijs: 12% ouder dan 30 jaar

Van de studenten in het hoger beroepsonderwijs is in 2008 12% ouder dan 30 (20% is ouder dan 24). Dit zijn 40.142 bachelorstudenten en 7.562 masterstudenten. Het percentage oudere studenten van boven de 30 is voor de masterfase hoger dan voor de bachelorfase: het gaat om 11% van alle bachelorstudenten en 62% van alle masterstudenten. Hoe ouder de student, hoe meer hij of zij gebruikmaakt van de deeltijd en duale onderwijsvormen. Zie onderstaande figuren (5 en 6) voor de aantallen studenten per leeftijdscategorie.

³⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008.

Figuur 5: Leeftijdsopbouw hbo bachelor (2008)							
	t/m 24	25-29	30-34	35-39	40-44	45+	Totaal
Voltijds	272.072	29.778	3.437	1.179	843	904	308.213
Deeltijd	10.857	12.966	9.220	7.343	5.727	6.036	52.149
Duaal	7.221	2.168	746	510	3941	256	14.842
Totaal	290.150	44.912	13.403 (4%)	9.032 (2%)	10.511 (3%)	7196 (2%)	375.206

Bron: HBO-raad, 2008³⁶

Figuur 6: Leeftijdsopbouw hbo master (2007)							
	t/m 24	25-29	30-34	35-39	40-44	45+	Totaal
Voltijds	667	708	229	76	21	25	1.726
Deeltijd	856	2.231	1.386	1.052	1.101	3.024	9.650
Duaal	21	131	113	128	174	233	800
Totaal	1544	3070	1728 (14%)	1256 (10%)	1.296 (11%)	3.282 (27%)	12.176

Bron: HBO-raad, 2008

Wetenschappelijk onderwijs: 6% ouder dan 30 jaar

Figuur 7 en 8 geven de leeftijdsopbouw weer van studenten in de bachelor- en masteropleidingen van het wetenschappelijk onderwijs. In 2007 is 22% van alle studenten ouder dan 24 (42.409 studenten). Slechts 6% van alle studenten is boven de 30 (5% van de bachelorstudenten en 10% van de masterstudenten).

Figuur 7: Leeftijdsopbouw wo bachelor						
	t/m 24	25-29	30-44	45-64	65+	Totaal
Voltijds	117.843	12.778	2.413	479	41	133.554
Deeltijd	515	1605	2.874	1.148	67	6.209
Totaal	118.361	14.383	5.287 (4%)	1.627 (1%)	108	139.766 (100%)

Bron: VSNU, 2007³⁷

Figuur 8: Leeftijdsopbouw wo master						
	t/m 24	25-29	30-44	45-64	65+	Totaal
Voltijds	30.153	14.639	2.696	441	26	47.955
Deeltijd	301	1055	1.521	588	24	3.489
Duaal	179	119	41	12	0	351
Totaal	30.633	15.813	4.258 (8%)	1.041 (2%)	50	51.795

Bron: VSNU, 2007

³⁶ http://www.hbo-raad.nl/hbo-raad/feiten-en-cijfers/cat_view/60-feiten-en-cijfers/63-onderwijs/75-inschrijvingen

³⁷ Gegevens verstrekt door VSNU op verzoek van de Onderwijsraad.

Hoger beroepsonderwijs bijna vier keer zoveel 30-plussers als wetenschappelijk onderwijs

In het wetenschappelijk onderwijs zijn er (in 2007) 12.371 studenten boven de 30 in het hoger beroeps-
onderwijs bedraagt dat aantal 47.704. Het hoger beroepsonderwijs leidt dus bijna vier keer zoveel 30-
plussers op als het wetenschappelijk onderwijs, terwijl instellingen voor hoger beroepsonderwijs in
totaal (slechts) twee keer zo veel studenten opleiden als het wetenschappelijk onderwijs.

2.3 Reguliere aanbieders volgens studenten inflexibel

ResearchNed is in opdracht van de Onderwijsraad nagegaan welke knelpunten 30-plussers die deel-
nemen aan het aanbod in het bekostigde hbo en wo ervaren tijdens hun opleiding.³⁸ Het onderzoek is
uitgesplitst naar vier groepen. Onderstaand een samenvatting.

Vier groepen volwassen studenten

Groep 1: studenten van dertig jaar en ouder

Studenten van dertig jaar en ouder zijn vanzelfsprekend veel vaker uitwonend dan jongere studenten,
zijn vaker gehuwd of samenwonend, hebben vaker kinderen en hebben minder vaak een overheids-
studielening (omdat zij daar immers geen recht meer op hebben). Hun inkomsten zijn hoger en zij
geven meer uit aan levensonderhoud en studie en minder aan ontspanning. Hun financiële situatie
beoordelen zij positiever.

Andere verschillen tussen oudere studenten en de reguliere instroom van onder de dertig laten zich
niet direct door leeftijd verklaren. Zo lijken oudere studenten veel gemotiveerder voor hun opleiding,
vertonen zij meer inzet en rapporteren zij gemiddeld iets hogere tentamencijfers. Oudere studenten
gaan er vaker van uit dat zij de studie met succes af zullen ronden. Hun studievoortgang is ook beter, al
geldt voor een deel van de oudere studenten dat zij juist iets minder voortgang boeken. Zij volgen
relatief vaak een opleiding in de sectoren taal & cultuur, onderwijs en recht – bij de subgroep van vijftig
jaar en ouder gaat het zelfs om twee derde van het totaal.

De oudere studenten hebben vaker betaald werk als voornaamste bezigheid, hun studie doen zij daar-
naast. Zij studeren dan ook veel vaker in deeltijd. Zij zijn vaker eerstegeneratiestudenten; dat wil zeg-
gen dat de ouders niet hoger opgeleid waren. Ook hebben zij gemiddeld een lagere sociaal-econo-
mische herkomst dan jongere studenten; dit geldt vooral voor studenten van vijftig jaar en ouder.
Volwassen studenten onder de vijftig hebben vaker een andere nationaliteit dan de Nederlandse. Als
hun studiemotivatie afneemt, heeft dit voor de studenten tussen de dertig en de vijftig relatief vaak te
maken met het feit dat zij de opleiding te schools vinden. Voor studenten boven de vijftig is dit juist
minder vaak een reden.

Groep 2: studenten zonder studiefinanciering

Deze groep geeft vaker aan in deeltijd te studeren - ook onder de dertig jaar. Hun voornaamste bezig-
heid is vaak betaald werk, niet de studie. Zij besteden relatief veel tijd aan werk en minder aan de
studie. De studerende zonder studiefinanciering vertonen meer inzet en geven zichzelf ook meer kans
de eindstreep te halen. Geheel in lijn hiermee zijn hun tentamencijfers ook hoger. De groep onder de
dertig jaar bestaat relatief veel uit mannen en allochtone Nederlanders, die hun financiële situatie als
minder goed beoordelen. De groep van dertig jaar en ouder bestaat relatief veel uit vrouwen met een
sociaal-economisch lagere achtergrond, die hun financiële situatie positiever beoordelen.

³⁸ Warps & Vijlder, 2008.

Groep 3: niet-rechtstreekse instroom vanuit middelbaar beroepsonderwijs

Ook voor deze groep geldt dat zij beduidend vaker in deeltijd studeren – de groep van dertig jaar en ouder studeert vrijwel uitsluitend in deeltijd –, vaker betaald werk als voornaamste bezigheid hebben en (dus) minder tijd aan de studie besteden. Het zijn vaker mannen die via deze route naar het hoger onderwijs opstroom; met name geldt dit voor de leeftijdsgroep onder de dertig, maar ook nog voor de groep tussen de dertig en vijftig jaar. De mbo'ers onder de dertig hebben vaker een allochtone achtergrond, de mbo'ers van dertig jaar en ouder niet. De mbo-geplomeerden hebben vaker een financieel-economisch lagere herkomst en zijn vaker eerstegeneratiestudent. Voor de mbo'ers van dertig jaar en ouder geldt dat in nog veel sterkere mate. De mbo-geplomeerden onder de dertig jaar zijn iets minder gemotiveerd voor hun opleiding en geven zichzelf wat minder kans de opleiding met succes af te ronden. De 50-plussers zijn juist meer gemotiveerd.

Groep 4: niet-rechtstreekse instroom met afgeronde hogeronderwijsopleiding

Ook de studenten die al over een diploma hoger onderwijs beschikken, werken vaker naast hun studie. Zij besteden gemiddeld minder tijd aan de studie en meer aan het werk. Zij hebben hogere inkomsten en besteden meer geld aan levensonderhoud en minder aan ontspanning. Deze doelgroep vertoont meer inzet, haalt gemiddeld hogere tentamencijfers en is er vaker van overtuigd de eindstreep te zullen halen. Toch hebben zij niet allemaal een betere studievoortgang. De groep van dertig jaar en ouder is beter gemotiveerd; de groep onder de dertig is deels minder en deels beter gemotiveerd.

De volwassen student getypeerd

Meer werkervaring

Oudere studenten besteden beduidend meer tijd aan betaald werk dan jongere studenten. In meerderheid deden zij dit werk al voordat zij met hun huidige opleiding begonnen. Hun werkervaring is dan ook veel groter dan die van de reguliere instroom. Het werk sluit doorgaans aan bij de opleiding die zij volgen.

Kosten van de opleiding

Jongere instromers ontvangen vaker studiefinanciering, een bijdrage van hun ouders en zorgtoeslag. De oudere groepen krijgen vaker een bijdrage van hun partner, inkomsten uit een uitkering en een financiële bijdrage aan de opleiding van hun werkgever. De mbo'ers hebben minder vaak inkomsten als zelfstandige of freelancer dan de jongere instromers, terwijl ho-geplomeerden (hoger onderwijs) dat juist vaker hebben.

Oudere studenten hebben niet vaker problemen met het bekostigen van hun opleiding dan jongere studenten. Als zij problemen met de bekostiging hebben, dan wijten de jongere studenten dat veel vaker aan de hoge kosten van de opleiding, terwijl de oudere studenten vaker wijzen op de hoge lasten die zij buiten de studie hebben. Indien de keuze bestaat tussen een aanvullende inkomensvoorziening en een bijdrage in de opleidingskosten, dan hebben – op de mbo'ers na – alle groepen een voorkeur voor een bijdrage aan of vermindering van de kosten van de opleiding zelf. Bij de mbo'ers zijn de voorkeuren meer gelijk verdeeld over de twee opties.

Inhoud en organisatie van het onderwijs

Een meerderheid geeft de voorkeur aan het huidige systeem van onderwijs per jaar boven een voucher- of strippenkaartsysteem. Slechts weinig studenten verwachten dat het laatste de drempel tot studeren zal verlagen. Het belangrijkste effect dat zij verwachten is negatief: dat studenten zich minder uitgedaagd voelen om tempo te maken. Immers, een voucher kent geen deadline en nodigt niet uit tot planmatig werken.

Volwassen studenten vinden over het algemeen dat de programmering van het onderwijs de combinatie met andere taken goed mogelijk maakt. De opleidingen zijn volgens de studenten over het algemeen minstens zo goed toegesneden op volwassen studenten als op de reguliere instroom. Een kwart tot een derde van de studenten is van mening dat de opleiding te veel theorie bevat. Er zijn weliswaar verschillen in leerstijl tussen de vier groepen gevonden, maar toch zijn alle groepen even tevreden over de mate waarin hun opleiding aansluit bij hun persoonlijke leerstijl. Bijna de helft vindt dat dit goed of zeer goed aansluit.

Contacturen en zelfstudie

Minstens de helft van alle oudere studenten vindt de verhouding tussen contacturen en zelfstudie goed. Ruim een derde vindt dat de opleiding te veel zelfstudie bevat. Zij vinden vaker dat er te veel tijd wordt besteed aan werkstukken en scripties. Studenten van dertig jaar en ouder zonder studiefinanciering vinden vaker de studie- en studentbegeleiding onvoldoende. De mbo'ers vinden de interactie met docenten tijdens de lessen minder vaak voldoende en vinden ook vaker dat docenten buiten de contacturen onvoldoende toegankelijk zijn. Dat laatste zijn de 30-plussers met hen eens.

Belemmeringen om te studeren op latere leeftijd

De grootste belemmering voor het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs is, volgens de oudere studenten, de tijdsinvestering die ermee gemoeid is. Studenten houden minder tijd over voor betaald werk, voor zorgtaken, voor hun partner en voor ontspanning. Voor de oudere studenten is dit veel vaker een probleem dan voor de jongere studenten.

Volwassen studenten maken minder gebruik van de voorzieningen van de opleiding buiten het onderwijs, zoals van activiteiten op het gebied van sport en cultuur. Ook hebben zij minder contact met medestudenten en hechten zij hier minder waarde aan. Dat laatste geldt overigens niet voor de indirecte mbo-instromers.

Startproblemen

Bij het begin van een opleiding in het hoger onderwijs hebben de volwassenen vooral problemen met de combinatie van de studie en zaken zoals werk en zorgtaken. Ook financiële drempels vormen voor de volwassenen vaker een probleem. De persoon die de meeste invloed heeft gehad op de keuze een opleiding te gaan volgen, is de student zelf: de ambitie en wil om te gaan studeren worden het vaakst genoemd. Daarnaast geven studenten aan dat zij verwachten hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten door de studie. Dit wordt door de mbo-instromers twee maal zo vaak genoemd als door de andere groepen.

Mogelijke verbeteringen in het aanbod

Veel bijval is er voor een aantal geopperde verbeteringen, zoals de mogelijkheid om gecoacht te worden door gekwalificeerde collega's op de werkplek, het kunnen oefenen van elementen uit de opleiding in de werkomgeving, het aanbod van verkorte, compacte opleidingen, toetsing in de werksituatie, het zelf kunnen samenstellen van leerarrangementen, meer bijspijker cursussen, 'opleidingsonderhoudscontracten', en toch ook de mogelijkheid om in te schrijven of diploma's te ontvangen per vak of module.

Oudere studenten zoeken mogelijkheden van verbetering van de toegankelijkheid vooral in financiële maatregelen. Enerzijds gaat het vaak om het inperken van de kosten van de opleiding, anderzijds worden veel voorstellen gedaan om bijzondere doelgroepen van een andere, betere of extra financiering te voorzien. Ook verbetering van de voorlichting wordt vaak gezien als mogelijkheid om de gang naar het hoger onderwijs te vergemakkelijken.

2.4 Toekomststramingen voorspellen stagnatie

Tot voor de recessie stagneerde de deelname aan volwassenenonderwijs. Dat is onder andere terug te zien in de toekomststramingen voor het hoger onderwijs. De instroom van studenten in het hoger onderwijs blijft de komende jaren naar verwachting stijgen.³⁹ Die groei is vooral te danken aan de vergroting van de jonge instroom. De deelname aan erkende bekostigde deeltijdopleidingen zal, uitgaande van de prognoses van voor de recessie, eerder teruglopen.

Waarom stagneert deelname?

Waarom stagneert de deelname aan volwassenenonderwijs op mbo- en ho-niveau? Een recente evaluatie van de OESO van het Nederlandse hoger onderwijs legt de 'schuld' vooral bij het onderwijs. Dat zou zich onvoldoende inspanssen om een leven lang leren te realiseren voor volwassenen.

De OESO uit kritiek op het hogeronderwijsbeleid, dat te veel is gericht op jonge studenten met een goede vooropleiding.⁴⁰ Er is te weinig aandacht voor etnische minderheden en lagere sociale milieus. Dit wordt bovendien onvoldoende gecompenseerd door beleid voor een leven lang leren. De OESO denkt dat het Nederland niet zal lukken om in 2010 een deelname aan het hoger onderwijs van 50% te realiseren.

Het hoger onderwijs richt zich meer dan in andere landen vooral op jongeren. Een focus op jongeren kan voorkomen dat er na het initiële onderwijs grote groepen zijn met onderwijsachterstanden, die via het postinitieel onderwijs ingehaald moeten worden. Maar het onderwijs anticipeert hierdoor onvoldoende op de toekomstige behoeften van volwassenen en van de samenleving. Een ander kritiekpunt van de OESO is dat het overheidsbeleid de deelname aan het hoger onderwijs door volwassenen belemmert door het creëren en laten voortbestaan van ongunstige voorwaarden.⁴¹

2.5 Deelname scholing volwassenen internationaal

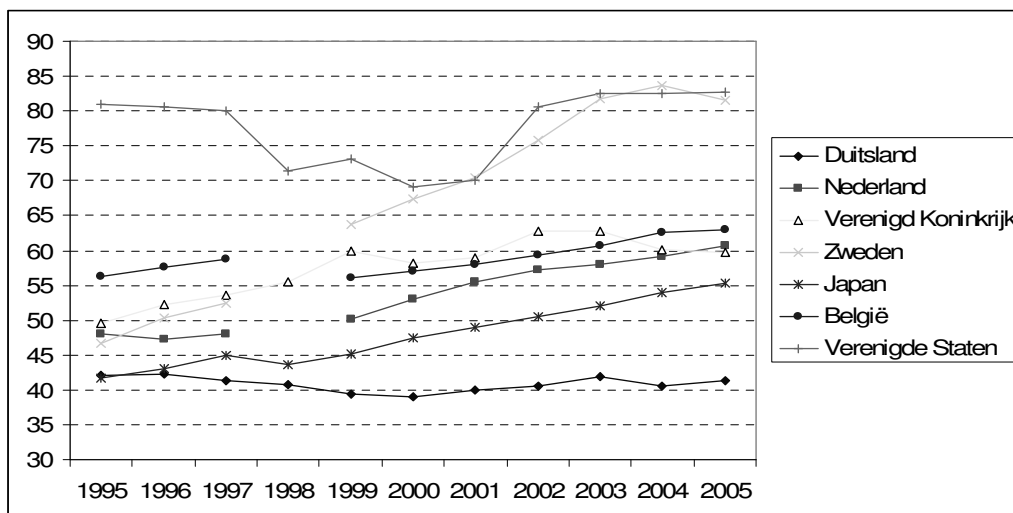
Hoe staat Nederland er in internationaal opzicht voor wat betreft deelname van volwassenen aan onderwijs? Het onderzoeksbureau CHEPS deed hiernaar een studie. Onderstaand een overzicht van de ontwikkelingen in de deelname aan volwassenenonderwijs via de bruto participatiegraad (het aantal studenten gerelateerd aan de relevante bevolkingsgroep) en het opleidingsniveau van de volwassen bevolking (het aandeel van de 25- tot 34-jarigen met een tertiair diploma).

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007b.

⁴⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007b.

⁴¹ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2007.

Figuur 9: Bruto participatiegraad (% bevolking) in tertiair onderwijs (ISCED 5 en 6)⁴²



Bron: UNESCO Institute for Statistics en CHEPS Monitor

Verenigde Staten en Zweden koplopers

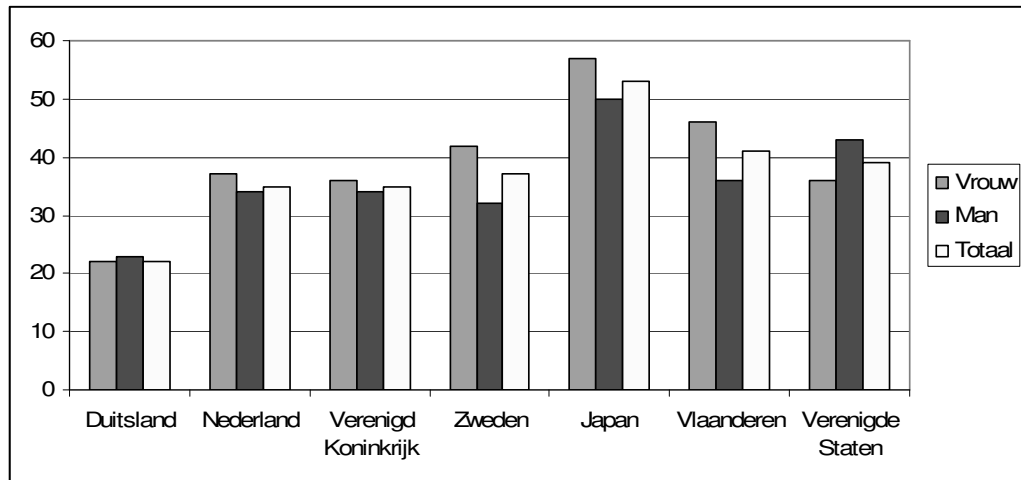
De Verenigde Staten en Zweden zijn koplopers wat betreft deelname aan hoger onderwijs door volwassenen, al kan dat voor zover het de Verenigde Staten betreft ook een definitiekwestie zijn. De Verenigde Staten rekent namelijk trajecten die in Nederland onder het middelbaar beroepsonderwijs vallen tot het hoger onderwijs. Verder lijken de community colleges (Verenigde Staten) en de flexibele unitaire structuur (geen onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en universiteit) van het onderwijssysteem (Zweden) hieraan ten grondslag te liggen. Duitsland loopt sterk achter bij de rest. Hierbij lijken de federale structuur van het land (zestien deelstaten die in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor het onderwijs) en de ingewikkelde nationale wetgeving een rol te spelen. De noodzaak van herziening van het onderwijs wordt in Duitsland algemeen erkend en is enkele jaren geleden ook in gang gezet. Een van de voorstellen is een meer gedifferentieerd systeem van universiteiten, waarbij universiteiten zich profileren en zich op hun sterke kanten concentreren. Een leven lang leren is één van de mogelijke profileringsthema's. Nederland is een middenmoter, en lijkt, net als het Verenigd Koninkrijk, naar de koplopers toe te groeien, mede door de introductie van kortere programma's (foundation/associate degrees) en het doorzetten van flexibele toelating. Vlaanderen heeft recent een groot aantal hervormingen doorgevoerd, die eveneens tot doel hebben de schotten tussen de beroepsopleidingen en de academische opleidingen weg te nemen.

Vrouwen in meerderheid

Afgezien van de Verenigde Staten en Duitsland zijn vrouwen in de meerderheid in de postsecundaire onderwijsystemen. Dit heeft deels te maken met het bestaan van opleidingsvormen die onderwijs in deeltijd mogelijk maken (Zweden, Japan, Verenigd Koninkrijk), maar heeft waarschijnlijk ook met andere, culturele factoren te maken. Zoals altijd moet hier rekening gehouden worden met wat de OESO voor een individueel land meetelt onder tertiair onderwijs (Japan, Verenigde Staten).

⁴² De bruto participatiegraad (gross enrollment ratio) is gedefinieerd als: "the number of pupils enrolled in tertiary education, regardless of age, expressed as a percentage of the population of the five-year age group following on from the secondary school leaving age".

Figuur 10: Aandeel (in %) van bevolking tussen 25 en 34 jaar met tertiaire opleiding, naar geslacht (situatie: 2005)



Bron: OESO, *Education at a Glance, diverse jaargangen*

2.6 Conclusie: af en toe een cursus is de norm

Veel volwassenen nemen op zijn tijd deel aan een korte cursus of training. Zij doen dit om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren of omdat zij ambities hebben om hogerop te komen. Dertigers en veertigers hebben naast hun werk vaak zorgtaken in een gezin en soms met betrekking tot hun eigen ouders. Korte trajecten en cursussen zijn daarom bij uitstek geschikt voor volwassenen die tijd willen maken voor scholing naast deze bezigheden. Korte scholing is van grote waarde als het gaat om een leven lang leren: laagdrempelig, ter zake, en met een tijdsinvestering die goed te overzien is voor volwassen studenten (en hun werkgevers). In Nederland, maar ook in andere landen, leidt de introductie van kortere trajecten die toch tot diplomering leiden (associate degree bijvoorbeeld) dan ook tot een toename van deelname aan onderwijs door volwassenen.

De meeste volwassenen voelen vooralsnog geen noodzaak om op een systematische manier bezig te zijn met scholing. Ook werkgevers, met name de kleine bedrijven, zijn niet altijd bewust bezig met de bedrijfsmatige winst die te halen is als hun personeel zich regelmatig en planmatig bij- en opschoolt. Dit alles kan overigens nog niet goed gestaafd worden met onderzoeksresultaten: onderzoek beperkt zich tot de tevredenheid van volwassenen die wél kiezen voor onderwijs. Onduidelijk blijft wat de grote groep volwassenen die niet aan scholing doet, of niet structureel, precies drijft.

Tijd, financiën en voorlichting

De raad gaat ervan uit dat er een latente vraag naar scholing bestaat onder een deel van de volwassenen die nu niet deelnemen aan onderwijs. Maar hoe groot is deze groep en waarom wagen zij de sprong niet? Het besproken onderzoek onder 30-plussers die wel een opleiding volgen doet vermoeden dat de factor tijd (ervaren gebrek daaraan) van groot belang is. Maar de raad denkt ook dat veel potentiële studenten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden en daardoor een belemmering ervaren bij het zoeken naar een geschikte opleiding. Is het voor potentiële studenten wel duidelijk waar zij terecht kunnen met hun opleidingsvraag, welke opleidingen kwalitatief in orde zijn én welke inhoudelijk aansluiten op hun wensen? Zijn zij op de hoogte van de mogelijkheden met betrekking tot een financiële tegemoetkoming? Hoewel we weinig weten van de groep niet-deelnemers, lijken tijd, geld en informatie de belangrijkste factoren die de deelname bepalen.

Er bestaat geen volledig overzicht van het aanbod van middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen. Dit hoofdstuk heeft het karakter van een presentatie van uiteenlopende voorbeelden. Het aanbod is gerangschikt naar niveaus 4 tot en met 7 van het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren. De meeste volwassenen die deelnemen aan scholing doen dit bij een private aanbieder. Er zijn volledige private opleidingen die tot een diploma leiden, zoals het mba-diploma. Daarnaast is er het private aanbod van aangewezen hogescholen en universiteiten, die door de overheid gegarandeerde bachelor- en masterdiploma's verlenen. Voor volwassenen die niet naar diplomering zoeken is er een breed palet aan private trainingen en cursussen. Ook de bekostigde instellingen bieden onderwijs voor volwassenen aan. Het aanbod van hogescholen is groter dan dat van universiteiten, maar nog altijd een 'gatenkaas'.

3 Het aanbod voor volwassenen op middelbare en hogere onderwijsniveaus

3.1 In de praktijk gegroeid, gebrek aan eenheid

Het huidige aanbod van onderwijs aan volwassenen is in de praktijk zo gegroeid. Bij de totstandkoming ervan speelden uiteenlopende zaken een rol: pogingen tot volksverheffing (zie bijlage 4), initiatieven van onderwijsinstellingen en werkgevers, de reactie van de onderwijsmarkt op een toenemende vraag, en overheidsbeleid op deelterreinen. Het huidige volwassenenonderwijs kenmerkt zich dan ook door een sterke diversiteit en een gebrek aan eenheid: er bestaat bovendien geen integrale visie op de gewenste structuur of indeling van het volwassenenonderwijs. Er is verder geen volledig overzicht van het aanbod, dit hoofdstuk heeft dan ook het karakter van een bloemlezing.

