Werk maken van scholing, advies over de postinitiële scholingsmarkt

Aan de minister van	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De staatssecretaris van	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De minister van	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoud

1. Inleiding 5
2. De huidige markt voor postinitiële scholing: feiten en cijfers 9
2.1 Inleiding 9
2.2 Deelname aan postinitiële scholing 9
2.3 Soort scholing en motieven voor scholing 10
2.4 Deelname aan postinitiële scholing in internationaal perspectief 12
2.5 Aanbod op de postinitiële scholingsmarkt 12
2.6 Conclusies 16
3. Ontwikkeling van de toekomstige behoefte aan postinitiële scholing 19
3.1 Inleiding 19
3.2 Globalisering en technologische ontwikkelingen 19
3.3 Demografische ontwikkelingen, individualisering en flexibilisering 21
3.4 Werkgelegenheidsontwikkeling in sectoren en beroepen 23
3.5 Conclusies 24
4. Aangrijpingspunten voor een toekomstgerichte scholingsmarkt 27
4.1 Inleiding 27
4.2 Aanbodzijde 27
4.2.1 Inzichtelijkheid en kwaliteit van het aanbod 28
4.2.2 EVC 31
4.2.3 Betere benutting onderwijsvoorzieningen 32
4.2.4 Meer synergie bekostigd en privaat onderwijs 41
4.2.5 Open educational resources 42
4.3 Vraagzijde 43
4.3.1 Vraagarticulatie en -coördinatie 43
4.3.2 Ouderen 45
4.3.3 Lager opgeleiden 46
4.3.4 Werkzoekenden 49
4.3.5 Flexwerkers 51
4.3.6 Zzp'ers 52
4.4 Consequenties voor wet- en regelgeving 52
5. Slotbeschouwing 55

Lijst van afkortingen 61
Literatuurlijst 63

Bijlage 1 Adviesaanvraag 67
Bijlage 2 Hoorzitting en internetconsultatie 71
Bijlage 3 De postinitiële scholingsmarkt: feiten, cijfers en beleid 73
Bijlage 4 Notities Helderheid, voorwaarden inzet publieke middelen 93
Bijlage 5 Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en onderwijsvraagstukken (AMV) .. 95

1. Inleiding

Adviesaanvraag
Het kabinet heeft de raad gevraagd te adviseren over een toekomstbestendige postinitiële scholingsmarkt die optimaal aansluit bij de vraag van de arbeidsmarkt[1]. Daarbij wijst het kabinet erop dat de Nederlandse arbeidsmarkt de komende periode fundamenteel zal veranderen.

Het kabinet plaatst zijn adviesaanvraag in een beleidskader met als elementen: de inzet van het kabinet ten aanzien van duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken; de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschapsbeleid; het actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'; prioritaire activiteitenthema's 'Jeugd in beweging' en 'Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen' binnen de EU 2020-strategie.

De adviesaanvraag bevat een drietal clusters met vragen over:
- Ontwikkeling van vraag naar en aanbod van scholing in de toekomst
- Vraagsturing en verantwoordelijkheid
- Afstemming onderwijsaanbod en arbeidsmarktvraag.

Het kabinet stelt het op prijs wanneer de raad relevante publieke en private onderwijsorganisaties betrekt bij het opstellen van het advies.

Focus en reikwijdte van het advies
Scholing van werkenden heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. De SER heeft over dit vraagstuk geadviseerd[2] en ook de Stichting van de Arbeid heeft zich hierover in diverse rapporten en brieven uitgesproken[3]. De 'Denktank leren en werken' en de Projectdirectie Leren en Werken hebben op dit terrein eveneens bijdragen geleverd. Daarnaast is er een veelheid aan wetenschappelijke rapporten over een leven lang leren verschenen.

Vertrekpunt in de discussie is veelal dat een leven lang leren onvoldoende van de grond komt. De vraag is vervolgens hoe de deelname aan scholing c.q. een leven lang leren kan worden vergroot. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar mogelijke instrumenten om de scholingsdeelname te bevorderen. De institutionele omgeving van scholing en de werking van de verschillende instituties komen in veel mindere mate aan bod.

Vastgesteld kan worden dat de adviesaanvraag zich juist richt op institutionele aspecten van postinitiële scholing: verantwoordelijkheden, bekostiging en financiering en systeemkenmerken. In het verlengde van de adviesaanvraag spelen ook vragen over: de rol van markt en overheid bij postinitiële scholing, de werking van de markt waarop vraag en aanbod bij elkaar komen, de (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen die bij scholing betrokken zijn (onder andere publiek belang) en de vraag of het bestaande institutionele kader resulteert in een voldoende vraag en een voldoende aanbod.
De raad kiest in dit advies eveneens voor een benadering waarbij de *institutionele vormgeving* van de postinitiële scholingsmarkt centraal staat.

---

1 De adviesaanvraag – van 8 juli 2011 – is ondertekend door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

2 SER (2002) Advies *Het nieuwe leren*; SER (2005) Advies *Actieplan Leven Lang Leren*. Ook in latere adviezen komt scholing aan de orde, zoals meer recent in het advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit* (2011) en in het advies over de *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap* (2011).

3 Zie onder meer: StvdA (2009) *Leren loont*; StvdA (2009) Visie van sociale partners op scholing van werkenden; StvdA (2011) *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid*.

Wat wordt verstaan onder postinitiële scholing

De begrippen 'Leven Lang Leren' en 'postinitieel onderwijs' worden vaak door elkaar gebruikt. Het zijn ook geen eenduidige begrippen. Voor de omschrijving van een Leven Lang Leren heeft de raad zich eerder aangesloten bij een brede benadering zoals die ook in Europees verband gebruikelijk is en zoals ook de OECD die hanteert:

> "alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven worden ontplooid om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verwerven en te verbeteren"[4].

Voor het berekenen van de omvang van de deelname aan Leven Lang Leren in Nederland heeft het CBS de indicator 'postinitieel onderwijs' ontworpen (zie kader).

Indicator postinitieel onderwijs en leven lang leren

Met de Europese indicator 'life long learning' kan de scholingsdeelname van landen vergelijkenderwijs worden gemeten. Deze indicator ligt ook ten grondslag aan de Nederlandse ambitie om te komen tot een scholingsdeelname van 20 procent in 2020. De berekening van de deelname aan een leven lang leren in Nederland wijkt echter af van de Europese methode. In de internationale norm zitten bijvoorbeeld ook de wat tragere ho- en wo-studenten en sommige mbo-leerlingen die 25 jaar of ouder zijn maar nog niet werken.

De Europese indicator voor *leven lang leren* bevat al het onderwijs dat gevolgd wordt door de bevolking tussen 25 en 64 jaar en wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking in deze leeftijdsgroep.

Het CBS hanteert voor *postinitieel onderwijs* een eigen definitie. Postinitieel onderwijs betreft de deelname aan onderwijs nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Daartoe worden ook alle vormen van deeltijdonderwijs gerekend, plus het voltijdonderwijs als in de periode daarvóór de onderwijsloopbaan van betrokkene minimaal vijf jaar is onderbroken. De gegevens hebben betrekking op de 15- tot 65-jarigen.

De raad richt zich in dit advies op scholing op ieder niveau (zowel laag-, middelbaar als hoogopgeleid) voor werkenden en werkzoekenden ten behoeve van het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt. De raad kiest daarbij voor formeel en non-formeel postinitieel onderwijs omdat deze vormen van onderwijs door overheid en sociale partners op centraal niveau beleidsmatig kunnen worden beïnvloed. Dit geldt niet (of nauwelijks) voor informele scholing die heel specifiek gekoppeld is aan bedrijfssituaties. Wel benadrukt de raad dat informeel onderwijs van grote waarde is voor zowel bedrijven als werkenden.

Tabel 1.1 bevat een toelichting op de in dit kader gehanteerde begrippen.

[4] SER (2002) Advies *Het nieuwe leren: Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie* p. 18.

Tabel 1.1 Postinitiële scholing, de gebruikte terminologie

Initieel onderwijs	Initieel onderwijs is de eerste, oorspronkelijke onderwijsloopbaan van personen in het voltijdonderwijs voordat zij bijvoorbeeld de arbeidsmarkt betreden. Tot het initiële onderwijs behoort het basisonderwijs, het voltijd voortgezet onderwijs en aansluitende vervolgopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho). Bij het mbo gaat het dan niet alleen om de beroepsopleidende leerweg (bol), maar ook om de beroepsbegeleidende leerweg (bbl, het voormalige leerlingwezen). Onder het ho vallen het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo).
Postinitieel onderwijs	Onderwijs dat iemand volgt na zijn eerste, oorspronkelijke onderwijsloopbaan in het voltijdonderwijs, dus na bijvoorbeeld het betreden van de arbeidsmarkt. Onder het postinitieel onderwijs vallen alle deeltijdopleidingen en cursussen. Voltijdopleidingen worden tot het postinitieel onderwijs gerekend als in de periode daarvóór de onderwijsloopbaan van een deelnemer voor minimaal vijf jaar onderbroken is geweest.
Formeel onderwijs	Cursorisch onderwijs dat opleidt voor een door de overheid erkend diploma of certificaat
Non-formeel onderwijs	Cursorisch onderwijs dat niet opleidt voor een door de overheid erkend diploma of certificaat. Het kan wel opleiden voor een door een branche of beroepsgroep erkend diploma of certificaat.
Informeel onderwijs	Ervaringsleren, learning by doing, learning on the job.
Bekostigd onderwijs	Onderwijs dat is erkend en wordt gefinancierd/bekostigd door de rijksoverheid.
Erkend/aangewezen onderwijs	Onderwijs dat is erkend door de overheid maar dat niet door de overheid wordt gefinancierd.
Privaat/particulier onderwijs	Onderwijs dat niet bekostigd wordt door de rijksoverheid, veelal op commerciële grondslag. Het kan gaan om zowel erkend als om 'niet-erkend' onderwijs.
Contractonderwijs	Onderwijs dat wordt verzorgd door bekostigde onderwijsinstellingen maar dat niet bekostigd wordt door de overheid.

Voorbereiding advies, hoorzitting en internetconsultatie

Het advies is voorbereid door de SER-Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken[5].

De commissie is van start gegaan met het houden van een hoorzitting waarvoor zij een aantal onderwijsorganisaties uit de publieke en private sector heeft uitgenodigd. De volgende organisaties hebben positief op de uitnodiging gereageerd en hebben deelgenomen aan de hoorzitting[6] waarbij zij in dat kader ook een position paper hebben aangereikt:

- NRTO (Nederlandse Raad voor Training en Opleiding), overkoepelende brancheorganisatie voor alle particuliere trainings- en opleidingsbureaus in Nederland
- HBO-raad, belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen
- MBO Raad, brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie
- ECABO, kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de economisch/administratieve, ICT- en veiligheidsberoepen
- Calibris, kenniscentrum voor leren in de praktijk in zorg, welzijn en sport
- Kenteq, kennis- en adviescentrum voor technisch vakmanschap
- Leido, project- en adviesorganisatie voor het beroepsonderwijs.

Ten behoeve van haar oordeelsvorming heeft de commissie daarnaast externe input gevraagd via een open internetconsultatie.[7]

---

5 De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 5.

6 Zie bijlage 2 voor een overzicht van de namen van de personen die namens hun organisaties aan de hoorzitting hebben deelgenomen.

7 Zie bijlage 2 voor de namen van de inzenders van een bijdrage.

De commissie heeft de inbreng vanuit de hoorzitting en de consultatie als inspirerend en waardevol ervaren en zij heeft deze betrokken bij de opstelling van het advies.

De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 20 april 2012. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de website van de raad (*www.ser.nl*).

Opbouw advies
Hoofdstuk 2 geeft een zo feitelijk mogelijke beschrijving van de huidige markt voor postinitiële scholing. Een uitgebreidere versie van dit hoofdstuk is opgenomen als bijlage.
In hoofdstuk 3 staat de raad stil bij uiteenlopende ontwikkelingen en trends die van betekenis zijn voor de toekomstige behoefte aan postinitiële scholing.
In hoofdstuk 4 gaat de raad in op een aantal aangrijpingspunten voor een toekomstgericht scholingsbeleid.
Hoofdstuk 5 bevat de slotbeschouwing van de raad. Dit hoofdstuk kan ook als samenvatting gelezen worden.

2. De huidige markt voor postinitiële scholing: feiten en cijfers

2.1 Inleiding

In Nederland nemen jaarlijks bijna 1,5 miljoen mensen tussen 15 en 65 jaar deel aan postinitieel onderwijs. Daarmee is sprake van een scholingsdeelname van 15,5 procent (2009, CBS-cijfers)[8]. Het aantal deelnemers aan postinitieel onderwijs is in het afgelopen decennium zowel in absolute als in relatieve zin gestegen: in 2000 was nog sprake van 1,3 miljoen deelnemers, overeenkomend met een scholingsdeelname van 13,7 procent[9].

Aan de hand van een aantal kerngegevens geeft dit hoofdstuk een beknopte schets van de huidige scholingsmarkt.[10] Paragraaf 2.2 gaat in op de deelname aan postinitiële scholing. Het soort scholing en de motieven om scholing te volgen komen aan de orde in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 staat stil bij de scholingsdeelname in internationaal perspectief. Paragraaf 2.5 bevat informatie over het aanbod van postinitieel onderwijs en de omzet op de markt voor postinitieel onderwijs. Paragraaf 2.6 besluit met enkele conclusies.

2.2 Deelname aan postinitiële scholing

Tabel 2.1 geeft een indruk van de deelname aan formele en non-formele scholing.
Zoals hiervoor aan de orde kwam, is de scholingsdeelname de afgelopen jaren zowel absoluut als relatief toegenomen.
In de loop van de tijd is de deelname van vrouwen sneller gestegen dan van mannen.
Hoewel de deelname van ouderen (45+) is verdubbeld, volgen ouderen nog aanzienlijk minder scholing dan jongeren en blijft leeftijd een belangrijke factor voor deelname.
Ook het onderwijsniveau is van belang. Lager opgeleiden nemen minder dan gemiddeld deel aan scholing, hoger opgeleiden meer dan gemiddeld.
Daarnaast blijkt de scholing sterk te verschillen naar sector en ook naar bedrijfsgrootte.
Voor bedrijfsgrootte is aangetoond dat de lagere deelname aan formele scholing bij kleinere bedrijven wordt gecompenseerd door informele scholing (learning on the job)[11].
Dat is niet het geval voor de factoren leeftijd en opleidingsniveau; jongeren en hoger opgeleiden doen niet alleen meer aan formele scholing, maar ook meer aan informele scholing[12].

---

8 Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, verschilt de definiëring van postinitieel onderwijs door het CBS en Eurostat. Als gevolg hiervan verschillen ook hun berekeningen. Zo komt Eurostat voor het jaar 2010 tot een Nederlandse scholingsdeelname van 16,5 procent.

9 Het SCP rapporteert op basis van een aantal onderzoeken dat het aantal werkenden dat een opleiding of cursus volgt, het afgelopen decennium niet structureel is toe- of afgenomen. Zie SCP (2012) *Vraag naar arbeid 2011*, p. 76.

10 Een meer uitgebreide beschrijving van de markt voor postinitiële scholing (en onderdelen van het kabinetsbeleid die van invloed zijn op postinitieel onderwijs) is opgenomen in bijlage 3.

11 Klaveren, C. van en A. Heyma (2008) *Employability naar bedrijfsomvang*, SEO..

12 Zie bijv. Borghans, Golsteyn, De Grip, Nelen (2009) *De betekenis van leren op het werk*, ROA/ECBO.

Tabel 2.1 Deelname aan postinitieel onderwijs naar diverse kenmerken

	1995	2000	2005	2009
Totaal absoluut (x 1000)	1071	1295	1313	1475
Totaal %	11,6	13,7	13,8	15,5
Mannen	12,4	14,5	13,5	14,9
Vrouwen	10,9	13,0	14,1	16,2
15 – 20 jaar	29,9	21,9	11,7	18,9
20 – 25 jaar	19,7	21,4	17,5	20,7
25 – 30 jaar	18,6	20,6	19,9	23,2
30 – 35 jaar	15,0	17,8	19,6	21,0
35 – 40 jaar	13,3	15,9	16,1	17,9
40 - 45 jaar	10,3	14,4	14,9	17,2
45 – 50 jaar	7,6	11,2	13,1	14,8
50 - 55 jaar	5,8	8,9	10,7	13,0
55 – 60 jaar	3,7	6,3	7,3	9,6
60 – 65 jaar	3,5	4,4	5,6	6,2
Basisonderwijs	5,4	7,0	7,9	8,1
Lager (vbo, mavo, vmbo, mbo1)	8,7	9,3	7,7	9,8
Middelbaar (havo, vwo, mbo)	13,0	15,4	14,5	15,9
Hbo	17,8	18,9	19,2	21,0
Wo	15,7	19,2	20,4	21,0
Werkzame beroepsbevolking	13,7	16,1	15,6	17,4
Werkloze beroepsbevolking	14,1	14,7	14,4	16,1
Niet-beroepsbevolking	6,8	7,7	8,9	9,3
Industrie	12,0	13,8	12,0	13,7
Handel en horeca	11,0	12,3	10,9	11,7
Financiën en zakelijke dienstverlening	19,6	20,2	20,4	21,1
Overheid, onderwijs, gezondheid en cultuur	15,1	18,2	18,7	21,2
Overige bedrijfstakken	10,5	12,4	10,7	12,2
Bedrijfsgrootte 1 -10 werknemers	11,7	11,2	11,5	12,8
Bedrijfsgrootte 10-99 werknemers	12,5	14,4	15,0	17,2
Bedrijfsgrootte meer dan 100 werknemers	15,5	18,5	18,3	20,1

Bron: CBS, Statline (16 januari 2012).

De deelname verschilt ook naar positie op de arbeidsmarkt. Zo volgen werkenden meer scholing dan werkzoekenden. Ook doen zich verschillen voor tussen werknemers met een vaste baan (deelname 11,5 procent), werknemers met een flexibele arbeidsrelatie (deelname 9,7 procent) en zzp'ers (deelname 6,3 procent)[13].

De arbeidsmarktpositie is ook in belangrijke mate bepalend voor wie de scholing betaalt. Voor werknemers met een vast contract wordt in bijna 80 procent van de gevallen de deelname door de werkgever betaald. Bij flexibele arbeidsrelaties betaalt de werkgever in iets meer dan de helft van de gevallen voor de scholing. Zzp'ers betalen in bijna twee derde van de gevallen de opleiding zelf, terwijl in een kwart van de gevallen de scholing wordt betaald door de werkgever/opdrachtgever[14].

2.3 Soort scholing en motieven voor scholing

Postinitiële scholing is voor bijna 90 procent gerelateerd aan het huidige werk (zie tabel 2.2). Over het afgelopen decennium is ruim één op de drie gevolgde cursussen vakinhoudelijk.

[13] Zie Córvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, pp. 72, 73. Door gebruik van andere data wijken de deelnamecijfers af van de CBS-cijfers.

[14] Córvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, pp. 72, 73.

Tabel 2.2 Belangrijkste redenen voor volgen scholing; 2004-2008

	Niet werk gerelateerd	Kennis op peil houden	Verplicht	Promotie	Ander werk
Vaste baan	9,7	40,5	22,7	9,8	16,4
Uitzendkracht	10,3	19,2	22,5	7,5	38,6
Tijdelijke baan	12,5	23,6	21,0	7,4	33,0
Oproepkracht	12,2	37,7	20,3	5,2	23,0
ZZP-er	14,0	48,9	14,4	3,6	18,5
Totaal	**10,1**	**40,0**	**22,2**	**9,3**	**17,5**

Bron: Cörvers, F, [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB/ROA, p. 73.

De deelname aan postinitiële scholing wordt in belangrijke mate bepaald door het nut dat de betrokken (denken te) hebben van dat onderwijs. De theorie van het menselijk kapitaal verklaart daarbij de deelname vanuit het economisch rendement dat investeren in het onderwijs oplevert, zowel voor de werkgever als voor de werknemer/werkende. Deze opvatting is terug te vinden in de motivatie voor de scholing.
De 'verplichte' scholingsdeelname is voor een deel terug te voeren op een verplichting door de werkgever. Ook kan sprake zijn van een verplichting tot bijscholing die wordt opgelegd door een beroepsgroep (bijvoorbeeld advocaten) of door de wet (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de financiële sector).

Van de deelnemers aan postinitiële scholing volgt circa de helft één cursus en ongeveer 30 procent twee cursussen in dat jaar[15].
Van de gevolgde cursussen en opleidingen besloeg in 2010 het overgrote deel maximaal een dag (31 procent) of enkele dagen (35 procent). Het aandeel van cursussen van meerdere dagen of dagdelen per week of maand gedurende een langere periode, bedraagt ongeveer 16 procent[16].

Er is ook een groep die geen scholing volgt. De meest genoemde redenen daarvoor (in 2010) waren 'niet nodig' (46 procent) respectievelijk 'geen tijd' (20 procent) en 'gebrek aan een geschikte opleiding' (10 procent). Kosten (4 procent) en 'geen toestemming van de werkgever' (7 procent) spelen een bescheiden rol[17]. Ook het feit dat het niet mogelijk is een cursus in de directe omgeving te volgen, kan een reden zijn om af te zien van scholing[18].

De vraag naar scholing wordt in positieve zin beïnvloed door afspraken over (het bevorderen van) scholing in cao's. Voor het overgrote deel van de werknemers zijn in de cao afspraken gemaakt over functiegerichte scholing (90 procent) en over het verlof daarvoor (73 procent). Afspraken over algemene scholing zijn duidelijk minder omvattend[19].

Volgens de eerder genoemde human capital theorie is het verwachte rendement van scholing eveneens van invloed op de vraag naar scholing.
De opbrengsten van scholing kunnen neerslaan bij de werkende/deelnemer en bij het bedrijf waar hij werkzaam is, terwijl ook de samenleving als geheel ervan kan profiteren.
Onderzoek naar het rendement van scholing laat over het algemeen een positief rendement zien zowel voor werkgever (productiviteit) als voor werknemer (loon, arbeidsdeelname). Wel tonen studies aanzienlijke verschillen in de omvang van het rendement. Dat geldt ook voor onderzoek dat betrekking heeft op het maatschappelijk rendement van scholing. Sommige studies kennen aan scholing nauwelijks externe

---

15 ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010: Onderzoeksrapportage van de monitor postinitieel en de monitor publieke infrastructuur*, p. 20.
16 ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, bijlage 4.
17 ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 76.
18 CBS; Statline (2007) *Redenen en belemmeringen voor het (niet) volgen van cursussen*.
19 Min. SZW (2010) *Najaarsrapportage cao-afspraken 2010*.

effecten toe – en dus ook nauwelijks maatschappelijk rendement – en andere onderzoeken rapporteren juist een hoog rendement[20].

2.4 Deelname aan postinitiële scholing in internationaal perspectief

De deelname aan postinitiële scholing ligt in Nederland volgens de Eurostat-cijfers (16,5 procent in 2010) ruim boven het Europese gemiddelde (EU-27: 9,1 procent, EU-15: 9,6 procent), maar is in de loop der jaren relatief minder gestegen. De deelname in Nederland is ruim hoger dan die van een aantal belangrijke handelspartners zoals België, Duitsland en Frankrijk en veel hoger dan die in een aantal opkomende economieën zoals Polen en Turkije. Daarentegen is de scholingsdeelname in Nederland duidelijk lager dan in de Noord-Europese landen en het Verenigd Koninkrijk.
Wel lijkt er in bijna alle landen sinds ongeveer 2005 sprake van een zekere stagnatie in de toename van de deelname.

Het postinitiële onderwijs kan ook bezien worden naar het aantal uren dat eraan besteed wordt. De OECD heeft voor 2008 dit aantal uren bezien voor het non-formele onderwijs, zowel gemiddeld per deelnemer als gemiddeld per volwassene[21].
Gemiddeld per volwassene komt Nederland (23 uur) dan ongeveer overeen met het OECD-gemiddelde (25 uur). Per deelnemer ligt het gemiddeld aantal scholingsuren in ons land (59) duidelijk beneden het OECD-gemiddelde (76).

De verschillen in scholingsdeelname tussen landen worden beïnvloed door de verschillen ten aanzien van de economie, participatiegraad, innovatie, opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het onderwijssysteem. Een verklaring voor de lage Nederlandse cijfers vergeleken met die van de Noordse landen en het Verenigd Koninkrijk lijkt te zijn dat Nederland meer laagopgeleiden op de arbeidsmarkt heeft en een langere leerplicht kent dan die landen[22].

In ons land nemen 30-plussers minder deel aan het hoger onderwijs dan in een aantal in dat kader relevante landen als Denemarken, Zweden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dit verschil valt niet te verklaren uit het opleidingsniveau in de verschillende landen. In de landen waar de deelname hoger is, is immers ook het aandeel hoger opgeleiden (tertiair) in de bevolking hoger dan in Nederland. Er is zodoende geen sprake van een 'inhaaleffect'. Wel heeft het verschil mogelijk te maken met het onderwijssysteem. In Nederland is het onderwijssysteem sterk gericht op snel studeren door jonge studenten. Landen met een andere wijze van aansturing van hoger onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld via financiering van studiepunten (Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken), hebben hogere percentages volwassenen ten opzichte van het totale studentenbestand. Deze landen kennen meer stimulansen voor instellingen om zich op oudere studenten te richten[23].

2.5 Aanbod op de postinitiële scholingsmarkt

Aanbod postinitieel onderwijs
Nederland kent een zeer groot en divers aantal aanbieders van postinitiële scholing[24]. Het overgrote aandeel daarvan wordt (van oudsher) gevormd door private en commerciële bedrijven en organisaties. Daarnaast wordt een belangrijk deel van de scholing door bedrijven zelf verzorgd, terwijl een ander deel van de aanbieders gelieerd

---

20 Jacobs, B. en L. Bovenberg (2005) Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid., *Tijdschrift voor Openbare Financiën* p.11-12. Zie ook Groot, W. [et al.] (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie,* ECBO,.

21 OECD (2011) *Education at a Glance 2011*, indicator C5, p. 373.

22 SEOR, IVA (2011) *Groeitempo Leven Lang Leren: Een internationale vergelijking*, p. 25 e.v.

23 Broek, S.D, J. de Jonge en B. Hake (2010) *Hoger onderwijs en Levenlang leren, Internationaal vergelijkende studie*, Research voor Beleid, p. 37-39.

24 Zo kende bijvoorbeeld in 2010 de sector 'Bedrijfsopleidingen en -training' 9935 bedrijven waarvan 2140 rechtspersonen en 7795 natuurlijke personen (zzp'ers). Bron: CBS, Statline.

is aan bekostigde instellingen (contractonderwijs, postacademisch onderwijs etc.). Een deel van de deelnemers volgt postinitieel een opleiding bij bekostigde instellingen (volwasseneneducatie, vavo, mbo, hbo en wo). Een bijzondere bekostigde aanbieder is de Open Universiteit. Daarnaast worden ook cursussen en opleidingen aangeboden door brancheorganisaties en sectorfondsen (O&O- en A&O-fondsen).

Het overgrote deel van dit aanbod betreft non-formeel onderwijs. Van de circa 1,5 miljoen deelnemers aan postinitieel onderwijs volgen ruim 200.000 een formele opleiding (mbo, hbo, wo) waarvan ongeveer 100.000 dit doen bij een aangewezen instelling en 130.000 bij een bekostigde instelling.

Van de deelnemers aan postinitiële scholing volgt bijna 85 procent een cursus of opleiding bij een commerciële instelling of bij het eigen bedrijf (interne cursussen, opleidingen, bedrijfsacademies) of branche (zie tabel 2.3). De bekostigde instellingen (roc, hbo en universiteit) nemen een beperkt deel van de markt voor hun rekening. Bezien naar het aantal arbeidsuren dat aan scholing wordt besteed (in 2005 ruim 27 miljoen) wijzigt het beeld. Particuliere opleidingsinstellingen zijn dan nog steeds het grootst met een aandeel van 45 procent, maar hogescholen, universiteiten en overige publiekrechtelijke opleidingsinstituten nemen dan 31 procent van de uren voor hun rekening[25]. Dit kan waarschijnlijk verklaard worden door de deelname aan de reguliere hbo-, wo- en mbo-opleidingen en wellicht ook door een groter aandeel langer durende cursussen.

Tabel 2.3 Deelname aan postinitieel leren – per aanbieder en naar soort cursus in %

	2000	2005	2010	Reguliere cursus (2010)	Maatwerk cursus (2010)
Commerciële organisatie	48,7	49,7	43,8	54,3	35,3
Eigen bedrijf/branche	36,4	39,2	39,4	18,5	56,6
Waarvan eigen bedrijf				*10,9*	*41,7*
Waarvan branche				*7,6*	*14,9*
Instituut voor hoger onderwijs	8,1	7,6	8,6	15,0	3,3
Waarvan hbo			*5,2*		
Waarvan universiteit			*3,4*		
Instituut voor middelbaar onderwijs	6,8	3,6	8,2	12,2	4,8
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 72

In tabel 2.3 zijn voor het jaar 2010 ook gegevens opgenomen over de verdeling tussen diverse aanbieders van reguliere cursussen en maatwerkcursussen (speciaal voor bedrijven uitgevoerd en/of ontwikkeld). Het aantal reguliere cursussen is daarbij ongeveer even groot als het aantal maatwerkcursussen, waarbij maatwerk overwegend maatwerk voor de afnemende organisatie is[26]. Iets meer dan de helft van alle reguliere cursussen wordt verzorgd door commerciële organisaties. Hun aanbod bestaat vooral uit non-formele cursussen. De commerciële organisaties hebben ook een groot aandeel in het maatwerk. In het hoger en middelbaar onderwijs is minder sprake van maatwerk, deels hangt dit samen met het wettelijk verplichte diplomagerichte aanbod van het bekostigde onderwijs.
Uit het aandeel van de maatwerkcursussen blijkt een duidelijke invloed van de vragers op de producten die zij afnemen.