Indeling naar EKK-niveaus 4-7

De raad heeft geprobeerd het aanbod te rangschikken naar de relevante niveaus van het EKK (Europees Kwalificatiekader, ook wel het European Qualifications Framework) voor een leven lang leren. Het EKK is een gemeenschappelijk referentiesysteem dat beoogt de nationale kwalificatiesystemen van de Europese landen aan elkaar te koppelen (zie bijlage 3). Het werkt als een vertaling van de verschillende kwalificaties in één gezamenlijke 'taal', het EKK, zodat ze onderling vergelijkbaar worden.

Het EKK beschrijft acht niveaus van onderwijs vanaf niveau 1 (lager onderwijs) tot en met niveau 8 (wetenschappelijke promotie). Per niveau wordt beschreven (descriptoren) welke leerresultaten iemand op dat niveau zou moeten halen (welke kennis, vaardigheden en competenties). Vanaf 2012 dienen kwalificatiesets steeds een verwijzing naar het EKK op te nemen. Het is de bedoeling dat er voor de lidstaten een NKK (nationaal kwalificatiekader) wordt opgesteld in termen van de EKK-niveaus. Hier wordt door het Ministerie van OCW aan gewerkt. Het streven is hier eind 2010 mee klaar te zijn, zodat vanaf 2012 het relevante EKK-niveau op alle diploma's en certificaten kan worden vermeld.⁴³

⁴³ Brief van minister Plasterk aan de Tweede Kamer (IB/122275). Betreft: schriftelijke afhandeling AO OJC/Raad 11 en 12 mei 2009

Voor de huidige verkenning zijn de niveaus 4 tot en met 7 van belang. *Niveau 4* komt overeen met de middenkader- en specialistenopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo-4) plus cursussen en trainingen op het mbo 4-niveau. *Niveau 5* komt overeen met post-mbo-trajecten en programma's in het kort hoger onderwijs (associate degree). Het aanbod op niveau 4 en 5 wordt beschreven in paragraaf 3.2. *Niveau 6* is het bachelorniveau, *niveau 7* het masterniveau. Hogescholen en universiteiten bieden opleidingen op beide niveaus (bachelor en master). Om te veel overlap in de tekst te voorkomen, is besloten het aanbod op niveau 6 en 7 samen te beschrijven. Paragraaf 3.3 handelt over het aanbod op niveau 6 en 7 in het hoger beroepsonderwijs. Paragraaf 3.4 gaat in op het aanbod op niveau 6 en 7 van met universiteiten. Enige overlap tussen beide beschrijvingen is niet te vermijden.

Drie typen instellingen in hoger onderwijs

De paragrafen 3.3 en 3.4 handelen over het aanbod van drie typen instellingen.

- *Bekostigde instellingen* vallen onder de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Zij bieden wettelijk erkende bachelor- en masteropleidingen aan en bijbehorende diploma's. Zij worden bekostigd door de overheid (het Ministerie van OCW of van LNV) en vragen aan studenten een door de overheid vastgesteld bedrag aan collegegeld. Dit zijn ruim vijftig hogescholen, dertien universiteiten en de Open Universiteit.
- *Aangewezen instellingen* vallen deels onder de WHW: zij mogen op grond hiervan goedgekeurde opleidingen aanbieden en erkende bachelor- en mastergraden verlenen. Zij ontvangen geen overheidsbekostiging, het zijn particuliere instellingen. Veel bepalingen in de WHW zijn voor hen niet van toepassing. Het gaat om zestig hbo- en acht universitaire aanbieders.⁴⁴ De instellingen bepalen zelf hoeveel collegegeld ze vragen en wie ze toelaten. Toegelaten studenten moeten wel een havo-, mbo- of vwo-diploma hebben. Klanten van de particuliere instelling (ouders, studenten en/of werkgevers) betalen zelf voor het onderwijs, maar kunnen wel in aanmerking komen voor studiefinanciering. Veel aangewezen instellingen zijn aangesloten bij PAEPON (Platform van Aangewzen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland). Er zijn ook enkele particuliere instellingen (vooral het levensbeschouwelijk hoger onderwijs) die aangewezen én bekostigd zijn.
- *Overige particuliere instellingen* vallen niet onder de WHW. Dit zijn bijvoorbeeld buitenlandse universiteiten of business schools die buiten de regelgeving van de Nederlandse overheid vallen. Zij bieden dan ook geen (door Nederland) wettelijk erkende opleidingen en diploma's aan.

Diplomering?

Het aanbod is onder te verdelen naar niveau, naar het al of niet ontvangen van overheidsbekostiging, en naar wel of geen overheidserkenning van verstrekte graden. Maar er is nog een ander relevant criterium. Wordt de opleiding überhaupt afgesloten met een examen en diploma? Verschillende opleidingen leiden op tot een erkend diploma, ook als het om postinitieel onderwijs gaat. Maar daarnaast bestaat een breed palet aan non-formeel onderwijs voor volwassenen. Het gaat om cursussen en trainingen die gevolgd worden om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen, die niet gebonden zijn aan wettelijke eindtermen en niet met een diploma worden afgesloten. Het aanbod is zowel te vinden in het reguliere (bekostigde) onderwijs als in de private sector. Beide vormen van aanbod komen in de bloemlezing aan bod.

3.2 Aanbod op niveau 4 en 5 (mbo 4, post-mbo en associate degree) groeit

Volledige mbo 4-opleiding (met diplomering)

Het middelbaar beroepsonderwijs op een roc bereidt voor op een specifiek beroep. Het middelbaar beroepsonderwijs richt zich primair op jongeren vanaf zestien jaar en kent opleidingen op vier kwalifi-

⁴⁴ www.paepon.nl.

catieniveaus: de assistentopleiding (niveau 1), de basisberoepsopleiding (niveau 2), de vakopleiding (niveau 3) en de middenkader- en specialistenopleiding (niveau 4). De opleidingen kunnen op twee manieren worden gevolgd: deels naar school en deels, tot 60% van de tijd, werken (bol) of overwegend, ten minste 60% van de tijd, werken en een kleiner deel van de tijd naar school (bbl).

De middenkader- en -specialistenopleiding op mbo 4-niveau bevinden zich op niveau 4 van het EKK. De overige mbo-opleidingen liggen op lagere niveaus en vallen buiten het bestek van deze verkenning. In principe kunnen volwassen deelnemers toegelaten worden tot alle bestaande opleidingen op mbo 4-niveau, de bbl is in de praktijk de meest gekozen leerweg door volwassenen. Zij werken dan en gaan daarnaast (meestal één dag per week) naar school. Een mbo-opleiding is een goed betaalbare optie voor veel volwassenen door de overheidsbekostiging. Leerlingen die op 1 augustus 18 jaar of ouder zijn, betalen cursusgeld. In 2006-2007 bedroeg dit lesgeld voor een voltijdopleiding 963 euro per jaar. Voor de vak-, middenkader- en specialistenopleiding in deeltijd was het 485,60 euro. De deelname van volwassenen aan bbl-opleidingen verschilt per sector, ongeveer een derde van de studenten is ouder dan 25 (zie paragraaf 2.2).

De laatste jaren zijn veel mbo-opleidingen ertoe overgegaan evc-procedures (erkenning van verworven competenties) in te zetten als instroominstrument. Via een evc-procedure kan iemand met relevante werkervaring instromen in een verkorte mbo-opleiding. Van de 40.000 duale en evc-trajecten die in december 2007 geteld werden, was 20% op mbo 4-niveau.⁴⁵ Hoofdstuk 4 gaat nader in op evc-beleid en praktijk.

Steeds meer trajecten in samenwerking instelling-werkgever

Er zijn inmiddels diverse voorbeelden van samenwerkingsarrangementen tussen roc's, hogescholen en private onderwijsvoorzieningen als het gaat om opleidingen, cursussen en trainingen op niveau 4 en 5. Hierbij gaat het om een breed palet van arrangementen zoals bedrijfsscholen, stagetrajecten, ingehuurde externe docenten en complete uitbesteding van delen van onderwijs en vorming.⁴⁶ Veel arrangementen hebben betrekking op het initieel onderwijs met als doel diplomering (met overheids-erkenning en bekostiging). Maar er zijn ook vele voorbeelden van postinitiële cursussen (zonder diplomering) op mbo plus-niveau. Het gaat dan om arrangementen waarbij het bedrijfsleven het initiatief neemt om een of meer cursussen te ontwikkelen en een roc inhuurt om te helpen bij de ontwikkeling en de uitvoering te verzorgen. Het gaat meestal om trainingen en cursussen op maat zonder diplomering, maar soms worden de opleidingen wel met een diploma afgesloten.

Drie voorbeelden van samenwerking instelling-werkgever

Stork Mobiel

Stork Mobiel is een detacheringsbedrijf. Het levert in samenwerking met reguliere onderwijsinstellingen maatwerk leertrajecten techniek op mbo- en hbo-niveau. De 'studenten' werken vier dagen per week en volgen één dag studie, of studeren in de avonduren. Stork Mobiel rekruteert de nieuwe medewerkers en zet hen op de loonlijst. Zij worden onder tijdelijk contract geplaatst bij de deelnemende bedrijven. Stork Mobiel bepaalt samen met de klant het curriculum en besteedt de uitvoering uit aan een opleider. Partners zijn: Hogeschool van Amsterdam, ROC locatie Hilversum en Pro-education.

Leren op de werkvloer- tapijtindustrie

Begin 2003 lanceerde de VNTF (Vereniging van Nederlandse Tapijtfabrikanten) een opleidingsproject voor de productie van tapijt. De VNTF richt zich op scholing tot allroundoperator tuften en weven en tot direct leidinggevende. Doelgroep is mbo plus en het leidinggevende middenkader. De VNTF ontwikkelde samen met opleidingspartner Kjenning Ondernemend Leren (private onderwijsinstelling) sector-

⁴⁵ Westerhuis & Huisman, 2007.

⁴⁶ Boerma & Niet, 2005.

specifieke competentieprofielen. Vervolgens is een praktijkgericht en flexibel opleidingsprogramma ontworpen, dat aansluit op deze competenties. Elke deelnemer krijgt een individueel opleidingsprogramma aangeboden. Partners zijn VNTF (initiator), Kjenning Ondernemend Leren (privaat) en ROC Twente (publiek).

Vakopleiding Techniek

Vakopleiding Techniek is ontstaan uit twee bedrijfstakscholen, de Stichting Regionaal Opleidingscentrum Cuijk en de Stichting Vakopleiding Metaal Nijmegen. Vakopleiding Techniek beschikt over twee bedrijfslocaties in Cuijk en Nijmegen. Alle opleidingen worden verzorgd door docenten van bedrijfsopleidingen. Ook voor cursisten met bol 4-niveau biedt het roc een gericht pakket praktische en theoretische scholing. Partners zijn: meer dan vijftig metaal- en elektrabedrijven in de regio, ROC de Leijgraaf en ROC Nijmegen.

Contractonderwijs

Bij dit soort samenwerkingsprojecten is, als het om postinitiële opleidingen gaat, sprake van contractonderwijs voor de reguliere instelling: onderwijs aan derden – meestal werknemers van bedrijven en instellingen – op basis van contracten. Er is geen overheidsfinanciering en het contractonderwijs is een commerciële dienstverlening met de mogelijkheid om winst te maken. Om oneigenlijke concurrentie met commerciële onderwijsinstellingen te voorkomen, mag contractonderwijs niet gefinancierd worden met gelden afkomstig uit de instellingsubsidie.

De omvang van het contractonderwijs op roc's loopt overigens terug. Compas geeft als oorzaak de angst voor oneigenlijke concurrentie door publieke organisaties. In de praktijk heeft de nadruk op deze negatieve kant van hun ondernemerschap ertoe geleid dat het contractonderwijs van sommige roc's – dat nog niet tot volledige bloei was gekomen – is afgenomen. Bovendien is het aantal docenten dat zowel aan jongeren als volwassenen les kan geven beperkt. De bestuurlijke aandacht voor contractonderwijs richt zich daarbij vooral op de juridische en administratieve scheiding tussen beroeps- en contractonderwijs, waarbij ook steeds vaker apart personeel (onder specifieke arbeidsvoorwaarden) wordt ingezet. Daarmee wordt het steeds moeilijker om in het reguliere onderwijs de mogelijke innovatieve kracht van het contractonderwijs te benutten.⁴⁷

Bedrijfsexamens (diplomering)

Op niveau 4 en 5 (maar ook 6 en 7) bestaan (internationaal erkende) examens die zijn ontwikkeld naar aanleiding van een wettelijk kader zoals de Wet financiële dienstverlening of vanuit een stelsel dat door het bedrijfsleven is ontwikkeld en steeds meer geformaliseerd (bijvoorbeeld bij de makelaars).⁴⁸ In feite zijn hiermee buiten het regulier onderwijs diverse kwalificatiestructuren ontwikkeld door het bedrijfsleven.

Associate degree (met diploma) en korte hbo-cursussen zonder diploma

De recent ontwikkelde ad-opleidingen en -diploma's (associate degree) bevinden zich ook op niveau 5. Het gaat om tweejarig hbo-programma's voor werkenden en doorstromers vanuit het mbo. Ze zijn ontwikkeld om te voldoen aan de vraag naar opleidingen die het 'gat' vullen tussen mbo 4 enerzijds en een volledige hbo-opleiding anderzijds. De associate degree omvat een opleidingsniveau dat voorheen aangeduid werd als kort-hbo (ook wel als mbo plus). De afgelopen periode zijn 57 ad-pilots gestart. Momenteel volgen circa 1.400 studenten een ad-opleiding. Daarnaast bieden hogescholen vaak ook korte niveau 5-cursussen zonder diploma voor werkenden; vaak voor mensen die in hun baan willen doorgroeien naar een hbo-functie of een opstap zoeken naar een volledige hbo-opleiding.

⁴⁷ Compas, 2007.

⁴⁸ Verhoeven, 2006.

Educatietrajecten niveau 4 en 5 (zonder diplomering)

Educatie is een verzamelnaam voor de uiteenlopende onderwijstrajecten die roc's aanbieden aan volwassenen die het reguliere onderwijs (voortijdig) hebben verlaten (tweedekansonderwijs) en aan personen die als volwassene naar Nederland zijn geëmigreerd. Voorbeelden zijn het vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) en basiseducatie (onder andere alfabetiserings- en inburgeringscursussen, Nederlands als tweede taal).⁴⁹ Vanaf 1996 kreeg het begrip educatie betekenis als verzamelnaam voor deze onderwijsactiviteiten toen de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in werking trad. Hiermee ontstonden de roc's, die zowel middelbaar beroepsonderwijs als educatie aanbieden, beiden met overheidsbekostiging.⁵⁰ Een klein deel van dit aanbod speelt zich af op het mbo plus-niveau. Het gaat dan met name om de cursussen Nederlands voor hoogopgeleide immigranten die toegelaten willen worden tot de universiteit.

Overigens vallen ook de modules van de Open Universiteit die ter voorbereiding dienen op een hbo- of wo-opleiding, feitelijk onder educatie op niveau 4 en 5. Hieraan doen kleine aantallen volwassenen mee.

Cursusaanbod buiten de reguliere instellingen (zonder diplomering)

Diverse organisaties bieden non-formele cursussen en trainingen aan, die deels door de overheid worden bekostigd. Dit aanbod varieert van vorming, training en ontwikkeling, afstandseducatie, bibliotheekwerk, kunst- en cultuureducatie, tot aan sociaal-cultureel werk. Het niveau van cursussen en trainingen is niet altijd duidelijk. Zeker is dat een deel van het aanbod geschikt is voor personen op mbo 4-niveau of hoger. Een aantal voorbeelden ontleend aan het CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen):

- SeniorWeb organiseert cursussen en workshops door vrijwilligers over computergebruik en internet;
- Het Nederlands Instituut voor Volksontwikkeling en Natuurvriendenwerk verzorgt voor leden reizen, excursies en creatieve cursussen en workshops;
- Moedercentra (verenigd in het Landelijk Netwerk Moedercentra) bieden cursussen en andere activiteiten aan voor en met moeders, zoals cursussen Nederlandse en Engelse conversatielessen, nailessen, fietslessen, en themabijeenkomsten;
- Lokale debatcentra en debatpodia (verenigd in de Vereniging Nederlandse Debatcentra) bieden bijeenkomsten op het gebied van cultuur, kunst en debat, zoals een kennis- of wetenschapscafé, een ontmoetingsplek voor wetenschappers, studenten, journalisten en anderen met interesse in wetenschap;
- Educom organiseert cursussen en workshops op het gebied van databases en informatieanalyse; en
- Het Instituut voor Publiek en Politiek geeft cursussen en trainingen op het gebied van democratische besluitvorming.

De ledenaantallen van deze organisaties kunnen omvangrijk zijn. Educom telt bijvoorbeeld ongeveer 167.000 leden en SeniorWeb heeft 80.000 leden.

3.3 Divers aanbod niveau 6 en 7 op hogescholen (beperkt aantal vakgebieden)

Het aanbod volwassenenonderwijs van de hogescholen is uitgebreider dan dat van de universiteiten (paragraaf 3.4). Postinitieel aanbod is op elke hogeschool te vinden, veelal onder de noemer aanbod voor professionals. Voorbeelden van instellingen met een dergelijk aanbod zijn: de Fontys Hogeschool,

⁴⁹ Het vavo is overigens in de loop der jaren van karakter veranderd. Voorheen waren het vooral volwassenen die na een aantal jaren gewerkt te hebben terugkwamen om alsnog een diploma te halen. In latere jaren trad er een verjonging op en nu komen er met name (probleem)jongeren die niet geslaagd zijn in het regulier onderwijs.

⁵⁰ MBO Raad, 2007.

Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, de Haagse Hogeschool en Hogeschool INHolland. Sommige hogescholen, zoals de Hogeschool Utrecht, hebben het postinitiële aanbod georganiseerd in aparte centra: hierin bevinden zich de deeltijd- en duale opleidingen, cursussen en workshops, (incompany) trainingen, en consultancy en coaching voor professionals.

Het aanbod is divers van aard en zowel gericht op individuele studenten als op bedrijven die hun werknemers willen bijscholen. Het aanbod op niveau 6 en 7 bestaat uit:

- duale hbo-opleiding: afwisselend werken en studeren leidend tot een bachelor- (niveau 6) of masterdiploma (niveau 7);
- deeltijd of voltijd hbo-opleiding (en diplomering), met of zonder evc of vrijstellingen;
- post-hbo-cursus of -opleiding (niveau 6): een korte opleiding (niet gericht op een diploma) voor werkende bachelor-afgestudeerden.

Duale hbo-studies niveau 6: weinig volwassen deelnemers

Een duale studie combineert leren met werken. Iemand is zowel student als werknemer: zit een deel van de tijd op school en een ander deel op het werk, waar hij/zij leerervaringen opdoet in de praktijk. Duale opleidingen waren er medio jaren negentig nog nauwelijks.⁵¹ Het aantal hbo-studenten aan die opleidingen is sindsdien spectaculair toegenomen, van 1.500 tot 12.000. Duale leertrajecten kunnen beschouwd worden als een aanscherping van de bestaande praktijk van stages binnen voltijdopleidingen. Duale opleidingen leggen een zwaarder beroep op zowel de onderwijsinstelling als de werkgever bij het begeleiden van studenten. Via een onderwijsarbeidscontract tussen student, onderwijsinstelling en werkgever wordt een deel van de opleiding omgezet in een leer-werktraject. Student en werkgever vullen in samenwerking met de opleiding het curriculum van de student in.

Aanvankelijk werden duale opleidingen vooral gepropageerd door MKB-Nederland, de landelijke organisatie voor werkgevers in het midden- en kleinbedrijf. Eind jaren negentig toonden ook grote bedrijven uit de financiële sector belangstelling voor duaal hoger beroepsonderwijs; mede ingegeven door de sterke toename van moeilijk vervulbare vacatures. Sinds 1997 kunnen werkgevers in technisch-commerciële sectoren, als zij een duale student in dienst nemen, gebruikmaken van een fiscale regeling. Vanaf 1998 geldt deze regeling ook voor gezondheidszorginstellingen. Hoewel dit een ideale vorm van onderwijs voor volwassenen kan zijn, kent de onderwijsvorm slechts weinig volwassen deelnemers.

Het merendeel van de opleidingen is technisch of economisch van aard. Duale opleidingen bieden de mogelijkheid een ander type studenten aan te spreken: bijvoorbeeld jongeren die al een mbo-opleiding achter de rug hebben en niet nog eens vier jaar naar school willen. Bij de meeste duale opleidingen kiezen studenten pas na het eerste jaar voor een duale opleidingsvariant. De studiefinancieringsregeling vormde destijds een knelpunt, maar deze is inmiddels aangepast.

Deeltijdstudies: gatenkaas met positieve uitschieters

Het deeltijdaanbod van de reguliere hogescholen en universiteiten is in veel vakgebieden beperkt. De *Keuzegids Hoger Onderwijs Deeltijdstudies 2009* spreekt op basis van een inventarisatie van alle opleidingen van een 'gatenkaas' wat het hoger beroepsonderwijs betreft en heeft het over een 'slagveld' wanneer het gaat om deeltijd-wo-opleidingen (zie paragraaf 3.4). Wel blijkt een aantal hogescholen prima deeltijdstudies aan te bieden. De keuzegids oordeelt, op basis van gegevens als groepsomvang, collegegeldtarieven, slaagpercentages, studentenoordelen en visitatieoordelen, dat Katholieke Pabo Zwolle de beste deeltijdopleidingen biedt. Ook veel andere pabo's doen het goed. En Saxion Next (private instelling) biedt goede deeltijdopleidingen voor aspirant-leraren voortgezet onderwijs. Van de wat grotere instellingen scoort de Christelijke Hogeschool Ede het best.

⁵¹ Alinea gebaseerd op Bronneman-Helmers, 2006.

Kenmerken duale en deeltijdstudenten

Duale hbo-studenten zijn meestal niet heel veel ouder dan voltijdstudenten. Deeltijd-hbo-studenten zijn wél een stuk ouder dan voltijdstudenten: slechts 3% is jonger dan 23 jaar, 29% is tussen de 23 en 30 jaar oud, en het merendeel (68%) is ouder dan 30. Van de deeltijdstudenten keerde maar liefst 85% terug in het onderwijs na één of meer jaren te hebben gewerkt of wat anders te hebben gedaan. In het deeltijd-hbo vormen de studenten die een lerarenopleiding volgen, de grootste groep. Het omvangrijke lerarentekort dat zich rond 2000 manifesteerde, droeg aan die groeiende belangstelling bij. In dat jaar trad ook de Interimwet zij-instroom primair en voortgezet onderwijs in werking, waarmee het mogelijk werd om leraar te worden en pas later de lerarenopleiding te volgen.

Post-hbo-trajecten (niveau 6)

Vanuit het bedrijfsleven en de not-for-profitsector is de vraag naar postinitieel onderwijs voor middenkader en hoger opgeleiden sterk toegenomen in de afgelopen vijftien tot twintig jaar. Hierop hebben hogescholen en universiteiten gereageerd met een aanbod van uiteenlopende trainingen en opleidingen (met – niet door de overheid gegarandeerd - 'diploma') onder noemers als post-hbo, post-academisch en postdoctoraal. Drie belangrijke vakgebieden in het post-hbo zijn management, financieel-economische opleidingen en techniek & ict.⁵² Vaste afspraken over het gebruik van deze termen ontbreken vooralsnog. Aangezien iedere aanbieder in Nederland zijn opleidingen kan voorzien van deze titels, zijn kwaliteit en niveau voor de deelnemer niet eenduidig. De Stichting Post HBO Nederland is twintig jaar geleden ontstaan op initiatief van hogescholen die behoefte hadden hun post-hbo-aanbod te onderwerpen aan een kwalitatieve toetsing. De stichting toetst de kwaliteit bij aanmelding en na afronding van de opleiding.

Hbo-masteropleidingen (niveau 7)

De hbo-masteropleidingen zijn deels intensieve, vaak internationaal ontwikkelde en geaccrediteerde, fulltime- of parttimeprogramma's die opleiden tot een mastergraad. Een bekende opleiding is de mba-opleiding. Er zijn in Nederland 21 instellingen (overigens zowel hogescholen als universiteiten) die een mba aanbieden. Dit is een postinitiële masteropleiding, die geen toegang tot een promotietraject verschaft. Een mba-opleiding is niet door de overheid bekostigd en geeft geen recht op studiefinanciering. Het collegegeld is veel hoger dan voor een reguliere masteropleiding (tussen de 8.000 en 30.000 euro).⁵³

3.4 Universitaire studies: terugloop deeltijdstudies

Het wetenschappelijk onderwijs wordt gegeven aan veertien universiteiten, inclusief de Open Universiteit. Daarnaast zijn er de aangewezen instellingen, waaronder zes wetenschappelijke theologische opleidingen, de opleiding voor humanistiek en de Nyenrode Business Universiteit. Er zijn voltijd-, deeltijd- en duale opleidingen, de laatste combineren studie en werken.

Oudere student van belang in het wetenschappelijk onderwijs?

De oudere student lijkt voor veel universiteiten geen belangrijke doelgroep. Universiteiten die zich wel op professionals richten zijn de Open Universiteit, de Universiteit van Amsterdam, Universiteit Leiden, de Vrije Universiteit en de drie technische universiteiten. De Open Universiteit heeft als enige universiteit een hierop gerichte wettelijke taak: "De Open Universiteit heeft het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en van hoger beroepsonderwijs tot taak, alsmede het leveren van een bijdrage aan de vernieuwing van het hoger onderwijs. Zij verzorgt in elk geval initiële opleidingen. Zij verzorgt deze in de vorm van afstandsonderwijs."⁵⁴ De Universiteit van Amsterdam heeft een speciale website voor post-

⁵² Simons, 2009.

⁵³ SCO Kohnstamm onderzoek in opdracht van Intermediair, te downloaden van <http://www.intermediair.nl/media/Rapport.pdf>.

⁵⁴ Bron: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, art. 1.3.3.

initieel onderwijs met al het aanbod voor de postinitiële student, bijvoorbeeld open colleges, het studium generale, cursussen en trainingen en de deeltijdopleidingen.⁵⁵ Universiteit Leiden heeft een nevenvestiging (campus) in Den Haag opgericht voor academische opleidingen en cursussen voor professionals. En de drie technische universiteiten bieden postsecundaire cursussen aan in één verband, Post Academisch Technisch Onderwijs, afgekort tot PATO.

Universitaire deeltijdbachelors (niveau 6, met diploma)

Universiteiten bieden driejarige bachelorprogramma's aan. In totaal zijn 112 van de 453 bacheloropleidingen ook in deeltijd te volgen. Ongeveer de helft is van de universiteiten in Amsterdam. De Vrije Universiteit biedt 24 deeltijdopleidingen aan, de Universiteit van Amsterdam 29. Voor beide betekent dit dat bijna de helft van de opleidingen in deeltijd te volgen is. Het gaat om geschiedenis, kunstgeschiedenis, wijsbegeerte, psychologie, de rechtenopleidingen en de religiestudies. Ook de studies in de richting communicatie, taal en cultuur zijn goed vertegenwoordigd. Er zijn weinig bèta-opleidingen in deeltijd te volgen. Alleen aan de Vrije Universiteit is er een keuze tussen wiskunde en kunstmatige intelligentie (overdag aangeboden) en de Open Universiteit biedt informatica en milieu- en natuurwetenschappen aan. Verder valt op dat aan de Nederlandse universiteiten geen deeltijdbachelor economie, natuurkunde, scheikunde en biologie bestaan. In principe zou verondersteld kunnen worden dat de Open Universiteit deze studies aanbiedt, maar dat is niet het geval.