Tabel 2.4 geeft inzicht in 'postinitiële' component van het bekostigde onderwijs. De beroeps begeleidende leerweg in het mbo heeft zowel absoluut als relatief de meeste

[25] Zie Claessen, J. en J. Nieuweboer (2007) Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten, in *CBS sociaaleconomische trends*, 4e kwartaal 2007, p. 49. Daarnaast nog leveranciers, moeder/zusterbedrijven 9%, KvK, branche- of werkgeversorganisatie 2% en 'anders' 12%.

[26] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010,* pp. 24, 71.

'volwassen' deelnemers, waarbij de afgelopen jaren sprake is van een forse stijging. De deelname van 30+ aan het hbo en wo is de afgelopen jaren relatief afgenomen[27].

Tabel 2.4 Deelnemers 30+ aan bekostigd onderwijs, 2010-2011

	30+	totaal	30+/totaal %
Mbo BOL	6.923	358.104	2
Mbo BBL	60.924	172.174	35
Hbo	47.368	416.934	11,4
Wo	16.384	241.686	6,8
Totaal	131.599	1.188.898	11,1

Bron: OCW, CBS.

De beschikbaarheid van deeltijdonderwijs maakt het voor werkenden makkelijker om deel te nemen aan kwalificerend onderwijs. De deelname aan deeltijd hoger onderwijs in de afgelopen vijftien jaar laat in absolute zin stagnatie zien, waarbij in het hbo nog sprake is van enige stijging en bij het wo van een daling[28]. Ten opzichte van de deelname aan het voltijd onderwijs is er sprake van een daling. De meeste deeltijdstudenten kiezen voor 'onderwijs' (lerarenopleiding), 'bedrijfskunde' en voor 'maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg'[29].

De beschikbare gegevens over het deeltijdaanbod laten zien dat er in het hbo sprake is van een forse terugloop in het aanbod van bachelors (zowel bekostigd als niet-bekostigd) en van een forse uitbreiding van het masteraanbod, vooral in het niet-bekostigde onderwijs. De associate degree (hbo) laat vooral in het bekostigde onderwijs een stijging zien. In het wo neemt het aantal bachelors iets af, waarbij zij aangetekend dat het niet-bekostigde aanbod zeer klein is. Bij de wo-masters neemt het aanbod af vooral door de terugloop van het bekostigde aanbod, het niet-bekostigde aanbod verdubbelt.

Tabel 2.5 Ontwikkeling aanbod deeltijdopleidingen hoger onderwijs 2007 – 2011

	Bekostigd			Niet-bekostigd			Totaal		
	2007	2011	Verschil	2007	2011	Verschil	2007	2011	Verschil
Hbo-ad	34	99	65	1	20	19	35	119	84
Hbo-ba	860	716	-144	640	374	-266	1.500	1.090	-410
Hbo-ma	116	140	24	62	158	96	178	298	120
Wo-ba	137	134	-3	3	1	-2	140	135	-5
Wo-ma	400	337	-63	32	66	34	432	403	-29

Bron: Croho. Cijfers per september 2007 en oktober 2011

In het deeltijdaanbod bestaat verder verschil tussen het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs[30]. Het grootste aanbod in het bekostigde onderwijs (totaal 833 opleidingen) betreft onderwijs (336), economie (187), gedrag en maatschappij (124) en techniek (113).
In het niet-bekostigde (aangewezen) onderwijs (totaal 550) gaat het om economie (329), onderwijs (84) en techniek (69).

Naar de redenen voor de terugloop in deelname en aanbod is, voor zover bekend, geen onderzoek gedaan. Voor de terugloop van de vraag worden wel als oorzaken genoemd dat het onderwijs te weinig is toegespitst op volwassenen, dat het onvoldoende aansluit op de werksituatie en dat het onvoldoende flexibel is, waarbij ook de kosten een rol kunnen spelen. Aan de terugloop van het aanbod lijkt een samenstel van factoren ten

---

27 Zie bijlage 3 de tabellen 2.7, 2.10 en 2.11.

28 Ook recente cijfers bevestigen dit. Zie bijvoorbeeld VSNU (2012) *Aantal deeltijdstudenten op de universiteiten neemt fors af*, persbericht d.d. 20-02-2012

29 CBS, Statline. Deelname aan het private hoger onderwijs wordt niet door het CBS geregistreerd. Het NRTO geeft (recent) een aantal deelnemers van 80.000. Daarvan is bekend dat deze in het overgrote deel van de gevallen (clusters van) modules volgen en dat slechts een klein deel van de deelnemers de opleiding volgt met het diploma als doel.

30 Deze gegevens hebben betrekking op hbo-bachelor en wo-master voor het jaar 2010, bron: Croho.

grondslag liggen, waaronder (tentatief): te geringe deelname, gebrek aan rendement, invlechten in het voltijd aanbod en ook het samenvoegen van opleidingen. Ook de opschoning in 2007 van het Croho-register door het verwijderen van 'slapende' opleidingen heeft hierbij een rol gespeeld[31].

Omzet postinitiële scholingsmarkt

Op basis van gegevens uit verschillende bronnen (zie bijlage 3) kan de omvang van de markt voor postinitieel onderwijs tentatief worden geraamd op ongeveer 3,5 miljard euro per jaar. Bijna de helft daarvan betreft de particuliere onderwijsinstellingen. Inclusief het contractonderwijs gaat het om ruim 60 procent.

Tabel 2.6 Benadering van de onderwijskosten/omzet postinitiële scholing

Aanbieder	Omzet (miljoen euro)
Particuliere onderwijsinstellingen	1600 à 1700
Interne opleidingen	300
Contractonderwijs mbo, hbo (wo)	600 à 670
Bekostigd onderwijs mbo, hbo, wo (incl. college- en lesgeld)	750
Educatie	150
Scholing tbv re-integratie (gemeenten)	70
totaal	3500 à 3700

Bronnen: zie bijlage 3.

De totale kosten voor postinitieel onderwijs zijn hoger. Zij omvatten ook de kosten van gederfde werktijd (in 2005 ongeveer 1,3 miljard euro). Voor werknemers weegt de eigen tijd die gemoeid is met scholing zwaar. Tijd is een belangrijke belemmering voor deelname.

De kosten voor de overheid omvatten ook de fiscale tegemoetkoming voor studiekosten, voor zowel werkgevers als werknemers/burgers. Voor de individuele belastingplichtigen is daarmee in 2010 een bedrag van 221 miljoen euro gemoeid (derving belastinginkomsten) en met de 'Afdrachtvermindering onderwijs' voor werkgevers een bedrag van 377 miljoen[32].

De markt voor private beroepsopleiders

SEO telt in de *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen* (2012) ongeveer 19.000 opleiders die actief zijn in deze markt. Daarvan zijn ongeveer 13.000 zzp'er. Het aantal opleiders met meer dan één werknemer bedraagt 5800 en daarvan hebben 600 opleidingsinstituten meer dan 10 personeelsleden.
Op basis van (via een enquête verkregen) omzetgegevens schat SEO de omzet in 2010 op 3,2 miljard euro.

Van de gegeven opleidingen betreft ongeveer 18 procent erkende opleidingen (mbo, hbo). Iets meer dan 25 procent van de opleidingen leidt op voor een branche- of beroepscertificaat. De overige opleidingen (ongeveer 55 procent) leiden niet op voor een wettelijk, branche- of beroepscertificaat.

Bij mbo en hbo worden vooral economie en zorgopleidingen aangeboden. Bij het non-formele onderwijs zijn de meest aangeboden opleidingen: communicatie/persoonlijke effectiviteit, vakinhoudelijk (technisch), opleiding&training en algemeen management.
Een belangrijk deel van het aanbod is gericht op geschoolde deelnemers (53 procent, hbo en wo), een derde richt zich op mbo-niveau en ongeveer 6 procent op vmbo-niveau.
De afnemers zijn voor een kwart particulier, 40 procent betreft private werkgevers en 36 procent publieke werkgevers. Voor de branche gezondheid en zorg worden (2010) de meeste opleidingen gegeven.

Bron: SEO (2012) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*.

[31] Het aantal deeltijdopleidingen per september 2007 in tabel 2.5 betreft de stand van zaken vóór de opschoning van het Croho-register.

[32] *Miljoenennota 2012*, Tweede Kamer 2011-2012, 33 000 nr. 1 bijlage 5. De drempel voor de aftrek is in het kader van het Vitaliteitspakket gehalveerd tot € 250.

2.6 Conclusies

De Nederlandse scholingsdeelname is in het afgelopen decennium gestegen. De scholingsdeelname ligt ook boven het Europese gemiddelde, maar is sinds 2000 verhoudingsgewijs minder toegenomen dan het Europese gemiddelde. Bovendien lijkt de groei de laatste jaren te stagneren.

De scholingsdeelname van ouderen is weliswaar sinds 1995 verdubbeld, maar blijft nog lager dan die van jongere generaties. De scholingsdeelname van lager opgeleiden is de helft lager dan die van hoger opgeleiden. Verder nemen flexwerkers en zzp'ers minder deel aan scholing dan werknemers met een vast contract.

De redenen voor deelname aan postinitiële scholing zijn de afgelopen jaren niet veranderd. De belangrijkste reden die men opgeeft, is bijblijven. Werkenden die scholing volgen, doen dit verder vaak vanwege het feit dat zij daartoe verplicht zijn (door de werkgever, de beroepsgroep of op grond van een wettelijke verplichting). Economisch gezien wordt de deelname aan scholing in belangrijke mate bepaald door het nut dat men denkt te hebben van onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat het rendement van scholing over het algemeen positief is zowel voor de werkgever (productiviteit) als voor de werknemer (loon, arbeidsdeelname) en voor de maatschappij.

Het aanbod aan postinitieel onderwijs bestaat, net als in andere landen, overwegend uit non-formeel onderwijs. Het aanbod wordt verzorgd door een groot aantal, vooral particuliere aanbieders en is zeer divers. Het aandeel maatwerkcursussen binnen het aanbod (naast het eigen bedrijf vooral particuliere organisaties) wijst op een duidelijke invloed van de vragers op de producten die zij afnemen.

Het kwalificerend onderwijs (gericht op het behalen van een erkend diploma) wordt thans vooral door bekostigde instellingen verzorgd maar in toenemende mate ook door particuliere aanbieders. Daarbij is sprake van een stijging van de deelname aan postinitieel onderwijs in het mbo (BBL), stagnatie in het hbo en daling in het wo. Het aanbod van deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs (bekostigd en aangewezen) neemt af.

Als een van de redenen voor het niet volgen van postinitieel onderwijs wordt 'gebrek aan een geschikte opleiding' genoemd. Dit kan ermee te maken hebben dat het aanbod door de omvang en diversiteit onvoldoende inzichtelijk is voor een deel van de potentiële deelnemers.

Het postinitiële onderwijs is voor bijna 90 procent werkgerelateerd en wordt in belangrijke mate door de werkgever betaald. In veel cao's zijn daarover ook afspraken gemaakt, die gelden voor het merendeel van de werknemers.

De gegevens over de markt voor postinitieel onderwijs laten zien dat grote delen van deze markt naar behoren functioneren. Wel zijn er aanwijzingen dat de werking van de markt ertoe leidt dat voor bepaalde groepen de scholing achterblijft[33]. Dit heeft deels te maken met een achterblijvende vraag en daarnaast speelt een rol dat vraag en aanbod op deelsegmenten van de scholingsmarkt niet goed op elkaar aansluiten. Verder kan worden vastgesteld dat de bijdrage van het kwalificerende onderwijs (postinitieel bekostigd) onder druk staat, vooral ook het hoger onderwijs. Ook zou de transparantie van de markt een probleem kunnen zijn.

---

[33] Zie bijvoorbeeld Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie,* ECBO; Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada (2009) Het belang van scholing, *TvOF*, pp. 45-71; Baarsma, B. (2010) *Vouchers voor vaardigheden: Over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs*, SEO.

Mede gelet op de breed gedragen ambitie dat ons land een plaats verwerft in de top 5 van de kenniseconomieën, betekent dit dat er nog de nodige slagen gemaakt moeten worden, zowel ten aanzien van de deelname als het aanbod van postinitieel onderwijs.

3. Ontwikkeling van de toekomstige behoefte aan postinitiële scholing

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt inzicht te bieden in de *te verwachten* behoefte aan postinitiële scholing in Nederland. Daartoe worden trends en ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn op de mate waarin scholing van werkenden nodig is en op het soort scholing waaraan behoefte bestaat.
Paragraaf 3.2 gaat in op de voorschrijdende globalisering en technologische ontwikkelingen. Paragraaf 3.3 behandelt demografische ontwikkelingen en trends als individualisering en flexibilisering. De verwachte werkgelegenheidsontwikkeling in sectoren en de verschillen tussen sectoren komen aan de orde in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 besluit met conclusies.

3.2 Globalisering en technologische ontwikkelingen

Globalisering en technologische ontwikkelingen gaan gepaard met verschuivingen in de vraag naar producten en daardoor met verschuivingen in de productie- en werkgelegenheidsstructuur tussen en binnen bedrijfstakken. Sommige bedrijven blijven groeien, andere komen in moeilijkheden omdat zij de concurrentie niet meer aankunnen.
Door het open karakter van de Nederlandse economie heeft ons land de afgelopen decennia per saldo geprofiteerd van de globalisering. Door specialisatie in hoogwaardige productie zijn veel banen in de zakelijke dienstverlening gecreëerd. Relatief laagwaardige bedrijfstakken zoals de textiel- en de leerindustrie en de zware scheepsbouw zijn grotendeels verdwenen, voor een deel met behoud van de relatief hoogwaardige onderdelen van deze branches[34]. Daarnaast is in de praktijk ook sprake van verplaatsing van bedrijfsactiviteiten die werkgelegenheid verschaffen aan middelbaar en hoger geschoolden. Verder wordt erop gewezen dat de ICT-revolutie een ontwikkeling teweeg heeft gebracht waarbij sprake is van afsplitsing van taken van functies met het oog op het elders laten verrichten van bepaalde taken[35].

Trendmatig ontwikkelt de Nederlandse economie zich steeds meer in de richting van een diensteneconomie. In de landbouw en de industrie verdwijnen banen en de werkgelegenheid in de dienstverlening groeit per saldo. Nu al wordt meer dan de helft van het inkomen in de dienstensector verdiend. De groeisectoren zijn vooral de (niet-)commerciële dienstverlening en de zorg. De algemene verwachting is dat in het bijzonder de zorgsector nog aanzienlijk zal groeien, als gevolg van de vergrijzing van de bevolking.

De verschuivingen in de productie- en werkgelegenheidsstructuur en veranderingen in de inhoud van functies en beroepen doen een steeds groter beroep op het aanpassingsvermogen van bedrijven en de mensen die daar werkzaam zijn. Bij-, om- en opscholing worden steeds belangrijker. Naast het verwerven van kennis gaat het daarbij ook steeds vaker om het aanleren van vaardigheden. Zo staan soft skills als sociale en communicatieve vaardigheden in steeds meer beroepen hoog aangeschreven.

De voortschrijdende globalisering leidt daarnaast tot een meer internationale arbeidsmarkt met een toenemende concurrentie. De opkomende economieën in Azië en Zuid-Amerika ontwikkelen zich in hoog tempo tot dynamische centra in de

---

[34] SER (2008) Advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen.*
De SER bereidt thans een advies voor over verschuivende economische machtsverhoudingen, naar aanleiding van een adviesaanvraag van het kabinet van 23 mei 2011. Het kabinet heeft de raad gevraagd zich nader te beraden op de betekenis van de dynamiek in de opkomende economieën voor het bedrijfsleven, de arbeidsmarkt en de Nederlandse arbeidsverhoudingen.

[35] Akçomak S., L. Borghans, B. ter Weel (2010) Het draait om de verdeling van taken: een andere kijk op werkgelegenheid, *Me Judice.*

wereldeconomie. In deze snel veranderende en competitieve omgeving is het voortdurend op peil houden van kennis en vaardigheden essentieel.

Kennisintensivering economie
Globalisering en technologische ontwikkelingen dragen op vele manieren bij aan een kennisintensivering van de economie en op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat het gevraagde opleidingsniveau verder zal toenemen (upgrading) en sectoren kennisintensiever worden. Zo verwacht het CPB voor de industrie een verschuiving van een grootschalige maakindustrie naar nichemarkten met kennisproducten, zoals R&D, ontwerp en marketing.

De kennisintensivering komt onder meer tot uitdrukking in de openstaande vacatures. Werkgevers vragen mensen met een hogere opleiding dan oorspronkelijk was vereist.[36] Ook het aanbod van hoger opgeleiden neemt toe. De komende jaren zal het gemiddelde opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking verder stijgen, zij het minder snel dan in de afgelopen decennia.
De behoefte aan hoogopgeleiden en kenniswerkers in al hun verscheidenheid zal blijven toenemen. Een vraag die in dat verband wel wordt gesteld, is in hoeverre ons land nog potentieel heeft om het aandeel van hoogopgeleiden verder te vergroten.

Een ander gevolg van de upgrading van de werkgelegenheid is dat werkenden meer dan in het verleden scholing nodig zullen hebben om hun functie of beroep goed te kunnen blijven uitoefenen en hun werk te behouden. Kennis is niet alleen belangrijk, maar kennis veroudert ook snel. Ook voor werkzoekenden geldt dat op- of bijscholing nodig is om hun opleidingsniveau op peil te brengen of te houden.

Behalve inhoudelijke eisen worden er steeds vaker ook andere eisen aan werkenden gesteld. In veel beroepen zijn sociale en communicatieve competenties de nieuwe regel. Verder wordt erop gewezen dat de werkende van de toekomst niet alleen zal moeten beschikken over de juiste en actuele beroepscompetenties, maar ook over zogeheten metacompetenties die hem of haar in staat stellen om op een efficiënte en effectieve wijze nieuwe en voor de arbeidsmarkt waardevolle kennis en vaardigheden te verkrijgen en om deze in wisselende samenwerkingsverbanden en arbeidsrelaties succesvol te vermarkten en in de praktijk te brengen[37]. Illustratief in dat verband is de zogeheten PROFI-agenda in de metalektro, met een toenemende aandacht voor vijf essentiële gedragsmatige compententies voor werkenden in de sector (zie box).

De PROFI-agenda in de metalektro
Voor het ontwikkelings- en opleidingsbeleid in de metalektro staat – naast het investeren in vaktechnische vaardigheden en de inspanningen om de upgradingsdoelstellingen te realiseren – op de agenda dat metalektrobedrijven inspelen op de toenemende vraag naar allround vakmensen die verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de invulling van hun eigen werkzaamheden. Werknemers moeten voorbereid worden op toekomstige sociale innovaties, zodat deze een goede kans van slagen hebben. Deze sociale innovaties zullen vaak betrekking hebben op het variabel inzetten van technici, projectmatig werken en het samenwerken met andere bedrijven. Dit vereist een toenemende aandacht voor de vijf essentiële gedragsmatige competenties, die we kunnen aanduiden als de *PROFI*-agenda:
- *P*robleemoplossend vermogen
- *R*elatie met klanten
- *O*mgaan met veranderingen
- *F*lexibiliteit
- *I*nitiatief.

Bron: Breugel, G. van, D. Fouarge, A. de Grip, J. van Thor (2011) *Arbeidsmarktmonitor Metalektro: Editie 2011*, ROA-R-2011/4, p. 92 en 93.

De trend van kennisintensivering behoeft dus in die zin aanvulling dat naast het belang van kennis ook de betekenis van competenties groeit (van kennis naar kennis-plus-

[36] Ecorys (2010) *Vacatures nader geanalyseerd*.
[37] Zie: Bourgonje, A. (2008) *Flexibilitijde:. Naar een flexibele arbeidsmarkt in 2020*, p. 57.

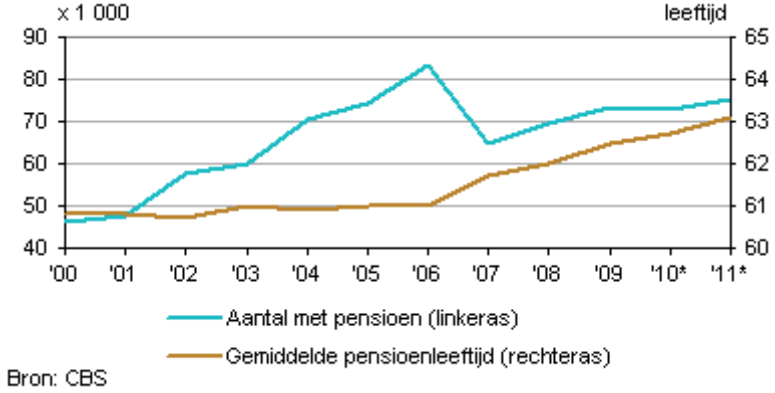
competenties). Ook deze competenties moeten worden onderhouden en aangepast aan de ontwikkeling van de functie.

Bij dit alles moet worden bedacht dat de kennisintensivering van de Nederlandse economie er niet automatisch toe leidt dat mensen met een laag opleidingsniveau aan de zijlijn komen te staan. In elk geval is het aandeel laaggeschoolde arbeid de afgelopen decennia betrekkelijk stabiel gebleven.[38] Ook in de toekomst blijft er vraag naar laagopgeleiden bestaan. Verder zullen door het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid zich kansen aandienen voor laagopgeleiden, waarbij de grotere rol voor vaardigheden die zij reeds bezitten mogelijk juist een positieve rol kan spelen voor hun arbeidsmarktkansen. Zo leiden de vergrijzing van de bevolking en de groei van het aantal tweeverdieners tot meer vraag naar persoonlijke dienstverlening. Daarnaast moet worden afgewacht of de upgrading van kwalificatievereisten zich in hetzelfde hoge tempo zal blijven voortzetten.

3.3 Demografische ontwikkelingen, individualisering en flexibilisering

Meer ouderen op de arbeidsmarkt
Als gevolg van demografische ontwikkelingen veranderen de omvang en samenstelling van de Nederlandse beroepsbevolking. In het bijzonder de veroudering van de beroepsbevolking valt daarbij op. Het aandeel van ouderen op de arbeidsmarkt zal de komende jaren nog verder groeien.
De verhoging van de pensioenleeftijd speelt daarbij een grote rol. Nog niet zo lang geleden was stoppen met werken op een leeftijd van 57, 58 jaar niet ongewoon. De gemiddelde pensioenleeftijd is inmiddels opgelopen naar ruim 63 jaar en het perspectief voor veel werknemers is doorwerken tot 66 of 67 jaar. Daarmee is het verblijf op de arbeidsmarkt in relatief korte tijd met 10 jaar verlengd. Een beleid gericht op duurzame inzetbaarheid (zie hierna) en langer doorwerken is in dat verband van belang.

Figuur 3.1 Aantal werknemers met pensioen en gemiddelde pensioenleeftijd



Bron: CBS

Onderzoek naar de scholingsdeelname door werkenden laat echter zien dat ouderen beduidend minder scholing volgen dan jongeren (zie paragraaf 2.2). Als verklaring voor de lage scholingsdeelname van oudere werknemers wordt er onder meer op gewezen dat zij niet voldoende gestimuleerd worden hun vaardigheden op peil te houden en in te zetten op de meest passende plek. Hierdoor wordt het talent van oudere werknemers onvoldoende benut[39]. Onderzoek van Allen en De Grip (2006) bevat aanwijzingen dat mensen die gemiddeld langer dan dertien jaar in dezelfde baan blijven, zich minder gaan

[38] SCP (2010) *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*.
[39] Zie onder meer Bovenberg, L. [et al.] (2009) Hogere arbeidsparticipatie 55-plussers vereist beter functionerende arbeidsmarkt, *Me Judice*.

scholen[40]. Over de redenen waarom oudere werknemers minder deelnemen aan scholing, zijn de onderzoekers echter niet eenduidig, maar het heeft zowel te maken met de bereidheid van de werkgever om te investeren in scholing van de oudere werknemer als met de bereidheid van de oudere werknemer zelf om de aangeboden scholing te willen volgen. Ook kan het zijn dat ouderen minder behoefte aan scholing voelen omdat zij meer werkervaring hebben dan jongeren[41].

Het groeiende aandeel ouderen in de beroepsbevolking en een langer verblijf van ouderen op de arbeidsmarkt maakt dat het volgen van postinitiële scholing door deze groep en het inrichten van die scholing voor deze groep nadrukkelijk aandacht verdient in het beleid.

Deze ontwikkeling wordt nog versterkt doordat de uitstroom van ouderen die met pensioen gaan, over enkele jaren groter zal zijn dan de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt. Dit leidt tot een krimpende beroepsbevolking. Dat maakt het nodig dat zo veel mogelijk mensen participeren op de arbeidsmarkt en dat zij daartoe ook adequaat zijn toegerust.

Individualisering en flexibilisering
De trends van individualisering en flexibilisering uiten zich op verschillende manieren en op vele terreinen. Voor het thema postinitiële scholing is relevant dat individuen uiteenlopende voorkeuren en wensen hebben, welke deels ook samenhangen met bijvoorbeeld het opleidingsniveau en de levensfase waarin men zich bevindt.

Met de sterk toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen in de afgelopen decennia is een goede combinatie van werk en privé voor steeds meer werkenden belangrijk geworden en is de behoefte aan flexibiliteit daarbij toegenomen. Verder hechten jongere generaties ook meer in het algemeen aan een goede balans tussen werk en privé met mogelijkheden tot een flexibele afstemming van hun activiteiten. In de praktijk gaat het vooral om flexibiliteit ten aanzien van plaats en tijd waarop wordt gewerkt. De snelle ontwikkelingen van informatie- en communicatietechnologie maken dat een andere organisatie van werk naar tijd en plaats ook voor steeds meer producten en diensten mogelijk wordt.

De behoefte aan flexibilisering doet zich ook voor aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De toegenomen economische dynamiek brengt met zich dat ondernemingen snel moeten kunnen reageren en zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dit heeft om te beginnen tot gevolg dat zij meer verwachten van werknemers in termen van inzetbaarheid, veranderingsgezindheid en flexibiliteit. Daarnaast is sprake van een toegenomen inzet van flexibele arbeid om schommelingen in het werk te kunnen opvangen. Het gaat daarbij om flexibele arbeidsrelaties zoals uitzend-, oproep- en invalkrachten en tijdelijke contracten[42]. Ook de opkomst van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) is te beschouwen als een uiting van flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Gezien het toenemende belang van scholing voor alle werkenden, is een aandachtspunt in hoeverre de aard van de arbeidsrelatie van invloed is op de (mogelijkheden tot) scholingsdeelname (zie hoofdstuk 2). In de praktijk blijken personen met een flexibele arbeidsrelatie minder scholing te volgen dan personen met een vast contract[43]. Verder laat de praktijk zien dat onder uitzendkrachten behoefte bestaat om opgedane ervaring

---

40 Allen, J. en A. de Grip (2006) Kennisveroudering, levenslang leren en het risico op verlies van werk, *Mens en maatschappij*.

41 SER (2011) Advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit*, pp. 71 en 27.

42 Zie bijvoorbeeld: SCP (2012) *Vraag naar arbeid 2011*, p. 31 e.v.

43 Córvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, p. 79. Wat de scholingsdeelname van zzp'ers betreft, constateerde de SER in zijn advies *Zzp'ers in beeld* (2010) dat deze achterblijft bij de scholingsdeelname van werknemers met een vast dienstverband.

om te zetten in een diploma of certificaat, met name om zo hun kansen op een vast arbeidscontract te vergroten.

De veranderende samenstelling van de beroepsbevolking (meer ouderen, meer vrouwen, meer allochtonen en arbeidsmigranten, meer hoogopgeleiden) en de variëteit aan arbeidsrelaties en arbeidspatronen leiden tot een grote mate van diversiteit op de arbeidsmarkt. Dit leidt ertoe dat de vraag naar scholing meer heterogeen zal worden. Dit is niet alleen van belang voor de inhoud van de scholing maar ook voor de manier van scholen.

3.4 Werkgelegenheidsontwikkeling in sectoren en beroepen

De toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland is afhankelijk van uiteenlopende factoren en ontwikkelingen. Omdat deze ontwikkelingen met onzekerheden gepaard gaan, is het niet mogelijk harde kwantitatieve uitspraken te doen over de werkgelegenheidsontwikkeling, zeker naarmate de termijn verder weg ligt.

Duidelijk is wel dat globalisering en technologische ontwikkelingen gepaard gaan met verschuivingen in de productie- en werkgelegenheidsstructuur (zie ook paragraaf 3.2). Voor het ontstaan van overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt is daarnaast de vervangingsbehoefte van ondernemingen een belangrijke factor. Doordat de babyboom-generatie de komende jaren de arbeidsmarkt verlaat, ontstaat er een aanzienlijke vervangingsvraag.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid verschilt per sector. Zo krijgen zowel de gezondheidszorg als het onderwijs te maken met een aanzienlijke uitstroom van ouderen en daarmee ontstaat een grote vervangingsvraag. Voor de gezondheidszorg komt daarbij dat de vergrijzing van de bevolking tevens leidt tot een toenemend beroep op de zorg waardoor ook sprake is van een uitbreidingsvraag.

Volgens het ROA ontstaan tot 2016 de meeste baanopeningen door vervangingsvraag. Ten opzichte van de voorgaande jaren is de grootste toename van de vervangingsvraag te verwachten voor de hoger opgeleiden.
De grootste personeelstekorten verwacht het ROA vooral in de techniek, de zorg, het onderwijs en de sector groen. De komende jaren zullen vanuit veel technische en groene opleidingen te weinig schoolverlaters op de arbeidsmarkt instromen om aan de vraag te voldoen.
In de zorg zijn de knelpunten vooral gerelateerd aan de grote uitbreidingsvraag. Dit geldt op alle opleidingsniveaus.
Binnen de technische en industrieberoepen worden zeer grote knelpunten verwacht, zoals ten aanzien van technisch analisten, werktuigbouwkundigen, weg- en waterbouwkundigen en grafische vakkrachten[44].

Voor de 'ambachtseconomie'[45] is vooral de instroom van technici van groot belang. Volgens het EIM-rapport *Arbeidsdynamiek in de ambachtseconomie* over ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde tot 2020 zijn de grootste tekorten te verwachten voor de volgende beroepen:

- middelbare bouwkundige beroepen
- middelbare technisch-(para)medische beroepen
- de hogere bouwkundige beroepen
- hogere overige technische beroepen.

---

[44] ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, p. x-xii.

[45] De term ambachtseconomie is afkomstig van het Hoofdbedrijfschap Ambachten. Gedoeld wordt op de sector binnen de economie waarin vakmensen "met hun geschoolde handen" produceren of diensten verlenen. De ambachtseconomie telt ruim 200.000 ondernemingen met ongeveer 900.000 werkenden. Zie: www.ambachtseconomie.nl.

Verder worden er voornamelijk tekorten voorzien voor de technische beroepen in het middelbare segment.[46]

De RWI wijst er in zijn recente rapport *Sectorale arbeidsmarktinformatie* op dat in de meeste sectoren een groot deel van het personeel een niet-sectorspecifiek beroep heeft, reden waarom het van belang wordt geacht om bij de vervulling van vacatures en bij de plaatsing van werkzoekenden over de sectorgrenzen heen te kijken. Dat geldt volgens de RWI ook voor een groeisector als de zorg. "Waar voor de generiekere functies sectorspecifieke ervaring wordt vereist, kunnen door stage, detachering en specifieke trainingsprogramma's intersectorale overstappen gefaciliteerd worden."[47]

Volgens deze sectorverkenning zijn tekorten vaak geconcentreerd op heel specifieke deelmarkten. Dat roept de vraag op of er binnen sectoren niet veel meer gedaan kan worden aan toeleiding, opleiding en training van personeel voor de tekort-niches waarbij die ook in arbeidsvoorwaardelijke zin extra aantrekkelijk gemaakt kunnen worden. Belangrijke elementen daarbij zijn: (regionale) samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, sectoraal gefaciliteerde doorstroming, door- en opscholing van werkenden en begeleiding, aanpassing en opwaardering van werklozen[48].

3.5 Conclusies

De voortgaande globalisering in combinatie met technologische ontwikkelingen hebben ingrijpende consequenties voor de productie- en werkgelegenheidsstructuur van landen. Trendmatig ontwikkelt de Nederlandse economie zich steeds meer in de richting van een diensteneconomie. Groeisectoren zijn vooral de (niet-)commerciële dienstverlening en de zorgsector.

De verschuivingen in de productie- en werkgelegenheidsstructuur en veranderingen in de inhoud van functies en beroepen doen een steeds groter beroep op het aanpassingsvermogen van bedrijven en de mensen die daar werkzaam zijn. De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt toe. Bijscholing en op- en omscholing worden steeds belangrijker. Naast het verwerven van kennis gaat het daarbij ook steeds vaker om het aanleren van vaardigheden.

Globalisering en technologische ontwikkelingen dragen op vele manieren bij aan een kennisintensivering van de economie en op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat het gevraagde opleidingsniveau verder zal toenemen (upgrading) en dat sectoren kennisintensiever worden.

Kennis is niet alleen belangrijk, maar kennis veroudert ook snel. Werkenden zullen meer dan in het verleden scholing nodig hebben om hun functie of beroep goed te kunnen blijven uitoefenen en hun werk te behouden. Ook voor werkzoekenden geldt dat op-, om- of bijscholing nodig is om hun opleidingsniveau op peil te brengen en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten

Het belang van scholing wordt ook internationaal al geruime tijd onderkend. De scholingsdeelname in Nederland bedraagt nu 16,5 procent (Eurostat-cijfers) en de groei lijkt te stagneren. De verschuivende verhoudingen op de mondiale markten en de economische gevolgen van de financiële crisis maken het meer en meer urgent dat werk wordt gemaakt van scholing.

---

[46] EIM (2011) *Arbeidsmarktdynamiek in de ambachtseconomie: Ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde tot 2020.* Rapport in opdracht van het Hoofdbedrijfschap Ambachten.

[47] RWI (2011) *Sectorale arbeidsmarktinformatie: Overschotten en tekorten Kansen en mogelijkheden: Hoofdlijnenrapport*, p. 41

[48] RWI (2011) *Sectorale arbeidsmarktinformatie: Overschotten en tekorten Kansen en mogelijkheden: Hoofdlijnenrapport*, p. 41.

In dat verband is van belang dat demografische ontwikkelingen ertoe leiden dat Nederland te maken heeft met een verouderende beroepsbevolking, terwijl door verschuiving van de pensioenleeftijd werknemers bovendien langer op de arbeidsmarkt verblijven. Ook als gevolg van het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken zal het aandeel van ouderen op de arbeidsmarkt de komende jaren verder groeien. Onderzoek naar de scholingsdeelname door werkenden laat echter zien dat ouderen beduidend minder scholing volgen dan jongeren (zie paragraaf 2.2).

Van belang is verder dat de trend van individualisering en flexibilisering zich vertaalt in meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Daarbij kan sprake zijn van meer flexibiliteit ten aanzien van tijd en plaats waarop de arbeid wordt verricht. Daarnaast is sprake van een toegenomen inzet van flexibele arbeid om schommelingen in het werk te kunnen opvangen. Het gaat daarbij om flexibele arbeidsrelaties. Ook de opkomst van de zzp'er is te beschouwen als een uiting van flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde kwam, volgen flexwerkers en zzp'ers verhoudingsgewijs minder scholing.

Gezien het groeiende aandeel van ouderen in de beroepsbevolking verdient scholing van deze groep nadrukkelijk aandacht in het beleid, evenals scholing van flexwerkers en zzp'ers.

4. Aangrijpingspunten voor een toekomstgerichte scholingsmarkt

4.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat het belang van scholing groot is en dat dit de komende tijd verder zal toenemen. Een goed opgeleide beroepsbevolking wordt steeds meer bepalend voor de internationale concurrentiepositie van landen en daarmee tevens voor hun welvaart.

Tegen deze achtergrond staat een leven lang leren reeds geruime tijd op de Nederlandse en Europese agenda. De doelstelling van het Nederlandse kabinet is in 2020 een scholingsdeelname van 20 procent te realiseren[49]. Hoewel de Nederlandse scholingsdeelname in internationaal perspectief nog behoorlijk is, lijkt de groei de laatste jaren te stagneren[50]. Naast aandacht voor het belang van scholing in algemene zin, vraagt het toenemende aandeel van ouderen op de arbeidsmarkt in combinatie met een langer verblijf van deze groep op de arbeidsmarkt om extra inspanningen voor scholing en een duurzame inzetbaarheid. Ook andere groepen die in mindere mate aan scholing deelnemen verdienen aandacht in het beleid.

Zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, hebben de raad en de Stichting van de Arbeid de afgelopen jaren diverse aanbevelingen gedaan om de scholing van werkenden te bevorderen. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar mogelijke instrumenten om scholing te stimuleren. Centrale vraag in het voorliggende advies is of de manier waarop in Nederland de scholing van werkenden en werkzoekenden is georganiseerd, voldoende geschikt is om de op ons af komende uitdagingen aan te pakken.

Kijkend naar de gegevens over de huidige markt voor postinitieel onderwijs, is het beeld dat deze markt thans over het geheel genomen behoorlijk functioneert, maar dat de ontwikkelingen die op ons afkomen, noodzaken tot een extra en meer toekomstgerichte (beleids)inzet, zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde. Met het oog hierop bespreekt de raad in paragraaf 4.2 een aantal thema's aan de aanbodzijde. Daarbij gaat hij in op het belang van inzichtelijkheid en de kwaliteit van het onderwijsaanbod en op de rol van EVC. Verder komen onder andere aan de orde een betere benutting van onderwijsvoorzieningen en de meerwaarde van samenwerking tussen private en bekostigde onderwijsaanbieders. De vraagzijde staat centraal in paragraaf 4.3. Daarin staat de raad stil bij het belang van vraagarticulatie en -coördinatie en gaat de aandacht uit naar groepen met een achterblijvende scholingsdeelname. Paragraaf 4.4 gaat in op mogelijke consequenties van dit alles voor de onderwijswet- en regelgeving.

4.2 Aanbodzijde

Zoals aan de orde kwam in hoofdstuk 2, kent de Nederlandse scholingsmarkt gericht op werkenden en werkzoekenden een groot aantal – hoofdzakelijk particuliere – aanbieders.
Het scholingsaanbod is zeer divers en het bestaat overwegend uit non-formeel onderwijs. Bij dit non-formele onderwijs is vaak sprake van maatwerk (dat wil zeggen dat het aanbod is toegesneden op specifieke beroepsaspecten en/of op de wensen van de afnemer). De particuliere aanbieders hebben in de afgelopen jaren laten zien dat zij in staat zijn in veranderende economische omstandigheden in te spelen op een veranderende vraag naar scholing. De raad verwacht dat dit aanpassingsvermogen ook

[49] De doelstelling van 20 procent heeft betrekking op de internationale definitie en moet dus vergeleken worden met de Nederlandse deelname van 16,5% (2010, Eurostat).

[50] De scholingsdeelname blijft daarbij achter bij die van de Scandinavische landen maar is hoger dan die van bijvoorbeeld Duitsland, zie hoofdstuk 2.

naar de toekomst toe zal bijdragen aan een passend aanbod. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van het aanbod en duidelijkheid en zekerheid omtrent de kwaliteit van de aangeboden opleidingen.

Het kwalificerende onderwijs (gericht op het behalen van erkende diploma's) wordt thans vooral door de bekostigde instellingen verzorgd. Daarbij is de vorm waarin dit wordt aangeboden nog maar in beperkte mate afgestemd op postinitiële deelnemers (werkenden en werkzoekenden). Deels hangt dit samen met het wettelijk verplichte diplomagerichte aanbod van het bekostigde onderwijs. De deelname aan kwalificerend postinitieel onderwijs dat wordt verzorgd door bekostigde instellingen voor hoger onderwijs loopt terug (stagnatie hbo, daling wo).

Gezien de te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, wordt in de volgende subparagrafen stilgestaan bij mogelijkheden voor een extra beleidsinzet voor zowel het particuliere als het bekostigde onderwijsaanbod.

4.2.1 Inzichtelijkheid en kwaliteit van het aanbod

Het belang van transparantie en vergelijkbaarheid van opleidingen is onder meer tijdens de hoorzitting die in het kader van de voorbereiding van dit advies is gehouden, naar voren gebracht (zie box). Daarbij is ook gewezen op het belang van kwaliteitsbewaking voor non-formeel onderwijs, zodat meer duidelijkheid ontstaat over de waarde deze opleidingen en van de daar behaalde certificaten en diploma's.

Transparantie en vergelijkbaarheid van steeds groter belang
Transparantie en vergelijkbaarheid van (deel)opleidingen wordt in een markt waarin het aanbod sterk toeneemt en meer divers wordt, van steeds groter belang. Een goed systeem van kwaliteitsbewaking en registratie van opleidingen en diploma's is daarbij noodzakelijk. Het huidige systeem van registratie (Crebo en CPION) is naar onze opvatting daarvoor een goede basis. De veelheid aan opleidingen en de opkomst van het gebruik van internet (E-learning), maakt het noodzakelijk om de kwaliteit van diploma's te garanderen. De snelle aanpassing aan de vraag van de arbeidsmarkt heeft als keerzijde dat de inhoud van opleidingen snel wijzigt en de opleiding in het jaar T+1 een soms heel andere inhoud en waarde krijgt. Kwaliteitsborging en inzicht in de inhoud van opleidingen is noodzakelijk om de blijvende waarde van diploma's en hun onderlinge vergelijkbaarheid te garanderen, voor zowel de werkgever als de werknemer. Het is daarom van belang dat onafhankelijke instituten toezien op de kwaliteit en de waarde van opleidingen en diploma's.

Uit: *Position paper Calibris*

Het grote aantal aanbieders van postinitieel onderwijs en de grote diversiteit onder de aanbieders kunnen op zichzelf genomen leiden tot een onoverzichtelijk aanbod. In dat geval zou de markt niet goed kunnen werken omdat door het ontbreken van goede en toegankelijke informatie over het aanbod, een deel van de potentiële vraag dan niet zal leiden tot een daadwerkelijke vraag. Daarmee zou sprake zijn van marktfalen[51].

Het gebrek aan inzicht in het aanbod kan betrekking hebben op de vele verschillende cursussen en opleidingen die worden aangeboden. Het kan ook het niveau betreffen van die opleidingen en cursussen, de kwaliteit of op de opbrengst ervan. Het niveau geeft daarbij een indicatie of de deelnemer de cursus succesvol kan afronden c.q. of de cursus past bij het niveau van de deelnemer, de kwaliteit heeft betrekking op de relevantie van de cursus (focus, up-to-date, enzovoorts). Goede informatie over niveau en kwaliteit vergroot de kans op een positieve opbrengst en is daarbij dan ook een belangrijke taak voor de scholingsinstituten.

Wat de inzichtelijkheid van het aanbod betreft dient bedacht te worden dat de vrager (de werkgever die de scholing aanbiedt of de individuele vrager) niet de gehele markt

[51] Zie bijv. Baarsma, B. (2010) *Vouchers voor vaardigheden*, pp. 21, 22.

c.q. het totale aanbod behoeft te overzien, maar zich kan beperken tot opleidingen en cursussen die voor zijn branche en voor de beroepen binnen zijn bedrijf (of zijn eigen beroep) relevant zijn.

Inzicht in het aanbod op de markt kan via verschillende mechanismen tot stand worden gebracht.
De eerste is het reglementeren en controleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het formele onderwijs: mbo, hbo en wo. Dit onderwijs is gereguleerd wat onderwijsinhoud en de kwaliteit betreft wordt bewaakt (ministerie OCW (CREBO, CROHO), Inspectie van het Onderwijs, accreditatie (NVAO)). Dit geldt zowel voor het onderwijs dat wordt aangeboden door bekostigde instellingen als voor de erkende opleidingen die private instellingen aanbieden.

Onderstaande box biedt inzicht in andere mogelijkheden voor het inzichtelijk maken van het aanbod en de kwaliteit daarvan. Zo kan op decentraal niveau het aanbod inzichtelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld door beroepsverenigingen, O&O-fondsen en brancheverenigingen. Zij bieden vaak een overzicht van bestaande cursussen naar beroep of functie en onderwerp (en in sommige gevallen ook naar regio), stellen eisen aan bijscholing, werken met eigen opleidingseisen en opleidingen met eigen examens en certificaten.
De aanbieders kunnen hun kwaliteit tonen door zich aan te sluiten bij keurmerken waardoor de gebruiker een indruk krijgt van de kwaliteit. Daarnaast speelt voor aanbieders, zeker aanbieders van korte cursussen, ook het reputatiemechanisme een rol.

Inzichtelijkheid en kwaliteit op de private postinitiële scholingsmarkt
Voor een aantal beroepsgroepen (zoals artsen, verpleegkundigen, architecten, financieel dienstverleners) geldt een wettelijke verplichting tot bijscholing. Andere beroepsgroepen (bijvoorbeeld advocaten, registeraccountants, marketeers) hebben eigen bijscholingseisen geformuleerd. De desbetreffende beroepsverenigingen organiseren soms de desbetreffende scholing zelf of geven informatie over de benodigde scholing en de aanbieders daarvan. Sommigen hebben een eigen certificeringssysteem (bijvoorbeeld Nivra en Nima). De beroepsvereniging speelt in dit geval een belangrijke rol in het qua niveau en kwaliteit waarderen van opleidingen.

Verder spelen branches een rol bij branchecertificaten en branchediploma's die bestaan naast de diploma's van het formele onderwijs en die vaak binnen de branche landelijk erkend zijn. Branchecertificaten zijn veelal delen van formele opleidingen (veelal mbo-1) al dan niet aangevuld met specifieke cursussen (bijvoorbeeld schoonmaakbranche, maar ook lastechnieken). Daarnaast bestaan er ook branchediploma's, bijvoorbeeld voor drogist, pedicures, operators (vapro). Dit zijn diploma's die binnen de branche erkend worden en die te behalen zijn door het volgen van opleidingen en cursussen in aanvulling op of in plaats van het mbo.
Bij de branche- en sectordiploma's speelt de Stichting Examenkamer een belangrijke rol. Deze oefent toezicht uit op zestien particuliere exameninstellingen en voert op verzoek van branches, de overheid of sectoren ook toezicht uit bij examenstelsels (in geval er sprake is van meerdere aanbieders van hetzelfde examen)[52].

Aanbieders kunnen hun kwaliteit ook duidelijk maken door zich aan te sluiten bij een keurmerk of een vergelijkbaar 'waarderingssysteem'. In Nederland werkt bijvoorbeeld de NRTO (de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding) met een gedragscode voor de leden en stelt de VOI (Vereniging voor Opleidingsinstituten voor ICT) kwaliteits- en continuïteitseisen aan de leden. Daarnaast kunnen opleidingsinstituten een Cedeo-erkenning krijgen (Cedeo staat voor Centrum voor documentatie en voorlichting over bedrijfsexterne opleidingen) waarbij de erkenning is gebaseerd op klanttevredenheidsonderzoeken. Ook is er het CRKBO (Centraal Register Kort Beroepsonderwijs) dat instellingen en zelfstandigen erkent en inschrijft in een register als ze aan bepaalde (organisatorische) eisen voldoen[53]. Ook kan gewezen worden op het Centrum voor Post-Initieel Onderwijs Nederland (Cpion) dat o.a. post mbo-, hbo- en wo-opleidingen certificeert. Ten slotte kunnen onderwijsinstellingen zich ook kwalificeren voor een ISO 9001-certificaat, dat aangeeft dat de organisatie en administratie van

[52] Zie *www.examenkamer.nl*

[53] Is een onderwijsinstelling ingeschreven in het register, dan is die instelling daardoor een erkende instelling als bedoeld in de Europese btw-richtlijn. Die richtlijn bepaalt dat niet door de overheid bekostigd beroepsonderwijs met btw belast is, tenzij het wordt gegeven door een instelling die erkend is.

het bedrijf aan de ISO-eisen voldoen.

Los van deze in meer of mindere mate geformaliseerde kwaliteitsduiding wordt kwaliteit ook bewaakt door het zogenoemde reputatiemechanisme. Dit mechanisme is van belang bij producten en diensten waarvan de kwaliteit pas tijdens of na gebruik kan worden vastgesteld (ervaringsgoederen). Het reputatiemechanisme stelt dat mensen en instituties zich 'goed' gedragen omdat 'slecht' gedrag wordt afgestraft met verlies aan reputatie (en aan marktaandeel). Het reputatiemechanisme werkt alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet er sprake zijn van een continuïteitsstreven bij de aanbieder en van meerdere aanbieders (geen monopolie), de kwaliteit moet (kunnen) worden herkend (als de kwaliteit niet wordt herkend heeft het bedrijf wel hogere kosten maar geen grotere omzet) en werkt het mechanisme beter als de vragers/klanten ervaringen uitwisselen.

NLQF

Een recente ontwikkeling is het European Qualifications Framework (EQF) en de Nederlandse pendant daarvan, het Nationaal Kwalificatie Kader (NLQF)[54]. Dit kader is een methode om het aanbod inzichtelijk te maken door het niveau van de verschillende opleidingen vergelijkbaar te maken. Doel is om kwalificatieniveaus (in termen van leerresultaten) van de verschillende kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en een leven lang leren, gelijke kansen in de kennismaatschappij en verdere Europese integratie worden bevorderd. Opleidingen van zowel het formele onderwijs (basisonderwijs tot doctoraat) als van het niet-formele onderwijs (opleidingen aangeboden door private instellingen) kunnen dan nationaal en ook internationaal naar een gestandaardiseerd niveau worden ingedeeld[55].

Met een inschaling in het NLQF wordt de waarde van een non-formele opleiding voor de afnemer inzichtelijk gemaakt zowel wat het niveau van de opleiding betreft als ook naar de waarde van het opleidingsinstituut[56]. Reeds werkenden en hun werkgevers zoeken in veel gevallen specifieke aanvullende kennis en kwalificaties op een bepaald niveau. Inschaling in het NLQF van meer opleidingen naast het formele onderwijs kan de transparantie, de keuzemogelijkheden en de werking van de markt voor postinitieel onderwijs vergroten. Inschaling in het NLQF zegt daarbij iets over het niveau en de kwaliteit van een opleiding, maar is niet hetzelfde als een erkenning van een formele opleiding.
De raad ondersteunt dan ook het NLQF en benadrukt het belang dat het kan hebben in het verduidelijken van het niveau van non-formele opleidingen. De raad onderstreept daarbij het belang van heldere kwaliteitseisen bij inschaling in het NLQF[57].

Vergroting inzichtelijkheid

De raad constateert dat het totale aanbod aan postinitiële cursussen en opleidingen zeer breed en divers is waardoor het op het eerste oog weinig inzichtelijk lijkt. Daarbij moet echter worden bedacht dat werkgevers en werkenden slechts te maken hebben met een bepaald deel van dit aanbod. Zij zullen zich veelal richten op cursussen en opleidingen die gerelateerd zijn aan de sector en het beroep.
Verder wordt vanuit branches, sectoren en beroepsgroepen gewerkt aan vergroting van de inzichtelijkheid van het aanbod. Sommige sectoren en beroepsgroepen kennen van oudsher eigen systemen van opleidingseisen, examinering en landelijk erkende diploma's en certificaten, welke inzicht geven in het aanbod en de kwaliteit.

---

54 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 012 nr. 34 *Aanbieding advies commissie NLQF – EQF met beleidsreactie* 8 juli 2011.

55 Los van kwalitatieve criteria wordt voor private, non-formele opleidingen als ondergrens een leerinspanning of studiebelasting vergelijkbaar met 400 uur gehanteerd. De inschaling is in beginsel 5 jaar geldig.

56 Zie in dit verband Plas, N. van der en J. van Zwieten (2010) *Een Kader dat niet Knelt … een verkenning van non-formele kwalificering in relatie tot een Nationaal Kwalificatiekader (NLQF)*, CINOP.

57 Zie ook NCP-NLQF.

Dit neemt niet weg dat met name kleine bedrijven bij het kiezen van postinitiële opleidingen een gebrek aan transparantie blijken te ervaren.
De raad roept daarom de aanbieders maar met name ook brancheorganisaties, O&O-fondsen en beroepsverenigingen op om nog meer dan nu via zelfregulering te werken aan een inzichtelijk aanbod en een gecontroleerde kwaliteit van dat aanbod.

Wat voorlichting betreft hecht de raad er veel waarde aan om op regionaal niveau een voorziening te hebben die het opleidingsaanbod, ook voor individuele werkenden, duidelijk in beeld brengt en onderwijs en bedrijfsleven met elkaar verbindt. De afgelopen jaren hebben leerwerkloketten, als samenwerkingsverband van gemeenten, onderwijs en UWV, deels publiek gefinancierd, een belangrijke rol gespeeld. Uit recente evaluaties blijkt dat leerwerkloketten op een laagdrempelige wijze informatie en advies aan weten te bieden. Dit heeft onder andere geleid tot 125.000 leerwerktrajecten en EVC-trajecten[58]. In 2012 besluit het kabinet over de positionering en financiering van deze leerwerkloketten vanaf 2013, mede in het licht van de redesign van UWV Werkbedrijf. De raad hecht er daarbij veel waarde aan dat ook in de toekomst in iedere regio een duidelijk aanspreekpunt is waar individuele werknemers en werkzoekenden terechtkunnen met vragen over scholing, ontwikkeling en loopbaanadvies. Deze dienstverlening kan deels digitaal worden vormgegeven, mits er voldoende aandacht is voor de toegang voor personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. De focus zou daarbij kunnen liggen op meer sectoroverstijgende en algemene scholingsmogelijkheden. Dit laatste vanuit de gedachte dat beroeps-, branche- en sectororganisaties meer de nadruk zullen leggen op functie- en sectorgerichte scholing. De overheid dient hiervoor het initiatief te nemen en dit te faciliteren. Deze functie kan gekoppeld worden aan bestaande initiatieven i.c. de (dertig) Werkpleinen.

4.2.2 EVC

Naast formeel en non-formeel leren is informeel leren de derde belangrijke poot van postinitiële scholing en leven lang leren. Met een Ervaringscertificaat van erkenning van verworven competenties (EVC) kan een individu zijn of haar competenties in kaart brengen en door een onafhankelijke instelling laten valideren. Het kan gaan om competenties die zijn verworven door informeel, non-formeel of formeel leren. EVC kan zowel een loopbaandoel (het vergroten van de arbeidsmobiliteit) als een onderwijsdoel (kosteneffectieve scholing) dienen.
In verschillende onderzoeken is geconstateerd dat EVC in de praktijk vooral een stap tot verder onderwijs is geworden. Verder bleek de (wederzijdse) erkenning van verstrekte EVC's beperkt. Behalve door verschillen in opleidingen, wat met name in het hbo speelt, en bewaking van de eigen kwaliteit werd dit mede veroorzaakt door de slechte kwaliteit van de EVC's zoals deze door de Inspectie van het Onderwijs werd geconstateerd[59]. Daarbij moet worden aangetekend dat inmiddels een aantal verbeteringen in gang is gezet.

Het aantal EVC's is de afgelopen jaren gestegen. EVC wordt met name in het mbo gebruikt – in de sectoren administratie en techniek en de niveaus 2 en 3 – en in het merendeel van de gevallen als opstap voor verder onderwijs. Het afnemen van EVC en het aanbieden van onderwijs behoren twee gescheiden en onafhankelijke activiteiten te zijn. Verzilvering van EVC-certificaten vormt daarbij echter vaak een probleem omdat examencommissies (van roc's) het EVC niet of deels niet accepteren.

---

58 Zie Tweede Kamer, 30 012 nr. 36 en bijlage Evaluatie Leren en Werken 2005-2011.

59 Zie bijvoorbeeld: Kans, K, M. Stuivenberg, J. Lubberman (2010) *EVC gemeten: Een onderzoek naar het aantal gerealiseerde EVC in de periode 2005-2009*, ECORYS; Stoel, D. en E. Wentzel (2011) *Beloften, feiten en ongekende mogelijkheden: Onderzoek naar de effecten van EVC*, Samenvatting en beknopt onderzoeksrapport, Profitwise Onderzoek en Advies; Dungen, M. van, B. Marcellis, T. Pijls (2009) *EVC in het mbo: wat gaat goed en wat kan beter?* CINOP; Inspectie van het Onderwijs (2009) *Kwaliteit EVC-procedures in het mbo*; Inspectie van het Onderwijs (2009) *Competent erkend? Over het erkennen van verworven competenties in het hoger onderwijs*.

De raad waardeert de rol die EVC, bijvoorbeeld via cao's, kan spelen in de scholing en mobiliteit van werknemers[60]. Hij stelt vast dat er nieuw onderzoek plaatsvindt naar het functioneren en de kwaliteit van EVC en dat het kabinet wetgeving voorbereidt ter waarborging van de kwaliteit.
Naar het oordeel van de raad vereist handhaving van EVC dat de kwaliteit onomstreden is, dat de aanbieders losstaan van onderwijsinstellingen en dat EVC breed erkend wordt, niet alleen voor verder onderwijs maar ook als 'kwalificatie' op de arbeidsmarkt.

Voordat een EVC-procedure wordt gestart, is het van belang goed na te gaan welk doel wordt beoogd, bijvoorbeeld het verwerven van onderwijsvrijstellingen of het loopbaandoel, om vervolgens te bepalen welke instrumenten het best kunnen worden ingezet.
Voor zover EVC alleen gebruikt wordt als vrijstelling voor verder onderwijs, zijn bestaande vrijstellingsprocedures van onderwijsinstellingen daarvoor wellicht een effectiever en efficiënter middel, omdat de overdraagbaarheid dan geen rol speelt. Wel dient in bestaande vrijstellingsprocedures van onderwijsinstellingen inzichtelijk te zijn op welke wijze de instelling rekening houdt met de eerdere ervaring waaronder EVC-certificaten.
Het arbeidsmarktdoel van EVC kan mogelijk ook verwezenlijkt worden via bijvoorbeeld het Ervaringsprofiel of een e-portfolio. Profiel en portfolio geven werkgever of opdrachtgever wel een inzicht in de opgedane ervaring en de gevolgde scholing, maar waarderen deze niet, zoals dat wel gebeurt bij EVC. EVP en e-portfolio kunnen ook voorafgaand aan EVC worden ingezet.
Branches kunnen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt branchestandaarden ontwikkelen, waarlangs de kennis en kunde van werknemers te toetsen valt en waarmee vervolgens ook een EVC bepaald kan worden.
In elk geval moet ervoor worden gezorgd dat het positieve effect van EVC op het scholingsbeleid niet verloren gaat. De raad vindt het ook daarom van belang dat de overheid ook in de toekomst blijft investeren in het verbeteren van EVC en juicht het toe dat thans wordt gewerkt aan een nieuw convenant met sociale partners.