Kwaliteit deeltijdstudies niet erg goed

De kwaliteit van de deeltijdstudies op de universiteit is volgens het oordeel van de *Keuzegids Hoger Onderwijs Deeltijdstudies 2009* middelmatig en soms zelfs slecht, zonder echte uitblinkers.⁵⁶ De Open Universiteit staat bovenaan de ranglijst voor zijn universitair afstandsonderwijs. Nummer twee is de Radboud Universiteit in Nijmegen, al biedt deze slechts weinig studies in deeltijd aan. De Universiteit van Amsterdam heeft zoals gezegd het meest brede aanbod, maar krijgt een lage beoordeling. Dit heeft er volgens de keuzegids mee te maken dat de universiteit geen maatwerk maar vooral 'aanschuifonderwijs' biedt (volwassenen schuiven aan bij de colleges voor voltijdstudenten). Een gunstige beoordeling is er wel voor de studies geschiedenis in Groningen en Leiden, Engels in Leiden en wijsbegeerte in Tilburg en aan de Vrije Universiteit. Groningen scoort hoog bij theologie en religiestudies, maar daar zijn slechts acht deeltijders.

Terugloop aantal deeltijdstudies

Het aantal universiteiten dat een deeltijdbacheloropleiding (niveau 6) aanbiedt, loopt verder terug. Zo bieden de Universiteit Maastricht, de Universiteit Twente, de Technische Universiteit Delft en de Universiteit Wageningen geen deeltijdbacheloropleidingen meer aan. Opvallend is dat veel deeltijdopleidingen recent gestopt zijn. Zo was het tot voor kort nog mogelijk scheikunde in deeltijd te studeren aan de universiteiten in Nijmegen, Utrecht, Groningen en Eindhoven en aan de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit, maar alle opleidingen zijn inmiddels gestopt.

Geen mogelijkheid om economie en bètavakken in deeltijd te studeren

Op dit moment biedt geen enkele Nederlandse universiteit de mogelijkheid om in deeltijd algemene economie, wiskunde, biologie, scheikunde of natuurkunde te studeren. Zelfs de Open Universiteit biedt deze vakken niet aan. Dit ondanks tekorten aan academisch geschoolde docenten economie en in de bètavakken. Ook andere (semipublieke) sectoren hebben moeite om gekwalificeerd personeel met deze achtergrond te vinden.

⁵⁵ <http://www.studeren.uva.nl/postinitieel>.

⁵⁶ Steenkamp, Kah & Lybaart, 2009.

Overdag niet haalbaar?

Bijna alle universiteiten geven aan dat colleges en/of tentamens van deeltijdopleidingen deels overdag plaatsvinden. De enige Nederlandse deeltijdopleiding wiskunde aan de Vrije Universiteit is zelfs alleen overdag te volgen. Een enkele universiteit geeft aan dat de colleges op één vaste dag in de week worden gegeven.⁵⁷ Uitzondering op de regel is de Technische Universiteit Eindhoven. De Technische Universiteit Eindhoven geeft aan dat, mits in goed overleg, alle opleidingen in deeltijd zijn te volgen. Het jaarlijkse collegegeld is daarbij wel gelijk aan dat van een voltijdstudie en de colleges en tentamens worden overdag gegeven.

Waarom loopt het aantal deelnemers terug? De instellingen zelf geven aan dat er geen vraag naar de opleidingen is. Maar het is hoogst waarschijnlijk dat de terugloop in elk geval te maken heeft met het feit dat het meeste onderwijs overdag gegeven wordt.

Toegankelijkheid van deeltijdopleidingen

Het collegegeld voor deeltijdstudenten loopt uiteen, van 998 euro aan de Universiteit Nijmegen tot 2.080 euro aan de Universiteit Leiden. Het collegegeld voor de volledige studieduur is afhankelijk van het studietempo. Aan de universiteiten is geen minimumduur vastgesteld voor de deeltijdopleidingen. De meeste universiteiten geven aan dat een deeltijdopleiding anderhalf á twee keer zo lang duurt als een voltijdopleiding. Kosten voor een hele bacheloropleiding in deeltijd kunnen dus variëren van 4.500 tot 12.500 euro, afhankelijk van het studietempo en de universiteit. De Open Universiteit is een uitzondering. Daar betalen studenten per module. Een volledige bachelor beslaat 42 modules, wat neerkomt op ongeveer 9.500 euro voor de hele deeltijdbacheloropleiding.

Veel aanbod op niveau 7 (master, met diploma) voor volwassenen

Volwassenen kunnen aan de universiteit een één- of tweejarig masterprogramma volgen. Bezit van een universitair bachelordiploma geeft toegang tot een (verwante) masteropleiding. De opleidingen leiden tot een masterdiploma. De student heeft recht op een jaar studiefinanciering tenzij de minister heeft bepaald dat er recht is op twee jaar. Voorbeelden hiervan zijn bepaalde technische opleidingen, bèta-opleidingen en educatieve masteropleidingen. Binnen de masteropleidingen zijn verschillende accenten mogelijk. De belangrijkste zijn: voorbereiding op functies in het bedrijfsleven of andere maatschappelijke functies (maatschappelijke variant); voorbereiding op het beroep van leraar (educatieve variant); en voorbereiding op een wetenschappelijke carrière, bijvoorbeeld een promotie (onderzoeksvaariant).

In tegenstelling tot de wo-bacheloropleidingen is het aanbod voor de deeltijdmasteropleidingen van de universiteiten zeer divers en is het mogelijk de meeste masteropleidingen in deeltijd te volgen. De universiteiten bieden het merendeel van de masteropleidingen aan voor het reguliere tarief. Een uitzondering daarop zijn de 'executive' programma's. Zo kost de tweejarige 'executive master of finance and control' aan de Universiteit van Amsterdam 16.000 euro en de tweejarige master organisatie, cultuur en management aan de Universiteit Utrecht 19.500 euro. Er lijken steeds meer beroepsgerichte of 'toegepaste' masters bij te komen. Een voorbeeld is ook de educatieve masteropleiding, die docenten in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid biedt om zich via een masteropleiding verder te ontwikkelen in de professionele lijn, bijvoorbeeld een master 'Evidence Based Innovation in Teaching' of een master 'Design and Research in Teaching'. Toch is het overgrote gedeelte van de masteropleidingen onderzoekgericht.

Britse masterstudenten ouder dan Nederlandse

Veel van de Britse masterstudenten zijn ouder (dertigplus) en studeren in deeltijd, vaak na enkele jaren werkervaring. Er bestaat een ruim aanbod van masterprogramma's – ook in de exacte en ingenieurs-

⁵⁷ Zie websites van de 14 universiteiten.

wetenschappen. Lang niet alle bachelorstudenten kiezen daarna voor een master. Van de deeltijd-masterstudenten studeert 30% in de sectoren techniek, natuur, landbouw en gezondheid.

Duale leerwegen (met diploma): vooral op niveau 7

Ook in het wetenschappelijk onderwijs bestaan duale studies die specifiek gericht zijn op studenten die werken en leren (een voltijdse studie) willen combineren (zie paragraaf 3.3). Maar in deze sector waren er van meet af aan nogal wat bezwaren tegen duaal leren. Werkgevers en werknemers toonden zich in SER-verband (Sociaal-Economische Raad) niet gecharmeerd. De SER waarschuwde voor "uitholling van de universitaire opleidingen" en stelde dat duale studenten geen reguliere werknemers mochten verdringen. In Nederland kan de duale leerroute pas na het eerste jaar van de academische studie (de propedeuse) beginnen. Sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur in 2002 lijkt het erop dat veel opleidingen een duale variant pas aanbieden in de masterfase van de opleiding.

Postacademische trajecten (zonder diploma)

Ook universiteiten bieden 'post' onderwijs (zie paragraaf 3.3) voor universitair geschoolden en personen "met een daaraan gelijkwaardig denk- en werkniveau". Postacademisch onderwijs bestaat meestal uit korte cursussen op universitair niveau. Soms worden postacademische trajecten erkend door de branche. Dit gaat ook wel gepaard met een scholingsverplichting zoals bij medici en juristen.

Open leermiddelen

Een vrij recente ontwikkeling is het gratis aanbieden van lesmateriaal via het internet door universiteiten, genaamd 'open courseware'.⁵⁸ Open courseware is te plaatsen in het bredere frame van 'open educational resources' (OER). Onder open leermiddelen verstaat de raad in zijn advies *Onderwijs en open leermiddelen* leermiddelen die vrij beschikbaar en toegankelijk zijn, en die docenten zelf kunnen arrangeren in samenwerking met anderen. De definitie van de OESO is "vrij toegankelijk gedigitaliseerd materiaal voor onderwijzers, studenten en zelfstudie, om te gebruiken en aan te passen voor onderwijs, leren en onderzoek".⁵⁹ Open leermiddelen omvatten onderwijsmateriaal, software (waarvan de broncode open is, 'open source' genaamd) om de content te verspreiden en licenties over hoe het materiaal verspreid mag worden.⁶⁰

Open leermiddelen is niet hetzelfde als leren op afstand. Leren op afstand zoals bijvoorbeeld de LOI (Leidse Onderwijsinstellingen) en de Open Universiteit dat aanbieden, is een alternatief voor het reguliere onderwijs. Studenten aan die opleidingen zijn gewoon ingeschreven aan de onderwijsinstelling, krijgen onderwijs (zij het op afstand), onderhouden contact met docenten, doen examens en tentamens - en betalen collegegeld. Open courseware is gratis, maar de studenten krijgen slechts toegang tot het cursusmateriaal en niet tot docenten of examens. Weliswaar bieden veel cursussen een afsluitende toets aan waarmee de cursist kan kijken of hij de les gesnapt en onthouden heeft, maar dit levert geen studiepunten op en evenmin - op den duur - een diploma. Het aanbod loopt uiteen van alleen collegeaantekeningen tot volledig cursusmateriaal, inclusief de bijbehorende artikelen en video's of mp3's van de colleges.

Voor overheden definieert de OESO drie redenen om te investeren in open leermiddelen: het verbreedt de toegankelijkheid van leren voor iedereen en specifiek voor niet-traditionele groepen studenten; het

⁵⁸ Een overzichtsite voor online cursusmateriaal is bijvoorbeeld te vinden op <http://www.oercommons.org/>.

⁵⁹ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2007a.

⁶⁰ De ontwikkeling van open leermiddelen staat overigens in contrast met de teruggelopen toegankelijkheid van universitaire bibliotheken voor geïnteresseerde burgers. Kon iemand voorheen zonder moeite wetenschappelijke literatuur uit de rekken lezen of kopiëren, nu is dit vaak niet meer mogelijk omdat het (tijdschriften)aanbod niet meer in papierenvorm te raadplegen is, maar gedigitaliseerd is.

is een efficiënte manier om een leven lang leren te stimuleren; en het verkleint de afstand tussen non-formeel, informeel en formeel leren.

Buitenlandse universiteiten met open course ware

Een aantal universiteiten loopt voorop in deze vernieuwing. MIT (Massachusetts Institute of Technology) startte in 2002 door 50 cursussen online te zetten. De aanvankelijke angst dat studenten zouden wegblijven omdat het lesmateriaal nu gratis van het net te halen was, bleek ongegrond; MIT kon zijn strenge toelatingsbeleid gewoon handhaven. Inmiddels zijn bijna alle cursussen online gezet, daardoor zijn er nu zo'n 1.800 cursussen online beschikbaar. In 2005 evalueerde MIT het gebruik van de 'open course ware'; daaruit bleek dat 50% van de bezoekers 'self-learners' zijn, 17% docenten en 32% studenten.⁶¹ Amerikaanse universiteiten zoals Yale en Carnegie-Mellon volgden MIT's voorbeeld. Vooral Aziatische universiteiten - in China bijvoorbeeld al meer dan tweehonderd - namen cursussen over, vertaalden ze en pasten ze waar nodig bij de lokale situatie aan.⁶² Een aantal is nu ook begonnen zelf cursusmateriaal te ontwikkelen en aan te bieden via de eigen website.

De meeste universiteiten bieden het materiaal via hun eigen website aan. Een aantal universiteiten (bijvoorbeeld Stanford University hieronder) werkt samen met iTunes om het materiaal te verspreiden.

Figuur 11: Voorbeeld OER Stanford in samenwerking met iTunes



Nederland: Open universiteit en TU Delft

In Nederland hebben alleen de Open Universiteit en de Technische Universiteit Delft het voorbeeld van MIT gevolgd. De Open Universiteit biedt het materiaal van 22 cursussen online aan.⁶³ Het doel is mensen kennis te laten maken met het hoger onderwijs en leerervaringen op te laten doen, waardoor hun zelfvertrouwen groeit en zij zich eerder zullen inschrijven voor formeel onderwijs op dit niveau. Het project van de Open Universiteit werd mogelijk gemaakt door geld van de Open Universiteit zelf, het Ministerie van OCW sponsorde voor een half miljoen euro en de William and Flora Hewlett Foundation

⁶¹ Massachusetts Institute of Technology, 2006.

⁶² <http://www.insidehighered.com/news/2007/12/12/openyale>.

⁶³ <http://www.opener.ou.nl/>.

droeg 165.000 euro bij. Beide instellingen zijn lid van het Open Courseware Consortium, een internationaal samenwerkingsverband waarin meer dan 100 universiteiten verenigd zijn, die (een deel van hun) cursussen online aanbieden.⁶⁴ De OESO berekende dat in 2007 zo'n 3.000 cursussen van 300 universiteiten wereldwijd toegankelijk waren.

Copyright issues: Creative Commons licentie als oplossing

In principe maakt ict (informatie- en communicatietechnologie) het mogelijk onderwijsmateriaal in de vorm van open educational resources, bijna kosteloos, wereldwijd te verspreiden. Het enige obstakel is auteursrechten. Auteursrecht heeft een economische functie en verleent voor een bepaalde tijd monopolierechten aan de auteur. Om het auteursrecht te omzeilen, heeft de academische wereld een eigen standaard ontwikkeld, 'Creative Commons'. De meeste opencourseware-initiatieven opereren onder de creative-commonslicentie. Deze licentie biedt auteurs, kunstenaars, wetenschappers en onderwijzers de vrijheid om op een flexibele manier met hun auteursrechten om te gaan. Met de licentie behouden ze hun rechten, maar geven ze anderen toestemming om hun werk te verspreiden, met anderen te delen of, bij sommige licenties, het ook te bewerken.⁶⁵

Aanbevelingen advies Onderwijs en open leermiddelen

De raad heeft op verzoek van de Tweede Kamer een advies uitgebracht over open leermiddelen in het onderwijs. Daarbij zijn drie aanbevelingen gedaan. Ten eerste zou de Tweede Kamer de minister moeten verzoeken te bevorderen dat leraren en scholen zich actiever opstellen als het gaat om het arrangeren en ontwikkelen van digitale leermiddelen. Dit kan door effectief gebleken werkmodellen te laten opstellen, door (als voorbeeld) een leergang te laten digitaliseren, en door effectief gebleken aanpakken onder de aandacht van scholen te brengen. Ten tweede stelt de raad voor dat de Tweede Kamer de minister verzoekt een investeringscasus op te stellen voor open leermiddelen voor scholen. Dit instrument is geschikt om op nationaal niveau kosten en baten van open leermiddelen in beeld te krijgen. Daarmee wordt een basis gelegd voor toekomstige investeringsbeslissingen van de overheid en van private partijen. Tot slot zou de minister een Gemengde Werkgroep Open Leermiddelen in kunnen stellen met een sturende en ondersteunende rol. Daarbij gaat het onder andere om het bevorderen (en ondersteunen) van open licentievormen; ondersteuning op juridisch vlak bij gebruik van door anderen ontwikkelde digitale leermiddelen; en ondersteuning bij verspreiding van zelf ontwikkelde leer-materialen en op het gebied van bedrijfseconomische modellen bij het zelf arrangeren van les-materialen. In zo'n werkgroep dienen de beroepsverenigingen van leraren, instanties als Kennisnet, en auteursrechtelijke, bedrijfseconomische en onderwijskundige experts vertegenwoordigd te zijn. Het project Wikiwijs gaat in verschillende van de hier genoemde aspecten voorzien.

Volksuniversiteiten (zonder diploma)

Er zijn bijna 100 volksuniversiteiten die jaarlijks 200.000 tot 250.000 cursisten hebben.⁶⁶ De afzonderlijke volksuniversiteiten bepalen zelf hun programma. Dit moet wel kostendekkend zijn, omdat de volksuniversiteiten zelfstandige stichtingen of verenigingen zijn. Ongeveer 55% van de volksuniversiteiten ontvangt gemeentesubsidie. Zij ontvangen geen rijks subsidie.⁶⁷

Het cursusaanbod is breed. De meeste deelnemers volgen cursussen vreemde talen, geschiedenis, en kunst en cultuur. Daarnaast zijn er cursussen op het gebied van gezondheid, creatieve cursussen, populair-wetenschappelijke cursussen, socialevaardigheidstrainingen en informatica. De talencursussen

⁶⁴ <http://www.ocwconsortium.org/>.

⁶⁵ Eechoud & Wal, 2008. Andere bronnen: Taylor, 2007; Klemencic & Fried, 2007; Bates, 2001.

⁶⁶ Volkshogescholen bestaan in Nederland niet meer. De Stichting voor Volkshogeschoolwerk in Nederland stimuleert en ondersteunt initiatieven en vernieuwingen in het volwassenenonderwijs die voortborduren op de idealen van het volkshogeschoolwerk.

⁶⁷ http://www.brancherapporten.minvws.nl/object_document/o718n1141.html.

kennen oplopende niveaus, van beginner tot gevorderd, de overige cursussen zijn doorgaans toegankelijk voor iedereen. Andere taken van een volksuniversiteit zijn het bieden van oriëntatie en bezinning op geestelijke en maatschappelijke stromingen (door studie en discussie) en verdieping door middel van lezingen, discussies, tentoonstellingen en dergelijke. Tot slot ontwikkelen de volksuniversiteiten ook educatieve programma's gericht op bepaalde groepen, zoals vrijwilligers in de zorg, ouderen en licht verstandelijk gehandicapten.⁶⁸ Bijna alle volksuniversiteiten zijn aangesloten bij de BNVU (Bond van Volksuniversiteiten).

3.5 Sectorvoorbeelden volwassenenonderwijs: politie en metaal

Om te illustreren en te laten zien hoe de verschillende niveaus in de praktijk (kunnen) samenhangen, beschrijven we hier het systeem van postinitieel onderwijs in twee sectoren: de metaal en de politie.

Politiesector kent eigen kwalificatiesysteem

Systeem van politieonderwijs

De politiesector kent een uitgebreid onderwijssysteem van beroepsopleidingen op het initiële en het postinitiële niveau.⁶⁹ Het systeem is gebaseerd op een landelijke kwalificatiestructuur. De Politieacademie coördineert het systeem en voert het onderwijs uit. Het systeem valt sinds 2003 onder de Wet op het LSOP (Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie) en het politieonderwijs. Jaarlijks wordt de kwalificatiestructuur vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, waar relevant in afstemming met de minister van Justitie. De ministers wijzen met de vaststelling de opleidingen aan die voor bekostiging in aanmerking komen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. De bachelor- en masteropleidingen zijn geaccrediteerd.

Postinitieel onderwijs niveau 4-6

Er zijn in totaal twaalf leergangen, van post-mbo- tot en met universitair niveau. De postinitiële opleidingen op niveau 5 en 6 zijn verdeeld in opleidingen voor leidinggevend en voor specialisten. De opleidingen voor leidinggevend zijn weer in drie niveaus onder te verdelen, waarvan één post-mbo en twee post-hbo-master (er zijn geen postinitiële bachelors). De opleidingen voor specialisten zijn er op twee niveaus, beide post-hbo-master.

Ook buiten het eigen onderwijssysteem is er voor politiemedewerkers relevant aanbod van onderwijs. Met name aankomende leidinggevend kunnen elders terecht. De Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Hogeschool Windesheim verzorgen bijvoorbeeld bacheloropleidingen voor leidinggevend bij de politie. Maar iemand kan ook een universitaire opleiding bestuurskunde doen. Specialisten blijven voor hun opleiding doorgaans binnen het stelsel van politieonderwijs, maar niet altijd. Er kan in Amsterdam een studie forensisch onderzoek gevolgd worden (niet alleen door politie-medewerkers).

De behoefte aan diplomering ligt vooral in het initieel onderwijs en op niveaus 5 en 6. Elke kernopgave wordt afgesloten met een proeve van bekwaamheid, opgesteld door het Centrum voor Competentiemeting & Monitoring en afgenomen door de Politieacademie. Op postinitieel niveau 4 gaat het meer om (korte) trajecten voor bij- en nascholing die niet tot diplomering leiden. Zij-instromers die op hogere functieniveaus instromen, leidinggevend en specialisten krijgen gedeeltelijk een opleiding op maat aangeboden. De zij-instromers worden 'blauw geverfd' via algemene onderdelen van de postinitiële opleidingen en volgen daarnaast, in het politieonderwijs of daarbuiten, specifiek onderwijs op hun vak-

⁶⁸ http://www.brancherapporten.minvws.nl/object_document/o718n1141.html

⁶⁹ Bronnen: gesprek met de heer H. Huisjes, secretaris politieonderwijsraad, 16 juni 2008; Politieonderwijsraad, 2007.

gebied. Toch zijn de opleidingen doorgaans nog niet erg flexibel. Het is mogelijk een postinitiële eenjarige opleiding in voltijd of deeltijd te volgen en er is een duale variant. Maar iemand moet doorgaans wel de hele leergang van ten minste een jaar doorlopen op de momenten waarop het wordt aangeboden. 'Webbased' leren komt nog weinig voor.

Werkgever bepaalt wie deelneemt

Een medewerker bij de politie moet door zijn leidinggevende worden voorgedragen voor een plaats in een van de postinitiële opleidingen om in aanmerking te komen voor bekostiging. Als er nieuwe kennis nodig is op het uitvoerend niveau (post niveau 4) – bijvoorbeeld als er een nieuwe regeling is ingevoerd – geldt meestal dat de leidinggevende bepaalt wie deelneemt. Het gaat dan meestal om losse kernopgaven. Wel kan een individuele medewerker in principe ook op eigen kosten meedoen aan een leergang. Dat kost echter al gauw 10.000 euro en komt niet veel voor. Kortom: het bedrijfsbelang gaat vaak boven het loopbaanbelang van het individu. Momenteel is er wel een hrm-programma (human resources management) in ontwikkeling, waarin ook bezinning is op de individuele vraag naar opleidingen.

Financiering

In 2008 was er voor de postinitiële opleidingen binnen het budget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een budget van 39.358.008 euro beschikbaar. De politiekorpsen hebben trekkingsrecht op dit zogenoemde loopbaanbudget. Verondersteld wordt dat de politiekorpsen daarnaast zelf bij elkaar rond 16 miljoen euro besteden aan opleiding en vorming, maar precies inzicht hierin ontbreekt. Sommige korpsen benutten hun loopbaanbudget zelf niet helemaal, terwijl ze wel contractonderwijs aanvragen.

Interne discussie: u vraagt, wij draaien?

Korpsen hebben soms wat opleiden betreft een 'wij vragen en u draait' mentaliteit. Zij willen liever korte, praktijkgerichte en functiespecifieke cursussen op het uitvoerend (post-mbo-)niveau dan brede opleidingen van anderhalf tot twee jaar. Politiekorpsen vragen de Politieacademie dan om iemand te laten deelnemen aan één of enkele kernopgaven, maar de academie ziet de module als onderdeel van een breder opleidingstraject. Bovendien is een opleidingsplaats alleen gratis voor een politiekorps als een deelnemer de hele opleiding doet, niet als er slechts een module uitgepikt wordt (op enkele uitzonderingen na, bijvoorbeeld modules die elke medewerker moet volgen wil de politie haar wettelijke taak nog kunnen uitvoeren). Hier botsen soms de wensen van de korpsen met het aanbod vanuit de kwalificatiestructuur. De ambitie van de betrokken ministers, de Politieacademie en de korpsen is om van de politieopleidingen beroepsopleidingen te maken, die zich kunnen meten met reguliere beroepsopleidingen op mbo-, hbo- en universitair niveau. Deze ambitie is moeilijk te realiseren, omdat politiekorpsen vragen om kort en functiegericht onderwijs. Er bestaat hierdoor, volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Politieonderwijsraad, een risico van fragmentatie. De Politieonderwijsraad wil daarom graag een discussie over het onderscheid tussen enerzijds na- en bijscholing op post-mbo-niveau (korte cursussen) en anderzijds het volgen van vervolgoopleidingen op hbo- en wo-niveau (langere trajecten).

De metaalsector

De metaalsector is een verzamelnaam voor uiteenlopende werkterreinen: onder andere elektronica, engineering, jacht- en scheepsbouw, las- en constructiewerk, verspanning, staalbouw, landbouwmechanisatie. De Koninklijke Metaalunie⁷⁰ is de grootste ondernemersorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf van deze sector. Om aan te geven hoe omvangrijk en gedifferentieerd de metaalsector is: de Metaalunie kent meer dan vijftig brancheorganisaties, verenigingen en stichtingen.

⁷⁰ www.metaalunie.nl

Steun en financiering: OOM en OBM

Leden van de Metaalunie en andere organisaties in deze sector kunnen gebruikmaken van het OOM (Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Metaalbewerking).⁷¹ OOM is een zelfstandige organisatie voor werkgevers en werknemers in de metaalbewerking, opgericht in 1984. Er zijn rond de 14.000 bedrijven aangesloten met in totaal rond de 150.000 werknemers. Er zijn in Nederland 10 regio-managers in dienst, die elk binnen hun regio namens OOM opereren. OOM voert de afspraken uit die in de cao zijn vastgelegd en wordt voor een belangrijk deel gefinancierd door de branche. In de cao metaal en techniek is bepaald dat 0,6% van de totale loonsom wordt afgedragen voor financiering van scholingsactiviteiten door het OOM. Vanaf 1 januari 2008 heeft iedere medewerker die werkt bij een OOM-bedrijf (kleinmetaal) een budget van 1.500 euro, dat hij kan gebruiken om een cursus of opleiding te volgen. Het budget geldt voor 2 jaar.

Om ondernemers in het midden- en kleinbedrijf metaal actief te ondersteunen, heeft de Koninklijke Metaal in 2006 het OBM (OpleidingsBedrijf Metaal) opgestart.⁷² Ondernemers kunnen hier terecht met hun opleidingsvragen. Op dit moment (2008) functioneert er een netwerk van OBM's verspreid over Nederland. Via het OBM worden alle mogelijke metaalopleidingen en onderdelen aangeboden, ook postinitiële opleidingen op een hoger niveau. Deze bestaan in de bekende varianten: van associate degree tot en met de universitaire mastergraad. Daarnaast is er – zoals in elke sector – een wirwar aan kortdurende opleidingen en cursussen.