4.2.3 Betere benutting onderwijsvoorzieningen

In de komende periode zal in veel sectoren sprake zijn van een upgrading van de werkgelegenheid naar bijvoorbeeld mboplus- en hbo-niveau, waardoor de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt[61]. Aan deze vraag zal de komende jaren niet geheel uit nieuwe arbeidsmarktinstroom kunnen worden voldaan, omdat de nieuwe instroom lager is dan het aantal baanopeningen dat ontstaat. Op- en omscholing zullen daarom in belang toenemen[62].
Daarbij is relevant dat Nederland een diplomaland is, in de zin dat functie-eisen vaak sterk zijn verbonden met het niveau van een opleiding[63]. Een grotere transparantie van de behaalde niveaus binnen het non-formele onderwijs door middel van het NLQF kan er naar verwachting op termijn toe leiden, dat op dit punt deels tegemoet wordt gekomen aan die behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Gezien de verwachte behoefte aan opscholing en omscholing van werkenden en werkzoekenden, is het nodig dat bekostigde én private onderwijsaanbieders (erkende opleidingen) zich inspannen om het gewenste aanbod te leveren. In dit verband kan gewezen worden op het *Hoofdlijnenakkoord OCW – NRTO* waarin afspraken zijn

---

60 Kenniscentrum EVC; Stichting van de Arbeid (2011) *Naar goede afspraken over EVC in de cao*.
61 RWI (2011) *Hoofdlijnenrapport Sectorale arbeidsmarktinformatie: Overschotten en tekorten, Kansen en mogelijkheden*.
62 ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, p. x, xi.
63 Zie ook: SER (2011) Advies *Werk maken van baan-baan mobiliteit*, p. 77.

gemaakt over onderwijskwaliteit, kwaliteit van docenten en transparantie en voorlichting en over met name het aanbod van Ad-opleidingen door private onderwijsinstellingen[64]. Voor zover op- en omscholing worden gekoppeld aan erkende diploma's (mbo, hbo en wo), kunnen ook roc's, hogescholen en universiteiten, binnen hun wettelijke grenzen, een grotere rol spelen dan nu het geval is. Het ligt in de rede om de bestaande expertise en infrastructuur van het bekostigde onderwijs optimaal te benutten om in de toenemende vraag naar op- en omscholing te voorzien. Dit zoals gezegd naast en zo mogelijk in samenwerking met het private aanbod van erkende opleidingen, zodat de sterke kanten van het bekostigde en het private onderwijs elkaar aanvullen en versterken.

Van het totale aantal deelnemers in het bekostigde onderwijs (circa 1,5 miljoen in mbo, hbo en wo) zijn circa 130.000 'postinitiële' deelnemers. Deze deelnemers maken in de praktijk gebruik van het onderwijs zoals dat is ingericht en toegesneden op jongeren.

> "Zowel voor het mbo als het hbo en wo geldt dat (met uitzondering van de studiefinanciering) geen onderscheid wordt gemaakt in wet- en regelgeving en bekostiging tussen onderwijs aan reguliere jonge studenten en onderwijs aan volwassenen. Tegelijkertijd is bekend dat het verzorgen van onderwijs aan volwassenen andere eisen stelt aan de instellingen dan het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen."[65].

Bekostigde onderwijsinstellingen zouden verder beter rekening moeten houden met volwassen leerlingen en studenten, aansluiten bij hun wensen en met name hun ervaring. Het gaat dan vooral om werkenden (en werkzoekenden) die nog niet eerder een dergelijke opleiding hebben gevolgd ('tweedekansonderwijs') of om studenten die een opleidingen volgen voor tekortfuncties in sectoren als de zorg en het onderwijs alsmede bèta en techniek, en die zo hun positie en mogelijkheden op de arbeidsmarkt willen versterken[66]. De gewenste efficiëntere inzet geldt zowel voor het mbo als het hbo en wo (zie hierna). Private aanbieders zouden meer dan nu hun aanbod moeten inzetten op het volgen van volledige opleidingen en het behalen van een diploma.

Masterplan Bèta en Technologie
De negen topsectoren hebben in relatie tot de human capital agenda's een Masterplan Bèta en Technologie opgesteld met vier speerpunten. Speerpunt 3 'Binden, boeien en ontwikkelen van bèta en technische mensen' heeft betrekking op postinitieel onderwijs.

Het kabinetsbeleid zet in op de topsectoren vanwege hun grote economische belang, werkgelegenheid, groeikansen en innovatiekracht. Groei en innovatie vragen in het gehele spectrum van (v)mbo, hbo en wo mensen die opgeleid zijn in de bètadisciplines en voldoende technische kennis en competenties hebben. Zonder voldoende goed opgeleide mensen zullen de investeringen van bedrijven en overheden in de innovatiecontracten onvoldoende rendement opleveren. De topsectoren staan achter het Masterplan omdat zij hun Innovatieagenda's niet kunnen realiseren zonder voldoende goede mensen.

Het Masterplan benoemt activiteiten die de negen topsectoren samen willen aanpakken om de 'vijver' van bèta- en technisch geschoolde mensen kwantitatief en kwalitatief voldoende groot te maken.

Naast meer instroom is een noodzakelijk (en direct effectief) middel om bèta- en technologiemensen te behouden voor de topsectoren te zorgen dat zij gemotiveerd blijven, zich kunnen blijven ontwikkelen en goede loopbaanperspectieven hebben. Sleutelbegrippen zijn sociale innovatie, goed werkgeverschap, investeren in personeel en duurzame inzetbaarheid van medewerkers in alle leeftijden en loopbaanfasen. Dit vraagt onder meer om het faciliteren van employability, het structureel invoeren van life long learning, maatwerk in relatie tot employability en uitbreiden van loopbaanvarianten (onder andere gericht op het doorgeven van kennis en ervaring).

---

64 Zie *Hoofdlijnenakkoord OCW – NRTO* d.d. 13 januari 2012.

65 Zie Tweede Kamer, 30 012 nr. 19, Beleidsreactie op de Verkenning van de Onderwijsraad 'Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen', p. 7, 8.

66 Hier wordt verwezen naar de regel dat een student voor de eerste bachelor en eerste master kan studeren tegen het wettelijk collegegeld, waarbij het wettelijk collegegeld in bijzondere omstandigheden ook kan gelden voor een tweede bachelor of master (in onderwijs en zorg).

Het technisch onderwijs op alle niveaus moet flexibeler werken om te voldoen aan de groeiende vraag naar scholing (*life long learning*) in de topsectoren.
Concreet worden genoemd "Goede scholingsfaciliteiten en toegankelijkheid van kennisinstellingen, flexibilisering mbo- en hbo-onderwijsaanbod; vergroot benutting van mbo- en hbo-onderwijsaanbod door bedrijven, ontwikkelen van onderwijsmodules (Minors) mede gericht op de vraag op de arbeidsmarkt, ontwikkelen/ verder uitrollen duale AD-trajecten, mogelijk via e-learning, specifieke businessopleidingen (met cross sectorale focus) voor topsectoren ontwikkelen".

Bron: Masterplan Bèta en Technologie, *Naar 4 op de 10: Meer technologietalent voor Nederland*, februari 2012.

Middelbaar beroepsonderwijs

Mbo'ers vormen in Nederland een omvangrijk en belangrijk deel van de beroepsbevolking. De toekomstige behoefte aan een hoger opgeleide beroepsbevolking omvat nadrukkelijk ook mbo'ers. Zij zijn van groot belang in techniek en industrie, zorg, onderwijs en landbouw. In deze sectoren worden tekorten voorzien die niet geheel zijn op te vullen door nieuwe aanwas[67]. Opscholing van werknemers naar mbo-niveau en naar een hoger mbo-niveau is dan een middel om nijpende tekorten te voorkomen.

In het mbo is het gebruik van de onderwijsfaciliteiten voor postinitieel onderwijs gericht op opscholing de afgelopen jaren fors gestegen: het aantal deelnemers, overwegend beroepsbegeleidende leerweg, steeg van ongeveer 45.000 in 2005-2006 tot bijna 61.000 in 2010-2011. Het merendeel van de deelnemers behaalt het diploma en draagt zo bij aan een versterking van de arbeidsmarkt[68]. De toename vormde voor het kabinet aanleiding tot de zogenaamde 30+ maatregel, waarbij enerzijds het gebruik van het bekostigd mbo voor postinitieel onderwijs is ingeperkt en anderzijds het curriculum wordt aangepast aan de ervaring van 30-plussers (zie box)[69].

Mbo 30+ maatregel*
Het nieuwe onderwijsarrangement voor 30-plussers in het mbo ziet er als volgt uit:

- Het arrangement geldt alleen voor studenten die de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgen.
- De opleidingen worden in duur verkort zonder dat dit ten koste gaat van de beroepsgerichte vakken (vanwege de (werk)ervaring van de studenten).
- Het inkorten van de opleidingsduur mag niet ten koste gaan van de waarde van het diploma. Dat betekent dat aan alle eisen van het kwalificatiedossier moet worden voldaan met uitzondering van het onderdeel burgerschap. Dit is niet verplicht voor 30+ studenten.
- De publieke bekostiging voor studenten vanaf 30 jaar en ouder wordt begrensd en de bekostiging van studenten van 30 jaar en ouder geldt voor maximaal 2 jaar. Met de huidige prijs per student betekent dit een bekostiging van 47.000 leerplaatsen per jaar, hetgeen met de duurverkorting neerkomt op 60.000 leerlingen per jaar[70]. De Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven zal betrokken worden bij het vaststellen van het aantal leerplaatsen per economische sector (eens in de drie à vier jaar) als er sprake is van een overschrijding.
- Het cursusgeld voor leerlingen van 30 jaar en ouder wordt verhoogd tot 1261 euro (nu bedraagt dat 216 euro voor niveau 1 en 2 en 524 euro voor niveau 3 en 4). Argument voor deze verhoging is dat in Nederland een leven lang leren primair de verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers en dat de opbrengsten daarvan ook vooral bij hen terechtkomen.
- Studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) worden niet langer bekostigd.
- Werkgevers krijgen een aanvulling op de fiscale afdrachtvermindering BBL (van 625 euro) als zij een substantieel deel van het cursusgeld (minimaal 1000 euro) van de leerling overnemen.

* Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33200 nr. 1 e.v. *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het invoeren van een nieuw arrangement voor de bekostiging van het beroepsonderwijs voor deelnemers van 30 jaar en ouder*.

---

67 ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, ROA-R-2011/8, p. xii, xiii.

68 Fleur, E. (2011) *De deelname van dertigplussers in het mbo-onderwijs: de sectoren Techniek, Economie&Handel, Zorg&Welzijn, en Landbouw*, ECBO.

69 Tweede Kamer (2011) 31 524 nr. 89.

70 In het studiejaar 2010-2011 telde het mbo-bbl 61.000 leerlingen van 30 jaar of ouder.

De 30+ maatregel leidt ertoe dat voor het mbo op een aantal punten onderscheid ontstaat tussen onderwijs aan reguliere jonge studenten en onderwijs aan volwassenen.

De (voorgenomen) aanpassing van het curriculum voor 30-plussers in het mbo-bbl en de inkorting van de studieduur (waarbij de waarde van het diploma gelijk blijft) maakt het interessanter voor werkenden en werkgevers. Het op latere leeftijd alsnog behalen van een mbo-diploma of het opwaarderen van dat diploma komt daarmee binnen het bereik van meer werkenden en werkgevers (opscholing van het personeelsbestand). De voorwaarde hiervoor is het kunnen benutten van EVC en de ontwikkeling van een aanbod gericht op de behoeften van werkenden/werkzoekenden. Dit sluit aan bij de opvatting van de raad dat het bekostigd onderwijs beter benut kan worden. Het biedt tevens mogelijkheden voor het erkende, private aanbod[71].

De raad stelt vast dat de maatregel voor de doelgroep tevens beperkingen inhoudt voor de deelname aan postinitieel onderwijs bij een bekostigde mbo-instelling, zoals de stopzetting van de bekostiging van de beroepsopleidende leerweg voor 30-plussers. Voor de beroepsbegeleidende leerweg wordt het aantal (bekostigde) leerplaatsen voor 30-plussers beperkt en gaat een leeftijdsafhankelijk, hoger cursusgeld gelden.

De raad adviseert het kabinet om de gevolgen van deze maatregel nauwgezet te volgen, met name ten aanzien van mogelijke effecten voor de arbeidsmarkt. Zo zou een mbo-traject bereikbaar moeten blijven voor werknemers/werkzoekenden zonder startkwalificatie die daarmee hun positie op de arbeidsmarkt willen versterken.

Een ander relevant punt voor werkenden is dat er geen onderwijs op maat meer kan worden geboden doordat de deelkwalificaties bij de invoering van de nieuwe competentiegerichte mbo-opleidingen zijn komen te vervallen. Juist nu de publieke bekostiging van deze opleidingen vanaf 2013 voor leerlingen van dertig jaar en ouder wordt beperkt tot twee jaar bbl, is het van groot belang dat de Erkenning van Verworven Competenties (EVC) binnen het beroepsonderwijs adequaat wordt geregeld. De combinatie van leren en werken, waarin werknemers slechts beperkte tijd wordt geboden om hun mbo-diploma te halen, kan alleen slagen wanneer datgene wat betrokkenen al beheersen niet nog eens in de opleiding wordt onderricht. Thans vindt overleg plaats tussen het georganiseerde bedrijfsleven en het mbo om hiervoor, binnen de kwalificatiestructuur, een oplossing te vinden.

Tot slot geldt ook voor roc's en private aanbieders van beroepsonderwijs dat zij meer kunnen samenwerken door bijvoorbeeld de beschikbare infrastructuur van roc's beter te benutten.

Hoger onderwijs

In hoofdstuk 2 kwam aan de orde dat Nederland in internationaal perspectief achterblijft wat de deelname betreft van volwassenen aan het hoger onderwijs. In Denemarken, Zweden, de Verenigde Staten en ook het Verenigd Koninkrijk is de deelname van 30-plussers aan het hoger onderwijs aanmerkelijk hoger dan in Nederland[72].

Ook blijkt de deelname aan bekostigd deeltijd hoger onderwijs in Nederland te stagneren en duidelijk achter te blijven bij de deelname aan het voltijd hoger onderwijs. Het aantal deeltijdstudenten in het hoger onderwijs bedroeg in 2010 ongeveer 75.000 terwijl het aantal voltijdstudenten 570.000 bedroeg. Ongeveer 44.000 deeltijdstudenten zijn 30 jaar of ouder.

---

[71] Ook de erkende, private opleidingen hoeven voor de categorie 30+ het onderdeel burgerschap niet aan te bieden.

[72] In Nederland ligt vanwege de gerichtheid van het onderwijs op jonge studenten ook de leeftijd waarop een groot deel van de eerstejaars is ingestroomd aanmerkelijk lager dan in andere landen. Zie CBS (2011) *Jaarboekonderwijs in cijfers 2011*, p. 219.

Het aanbod van deeltijd hoger onderwijs is eveneens teruggelopen. Verder zijn zowel de deelname als het aanbod (ook het private aanbod) geconcentreerd in een beperkt aantal opleidingsgebieden[73].
Naar de redenen voor de terugloop in deelname en aanbod van het bekostigde onderwijs is, voor zover bekend, geen onderzoek gedaan. Voor de terugloop van de vraag worden wel als oorzaken genoemd dat het onderwijs te weinig is toegespitst op volwassenen, dat het onvoldoende aansluit op de werksituatie en dat het onvoldoende flexibel is, waarbij ook de kosten een rol kunnen spelen. Aan de terugloop van het aanbod lijkt een samenstel van factoren ten grondslag liggen, waaronder (tentatief): te geringe deelname, gebrek aan rendement, invlechten in het voltijdaanbod en ook het samenvoegen van opleidingen.

De raad vindt de terugloop zorgelijk. Hij wijst erop dat voor de komende jaren de behoefte aan hoger opgeleiden blijft toenemen en dat in relatie daarmee de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden beter zal zijn dan die van lager opgeleiden. Deze toenemende behoefte aan hoger opgeleiden wordt zowel internationaal (EU, OECD, Cedefop) als nationaal onderkend. De raad is van oordeel dat voor de verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking niet alleen een beroep gedaan moet worden op instromers op de arbeidsmarkt, maar dat ook gebruik gemaakt moet worden van het potentieel in de huidige beroepsbevolking. Deeltijdonderwijs is een vorm van onderwijs die voor het op- en omscholen van de potentiële beroepsbevolking geschikt is omdat het zich in beginsel goed laat combineren met werk.

Kabinetsvoornemens deeltijd hoger onderwijs
De raad constateert dat het kabinet onlangs beleid heeft aangekondigd voor deeltijd hoger onderwijs, mede naar aanleiding van de terugloop in het aanbod en de deelname[74]. Het kabinet beoogt onder meer de flexibiliteit van het deeltijd hoger onderwijs te versterken door op termijn vraagfinanciering in te voeren, in de vorm van beurzen gericht op prioritaire sectoren (sectoren waarin sprake is van knellende tekorten zoals bijvoorbeeld de maatschappelijke sectoren onderwijs en zorg, en de topsectoren) en specifieke doelgroepen. Daarbij gaat het volgens het kabinet om het anders en meer doelgericht inzetten van de bestaande rijksbekostiging voor deeltijdonderwijs.
De invoering van vraagfinanciering in de vorm van beurzen vraagt volgens het kabinet zorgvuldige voorbereiding en aanpassing van wetgeving. Het kabinet zal eind 2013 nadere voorstellen doen voor de uitwerking van vraagfinanciering en daarover rapporteren aan de Tweede Kamer. Invoering zou dan niet eerder dan met ingang van het studiejaar 2017/2018 kunnen plaatsvinden.

De raad stelt met het kabinet vast dat het bij dit beleidsvoornemen gaat om een grote wijziging in het hoger onderwijs. Als hij daartoe aanleiding ziet zal de raad daarover zijn oordeel kenbaar te maken wanneer meer duidelijkheid bestaat over de invulling van het kabinetsvoornemen voor aanpassing van de financiering van deeltijd hoger onderwijs.
In het hierna volgende gaat de raad nader in op de rol van het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs en de Open Universiteit, uitgaande van de huidige bekostigingsstructuur.

---

[73] Zie bijlage 3 de tabellen 2.10 en 2.11 plus tekst en SEO (2012) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*, p. 11 e.v.
[74] Tweede Kamer (2011-2012) 31288 nr. 285, Deeltijd hoger onderwijs.

Hoger beroepsonderwijs

De belangstelling van deelnemers en aanbieders voor (bekostigd) hbo-deeltijdonderwijs kan worden vergroot, zo blijkt uit de resultaten van de 'tijdelijke stimuleringsregeling leven lang leren in het hbo'[75]. Succesfactoren daarbij zijn:

- flexibilisering van het onderwijs naar inhoud (aansluiting op verworven competenties) en naar vorm en organisatie (modularisering, werkplekleren, e-learning, blended learning, on line education en dergelijke)[76];
- co-makership, samenwerking met bedrijven en instellingen bij vraaggerichte vormgeving en organisatie;
- verbinding van LLL-dienstverlening met dienstverlening in het kader van praktijkgericht onderzoek en innovatie.

Verder blijkt dat de hogescholen – door deze regeling – de organisatie en kwaliteitsverbetering van deeltijdonderwijs beter, efficiënter en effectiever hebben aangepakt en hun externe oriëntatie hebben versterkt.

Toegankelijk, kort en bruikbaar

Een resultaat van de tijdelijke stimuleringsregeling Leven Lang Leren in het hbo is de associate degree Technische Bedrijfskunde. Deze is ontwikkeld door Fontys in samenspraak met DAF en verschillende branches. De opleiding is bedoeld voor technische medewerkers die willen doorgroeien en willen leren over hun eigen sector en specialisme heen te kijken. Dat houdt in dat de opleiding zich behalve op techniek, ook richt op de pijlers mens, organisatie en economie. Flexibiliteit en toepasbaarheid in de praktijk zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.
De deelnemers ervaren het samenwerken met studiegenoten als zeer positief, evenals nieuwe vakken zoals psychologie en organisatiekunde. Daarbij geven ze aan dat een opleiding van twee jaar goed te overzien is. Het zijn wel zware jaren omdat naast een voltijdbaan ruim twintig uur per week aan de studie wordt besteed.

Bron: *hbo4life: Flexibel leren voor professionals* (brochure, 2011)

De raad bepleit dat de ervaringen en expertise die deze hogescholen hebben opgedaan met het verbeteren van deeltijdonderwijs, beschikbaar komen en blijven voor andere aanbieders van hoger onderwijs. Hogescholen kunnen dan bezien hoe een dergelijke aanpak kan leiden tot een verbetering van hun aanbod aan deeltijdonderwijs. Deeltijdonderwijs kan daarbij ook een onderdeel zijn van de profilering van de instellingen voor hoger onderwijs, zoals ook door de raad bepleit in het kader van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs[77].
Daarnaast kan deeltijdonderwijs een rol spelen in het topsectorenbeleid. De SER is van mening dat de human capital agenda's ook moeten leiden tot extra aandacht voor een aanbod aan postinitiële scholing, om zo scholingsmogelijkheden te creëren ten behoeve van een aantrekkelijk beroepsperspectief in deze sectoren. Dit geldt niet alleen voor masters in het hbo en wo, maar ook voor mbo- en Ad-opleidingen (associate degree). Daar waar het bij de uitwerking van de human capital agenda's gaat om arbeidsvoorwaardelijke afspraken of eventuele inzet van O&O-fondsen, is betrokkenheid van de betrokken vakorganisaties vanzelfsprekend.

Het pleidooi van de raad voor hbo-deeltijdonderwijs impliceert niet dat elke instelling voor hoger onderwijs ook aanbieder van deeltijdonderwijs behoeft te zijn. De macrodoelmatigheid van deeltijdonderwijs kan, mede gelet op de moderne mogelijkheden van communicatietechnologie en andere vraagpatronen, op een andere wijze beoordeeld worden dan de macrodoelmatigheid van het voltijdonderwijs.
Ook meent de raad dat bij het aanbod en de bekostiging daarvan rekening gehouden kan worden met voorzienbare schaarste op de arbeidsmarkt. Dit sluit aan bij de

[75] Aan deze regeling is in 2010 en 2011 meegedaan door 7 hogescholen. Zie ook de door deze 7 hogescholen uitgegeven brochure *hbo4life: Flexibel leren voor professionals* (2011).

[76] Het ontbreken van een dergelijke flexibiliteit wordt vaak genoemd als reden voor de terugloop in deelname.

[77] Profilering is inmiddels een gezamenlijke doelstelling. Zie 'Hoofdlijnenakkoord OCW – HBO-Raad' d.d. 12 december 2011.

Strategische Agenda Hoger Onderwijs, waar wordt aangegeven dat er meer ruimte komt voor deeltijdaanbod in sectoren waarin dit nodig is[78].

In relatie tot het deeltijdonderwijs (zowel hbo als wo) vraagt de raad hier aandacht voor de langstudeerdersmaatregel. Er zijn aanwijzingen dat met een verbeterd c.q. beter toegesneden aanbod (zie hiervoor) de studieduur van een deeltijdopleiding niet langer hoeft te zijn dan van een voltijdopleiding. Dit zal echter niet bij alle opleidingen het geval kunnen zijn. De raad denkt daarbij in het bijzonder aan de deeltijdlerarenopleiding. De lerarenopleidingen kennen veel deeltijdtrajecten met in opzet een langere studieduur dan de voltijdvariant. Zo kent het hbo veel deeltijdmasteropleidingen die uitgaan van 90 EC (studiepunten) in een driejarig traject. Momenteel zijn er alleen al 9000 studenten in het hbo die een onderwijsmaster in deeltijd volgen. Ongeveer 1600 studenten worden in het hbo opgeleid voor docent met een eerste graadsbevoegdheid. Studenten in deze trajecten hebben met de huidige langstudeerdersmaatregel geen enkele uitloopmogelijkheid[79]. Daarmee kan deze maatregel conflicteren met het beleid dat het opleidingsniveau van leerkrachten wil verhogen (onder meer lerarenbeurs), terwijl de maatregel ook niet bijdraagt aan het verminderen van de voorziene tekorten in het onderwijs. Daarenboven is de raad van mening dat de langstudeerdersmaatregel niet negatief mag uitwerken op niveau en kwaliteit van de deeltijdopleidingen.

Het kabinet kondigt in zijn recente brief over deeltijd hoger onderwijs[80] een maatregel aan waardoor deeltijdstudenten die te maken krijgen met de langstudeerdersmaatregel, in aanmerking kunnen komen voor financiële compensatie vanuit de profileringsfondsen van de instellingen. Het betreft een tijdelijke (overbruggings)maatregel. Het kabinet gaat er vanuit dat op de langere termijn, bij de invoering van vraagfinanciering (zie hiervoor) de langstudeerdersmaatregel niet meer van toepassing is op deeltijdstudenten. Verder gaat het kabinet ervan uit dat instellingen zich inspannen om, voor zover mogelijk, de geprogrammeerde studieduur beter te laten aansluiten op de nominale studieduur.

De brief van de staatssecretaris vermeldt dat een beroep op de overbruggingsmaatregel ook kan worden gedaan door deeltijdstudenten die vanwege problemen als gevolg van de studeerbaarheid van het opleidingsprogramma langstudeerder zijn. De raad gaat er vooralsnog vanuit dat hiermee de door hem geconstateerde spanning tussen deeltijdonderwijs en de langstudeerdersmaatregel wordt weggenomen.

In het kader van de toegankelijkheid wijst de raad op zijn advies *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*. Daar pleitte hij ervoor om het collegegeldkrediet en de studiefinanciering beschikbaar te stellen voor studenten van 30 jaar en ouder en de aftrekbaarheid van studiekosten te verruimen, zodat de financiële drempels van studeren op latere leeftijd worden verminderd. Ook pleitte hij ervoor de beschikbaarheid van (boven)sectorale scholingsbeurzen zoals de lerarenbeurs vanuit de overheid te stimuleren[81].

Tot slot vraagt de raad aandacht voor de rol die de associate degree (Ad) kan spelen bij de scholing van werkenden. Het aanbod van en de deelname aan dit type opleiding zijn inmiddels aan het stijgen en de Ad wordt een regulier onderdeel van het hoger beroepsonderwijs. Uit de evaluaties van de eerdere Ad-pilots blijkt dat de programma's voorzien in een behoefte. De korte duur is aantrekkelijk voor werkenden en voor (verder

---

78 Tweede Kamer (2011) 31 288 nr. 194, bijlage, p. 43.

79 In samenloop met de lerarenbeurs heeft de invoering van de langstudeerdersmaatregel forse financiële consequenties voor (met name de huidige) studenten. Zie bijv.: Brief van CNV Onderwijs aan de Tweede Kamer d.d. 28 november 2011 (*www.cnvo.nl*). Zie ook de brief van de Eerste Kamer aan de staatssecretaris van OCW d.d. 24 januari 2012.

80 Tweede Kamer (2011-2012) 31288 nr. 285, deeltijd hoger onderwijs.

81 Zie ook SER (2011) *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenscha*p, p. 21 en 33.

studerende) mbo'ers. Ook werkgevers hebben behoefte aan de Ad en afgestudeerden vinden een baan waar ze tevreden mee zijn[82]. Deze leerroute kan een duidelijke rol gaan spelen in het upgraden van werkenden. Het is nu aan de onderwijsaanbieders (hbo, mbo en private aanbieders) en het georganiseerde bedrijfsleven om deze nieuwe onderwijsvorm gezamenlijk goed in te vullen[83].
Eveneens wijst de raad op de bekostigde professionele masters, die vooral gericht zijn op werkenden. Daarvoor komt extra ruimte waarbij wel de arbeidsmarktvraag (gerelateerd aan de topsectoren) een belangrijke rol speelt, evenals het bestaande private aanbod en het wo-masteraanbod[84].

Wetenschappelijk onderwijs
In het wetenschappelijk onderwijs is de deelname aan deeltijdonderwijs in de afgelopen twee decennia met ongeveer een derde teruggelopen. Ook het aanbod is verminderd (zie hoofdstuk 2).

Het meer toesnijden van het deeltijdonderwijs op postinitiële deelnemers, zoals in het hbo, kan wellicht ook in het wo voor een aantrekkelijker aanbod zorgen. Gezien het feit dat het gevraagde opleidingsniveau in de toekomst verder zal toenemen en sectoren kennisintensiever worden, bepleit de raad dat universiteiten bezien of en hoe de positie van het universitaire deeltijdonderwijs versterkt kan worden. Dit zowel in het kader van de profilering (in het aanbod) van universiteiten als in relatie tot de human capital agenda's van de topsectoren.

De raad kan zich voorstellen dat een samenwerking tussen OU (Open Universiteit) en universiteiten via blended learning (een combinatie van on line leren en contactonderwijs) tot een breder, efficiënter en voor de toekomstige arbeidsmarkt relevanter aanbod van de betrokken onderwijsinstellingen kan leiden.

Open Universiteit
Binnen het wetenschappelijk onderwijs neemt de Open Universiteit een bijzondere plaats in omdat zij is ingesteld op afstandsonderwijs. Daarbij ligt de oorsprong van de OU in het bieden van (bekostigd) tweedekansonderwijs op universitair niveau (zonder eisen te stellen aan de vooropleiding) - het betreft dus bijna per definitie postinitieel onderwijs. In de praktijk wordt de OU in beperkte mate gebruikt als tweedekansonderwijs en vooral voor bijscholing of aanvullende scholing (via vooral modules en korte trajecten) door mensen met een diploma hoger onderwijs. Via onderzoek heeft de OU grote (en erkende) deskundigheid opgebouwd op het gebied van onderwijstechnologie, onderwijsinnovatie en afstandsonderwijs en werkplekleren.

In het kader van de gedachtevorming over de toekomst van de OU zijn twee modellen geschetst[85]. In het competitiemodel zoekt de OU naar een eigen markt en is de overheidsbekostiging bijvoorbeeld gericht op bepaalde doelgroepen of gekoppeld aan de afwezigheid van alternatief aanbod. In het samenwerkingsmodel is de deskundigheid van de OU een inbreng in de samenwerking met andere aanbieders van hoger onderwijs.

De raad onderschrijft de uitgangspunten van de staatssecretaris van OCW voor de toekomstige positie van de OU, namelijk dat de OU een belangrijke stimulerende en faciliterende rol kan vervullen bij de ontwikkeling van een leven lang leren. De raad is van mening dat de OU in elk geval een aanvullende rol kan spelen waar sprake is van

---

82 SEO (2011) *Monitor Associate degree 2006 – 2010: Eindevaluatie*. Daarbij zij aangetekend dat er vanuit de hbo-instellingen twijfel is over de Ad-opleiding. Zie: Advies van de Commissie voor een Aanpak definitieve invoering Associate degree, bij TK (2011-2012) 31 288 nr. 249.

83 Zie ook: TK (2011-2012) 31 288 nr. 249 Beleidsreactie advies commissie Associate degree.

84 Tweede Kamer (2011) 31 288 nr. 194, bijlage, p. 35.

85 Zie Tweede Kamer, 2011-2012, 31 288 nr. 251 (Beleidsreactie OU) en *Towards a sustainable future for the Open University in a changing lifelong learning market,* Review of the OU Institutional Plan 2011-2015.

een tekortschietend betaalbaar en toegankelijk privaat of bekostigd aanbod. Daarnaast acht de raad het van belang dat de OU haar deskundigheid op het gebied van afstandsonderwijs en flexibel onderwijs samen met andere aanbieders van hoger onderwijs (bekostigd en privaat) inzet voor de verdere ontwikkeling van onderwijsinnovatie, afstandsleren, blended learning, werkplekleren en verdere en betere benutting van open Educational Resources (zie hierna). Deze nieuwe ontwikkelingen kunnen een leven lang leren een nieuwe impuls geven en dat geldt zeker ook voor postinitieel onderwijs in de zin van dit advies.

Level playing field
Wat de gelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde instellingen en private aanbieders betreft, richt de raad zich hier op het private aanbod van bekostigde aanbieders (contractonderwijs) in relatie tot het aanbod van private onderwijsaanbieders.

Voor contractactiviteiten van het hoger onderwijs heeft de raad in 1999 voorwaarden geformuleerd, die ook voor het middelbaar beroepsonderwijs toepasbaar zijn. Hij acht het daarbij essentieel dat[86]:
- de uitvoering van marktactiviteiten door bekostigde instellingen niet ten koste gaat van de (kwaliteit van de) initiële, primaire taken van de instellingen voor hoger onderwijs;
- de uitvoering van marktactiviteiten aansluit bij die primaire taken van de instellingen, waardoor synergie mogelijk is;
- de werkelijke kosten die samenhangen met het uitvoeren van de contractactiviteit in rekening worden gebracht bij de opdrachtgever.

Deze voorwaarden komen qua strekking overeen met de voorwaarden die de minister van OCW (als beleidsregel) heeft geformuleerd in de notities *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs* en *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* uit 2003 en 2004 en de aanvulling daarop (zie bijlage 4).

Ten aanzien van mogelijke kruissubsidiëring wijst de raad erop dat een goede financiële verantwoording (zoals voorgeschreven) moet voorkomen dat onderwijs onder de kostprijs wordt aangeboden. Daarmee wordt duidelijk hoe de prijs tot stand is gekomen. Het blijkt echter dat niet van alle instellingen de administratie zodanig is dat de inkomsten uit en deelname aan contractonderwijs eenvoudig te traceren zijn, wat volgens de voorschriften wel zou moeten[87].
De raad dringt er dan ook op aan dat de instellingen waar dit niet op orde is, hun financiële verantwoording verbeteren en dat de overheid toeziet op de naleving van de voorschriften.

De raad constateert dat in het recent gepubliceerde Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO[88] het begrip level playing field ook wordt betrokken op de relatie tussen het bekostigde onderwijs en het private onderwijs. Het hoofdlijnenakkoord vermeldt hierover het volgende: "De macrodoelmatigheidstoets voor nieuw onderwijsaanbod borgt dat er geen sprake is van verdringing van privaat aanbod. Hiervoor zal de huidige beleidsregel worden aangescherpt."[89] Deze lijn wordt nog verbijzonderd naar de associate-degreeprogramma's[90].
In het akkoord is ook opgenomen dat private aanbieders zich committeren aan een groter aanbod, wanneer sprake is van een level playing field.

---

86 SER (1999) Advies *Hoger onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, p. 80.
87 ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 34 e.v.
88 Het akkoord (13 januari 2012) bevat afspraken tussen de staatssecretaris van OCW en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) over de ontwikkeling van het hoger onderwijs dat wordt verzorgd door de private aanbieders.
89 Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO, punt 12.
90 Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO, punt 15 en 16.

Hierbij wijst de raad erop dat het bestaande private aanbod aan ho-deeltijdonderwijs smaller is dan het bekostigde aanbod.

De raad waardeert het op zichzelf genomen positief dat de private onderwijsaanbieders een bijdrage willen leveren aan het verbeteren van het hoger-onderwijsaanbod.
In het hoofdlijnenakkoord wordt herbevestigd dat het macrodoelmatigheidsbeleid bepaalt dat bij de beoordeling van aanvragen voor nieuwe opleidingen rekening moet worden gehouden met het bestaande aanbod, zowel het bekostigde als het niet-bekostigde aanbod. De raad gaat hier niet in op de verhouding tussen het bekostigde onderwijs en de erkende opleidingen zoals die door private onderwijsinstellingen worden aangeboden. Wel merkt hij op dat in het oog moet worden gehouden dat het aanbod betaalbaar en voldoende toegankelijk blijft en dat met name voor de tekortsectoren (zorg, onderwijs, bèta en techniek) een ruim aanbod van diplomagerichte opleidingen beschikbaar is.

4.2.4 Meer synergie bekostigd en privaat onderwijs

In de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat publieke en private aanbieders nog te gescheiden van elkaar opereren terwijl er volop mogelijkheden zijn om elkaar te versterken, bijvoorbeeld door het uitwisselen van lesprogramma's en het gebruikmaken van elkaars infrastructuur. Het belang van een goede samenwerking wordt ook door verschillende partijen onderkend.

De signalen die de raad over samenwerken bereiken, bevestigen het beeld dat de samenwerking tussen bekostigde en private aanbieders beperkt is, op alle niveaus[91].
De bestaande samenwerking is daarbij zeer divers. Ze heeft betrekking op de inzet van docenten, verhuur van lokalen, expertise met betrekking tot afstandsonderwijs (zowel onderwijsinhoudelijk als organisatorisch) en expertise met betrekking tot de doelgroep of specifieke kennis van een bepaald kennisterrein. De onderstaande box bevat twee voorbeelden waarbij respectievelijk een hbo- en een mbo-school voor het afstandsleren samenwerken met het LOI.

Hanzeconnect & LOI
De Hanzehogeschool Groningen biedt via Hanzeconnect onder andere deeltijdopleidingen, duaal onderwijs, masters- en post-hbo-opleidingen en -cursussen aan.
De deeltijdopleidingen Elektrotechniek, Technische Bedrijfskunde en Werktuigbouwkunde kunnen ook als afstandsonderwijs gevolgd worden. Daarbij werkt Hanzeconnect samen met LOI. De Hanzehogeschool verzorgt de onderwijsprogrammering en -begeleiding; de LOI verzorgt de digitale studie.

Roc Midden Nederland & LOI
De opleiding MBO Verpleegkundige is een praktijkgerichte roc-opleiding. Het Roc Midden Nederland verzorgt de inhoudelijke kant, de begeleiding en de lesdagen. De LOI biedt alle faciliteiten die het mogelijk maken de opleiding via afstandsonderwijs te volgen.

Met betrekking tot samenwerking is erop gewezen dat er bij bekostigde en private onderwijsinstellingen, vanuit hun oorsprong, sprake is van een onderling verschillende benadering van onderwijs. Verder dient te worden bedacht dat de instellingen deels ook elkaars concurrent zijn.

Naar het oordeel van de raad is het wenselijk en mogelijk dat meer synergie ontstaat via vormen van samenwerking tussen private en bekostigde onderwijsaanbieders, zoals ook genoemd in het kader van de kwalificerende trajecten en het topsectorenbeleid. Zij zouden meer dan nu het geval is, expertise kunnen uitwisselen en benutten en

[91] Van de samenwerking tussen bekostigde en private onderwijsaanbieders worden niet op geregelde basis gegevens verzameld.

bijvoorbeeld gezamenlijk gebruikmaken van voorzieningen op het gebied van de bestaande (bekostigde) fysieke onderwijsinfrastructuur.
Het is aan partijen om te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan voor samenwerking die wederzijds profijtelijk is en om vervolgens deze samenwerking tot stand te brengen.

4.2.5 Open educational resources

De raad vraagt ook aandacht voor de mogelijkheden die Open Educational Resources (OER) bieden voor scholing. OER zijn open leermaterialen die door onderwijsinstellingen gratis online beschikbaar worden gesteld voor (her)gebruik.
Door OER kunnen aankomende studenten een realistisch beeld krijgen van de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs van een instelling; ze zijn dan beter voorbereid op wat een instelling van ze verwacht en kunnen zo een betere studiekeuze maken. Instellingen die hun onderwijsmateriaal open beschikbaar stellen zien nog een effect, namelijk kwaliteitsverbetering van de leermaterialen. Omdat Open Educational Resources vrij beschikbaar en te gebruiken zijn, krijgen docenten de beschikking over grote hoeveelheden leermateriaal, waaruit zij kunnen putten bij het ontwikkelen van hun onderwijs. Dat levert efficiencywinst op.
De vrees van instellingen dat zij door het open beschikbaar stellen van onderwijsmateriaal studenten zouden verliezen, blijkt vooralsnog ongegrond. Naast open leermateriaal is immers de interactie met docenten en medestudenten essentieel voor goed onderwijs. Instellingen die hun materiaal open beschikbaar stellen, ervaren juist dat studentenaantallen stijgen, omdat studenten aangetrokken worden door de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs.

Open Educational Resources kunnen een belangrijke impuls geven aan de kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs en een bijdrage leveren aan:
- meer efficiency binnen het hoger onderwijs (het delen van kennis, het ondersteunen van docenten en studenten);
- vergroten kwaliteit leermaterialen;
- betere toegankelijkheid van het Nederlands hoger onderwijs (aansluiting vo-wo, leven lang leren, internationale studenten);
- versterken profilering Nederlands hoger onderwijs en werven (inter)nationaal toptalent.

Nederland kent het programma Open Educational Resources, dat wordt uitgevoerd via SURFfoundation. Dit richt zich op het hoger onderwijs en beoogt de bewustwording van de mogelijkheden van OER te vergroten en OER te effectueren[92].
Daarnaast kent Nederland Wikiwijs (*www.wikiwijs.nl*) om de ontwikkeling en het gebruik van open leermateriaal te bevorderen en zo de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Wikiwijs is voor docenten in Nederland, van basis- tot universitair onderwijs, een centrale plek waar ze digitaal leermateriaal kunnen vinden, gebruiken en aanpassen. Docenten kunnen er leermateriaal zelf ontwikkelen, bewaren en delen met collega's en open leermateriaal combineren met gesloten leermateriaal. De inzet van ict (zie box) maakt het mogelijk het onderwijs flexibeler en meer op maat in te richten zodat de kwaliteit van het leren omhoog kan gaan.

Technologie
De snel toenemende mogelijkheden om via internet daadwerkelijk te participeren in onderwijstrajecten, zijn hierbij zeer belangrijk. Bij al meer dan honderd Amerikaanse en Europese topuniversiteiten is dit aan de orde (bijvoorbeeld Yale, MiT, Cambridge, Oxford, TU Delft en de Open Universiteit). Daarbij krijgt leren op afstand ook steeds meer mogelijkheden door het aanbod van multimediale hoor- en werkcolleges, geïntegreerde opdrachten en toetsen en een meer en meer interactief aanbod. Goed toegankelijke platforms als iTunes U en faciliteiten als iBook author kunnen deze ontwikkelingen nog

[92] Zie SURF Foundation (2011) *Programma Open Educational Resources, www.surffoundation.nl*. In SURFFoundation werken hogescholen, universiteiten en kennisinstituten samen op het terrein van innovatie van onderwijs en onderzoek en ICT.

verder versnellen. Dit kan leiden tot een wezenlijke verandering van (de organisatie en opzet van) het postinitieel onderwijs en het onderwijs in het algemeen.

Het is van belang dat Nederland en de Nederlandse onderwijsaanbieders hier de slag niet missen en ook zorgen voor een voldoende Nederlandstalig aanbod.
Deze ontwikkelingen zijn zonder meer relevant voor het postinitiële onderwijs in brede zin. Goede en toegankelijke lesmaterialen toegespitst op de verschillende doelgroepen kunnen scholing vergemakkelijken en door een mix van e-learning en onderwijs 'op de plaats' kan de kwaliteit en ook de doelmatigheid verhoogd worden. Bovendien is er met open leermaterialen altijd en overal toegang verzekerd tot kwalitatief hoogstaand onderwijsmateriaal.

De raad bepleit dan ook dat de overheid dit proces verder stimuleert en faciliteert, met inbegrip van de rol van SURFfoundation en Wikiwijs, en daarbij nadrukkelijk ook aandacht richt op de mogelijkheden van OER voor postinitiële scholing.

4.3 Vraagzijde

In deze paragraaf gaat de raad in op knelpunten aan de vraagzijde van de markt voor postinitieel onderwijs. Zoals eerder aan de orde kwam (hoofdstuk 1), betreft het deels knelpunten waarover de afgelopen tijd van verschillende zijden adviezen en rapporten zijn verschenen. Naast de raad hebben onder meer de Stichting van de Arbeid en de Raad voor Werk en Inkomen hierover waardevolle aanbevelingen gedaan, waarnaar de raad hierna een aantal malen verwijst.

4.3.1 Vraagarticulatie en -coördinatie

Voor het de totstandkoming van aanbod van betaalbare postinitiële scholing is de omvang van de vraag van groot belang. De omvang van de vraag bepaalt of het voor instellingen rendabel is om een cursus of opleiding te ontwikkelen. De vraag bepaalt tevens of en hoe cursussen en opleidingen worden aangeboden. Maatwerk vraagt voldoende deelnemers met eenzelfde achtergrond; 'losse' deelnemers zullen moeten inschrijven op een 'algemene' cursus. Voor een fysiek cursusaanbod is een lokale of regionale minimumvraag nodig, voor afstandsonderwijs een landelijke.

Een ander vraagstuk betreft de articulatie van de vraag aan welke scholing bedrijven behoefte hebben en hoe dit naar de onderwijsaanbieders vertaald wordt. Hiervoor is nodig dat bedrijven zicht hebben op hun eigen werkwijze, op hun toekomstige positie en op het aanbod aan postinitiële scholing. Een bekend probleem hierbij is dat de (economische) omgeving waarin bedrijven functioneren grillig is, waardoor ook de specifieke behoefte aan scholing een grillig verloop kent en lastig voorspelbaar is. Daarbij bestaat veelal wel op een termijn van een halfjaar of een jaar inzicht in de gewenste hoeveelheid mensen en de gewenste en benodigde kwalificaties. Op langere termijn bestaat veel minder zicht op de gewenste of noodzakelijke specifieke kwalificaties.

Grote bedrijven zijn over het algemeen in staat via hun HR-afdeling(en) de eigen vraag in kaart te brengen en ook een vraag van een voldoende omvang (voldoende deelnemers) te genereren om zelf intern scholing te organiseren of om de gewenste op het bedrijf toegesneden scholing door externe partijen te laten verzorgen[93].
Voor kleine(re) bedrijven zal zowel de vraagarticulatie als het organiseren van voldoende omvang (deelnemers) voor de P&O-afdelingen meer problemen met zich brengen. Voor nog kleinere bedrijven waar niet of zeer beperkt sprake is van een

[93] Er lijkt sprake van een trend waarbij (grote) bedrijven HR-advies en (delen van) de opleidingsfunctie uitbesteden. Zie Zijlstra, V. (2011) Outsourcing van HRD, *O&O*, pp. 44-47.

geformaliseerd personeelsbeleid, zal een meer strategische kijk op scholing veelal ontbreken en zal (per bedrijf) te weinig vraag (deelnemers) zijn om tot een aangepaste scholing te komen.
Gelet op hun beperkte omvang zullen deze bedrijven vooral zijn aangewezen op het algemene aanbod zoals dat (zowel inhoudelijk als organisatorisch) wordt gedaan door de aanbieders van cursussen en opleidingen.

Voor kleine en middelgrote bedrijven kan samenwerking met collega-bedrijven op het gebied van postinitiële scholing de organisatie van scholing vergemakkelijken en de mogelijkheden voor scholing vergroten. Het gaat dan om vragen als 'wat voor scholing heb ik nodig', 'wie is de beste aanbieder' en 'hoe organiseer ik het'. Voor veel bedrijven zal het aantrekkelijker zijn aan te sluiten bij initiatieven van brancheorganisaties of O&O-fondsen (zie ook box). Deze kunnen bezien welk type scholing past bij de ontwikkelingen in de branche. Zij kunnen ook een rol spelen bij het ontwikkelen van de inhoud van de scholing en bij het organiseren van een passend scholingsaanbod; door eigen aanbod of in overleg met bestaande aanbieders. Door samenwerking kan ook een voldoende volume aan deelnemers – niet alleen naar beroep/functie maar bijvoorbeeld ook naar opleidingsniveau – bereikt worden dat het voor aanbieders interessant maakt het aanbod aan te passen aan de wensen van de afnemers (niet alleen naar inhoud maar ook qua tijd en plaats).

De hiervoor bepleite samenwerking van kleine en middelgrote bedrijven om te komen tot een voldoende omvangrijke vraag teneinde maatwerkaanbod mogelijk te maken heeft ook een regionale component. De ongelijke verdeling van bedrijven over het land en ook de krimp in verschillende regio's heeft gevolgen voor het scholingsaanbod, maar ook voor de vraag omdat afstand (reistijd) een belemmerende facor is. Lokale of regionale initiatieven om tot een bundeling te komen kunnen dan een groter fysiek cursusaanbod mogelijk maken in de regio. Naast de bedrijven zelf en lokale en regionale ondernemersorganisaties kunnen mogelijk ook gemeenten (re-integratie) en provincies (regionaal arbeidsmarktperspectief) hierbij een rol spelen.

Leercultuur in het midden en kleinbedrijf
MKB Nederland heeft onder de projectnaam Excelleren.nu tussen augustus 2010 en december 2011 uitvoering gegeven aan de Stimuleringsmaatregel Leercultuur in het mkb. MKB Nederland heeft daarbij gekozen voor een aanpak waarbij de hulpvraag van de ondernemer centraal staat en gebruik wordt gemaakt van een laagdrempelige benadering: 'leren op de werkvloer'. Samen met 14 mkb-brancheorganisaties is een project opgezet waarbij ruim 690 ondernemingen zijn geholpen om leren en ontwikkelen op een hoger plan te brengen. De 14 branches hebben de ruimte gekregen om hun eigen accenten te plaatsen binnen vooraf bepaalde kaders. Door Excelleren.nu is een aanpak en een reeks instrumenten ontwikkeld die worden aangeboden aan ondernemers. De aanpak bestaat uit een combinatie van 'virtueel' én persoonlijk contact. Virtueel contact vindt plaats via de MKB Servicedesk, de drukst bezochte website voor mkb-ondernemers. Dit wordt aangevuld met een fysieke aanwezigheid tijdens de diverse Ondernemerscongressen (Week van de Ondernemer, Zakenfestivals en Regionale ondernemerscongressen).
Excelleren.nu is zeer succesvol gebleken. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat MKB Nederland en haar partners erin geslaagd zijn om een grote groep, traditioneel mkb-ondernemers, te adviseren. Het betrof weliswaar een gratis advies, maar vergde van de ondernemer en zijn medewerkers een forse tijdsinvestering. Dit is traditioneel een struikelblok bij projecten die voorbijgaan aan onderwerpen waar ondernemers een direct (bedrijfseconomisch) belang bij hebben. Uit de monitor van de deelnemende bedrijven blijkt dat informele scholing van groot belang is voor de ontwikkeling van de onderneming en de werknemers. De deelnemende ondernemers blijken in zeer grote mate tevreden over de advisering en positief verrast over de mogelijkheden die zij zelf hebben om met leren en ontwikkelen verder te gaan.
Daarnaast blijkt een aantal brancheorganisaties (bijvoorbeeld Koninklijke Metaalunie, CBW Mitex; Frugi Venta; Uneto VNI) de projectaanpak als inspiratiebron te gebruiken voor de manier waarop zij hun eigen leden adviseren over thema's. Denk hierbij aan directe advisering aan ondernemers, high trust benadering, vraaggestuurde projecten en gebruik van instrumenten die in het kader van het project zijn ontwikkeld.

www.excelleren.nu

De raad concludeert dat brancheorganisaties en O&O-fondsen een belangrijke rol kunnen spelen in het articuleren van vraag naar postinitiële scholing en in de bundeling van die vraag. Daardoor kunnen bestaande belemmeringen voor met name kleine en middelgrote bedrijven verminderd worden waardoor het mogelijk is de deelname aan scholing te vergroten. De raad bepleit dan ook dat brancheorganisaties en O&O-fondsen doorgaan om het belang van scholing uit te dragen. Door meer samenwerking tussen brancheorganisaties en tussen bedrijven op het gebied van scholing zijn zij beter in staat een krachtige rol te spelen in het organiseren en de inkoop van deze scholing. Daarnaast is het van belang om de vraagarticulatie van werknemers te stimuleren, bijvoorbeeld door loopbaanadvies en workshops, zodat zij meer regie kunnen nemen voor hun scholing en ontwikkeling.

Leerambassadeurs
Leerambassadeurs worden ingezet om leren in bedrijven te promoten. Zij functioneren als rolmodel. Essentieel is dat de werknemers de leerambassadeurs vertrouwen en zich in hen herkennen.
In de bekende voorbeelden zijn het daarom ofwel collega's in het bedrijf of kaderleden die tot leerambassadeurs worden opgeleid.
In metalektro heeft de FNV een experiment 'Winnen met leren' uitgevoerd met als doel om de opleidingsfondsen beter te benutten. In dit experiment zijn werknemersvertegenwoordigers scholing geworven en aangesteld. Hun doel was de scholingsdeelname van werknemers te vergroten door de leermogelijkheden in het bedrijf te verbeteren en de werknemers te stimuleren daarvan gebruik te maken.
Het project liep vanaf 2007 tot 2009 en in die tijd hebben 25 bedrijven met 25 werknemersvertegenwoordigers scholing aan het project deelgenomen.
De werknemersvertegenwoordigers scholing waren gericht op uitvoerend technisch medewerkers.
Het experiment is door de bedrijven als zinvol beoordeeld.

Bron: Gielen, P., I. van der Neut en D. Nijman (2011) *Vakkrachten in ontwikkeling,* p. 57, 58.

De overheid kan aan de vraagarticulatie een bijdrage leveren door deze activiteiten te stimuleren en in specifieke gevallen de opstartperiode te faciliteren. Daarbij zou het beleid zich vooral moeten richten op kleine bedrijven c.q. kleine sectoren waar scholing achterblijft en ook op intersectorale scholing en van-werk-naar-werktrajecten. Voor deze laatste twee facetten worden afspraken gemaakt in het kader van het Vitaliteitspakket[94].

Dit alles laat onverlet dat de onderwijsaanbieders zelf ook een actieve rol kunnen spelen in de organisatie van een aanbod dat beter aansluit bij de wensen van de vragers en rekening houdt met hun specifieke situatie.

4.3.2 Ouderen

Een van de conclusies van hoofdstuk 2 is dat de scholingsdeelname van ouderen weliswaar is gestegen, maar dat ouderen nog aanzienlijk minder scholing volgen dan jongeren. De hoogste deelname is in de leeftijdsgroep tot 30-35 jaar. Daarna loopt de deelname trapsgewijs terug vanaf 40-45 jaar en 55-60 jaar. Voor een deel is de terugloop te verklaren uit de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. Jongeren zijn nog zoekende, kunnen niet terugvallen op ervaring en hebben daardoor meer behoefte aan scholing. Daarnaast hebben jongeren nog een 'leertraditie' die in ieder geval bij een deel van de ouderen ontbreekt.
Een andere verklaring – op basis van de human capital theorie – is dat de periode waarin de scholingskosten terugverdiend kunnen worden, voor ouderen in beginsel korter is dan voor jongeren. Dat geldt zowel voor de kosten van de werkgever als de scholingsinspanning van de werknemer. Daarbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat ouderen gemiddeld minder vaak wisselen van werkgever dan jongeren[95]. Verder betekent snel verouderende (specifieke) kennis ook dat de periode waarin de investering terugverdiend moet worden, korter wordt omdat de nieuw geleerde kennis

[94] Zie de brief van de minister SZW aan de Tweede Kamer over het Vitaliteitspakket d.d. 30 september 2011.
[95] Zie SER (2011) Advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit.*.

minder lang actueel is. Ook dit betekent dat leeftijd rationeel gezien een minder relevante reden wordt in de scholingsbeslissing.

Daaraan kan worden toegevoegd dat het nog kort geleden niet ongebruikelijk was om op 57- of 58-jarige leeftijd met werken te stoppen. Inmiddels is de gemiddelde leeftijd van pensionering opgelopen naar ruim 63 jaar en is binnenkort het perspectief voor veel werknemers doorwerken tot 66 of 67 jaar. Dit betekent dat in een relatief korte periode het verblijf van ouderen op de arbeidsmarkt met bijna 10 jaar toeneemt.
Dit betekent ook dat om deze extra arbeid productief te kunnen inzetten het onder andere nodig zal zijn dat tot op latere leeftijd geschoold wordt en dat er een op deze 'nieuwe' categorie afgestemd onderwijsaanbod wordt ontwikkeld.

De raad ondersteunt de aanbevelingen die de Stichting van de Arbeid onlangs in de *Beleidsagenda* 2020 heeft gedaan met het oog op het bevorderen van scholing van oudere werknemers. De aanbevelingen richten zich op werkgevers en werknemers op bedrijfstak- en ondernemingsniveau en spreken zich tevens uit over flankerend overheidsbeleid. Kortheidshalve staat in onderstaande box de kern van deze aanbevelingen weergegeven.

Scholing in de *Beleidsagenda 2020*
In de *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid* stelt de Stichting van de Arbeid dat scholing en employability in brede zin belangrijke steunpilaren zijn voor participatie van oudere werknemers[96]. Hier dient nadrukkelijk een investeringsagenda op ontwikkeld te worden die uiteindelijk op het niveau van de werkvloer, tussen werkgever en werknemer, concreet vorm en inhoud moet krijgen. Het behouden van inzetbaarheid en een goede arbeidsmarktpositie begint overigens al ver voordat mensen 55 jaar worden. Zowel de huidige als toekomstige oudere werknemers dienen voldoende geëquipeerd te zijn.
De Stichting van de Arbeid doet ten aanzien van employability en scholing aanbevelingen gericht op beleid via het maken van cao-afspraken en/of afspraken op het niveau van de organisatie. Deze aanbevelingen hebben onder meer betrekking op het ontwikkelen en stimuleren van loopbaanbeleid, een periodieke loopbaanscan, een op employability gericht personeelsbeleid, het intensiveren van inzetbaarheids- en scholingsarrangementen van oudere werknemers, het beter benutten van EVC, en op het nadrukkelijk inzetten op competentieverbetering van oudere werknemers bij een sociaal plan.
De Beleidsagenda voorziet ook in een voortzetting en intensivering van het huidige flankerende overheidsbeleid. Dit betreft onder andere het bevorderen van baanmobiliteit (door bonussen voor werkgever en werknemer), van de instroom van oudere werknemers (onder andere compensatieregeling langdurige zieke oudere werknemers) en het bevorderen van sectorale en/of sectoroverstijgende scholing (omscholingsbonus, bijscholing met behoud van WW).

4.3.3 Lager opgeleiden

In hoofdstuk 2 werd ook geconcludeerd dat lager opgeleiden minder deelnemen aan scholing dan middelbaar en hoger opgeleiden. Hiervoor worden in de onderzoeksliteratuur verschillende verklaringen aangevoerd. Een van de verklaringen is dat voor lager opgeleiden de behoefte aan bijscholing minder groot is dan voor hoger opgeleiden. Dit valt ook af te leiden uit onderstaande tabel, die aangeeft dat lager opgeleiden in mindere mate te maken hebben met grote veranderingen in hun werkomgeving. Daar staat tegenover dat laagopgeleiden significant meer moeite hebben met het bijbenen van veranderingen in de inhoud van het werk dan middelbaar en hoger opgeleiden, een verschil dat er niet blijkt te zijn tussen jongeren en ouderen[97].

[96] StvdA (2011) *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid*. Deze beleidsagenda van de Stichting van de Arbeid vloeit voort uit het Pensioenakkoord Voorjaar 2010 en is onderdeel van de uitwerking van het Pensioenakkoord, zie *www.stvda.nl* .
[97] Borghans, L. [et al.] (2011) *Een leven lang leren in Nederland*, ROA, p. 18.

Tabel 4.1 Mate waarin zich op het werk ontwikkelingen voordoen die de inhoud van het werk veranderen, werkenden, 2010

	(Zeer) grote ontwikkelingen	Gemiddelde ontwikkelingen	Kleine of geen ontwikkelingen
Laagopgeleid	16	36	48
Middelbaar opgeleid	25	33	41
Hoogopgeleid	31	44	25
Totaal	25	38	37

Bron: Borghans, L. [et al.] (2011) *Een leven lang leren in Nederland*, ROA, p. 18.

Een andere verklaring voor een lagere scholingsdeelname betreft een (verwacht) lager rendement voor werkgever en/of werkenden. Uit onderzoek blijkt echter dat de rendementen voor laagopgeleiden niet anders zijn dan die voor andere opleidingsgroepen. Het verschil kan wel verklaard worden uit een geringere motivatie om deel te nemen aan scholing. Dit hangt samen met het gepercipieerde nut van de scholing, examenangst en met het feit dat men in de eigen tijd liever iets anders doet dan zich scholen. Maar ook kan meespelen dat met laagopgeleiden minder vaak functionerings- en ontwikkelingsgesprekken worden gevoerd[98]. Onderstaande box bevat een voorbeeld van een project gericht op het scholen van laagopgeleiden.
De geringere deelname aan formele scholing wordt niet gecompenseerd door meer informele scholing 'on the job'. Integendeel, lager opgeleiden blijken ook minder informeel te leren dan hoger opgeleiden[99].