Associate degree en (post) hbo

Een aantal associate degrees is in samenwerking met de Koninklijke Metaalunie ontwikkeld. Het gaat om zeven opleidingen in totaal: technische bedrijfskunde (Fontys Hogeschool), werktuigbouwkunde (Saxion Hogeschool), marketing management (Avans Hogeschool) en op de Hogeschool Windesheim: elektrotechniek, werktuigbouwkunde, industrieel product ontwerpen en technische bedrijfskunde.

Andere opleidingen die mogelijk aansluiten op de wensen van medewerkers in de metaalsector zijn hbo-opleidingen tot technisch ingenieur en in de elektronica, mechanica en autotechniek. De Post HTO Groep is naar eigen zeggen de grootste aanbieder van postinitieel hoger technisch onderwijs. Dit is een samenwerkingsverband van vijf hogescholen: Haagse Hogeschool, Hogeschool van Utrecht, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Fontys Hogescholen en Hogeschool Zuyd. Jaarlijks verzorgen zij meer dan 250 cursussen voor rond de 4.000 cursisten. Naast een open aanbod verzorgen zij ook bedrijfsopleidingen op maat. De hoofdmoot wordt gevormd door technische cursussen. Daarnaast zijn er cursussen op het gebied van management, bedrijfskunde en commercie. Deze worden ontwikkeld in overleg met bedrijfsleven, brancheverenigingen en beroepsverenigingen.

(Post)universitaire opleidingen

Nederland heeft technische universiteiten in Delft, Eindhoven en Twente. Ook de Rijksuniversiteit Groningen kent technische studies. Typische technische studierichtingen zijn bouwkunde, civiele techniek, elektrotechniek, wiskunde en informatica, technische bedrijfskunde, werktuigbouwkunde, natuurkunde en scheikundige technologie. Aan elk van de technische universiteiten zijn aparte stichtingen gelieerd, die postuniversitair technisch onderwijs verzorgen. Het gaat om de Stichting Postacademisch Onderwijs in de Technische Wetenschappen⁷³; de TSM Business School⁷⁴ en De TiasNimbas Business School.⁷⁵

⁷¹ www.oom.nl

⁷² www.obm-metaal.nl

⁷³ <http://www.pato.nl/>

⁷⁴ <http://www.tsm.nl/>

⁷⁵ <http://www.tiasnimbas.edu/>

Overheidsinitiatieven weinig aandacht voor postinitieel onderwijs

Op dit moment zijn er te weinig middelbaar en hoger opgeleiden in de techniek, waarvan de sector metaal deel uitmaakt. De overheid probeert dit sinds 1999 aan te pakken via een combinatie van landelijk en regionaal beleid. Het postinitieel onderwijs krijgt hierin weinig aandacht. Niet vanuit de 14 technocentra,⁷⁶ niet van het Platform Bèta Techniek⁷⁷ en ook niet in de activiteiten voor het Jaar van de Techniek (2007-2008).⁷⁸ Alleen de in juni 2008 opgerichte landelijke taskforce besteedt mondjesmaat aandacht aan een leven lang leren.⁷⁹ Een van de regionale taskforces (Brainpoort in Eindhoven) heeft namelijk een ontwikkelagenda opgesteld waarin staat dat zij zal werken aan een "sluitende aanpak in een levenlang leren voor alle burgers in de regio, opdat men een (nieuwe) werkkring kan bereiken en behouden en/of weer actief kan deelnemen aan de maatschappij". De komende tijd zal deze agenda concrete invulling krijgen, aldus Brainpoort.⁸⁰

3.6 Inzichten uit studie naar andere landen

De studie naar postinitieel onderwijs in het buitenland die voor deze verkenning is uitgevoerd, levert ook als het om de aanbodskant gaat een aantal aandachtspunten op.

Nieuw beleid

Verskillende landen hebben beleid in gang gezet gericht op een betere aansluiting van het aanbod op de vraag naar onderwijs voor volwassenen, het gaat veelal om zaken die ook in Nederland geagendeerd zijn:

- initiatieven om kortere opleidingen te ontwikkelen;
- flexibele toegang tot postsecundair onderwijs (onder andere via evc's, instroommogelijkheden);
- combinaties van werken en leren (deeltijd, duaal);
- afgrenzing van het initiële en postinitiële postsecundair onderwijs; en
- stimulering van een leven lang leren en kortere beroepsgerichte opleidingen.

Dit alles vindt zowel in binaire (met een onderscheid tussen hogeschool en universiteit) als unitaire systemen plaats. Vaak is de aanleiding een waargenomen tekort aan adequaat opgeleide arbeidskrachten of ondervertegenwoordiging van bepaalde maatschappelijke groepen in het (postsecundair) onderwijs. Ook wordt geanticipeerd op demografische verschuivingen, met name de vergrijzing van de bevolking.

Meer differentiatie

Meer differentiatie in programma's en aanbieders lijkt het centrale thema bij de afstemming tussen vraag en aanbod. Alle talenten dienen tot ontwikkeling te kunnen komen, ook van diegenen die niet tot de traditionele groep van deelnemers aan het postsecundair onderwijs behoren (sociaal-economisch lager betaalden, ouderen, werkenden, etnische minderheden). Ook de vraag wat studenten leren, speelt mee in aansluitingskwesties. Een aantal landen besteedt aandacht aan kwalificaties (competenties) die op de arbeidsmarkt in toenemende mate van belang worden geacht. Voorbeelden zijn flexibiliteit, het vermogen in teamverband te werken, de vaardigheid om problemen te herkennen en op te lossen, en sociale en communicatieve vaardigheden. Al deze afstemmingskwesties vragen intensieve contacten

⁷⁶ www.technocentra.nl;

⁷⁷ www.platformbetatechniek.nl;

⁷⁸ www.jaarvandetechneek.nl

⁷⁹ http://www.ez.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/Nieuwsberichten_2008/Juni_2008/Kamminga_voorzitter_Taskforce_Technologie_Onderwijs_Arbeidsmarkt;

⁸⁰ <http://www.brainport.nl/>

tussen onderwijsinstellingen en andere belanghebbenden bij het opzetten van nieuwe en aangepaste opleidingen en het inrichten van het curriculum.

Discussie verbonden met mate van autonomie

De discussie over differentiatie en flexibiliteit is sterk verbonden met aspecten van autonomie. Kunnen instellingen zelf hun opleidingsaanbod vaststellen, hun toelatingsbeleid vormgeven en een eigen personeelsbeleid voeren? Uiteraard is ook de autonomie op het gebied van de instellingsfinanciën van belang. Kunnen instellingen door meer studenten aan te trekken ook meer middelen binnenhalen uit publieke en private bron? In Japan en Duitsland bestaan nog steeds aanzienlijke institutionele belemmeringen. In Zweden, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en ook in Nederland is dit veel minder het geval. In het recente verleden zijn in deze landen ingrijpende hervormingen doorgevoerd die tot meer marktwerking (keuzevrijheid voor studenten; concurrentie; autonomie voor onderwijsaanbieders) in het systeem hebben geleid. Vlaanderen en Nederland kennen een open toegang voor studenten – dit geldt ook voor grote delen van het Amerikaanse systeem. Het Verenigd Koninkrijk biedt de mogelijkheid aan de onderwijsinstellingen om zelf de collegegelden vast te stellen en beurzen te laten verstrekken aan studenten. In de Verenigde Staten bemoeit de centrale overheid zich nauwelijks met het hogeronderwijsbeleid. Instellingen bepalen zelf over hoe ze met toelating en studiefinanciering omgaan.

Californian Community Colleges vergroten de deelname van volwassenen aan onderwijs

Californië beschikt over prestigieuze universiteiten als Berkeley, CalTech en Stanford en het post-secondaire onderwijs (zoals in de rest van de Verenigde Staten) bestaat uit breed toegankelijke instellingen van publieke en private aard. Van de bevolking tussen de 25 en 65 jaar bezit 33% een bachelor degree of hoger. Californië heeft bovendien een centraal orgaan dat toeziet op de planning en beleidscoördinatie in het publieke postsecondaire onderwijs, de California Postsecondary Education Commission, die adviseert over de planning en wetgeving voor het systeem.

Meest opvallend aan het systeem zijn de California Community Colleges (CCC's). De CCC's zouden in Nederland niet integraal tot het hoger onderwijs worden gerekend en hebben een driedelige missie: doorstromen naar (hoger) vervolgonderwijs, beroepsgerichte training en regionale economische ontwikkeling. De CCC's bieden tweejarige programma's aan, die naar een associate degree en technische certificaten in een groot aantal beroepsvelden leiden. Het zijn typische 'opendeurinstellingen', waar iedereen terecht kan om bijvoorbeeld enkele vakken te volgen of te proeven aan wat hoger onderwijs te bieden heeft. Ook kan er een opleiding gevolgd worden, die puur beroepsgericht is en feitelijk de eerste twee jaar van een bachelorsopleiding betreft. Dan fungeren de colleges als opstap naar de universiteit. De CCC's herbergen ruim 55% van de studenten in het systeem. Ze bieden de belangrijkste route naar een bachelorgraad – vooral voor studenten uit de klassen van de lagere en middeninkomens. Het CCC-systeem bestaat uit ruim honderd campuslocaties die onder het bestuur van zo'n 70 lokale districten vallen. Er studeren 1,6 miljoen studenten, die in 2006 in totaal 79.000 associate degrees behaalden.

Laag collegegeld CCC

Het collegegeld aan de CCC's is 690 dollar per jaar voor een voltijdstudent, ook kan per unit (of college credit) betaald worden. Veel studenten schrijven zich in voor één of twee cursussen om hun 'work skills' te verbeteren en verlaten het systeem zodra ze deze hebben afgerond – vaak zonder graad of certificaat. 70% van de studenten aan de CCC's studeert in deeltijd. Deze studenten komen, net als voltijdstudenten, in aanmerking voor studiefinanciering, afhankelijk van de financiële status van de student en de studielast. Er zijn aanwijzingen dat een laag collegegeld positief uitwerkt op de toegankelijkheid. De Community College participatie in de leeftijdsgroep van 18 tot 44 jaar voor Californië is de hoogste in de Verenigde Staten (bron: Zumeta & Frankle, 2007). De 'student enrolment fees' maken maar 5% uit van

de totale inkomsten van de colleges. Een derde van de studenten denkt later door te gaan studeren aan een andere instelling (transfer). Een op de vijf wil beroepsvaardigheden opdoen of zich op een beroep oriënteren. Ook een op de vijf is onduidelijk over het doel van de studie.

Bron: Jongbloed, 2008 (studie CHEPS)

3.7 Conclusie: divers aanbod, meer privaat dan publiek

Het onderwijsaanbod aan volwassenen op niveau 4 tot en met 7 van het EKK is divers en kleurrijk. Er bestaan zowel cursussen en trainingen als volledige opleidingen met als doel diplomering. Een goed overzicht ontbreekt echter, voor een volwassene is het hard zoeken naar een geschikte opleiding. Opvallend is dat het marktaandeel van private partijen veel omvangrijker is dan dat van publiek bekostigde instellingen. Deze laatste lijken zich in hun aanbod ook minder te richten op volwassenen, al is daar in de afgelopen jaren ook wel verandering in gekomen. Zo bieden roc's maatwerk aan groepen volwassenen als werkgevers daarom vragen; zij richten zich echter niet op de individuele volwassen student. Ook hogescholen leveren maatwerk aan groepen werknemers, zij hebben daarnaast vaak wél aanbod voor individuele volwassenen. Veel universiteiten, ten slotte, hebben de doelgroep van volwassenen nog niet sterk op het netvlies.

Private partijen lijken eerder en beter dan publieke instellingen op de bestaande vraag te reageren en aanbod te ontwikkelen, dat aansluit op de vraag. Volwassenen zijn vaak ook hun 'core business'. Voor publieke instellingen is onderwijs voor volwassenen meestal bijzaak, de initiële opleidingen zijn hun kerntaak. Deze instellingen hebben daarom minder tijd, gelegenheid en (commerciële) redenen om zich intensief met onderwijs aan volwassenen bezig te houden. Ook kan het feit dat dubbel gekwalificeerde (werken met jongeren en volwassenen) docenten schaars zijn, een rol spelen. Verder hebben publieke instellingen te maken met cao's die een stevige arbeidspositie van docenten garanderen. Dit kan het lastig maken om personeel flexibel in te zetten (bijvoorbeeld freelancers), iets dat voor commerciële activiteiten wel noodzakelijk is. Dergelijke flexibele vormen van personeelsinzet vragen bovendien nieuw beleid, een andere denkwijze en extra tijd.

De selectie van voorbeelden laat zien dat er recentelijk nieuwe vormen van aanbod bijgekomen zijn, zoals de associate degree. Verschillende landen hebben net als Nederland beleid in gang gezet, het gaat veelal om de invoering van kortere trajecten, duaal leren en flexibelere toegang tot onderwijs (via bijvoorbeeld evc). Dit zijn zaken die ook in Nederland op de agenda staan. De selectie laat verder zien dat een ordening van het aanbod aan volwassenenonderwijs van de private en de publieke sector naar de niveaus van het EKK doenlijk is en inzicht verschaft in de structuur van het aanbod. Wel zal nagedacht moeten worden over wie er bepaalt welk aanbod in concreto behoort tot welk EKK-niveau. Dat kan niet alleen worden uitgemaakt door de aanbieder zelf.

Een maatschappelijke opdracht voor het onderwijs en de examinering voor volwassenen is niet in de wetgeving geregeld. Wel hebben verschillende spelers in de loop der jaren op deelterreinen een sturende rol op zich genomen. De overheid voert sinds enkele decennia beleid op het terrein van een leven lang leren. Daarnaast hebben sommige aanbieders van volwassenenonderwijs en partijen vanuit de arbeidsmarkt een sturende en stimulerende rol. De aanwezige (beperkte) aanstuuringsmechanismen komen voort uit overheidsbeleid, vormen van kwaliteitsbewaking, en maatregelen om de vraag te stimuleren (van verschillende partijen). In dit hoofdstuk een overzicht.

4 Sturingsmechanismen in het volwassenenonderwijs

4.1 Overheidsbeleid 1990-2009

Wetgeving

Het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs vallen respectievelijk onder de WEB en de WHW. Deze wetten verplichten instellingen niet om aanbod te creëren voor volwassenenonderwijs. De WEB stelt wel dat roc's zowel bbl als bol moeten aanbieden. Deze zijn in principe beide toegankelijk voor volwassenen, al weten veel volwassenen dit wellicht niet. Daarnaast moeten roc's educatietrajecten aanbieden, maar niet per se op niveau 4 en hoger. In de praktijk zijn educatietrajecten veelal gericht op lager opgeleide volwassenen. Enige uitzondering is het traject NT2 (Nederlands als tweede taal), dat voor verschillende opleidingsniveaus bestemd is. Roc's kunnen daarnaast contractactiviteiten ontplooiën, waaronder opleidingstrajecten voor volwassen werknemers. Ook kunnen volwassenen desgewenst deelnemen aan de bachelor- en masteropleidingen in het hoger onderwijs. Instellingen mogen daarnaast specifiek aanbod creëren voor volwassenen. De Open Universiteit is opgezet door de minister van OCW om hoger onderwijs te bieden aan iedereen die daarvoor de vereiste interesse en capaciteiten heeft. Voornaamste taak (al staat dit niet als zodanig omschreven in de WHW): het bieden van een tweede kans voor het volgen van hoger onderwijs aan volwassenen die daar eerder niet aan zijn toegekomen.⁸¹

Kortom: het onderwijs en de examinering voor volwassenen is in de huidige wetgeving nauwelijks geborgd. De OESO constateerde dan ook dat er voor volwassenen nauwelijks omwegen zijn; het leven lang leren werkt volgens OESO ondermaats. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004) vindt de huidige strategie niet verstandig. Die leidt op den duur tot een daling van het niveau van het hoger onderwijs, zet een rem op de mogelijkheden van zittend personeel om hogerop te komen en stimuleert de onderwijsinstellingen niet om hun onderwijsprogramma's toegankelijker te maken voor werkende volwassenen en zo een groter marktaandeel op de postinitiële onderwijsmarkt te verwerven.

Overheidsbeleid: vanaf 1995 aandacht voor een leven lang leren

Al sinds vóór de Tweede Wereldoorlog subsidieert de overheid activiteiten op het gebied van volkswaardering en volwassenenonderwijs, waaronder volksuniversiteiten en de Open Universiteit (zie

⁸¹ Bron: OU -website: www.ou.nl.

bijlage 2). Sinds enkele decennia voert de overheid meer inhoudelijk beleid op dit terrein. Het beleid richt zich op het bereiken van het ideaal van een leven lang leren – mede onder invloed van Europees beleid en Europese stimuleringsmaatregelen. Iedere burger zou, idealiter, gedurende zijn of haar loopbaan van tijd tot tijd de afweging moeten maken: wil ik nu verder leren? Werken en leren zouden daarbij geïntegreerd (naast elkaar, afwisselend) plaats kunnen vinden.

Europa als aanjager van beleid

De Europese Raad riep 1996 uit tot 'the European year of lifelong learning'. In 2000 nam de EU de Lissabonstrategie aan. De focus van de daaruit voortvloeiende Lissabondoelstellingen ligt op economische groei en werkgelegenheid. Onderwijs en een leven lang leren hebben hierin een belangrijke rol. In datzelfde jaar vraagt ook de Nederlandse Unesco-commissie (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) tijdens de Week van het Leren aandacht voor de sociaal-culturele dimensie in educatie en een leven lang leren.

De Europese Commissie geeft in 2000 de volgende definitie van een leven lang leren: "Elke zinvolle opleidingsactiviteit die een permanent karakter heeft en bedoeld is ter vergroting van de kennis en vaardigheden." De Commissie verruimt die definitie in 2001 naar: "alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren."⁸² En in april 2009 geven de gezamenlijke Europese ministers naar aanleiding van een conferentie over de voortgang van het Bolognaproces opnieuw aan dat 'lifelong learning' een belangrijk speerpunt is.⁸³

Europees kwalificatiekader

Een belangrijk onderwijsthema van de Lissabonstrategie is het bereiken van internationale transparantie van, en vergelijkbaarheid tussen, de verschillende nationale kwalificatiestructuren. Hiertoe is het EKK ontwikkeld. De Europese Commissie ziet graag een vertaling hiervan op het nationale niveau van de lidstaten. De ontwikkeling van een dergelijk nationaal kwalificatiekader is in 2008 onder regie van het Ministerie van OCW gestart. Het streven is hier eind 2010 mee klaar te zijn, zodat vanaf 2012 het relevante EKK-niveau op alle diploma's en certificaten kan worden gemeld.⁸⁴

Projectdirectie Leren & Werken

De ministeries van OCW en SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) zijn in februari 2005 gestart met een uitvoerende Projectdirectie Leren & Werken. Doelstelling van de projectdirectie is om de aansluiting tussen leren en werken te verbeteren en dit vooral in de regio's te realiseren. De projectdirectie heeft in de achterliggende periode gewerkt aan de totstandkoming van zogenoemde leer-werklokken in verschillende regio's. Hierin werken regionale actoren samen om leren en werken, evc en duaal leren te stimuleren. Werkgevers, werknemers, gemeentes, het CWI en de scholingsinstellingen zijn betrokken bij deze samenwerking. In 2006 gingen de eerste loketten open. Inmiddels zijn er ongeveer vijftig regionale projecten.

Eind 2007 heeft de projectdirectie een doorstart gemaakt. Besloten werd de directie in ieder geval nog voor drie jaar te financieren. In het plan van aanpak voor deze periode richt de directie zich, voor wat het volwassenenonderwijs betreft, met name op het realiseren van 90.000 leer-werktrajecten.⁸⁵ Daarnaast wil zij het publieke onderwijs stimuleren om maatwerk voor volwassenen te realiseren in het project *Ruimte voor voorhoedescholen*. Hierin steunt de projectdirectie vier roc's, twee hogescholen en

⁸² Europese Commissie, 2000.

⁸³ *The Bologna Process 2020- the European Higher Education Area in the new decade* (2009).

⁸⁴ Brief van minister Plasterk aan de Tweede Kamer (IB/122275). Betreft: schriftelijke afhandeling AO OJC/Raad 11 en 12 mei 2009.

⁸⁵ Projectdirectie Leren & Werken, 2007.

een aoc (agrarisch opleidingen centrum) bij het veranderen van hun aanbod, werkwijze en organisatie. Een ander belangrijk initiatief in samenwerking met het veld is de start van associate-degree-programma's in september 2007. Hogescholen hebben samen met de Directie Hoger Onderwijs van het Ministerie van OCW inmiddels al elf van deze trajecten opgestart.

De genoemde Projectdirectie constateert in het plan van aanpak dat scholingsmogelijkheden voor volwassenen bij burgers en werkgevers vaak niet bekend zijn. De Projectdirectie heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan bundeling van de beschikbare informatie en het transparanter maken van de mogelijkheden op de website www.leren-werken.nl. Het leren moet een vaste plek krijgen in de relatie tussen werknemer en werkgever. En van beide kanten moet er een heuse 'leercultuur' worden ontwikkeld. Vijftigplussers, laagopgeleide werknemers en deeltijders (tot 24 uur) moeten verder extra worden gestimuleerd met een opleidingscheque, die deels door de overheid en deels door de lerenden wordt gefinancierd.

Initiatieven van andere partijen

Naast de projectdirectie zijn er ook andere partijen die meedenken over een leven lang leren. De RWI en de brancheorganisaties kondigden in januari 2008 de ontwikkeling van een 'tweede leerweg' aan om het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking te verhogen.

In 2008 is een document opgesteld met als titel: *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*. Het was een gezamenlijke inzet van de sociale partners, VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en gemeenten – verenigd in de RWI – en het publieke en private onderwijsveld (VSNU, HBO-raad, MBO Raad, VO-Raad en Paepon), in samenwerking met het Nationaal Initiatief Lang Leve Leren. Dit document constateert dat beleidsmakers al jaren de mond vol hebben van een leven lang leren. Maar het ontbreekt voornamelijk aan samenhangende visie, beleid en acties met betrekking tot een goede infrastructuur waarin volwassenen "ten behoeve van kwalificerende trajecten vrijelijk kunnen schakelen tussen informeel, non-formeel en formeel leren, op een manier die hen het beste past." Hoewel het document goede aanzetten geeft, is er tot op heden in de praktijk nog weinig van terecht gekomen.

In 2008 heeft de commissie-Bakker de opdracht van de minister van SZW gekregen om voorstellen te formuleren, die ertoe leiden dat in Nederland meer mensen meer aan het werk gaan en de werking van de arbeidsmarkt verbetert.⁸⁶ In de aanbevelingen van de commissie kwam scholing voor volwassenen veelvuldig aan bod. Zo adviseerde de commissie om de drempel voor de fiscale scholingsaftrek te verlagen, zodat mensen een groter deel van hun scholingsuitgaven kunnen aftrekken. Een ander voorstel was om een persoonsgebonden, zelf te besteden budget voor iedereen in te stellen, het zogenoemde werkbudget, dat inzetbaar is voor werk en inkomen. Dit werkbudget is onder andere bedoeld om werknemers te laten investeren in inzetbaarheid of inkomensaanvulling. Bij inzetbaarheid doelde de commissie op de ontwikkeling van eigen kennis, vaardigheden en competenties.

Kortom: er zijn tientallen ideeën en initiatieven om scholing te stimuleren en daarmee de arbeidsparticipatie te vergroten en te verbeteren. Over een leven lang leren wordt steeds nadrukkelijker gesproken en nagedacht, maar voorstellen worden nog altijd te weinig in acties omgezet. Sommigen spreken daarom zelfs van "een leven lang leuteren over een levenlang leren".⁸⁷

⁸⁶ Commissie Arbeidsparticipatie, 2008.

⁸⁷ Dit constateerde OU-voorzitter Theo Bovens in 2008 in zijn rede voor de opening van het nieuwe academisch jaar.

Recessie: meer ruimte voor scholing

Wel heeft de economische crisis/recessie (vanaf najaar 2008) aanleiding gegeven de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt opnieuw onder de loep te nemen. Doordat meer bedrijven gebruikmaken van de mogelijkheid van werktijdverkorting, komt er ruimte voor werknemers om zich bij te scholen, zo is de gedachte. Om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verstevigen, is er een nieuwe stimuleringsregeling in werking getreden. Voor de regeling is 24 miljoen euro beschikbaar. De regeling loopt van 7 februari 2009 tot januari 2011. Via de regeling wordt gestimuleerd dat partijen in de regio (overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers) een duurzame samenwerking en infrastructuur ontwikkelen op het gebied van scholing. Daarbij is de regeling met name gericht op duale scholing en evc-trajecten. Samenwerkingsverbanden die een intentieverklaring leren en werken hebben ondertekend, kunnen subsidie aanvragen. Het geld kan worden ingezet voor scholing van werkende jongeren zonder diploma, maar ook voor werknemers die met ontslag worden bedreigd. In de huidige financiële crisis gaat het dan niet enkel om lager, maar ook om hoger geschoolde werknemers in bedreigde bedrijfstakken. Ook in zijn brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het Sociaal Overleg van 24 maart 2009 maakte minister Donner van SZW melding van de maatregelen die op het gebied van scholing genomen zijn om de crisis te lijf te gaan.⁸⁸

4.2 Evc (ervaringscertificaat)

Aanleiding

Een belangrijk hulpmiddel bij het bereiken van doelstellingen op het gebied van een leven lang leren is de formele erkenning van wat iemand buiten het erkende onderwijs om geleerd heeft. Het gaat hier dus niet om de formele kwalificaties (diploma's), maar om de competenties die iemand wil verzilveren in een kwalificatie (certificaat). Hiertoe is het instrument evc ontwikkeld. De uitkomst krijgt onder meer gestalte in het zogenoemde ervaringscertificaat. Evc is bedoeld om individuen in staat te stellen de competenties die ze al hebben verworven in beeld te brengen. Op basis hiervan kan een onderwijsinstelling iemand al deels diplomeren en/of een aanvullend opleidingsadvies verstrekken.

Het evc-beleid kent een lange aanloopperiode. Al in 1994 stelde de overheid, via de ministeries van EZ (Economische Zaken) en OCW een Commissie Erkenning Verworven Kwalificaties in, die het rapport *Kwaliteiten erkennen* uit heeft gebracht. En in 1998 vermeldde het Nationaal actieprogramma van Paars-1: "De werkplek moet meer worden gebruikt als leerplek. De opgedane ervaringen zouden als elders verworven *competenties* (een bredere benadering dan verworven kwalificaties) zichtbaar moeten worden gemaakt. Het Kabinet wil dit bevorderen door een systeem op te zetten waarmee elders verworven kennis en ervaringen, d.w.z. buiten het onderwijs, kunnen worden getoetst en erkend." In 2000 publiceerde het ministerie van EZ *De fles is half vol*. Daarin is plaats voor een leven lang leren en de rol van evc. Vlak daarna werd het Kenniscentrum evc opgericht door de ministeries van EZ, OCW en SZW. Het centrum moest zorgen voor een versnelling van de invoering van evc. Ook de Onderwijsraad benadrukte in 2003 het belang van investeringen in onomstreden evc-procedures.⁸⁹

Sinds een aantal jaren wordt er volop geoefend met evc in de praktijk (het ervaringscertificaat). In 2007 werd een tijdelijke Stimuleringsregeling evc en maatwerktrajecten werkend leren in het hbo van kracht. Sindsdien zijn vijftien grootschalige projecten in het hoger beroepsonderwijs van start gegaan, gericht op evc en/of maatwerktrajecten werkend leren. Met de regeling is 4,8 miljoen euro gemoeid. Eind 2007 zijn 15.318 evc-trajecten gerealiseerd, een verdrievoudiging ten opzichte van de periode voor 2005. De resultaten in 2007 komen met name door toedoen van de Projectdirectie Leren & Werken, die door regionale en sectorale projecten 11.049 evc-trajecten tot stand bracht. Hogescholen realiseerden 4.269

⁸⁸ Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009b.