Scholingsproject *Certificering Vakmanschap*
Het project *Certificering Vakmanschap* (CV) was een gezamenlijk initiatief van Philips Electronics Nederland en de vakorganisaties. Doel van dit scholingsplan was om ervaren productiemedewerkers zonder een erkend diploma, op het niveau van startkwalificatie te brengen. Tussen 2004 en 2011 behaalden zo'n 1900 deelnemers een erkend diploma. Waagden in de beginjaren vooral jongeren de stap 'terug naar de schoolbank', in de laatste jaren zetten ook steeds meer 40-plussers die stap. Zo was in 2010 driekwart van de deelnemers 40-plus, van wie een kwart 50-plus.
In het kader van het project werd ook aandacht besteed aan laaggeletterdheid. Onder het motto "Wie de taal kent, werkt beter" volgden zowel allochtone als laaggeletterde autochtone deelnemers taaltrainingen, toegespitst op de werksituatie. Verder werd ook in voorschakeltrajecten ter voorbereiding op een scholingstraject met succes gewerkt aan verbetering van het taalniveau.

De raad constateert dat naar de toekomst toe de (relatieve) arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden niet zal verbeteren. Tegelijkertijd zal er op termijn naar verwachting krapte op de arbeidsmarkt ontstaan en dat geldt ook voor de vraag naar lager opgeleiden. Met het oog hierop en om voor de laagopgeleiden zelf het arbeidsmarktperspectief te verbeteren, is juist ook voor hen scholing belangrijk. Daarbij is, zo blijkt uit onderzoek, een meer persoonlijke benadering van groot belang om tot een positief resultaat te komen[100].

Voor een meer inhoudelijke beschouwing over wat nodig is voor de scholing van lageropgeleiden en hoe dit vorm gegeven kan worden door verschillende partijen, verwijst de raad kortheidshalve naar het RWI-advies *We worden er beiden beter van*[101]. Dit advies is wel specifiek gericht op lager opgeleiden.

RWI (2011) *We worden er beiden beter van*
Ook voor lager opgeleide werknemers geldt dat zij moeten nadenken over hun inzetbaarheid, gebruik moeten maken van aangeboden scholing en ook zelf initiatieven nemen om de eigen kennis en

98 Fouarge, D. [et al.] (2010) *Prikkels voor postinitiële scholing van laagopgeleiden*, ECBO/ROA.

99 Fouarge,D. [et al.] (2010) *Prikkels voor postinitiële scholing van laagopgeleiden*, ECBO/ROA.

100 Bron: Gielen, P. [et al.] (2011) *Vakkrachten in ontwikkeling: Praktische mogelijkheden om lageropgeleiden tot scholing te bewegen*, IVA in opdracht van RWI, p. 72 e.v.

101 SER (2011) Advies *Werk maken van baan-baan mobiliteit*, advies 11/05 en RWI (2011) *We worden er beiden beter van: Investeren in de ontwikkeling van werknemers met een lage en/of verouderde opleiding.*

vaardigheden te versterken. Werkgevers kunnen hen helpen door te investeren in informeel leren en een scholingsaanbod op maat (EVC) en door duidelijk te zijn over de vereiste kennis en vaardigheden en het belang van scholing en verdere ontwikkeling. Leidinggevenden spelen daarbij een belangrijke rol. Bedrijven zouden hierin steun moeten krijgen van sectorale en ook regionale organisaties. De landelijke overheid kan een belangrijke rol spelen door in zijn activiteiten op dit gebied (agenderen, monitoren, aanjagen en waar nodig (bij leerwerkloketten, laaggeletterdheid) financieel ondersteunen) en door meer focus aan te brengen en voor meer continuïteit te zorgen.

Daarnaast verwijst de raad naar zijn advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit.* Dit advies bevat een groot aantal aanbevelingen gericht op scholing en de versterking van een leercultuur. Naast aanbevelingen gericht op lager opgeleiden bevat het advies ook aanbevelingen die gericht zijn op ouderen, werkzoekenden en flexwerkers.

SER (2011) Advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit*

- Maak certificering van in de praktijk opgedane kennis en vaardigheden via EVC-procedures (EVC: erkenning van verworven competenties) mogelijk. Sociale partners wordt aanbevolen in cao's af te spreken dat werknemers een beroep kunnen doen op het volgen van een EVC-procedure.
- Zorg voor een effectieve(re) inzet en gebruik van scholingsmiddelen- en instrumenten, onder meer door bevordering van:
  - aandacht voor het gebruik van scholingsinstrumenten door groepen die nu nog weinig deelnemen (zoals ouderen, laagopgeleiden);
  - afspraken op cao-niveau dat arbeidsvoorwaarden met betrekking tot functiegerichte scholing ook van toepassing zijn op groepen werknemers met een tijdelijk of deeltijdcontract, al dan niet op oproep- of afroepbasis (onder op cao-niveau te bepalen voorwaarden).
- Verbeter het leerklimaat, onder meer via:
  - loopbaanadvisering en –begeleiding binnen bedrijven en instellingen, waarbij ondersteuning van het mkb kan plaatsvinden door uitvoeriger inzet van leerwerkloketten;
  - afspraken over het stimuleren en ondersteunen van initiatieven gericht op werknemersvoorlichting en -advisering op het gebied van scholing en ontwikkeling en over de financiering daarvan.
- Zorg, om functieoverstijgende scholing binnen de sector te stimuleren, voor het verder ontwikkelen van een persoonlijk opleidingsbudget.
- Handhaaf publieke bekostiging mbo-onderwijs van personen ouder dan 30 jaar.
- Breid de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting uit.
- Opleiding- en Ontwikkelingsfondsen worden opgeroepen meer (op vrijwillige basis) samen te werken om sectoroverstijgende scholing te financieren, via het beschikbaar stellen van middelen en daarbij ook afspraken te maken over de verrekening van de gemaakte kosten met het andere O&O-fonds.
- Voor de financiering van sectoroverstijgende scholing van werknemers die met werkloosheid worden bedreigd, ligt een koppeling aan bestaande re-integratiegelden voor de hand.
  - Dit veronderstelt onder meer het behoud van een centraal gepositioneerd publiek re-integratiebudget, en uitvoeringsorganisaties die vraaggericht opereren.
  - Het is van belang dat cao-partijen c.q. bedrijven bij de vervulling van hun vacatures via landelijke afspraken en onder bepaalde voorwaarden (onder meer cofinanciering), een beroep kunnen doen op dit centraal gepositioneerde budget.

Laaggeletterden

Voorts wil de raad ook aandacht vragen voor de aanpak van laaggeletterdheid.
In Nederland wonen ongeveer anderhalf miljoen volwassenen die moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen. Daarvan zijn ongeveer 1 miljoen werkenden. De raad vindt het van belang dat dit aantal omlaag gaat. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is namelijk een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving en om deel te kunnen nemen aan de arbeidsmarkt.
Ook in economische zin is het, gelet op de krimp van de omvang van de beroepsbevolking de komende jaren, belangrijk om laaggeletterden op te sporen en te scholen. Scholing van laaggeletterden is des te meer belangrijk, omdat steeds hogere eisen worden gesteld aan beschikbare functies. Het beheersen van basisvaardigheden is van belang om de participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving, de emancipatie en integratie te bevorderen. Er stromen nog steeds te veel jongeren uit het onderwijs de arbeidsmarkt op met een te laag taal- en rekenniveau. Het is een taak van de overheid

dat jongeren het onderwijs verlaten met voldoende niveau van taal en rekenen. Sociale partners en overheid hebben in 2007 in een convenant afspraken gemaakt voor het terugdringen van laaggeletterdheid. Halverwege de convenantsperiode, tot 2015, is afgesproken om de aanpak te intensiveren.
Op dit moment zijn gemeenten verplicht om educatietrajecten voor laaggeletterden in te kopen bij de roc's. In het Actieplan Laaggeletterdheid heeft de minister aangekondigd hiertoe strengere eisen te willen stellen ten aanzien van de inhoud en prijs-kwaliteitsverhouding van deze trajecten. De raad onderschrijft deze maatregelen maar is daarbij van mening dat, willen de mbo-instellingen hiertoe hun infrastructuur verder kunnen professionaliseren, het van belang is om mbo-opleidingen duidelijkheid te bieden over de toekomstige bekostiging. Dit biedt betere garanties voor kwaliteit van het aanbod, maar leidt ook tot een betere aansluiting op vervolgtrajecten gericht op aansluiting op de arbeidsmarkt.
Daarnaast pleit de raad voor het beter toegankelijk maken van educatiemiddelen voor werknemers en bedrijven. Dit laatste kan worden georganiseerd door een deel van de middelen uit het Actieplan ten behoeve van pilots, beschikbaar te stellen voor ondersteunende activiteiten die gericht zijn op het opbouwen van een infrastructuur om bedrijven en sectororganisaties te ondersteunen bij het ontwikkelen van een aanbod voor laaggeletterden op de werkvloer.

4.3.4 Werkzoekenden

Uit CBS-gegevens blijkt dat de werkloze beroepsbevolking minder deelneemt aan scholing dan de werkzame beroepsbevolking (zie paragraaf 2.3, tabel 2.1). Werkzoekenden nemen wel meer dan gemiddeld deel aan een dagopleiding. Driekwart van de werkzoekenden betaalt zelf voor de gevolgde scholing, voor een kwart van de deelnemers is de opleiding vergoed in het kader van de re-integratie (CWI/UWV).

Werkzoekenden bij UWV relatief vaak onderkant van de arbeidsmarkt
Van alle niet-werkende werkzoekenden ingeschreven bij UWV heeft bijna de helft geen startkwalificatie (startkwalificatie is een diploma op minimaal mbo-2-niveau). Iets minder dan 40 procent heeft een mbo 2-4/havo/vwo-diploma; 10 procent heeft een hbo-diploma en 4 procent een wo-diploma.
De 40 procent middelbaar opgeleiden komt vrijwel overeen met het aandeel in de totale beroepsbevolking; met name het aandeel zonder startkwalificatie is oververtegenwoordigd (het aandeel in de beroepsbevolking bedraagt 23 procent) en het aandeel met een hoog opleidingsniveau is fors minder dan het gemiddelde in de beroepsbevolking (34 procent).

Bron: *UWV Kennisverslag 2011-III*, pp. 21,22.

Wat re-integratie en scholing betreft heeft sinds 2008 een aantal beleidswijzigingen plaatsgevonden waardoor scholing minder als re-integratie-instrument wordt ingezet. Zo verzorgt het UWV geen scholing meer in het kader van de WW[102].
Gemeenten kunnen in het kader van de re-integratie (WWB) wel scholing aanbieden. Het blijkt echter dat het aandeel van de scholingskosten in de re-integratie-uitgaven van gemeenten de afgelopen jaren is gedaald van 8 procent in 2008 naar 5 procent in 2010. Daarbij moet worden bedacht dat het beschikbare budget in deze periode ook is teruggelopen[103]. Gemeenten zetten scholing steeds minder in bij re-integratie omdat zij kiezen voor een 'work first'-benadering en omdat scholing relatief duur is. Verder speelt

[102] Vanaf 2012 kunnen alleen UWV-klanten met een ZW-, WIA-, WAZ-, WAO- of Wajong-uitkering scholing krijgen, zie *www.uwv.nl* .

[103] RWI (2011) *Factsheet Re-integratie 2012*, p. 13 (zie ook p. 11). De genoemde uitgaven voor scholing zijn minimumpercentages omdat scholing niet altijd apart geregistreerd wordt en onderdeel kan zijn van een begeleidingstraject naar werk. Zie *Divosa monitor 2011*, p. 78.

mee dat het effect op de re-integratie beperkt zou zijn[104]. Voor zover scholing wel wordt ingezet, gaat het vooral om korte cursussen van enkele dagen.

De raad betreurt de teruglopende inzet van scholing bij re-integratie van werkzoekenden, met name waar het de scholing van lager opgeleiden en ouderen betreft. Deze groepen hebben een slechte positie op de arbeidsmarkt en kunnen juist daarom een steuntje in de rug gebruiken. Uit recente ervaringen met het inzetten van korte opleidingen, gericht op het behalen van een certificaat, bijvoorbeeld een VCA-veiligheidscertificaat of een heftruckcertificaat, blijkt dat deze zeer effectief zijn[105]. Er is echter sprake van een vorm van marktfalen voor langdurig werklozen en lager opgeleide niet-uitkeringsgerechtigden (daaronder kunnen ook ouderen vallen) waar het gaat om functiegerichte scholing voor banen in tekortsectoren/-functie's.

De raad bepleit dan ook dat de overheid voor langdurig werklozen en lager opgeleiden niet uitkeringsgerechtigden, het mogelijk maakt om functiegerichte scholing te volgen in relatie tot tekortfuncties. De duur van de scholing moet overzienbaar zijn. Vormen zoals leerwerktrajecten behoren daarbij tot de mogelijkheden. De raad vraagt ook aandacht voor dit type instrument voor re-integratie in het kader van de WWB en voor lager opgeleide niet-uitkeringsgerechtigden.

Verder wijst de raad erop dat voor een werknemer die met werkloosheid wordt bedreigd of werkloos wordt, het EVC-instrument de arbeidsmarktkansen kan vergroten, doordat impliciete kennis expliciet wordt gemaakt en verifieerbaar voor toekomstige werkgevers. Intersectorale scholing kan vanuit het Vitaliteitpakket gefinancierd worden. Deze scholing is vooral van belang voor werknemers van wie het beroep of de functie op termijn minder perspectief heeft (vanwege slijtage of economische omstandigheden) en voor wie het arbeidsmarktperspectief in een andere sector ligt. In een dergelijk geval wordt scholing ingezet als een gericht instrument met een specifiek doel waardoor scholing in sterkere mate effectief kan zijn.

Een bijzonder voorbeeld van een succesvolle en inmiddels langlopende aanpak is het Philips werkgelegenheidsplan (zie box).

Werkervaringsplaatsen en leer-/werktrajecten
Deelname aan een werkervaringsplaats of een leer-/werktraject helpt werkzoekenden hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het Philips Werkgelegenheidsplan (WGP). Dit biedt personen met afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid bij Philips werkervaring ervaring opdoen in een additionele functie. Dit is mogelijk in een breed scala aan vakgebieden.
Deelnemers aan het werkervaringsjaar bij Philips stellen samen met de leidinggevende/mentor op de werkplek een persoonlijk ontwikkelingsplan op en benoemen gerichte actiepunten over de te bereiken doelen. Daarbij bestaat de mogelijkheid om aanvullende scholing te volgen om een hiaat in kennis of kunde weg te nemen of ter bevordering van een verdere persoonlijkheidsontwikkeling.
Naast de individuele werkervaringsplaatsen kent Philips de mogelijkheid om deel te nemen aan een leer-/werktraject (voornamelijk bbl-trajecten). Deze duale trajecten hebben een looptijd van maximaal twee jaar.

[104] Zie bijv. Koning, J. [et al.] (2004) *Werkt scholing voor werklozen?*, RWI en Boone, J. [et al.] (2009) Bringing unemployed back to work: Effective active labor market policies, *De Economist*, pp. 293-313.
[105] Informatie van UWV.

4.3.5 Flexwerkers

De scholingsdeelname van flexwerkers kwam aan de orde in hoofdstuk 2. Flexwerkers nemen minder deel aan scholing en betalen vaker zelf de opleiding dan werknemers met een vast contract[106].
De geringere investering door werkgevers is te verklaren aan de hand van de human capital theorie (zie bijlage 3). Doordat de verwachte arbeidsduur onzeker is en veelal kort, is de periode waarin de investering terugverdiend moet worden zowel kort en onzeker. Dit vormt een belemmering voor investeren in tijdelijke werknemers. Eenzelfde redenering gaat op voor flexwerkers met betrekking tot zelf investeren in bedrijfsspecifieke kennis. Zij investeren daarentegen wel in scholing 'voor een andere baan'.
Uit onderzoek blijkt verder dat werkgevers wel in tijdelijke krachten investeren die zij in dienst willen houden. Flexwerkers die zelf in scholing investeren, vinden wel vaker een baan bij een ander bedrijf dan degenen die dit niet doen, maar zij krijgen daar niet vaker een vaste baan. Verder blijkt dat degenen die zelf voor scholing betalen, vaker hun werk kwijtraken[107]. Het zelf investeren in scholing leidt in deze situatie niet tot het vinden van een betere (vaste) baan[108].

Voor flexwerkers dreigt dus, op basis van individuele rationele beslissingen van werkgevers en werknemers, een onderinvestering. Dit kan gelden voor de werknemers die aangewezen blijven op een flexibel contract. Een deel van hen kan op die manier een achterstand oplopen ten opzichte van werknemers met een vast contract. Dat is ook nadelig voor werkgevers omdat de pool waaruit zij putten voor hun flexibele schil, qua scholing achterop raakt. Voor een ander deel van de flexwerkers speelt dit minder, omdat zij evaring opdoen bij verschillende bedrijven en zo hun employability vergroten.

Omdat in deze situatie individuele beslissingen van werkgevers en werknemers niet tot een situatie leiden die optimaal is voor het geheel, acht de raad een collectieve aanpak wenselijk. In dit verband geeft de raad de partijen betrokken bij arbeidsvoorwaarden in overweging arbeidsvoorwaarden op het terrein van functiegerichte scholing en ontwikkeling, onder op cao-niveau te bepalen voorwaarden, ook van toepassing te laten zijn op groepen werknemers met een tijdelijk contract, al dan niet op oproep- of afroepbasis. Daarbij vraagt de raad aandacht voor de situatie dat decentrale partijen afspraken maken over een terugbetalingsregeling van (een deel van) de scholingskosten wanneer de werknemer binnen een bepaalde periode bij zijn werkgever weggaat. Het is van belang om bij de uitwerking van een dergelijke regeling onderscheid te maken tussen werknemers die op vrijwillige basis vertrekken en werknemers die dat onvrijwillig doen. De verantwoordelijkheid voor de eerder genoemde groepen en voor de precieze invulling van deze voorwaarden ligt op decentraal niveau. Dit wel binnen het kader van de gelijke behandelingswetgeving zoals de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (WOBOT), die bepaalt dat de werkgever geen onderscheid mag maken tussen werknemers in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst (tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is) [109].
Voor uitzendkrachten geldt dat scholing primair via de Stichting Opleiding & Ontwikkeling Flexbranche (STOOF) geregeld wordt, al dan niet in samenwerking met inlenende sectoren/ondernemingen.

---

[106] Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, p. 70 e.v.

[107] Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands* CPB/ROA, p. 77. Bij het laatste kan sprake zijn van een selectie-effect: werknemers die bang zijn hun werk kwijt te raken zullen proberen hun positie te verbeteren via scholing.

[108] Fouarge, D. [et al.] (2011) *Flexible contracts and human capital investsments*, ROA-RM-2011/13, p. 13.

[109] *Staatsblad* 2002 545 en 560 3. Zie ook BW 7:649. Op grond van BW 7:648 mag de werkgever geen onderscheid maken tussen werknemers op grond van een verschil in arbeidsduur in de voorwaarden waaronder een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan, voortgezet dan wel opgezegd, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

4.3.6 Zzp'ers

De deelname van zzp'ers aan scholing blijft achter bij die van werknemers, maar is deels ook anders. De scholing wordt voor het overgrote deel door de zzp'ers zelf betaald (zie paragraaf 2.2). In een deel van de gevallen wordt de scholing bekostigd door het bedrijf waarvoor zij werken (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg)[110].
Ander onderzoek laat zien dat meer dan de helft van de zzp'ers in het voorgaande jaar een vorm van scholing had gevolgd (opleiding, training, cursus, workshop) en dat ongeveer een op de vijf zijn kennis op peil hield via congressen, vakdagen, beurzen en dergelijke. De gevolgde opleidingen zijn veelal vakinhoudelijk van aard en minder gericht op ondernemersvaardigheden. De gevolgde scholing is veelal niet kostbaar en niet langdurig[111]. Daarnaast geldt voor een deel van de zzp'ers dat hun mobiliteit en de ervaring en kennis die zij zodoende opdoen met steeds nieuwe opdrachten, leidt tot vergroting van het menselijk kapitaal (informeel leren).

De opkomst van zzp'ers heeft geleid tot de vraag of zij zich voldoende bewust zijn van de noodzaak tot scholing en of zij hiervoor ook voldoende mogelijkheden hebben. Over de scholing van zzp'ers heeft de raad zich uitgesproken in zijn advies *Zzp'ers in beeld* (2010). In het advies benadrukt hij dat scholing voor álle werkenden van belang is, ongeacht hun positie op de arbeidsmarkt, en doet hij een aantal aanbevelingen (zie box).

Aanbevelingen scholing zzp'ers
In zijn advies *Zzp'ers in beeld* heeft de raad bepleit dat zzp'ers kunnen deelnemen aan sectorale opleidingsfaciliteiten, voor zover er geen geschikte alternatieve opleidingsmogelijkheden voorhanden zijn. Omdat zzp'ers niet bijdragen aan de financiering van O&O-fondsen, ligt het in de rede dat zij betalen voor de kosten van de faciliteiten waarvan zij gebruikmaken. Het is aan cao-partijen in de desbetreffende sectoren om hiervoor de mogelijkheden te creëren.
Daarnaast acht de raad het wenselijk om, in aanvulling op scholingsfaciliteiten die beschikbaar zijn, via O&O-fondsen te komen tot faciliteiten die de wendbaarheid van werkenden op de arbeidsmarkt vergroten, bijvoorbeeld door hen in staat te stellen desgewenst de overstap te maken naar ondernemerschap. Verder bepleit de raad om bij de instrumentering van een leven lang leren voor werkenden expliciet rekening te houden met de positie en behoeften van zzp'ers.
Naast scholing gericht op vakmanschap is ook scholing gericht op het ondernemerschap belangrijk voor zzp'ers. Hier ligt ook een taak voor organisaties voor zzp'ers, die een rol kunnen spelen in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod.

Daarnaast worden er in het Vitaliteitspakket afspraken gemaakt op het gebied van scholing waar ook zzp'ers van kunnen profiteren, zoals fiscale aftrek en vitaliteitssparen.

4.4 Consequenties voor wet- en regelgeving

Tot slot staat de raad stil bij de vraag van het kabinet in het advies "(…) in te gaan op de rol van publieke onderwijsinstellingen en de eventuele meerwaarde van specifieke elementen in wet- en regelgeving gericht op middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen, die zowel de private component als de publieke component en hun toenemende wisselwerking omvat." Daarbij verwijst het kabinet naar een passage in het verkenning *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* van de Onderwijsraad (2009). De Onderwijsraad constateert in deze verkenning dat zijn aanbevelingen gevolgen hebben voor de wetgeving. Daarbij gaat het om "(…) 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

[110] Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, p. 70 e.v.
[111] Berg, N. van den [et al.] (2009) *Zzp'ers en hun marktpositie*, Regioplan/RWI, p. 34 e.v. en 62.

mhov), die zowel de private componenten als de publieke component en hun toenemende – zoals de raad aangeeft – wisselwerkingen omvat."[112]

In de kabinetsreactie (november 2009) op de verkenning van de Onderwijsraad wordt geconstateerd: "Zowel voor het mbo als het hbo en wo geldt dat (met uitzondering van de studiefinanciering) geen onderscheid wordt gemaakt in wet- en regelgeving en bekostiging tussen onderwijs aan reguliere jonge studenten en onderwijs aan volwassenen. Tegelijkertijd is bekend dat het verzorgen van onderwijs aan volwassenen andere eisen stelt aan de instellingen dan het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen."[113]

Inmiddels is de constatering dat geen onderscheid wordt gemaakt in wet- en regelgeving tussen jong studenten en onderwijs aan volwassenen, deels achterhaald. Zo leidt de 30plus-maatregel in het mbo tot aanzienlijke verschillen tussen jongeren en 30-plussers die een bbl-opleiding volgen. Voor 30-plussers komt er een apart arrangement met een ander curriculum (zonder burgerschap, kortere studieduur), een andere bekostiging (hoger lesgeld) en een beperking van de omvang (leerplaatsen) naar economische sector[114].

Ook een aantal aanbevelingen die de raad in het voorliggende advies doet, vragen mogelijk om aanpassing van regelgeving. Die voorstellen lijken inpasbaar in de bestaande opzet van de onderwijswetgeving.
De raad ziet daarom op dit moment en binnen het kader van dit advies nog geen reden voor een fundamentele herbezinning op de onderwijswetgeving waarbij een eventuele introductie van een aparte wet voor onderwijs aan volwassenen aan de orde zou kunnen komen.

[112] Onderwijsraad (2009) *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*, p.79.
[113] Zie Tweede Kamer (2009-2010) 30 012 nr. 19, Beleidsreactie op de Verkenning van de Onderwijsraad 'Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen', p. 7, 8.
[114] Tweede Kamer (2010-2011), 31 524 nr. 89.

5. Slotbeschouwing

Terecht blijft het thema van een leven lang leren op de beleidsagenda staan. Volgens de raad neemt het belang van scholing alleen maar toe, terwijl de Nederlandse scholingsdeelname juist tekenen van stagnatie vertoont.

Een goed opgeleide beroepsbevolking bepaalt steeds meer de internationale concurrentiepositie van landen, en daarmee ook hun welvaart. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde kwam, hebben de voortgaande globalisering in combinatie met technologische ontwikkelingen ingrijpende consequenties voor de productie- en werkgelegenheidsstructuur van landen. Het gevraagde opleidingsniveau neemt toe (upgrading) en sectoren worden steeds kennisintensiever. Door deze ontwikkelingen worden bijscholing, opscholing en omscholing steeds belangrijker.

Kennis is niet alleen belangrijk, kennis veroudert ook snel. Werkenden zullen zich veel meer dan in het verleden moeten blijven scholen om hun functie of beroep goed te kunnen blijven uitoefenen en om nieuw vereiste vaardigheden aan te leren. Ook voor werkzoekenden geldt dat zij meer kansen hebben om aan de slag te komen als ze adequaat geschoold zijn.

Tegelijkertijd groeit het aandeel van groepen op de arbeidsmarkt met een relatief beperkte scholingsdeelname zoals ouderen, flexwerkers en zzp'ers. Weliswaar kan de scholingsbehoefte voor deze groepen deels anders liggen of worden ingevuld, de relatief beperkte scholingsdeelname kan leiden tot onderinvesteringen in scholing.

Het groeiende aandeel van ouderen op de arbeidsmarkt heeft te maken met de vergrijzing, maar is in belangrijke mate ook het gevolg van het beleid gericht op langer doorwerken. Was het slechts enkele decennia terug niet ongebruikelijk om het arbeidsproces rond het 57^{e} levensjaar te verlaten, in betrekkelijk korte tijd is de gemiddelde uittreedleeftijd aanzienlijk gestegen. Inmiddels is deze opgelopen tot ruim 63 jaar en is het perspectief voor veel werknemers doorwerken tot 66 dan wel 67 jaar. Deze ontwikkeling maakt dat werkenden zich tot op hogere leeftijd zullen moeten scholen, niet alleen om hun functie of beroep productief te kunnen blijven uitoefenen, maar ook om wendbaar te blijven op de arbeidsmarkt.

In dit advies over de scholing van werkenden en werkzoekenden staat de werking van de scholings*markt* centraal: is de manier waarop deze scholing is georganiseerd, voldoende geschikt om de op ons afkomende uitdagingen aan te pakken?

Scholingsmarkt: vooral private aanbieders en non formele opleidingen
De raad constateert dat de huidige markt voor postinitieel onderwijs een groot aantal – in hoofdzaak particuliere – aanbieders kent. Het aanbod bestaat overwegend uit non-formeel onderwijs. Het onderwijs wordt ook voor het overgrote deel door bedrijven en werkenden betaald. De overheid speelt een beperkte rol op de markt voor postinitieel onderwijs.

Een beperkt deel van de scholingsmarkt betreft formeel onderwijs en op deze markt zijn zowel bekostigde als private aanbieders actief (met op hoger onderwijsniveau elk ongeveer een gelijk aantal deelnemers). Daarbij blijken de deelnemers aan het bekostigde onderwijs zich meer te richten op het behalen van een diploma dan de deelnemers uit het private onderwijs.

Maatwerk bij postinitiële scholing is vooral aan de orde bij de non-formele opleidingen.

Verantwoordelijkheidsverdeling
Scholing vertegenwoordigt een breed maatschappelijk belang. Scholing – maar ook onderinvestering in scholing – heeft niet alleen gevolgen voor de direct betrokkenen c.q. het bedrijf of de werkende, maar indirect ook voor andere bedrijven en de werking van de arbeidsmarkt, en daarmee voor de maatschappij als geheel.

De relatief beperkte rol van de overheid op het gebied van postinitieel onderwijs past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze de afgelopen decennia heeft gegolden. De raad onderschrijft het uitgangspunt dat werkgevers en werkenden primair verantwoordelijk zijn voor zowel de organisatie als de financiering van scholing van werkenden. Daarnaast kan de overheid uit oogpunt van maatschappelijk belang of vanwege marktfalen scholing van werkenden stimuleren, bijvoorbeeld via fiscale instrumenten. De overheid is verder verantwoordelijk voor het onderwijs aan mensen zonder startkwalificatie en voor de financiering van de scholing van niet-werkenden[115]. Dit laat onverlet dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft voor het initiële onderwijs, zoals bijvoorbeeld de bachelor- of masteropleiding.

De raad acht deze verdeling van verantwoordelijkheden hanteerbaar als basis voor het beleid van betrokken actoren. Daarbij zal van tijd tot tijd moeten worden bezien of veranderende omstandigheden aanleiding vormen tot een andere invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden. De *Beleidsagenda 2020* vormt een recent en aansprekend voorbeeld van het herijken van verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners. In het licht van de voorziene verhoging van de pensioenleeftijd, bevat de beleidsagenda onder meer aanbevelingen op het gebied van scholing en employability van oudere werkenden, met het oog op verbetering van hun arbeidsmarktpositie.

Scholingsmarkt moet toekomst gerichter
Uit de beschikbare gegevens over de huidige scholingsmarkt komt het beeld naar voren dat deze markt thans over het geheel genomen behoorlijk functioneert. De hiervoor geschetste ontwikkelingen vragen echter om een sterker op de toekomst gerichte en meer doelmatige inzet met naast aandacht voor het belang van scholing in algemene zin, extra aandacht voor sectoren waar tekorten zijn te voorzien (zorg, onderwijs, technische sectoren). Ook gezien de breed gedragen ambitie om te behoren tot de top 5 van de kenniseconomieën, zijn extra inspanningen nodig, zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde van de scholingsmarkt. Daarbij hebben topsectoren de ambitie, neergelegd in het Masterplan Bèta en Technologie, dat de bètatechnologische beroepsbevolking over tien jaar op het kwantitatieve en kwalitatieve niveau moet zijn dat voor de groei en de economische kracht van topsectoren noodzakelijk is. Een leven lang leren speelt hierbij een belangrijke rol. Met het oog hierop heeft de raad in hoofdstuk 4 een aantal thema's benoemd, die samengevat leiden tot de volgende aanbevelingen aan de verantwoordelijke actoren.

Aanbevelingen aanbodzijde

Wat de aanbodzijde van de scholingsmarkt betreft, acht de raad het in zijn algemeenheid van belang dat de aanbieders van postinitieel onderwijs zich nadrukkelijker richten op de behoeften aan de vraagzijde en hierop tijdig inspelen met een kwalitatief goed en up-to-date aanbod. Daarbij is van belang dat de scholing toegankelijk en betaalbaar blijft.

Meer concreet denkt de raad hierbij aan het volgende:
- *Vergroten inzichtelijkheid en kwaliteit van het aanbod*.

[115] Deze verwoording van de verantwoordelijkheidsverdeling is ontleend aan SER (2002) Advies *Het nieuwe leren*, p. 19 e.v. De essentie hiervan is in de loop der jaren niet gewijzigd. Zie ook de adviesaanvraag.

Het overgrote deel van het aanbod betreft non-formeel onderwijs. De raad bepleit dat branche- en sectororganisaties, beroepsgroepen en nadrukkelijk ook de (organisaties van) aanbieders, hun inspanningen opvoeren om te komen tot een meer inzichtelijk aanbod en een gecontroleerde kwaliteit van dat aanbod. De overheid kan hier een bijdrage aan leveren door een verder uitrollen van het Nederlandse kwalificatieraamwerk NLQF (Nationaal Kwalificatie Kader). Verder bepleit de raad dat de overheid het initiatief neemt voor een (digitale) voorziening die het aanbod van opleidingen op een transparante wijze in beeld brengt, met een regionaal aanspreekpunt voor vragen van individuele werkenden en werkzoekenden.

- *EVC moet beter.*

  De mogelijkheden van EVC moeten worden geoptimaliseerd. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor andere instrumenten die de loopbaan van werknemers kunnen versterken. Van belang is dat de kwaliteit van EVC wordt verbeterd, waardoor de erkenning van EVC als loopbaaninstrument zal toenemen. Dit is van betekenis voor het verder kunnen volgen van onderwijs, maar ook voor de waarde van de 'kwalificatie' op de arbeidsmarkt. De raad acht het van belang dat de overheid ook in de toekomst blijft investeren in het verbeteren van EVC en de kwaliteitsborging ervan.

- *Onderwijsvoorzieningen beter benutten.*

  Formeel onderwijs wordt aangeboden door bekostigde en private aanbieders. Dit kwalificerende onderwijs (gericht op het behalen van een erkend diploma) wordt thans vooral door bekostigde instellingen verzorgd, maar in toenemende mate ook door particuliere aanbieders.
  Gezien de verwachte behoefte aan opscholing en omscholing van werkenden en werkzoekenden, is het nodig dat bekostigde én private onderwijsaanbieders (erkende opleidingen) zich inspannen om het gewenste aanbod te leveren. Voor zover op- en omscholing worden gekoppeld aan erkende diploma's (mbo, hbo en wo) kunnen roc's, hogescholen en universiteiten een grotere rol spelen dan nu het geval is door een meer doelmatige inzet van hun expertise en infrastructuur.

  - Voor het mbo betreft dit met name de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). De raad waardeert het positief dat door de 30plus-maatregel de toegang tot deze trajecten mogelijk blijft. Maar hij stelt tevens vast dat de maatregel voor de doelgroep door een gewijzigde bekostiging ook een beperking inhoudt om op latere leeftijd alsnog een mbo-diploma (of een hoger mbo-niveau) te halen. Wanneer dit ertoe zou leiden dat onvoldoende tegemoet kan worden gekomen aan de vraag naar scholing vanuit de arbeidsmarkt (tekortsectoren), vraagt dit om een beleidsreactie van de overheid.
  - Nederland blijft in internationaal perspectief achter wat betreft de deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs. De deelname aan deeltijd onderwijs stagneert en loopt terug en ook het aanbod van deeltijd hoger onderwijs neemt af. De raad vindt de terugloop in deelname en aanbod zorgelijk en wijst erop dat voor de komende jaren de behoefte aan hoger opgeleiden blijft toenemen. Recente experimenten met leven lang leren-projecten bij hbo's laten zien dat een meer vraaggerichte aanpak de deelname bevordert. De raad stelt voor dat onderwijsinstellingen bezien hoe een dergelijke aanpak kan leiden tot een verbetering van hun aanbod aan deeltijdonderwijs en of dit een rol kan spelen in hun profilering.
    De raad acht het van belang dat onderwijsinstellingen daarbij ook inspelen op de human capital agenda's van de topsectoren en de aanbevelingen uit het Masterplan Bèta en Technologie. Daarin wordt onder meer aangegeven dat het technisch onderwijs op alle niveaus flexibeler moet werken om te voldoen aan de groeiende vraag naar scholing (life long learning) in de topsectoren.
    De raad constateert dat het kabinet onlangs beleid heeft aangekondigd voor het deeltijd hoger onderwijs, mede naar aanleiding van de terugloop in het

aanbod en de deelname[116]. Het kabinet beoogt onder meer de flexibiliteit van het deeltijd hoger onderwijs te versterken door op termijn vraagfinanciering in te voeren in de vorm van (gerichte) beurzen. Als hij daartoe aanleiding ziet zal de raad zijn oordeel over deze beleidsvoornemens kenbaar te maken wanneer meer duidelijkheid bestaat over de invulling van het kabinetsvoornemen voor aanpassing van de financiering van deeltijd hoger onderwijs.

De raad herhaalt zijn eerdere pleidooi om het collegegeldkrediet ook beschikbaar te stellen voor studenten boven de 30 jaar en zo de toegankelijkheid van scholing voor deze groep te bevorderen.

- Wat de toekomstige positie van de Open Universiteit betreft, meent de raad dat de OU in elk geval een aanvullende rol kan spelen waar sprake is van een tekortschietend toegankelijk privaat of bekostigd aanbod. Daarnaast acht de raad het van belang dat de OU haar deskundigheid op het gebied van afstandsonderwijs en flexibel onderwijs samen met andere aanbieders van hoger onderwijs inzet voor de verdere ontwikkeling van onderwijsinnovatie, afstandsleren, blended learning en dergelijke.

– *Synergie door samenwerking bekostigde en private aanbieders.*
Naar het oordeel van de raad kan samenwerking tussen bekostigde en private aanbieders meerwaarde opleveren. De praktijk laat hiervoor aanzetten zien. Het is aan betrokken partijen hiervoor een geschikte vorm te vinden en hieraan nadrukkelijker invulling te geven.

– *Open educational resources*.
De raad wijst op de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van Open Educational Resources. Hij acht deze relevant voor het postinitiële onderwijs en bepleit dat de overheid dit proces verder stimuleert en faciliteert.

Aanbevelingen vraagzijde

Ook voor de vraagzijde van de scholingsmarkt is er reden om in actie te komen en te anticiperen op komende ontwikkelingen. Kort samengevat gaat het daarbij om het volgende:

– *Vraagarticulatie en vraagcoördinatie verbeteren.*
Brancheorganisaties en O&O-fondsen kunnen een belangrijke rol spelen bij het articuleren van de vraag naar postinitiële scholing en bij de bundeling van die vraag. Aldus kunnen bestaande belemmeringen voor met name kleine en middelgrote bedrijven worden verminderd en kan de scholingsdeelname stijgen. De raad bepleit dan ook dat brancheorganisaties en O&O-fondsen het belang van scholing blijven uitdragen. Door meer samenwerking tussen brancheorganisaties en tussen bedrijven op het gebied van scholing zijn zij beter in staat een krachtige rol te spelen in het organiseren en de inkoop van deze scholing. De overheid kan hieraan een bijdrage leveren door deze activiteiten te stimuleren en in specifieke gevallen de opstartperiode te faciliteren. Daarbij zou het beleid zich vooral moeten richten op kleine bedrijven c.q. kleine sectoren waar scholing achterblijft en op intersectorale scholing en van-werk-naar-werktrajecten.
Ook de onderwijsaanbieders zelf kunnen een actieve(re) rol spelen in de organisatie van een aanbod dat beter aansluit bij de wensen van de vragers en rekening houdt met hun specifieke situatie.
Verder is het van belang vraagarticulatie van werknemers te stimuleren, bijvoorbeeld door loopbaanadvies en workshops, zodat zij meer regie kunnen nemen voor hun scholing en ontwikkeling.

– *Scholingsdeelname ouderen omhoog.*

116 Tweede Kamer (2011-2012) 31288 nr. 285, Deeltijd hoger onderwijs.

Veel oudere werknemers beschikken over het algemeen over de vereiste competenties en vaardigheden om goed te kunnen functioneren in hun huidige functie. Naarmate werknemers ouder worden neemt de scholingsdeelname af en dit geldt ook voor het bijblijven in de eigen functie. Gezien het toenemende aandeel ouderen op de arbeidsmarkt en het feit dat zij ook langer op de arbeidsmarkt verblijven, is het meer dan in het verleden nodig dat ouderen zich scholen en dat zij dit ook op hogere leeftijd dan voorheen (kunnen) doen. Dit vraagt om een investeringsagenda die concreet vorm en inhoud moet krijgen op het niveau van de werkvloer, tussen werkgever en werknemer. De raad ondersteunt de aanbevelingen die de Stichting van de Arbeid hiertoe in de *Beleidsagenda 2020* heeft gedaan.

- *Lager opgeleiden nadrukkelijker betrekken bij scholing.*
  Juist ook voor lager opgeleiden is scholing van belang om hun positie op de arbeidsmarkt te behouden en te verbeteren. De raad verwijst daarvoor met name naar de aanbevelingen in het RWI-advies *We worden er beiden beter van* (2011). De raad vraagt verder speciale aandacht voor de positie van laaggeletterden. De educatiemiddelen zouden beter toegankelijk moeten zijn voor werknemers die laaggeletterd zijn en bedrijven.
- Voor *werkzoekenden* bepleit de raad dat de overheid voor langdurig werklozen en lager opgeleide niet-uitkeringsgerechtigden, het mogelijk maakt om functiegerichte scholing te volgen in relatie tot tekort functies. De duur van de scholing moet overzienbaar zijn. Vormen zoals leerwerktrajecten behoren daarbij tot de mogelijkheden. De raad vraagt ook aandacht voor dit type instrument voor re-integratie in het kader van de Wwb en voor lager opgeleide niet-uitkeringsgerechtigden.
- Voor een deel van de flexwerkers dreigt, op basis van individuele rationele beslissingen van werkgevers en werknemers, een onderinvestering in scholing. Dit kan gelden voor de werknemers die aangewezen blijven op een flexibel contract. De raad geeft partijen betrokken bij het arbeidsvoorwaardenoverleg in overweging hierin hun verantwoordelijkheid te nemen. Hij verwijst daarvoor naar de aanbevelingen in zijn advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit* (2011).
- Voor *zzp'ers* is scholing primair een eigen verantwoordelijkheid. Wel bepleit de raad dat zij gebruik kunnen maken van de infrastructuur van sectorale opleidingsfaciliteiten. Verder ligt hier een taak voor de organisatie van zzp'ers om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Van belang voor zzp'ers zijn ook nieuwe mogelijkheden voor de financiering van scholing in het kader van het Vitaliteitspakket.

Dynamiek

Het bovenstaande vraagt extra inspanningen van alle partijen, zowel van partijen afzonderlijk als in hun onderlinge samenwerking. Het is zaak dat meer dynamiek ontstaat op de markt voor postinitieel onderwijs, zowel ten aanzien van het aanbod als ten aanzien van de vraag. Daarbij moeten de inspanningen ook leiden tot een vergroting van de doelmatigheid.

Aanbieders van postinitieel onderwijs zullen zich intensiever dan voorheen moeten oriënteren op de snel veranderende behoeften van werkenden en bedrijven en dit vertalen in een toegankelijk, helder en kwalitatief goed aanbod. Vragers van postinitieel onderwijs (c.q. hun organisaties) zullen op hun beurt tijdig kenbaar moeten maken waar hun behoeften liggen, met daarbij ook aandacht voor vraagcoördinatie. Voor individuele werkenden geldt dat zij zich sterker bewust moeten worden van het belang van scholing.

Daarbij ziet de raad scholing als een investering. Een investering in de toekomst van bedrijven en werkenden, van branche en sector, in toekomstige sociaal-economische verhoudingen en in de welvaart van ons land.

Den Haag, 20 april 2012

A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris

Lijst van afkortingen

Ad	-	associate degree, tweejarige programma's in het hoger beroepsonderwijs die opleiden tot een nieuwe wettelijke graad: de Associate degree
BBL (mbo)	-	Beroeps Begeleidende Leerweg, een beroepsopleiding in de vorm van werkend leren. Het praktijkdeel omvat 60 procent of meer van de studieduur (gemiddeld één dag per week school met daarnaast een baan).
BOL (mbo)	-	Beroeps Opleidende Leerweg, volledig dagonderwijs met een praktijkdeel (stage) van meer dan 20 procent en minder dan 60 procent van de studieduur.
CBS	-	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEDEO	-	Centrum voor documentatie en voorlichting over bedrijfsexterne opleidingen
Cedefop	-	Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding
Cpion	-	Centrum voor Post-Initieel Onderwijs Nederland
Crebo	-	Centraal register beroepsopleidingen
CRKBO	-	Centraal Register Kort Beroepsonderwijs
Croho	-	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
ECBO	-	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
ESF	-	Europees Sociaal Fonds
EQF	-	European Qualifications Framework Life Long Learning,
EVC	-	Ervaringscertificaat: Erkenning van verworven competenties: waardering van in de praktijk opgedane kennis en kunde in vergelijking met bijvoorbeeld een afgeronde mbo-opleiding
EVP	-	ervaringsprofiel: overzicht van opleidingen, certificaten, ervaringen, competenties enz.
Hbo	-	Hoger Beroeps Onderwijs
Mkb	-	Midden- en kleinbedrijf
NBER	-	National Bureau of Economic Research
Mbo	-	Middelbaar beroepsonderwijs
NIMA	-	Nederlands Instituut voor Marketing
NIvRA	-	Nederlands Instituut van Registeraccountants
NLQF	-	Nederlands nationaal kwalificatiekader. Het NLQF beschrijft alle kwalificatieniveaus binnen Nederland met één en hetzelfde begrippenkader. De niveaubeschrijvingen van het NLQF zijn gekoppeld aan de niveaubeschrijvingen van het European Qualification Framework Life Long Learning (EQF). Alle onderwijssectoren – van beroepsonderwijs tot algemeen onderwijs, van initieel onderwijs tot volwasseneneducatie en zowel formele- als non-formele kwalificaties – kunnen ingeschaald worden in de niveaus van het NLQF en worden daarmee transparant.
NRTO	-	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
OECD	-	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O-fondsen	-	Opleiding- en Ontwikkelingsfondsen
ROA	-	Research Centre for Education and the Labour Market
Roc	-	Regionaal Opleidingcentrum
RWI	-	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	-	Sociaal Cultureel Planbureau
StvdA	-	Stichting van de Arbeid
UWV	-	Uitvoering Werknemersverzekeringen
vavo	-	Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vwnw	-	van-werk-naar-werk
WOBOT	-	Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd
Wwb	-	Wet werk en bijstand
zzp'ers	-	zelfstandigen zonder personeel

Literatuurlijst

- Akçomak S., L. Borghans en B. ter Weel (2010) Het draait om de verdeling van taken: een andere kijk op werkgelegenheid, *Me Judice* 26 november 2010.
- Allen, J. en A. de Grip (2006) Kennisveroudering, levenslang leren en het risico op verlies van werk, *Mens en maatschappij*, jaargang 81 nr. 2, pp. 166-182.
- Baarsma, Barbara (2010) *Vouchers voor vaardigheden: Over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs*, SEO.
- Berg, N. van den, J.W.M. Mevissen en N. Tijsmans (2009) *Zzp'ers en hun marktpositie*, Regioplan/RWI.
- Berkhout, P.H.G., E. Leuven, H. Oosterbeek (2005) *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven*, SEO.
- Boone, Jan en Jan C. van Ours (2009) Bringing unemployed back to work: effective active labor market policies, *De Economist* 157, no. 3.
- Borghans, L., B. Golsteyn, A. de Grip [et al.] (2009) *De betekenis van leren op het werk*, ROA/ECBO.
- Bourgonje, A. (2008) *Flexibilitijden: Naar een flexibele arbeidsmarkt in 2020,* Hiteq.
- Bovenberg, L. [et al.] (2009) Hogere arbeidsparticipatie 55-plussers vereist beter functionerende arbeidsmarkt, *Me Judice*.
- Breugel, G. van, D. Fouarge, A. de Grip [et al.] (2011) *Arbeidsmarktmonitor Metalektro, Editie 2011*, ROA-R-2011/4.
- Broek, S.D., J. de Jonge en B. Hake (2010) *Hoger onderwijs en Levenlang leren, Internationaal vergelijkende studie*, Research voor Beleid.
- CBS (2007) Bedrijfsopleidingen 2005.
- CBS (2011) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2011.*
- CBS, Statline, *MBO: Deelnemers naar leeftijd* (2011).
- CBS, Statline, *Redenen en belemmeringen voor het (niet) volgen van cursussen* (2007).
- CBS, Webmagazine, 12 december 2011. : D
- Claessen, J. en J. Nieuweboer (2007) Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten, in *CBS sociaaleconomische trends*, 4e kwartaal 2007.
- CNV Onderwijs, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 november 2011
- Córvers, F., R. Euwals en A. de Grip (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands: the role of contracts and self-employment*, CPB/ROA.
- Divosa (2011) *Divosa monitor 2011*
- Donker van Heel, P. [et al.] (2008), *Hoe werken sectorfondsen?* Ecorys.
- Dungen, M. van, B. Marcellis en T. Pijls (2009) *EVC in het mbo: Wat gaat goed en wat kan beter?* CINOP.
- ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010: Onderzoeksrapportage van de monitor postinitieel en de monitor publieke infrastructuur*.
- Ecorys (2010) *Vacatures nader geanalyseerd*.
- Eerste Kamer, Brief aan de staatssecretaris van OCW d.d. 24 januari 2012.
- EIM (2011) *Arbeidsmarktdynamiek in de ambachtseconomie: Ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde tot 2020.*
- Fleur, E. (2011) *De deelname van dertigplussers in het mbo-onderwijs: De sectoren Techniek, Economie&Handel, Zorg&Welzijn, en Landbouw*, ECBO.
- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits [et al.] (2011) *Flexible contracts and human capital investsments*, ROA-RM-2011/13.
- Fouarge, D., T. Schils en A. de Grip (2010) *Prikkels voor postinitiële scholing van laagopgeleiden*, ECBO/ROA.

- Gaalen, R. van, J. Sanders, W. Smits [et al.] (2011) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op kwetsbare groepen,* CBS/TNO.
- Gielen, P., I. van der Neut en D. Nijman (2011) *Vakkrachten in ontwikkeling: Praktische mogelijkheden om lageropgeleiden tot scholing te bewegen*, IVA/RWI.
- Goudswaard K.P. en C.L.J. Caminada (2009) Het belang van scholing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2009 nr. 1, pp. 45-71.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie,* ECBO.
- Hartgers, M. en A. Pleijers (2010) Een leven lang leren met cursussen en lange opleidingen, in: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 2e kwartaal 2010, pp. 19-25.
- hbo4life (2011) *Flexibel leren voor professionals* (brochure).
- Heckman, J.J. (1999) *Policies to foster human capital*, NBER working paper no. 7288.
- Heckman, J J. en B. Jacobs (2010) *Policies that create and destroy human capital in Europe*, NBER working paper 15742.
- Inspectie van het Onderwijs (2009) *Competent erkend? Over het erkennen van verworven competenties in het hoger onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2009) *Kwaliteit EVC-procedures in het mbo.*
- Jacobs, B. en L. Bovenberg, Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 37 (1) 2005, p.11-12.
- Kans, K.l, M. Stuivenberg en J. Lubberman (2010) *EVC gemeten, een onderzoek naar het aantal gerealiseerde EVC in de periode 2005-2009*, ECORYS.
- Kenniscentrum EVC; Stichting van de Arbeid (2011) *Naar goede afspraken over EVC in de cao*.
- Klaveren, C. van en A. Heyma (2008) *Employability naar bedrijfsomvang*, SEO rapport 2008-57.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet [et al.] (2004) *Werkt scholing voor werklozen?*, RWI.
- Ministerie OCW (2011) Hoofdlijnenakkoord OCW – HBO-raad d.d. 12 december 2011.
- Ministerie OCW (2011) Kerncijfers 2006-2010.
- Ministerie OCW (2012) Hoofdlijnenakkoord OCW – NRTO d.d. 13 januari 2012.
- Ministerie SZW (2010) *Najaarsrapportage cao-afspraken 2010*.
- Ministerie SZW (2011) *Najaarsrapportage cao-afspraken 2011.*
- OECD (2004) Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference? In: *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2011) *Education at a Glance 2011*
- Onderwijsraad (2009) *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen.*
- Open Universiteit (2011) *Towards a sustainable future for the Open University in a changing lifelong learning market,* Review of the OU Institutional Plan 2011-2015.
- Plas, N. van der en J. van Zwieten (2010) *Een Kader dat niet Knelt … een verkenning van non-formele kwalificering in relatie tot een Nationaal Kwalificatiekader (NLQF)*, CINOP.
- ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, ROA-R-2011/8
- Rosenboom, N. en B. Tieben (2012) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*, Eindrapport, SEO.
- RWI (2011) *Factsheet Re-integratie 2012.*
- RWI (2011) *Sectorale arbeidsmarktinformatie: Overschotten en tekorten Kansen en mogelijkheden, Hoofdlijnenrapport.*
- RWI (2011) *We worden er beiden beter van: Investeren in de ontwikkeling van werknemers met een lage en/of verouderde opleiding*.
- SCP (2010) *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*.

- SCP (2012) *Vraag naar arbeid 2011.*
- SEO (2011) *Monitor Associate degree 2006–2010*, Eindevaluatie.
- SEOR, IVA (2011) *Groeitempo Leven Lang Leren: Een internationale vergelijking*
- SER (1999) Advies *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, publicatienr. 99/04
- SER (2002) Advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie,* publicatienr. 02/10.
- SER (2005) Briefadvies *Actieplan Leven Lang Leren*.
- SER (2008) Advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen,* publicatienr. 08/06.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, advies 10/04.
- SER (2011) *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*, advies 11/07
- SER (2011) *Werk maken van baan-baanmobiliteit*, advies 11/05
- Stelt, H. van der en M. de Voogd-Hamelink (2010) *Trendrapport Aanbod van arbeid 2009*, SZW
- Stichting van de Arbeid (2009) *Visie van sociale partners op scholing van werkenden.*
- Stichting van de Arbeid (2009) Werkdocumenten najaarsoverleg 2008, *Leren loont.*
- Stichting van de Arbeid (2011) *Aanpak van laaggeletterdheid door sociale partners in het bedrijfsleven*, september 2011.
- Stichting van de Arbeid (2011) *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid*.
- Stoel, D. en E. Wentzel (2011) *Beloften, feiten en ongekende mogelijkheden, onderzoek naar de effecten van EVC*, Samenvatting en beknopt onderzoeksrapport, Profitwise Onderzoek en Advies.
- SURF Foundation (2011) *Programma Open Educational Resources.*
- Tweede Kamer, 2009-2010, 30012 nr. 19, Beleidsreactie op de Verkenning van de Onderwijsraad 'Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen'.
- Tweede Kamer, 2010-2011, 29544 nr. 329, Vitaliteitspakket en Brief aan de Tweede Kamer d.d. 30 september 2011
- Tweede Kamer, 2010-2011, 30012 nr. 34 Aanbieding advies commissie NLQF – EQF met beleidsreactie 8 juli 2011.
- Tweede Kamer, 2010-2011, 31288 nr. 194, bijlage *Kwaliteit in verscheidenheid*, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap.
- Tweede Kamer, 2010-2011, 31524 nr. 88, Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'
- Tweede Kamer, 2010-2011, 31524 nr. 89 (mbo 30+).
- Tweede Kamer, 2011-2011, 32637 nr. 15, Kabinetsreactie op de adviezen van de tien topsectoren aan 'Naar de Top, het bedrijvenbeleid in actie(s)'.
- Tweede Kamer, 2011-2012, 28760 nr. 22, Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015.
- Tweede Kamer, 2011-2012, 30012 nr. 36, Brief ivm Leven lang leren met bijlage Evaluatie Leren en Werken 2005-2011.
- Tweede Kamer, 2011-2012, 31288 nr. 249, Beleidsreactie Advies van de Commissie voor een Aanpak definitieve invoering Associate degree
- Tweede Kamer, 2011-2012, 31288 nr. 251,Beleidsreactie OU.
- Tweede Kamer, 2011-2012, 32637 nr. 16, Kabinetsbrief over onderwijs en ondernemerschap.
- Tweede Kamer, 2011-2012, 33000 nr. 1 Miljoenennota 2012, bijlage 5.
- Tweede Kamer, 2011-2012, Brief van de minister SZW over het Vitaliteitspakket dd 30 september 2011.

- Tweede Kamer, 2011-2012, 33200 nr. 1 e.v. *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het invoeren van een nieuw arrangement voor de bekostiging van het beroepsonderwijs voor deelnemers van 30 jaar en ouder.*
- Tweede Kamer, 2011-2012, 31288 nr. 285 Deeltijd hoger onderwijs.
- UWV (2011) *UWV Kennisverslag 2011-III*.
- Zijlstra, V. (2011) Outsourcing van HRD, *O&O*, 2011 - nr. 4, pp. 44-47.

Bijlage 1 Adviesaanvraag



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de SER
dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
dhr. drs. A.T.H. Janssen
T 070 333 52 44
ATJanssen@minszw.nl

mw. drs. R.M. Roodenburg
T 070 333 49 12
RRoodenburg@minszw.nl

Onze referentie
AV/AR/2011/10877

Datum - 8 JUL 2011
Betreft Adviesaanvraag (post)initiële scholingsmarkt

Geachte heer Rinnooy Kan,

Mede namens de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken wij u advies uit te brengen over een toekomstbestendige (post)initiële scholingsmarkt die optimaal aansluit bij de vraag van de arbeidsmarkt.

Inleiding
De Nederlandse arbeidsmarkt zal de komende periode fundamenteel veranderen. Als gevolg van demografische factoren zal de beroepsbevolking de komende decennia eerst stagneren en daarna krimpen. Deze krimp zal sectoren in verschillende mate raken. Sommige sectoren zijn meer vergrijsd dan andere en zullen daarom ook eerder en in grotere mate worden geconfronteerd met een tekort aan arbeidskrachten. Daarnaast zorgen ook globalisering, technologische, sociale en organisatorische ontwikkelingen en innovaties voor een toename van de dynamiek op de arbeidsmarkt en veranderende eisen aan competenties van werkenden. Nog veel meer dan in het verleden zal men zich, om duurzaam inzetbaar te blijven, permanent moeten ontwikkelen. Scholing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid heeft een stimulerende en een faciliterende rol op het gebied van postinitiële scholing. Zij ondersteunt sociale partners bij het invullen van hun verantwoordelijkheid. In de brief over het Vitaliteitspakket die het kabinet op 4 juli 2011 aan de Tweede Kamer heeft gezonden wordt hier nader op ingegaan.

Deze adviesaanvraag richt zich op de werking en toekomstbestendigheid van de markt voor postinitiële scholing. Het gaat daarbij in het bijzonder om de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van scholing, de rol van publieke en private scholingsaanbieders en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en de overheid.

Het beleidskader van de adviesaanvraag wordt gevormd door de inzet van het kabinet ten aanzien van duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken, de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschapsbeleid, het actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015', alsmede de prioritaire

activiteitenthema's 'Jeugd in beweging' en 'Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen' binnen de EU2020 strategie.

Ontwikkeling van vraag naar en aanbod van scholing
Vanwege de hiervoor geschetste ontwikkelingen zal de vraag naar scholing (cursus, opleiding, leren op de werkplek) naar verwachting het komende decennium toenemen. Door onder meer de te verwachten tekorten en overschotten in bepaalde sectoren zullen werknemers in toenemende mate moeten worden omgeschoold naar een beroep in een andere sector. Ouderen blijven langer werken en werkenden zullen continu hun competenties op peil moeten houden. De vraag naar scholing zal divers zijn. Het kan gaan om bijvoorbeeld korte cursussen of lange opleidingen, om functiegerichte scholing of scholing voor een ander beroep, bedrijf of sector, om maatwerk volgend op een Ervaringscertificaat, om leren op de werkplek en om scholing voor specifieke doelgroepen (laagopgeleiden en ouderen).

Aangezien er onvoldoende inzicht is in de toekomstige ontwikkeling van vraag naar en aanbod van postinitiële scholing, verzoeken wij u op basis van bestaande (onderzoeks)literatuur, zo mogelijk door de tijd heen (b.v. 2015, 2020, 2030), over deze ontwikkeling een beredeneerde schatting te maken, waarbij onder meer aandacht wordt gevraagd voor:

- verschillen in de vraag naar sector (met het verzoek de gehele arbeidsmarkt van markt, zorg en overheid hierin te betrekken);
- verschillen in de vraag naar functie- en opleidingsniveaus;
- ontwikkeling van de vraag naar formele respectievelijk non-formele scholing en informeel leren en naar private en publieke scholing;
- ontwikkeling van de vraag als gevolg van beleidsinterventies, zoals de investering in kennis en ontwikkeling, onderwijs en scholing door de tien topsectoren van onze economie;
- effectiviteit/rendement van formele en non-formele scholing en van informeel leren in relatie tot de duurzame inzetbaarheid van de volwassen beroepsbevolking en versterking van innovatievermogen en productiviteit van bedrijven.