⁸⁹ Onderwijsraad, 2003d.

trajecten. In mei 2008 startte deze directie met de publiekscampagne *Weet waar je staat, vraag je ervaringscertificaat* om het publiek nog verder bekend maken met evc.

Onderscheid tussen specifiek en generiek evc

In de praktijk kan onderscheid gemaakt worden tussen twee manieren waarop evc ingezet kan worden. Ten eerste de inzet voor een *specifiek doel*. Iemand heeft de wens een bepaald diploma te verwerven en kiest daarvoor een opleiding uit. Hij wil echter alleen die onderdelen van de opleiding doorlopen, die gericht zijn op competenties waarover hij nog niet (in voldoende mate) beschikt. Voordat evc was ingevoerd (en soms ook daarna nog wel), kon een student in dat geval bij de instelling zelf een vrijstellingsprocedure doorlopen voor die studieonderdelen of vakken gericht op competenties die hij zelf al meende te bezitten. Evc werkt omgekeerd: de student doorloopt een evc-procedure om vast te stellen welke competenties hij heeft, waarna de opleiding nagaat welke studieonderdelen hij nog wel moet volgen om het diploma te behalen. Ten tweede wordt evc ingezet voor *generieke doelen*. Dat is het geval wanneer iemand niet zozeer een diploma of opleiding op het oog heeft, maar meer in algemene zin wil weten welk opleidingsniveau hij feitelijk heeft verworven door de opgedane praktijkervaring en de gevolgde scholing. Nadat hij dit via een evc-procedure heeft laten vaststellen, kan hij het direct gebruiken om een bijvoorbeeld een hogere of andere positie te verwerven op de arbeidsmarkt.

Toezicht op evc

De inspectie houdt vanuit haar wettelijk kerntaak toezicht op intake-assessments en andere procedures (waaronder evc) binnen instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. En in het hoger onderwijs is wettelijke toezicht op de kwaliteit (indirect ook van evc) geregeld via het systeem van accreditatie.

In 2007 is verder gewerkt aan de kwaliteitsborging van evc. In 2008 is hiertoe een vrijwillige Kwaliteitscode evc tot stand gekomen. Deze legt voorschriften voor het inhoudelijke deel vast en regelt het toezicht daarop. De code is bedoeld als borgingsinstrument voor de kwaliteit en maakt het aanbod van evc inzichtelijk. Procedures en instrumenten moeten betrouwbaar zijn en gebaseerd op goede standaarden. Assessoren en begeleiders moeten competent zijn, onpartijdig en onafhankelijk. De kwaliteit van evc-procedures dient regelmatig te worden geëvalueerd. De kwaliteitscode is ondertekend door de staatssecretaris van OCW en diverse sociale partners.⁹⁰ Instellingen die evc aanbieden en werken volgens de kwaliteitscode, kunnen in aanmerking komen voor een erkenning en worden opgenomen in het evc-register. Momenteel staan ruim honderd evc-aanbieders in het register. Deze is te raadplegen via www.kenniscentrumevc.nl. Evc-aanbieders zijn meestal onderwijsinstellingen, kenniscentra of gespecialiseerde bureaus. Is een evc-aanbieder (voorlopig) erkend, dan kunnen werkgevers sinds januari 2007 rekenen op een fiscale korting van 300 euro per werknemer per kalenderjaar.

In het middelbaar beroepsonderwijs gaat de inspectie na of de examencommissie besluiten tot certificering of diplomering ook feitelijk neemt op basis van het voldoen van de aankomende deelnemer aan de relevante kwalificatie-eisen en niet alleen omdat de evc-rapportage of het ervaringscertificaat afkomstig is van een (voorlopig) erkende evc-aanbieder.

Kritiek op evc: voldoet het toezicht?

Kritiek op evc heeft met name te maken met de vraag of deze wel altijd goed wordt toegepast en of het toezicht erop voldoet. Zo vragen sommigen zich af of evc een waardedaling van het initiële traject met zich mee zou kunnen brengen. De scholingsdeelname wordt immers veelal gereduceerd. Een ander geluid is dat sommige instellingen (onduidelijk is om welke het gaat) geneigd zouden zijn een soort 'koppelpverkoop' van evc en opleiding op maat aan te bieden, een oneigenlijke vorm van concurrentie door onderwijsinstellingen. Een ander punt is dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de effectiviteit.

viteit van evc. Tot slot sluit het scholingsaanbod niet altijd goed aan bij de afgegeven evc. Dat maakt dat evc als meting op zichzelf bruikbaar is, maar veel minder als startpunt voor efficiënte vervolgscholing.

De staatssecretaris van OCW heeft in 2007 naar aanleiding van Kamervragen over het gebruik van evcs een ambtelijke commissie ingesteld om de situatie te onderzoeken. Deze heeft geconcludeerd dat het met de kwaliteitsborging goed zit, zeker nu de kwaliteitscode ontwikkeld is. De staatssecretaris heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven deze conclusie te onderschrijven.⁹¹

Deze conclusie wordt echter niet alleen gebaseerd op het bestaan van de kwaliteitscode. De commissie geeft ook aan dat de huidige wetgeving (WEB en WHW) voor voldoende kwaliteitsborging zorgt omdat alleen de wettelijke examencommissies vrijstellingen mogen verlenen. Op deze examencommissies is er wettelijke toezicht, zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs. De staatssecretaris concludeert daarom dat zelfs instellingen die *niet* onder de kwaliteitscode wensen te vallen, gebonden zijn aan het reguliere toezicht op examencommissies, waardoor de diploma's toch gegarandeerd van kwaliteit zijn.

Onderzoek inspectie

In de praktijk is afgifte van een certificaat door een erkende evc-aanbieder in elk geval in het middelbaar beroepsonderwijs voorlopig nog geen garantie voor een voldoende niveau van de kandidaat. Dit blijkt uit de nulmeting van de inspectie onder evc-aanbieders in 2009. De inspectie toetste hierin of de evc-procedures van deze aanbieders voldoen aan de vereisten van de kwaliteitscode, waaraan evc-aanbieders verklaard hebben zich te houden. Dat is nog te weinig het geval. De inspectie vindt het overigens nog te vroeg hier conclusies aan te verbinden, aangezien het voor bijna alle evc-aanbieders de eerste keer was dat een beoordelende instantie een oordeel gaf over de kwaliteit van hun evc-procedures.⁹²

Evc in wetsvoorstel wijziging WHW

Een aantal wijzigingen op de WHW zijn in parlementaire behandeling. In het wetsvoorstel is een nieuw artikel (7.16) toegevoegd: erkenning verworven competenties. De tekst voor het artikel luidt: "Het instellingsbestuur kan procedures en criteria voor de erkenning van verworven competenties vaststellen voor degenen die niet zijn ingeschreven". De memorie van toelichting geeft aan dat het uitvoeren van evc-procedures geen wettelijke taak wordt van de instellingen, deze hebben de vrijheid te kiezen om dit wel of niet te doen als contractactiviteit. Er mogen daartoe echter geen middelen uit de rijksbijdrage voor worden benut. Over de rol van de examencommissie is het volgende vermeld: "Gezien het feit dat de examencommissie verantwoordelijk is voor het verlenen van vrijstellingen op grond van evc-rapportages of anderszins, ligt het voor de hand de examencommissies te betrekken bij het vaststellen van de evc-beoordelingsstandaarden en het evc-instrumentarium".⁹³ De Tweede Kamer buigt zich in juni 2009 over dit voorstel.

⁹⁰ De andere ondertekenaars waren de brancheorganisaties (MBO Raad, AOC- en HBO-raad), de Open Universiteit, de Centra voor Werk en Inkomen mede namens de sociale uitkeringsinstanties, PAEPON, COLO en de Stichting van de Arbeid.

⁹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007a.

⁹² Inspectie van het onderwijs, 2009.

⁹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008.

4.3 Sturing via kwaliteitsbewaking

Wanneer levert een opleiding kwaliteit?

Een volwassene die overweegt een opleiding te volgen, wordt geconfronteerd met een veelheid aan mogelijkheden en instanties. Wanneer weet iemand of een cursus of opleiding gegarandeerd kwaliteit levert, op een niveau dat bovendien vergelijkbaar is met dat van soortgelijke opleidingen in binnen- en buitenland? In de huidige situatie liggen de verantwoordelijkheid en het initiatief om na te gaan of een opleiding inderdaad echt is beoordeeld – door de overheid of een anderszins betrouwbare partner – bij de cursist of student zelf.

Regulier hoger onderwijs

De overheid stuurt (ook) het aanbod voor volwassenen in de reguliere onderwijssector aan door de garantie van kwaliteitsbewaking te bieden. Opleidingen en bijbehorende examens mogen pas aangeboden worden als deze voldoen aan omschreven kwaliteitseisen. Door de overheid gegarandeerde diploma's mogen alleen verstrekt worden door instellingen die de kwaliteitscontrole hebben doorstaan. De kwaliteit wordt vastgesteld door onafhankelijke organisaties en is per onderwijssector geregeld.

In het hoger onderwijs is de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) belast met deze taak. Ook de opleidingen en examens die de aangewezen instellingen aanbieden in het hoger onderwijs, worden door de NVAO beoordeeld en zijn van door de overheid gegarandeerde kwaliteit. De NVAO beoordeelt opleidingen en examens via een proces van accreditatie. Accreditatie is het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat een opleiding aan bepaalde maatstaven voldoet. Dit gebeurt op initiatief van de instelling die de opleiding verzorgt. De instelling laat de opleiding en examen toetsen door een vbi (visiterende en beoordelende instantie) en stuurt dit rapport aan de NVAO. Deze bepaalt of de opleiding in aanmerking komt voor accreditatie. Het behalen van een (periodieke) accreditatie is de belangrijkste voorwaarde voor bekostiging door de overheid, de bevoegdheid om erkende diploma's af te geven, en de mogelijkheid van toekenning van studiefinanciering aan studenten. In het CROHO-register (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs) van de IB-groep (Informatie Beheer Groep) staan alle aldus geaccrediteerde opleidingen (bekostigd en niet-bekostigd onderwijs) vermeld. Daarbij staat ook tot wanneer de opleiding geaccrediteerd is. Aankomende studenten kunnen via de website van de IB-groep kijken of hun opleiding geregistreerd, en dus geaccrediteerd, is.

Regulier middelbaar beroepsonderwijs

De kwaliteit van de examens in algemene vakken in het bekostigd middelbaar onderwijs wordt sinds 2007 weer getoetst en bewaakt door de Inspectie van het Onderwijs.⁹⁴ De inspectie voert het toezicht uit aan de hand van een toetsingskader bve (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Alleen instellingen die deze toetsing goed doorstaan, mogen erkende mbo-examens aanbieden. Voor de beroepsgerichte vakken geldt geen standaard-examen, het middelbaar beroepsonderwijs werkt voor deze examens veelal samen met examenleveranciers vanuit het beroepenveld en biedt ook geformaliseerde bedrijfsexamens aan. De staatssecretaris heeft onlangs aangekondigd in dit kader te willen werken aan de totstandkoming van een register van examenleveranciers die aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen. Ook wordt gewerkt aan de vergelijkbaarheid tussen de verschillende examens, onder andere door het opstellen van examenprofielen.⁹⁵ Dit is bedoeld om de transparantie van de examens (voor bedrijfsleven, deelnemers, ouders en overheid) te vergroten.

⁹⁴ Momenteel wordt gewerkt aan herinrichting van het toezicht op de examens. Sinds 15 november 2007 houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht, voorheen was dit een taak van het Kwaliteitscentrum Examinering (onder toezicht van de Inspectie). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

⁹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

Commerciële aanbieders (niet-aangewezen)

Minder transparant is het aanbod dat niet onder de wetgeving voor bekostigde en/of aangewezen instellingen valt. Zoals in hoofdstuk 4 is aangetoond bedienen deze aanbieders het grootste deel van de volwassen deelnemers. Wanneer een aankomend student kiest voor een opleiding en een examen die niet door de overheid erkend zijn, betekent dat niet per definitie dat de kwaliteit ervan slecht is. De kwaliteit kan namelijk ook vanuit een bedrijfstak of het beroepenveld gegarandeerd worden (zie paragraaf 4.1). Het is echter niet altijd duidelijk welke vormen van toetsing er bestaan en welke waarde daaraan gehecht kan worden. En er zijn natuurlijk ook beunhazen en zelfs malafide aanbieders te vinden. Zo zijn er instanties die beweren dat hun opleiding 'mbo-niveau' of 'hbo-niveau' heeft, zonder dat er sprake is geweest van toetsing door de inspectie of het NVAO. Ook zijn er instellingen die 'spelen' met hun accreditatie. In dat geval zijn slechts enkele van hun opleidingen geaccrediteerd, maar verkopen zij (via hun website) al hun opleidingen door te wijzen op het feit dat zij 'geaccrediteerde aanbieder' zijn. De aankomende student moet nu zelf goed op de bewoording letten en nagaan of de opleiding inderdaad in het Crebo (Centraal register beroepsopleidingen, mbo) of in het CROHO (hbo en wo) is vermeld.

Door bedrijfssector erkende opleidingen en examens

Binnen het private aanbod bestaan (internationaal erkende) examens die zijn ontwikkeld vanuit het bedrijfsleven en steeds verder zijn geformaliseerd.⁹⁶ Het civiel effect wordt versterkt door onafhankelijk toezicht vanuit de Stichting Examenkamer. De Examenkamer houdt onder andere toezicht op examens van EMCF (registermarketeers); NVBI (informaticadeskundigen); SEFD (financiële dienstverlening); SFFW (flora- en faunawet); STIBEX (bedrijfskunde); Stichting FENEDEX (internationaal ondernemen); Stichting NEVI (inkoopmanagement); Stichting NVC (verpakkingskunde); Stichting VAMEX (examens klein vaarbewijs); SVMNIVO (WOZ-examens voor taxateurs); Stichting Logistieke Examens (logistiek management); ATEX-examenstelsel (explosieveiligheid); en NIMA (Nederlands Instituut voor Marketing), een bekend voorbeeld (zie kader).

Examens van het NIMA (Nederlands Instituut voor Marketing)

Het NIMA is een bedrijfsvereniging voor marketing, sales, communicatie en marktonderzoek met 3.000 leden, die ruim 40 jaar bestaat. De vereniging is actief op het gebied van opleiding door het jaarlijks afnemen van ruim 10.000 examens marketing; marketing-A, -B en -C zijn het meest bekend. Het NIMA verzorgt zelf geen opleidingen, diverse opleiders bereiden kandidaten voor, maar ook zelfstudie is mogelijk.

Een NIMA-diploma geeft een bewijs van bekwaamheid op het gebied van marketing, sales, communicatie of marketingonderzoek. De examens staan onder toezicht van de Stichting Examenkamer. De examens zijn tegenwoordig internationaal erkend, waardoor het diploma ook buiten Nederland een civiel effect kent.

Eigen kwalificatiestructuur

Het NIMA kent feitelijk een eigen kwalificatiesysteem. Examens zijn er op het uitvoerend mbo plus-niveau (A) en het hbo-niveau (B) van middenmanagement en – afhankelijk van het vakgebied – communicatiemedewerkers, marketingonderzoekers enzovoort. Voor marketing is er ook nog een academisch niveau (C): voor managers met eindverantwoordelijkheid voor een businessunit. Voor iedere opleiding gelden toelatingsrichtlijnen, vergelijkbaar met de toelatingseisen voor reguliere opleidingen op mbo plus-, hbo- en wo-niveau.

⁹⁶ Verhoeven, 2006.

Accreditatie door NIMA

Het NIMA biedt opleidingsinstanties – zowel in het reguliere en particuliere opleidingsveld (roc, hogeschool, universiteit) als in het bedrijfsleven (bijvoorbeeld de KPN Academy) – de mogelijkheid hun onderwijsprogramma's op het gebied van marketing, communicatie, marketingonderzoek of sales te laten accrediten. De accreditatie zorgt voor erkenning van het opleidingsniveau door het NIMA en inschaling op internationaal niveau. Deelnemers ontvangen na afronding een NIMA-certificaat.

Bron: www.nima.nl en www.examenkamer.nl/4_exameninst.htm

Kwaliteit van cursussen

Korte cursussen leiden doorgaans niet tot een door de overheid of bedrijfstak gegarandeerde kwalificatie. Deze korte opleidingen geven daardoor minder garantie op een beter arbeidsmarktperspectief dan opleidingen die leiden tot een diploma. Opleidingsinstellingen die cursussen van minder dan een jaar aanbieden kunnen zich, om hun kwaliteit inzichtelijk te maken, aansluiten bij het Cedeo-keurmerk. Dat keurmerk heeft echter vooral betrekking op de organisatorische kwaliteit van de opleiding en niet zozeer op de inhoudelijke. Daarnaast kan een aankomende cursist ook nagaan of een opleidingsbureau is aangesloten bij een beroepsvereniging, zoals de VETRON (Vereniging van Trainings- en Opleidingsbureaus Nederland). Om als opleider hier lid te worden is overigens ook een Cedeo-erkenning vereist. Een ander voorbeeld is de VOI (Vereniging van Opleidingsinstituten voor ICT).

Samengevat is er dus goed toezicht op de lange opleidingen van de bekostigde en aangewezen instellingen. Het aanbod van korte opleidingen in zowel de publieke als de private sector en het aanbod van post-hbo- en -wo-opleidingen is minder transparant.

4.4 Vraagstimulering vanuit overheid

De overheid kent diverse financiële maatregelen (en plannen) om de individuele vraag naar volwassenenonderwijs te stimuleren. Figuur 12 geeft een overzicht, daarna wordt ieder item nader toegelicht.

Figuur 12: Overzicht stimuleringsmaatregelen vanuit overheid		
Maatregel	Aard van de maatregel	Voor wie?
A. Fiscale voordelen	Bijdrage studiekosten	Werknemers en werkgevers (belastingbetalers)
B. Studiefinanciering	Bijdrage levensonderhoud (dus tijd voor studie)	Voltijdstudenten tot 34 jaar
C. Levensloopregeling	Bijdrage levensonderhoud (tijd voor studie)	Werknemers
D. Lerarenbeurs (en zorgbeurs)	Bijdrage in de kosten van de studie én vervanging	Personen die werken als leraar (en in toekomst ook de zorg)
E. Informatie en ondersteuning van Projectdirectie Leren en Werken	Informatie over (overheids)maatregelen en projecten gericht op vraagstimulering	(Potentiële) volwassen deelnemers aan onderwijs
F. Wetswijziging: vermindering collegegeld 30+ studenten	In de nabije toekomst minder collegegeld	Studenten 30-plus die voor het eerste een bachelor- of masteropleiding volgen (of als tweede studie een opleiding in onderwijs of gezondheidszorg)

A. Fiscale voordelen werknemers/student/werkgever

Iedereen die een opleiding volgt gericht op een toekomstig beroep, kan de uitgaven hiervoor aftrekken van de inkomensbelasting. Dat betekent dus dat hogere inkomens meer kosten kunnen aftrekken dan lagere inkomens. De uitgaven moeten in een jaar hoger zijn dan 500 euro, er is een maximum van 15.000 euro. Andere vergoedingen (bijvoorbeeld van de werkgever) moeten eerst van de uitgaven afgetrokken worden. Het gaat om de kosten voor lesgeld, boeken, afschrijving van duurzame zaken (bijvoorbeeld computer) en uitgaven voor evc-procedures. Het gaat *niet* om kosten van studieschulden, levensonderhoud, studiereizen, studeer- of werkruimte, of reis- en verblijfkosten. In 2005 bleek dat jaarlijks ruim 2% van de beroepsbevolking gebruikmaakt van deze mogelijkheid. Zij trekken jaarlijks in totaal 254 miljoen euro scholingsuitgaven af. Hun belastingvoordeel bedraagt 105 miljoen euro. Het gemiddelde aftrektarief is daarbij ongeveer 41%.⁹⁷

Ook een werkgever kan soms minder loonbelasting en premie volksverzekeringen afdragen voor werknemers die scholing volgen, via de WVA (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen). Het gaat dan veelal om scholing op vmbo- (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en mbo-niveau. Er zijn echter ook mogelijkheden voor hogere opleidingen, namelijk voor een werknemer die een duale hbo-opleiding volgt (maximaal 2.500 euro per werknemer) en voor een evc-traject (300 euro per werknemer).

Daarnaast is er de scholingsaftrek voor bedrijven. Deze faciliteit is ingevoerd om bedrijven te stimuleren te investeren in scholing van de in de onderneming werkzame personen. De faciliteit houdt in dat een

⁹⁷ Rijkers & Vording, 2006.

ondernemer naast de werkelijke scholingskosten een extra aftrek, die kan oplopen tot 80% van de kosten, op de winst uit onderneming in mindering mag brengen.⁹⁸

B. Studiefinanciering

Studiefinanciering is aanvraagbaar voor iedereen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (voltijd en duaal) die jonger is dan dertig jaar, dus ook voor werkenden die opnieuw, voltijds, een opleiding willen volgen. Dit heeft ook betrekking op de associate degree. Als iemand voor zijn dertigste een aanvraag indient, kan hij tot maximaal 34 jaar (leeftijd) studiefinanciering ontvangen.

Overigens heeft het Ministerie van OCW onlangs naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer berekend wat het zou kosten om de leeftijdsgrens van 30 jaar voor de studiefinanciering af te schaffen.⁹⁹ Het ministerie schat de extra kosten op tussen de 54 en 108 miljoen per jaar en verwacht dat er zo'n 13.000 tot 26.000 mensen gebruik van zouden willen maken (0,5-1% van de 3 miljoen mogelijke gegadigden: mensen tussen de 30 en 65 die vallen onder de inkomensgrens voor studiefinanciering).

C. Levensloopregeling

Via de levensloopregeling kunnen werknemers een deel van hun brutosalaris sparen. Dit spaargeld kan worden gebruikt voor het overbruggen van een periode van onbetaald verlof (waarin een opleiding gevolgd wordt). Per jaar kan maximaal 12% van het brutoloon worden gespaard. In totaal mag maximaal 210% van het bruto jaarloon worden gespaard. Bij uitbetalen wordt het bedrag omgezet naar netto, maar met fiscale voordelen. Als iemand spaart via de levensloopregeling, heeft hij recht op een korting op de inkomstenbelasting. Per jaar is dit maximaal 191 euro.

Na twee jaar sparen kan iemand drie maanden verlof volledig financieren. Wie tijdens zijn verlof genoeg neemt met 70% van zijn inkomen, kan na bijna 6 jaar sparen 52 weken verlof financieren.

D. Lerarenbeurs (en zorgbeurs) van de overheid

Op ad-hocbasis zijn er overheidsinitiatieven om bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken, meestal gericht op het lagere en middenniveau. Voor het middelbaar en hoger segment zijn er ook aanzetten, bijvoorbeeld het omscholen van mensen met een achtergrond in de zorg tot kraamverzorger (minister Klink). Momenteel is er de lerarenbeurs voor hoger opgeleiden. Bevoegde leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs kunnen bij de overheid (IB-groep) een lerarenbeurs ontvangen als zij scholing willen volgen. Een leraar kan een lerarenbeurs aanvragen voor een reguliere bachelor- of masteropleiding of voor een korte opleiding. Elke leraar kan slechts eenmaal gebruikmaken van de lerarenbeurs. De lerarenbeurs vergoedt (deels) de kosten voor cursus- of collegegeld (tot 3.500 euro per jaar, maximaal 3 jaar), studiemiddelen en reiskosten (samen tot een bedrag van 20% van het collegegeld). Ook kan de beurs de kosten van de werkgever voor vervanging van de leraar dekken. Het gaat om een vast bedrag per onderwijssector met een maximum van 160 klokuren per jaar (bij een voltijd baan). De beurs moet eerst in mindering worden gebracht op de uitgaven, voordat deze van de belasting kunnen worden afgetrokken (het is dus niet é én).

De lerarenbeurs kent een zogenoemd subsidieplafond. Dat betekent dat een bepaald bedrag per schooljaar beschikbaar is om aanvragen te honoreren. Beurzen worden toegekend op volgorde van binnenkomst en per onderwijssector. Inmiddels is gebleken dat de lerarenbeurs in een duidelijke behoefte voorziet.

⁹⁸ Belastingdienst, 2000.

⁹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009a.

De Tweede Kamer (CDA) heeft minister Klink in november 2008 gevraagd om een soortgelijke beurs voor de *zorgsector* te ontwikkelen. Door verzorgers en verpleegkundigen te helpen om zich verder te ontwikkelen, kunnen banen in de zorg aantrekkelijker worden gemaakt en arbeidstekorten in de sector worden aangepakt. Jaarlijks zou hiervoor 10 miljoen beschikbaar moeten zijn.

E. Informatie en steun van de projectdirectie leren en werken

De Projectdirectie Leren & Werken heeft een eigen website met informatie over het thema, gericht op (potentiële) deelnemers en hun werkgevers. In de komende jaren wordt gewerkt aan een gratis telefonische helpdesk en bij de leer-werkketten zullen werkgever en werknemer dan terecht kunnen voor een persoonlijk gesprek.¹⁰⁰

Daarnaast is op initiatief van de overheid (onderdeel van de communicatiecampagne *Ontwikkelen werkt!* van de Ministeries van OCW en SZW) de portal *Opleiding en beroep* (www.opleidingenberoep.nl) opgezet. Dit is gebeurd in samenwerking met diverse partijen: belangenorganisaties, kenniscentra, opleiders en werkgevers. Op de site staat oriënterende informatie (beroepskeuzetest, arbeidssectoren) en informatie over duaal leren, stages, enzovoort. Ook bestaan er mogelijkheden te zoeken naar een specifieke opleiding en is er een vacaturebank. Hoewel er ook een link is voor volwassenen, is veel van de informatie toch gericht op jongeren en aankomende studenten. Informatie over een bijdrage in de kosten van opleiding voor volwassenen is er alleen voor werkgevers, voor werknemers staat er niets over bijvoorbeeld de levensloopregeling en de fiscale voordelen.

F. In toekomst minder collegegeld voor veel 30 plus- studenten (eerste opleiding)

De overheid stelt jaarlijks de hoogte vast van het collegegeld voor een opleiding aan een bekostigde instelling voor hoger onderwijs. Hogescholen en universiteiten mogen momenteel een hogere bijdrage vragen van studenten van 30 jaar of ouder: het zogenoemde instellingscollegegeld. Oudere studenten betalen hierdoor vaak honderden euro's meer per jaar aan collegegeld dan studenten onder de 30. In de voorgestelde wijziging van de WHW vervalt de leeftijdsgrens voor het collegegeld. Alle studenten (ongeacht leeftijd) die een *eerste* bachelor- of masteropleiding volgen betalen, als deze wijziging wordt goedgekeurd, het wettelijke collegegeld. En (oudere) studenten die een *tweede* studie volgen in het onderdeel onderwijs of gezondheidszorg betalen eveneens het wettelijke collegegeld. Deeltijd- en duale studenten betalen maximaal een bedrag dat ligt tussen een nog vast te stellen wettelijke minimum aan de ene kant (gedacht wordt aan rond de 840 euro) en het wettelijke collegegeld voor voltijdstudies aan de andere kant.¹⁰¹

4.5 Vraagstimulering vanuit het veld

Ook andere organisaties dan de overheid nemen maatregelen om volwassenen te steunen als zij een opleiding willen volgen (al dan niet op mbo plus-niveau). De verschillende maatregelen en producten worden weer toegelicht.

¹⁰⁰ Projectdirectie Leren & Werken, 2007.

¹⁰¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008.

Figuur 13: Overzicht stimuleringsmaatregelen door andere organisaties dan de overheid			
Maatregel	Door wie?	Aard van de incentive	Voor wie?
A. Onbetaald verlof	Werkgever/cao	Tijd voor studie	Werknemers
B. Beurzen	Instellingen en bedrijven (uitzendbureaus, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen)	Bijdrage in de studiekosten	Personen die willen werken in een bepaalde sector/regio (met grote vraag naar arbeid)
C. Sectorfondsen en bedrijfsfondsen	Bedrijfsleven	Bijdrage in de studiekosten en kosten van vervanging. Duaal leren: Bijdrage in studiekosten en studeren (deels) in werktijd	Werknemers van de betreffende branche of organisatie. Soms ook potentiële werknemers
D. Korting van opleiders voor lage inkomens of alumni	OU, Erasmus, enzovoort	Bijdrage studiekosten	Korting OU: Personen met inkomen tot 110% van het minimumloon ontvangen 50-80% korting. Korting alumni: 5-15% van cursusgeld
E. Informatie en begeleiding	Diverse partijen	Websites, coaching, studiehulp	Deelnemers aan volwassenenonderwijs in het algemeen of van een betreffende organisatie of branche

A. Onbetaald verlof

Als een werknemer onbetaald verlof wil opnemen om een opleiding te volgen, heeft hij daarvoor toestemming nodig van zijn werkgever. Er bestaat geen wettelijk recht op onbetaald verlof, een werkgever mag het verzoek weigeren. Wel is het mogelijk dat er hierover in de cao afspraken zijn gemaakt.

B. Beurzen van organisaties en instellingen

Er bestaan verschillende beurzen voor afgestudeerden, zie www.beursopene.nl/content/resultasp. En zorgverzekeraars geven soms beurzen. Het is niet altijd duidelijk of deze ook voor postinitieel onderwijs gelden (meestal niet).

Studenten verloskunde verleid met studiebeurs

De Friesland Zorgverzekeraar lokt studenten verloskunde naar Friesland met een studiebeurs. De verzekeraar probeert zo het tekort aan verloskundigen weg te werken. Vorig jaar gaf de verzekeraar studiebeurzen aan studenten geneeskunde en tandheelkunde.

Vier studenten krijgen twee jaar lang een toelage van 455 euro per maand. Dit verplicht hen tot werken in Friesland voor minstens zes jaar. Wanneer een student zich na de studie bedenkt en niet in Friesland wil werken, moet de beurs met rente worden terugbetaald. De beurs wordt kwijtgescholden als de student zes jaar lang in Friesland heeft gewerkt.

Bron: ANP / Elsevier Gezondheidszorg

Beurs als prijs

De Open Universiteit zette in 2007 een kennisquiz uit, waarin gestreden kon worden om een studiebeurs van de Open Universiteit Nederland ter waarde van 10.000 euro. Hiermee zou iemand een volledige bachelor- of masteropleiding kunnen volgen. De OU wilde met deze actie een leven lang leren voor hoger opgeleiden stimuleren.

Uitzend- en wervingsbureaus die opleiding bekostigen

Wanneer er veel vraag is naar bepaald personeel, betalen wervingsbureaus soms (deels) de kosten van de studie. Hieronder een voorbeeld.

Beurzen van Manpower

De Academie voor Accounting & Financial Management en de Academie voor Marketing & Commerce van de Haagse Hogeschool zijn met Manpower een traject gestart, waarbij scholieren of studenten in deeltijd een hbo-opleiding economie kunnen volgen. Manpower betaalt de deeltijdstudie en de student gaat via een detachingscontract werken bij een van de vele opdrachtgevers in een baan die past bij de studie.

Daarnaast biedt Manpower jaarlijks zo'n twintig studenten financiële ondersteuning met een studiebeurs voor een Schoevers-opleiding (ook op associate-degree-niveau).

C. Sector- en bedrijfsfondsen (o&o)

Diverse sectoren hebben sectorfondsen die werknemers faciliteren op het gebied van scholing. Deze sectorfondsen zijn stichtingen, privaatrechtelijke organisaties dus, meestal opgezet en bestuurd door de werkgevers- en werknemersorganisaties in een branche. De sectorfondsen hebben verschillende namen (waaronder opleidings- en ontwikkelingsfondsen- o&o), omdat er in het verleden verschillende soorten fondsen bestonden met verschillende doelstellingen. Dat onderscheid is nu echter verdwenen.

De fondsen worden gevuld met bijdragen van aangesloten bedrijven. Afspraken hierover worden meestal (niet altijd) gemaakt in cao's. Werkgevers kunnen een beroep doen op deze middelen. Sommige fondsen (30%) bieden zelf cursussen aan of ontwikkelen scholingsprojecten. Alle fondsen hebben loopbaanadviseurs in dienst, die werkgevers kunnen helpen bij scholings- en opleidingsprojecten voor werknemers.

Aantal fondsen

In 2007 waren er in Nederland rond de 140 fondsen in 116 sectoren.¹⁰² Grote fondsen zijn er bijvoorbeeld in de metaalindustrie (OOM), de motorvoertuigenbranche (OOMT), de technische installatiebranche (OTIB), het bakkersbedrijf, de meubelindustrie (SSWM), de timmerindustrie (SSWT) en de confectie-industrie (OOC). Van de 6,9 miljoen werknemers in Nederland (2007) vallen in totaal 5,9 miljoen werknemers onder het bereik van de sectorfondsen (86%).¹⁰³ Er zijn geen gegevens bekend over de hoogte van de budgetten van de sectorfondsen; naar alle waarschijnlijkheid lopen deze sterk uiteen, al naar gelang de grootte van de sector.

Minder geld naar individuele scholing?

De meeste fondsen (78%) gebruiken hun budget allereerst voor scholing, de helft van het budget gaat hieraan op. Daarnaast gaat het geld vooral naar arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en – initiële – beroepsopleidingen. Het gaat bij scholing vaak om individuele trajecten voor zittende medewerkers, maar soms ook voor potentiële werknemers en arbeidsongeschikte medewerkers (met

¹⁰² Donker van Heel, Velden, Siegert, Groenendijk & Singer, 2007.

¹⁰³ Donker van Heel e.a., 2007.

werkloosheid bedreigde werknemers zijn zelden een doelgroep). Daarnaast voeren sectorfondsen (Europese) projecten uit.

Bijna een kwart (22%) van de fondsen draagt niet bij aan individuele scholing, dat wordt gezien als een verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf. Donker van Heel e.a. (2007) vonden in hun onderzoek naar de sectorfondsen aanwijzingen voor een trend dat fondsen ertoe overgaan een minder groot aandeel van hun budget aan individuele scholing uit te geven of hier zelfs mee te stoppen. De gedachte is dan dat het de verantwoordelijkheid is van het bedrijf zelf om hiervoor geld te reserveren en dat het fonds zich bezig moet houden met collectieve, sectorbrede onderwerpen zoals voorlichting, werving en initiële beroepsopleidingen. Dit ook om draagvlak te behouden bij bedrijven die weinig gebruikmaken van de scholing.

Bedrijfsfondsen

Grote (internationale) organisaties kennen vaak eigen scholingsfondsen en scholingsplannen, gekoppeld aan eigen cao's. Denk aan het opleidingsaanbod van Shell of Accor.

D. Korting van opleiders voor alumni en lage inkomens

De Open Universiteit kent een Kortingsregeling cursusgeld open universiteit. Potentiële studenten met een belastbaar inkomen tot 100% van het minimumloon komen in aanmerking voor 50 tot 80% korting. De Open Universiteit kent ook iets wat ontmoedigend kan werken: de hbo/wo-toeslag. Studenten die al een bekostigde hbo- of wo-opleiding gevolgd hebben, betalen per module 53 euro extra.

Veel opleiders bieden korting aan hun alumni die bijvoorbeeld een post-hbo- of postacademische cursus willen volgen, van 5-15%. Voorbeelden zijn: Sioo (www.sioo.nl/change_netwerk/alumni.html); Erasmus Universiteit (www.eur.nl/alumni/alumni_network/kortingen/) en het NTI (www.nti.be/Overhet-NTI/Alumni.aspx).

E. Informatie en begeleiding

Diverse partijen bieden (potentiële) volwassen deelnemers ondersteuning in de vorm van informatie, coaching en studiehulp. Er bestaat geen overzicht van dit aanbod en het is niet altijd structureel. Het kan bijvoorbeeld gaan om vakbonden die aan hun leden loopbaanadvies, workshops, cursussen en/of individuele gesprekken aanbieden. Daarbij kan ook aandacht zijn voor de wenselijkheid en mogelijkheid van een opleiding.

Weinig maatregelen voor niet-werkenden

Maatregelen voor *niet-werkenden* in het algemeen (al dan niet werkzoekend) zijn, zo blijkt uit onderzoek van het CWI, vrij zeldzaam.¹⁰⁴ Wat er is, is weinig toegankelijk, transparant en gestructureerd. De instanties bepalen wie wel en niet in aanmerking komt voor scholing en de trajecten zijn van korte duur. Dit alles hangt volgens het CWI samen met het feit dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor re-integratie van niet-werkenden in het arbeidsproces (gemeenten en het UWV, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), prioriteit geven aan het vinden van werk boven het volgen van scholing (vanuit het oogpunt van vermindering van uitkeringslasten).

4.6 Conclusie: veel maatregelen voor publiek en privaat, maar versnipperd

Voor beide deelsystemen, publiek en privaat, zijn al heel wat maatregelen getroffen. Maar de aansturing is te typeren als beperkt en niet systematisch. Het kan beter, zeker met het oog op de recessie en de rol

¹⁰⁴ Centrum voor Werk en Inkomen, 2008b.

van scholing hierin. De aanbieders sturen hun aanbod voor een groot deel zelf aan, met name door aandacht voor eigen manieren van kwaliteitsborging. En er zijn zoals dit hoofdstuk laat zien vele maatregelen om volwassen leerders te ondersteunen, maar zijn deze wel goed bekend bij potentiële deelnemers? De maatregelen richten zich doorgaans op jongeren, de werkende beroepsbevolking en het op ad-hocbasis vervullen van actuele arbeidstekorten. Maatregelen voor niet-werkenden (al dan niet werkzoekend) in het middelbare en hogere segment zijn zeldzaam. Elke maatregel is op zichzelf te rechtvaardigen, maar bij elkaar levert de som van deze maatregelen nog geen systeem op van volwassenenonderwijs.

In het volgende hoofdstuk gaat de raad in op enkele maatregelen die juist deze structurering van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen kunnen verbeteren. Het gaat dan om maatregelen die mede in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen: profilering van de rol van de examencommissies en van de rol van deeltijdonderwijs aan de publieke kant, de inschaling van zowel privaat als publiek aanbod in de niveaus van het EKK, de cursistenbescherming.

De raad geeft aanbevelingen gericht op het bereiken van meer transparantie in het stelsel en meer wisselwerking tussen de publieke en private aanbieders. Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen is in zijn realisatie een combinatie van belangen van deelnemers, bedrijven en de overheid. Er is weinig bekend over de vraag van volwassenen naar scholing, onderzoek hiernaar is nodig. De raad spreekt het geïnformeerde vermoeden uit dat de factoren tijd, informatie en geld een belangrijke rol spelen in de afweging al of niet een opleiding te volgen. Steun van de overheid moet zich daarom richten op het wegnemen van belemmeringen op dit gebied. Maar ook werkgevers en werknemers dienen waar nodig mee te werken aan een cultuur van leven lang leren. Tot slot kan de overheid het stelsel op de langere termijn beter wettelijk reguleren.

5 Naar een helder systeem van volwassenenonderwijs

5.1 Hoofdboodschap: aansluiten bij de functies van volwassenenonderwijs: duidelijker EKK-aanbod, meer mogelijkheden voor diplomering

Welke mogelijkheden heeft het Ministerie van OCW om het aanbod van middelbaar (mbo niveau 4) en hoger onderwijs voor volwassenen te optimaliseren en de effecten van het onderwijs voor deze doelgroep te vergroten? Dat is de vraag die in deze verkenning centraal staat. De hoofdboodschap is tweeledig. Enerzijds is het van belang om meer duidelijkheid aan te brengen in het bestaande aanbod en de vier functies van een leven lang leren, anderzijds om belemmeringen weg te nemen.

Systeem met private en publieke component

Het volwassenenonderwijs voor middelbaar en hoger opgeleiden in Nederland is divers en kleurrijk, maar vormt geen transparant geheel en sluit niet altijd voldoende aan op de wensen en noden van de doelgroep. Het is van belang meer overzicht na te streven in het aanbod. Dit kan door als uitgangspunt te nemen dat het aanbod een systeem met twee componenten is: een private (niet-bekostigde opleidingen) en een publieke (bekostigde opleidingen). De raad geeft in zijn aanbevelingen manieren weer om enerzijds beide componenten op zich te versterken en anderzijds toe te werken naar meer afstemming en wisselwerking tussen beide deelsystemen.

Vier functies van scholing centraal

Veel mensen nemen op zijn tijd deel aan een korte cursus of training. De meeste voelen waarschijnlijk geen noodzaak om op een meer systematische manier bezig te zijn met scholing. Hoewel levenslang leren de afgelopen tien jaar op beleidsniveau veel aandacht heeft gehad, meent de raad dat bij bepaalde bedrijven en op individueel niveau nog onvoldoende wordt nagedacht over de vier functies van levenslang leren. Grotere bedrijven hebben veelal (niet altijd) een duidelijk beleid voor scholing en ontwikkeling van medewerkers opgezet, maar bij kleinere bedrijven is dat vaak nog niet het geval. Zij hebben minder een duidelijk beeld van de betekenis van ontwikkeling en bijscholing van hun personeel.

De overheid kan hier iets aan doen door maatregelen te nemen die de vraag stimuleren. Maar de raad neemt daarbij als uitgangspunt dat scholing tot iedere prijs en voor iedere volwassene geen reële of wenselijke optie is. Het ministerie zou haar beleidsinspanningen met name moeten richten op het weg-

nemen van belemmeringen, zodat de vier functies van een leven lang leren beter vervuld worden (zie hoofdstuk 1): reparatie; wisseling in loopbaan; bij de tijd blijven en vooruit willen komen; en maatschappelijke en culturele/persoonlijke functies.

De cultuurverandering die de afgelopen tijd is ingezet en waarbij er meer belangstelling uitgaat naar een leven lang leren, moet worden voortgezet om de functies van een leven lang leren duidelijker te maken. De overheid alleen kan dit niet bewerkstelligen, het zal een zaak zijn van lange adem en het steeds uitdragen van de boodschap. Namelijk: een initiële opleiding alleen is niet altijd en voor iedereen voldoende om een leven lang mee te komen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Zeker niet voor degenen die een carrièreswitch overwegen of ambities hebben om hoger op te komen. Voor iedereen zal persoonlijke ontwikkeling en groei in het bedrijf een punt van doorlopende aandacht moeten zijn en bedrijven zullen beleid moeten hebben dat dit ondersteunt.

Effect van scholing onduidelijk

De hoofdvraag heeft ook betrekking op de *effecten* van een leven lang leren. Deze vraag blijkt vooralsnog moeilijk te beantwoorden. Uit de verkenning is duidelijk geworden dat onderzoek naar effecten zich met name richt op twee individuele (financiële) aspecten: het effect van scholing op het inkomen en op de arbeidsproductiviteit van een volwassene. De studies zijn vaak niet goed vergelijkbaar en de resultaten lopen uiteen. Wel vinden de meeste studies een effect (van uiteenlopende grootte) van scholing op salaris. In deze onderzoekstraditie kan met name vooruitgang worden geboekt met experimenteel onderzoek.

Opvallend genoeg is er nauwelijks onderzoek naar andere individuele en maatschappelijke effecten van scholing. Enkele voorbeelden zijn: gezondheids- en welvaartseffecten, effecten op de motivatie van werknemers, op organisatiecultuur, op werkloosheid en op arbeidsmarktparticipatie.

5.2 Volwassenenonderwijs niveau 4-7: de balans opgemaakt

Deze paragraaf maakt de balans op aan de hand van de vier criteria die de raad gebruikt om te toetsen of de sector volwassenenonderwijs op EKK-niveau 4-7 voldoende functioneert. Deze zijn in hoofdstuk 1 beschreven: keuzevrijheid, toegankelijkheid, transparantie en kwaliteit. Daarnaast trekt de raad conclusies over de vraag naar volwassenenonderwijs en de wijze waarop overheid, bedrijven, aanbieders en deelnemers kunnen bijdragen aan een adequaat middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen.

Keuzevrijheid en toegankelijkheid beperkt: volwassenen vooral bij private partijen

Tot nu toe blijken vooral de private (niet-overheidsbekostigde) aanbieders volwassenen op te leiden. Het marktaandeel van de bekostigde opleidingen voor volwassenen is beperkt: slechts 10% van de volwassenen die deelnemen aan scholing, doet dat bij een publieke aanbieder. Roc's bieden op niveau 4 en 5 maatwerk als een werkgever daarom vraagt, maar richten zich nauwelijks op individuele volwassen studenten. Ook hogescholen leveren (niveau 5, 6 en 7) maatwerk aan groepen werknemers; zij weten daarnaast wel een (kleine) groep volwassenen individuele studenten aan te trekken. Universiteiten (niveau 6 en 7) hebben de volwassen doelgroep nog het minst op het netvlies.

Het wettelijke raamwerk voor het postsecundair onderwijs in Nederland wordt nu voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie gevormd door de WEB en voor het hoger onderwijs door de WHW. De maatschappelijke opdracht voor onderwijs en examinering voor volwassenen is, met name in de WHW, niet geborgd. De OESO constateerde dan ook dat er voor volwassenen nauwelijks latere invoegstroken zijn; het leven lang leren werkt ondermaats. Ook het SCP vindt de huidige situatie niet optimaal. Deze leidt op den duur tot een daling van het niveau van het hoger onderwijs, zet een

rem op de mogelijkheden van zittend personeel om hogerop te komen en stimuleert de onderwijsinstellingen niet om hun onderwijsprogramma's toegankelijker te maken voor werkende volwassenen en zo een groter marktaandeel op de postinitiële onderwijsmarkt te verwerven (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004).

De publieke onderwijsinstellingen geven in verschillende mate invulling aan dienstverlening richting de arbeidsmarkt, waarbij ook volwassenen een doelgroep zijn. Roc's en hogescholen geven hieraan redelijk invulling (dat blijkt bijvoorbeeld uit een stijgende deelname van volwassenen in het middelbaar beroepsonderwijs, en uit de associate-degreeprogramma's en evc-procedures in het hoger beroepsonderwijs). Het wetenschappelijk onderwijs blijft, met name voor de bachelorfase, achter. Het aantal deeltijd bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is de afgelopen jaren sterk teruggelopen, met als gevolg een geringe mate van *keuzevrijheid* en *toegankelijkheid* van het onderwijs voor volwassenen.

De publieke onderwijsinstellingen zullen zonder aanleiding ('incentive') niet automatisch inzetten op duurzame, flexibele scholing voor volwassenen. De hogescholen en universiteiten hebben geen wettelijke taak flexibel aanbod te creëren, en ook zullen zij niet de noodzaak voelen hierin te investeren, gezien de stijgende deelnemersaantallen van reguliere studenten. Een ander probleem is dat soms ook de expertise bij docenten ontbreekt om in te kunnen spelen op de vraag van volwassenen. De veronderstelling is dat private partijen beter in staat zijn flexibel aanbod te creëren dan de publieke. De samenwerking tussen publieke en private aanbieders lijkt daarom kansrijk: beide delen van het volwassenenonderwijs hebben verschillende sterke punten.

Onvoldoende transparantie en daardoor onduidelijkheid over kwaliteit

Het aanbod van onderwijs voor volwassenen is enorm. Een volwassene die overweegt een opleiding te volgen, wordt geconfronteerd met een veelheid aan mogelijkheden en instanties. Wanneer weet iemand of een cursus of opleiding gegarandeerd kwaliteit levert? Op een niveau dat bovendien vergelijkbaar is met dat van soortgelijke opleidingen in binnen- en buitenland? Het gaat dan om transparantie van zowel het niveau van de opleiding als van de kwaliteit van de inhoud en de examinering. Voor opleidingen in de reguliere onderwijssector is dit niet zo ingewikkeld. Het gaat immers om door de overheid erkende opleidingen die pas verzorgd mogen worden als zij voldoen aan omschreven kwaliteitseisen. Dit wordt vastgesteld door onafhankelijke organisaties en is per onderwijssector geregeld. De verantwoordelijkheid en het initiatief om na te gaan of een opleiding inderdaad grondig en met goed gevolg is beoordeeld – door de overheid of een anderszins betrouwbare partner – ligt bij de cursist of student zelf. Ook de opleidingen die de aangewezen instellingen aanbieden in het hoger onderwijs, zijn van gegarandeerde kwaliteit. In het reguliere middelbare beroepsonderwijs wordt eveneens toegezien op de kwaliteit van de opleidingen. Bovendien wordt daar gewerkt aan de totstandkoming van een register van examenleveranciers die aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen.

Minder transparant is het aanbod dat niet onder de wetgeving voor bekostigde en/of aangewezen instellingen valt. Organisaties bieden opleidingen op 'mbo-niveau' of 'hbo-niveau' zonder dat er sprake is van toetsing door de inspectie of de NVAO. Ook zijn er instellingen die 'spelen' met hun accreditatie. Het komt voor dat slechts een enkele opleiding van een instelling is geaccrediteerd, maar dat deze instelling alle producten op de website verkoopt als komend van een geaccrediteerde aanbieder. Opleidingsinstellingen die korte opleidingen aanbieden, kunnen zich, om hun kwaliteit inzichtelijk te maken, aansluiten bij het Cedeo-keurmerk. Dat keurmerk heeft vooral betrekking op de organisatorische kwaliteit van de opleiding en niet zozeer op de inhoudelijke. Samengevat is er dus redelijk toezicht op de lange opleidingen van de bekostigde en aangewezen instellingen. Het aanbod van korte opleidingen zowel in de publieke als in de private sector en het aanbod van post-hbo- en post-w-o-opleidingen is minder transparant.

Onderzoek naar potentiële vraag nodig

De raad gaat er, bij gebrek aan onderzoek, voorsnog vanuit dat er een potentiële vraag naar scholing bestaat onder een deel van de volwassenen die nu niet deelnemen. Onduidelijk is hoe groot deze groep is en aan welke soort en vorm van onderwijs behoefte is. De raad is van mening dat hiernaar onderzoek nodig is. Het gaat dan om de vraag die zou ontstaan wanneer bestaande drempels zijn weggenomen. De raad pleit ervoor om deze vraag mee te nemen in bestaand onderzoek zoals dat uitgevoerd in het kader van de *Studentenmonitor* en onderzoek van het SCP.

Aandacht voor tijd, geld en informatie

Welke drempels beperken naar verwachting de deelname aan volwassenenonderwijs? Het in hoofdstuk 2 besproken onderzoek onder dertigplussers die een opleiding volgen, doet vermoeden dat de factor *tijd* (ervaren gebrek daaraan) daarbij van groot belang is. Daarnaast denkt de raad dat volwassenen niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden die er bestaan op het gebied van financiële tegemoetkomingen. Tot slot hebben veel volwassenen vermoedelijk een gebrek aan informatie. Zij weten niet altijd waar zij terecht kunnen voor (onafhankelijk) advies, welke opleidingen interessant voor hen zijn, en hoe zij moeten beoordelen of een opleiding bonafide is en kwaliteit levert.

De raad ziet het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen als een systeem met twee subsystemen (privaat en publiek), waarin het private deel sterk is in het aanbieden van een grote verscheidenheid aan aanbod en het bereiken van veel doelgroepen, terwijl het publieke deel sterk is in het organiseren van toezicht en het waarborgen van kwaliteit. Beide delen kunnen van elkaar leren en het systeem als geheel versterken.

5.3 Aanbevelingen in schema

Figuur 14 geeft een schematisch overzicht van de aanbevelingen van de raad in schema. In paragraaf 5.4 en 5.5 worden deze aanbevelingen toegelicht.

Figuur 14: Schematisch overzicht aanbevelingen raad	
Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen: versterking van het private en van het publieke onderdeel en bevordering van de verbinding tussen beide	
Aanbevelingen private sector	Aanbevelingen publieke sector
1 Inschaling naar NKK/EKK-niveaus	4 Vier 'deeltijdinstellingen' bekostigen
2 Gestapelde diplomering en toezicht	5 Ruimere openstelling examens hoger onderwijs
3 Cursistenbescherming	6 Meer vraag: open leermiddelen
Aanbevelingen algemeen	
7 Transparanter en toegankelijker voor (mogelijke) deelnemers	
8 Regeling in sectorwetten of nadenken over wettelijk kader voor mhov op termijn	

5.4 Aanbevelingen private component

Aanbeveling 1: Inschaling naar de NKK/EKK-niveaus

Op dit moment heeft de overheid een begin gemaakt met de opzet van een NKK als nationale invulling van het EKK. Dit NKK biedt met name veel kansen om de private component van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen te versterken. Deze zou winnen aan transparantie en toegankelijkheid als (een deel van) het aanbod geordend wordt langs de lijnen van het EKK. Het EKK zou ten behoeve hiervan verder kunnen worden uitgesplitst in deelniveaus en deeltrajecten.

Een dergelijk kwalificatieraamwerk zal publiek-private samenwerking vergemakkelijken, zonder dat de kwaliteit en het civiel effect van de opleidingen in het geding zijn.¹⁰⁵ Ook maakt een NKK-raamwerk het voor volwassenen beter mogelijk om een overzicht van het opleidingsveld te krijgen en te schakelen tussen het publieke en het private scholingsaanbod. Meer sectorgerelateerde kwalificaties kunnen zo erkenning verwerven, dat ook het inzicht in de kwaliteit van het private aanbod zal vergroten. Verschillende sociale partners en partijen in de markt hebben dit alles in 2008 onderstreept.¹⁰⁶

Inschalingsinstantie

De situatie dat een aanbieder zegt dat zijn cursus op bijvoorbeeld niveau 5 of 6 van het EKK is zonder dat er garantie is dat een dergelijke claim reëel is, mag natuurlijk niet ontstaan. Daarom is een systematische en gewaarborgde inschaling van niveaus van allerlei soorten aanbod van private en ook publieke partijen nodig. Het betreft hier geen kleinigheid die er en passant door een bestaande instantie bij kan worden gedaan. De raad geeft de minister daarom in overweging hier een afzonderlijke inschalingsinstantie mee te belasten. Deze houdt voeling met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers uit het werkveld en van aanbieders, en bestaat vooral uit onafhankelijke inschalingsexperts. Het is nog nader te bepalen of gekozen moet worden voor een private of een publieke variant.

Aanbeveling 2: Gestapelde diplomering en toezicht

In een eerder advies is de raad ingegaan op het belang van certificering.¹⁰⁷ De samenleving leest kwalificaties vooral af aan certificaten en diploma's, terwijl leeropbrengsten van voortijdig verlaten opleidingstrajecten en van non-formele en informele leeftrajecten ook relevant kunnen zijn voor de buitenwereld. Veel van deze leerervaringen blijven nu onzichtbaar. Adequate certificering maakt zichtbaar wat feitelijk geleerd is, zodat kwaliteiten en competenties beter benut kunnen worden. Certificering zorgt bovendien voor succesbeleving en biedt toegang tot betere maatschappelijke en arbeidsmarktposities. Daarnaast biedt certificering toegang tot leertrajecten die aantrekkelijk zijn, maar zonder certificaat of diploma ontoegankelijk blijven. Daarbij maakt certificering kortere leertrajecten en maatwerk mogelijk. Dit alles kan verder leren aantrekkelijk maken. De meeste volwassenen die nu een opleiding volgen, nemen deel aan korte, praktijkgerichte cursussen en trainingen en verwerven hiermee soms een certificaat of getuigschrift. Het is jammer dat iemand die in de loop van een paar jaar bijvoorbeeld een tiental cursussen doet op een bepaald vakgebied en van een bepaald EKK-niveau (zie aanbeveling 1), hier geen certificaten (met studiepunten) voor krijgt, die hij op een gegeven moment kan 'optellen' tot een formele kwalificatie (diploma). Ook hier is met name winst te halen in het private middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen. Wellicht is hier een taak weggelegd voor de Stichting Examenkamer. Dit is een onafhankelijke toezichthoudende instelling voor beroepskwalificerende en/of functiegerichte examens. Diploma's die gekoppeld zijn aan de desbetreffende examens worden door de Examenkamer erkend.

¹⁰⁵ Voorbeelden uit het buitenland van samenwerking zijn de Foundation degrees in het Verenigd Koninkrijk en de AVE in Zweden en verplichte samenwerking van opleidingsaanbieders (de associaties in Vlaanderen, de transfer van Community College studenten in de Verenigde Staten).

¹⁰⁶ *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*, 2008.

¹⁰⁷ Onderwijsraad, 2003d, p.74.

De raad geeft, zonder dat nu reeds in detail uit te werken, in overweging of een nadere afstemming van beide soorten toezichtvormen op dit aspect niet in de rede ligt. Op het gebied van gestapelde diplomering via de optelsom van al verworven kwalificaties en evc's raken beide componenten van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen elkaar namelijk. De beide vormen van toezicht kunnen veel meer van elkaar leren.

Generieke en specifieke evc

Op dit moment is er nog geen algemeen kader waarbinnen het verkregen ervaringscertificaat gepositioneerd kan worden. Evc is, bij gebrek aan een kader, momenteel met name interessant voor volwassenen die een specifieke opleiding in gedachten hebben en willen vaststellen wat zij daar, naast hun evc, nog voor moeten doen. Evc wordt vooralsnog minder gebruikt in *generieke* zin: een volwassene die door middel van evc (los van een te volgen opleiding) in algemene zin kan vaststellen 'waar hij staat' wat betreft opleidingsniveau. Wanneer het NKK in werking treedt, zal deze generieke functie van evc naar verwachting beter worden benut.

Toezicht op evc

Gestapelde diplomering vraagt adequate examencommissies en toezicht. In het bekostigd onderwijs vervult de inspectie deze laatste rol. In het private aanbod gaat het om een vrijwillige constructie. De raad geeft in overweging of een nadere afstemming van beide soorten toezichtvormen in de rede ligt ook als het gaat om evc.

Aanbeveling 3: Cursistenbescherming

De markt voor privaat onderwijs groeit. Een vergroting van de consumentenbescherming is daarom op zijn plaats. Voor volwassen deelnemers is het cruciaal dat zij ergens met hun klacht terecht kunnen. Ze investeren immers veel tijd en geld in hun opleiding. Vertraging, uitstel of afstel door toedoen van de instelling kan een persoonlijk drama betekenen. Voor de private opleidingen die aangesloten zijn bij PAEPON, bestaat er de Geschillencommissie Particuliere Onderwijsinstellingen. Als het om examens gaat, kent de Examenkamer een beroepsprocedure. Beide voorzieningen zijn belangrijke stappen naar een goede consumentenbescherming in de private component van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen.

Meldpunt wanpraktijken

Ook een meldpunt wanpraktijken zou deel uit moeten maken van de cursistenbescherming in de private sector. De raad ziet de in het publieke deel van het aanbod als mogelijke voorbeeld voor de situatie in het private deel. Maar ook omgekeerd is het mogelijk: het publieke systeem kan in dat geval leren van de private component.

5.5 Aanbevelingen publieke component

Aanbeveling 4: Vier deeltijdinstellingen extra bekostigen

Het deeltijdaanbod is in sommige regio's en vakgebieden beperkt. De minister kan een maatschappelijk gewenst aanbod van deeltijd volwassenenonderwijs dat nu niet tot stand komt, aanbesteden. Een aantal disciplines (zoals economie en wiskunde) kan nu namelijk niet in deeltijd worden gevolgd in het hoger onderwijs. Vooralsnog is onduidelijk aan welke opleidingen behoefte bestaat onder volwassenen. Het eerder genoemde onderzoek naar de vraag zou hier nader inzicht in moeten verschaffen. Vervolgens kunnen de potentiële 'deeltijdinstellingen' hier hun aanbod op afstemmen.

Verder is de raad van mening dat niet alle instellingen zich hoeven toe te leggen op de scholingsmarkt voor volwassenen. Belangrijker is dat er verscheidenheid ontstaat bij de hogescholen en universiteiten. De minister zou vier instellingen voor hoger onderwijs die zich willen specialiseren in deeltijdonderwijs en de doelgroep volwassenen (of hiervoor nieuwe voorzieningen in het leven willen roepen) op dit aspect (eventueel tijdelijk) extra kunnen bekostigen. Er zou sprake moeten zijn van een goede regionale verdeling. De raad geeft hierbij tevens in overweging de keuze van de vier 'deeltijdinstellingen' via een aanbestedingsformule te doen plaatsvinden, waarbij zowel publieke als (huidige) private instellingen kunnen offeren. De raad is zich overigens bewust van de ontwikkeling van voorhoedescholen op dit terrein, en verwacht dat juiste deze scholen willen deelnemen aan een mogelijke aanbesteding.

Aanbeveling 5: Ruimere openstelling examenmogelijkheden

De gang van zaken rond de ervaringscertificaten geeft de examencommissies in middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs reeds een functie bij het volwassenenonderwijs. Deze functie kan verder worden uitgewerkt en geprofileerd. De raad pleit voor een ruimere openstelling van examenmogelijkheden voor volwassenen op het niveau van het middelbaar en hoger onderwijs. Deze openstelling kan geschieden door instellingen voor middelbaar en hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs zelf, ze kan ook plaatsvinden door de inrichting van een gezamenlijke of afzonderlijke open exameninstelling voor hoger onderwijs.¹⁰⁸ Daar kunnen volwassenen die bijvoorbeeld denken op hbo-niveau te werken en functioneren, alsnog een diploma halen door direct op te gaan voor een examen. De open exameninstelling voor hoger onderwijs zou door een afzonderlijke wettelijke regeling of als coöperatie van hogescholen en universiteiten tot stand kunnen komen. Overwogen zou kunnen worden de Open Universiteit hierin een specifieke rol en positie te geven, gezien haar wettelijke taak om te werken aan onderwijsvernieuwing.

Binnen het private aanbod bestaan dergelijke vormen van zelfstandige examinering al (zie hoofdstuk 4). Het gaat dan om (internationaal erkende) examens die zijn ontwikkeld vanuit het bedrijfsleven en steeds verder zijn geformaliseerd. Het civiel effect van de verstrekte diploma's wordt versterkt door onafhankelijk toezicht vanuit de Stichting Examenkamer. Deze stichting zou ook een rol kunnen vervullen in de open exameninstelling voor hoger onderwijs. Wisselwerking tussen het private en publieke deel is goed mogelijk.

Aanbeveling 6: Vraag versterken via open leermiddelen

Volwassenen laten scholing naar verwachting vaak na omdat zij er te weinig tijd voor menen te hebben. De raad is daarom van mening dat het afstandsleren en het aanbod van opleidingen via internet goede kansen bieden om volwassenen te interesseren voor scholing. In het hoger onderwijs is er een internationale beweging naar vrije toegang tot gemeenschappelijke informatiebronnen ('open access'). De bedoeling is kennis sneller, transparanter en tegen lage kosten of gratis voor iedereen beschikbaar te stellen. Breed bestaat het beeld dat het hoger onderwijs digitale leermiddelen intensiever en op een meer vernieuwende manier gebruikt dan de andere onderwijssectoren. Veel docenten en opleidingen in het hoger onderwijs maken gebruik van digitale leermiddelen of zijn bezig met invoering hiervan, en zijn daarbij vooral gericht op het verrijken en uitdagender maken van het bestaande onderwijs.

Meer publieke aanbieders kunnen op deze wijze hun deuren open stellen. Digitaal beschikbare, open opleidingen kunnen zo een belangrijke rol spelen bij een leven lang leren en in belangrijke mate het leren bevorderen van leerlingen, studenten en belangstellenden (informeel en non-formeel leren). Instellingen, ook in het middelbaar beroepsonderwijs, kunnen experimenteren met het aanbieden van

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2006b.

gratis cursusmateriaal via het internet. Zoals bijvoorbeeld voor de technische vakken via een consortium van de drie technische universiteiten. Op die manier kan een breed publiek kennismaken met de inhoud van het onderwijs (vergelijk met het voorbeeld van MIT en Stanford op iTunes en het aanbod van de Open Universiteit en van de TUDelft).¹⁰⁹ Op termijn zouden hierdoor ook slimme constructies kunnen ontstaan, die via deze kennismaking met het aanbod toegang geven deeltijd- en duale opleidingen in aansluiting op evc-procedures. 'Blended learning' – combinaties van traditionele leermethoden en e-learning – kan zo bijdragen aan een optimale aansluiting op de vraagkant (van zowel deelnemer als bedrijfsleven, in termen van variëteit, flexibiliteit en doelmatigheid). Delen van een opleiding bestaan uit contactonderwijs, andere delen worden aangeboden via internet(zelfstudie), groepswerk en –ondersteuning, en werkplekleren.¹¹⁰

5.6 Aanbevelingen algemeen

Aanbeveling 7: Transparanter en toegankelijker voor (potentiële) deelnemers

Informatie: scherper communiceren van de functies van volwassenenonderwijs

Ook (potentiële) vragers zijn erbij gebaat als een deel van het aanbod geordend wordt langs de lijnen van het EKK (zie aanbeveling 1). Daarnaast hebben volwassenen behoefte aan meer informatie. De Projectdirectie Leren & Werken heeft al een begin gemaakt met de inrichting van regionale leerwerkloketten en heeft de site www.lerenenwerken.nl opgezet. In de komende jaren moet duidelijk worden of deze aanpak werkt. Daarbij is het in elk geval van belang dat de landelijke bekendheid van de leer-werkloketten toeneemt onder werkgevers, werknemers en volwassenen in het algemeen.

Burgers en bedrijven maken elk hun afwegingen als het gaat om de vier al genoemde functies die volwassenenonderwijs vervult. De overheid kan veel doen om de functies van het volwassenenonderwijs te communiceren, maar zal zonder steun vanuit de arbeidsmarkt (werkgevers en werknemers) niet in staat zijn tot grote stappen voorwaarts op het terrein van een leven lang leren. Dat kan alleen als ook meer en meer werkgevers en werknemers zich bewust worden van de verschillende functies.

Vergroten van de transparantie door indicator deelname hoger onderwijs

De publieke instellingen zouden duidelijker (transparanter) kunnen maken of zij zich ook richten op volwassenen. Enerzijds zou de overheid een indicator kunnen ontwikkelen, die het percentage volwassen deelnemers aan een instelling weergeeft en bijhoudt. Deze indicator kan tevens een rol spelen bij de mogelijke rankingsinstrumenten die worden ontwikkeld en bij toekenning van subsidie. Anderzijds zou de minister met de onderwijsinstellingen kunnen afspreken, in bijvoorbeeld het volgend HOOP (Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan, *Strategische Agenda*), dat de instellingen die aanbod hebben, dit duidelijk beschrijven op de website en via andere communicatiemiddelen.

Toegankelijker: lagere drempel belastingaftrek

Er geldt een drempel van 500 euro voor belastingaftrek voor (beroepsgerelateerde) studiekosten. Alleen de uitgaven boven deze drempel mogen van de belasting worden afgetrokken. De raad vraagt zich in navolging van verschillende organisaties af waarom de drempel voor aftrek nu zo hoog ligt (500 euro)? Zou deze niet verlaagd kunnen worden? Gedacht kan worden aan algehele afschaffing of vermindering naar een veel lager bedrag (bijvoorbeeld 50 euro). Een drempel is waarschijnlijk wel nodig om geen extra werk voor de uitvoerende diensten te doen ontstaan.

¹⁰⁹ Zie hiervoor ook het advies over open leermiddelen, waarin de raad pleitte voor een breder toegankelijkheid van leer-materiaal.

¹¹⁰ *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren* (2008).

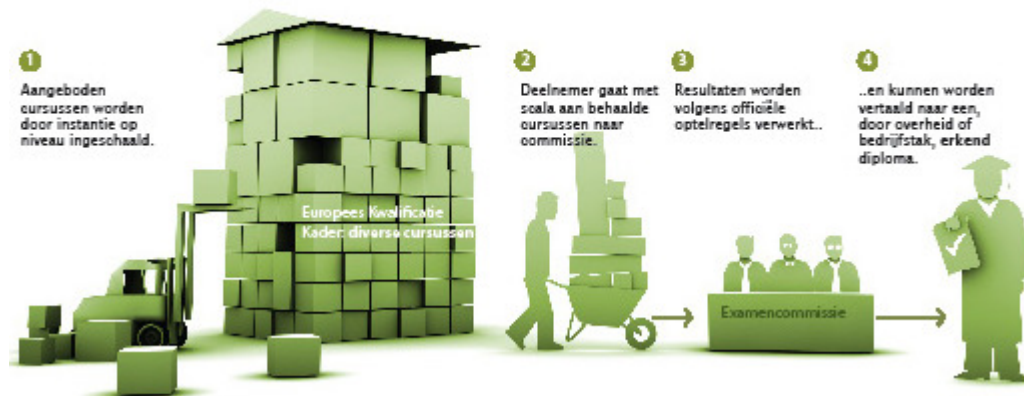
Aandacht voor niet-werkenden

De infrastructuur van scholingsmogelijkheden voor werkzoekenden is beperkt en zou moeten worden uitgebreid en meer algemeen toegankelijk worden gemaakt, ook voor middelbaar en hoger opgeleiden. Het gaat dan met name om werkend leren (duale trajecten en de beroepsbegeleidende leerweg in mbo 4). De raad sluit zich aan bij de aanbeveling van het CWI op dit terrein: instanties die verantwoordelijk zijn voor re-integratie op de arbeidsmarkt, dienen meer structureel aandacht te besteden aan scholingsmogelijkheden; ook als het gaat om iemand met een redelijk tot goede opleiding, kan scholing behulpzaam zijn bij het zoeken naar werk. Scholingstrajecten binnen het re-integratiebeleid zouden hiertoe voor een langere periode dan nu gebruikelijk gesubsidieerd kunnen worden.

Aanbeveling 8: Regelen in sectorwetten of op termijn wettelijk kader?

In het voorgaande zijn enkele aanbevelingen geformuleerd, die gevolgen hebben voor de wetgeving. Het betreft wijzigingen in de onderwijswetten (profilering rol examencommissies; opzet open exameninstelling; bekostiging deeltijdstellingen) en wetgevingsaspecten met betrekking tot facetten van het private volwassenenonderwijs (inschalingsinstantie, toezichtversterking, cursistenbescherming). Deze kunnen in principe worden gerealiseerd binnen de bestaande wetgeving. Maar ook kan worden nagedacht over een mogelijke meerwaarde van een 'eigen' wet voor het geheel van het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen (Wet mhov), die zowel de private componenten als de publieke component en hun toenemende en te bevorderen wisselwerkingen omvat.

Erkend diploma voor middelbaar en hoger volwassenenonderwijs



Afkortingen

ad	associate degree
aoc	agrarisch opleidingen centrum
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
BNVU	Bond van Volksuniversiteiten
bol	beroepsopleidende leerweg
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCC	California Community College
Cedeo	(keuringsinstantie voor kwaliteit van human resources dienstverleners)
CHEPS	Center for Higher Education Policy Studies
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EKK	Europees Kwalificatiekader
EU	Europese Unie
evc	erkenning van verworven competenties
EZ	Economische Zaken
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan
hovo	hoger onderwijs voor ouderen
hrm	human resources management
IB-groep	Informatie Beheergroep
ict	informatie- en communicatietechnologie
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOI	Leidse Onderwijsinstellingen
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
mba	master of business administration
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NKK	nationaal kwalificatiekader
NT2	Nederlands als tweede taal
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OBM	OpleidingsBedrijf Metaal
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OER	Open Educational Resources
OESO	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling
OOM	Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Metaalbewerking
PAEPON	Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
PATO	Post Academisch Technisch Onderwijs
p&o	personeel & opleidingen
roc	regionaal opleidingen centrum
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

tu	technische universiteit
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VETRON	Vereniging van Trainings- en Opleidingsbureaus Nederland
vbi	visiterende en beoordelende instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNTF	Vereniging van Nederlandse Tapijtfabrikanten
VOI	Vereniging van Opleidingsinstituten voor ICT
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen

Figurenlijst

Figuur 1:	Deelname aan opleidingen en cursussen 25-64-jarigen, 2006	22
Figuur 2:	Studenten hoger onderwijs deeltijd en duaal, 25-65 jaar	24
Figuur 3:	Deelname aan het particulier hoger onderwijs	24
Figuur 4:	Marktaandeel opleidingen	25
Figuur 5:	Leeftijdsopbouw hbo bachelor	26
Figuur 6:	Leeftijdsopbouw hbo master	26
Figuur 7:	Leeftijdsopbouw wo bachelor	26
Figuur 8:	Leeftijdsopbouw wo master	26
Figuur 9:	Bruto participatiegraad (% bevolking) in tertiair onderwijs (ISCED 5 en 6)	30
Figuur 10:	Aandeel (in %) van bevolking tussen 25 en 34 jaar met tertiaire opleiding naar geslacht (situatie 2005)	31
Figuur 11:	Voorbeeld OER Stanford in samenwerking met iTunes	43
Figuur 12:	Overzicht stimuleringsmaatregelen vanuit overheid	61
Figuur 13:	Overzicht stimuleringsmaatregelen door andere organisaties dan de overheid	64
Figuur 14:	Schematisch overzicht aanbevelingen raad	72
Figuur 15:	Europees kwalificatiekader	90

Literatuur

- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. & Leuven, E. (2005). *Workplace Training in Europe*. IZA Discussion Paper 1640.
- Bates (2001). *National strategies for e-learning in post secondary education and Training*. Paris: Unesco.
- Belastingdienst (2000). *Scholingsaftrek; nadere toelichting, vragen en antwoorden*. Geraadpleegd op 25 juni 2009 via <http://www.cinop.nl/projecten/leerrekening/docs/scholingsaftrek.doc>.
- Bernelot Moens, M. (2005), Heeft Nederland wel zo weinig hoger opgeleiden? Associate degree vult gaten in onderwijssysteem. *CBS Webpublicatie*. 6 september 2005. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Boerma, N. & Niet, A. van der (2005). *Anders, maar ook beter?* Den Haag: Management Centrum Partners bv.
- Bolhuis, S.M. & Simons, P.R.J. (2001). Naar een breder begrip van leren. In J.W.M. Kessels & R. Poell (eds.), *Human Resource Development. Organiseren van het leren*, 37-51. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Booth, A. & Bryan, M. (2005), Testing some predictions of human capital theory: new training evidence from Britain. *Review of Economics and Statistics*, 87, 391-394.
- Borghans, L. (2006). Zonde van de tijd: Leren in Nederland vanuit ene economisch perspectief. Oratie, Universiteit Maastricht. *TPEDigitaal*, 1(1), 95-118.
- Bronneman-Helmers, R. (2006). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Rijswijk: SCP.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Bedrijfsopleidingen*. Geraadpleegd op 19 juni 2009 via de website van het CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/dataverzameling/default.htm>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2008*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Leren en werken ook op latere leeftijd nog in trek*. Geraadpleegd op 3 juli 2009 via de website van het CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2362-wm.htm>
- Centrum voor Werk en Inkomen (2008a). *CWI Arbeidsmarktprognose 2008-2013*. Amsterdam: CWI.
- Centrum voor Werk en Inkomen (2008b). *Scholing en discrepanties op de arbeidsmarkt: een leerproces*. Amsterdam: CWI.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Geraadpleegd op 26 juni via <http://w3.tue.nl/fileadmin/dpo/optue/Advies-Commissie-Arbeidsparticipatie.pdf>.
- Compas, C. (2007). Nu is het oorlog! Concurrentie tussen ROC's. In R. van Schoonhoven & I. Koning (red.), *Barsten in het bve-bestel?* 103-112. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Denktank Leren en Werken (2009). *Tijd voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministeries van OCW en SZW.
- Doets, C. (2008). *Palet van de non-formele educatie in Nederland*. 's-Hertogenbosch: Cinop
- Donker van Heel, P., Velden, J. van, Siegert, J., Groenendijk, M. de & Singer, E. (2008). *Hoe werken sectorfondsen?* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Raad voor Werk en Inkomen.
- Eechoud, M. van & Wal, B. van der (2008). *Creative commons licensing for public sector information. Opportunities and pitfalls*. Amsterdam: Institute for Information Law University of Amsterdam.
- EIM. (2006). *Voorals Anders. De kwaliteit van het personeel in de toekomst*. Zoetermeer: EIM
- Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren* (2008). Geraadpleegd op 26 juni 2009 via http://www.rwi.nl/CmsData/File/2008/Leven_lang_leren_feb_08_DEF.pdf.
- Europese Commissie (2000). *Making a European area of Lifelong Learning a reality*. Brussel: Europese Commissie.
- Gelderblom, A., Collewet, M. & Koning, J. de (2009). *Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten*. Rotterdam: SEOR.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en Terugverdienen*. Den Haag: SBO.

- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2009). *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing?* Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Haelermans, C. & Borghans, L. (2009). *The wage Effects of On-the-job training. A meta-analysis.* Working paper.
- HBO raad (2009). *Factsheet – Studentaantallen in het hoger beroepsonderwijs 2009.* Geraadpleegd op 25 juni 2009 via de website van de HBO-raad, http://www.hbo-raad.nl/hbo-raad/feiten-en-cijfers/cat_view/60-feiten-en-cijfers/63-onderwijs/75-inschrijvingen.
- Innovatieplatform (2006a). *Lerenexcelleren.* Den Haag: Innovatieplatform.
- Innovatieplatform (2006b). *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016.* Den Haag: Innovatieplatform.
- Innovatieplatform (2008). *Kennisinvesteringsagenda vergt extra publiek en privaat geld.* Persbericht 22 februari 2008. Geraadpleegd op 19 juni 2009 via de website van het Innovatieplatform, http://www.innovatieplatform.nl/index.cfm/t/Kennisinvesteringsagenda_vergt_extra_publiek_en_privaat_geld/objectid/4195CBC4-E717-929E-14F84CB51206222C/vid/2968B43A-BA84-47F8-49B53A913D7976D1/containerid/666415AA-C09F-296A-61DB669427684CB2/displaymethod/display_news
- Inspectie van het onderwijs(2009). *Kwaliteit Evc-procedures in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Jongbloed, B., Salerno, C. & Huisman, J. (2004). *Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten.* Enschede: CHEPS (Studie in opdracht van de Onderwijsraad).
- Jongbloed, B. (2008). *De aansluiting tussen vraag en aanbod van postsecundair onderwijs: een inventarisatie van het beleid in zeven landen.* Studie CHEPS in opdracht van de Onderwijsraad. Enschede: CHEPS.
- Klemencic, M. & Fried, J. (2007). Demographic Challenges and Future of the Higher Education. *International Higher Education, 47,* 12-14.
- Klink, M. van der & Streumer, J.N. (2004). *Leren op de werkplek.* Den Haag: Reed Business.
- Larsen, K. & Vincent-Lancrin (2006). The impact of ICT on tertiary education: advances and promises. In B. Kahin & D. Foray, *Advancing knowledge and the knowledge economy.* Cambridge: MIT Press.
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (1999). The Demand and Supply of Work-Related Training: Evidence from Four Countries. *Research in Labor Economics, 18,* 303-330.
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2008). An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training. *Journal of Applied Econometrics* (forthcoming).
- Marginson, S., Weko, T., Channon, N., Luukkonen, T. & Oberg, J. (2007). *Thematic Review of Tertiary Education: The Netherlands.* Paris: OECD.
- Massachusetts Institute of Technology (2006). *2005 Program Evaluation Findings Report.* Cambridge: MIT
- Max Goote Kenniscentrum (2008). *Scholing van werkenden. Monitor postinitieel onderwijs.* Amsterdam: MGK.
- MBO Raad (2007). *Mbo jaarbericht. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2007.* De Bilt: Mbo-raad.
- Ministerie van Algemene Zaken (2008). *Toespraak minister-president bij jaarcongres VNO-NCW, 7 februari 2008.* Geraadpleegd op 19 juni 2009 via de website van het Ministerie van Algemene Zaken, http://www.minaz.nl/Actueel/Toespraken/2008/Februari/Toespraak_minister_president_bij_jaarcongres_VNO_NCW.
- Ministerie van Economische Zaken (2000). *De fles is half vol.* Geraadpleegd op 7 juli 2009 via <http://www.empowerment-centre.nl/private/documenten/DeflesIsHalfVol%20nl.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs.* Geraadpleegd op 19 juni 2009 via http://www.minocw.nl/documenten/onderwijs-doc-2004-eu_benchmarks.pdf
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Kwaliteit EVC.* Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 juli 2007, PLW/2007/18216.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *OESO thematisch rapport.* Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. HO/AME/2007/14717, 15 mei 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Referentieraming 2007.* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007d). *Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid.* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Examinering mbo op de korte en lange termijn.* Brief van Staatssecretaris Bijsterveldt aan de Voorzitter van de Tweede kamer, 28 april 2008, BVCE/2008/6342.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 maart 2009, HO&S/SF/110656.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Kennis in kaart 2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009a). *Mobilisatie arbeidsmarkt met het oog op economische neergang*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009b). *Resultaat Sociaal Overleg 24 maart 2009*. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2009, AV/SDA 2009/7244.
- Minne, B., Rensman, M., Vroomen, B. & Webbink, D. (2007). *Excellence for productivity?* Den Haag: CPB.
- Minne, B., Steeg, M. van der, & Webbink, D. (2007). *Skill gaps in the EU: role for education and training policies*. CPB Memo prepared for the European Commission.
- Mooij, A. de & Houtkoop, W. (2005). *Scholing op afspraak*. Amsterdam: Max Gootte Kenniscentrum
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Leren in een kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Bekostiging hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003d). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Ruimte voor nieuwe aanbieders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doelgericht investeren in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Examinering, draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Werkprogramma 2008*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Onderwijs en open leermiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2007a). *Giving Knowledge for Free. The emergence of open educational resources*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007b). *Review of Tertiary Education The Netherlands*. Parijs: OECD.
- Pleijster, F. (2006). *Voorals Anders*. Zoetermeer: EIM.
- Politieonderwijsraad (2007). *Koersen naar 2011*. De Bilt: Politieonderwijsraad.
- Projectdirectie Leren & Werken (2007). *Doorpakken met Leren & Werken, Plan van aanpak 2008-2011*. Den Haag: OCW/SZW.
- Raad voor Werk en Inkomen (2005). *Arbeidsmarktanalyse 2005*. Den Haag: RWI.
- Raad voor Werk en Inkomen (2008a). *Arbeidsmarktanalyse 2007*. Den Haag: RWI
- Raad voor Werk en Inkomen (2008b). *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*. Den Haag: RWI.
- Rijkers, A. & Vording H. (red.)(2006). *Vijf jaar wet IB 2001*. Deventer: Kluwer.
- Simons, J-P. (2009). *Postdoctorale en post-HBO-opleidingen*. Geraadpleegd op 24 juni 2009 via <http://www.millian.nl/monster/index.php?section=posthbo&action=tips&subaction=toon&artikelid=27>
- Steenkamp, F.E.M., Kah, A.A. & Lybaart, J.J. (2009). *Keuzegids Hoger Onderwijs/2009 Deeltijdstudies*. Leiden: Hoger Onderwijs Persbureau.
- Taylor, J.C. (2007). *Open Courseware Futures: Creating a Parallel Universe*. Geraadpleegd op 24 juni 2009 via http://www.usq.edu.au/electpub/e-jist/docs/vol10_no1/papers/full_papers/taylorj.htm
- The Bologna Process 2020- the European Higher Education Area in the new decade* (2009). Communiqué of the conference of European ministers responsible for higher education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.
- Tieben, B. (2008). *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*. Amsterdam: SEO.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Wet op het hoger onderwijs ... Memorie van toelichting*. TK 2008-2009, 31821, nr.3.
- Verhoeven, A. (2006). *Eenduidig en erkend toezicht is in het belang van werknemers en werkgevers*. Presentatie Lustrumcongres Stichting Examenkamer 27 november 2006.

- VuchtTijssen, B.E. van (2002). 'Onderwijs en levensloop', in: *Verkenning Levensloop Achtergronddeel: analyses van trends en knelpunten*, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Warps, J. en Vijlder, F. de (2008). *Behoeft post-secundair onderwijs Onderzoek naar de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor enkele bijzondere doelgroepen*. Studie ResearchNed in opdracht van de Onderwijsraad. Nijmegen: ResearchNed.
- Waterreus, J.M. (2002). *O&O-fondsen op herhaling*. Amsterdam: MGK.
- Westerhuis, A. & Huisman, T. (2007). *Kwantitatieve monitoring duale en EVC-trajecten Projectdirectie Leren & Werken*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Geraadpleegde deskundigen

Geïnterviewden

- De heer H. Daale, initiatiefnemer Associate Degree, Leido project- en adviesorganisatie, AMSTERDAM
Mevrouw drs. A. Grotendorst, partner Kessels & Smit, Kessels & Smit, BROEK IN WATERLAND
De heer ir. O.W. Helfferich, Leidse Onderwijsinstellingen, LEIDERDORP
De heer drs. W.A. Houtkoop, adviseur/senior-onderzoeker, Max Goote Kenniscentrum, AMSTERDAM
De heer H. Huisjes MSM, secretaris, Politieonderwijsraad, 'S-GRAVENHAGE
De heer J.H. Jaminon, Haagse Hogeschool, MALDEN
De heer J. Kesseleer, manager open opleidingen, ISBW Opleiding & Training, ZALTBOMMEL
De heer Arjan Ploegmakers, adviseur onderwijs, FNV
De heer drs. M. van der Steeg, Centraal Planbureau, 'S-GRAVENHAGE
De heer C. Toebosch, directeur, Avans+ Hogeschool, BREDA
Mevrouw mr. K.S. Visscher, Business Unit Manager & portefeuillehouder hoger onderwijs, Leidse Onderwijsinstellingen, LEIDERDORP
De heer dr. D. Webbink, programmaleider onderwijs en wetenschap, Centraal Planbureau, Den Haag
Mevrouw prof.dr. M.C. van der Wende, Amsterdam University College, AMSTERDAM

Paneldeelnemers

- De heer A. Baggerman, HRD adviseur, Yacht, AMSTERDAM ZUIDOOST
Mevrouw dr. A.H.H.M. Kempers-Warmerdam, directeur, Stichting Examenkamer, APELDOORN
De heer dr. J.A. Dop, Directeur Marketing, Webster University, LEIDEN
De heer mr. F.A.M. Hendriks, Adviseur, Hobeon Groep, DEN HAAG
Mevrouw drs. R. van 't Klooster MBA, algemeen directeur, Schoevers, HOUTEN
De heer mr. P. Kwikkers, directeur, TriasNetConsultants, BOSKOOOP
De heer R. Oosterloo, adjunct-directeur, Universiteit Leiden/Campus Den Haag, 'S-GRAVENHAGE

Externe emailronde

- De heer Fred Mulder, Open Universiteit
Mevrouw Anna Bakker, Paepon
Mevrouw Annie Kempers-Warmerdam, Examenkamer
De heer Fröling, Onderwijsinspectie (o.a. belast met evc)
Mevrouw Marijk van der Wende, Universiteit van Amsterdam
Mevrouw Lieteke van VuchtTijssen
Mevrouw Eline Lankhuizen, Consultant Opleidingen bij TNO en redactielid at Opleiding & Ontwikkeling
De heer Chiel Renique

Bijlage 1: Adviesaanvraag



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Onderwijsraad
T.a.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Project Leren en Werken
Anna van Hannoverstraat 4
Den Haag
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
www.project.lerenenwerken.nl

Contactpersoon
Kleingeld

T +31-70-3334700

Onze referentie
PLW/2009/6740

Uw brief van

Uw referentie

Bijlagen

Datum **01 APR 2009**
Betreft Verkenning scholingsarrangementen voor volwassenen

Geachte heer Van Wieringen,

De afgelopen jaren en recentelijk ook in het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie "*Naar een toekomst die werkt*" van 16 juni 2008, is vaak benadrukt dat een gezonde economie gebaat is bij vakmensen die zich blijven ontwikkelen. De samenleving verandert in hoog tempo en er worden steeds nieuwe en hogere eisen gesteld aan werknemers. Goed gekwalificeerd personeel en het onderhouden van competenties nemen steeds meer aan belang toe. Daarbij is aandacht voor scholing juist in de huidige tijd van economische recessie erg belangrijk, want het stelt werkenden en werkzoekenden in staat inzetbaar te blijven, bijvoorbeeld door een hoger niveau van kennis en vaardigheden te bereiken of in een andere sector aan de slag te gaan.

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om een leven lang leren te bevorderen. Daarbij denk ik met name aan de inspanningen van de projectdirectie Leren & Werken. Deze directie heeft ervaringscertificaten (EVC) en duale trajecten voor werkenden en werkzoekenden gestimuleerd en gerealiseerd. Regionale en sectorale samenwerkingsverbanden zijn daarvoor ontwikkeld. Ook de introductie van de Associate degree is een belangrijke ontwikkeling in het licht van een leven lang leren. Verder zijn in de strategische agenda's voor middelbaar beroepsonderwijs "*Werken aan vakmanschap*" en hoger onderwijs "*Het hoogste goed*" de bekostigde mbo- en hbo-instellingen aangemoedigd om meer werk te maken van een leven lang leren (diplomagerichte scholing).

Ondanks de stimulering van een leven lang leren blijft de deelname aan scholing achter bij de gestelde doelen. Nederland voldoet met een deelname van 16,6% weliswaar aan de EU-doelstelling van 12,5%, maar voor de nationale doelstelling is in het kader van de Lissabonstrategie een deelnamepercentage geformuleerd van 20% in 2010. Er moet nog het nodige gebeuren om deze doelstelling te halen. Ook als gekeken wordt naar de deelname van volwassenen aan alleen het formele onderwijs, is het beeld niet rooskleurig. Het aantal deeltijdstudenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs neemt bijvoorbeeld niet toe, daalt zelfs licht, en ook minder 30-plussers vinden hun weg naar het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Daarbij moet wel



worden aangetekend dat Nederland een aanzienlijke deelname aan het particulier hoger onderwijs kent.

Bij het stimuleren van een leven lang leren zijn veel partijen aan zet: werkgevers, werknemers en werkzoekenden, het individu, publieke en private onderwijsaanbieders en de overheid. In het "Actieplan Leven Lang Leren" uit 2004 heeft het toenmalige kabinet de rol beschreven, die de overheid heeft voor een leven lang leren. Naast een algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het initiële onderwijs en de scholing van werkzoekenden heeft de overheid een aantal specifieke verantwoordelijkheden als het gaat om het bevorderen van een leven lang leren. Het gaat hierbij om:

1. een ordenende taak: het transparant maken van het scholingsaanbod;
2. een faciliterende taak: belemmeringen wegnemen en initiatieven ondersteunen;
3. een stimulerende taak voor:
 - a. deelname van groepen aan onderwijs en scholing die minder in staat zijn hun eigen ontwikkeling te sturen of die bestaande voorzieningen niet bereiken (analfabeten, inburgeraars, laagopgeleiden en jongeren zonder startkwalificatie);
 - b. deelname aan onderwijs of scholing die essentieel is om bepaalde maatschappelijke vraagstukken (bijv. om tekorten aan hoger opgeleiden in bepaalde sectoren) op te lossen;
4. een informerende taak: burgers en werkgevers bewust maken van het belang en het plezier van leren.

Ik verzoek u om in uw verkenning nader in te gaan op de rol van de overheid en van mijzelf als minister van OCW op het terrein van een leven lang leren. Ik verzoek u mij te adviseren over de stappen die ik (verder) op het gebied van een leven lang leren zou kunnen zetten. U zou bijvoorbeeld aandacht kunnen besteden aan de mogelijkheden voor het organiseren van maatwerktrajecten gericht op het halen van een diploma (al dan niet in relatie tot een Ervaringscertificaat), de mogelijke erkenning van kortere opleidingstrajecten, de rol van het bekostigd onderwijs in het licht van een leven lang leren, consumentenbescherming en mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Verder verzoek ik u aandacht te besteden aan de organisatie van scholingsarrangementen in de huidige economische crisis.

In eerdere adviezen zoals "Werk maken van een leven lang leren" (2004) en "De helft van Nederland hoger opgeleid" (2005) heeft de Onderwijsraad reeds gewezen op het belang van grotere mogelijkheden om ook op latere leeftijd te kunnen blijven studeren. Ik wil u vragen om daar in de nieuwe verkenning verder op voort te borduren.

Ik zie de verkenning met belangstelling tegemoet en ik stel het op prijs als u de verkenning in het tweede kwartaal van 2009 uitbrengt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Dr. Ronald H.A. Plasterk

Bijlage 2: Europees Kwalificatiekader

Figuur 15: Acht referentieniveaus: leerresultaten per niveau

	Kennis	Vaardigheden	Competenties
Omschrijving	Het EKK beschrijft kennis als theoretische en/of feitenkennis	Het EKK beschrijft vaardigheden als cognitief (logisch, intuïtief en creatief denken) en praktisch (handigheid en toepassing van methodes, materialen, hulpmiddelen en instrumenten)	Het EKK beschrijft competenties in termen van verantwoordelijkheid en zelfstandigheid
Niveau 1	Algemene basiskennis	Vereiste basisvaardigheden om eenvoudige taken uit te voeren	Werken of studeren onder rechtstreeks toezicht in een gestructureerde context
Niveau 2	Basiskennis van feiten van een werk- of studiegebied	Vereiste cognitieve en praktische basisvaardigheden om relevante informatie te gebruiken om taken uit te voeren en routineproblemen met behulp van eenvoudige regels en hulpmiddelen op te lossen	Werken of studeren onder toezicht met enige zelfstandigheid
Niveau 3	Kennis van feiten, beginselen, processen en algemene begrippen van een werk- of studiegebied	Een waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om taken uit te voeren en problemen op te lossen door de keuze en toepassing van basismethodes, hulpmiddelen, materialen en informatie	Verantwoordelijkheid op zich nemen door de voltooiing van taken op werk- of studiegebied Bij de oplossing van problemen het eigen gedrag aanpassen aan de omstandigheden
Niveau 4	Feiten en theoretische kennis in brede contexten van een werk- of studiegebied	Een waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om in een werk- of studiegebied specifieke problemen op te lossen	Zichzelf managen binnen de richtsnoeren van werk- of studiecontexten die gewoonlijk voorspelbaar zijn, maar kunnen veranderen Toezicht uitoefenen op routinewerk van anderen en een zekere mate van verantwoordelijkheid op zich nemen voor de evaluatie en verbetering van werk of studieactiviteiten
Niveau 5	Ruime, gespecialiseerde feiten- en theoretische kennis binnen een werk- of studiegebied en bewustzijn van de grenzen van die kennis	Een brede waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om creatieve oplossingen voor abstracte problemen uit te werken	Management en toezicht uitoefenen in contexten van werk- of studieactiviteiten waarin zich onvoorspelbare veranderingen voordoen Prestaties van zichzelf en anderen kritisch bekijken en verbeteren

Niveau 6	Gevorderde kennis van een werk- of studiegebied, die een kritisch inzicht in theorieën en beginselen impliceert	Gevorderde vaardigheden, waarbij blijkt wordt gegeven van absoluut vakmanschap en innovatief vermogen om complexe en onvoorspelbare problemen in een gespecialiseerd werk- of studiegebied op te lossen	Managen van complexe technische of beroepsactiviteiten of -projecten; de verantwoordelijkheid op zich nemen om in onvoorspelbare werk- of studiecontexten beslissingen te nemen De verantwoordelijkheid op zich nemen om de professionele ontwikkeling van personen en groepen te managen
Niveau 7	Bijzonder gespecialiseerde kennis, die ten dele zeer geavanceerd is op een werk- of studiegebied, als basis voor originele ideeën Kritisch bewustzijn van kennisproblemen op een vakgebied en op het raakvlak tussen verschillende vakgebieden	Voor onderzoek en/of innovatie vereiste gespecialiseerde probleemoplossende vaardigheden om nieuwe kennis en procedures te ontwikkelen en kennis uit verschillende vakgebieden te integreren	Managen en transformeren van complexe en onvoorspelbare werk- of studiecontexten die nieuwe strategische benaderingen vereisen De verantwoordelijkheid op zich nemen om bij te dragen tot professionele kennis en manieren van werken en/of om strategische prestaties van teams kritisch te bekijken
Niveau 8	De meest geavanceerde kennis op een werk- of studiegebied en op het raakvlak tussen verschillende vakgebieden	De meest geavanceerde en gespecialiseerde vaardigheden en technieken, met inbegrip van synthese- en evaluatievaardigheden/-technieken, vereist om kritische problemen in onderzoek en/of innovatie op te lossen en bestaande kennis of professionele manieren van werken uit te breiden en opnieuw te definiëren	Blijk geven van een grote mate van autoriteit, innovatie, autonomie, wetenschappelijke en professionele integriteit en aanhoudende betrokkenheid bij de ontwikkeling van baanbrekende ideeën of processen voor werk- of studiecontexten, met inbegrip van onderzoek

Bijlage 3: Geschiedenis van enkele onderdelen van het volwassenenonderwijs

Waarom is het veld van postinitieel onderwijs zo versnipperd? Dit ligt besloten in de geschiedenis van het veld. Wat nu onder de sector volwassenenonderwijs valt, heeft mede een oorspong in de volksontwikkeling. Volksontwikkeling is ontstaan uit particuliere pogingen tot armenzorg in de achttiende eeuw. Het heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een ondoorzichtig systeem van volkshuizen, buurt-, club- en dorpshuizen, volksuniversiteiten en de open universiteit. Elke instelling heeft een eigen aanbod, onder andere op het gebied van volwassenenonderwijs.

Armenzorg

In de achttiende eeuw werd armoede niet als probleem van de overheid beschouwd. Echter, een deel van de burgerij maakte zich zorgen over de armoede onder landgenoten en wilde deze bestrijden via volksopvoeding en -ontwikkeling. Armoede werd hiermee gelijkgesteld aan een opvoedingsprobleem: als het volk opgevoed wordt tot burgerlijke deugden zoals arbeidszin, zuinigheid en huiselijkheid, neemt armoede af, zo was de gedachte.

Het begin van deze volksontwikkeling wordt doorgaans geplaatst bij de oprichting in 1784 van *De maatschappij tot nut van het algemeen* door particuliere filantropen. De overheid had in deze fase nog geen bemoeienis. 't Nut had tot doel kleuterscholen en lagere scholen te stichten voor het volk, schoolboeken te bekostigen en kweekscholen (voor onderwijzers) op te zetten. Daarnaast werden volksbibliotheken gesticht, werden cursussen gegeven op verschillende terreinen en waren er initiatieven op het terrein van de maatschappelijke zorg (armenzorg). Later zijn veel door 't Nut genomen initiatieven door de overheid en andere organisaties overgenomen en voortgezet. De organisatie zelf bestaat nog steeds.

Andere weldoeners volgden dit voorbeeld. In 1849 werd de *Vereniging tot Nut en Genoegen* opgericht: ontspanningsavonden voor armen met 'verheffende' activiteiten zoals zang en vertellingen. In feite het begin van het sociaal-culturele werk. Goed bedoeld, wel neerbuigend: burgerij die het volk wilde verheffen.

Oprichting volkshuizen (1892-1914)

De doorbraak in het ontstaan van het volksontwikkelingswerk kwam met de introductie van volkshuizen. De eerste ontstond in Amsterdam in 1892: Ons Huis in de Jordaan. Het volkshuis werd opgericht door maatschappelijk betrokken studenten en academici die het ideaal van een klassenloze samenleving voorstonden en volksontwikkeling hiertoe het belangrijkste instrument vonden. In de jaren na opening van Ons Huis ontstonden overal in het land dergelijke volkshuizen. Het aanbod was breed: een bibliotheek, kooklessen, vertellessen, toneel, praatavonden, feesten, enzovoort. Men richtte zich met name op arbeiders(jeugd) vanaf veertien jaar. Maar de volwassenen bleven weg en het publiek bestond op den duur alleen nog uit jongeren. De activiteiten werden hierop aangepast en zo ontstond het kinder- en jeugdwerk.

Opkomst buurt-, club- en dorpshuizen (1914-1945)

In het begin van de twintigste eeuw bleven er nieuwe volkshuizen ontstaan, maar meer en meer gericht op de jeugd. Gemeentes begonnen met subsidieverstrekking en vulden de initiatieven aan met volks-woningbouw. In dorpen heetten de volkshuizen *dorpshuizen*, in 1915 ontstond de eerste en na 1945 had bijna elk dorp een dorpshuis. Deze hadden doorgaans niet zozeer educatieve als wel sociaal-culturele doelen (ontmoeting, ontspanning). Ook ontstonden er *clubhuizen*, speciaal gericht op de ongeschoold werkende jeugd, met name jongens en ook vooral gericht op ontspanning in plaats van vorming. Tot slot kwamen er *buurthuizen* die vanaf 1915 ook in aanmerking konden komen voor

rijkssubsidie. Deze waren met name gericht op de aanpak van economische, sociale en hygiëne problemen. De nadruk lag vanaf 1925 wel op onderwijs: vakonderwijs, kleuteronderwijs en huishoudonderwijs.

De overheidsrol kreeg tussen de Eerste en Tweede Wereldoorlog een grotere rol en zocht aansluiting bij particuliere initiatieven. Ook kwam er meer differentiatie in doelgroepen en activiteiten. Vanaf 1915 werd de situatie van de jeugd in het beleid steeds belangrijker (is/was de jeugd 'maatschappelijk verwilderd?'). Men probeerde het gebrek aan scholing van een deel van de jeugd te compenseren in de vrije tijd via het clubhuiswerk.

Institutionalisering van 1945-1965

De overheid introduceerde één noemer – club- en buurthuiswerk – voor alle 'huizen' die in de loop der tijd waren ontstaan, en stelde een bijbehorende subsidieregeling in. Hiermee stuurde de overheid ook de inhoud. In de jaren vijftig was het voornaamste doel: de onmaatschappelijkheidsbestrijding¹¹¹, met name van de jeugd. Het werkterrein groeide sterk: van 45 instellingen in 1945 tot 600 eind jaren zestig. Er ontstonden allerlei specialismen: kinderwerk, tienerwerk, meidenwerk, allochtonenwerk en volwassenenwerk. Vanaf eind jaren zeventig bezuinigde de overheid op de sector en richtte zich wat subsidies betreft vooral op probleemgroepen (randgroepjongeren). Binnen de overheid kreeg de sector een duidelijker plaats: het ministerie voor CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk) met diverse aparte directies voor bijvoorbeeld jeugdzaken en vormings- en ontwikkelingswerk. Er kwam een rijksbijdrageregeling sociaal cultureel werk voor alle werkvelden, de gemeente kreeg een grotere rol door toenemend decentralisatiebeleid. De werkvelden vallen hierdoor steeds meer onder lokale besturen. Vanaf 1980 begint de overheid instellingen te dwingen tot duidelijkere beleidsvoering, efficiëntie en minder differentiatie. De invloed van vrijwilligers neemt af, er komt een beroepsprofiel SCW met bijpassende opleidingen. Kortom: de sector professionaliseert.

Volksuniversiteiten

De geschiedenis van de volksuniversiteiten begint in de tweede helft van de negentiende eeuw.¹¹² Door de industriële revolutie, de toestroom naar de steden en de vele ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en techniek ontstond een (nieuwe) tweedeling in de maatschappij tussen de wetenschappelijke elite en 'het volk'. Een deel van de geschoolde elite maakte zich hierover zorgen en betoogde dat kennis en ervaring opgedaan binnen de universiteiten ten dienste moest komen van de hele maatschappij. Hiervoor was nodig: universitair onderwijs voor het volk.

In Engeland, Duitsland, België en Denemarken werden al eind negentiende eeuw volksuniversiteiten opgericht, in Nederland was het pas in 1913 zover. De eerste Nederlandse volksuniversiteit werd toen in Amsterdam opgericht, met steun van de universiteit daar. In het cursusprogramma waren twee afdelingen: één voor mensen die lager onderwijs hadden genoten en één voor hoger geschoolden. Er waren 23 cursussen en meteen al 3.189 cursisten. Het programma bestond vooral uit lezingen. In de jaren 30 kwamen daar talencursussen bij en werd de Radio Volksuniversiteit opgericht. De radio-programma's werden in volksuniversiteiten verder uitgewerkt. In de jaren daarna kwamen er ook volksuniversiteiten in veel andere steden, in totaal waren er 23 volksuniversiteiten in 1945. Ze verenigden zich in De bond van Nederlandse Volksuniversiteiten. Dit was nodig omdat de Nederlandse regering bereid was de volksuniversiteiten te subsidiëren, mits er een centraal orgaan was om het geld te verdelen.

¹¹¹ Onmaatschappelijkheidsbestrijding was samengevat de aanpak van probleemgezinnen door middel van gedwongen heropvoeding, vaak in aparte woonwijken. De bloeiperiode van de onmaatschappelijkheidsbestrijding is van relatief recente datum: 1955-1965. Bron: Canon van sociaal werk in Nederland. <http://www.canonsociaalwerk.nl>.

¹¹² <http://www.volksuniversiteit.nl/degeshiedenisvandenederlandsevu.pdf>.

Het aantal volksuniversiteiten groeide na de tweede wereldoorlog in vijf jaar van 23 tot 65. Er was met name veel belangstelling voor talencursussen – ook onder potentiële emigranten. De volksuniversiteiten kwamen hiermee lossen te staan van de wetenschap. Vanaf de jaren vijftig moest het aanbod van de volksuniversiteiten wedijveren met de komst van de televisie en andere vormen van vrijetijdsbesteding. Om hier het hoofd aan te bieden brachten de gezamenlijke volksuniversiteiten hun werk extra onder de aandacht van de overheid en de bevolking. Dit resulteerde in 1965 in extra rijks-subsidie. Volksuniversiteiten ontwikkelden hiermee cursussen voor nieuwe doelgroepen: Nederlandse taalcursussen, alfabetiseringscursussen, cursussen vrouwenemancipatie, enzovoort.

Volkshogescholen

De volkshogeschool stamt uit Denemarken, waar nu nog volop volkshogescholen bestaan. In Nederland werd de eerste opgericht in 1932 (In Bakkeveen).¹¹³ Aanleiding was de economische crisis van toen. Op de hogeschool werden cursussen georganiseerd voor boeren, werklozen en studenten gericht op hun sociaal functioneren in de samenleving. Het streven van de Vereniging tot Stichting van Volkshogescholen was om in elke provincie een hogeschool te starten. Dat werd behaald in 1968. Cursussen duurden enkele dagen tot enkele weken en werden in internaatsverband gegeven. Er waren cursussen voor personen uit het bedrijfsleven, plattelandscursussen, cursussen gericht op maatschappelijke, politiek en kunstzinnige vorming, enzovoort. Er was een royale landelijke subsidieregeling waar de volkshogescholen hun bloei aan dankten. Echter, in de loop der jaren ontstonden er allerlei andere vormingscentra en de minister van WVC dwong de instellingen samen te gaan in de Vereniging van Volkshuizen en Vormingscentra. In de jaren tachtig volgde een grootscheepse reorganisatie en fusiegolf, waarna er van de veertig instellingen nog rond de twaalf overbleven. Bovendien werden de overheidssubsidies beperkt. Er kwam een nieuwe koepel-organisatie: de VTA Groep (Vorming Training Advies Groep). Dit zijn nu landelijke opleidingsorganisaties die trainingen geven aan het bedrijfsleven en aan vrijwilligers. Geen van deze instellingen noemt zich nog volkshogeschool. De volkshogeschoolgedachte leeft enkel nog voort in de Stichting voor volkshogeschoolwerk in Nederland. Deze subsidieert vormingsprojecten en studies en publicaties op het gebied van vormingswerk.

¹¹³ Bron: www.volkshogeschool.nl.