Postinitiële scholingsmarkt, vraagsturing en verantwoordelijkheid
De te verwachten ontwikkelingen in omvang en diversiteit van de vraag naar scholing vergen veel van de flexibiliteit van de scholingsaanbieders en hun vermogen om maatwerk te leveren. Daarnaast ontwikkelt zich een breed gedragen consensus om de regie en verantwoordelijkheid voor de eigen loopbaan bij het individu te leggen. Voor de toekomst betekent dit dat naast de vraag van bedrijven ook het individu zelfstandig op de scholingsmarkt opereert en naar eigen wens en behoefte scholing inkoopt.

Vraagsturing bevordert de ontwikkeling van een open postinitiële scholingsmarkt, waarin naast private scholingsaanbieders ook publieke instellingen marktconform kunnen handelen. De private scholingsaanbieders hebben een groter marktaandeel voor wat betreft scholing aan volwassenen dan de publieke aanbieders. 83,2% van de postinitiële scholing wordt gevolgd bij een private aanbieder, 8,2% bij de contractpoot van een publiek bekostigde mbo-instelling en 8,6% aan een hogeschool of universiteit. Het gaat hier om cursorisch onderwijs, exclusief de publiek bekostigde diplomagerichte trajecten voor volwassenen. Voor het functioneren van een open postinitiële scholingsmarkt is het van belang dat er een helder en uitvoerbaar onderscheid wordt gemaakt tussen initieel en

postinitieel onderwijs. Dit schept duidelijkheid in de afbakening van (financiële) verantwoordelijkheden tussen overheid en werkgevers en werknemers.

Het huidige systeem van onderwijs aan volwassenen kent zijn beperkingen in het accommoderen van een volledig vraaggestuurde (bedrijven en individuen) scholingsmarkt. Publieke aanbieders zijn minder gewend om marktgericht te denken en hebben te maken met wet- en regelgeving en een bekostigingssystematiek die zich niet optimaal verhouden tot de wensen van flexibiliteit en maatwerk. Daarnaast opereren publieke en private aanbieders nog te gescheiden van elkaar, terwijl er volop mogelijkheden zijn elkaar te versterken, bijvoorbeeld door het uitwisselen van lesprogramma's en het gebruik maken van elkaars infrastructuur.

Gezien de ontwikkelingen op de postinitiële scholingsmarkt verzoeken wij u te bezien wat er nodig is om het systeem voor onderwijs aan volwassenen toekomstbestendig te maken en optimaal te laten functioneren en ons daarover te adviseren. Wij vragen u daarbij in te gaan op de rol van publieke onderwijsinstellingen en de eventuele meerwaarde van specifieke elementen in wet- en regelgeving gericht op middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen[1], die zowel de private component als de publieke component en hun toenemende wisselwerking omvat. Tevens verzoeken wij u ons te adviseren over een helder en werkbaar onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs. Daarnaast vragen wij u in te gaan op de vraag waar in een optimaal functionerende scholingsmarkt het best de prikkels en (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, werknemers en overheid kan worden gelegd en in hoeverre voor een optimale werking onderscheid naar opleidingsniveau gemaakt zou kunnen of moeten worden.

Afstemming onderwijsaanbod en arbeidsmarktvraag
Een goede afstemming en aansluiting tussen de vraag van de arbeidsmarkt en het aanbod van onderwijs en scholing is essentieel voor het goed functioneren van de toekomstige arbeidsmarkt.

In het Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015' heeft het kabinet een aantal maatregelen opgenomen om de prestaties van de mbo-instellingen te verbeteren mede in het licht van een adequate aansluiting op de vraag van de arbeidsmarkt. Onlangs heeft het kabinet de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap 2011 (hierna: ho) uitgebracht. In deze agenda worden onder andere maatregelen uitgewerkt om de basiskwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen en de relatie onderwijs-arbeidsmarkt te versterken.

Wij verzoeken u te bezien of uitvoering van de maatregelen uit het Actieplan mbo en de Strategische agenda ho consequenties heeft voor de postinitiële scholingsmarkt. Zijn er nog aanvullende aandachtspunten mede in relatie tot de rol van de publieke onderwijsinstellingen op de postinitiële scholingsmarkt en de wijze waarop daarbij wordt aangesloten op de vraag van de arbeidsmarkt? Hierbij kan gedacht worden aan het belang van activiteiten op de postinitiële scholingsmarkt voor de kwaliteit van het initiële onderwijs en de bijdrage die het

[1] Aanbeveling 8 uit: Verkenning Onderwijsraad "Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen", Den Haag, 2009

contractonderwijs kan leveren aan het flexibeler en responsiever maken van scholen.

Wij zouden graag zien dat u relevante publieke en private onderwijsorganisaties alsmede sociale partners, betrekt bij het opstellen van het advies. Wij verzoeken u het advies uiterlijk in december 2011 aan ons te doen toekomen.

Datum

Onze referentie
AV/AR/2011/10877

de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

de Minister van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap,

Halbe Zijlstra

Bijlage 2 Hoorzitting en internetconsultatie

Hoorzitting: overzicht deelnemende organisaties en position papers

Organisaties hoorzitting 30 augustus 2011	*Vertegenwoordigers*
Calibris	J.W.J. de Kanter (landelijk strategisch adviseur)
ECABO	Drs. C.W. Streumer (algemeen directeur)
HBO-raad	Drs. A. de Graaf (directeur)
Kenteq	W.M. Bominaar (directeur Operations), G.J.M.Driessen (directeur financiën & facilities)
Leido	H.H. Daale (manager)
MBO Raad	Drs. J.F. Huibers (op 30 augustus 2011 directeur)
NRTO	Mw. drs. M.H.J. van 't Klooster (directeur)

Ten behoeve van de hoorzitting hebben de deelnemende organisaties position papers ingediend. Deze position papers zijn in te zien op de website *www.ser.nl*

Daarnaast zijn schriftelijke bijdragen ontvangen van:
- F. Nilsen (strategisch beleidsadviseur onderwijs arbeidsmarkt, gemeente Lelystad);
- Open Universiteit (OU)
- SER Noord-Nederland
- VZZP.

Personen/organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan de online consultatie

Aarten, Fred	PSW
Berg, Nico van den	BenPO
Bosman, E.	Moventi, 2BeWise Foundation Nederland
Brehm, Winfried	
Dort, Pim van	
Fredrix, L.	Trigos Support
Frencken, Marc	InnoCrator
Gravensteijn, Joop	Roc Mondriaen
Hautvast, Hans	FNV Formaat
Husken, Rob	
Koier, Elizabeth	
Koper, Willem	
Krijnsen, M.	RBO
Lemmers, Jan	
Maaren, Stanley van	
Meijers, E.M.	Academie voor Professionals
Mooij, H. de	W. Heemskerk BV
Porschen-Ravensbergen, Tineke	
Ripke, Ine	
Roffelsen, Han	Open Universiteit
Tiemens, Arno	Agens
Zwieten, Jos van/Kaemink, Erik	CINOP Advies

Bijlage 3 De postinitiële scholingsmarkt: feiten, cijfers en beleid

1. Inleiding

Deze bijlage beschrijft de markt voor postinitiële scholing zoals deze zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
Paragraaf 2 bevat informatie over de vraagzijde van de scholingsmarkt. De deelname aan postinitiële scholing bezien vanuit internationaal perspectief komt aan de orde in paragraaf 3. Vervolgens gaat paragraaf 4 in op de aanbodzijde van de scholingsmarkt. Paragraaf 5 bevat een korte weergave van het kabinetsbeleid op het terrein van postinitiële scholing.

2. De vraagkant van de scholingsmarkt

De deelname aan het postinitiële onderwijs in Nederland is sinds 1995 gestegen met een derde, zowel absoluut als verhoudingsgewijs (tabel 2.1). In 2009 is de scholingsdeelname op basis van CBS-cijfers 15,5 procent. De kabinetsdoelstelling is gericht op 20 procent scholingsdeelname in 2020.

Tabel 2.1 Deelname aan postinitieel onderwijs, 15-64 jaar, 1995-2009

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
x 1000	1071	1040	1109	1131	1185	1295	1327	1456	1479	1394	1313	1360	1458	1492	1475
Relatief	11,6	11,3	11,9	12,1	12,5	13,7	14,0	15,0	15,3	14,5	13,8	14,3	15,3	15,7	15,5

Bron: CBS, Statline (2 november 2011).

De toename volgt ook uit de ontwikkeling van de deelname aan bedrijfsopleidingen, zoals gemeten door het CBS. Het percentage werknemers dat een bedrijfsopleiding volgt is gestegen van 34 procent in 2005 tot 36 procent in 2010 (uitgaven: respectievelijk 1,7 miljard euro en 1,6 miljard euro). Daarbij zij opgemerkt dat de deelname (sterk) verschilt tussen sectoren. Ook de gemiddelde uitgaven per werknemer per sector laten grote verschillen zien[117].

Deelname naar kenmerken

De deelname aan postinitiële scholing wordt onder meer beïnvloed door persoonskenmerken als leeftijd en opleidingsniveau en door bedrijfskenmerken (tabel 2.2). Mede hierdoor is de deelname aan scholing ongelijk verdeeld over de beroepsbevolking.

Tabel 2.2 Deelname aan postinitieel onderwijs naar diverse kenmerken

	1995	2000	2005	2009
Totaal absoluut (x 1000)	1071	1295	1313	1475
Totaal %	11,6	13,7	13,8	15,5
Mannen	12,4	14,5	13,5	14,9
Vrouwen	10,9	13,0	14,1	16,2
15 – 20 jaar	29,9	21,9	11,7	18,9
20 – 25 jaar	19,7	21,4	17,5	20,7
25 – 30 jaar	18,6	20,6	19,9	23,2
30 – 35 jaar	15,0	17,8	19,6	21,0
35 – 40 jaar	13,3	15,9	16,1	17,9
40 - 45 jaar	10,3	14,4	14,9	17,2
45 – 50 jaar	7,6	11,2	13,1	14,8
50 - 55 jaar	5,8	8,9	10,7	13,0
55 – 60 jaar	3,7	6,3	7,3	9,6
60 – 65 jaar	3,5	4,4	5,6	6,2

[117] CBS, Webmagazine, 12 december 2011.

Basisonderwijs	5,4	7,0	7,9	8,1
Lager (vbo, mavo, vmbo, mbo1)	8,7	9,3	7,7	9,8
Middelbaar (havo, vwo, mbo)	13,0	15,4	14,5	15,9
Hbo	17,8	18,9	19,2	21,0
Wo	15,7	19,2	20,4	21,0
Werkzame beroepsbevolking	13,7	16,1	15,6	17,4
Werkloze beroepsbevolking	14,1	14,7	14,4	16,1
Niet-beroepsbevolking	6,8	7,7	8,9	9,3
Industrie	12,0	13,8	12,0	13,7
Handel en horeca	11,0	12,3	10,9	11,7
Financiën en zakelijke dienstverlening	19,6	20,2	20,4	21,1
Overheid, onderwijs, gezondheid en cultuur	15,1	18,2	18,7	21,2
Overige bedrijfstakken	10,5	12,4	10,7	12,2
Bedrijfsgrootte 1-10 werknemers	11,7	11,2	11,5	12,8
Bedrijfsgrootte 10-99 werknemers	12,5	14,4	15,0	17,2
Bedrijfsgrootte meer dan 100 werknemers	15,5	18,5	18,3	20,1

Bron: CBS, Statline (16 januari 2012).

In absolute cijfers stijgt de deelname aan scholing over de gehele periode. Dit geldt ook voor de relatieve cijfers, maar daarbij is in de periode 2000-2005 sprake van stagnatie. De scholingsdeelname voor de onderscheiden leeftijdsgroepen laat, met uitzondering van de jongste groep, een stijging zien. De deelname van ouderen (50plus) aan scholing is verdubbeld. Niettemin is deze nog steeds fors lager dan die van jongere groepen[118]. Naar onderwijsniveau laten de groepen 'basisonderwijs' en 'wetenschappelijk onderwijs' de sterkste stijging zien, terwijl de categorie 'lager onderwijs' achterblijft. De deelname aan scholing door lager opgeleiden is, ondanks de stijging, minder dan de helft van de deelname van hoger opgeleiden.
Ook de werkloze beroepsbevolking blijft in deelname achter.

Bezien naar bedrijfstakken fluctueert de deelname; 2000 en 2009 zijn hoog ten opzichte van 1995 en 2005. Een uitzondering is de sector 'Financiën en zakelijke dienstverlening', die over de hele periode een stijging laat zien.
Verder blijkt er een verschil in scholingsdeelname naar bedrijfsomvang, waarbij de deelname toeneemt met de omvang van het bedrijf. Een reden hiervoor is dat werkgevers uit het kleinbedrijf opleiden beleven als een dubbele investering; naast de scholingskosten is ook sprake van verletkosten die voor kleine bedrijven zwaar wegen[119]. Aan de mindere scholing blijken echter geen conclusies verbonden te kunnen worden voor de employability van de werknemers: deze blijkt nauwelijks afhankelijk van de bedrijfsgrootte. Verklaringen hiervoor zijn dat scholing bij grote bedrijven vooral bedrijfsspecifiek is of vooral geschikt voor grote bedrijven en dat bij kleine bedrijven kennis en vaardigheden op peil worden gehouden via informele scholing[120] (zie box).

Tabel 2.3 laat zien dat zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) minder deelnemen aan scholing dan werknemers. De geraadpleegde bronnen spreken van een scholingsdeelname tussen de 50 en 80 procent van de gemiddelde scholingsdeelname van werknemers, waarbij er wel sprake is van een stijgende deelname in de tijd[121].

[118] Aanvullend kan vermeld worden dat de deelname aan scholing afneemt naarmate men langer in dienst is. Zie ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010: Onderzoeksrapportage van de monitor postinitieel en de monitor publieke infrastructuur*, p. 21.
[119] Stichting van de Arbeid (2009) *Leren loont.*
[120] Klaveren, C. van [et al.] (2008) *Employability naar bedrijfsomvang,* SEO.
[121] Zie: Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands The role of contracts and self-employment*, CPB/ROA p. 70 e.v. en ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*.

Werknemers met een flexibel contract nemen minder deel aan scholing dan werknemers met een vast contract, maar dit verschil is klein en in de loop der tijd verminderd[122]. Deeltijders (niet in de tabel opgenomen) namen minder deel aan scholing dan voltijders, maar dit verschil is bijna verdwenen[123].

Tabel 2.3 Deelname scholing en financiering scholing naar arbeidsmarktpositie, 2004-2008

	Deelname	betaald door		
		werkgever (deel)	zelf	ander
vaste baan	11,5	77,8	13,5	1,4
Uitzendkracht	9,8	52,5	39,1	4,8
tijdelijk contract	9,6	51,0	38,5	5,9
Oproepkracht	8,9	61,7	28,7	6,7
Zzp	6,3	25,7	64,1	7,9
Gemiddeld	10,9	73,6	17,6	2,0

Bron: Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, pp. 72, 73.

Informele scholing

Postinitiële scholing omvat naast de formele en non-formele scholing, waar dit advies zich op richt, ook informele scholing. Informele scholing is 'ervaringsleren', is 'leren op het werk' en is 'learning by doing'. Er is geen eenduidige definitie, maar het gaat om alle leervormen die niet formeel zijn.

Informeel leren wordt gemeten met de vraag hoeveel procent van de werktijd besteed wordt aan taken waarvan men kan leren. Dit percentage is de afgelopen jaren gedaald van ongeveer 31 procent in 2004 naar ongeveer 28 in 2010. Die 28 procent houdt in dat een gemiddelde werknemer gemiddeld zo'n 380 uur per jaar besteedt aan taken waarvan geleerd kan worden. Aan cursussen besteedt de werknemer gemiddeld 30 uur per jaar. Anders gezegd, de gemiddelde werknemer besteedt de tijd waarin hij leert voor meer dan 90 procent aan informeel leren en voor minder dan 10 procent aan postinitiële scholing via bijvoorbeeld een cursus of een opleiding.

Ook bij het informele leren besteden hoogopgeleiden meer tijd aan taken waarvan zij kunnen leren dan middelbaar en lager opgeleiden (32 respectievelijk 26 en 25 procent van hun tijd), en jongeren meer dan ouderen (waarbij het informeel leren tegen de vijftig en rond de zestig weer toeneemt). Informeel en formeel leren gaan hand in hand: de correlatie tussen de tijd die men besteedt aan taken waarvan men kan leren en de deelname aan cursussen is positief en significant. Ook vinden de deelnemers (respondenten) dat men gemiddeld genomen evenveel leert van een uur informeel leren als van een uur formele training. Daarbij rapporteren vrouwen een hoger rendement van informeel leren dan mannen en hoogopgeleiden rapporteren een lager rendement dan laagopgeleiden. Naar sector of leeftijd zijn er geen verschillen. Wel geven werknemers die recent een cursus hebben gevolgd, een hoger rendement op van formeel leren dan werknemers die langer geleden een cursus hebben gevolgd.

Er is een samenhang tussen de kenmerken van het werk en de tijd die men besteedt aan taken waarvan men kan leren. Meer routinewerkzaamheden leiden tot minder leren. Samenwerken, zeker samenwerken met mensen van wie men kan leren, moeilijk werk en uitdagingen in het werk die men moet oplossen, zijn positief gerelateerd aan informeel leren.

Verder blijkt uit onderzoek dat persoonskenmerken een rol spelen bij het ontplooien van leeractiviteiten. Mensen met een grotere intrinsieke motivatie om te leren blijken zowel meer cursussen als trainingen te volgen als ook meer informeel te leren op hun werk.

Informele leeractiviteiten vormen veruit de belangrijkste bron van nieuwe kennis en vaardigheden. Leren van werknemers heeft dus voor het overgrote deel betrekking op activiteiten die niet los gezien kunnen worden van de dagelijkse werkzaamheden. Belangrijk is daarom te kijken naar de leercultuur binnen bedrijven. Bedrijven kunnen hun leercultuur versterken door 1) expliciet rekening te houden met de kennis en vaardigheden die iemand door verandering van werkzaamheden kan opbouwen en 2) het bevorderen van de samenwerking tussen ervaren en minder ervaren medewerkers. Het informele leren van werkenden kan ook bevorderd worden door stimulering van deelname aan cursussen en trainingen.

Bronnen:
Borghans, L. [et al.] (2011) *Een leven lang leren in Nederland*, ROA; Borghans, L. [et al.] (2009) *De betekenis van leren op het werk*, ROA/ECBO; Fouarge, D. [et al.] (2009) *Leren en werken*, i.o.v. Denktank Leren en Werken; Borghans, L. [et al.] (2007) Wat leert onderzoek ons over informeel leren? In: *Handboek Effectief Opleiden 2007.*

[122] Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB/ROA, p. 71.
[123] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 21.

Aard van de scholing en motivatie

Postinitiële scholing is voor bijna 90 procent gerelateerd aan het huidige werk (zie tabel 2.4). Gemeten over 2000-2010 is ruim één op de drie gevolgde cursussen vakinhoudelijk. Circa 17 procent van de cursussen betrof in 2010 arboaspecten en milieu, iets minder dan 10 procent had betrekking op computertechniek en tekstverwerking terwijl 7 procent 'management en leiding' betrof[124].

De deelname aan postinitieel onderwijs wordt in belangrijke mate bepaald door het nut dat betrokkenen hebben van dat onderwijs. De theorie van het menselijk kapitaal verklaart daarbij de deelname vanuit het economisch rendement dat investeringen in onderwijs naar verwachting oplevert (zie box).

Scholing en de human capital theory

Kennis en vaardigheden worden in de human capital theorie gezien als menselijk kapitaal. Het volgen van onderwijs en scholing geldt als een investering in menselijk kapitaal. Dit kapitaal wordt vervolgens omgezet in arbeidsproductiviteit. Investeringen in menselijk kapitaal vinden plaats als deze een voldoende positief rendement opleveren[125].

Het rendement van deze investeringen verschilt naar levensfase. Het hoogste rendement wordt behaald in de voorschoolse fase. De hoogte van het rendement neemt af gedurende het initiële onderwijs en daalt verder gedurende de postinitiële fase. De rendementsontwikkeling heeft enerzijds te maken met de resterende levensduur en anderzijds met het feit dat een goede voorschoolse en initiële fase leiden tot hogere opleidingen, meer kapitaal en meer rendement[126]. Daarbij geldt het volgende:

> "Human capital accumulation is a dynamic process. The skills acquired in one stage of the life-cycle affect both the initial conditions and the technology of learning at the next stage. Human capital is produced over the life-cycle by families, schools, and firms. Different stages of the life-cycle are critical to the formation of different types of abilities. When the opportunies for formation of these abilities are missed, remediation is costly, and full remediation is often prohibitively costly."

en

> "Human capital investment is self-productive and investments at different ages are complementary. Self-productivity and complementarity are the reasons why skill begets skill and learning begets learning. Complementarity implies that early investments need to be followed by later investments if the early investments are to pay off."[127].

In het kader van de human capital theorie geldt dat werkgevers zullen investeren in de scholing van hun werknemers als het verwachte rendement van die scholing – dat afhankelijk is van kosten en opbrengsten – hoger is dan het rendement van alternatieve investeringen[128]. Het bedrijf zal voordeel van scholing hebben als de hogere productiviteit van de werknemers niet volledig in een hoger loon wordt omgezet.

Voor werknemers geldt volgens deze theorie een min of meer gelijke drijfveer als voor werkgevers om te investeren in hun eigen menselijk kapitaal. Werknemers hebben voordeel van scholing als die leidt tot een hoger loon (of een betere arbeidsmarktpositie).

In welke verhouding de voordelen van scholing neerslaan bij bedrijf en werknemers, is zowel afhankelijk van de mate waarin de scholing bedrijfsspecifiek is als van de investeringshorizon, de periode waarin de opbrengsten van de scholing kunnen worden genoten

Algemene/bedrijfsspecifieke scholing

De literatuur over human capital heeft veel aandacht voor het onderscheid tussen algemene en bedrijfsspecifieke scholing, waarbij wordt benadrukt dat er verschil is tussen scholing die leidt tot een

[124] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 21. Het aandeel van de cursussen computertechniek en tekstverwerking en management en leiding is ongeveer gehalveerd ten opzichte van 2000.

[125] Daarbij zij opgemerkt dat de human capital theorie zich vooral richt op de vraag naar scholing (deelname, kosten, rendement) en minder of niet op het aanbod van scholing.

[126] Heckman, J.J. [et al.] (2010) *Policies that create en destroy human capital in Europe*, NBER.

[127] Heckman, J.J. [et al.] (2010) *Policies that create en destroy human capital in Europe*, NBER p. 4 en p. 36.

[128] Zie Córvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, pp. 68, 69.

algemene productiviteitsverhoging van werknemers en bedrijfsspecifieke scholing die geen effect zou hebben op de arbeidsproductiviteit als werknemers overstappen naar een ander bedrijf. Bedrijfsspecifieke scholing heeft in het laatste geval geen effect op de marktwaarde van werknemers, waardoor bedrijven de werknemers beneden hun productiviteit kunnen belonen. Algemene scholing is ook bruikbaar voor andere bedrijven en leidt dus tot een verbetering van de marktwaarde van werknemers, waardoor het bedrijf zich niet de gehele productiviteitsstijging van de scholing kan toe-eigenen. Deze oorspronkelijk scherpe scheiding tussen bedrijfsspecifieke en algemene scholing is later afgezwakt. Daarbij wordt er onder andere op gewezen dat scholing bedrijven ook informatie verschaft over de kennis, vaardigheden en mogelijkheden van hun werknemers. Ook wordt wel gewezen op marktimperfecties: als scholing voor meerdere bedrijven bruikbaar is, kunnen bedrijven geschoolde werknemers wegkapen. De vrees voor 'wegkapen' zal leiden tot onderinvesteren in scholing. Tot slot is er in studies ook op gewezen dat scholing niet gescheiden kan worden in 'algemene' en 'bedrijfsspecifieke' componenten. Alle bedrijven hebben een eigen verhouding tussen verschillende soorten algemene en specifieke scholing. In deze benadering leidt scholing vooral tot bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal.

Investeringshorizon
De investeringshorizon is zowel voor werkgevers als voor werknemers van belang om de omvang van de investeringen in scholing te bepalen. In het algemeen geldt: hoe dichterbij de horizon is, hoe lager het effectieve rendement van de investering zal zijn. Voor bedrijven ligt de horizon op de verwachte tijd dat werknemers bij het bedrijf blijven. Voor werknemers is de horizon afhankelijk van de aard van de scholing; voor bedrijfsspecifieke scholing de tijd die de werknemer bij het bedrijf denkt te blijven, voor algemene scholing de tijd die de werknemer nog op de arbeidsmarkt blijft.

In de loop der jaren zijn de specifiek benoemde redenen om deel te nemen aan postinitiële scholing nauwelijks gewijzigd. Het op peil houden van de kennis blijft de belangrijkste reden. Daarbij blijkt wel een verschil naar opleidingsniveau. Voor hoger opgeleiden is 'bijblijven' een belangrijkere motivator dan voor lager opgeleiden, terwijl bij lager opgeleiden de scholing veel vaker verplicht is dan voor hoger opgeleiden[129]. Die verplichting kan enerzijds worden opgelegd door de werkgever. Anderzijds bestaat er voor bijvoorbeeld beoefenaren van de klassieke vrije beroepen (juristen, artsen, accountants e.d.) een systeem van verplicht postacademisch onderwijs. De verplichting kan ook te maken hebben met bijvoorbeeld EU-vereisten aangaande vakbekwaamheid zoals in de transportsector en veiligheideisen in de bouw, maar ook bijvoorbeeld voor werknemers in de financiële sector. Verplichte scholing – vooral bijscholing – komt voor bij alle typen arbeidscontracten (tabel 2.4).

Tabel 2.4 - Belangrijkste redenen voor volgen scholing; 2004-2008

	Niet werk-gerelateerd	Kennis op peil houden	Verplicht	Promotie	Ander werk
Vaste baan	9,7	40,5	22,7	9,8	16,4
Uitzendkracht	10,3	19,2	22,5	7,5	38,6
Tijdelijke baan	12,5	23,6	21,0	7,4	33,0
Oproepkracht	12,2	37,7	20,3	5,2	23,0
ZZP-er	14,0	48,9	14,4	3,6	18,5
Totaal	**10,1**	**40,0**	**22,2**	**9,3**	**17,5**

Bron: Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB/ROA, p. 73.

Van de deelnemers aan postinitiële scholingsactiviteiten volgt circa de helft één cursus (1999 61 en 2010 47 procent) en circa 30 procent 2 cursussen (1999 23 en 2010 31 procent)[130].
Het overgrote deel van de cursussen en opleidingen in 2010 besloeg maximaal een dag (31 procent) of enkele dagen (35 procent; dit was 48 procent in 2000). Het aandeel van cursussen van meerdere dag(del)en per week of maand gedurende een langere periode is afgenomen van 20 procent in 2000 tot 16 procent in 2010[131].

[129] CBS, Statline.
[130] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 20.
[131] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, Bijlage 4. Zie ook Hartgers, M. en A. Pleijers (2010) Een leven lang leren met cursussen en lange opleidingen, in: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 2e kwartaal 2010, pp. 19-25.

Er is ook een groep die geen scholing volgt. In 2010 is navraag gedaan naar de redenen om geen scholing te volgen[132]. De meest genoemde antwoorden waren 'niet nodig' (46 procent) respectievelijk 'geen tijd' (20 procent) en gebrek aan een geschikte opleiding (10 procent). Kosten (4 procent) en 'geen toestemming van de werkgever' (7 procent) spelen een bescheiden rol. In een ander onderzoek was ook 'geen cursus in de directe omgeving' een relatief vaak genoemde reden om zich niet te scholen[133].

Cao-afspraken over scholing

De vraag naar scholing wordt ook beïnvloed door afspraken over (het bevorderen van) scholing in cao's. Tabel 2.5 laat zien dat voor het overgrote deel van de werknemers in de cao afspraken zijn gemaakt over functiegerichte scholing en over het verlof daarvoor. Afspraken over algemene scholing zijn duidelijk minder omvattend.

Tabel 2.5 Cao-afspraken over scholing in 2010

Afspraken scholing in cao's over	Percentage werknemers van het totaal aantal werknemers in de onderzochte cao's[1)]	
	2010	2011
Functiegerichte scholing	90	88
Algemene scholing	12	*
EVC	42	46
Verlof voor functiegerichte scholing	73	74
Verlof voor algemene scholing	5	11
Persoonlijk ontwikkelingsplan	46	52
Persoonlijk ontwikkelingsbudget	22	29

[1)] Telt niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn; * niet beschikbaar
Bron: Min.SZW (2010) *Najaarsrapportage cao-afspraken 2010* en Min.SZW (2011) *Najaarsrapportage cao-afspraken 2011*

Het rendement van scholing

Volgens de human capital theorie is het verwachte rendement van scholing van invloed op de vraag naar scholing. De opbrengsten van scholing kunnen neerslaan bij de werkende en bij de bedrijven waar zij werkzaam zijn (zie box). Ook de samenleving als geheel kan hiervan de vruchten plukken.

Onderzoek naar het rendement van scholing laat over het algemeen een positief rendement zien zowel voor werkgever (productiviteit) als voor werknemer (loon, arbeidsdeelname). Wel zijn de verschillen in de omvang van het rendement groot tussen de verschillende studies (zie box). Deze verschillen doen zich ook vooor bij studies die betrekking hebben op het maatschappelijk rendement van scholing (in aantal veel minder). Daarbij zijn er studies die aan scholing nauwelijks externe effecten toekennen en dus ook nauwelijks maatschappelijk rendement, maar er zijn onderzoeken die een hoog rendement rapporteren[134].

Potentiële effecten van scholing

Postinitiële scholing kan erin resulteren dat werknemers een hoger loon krijgen. De loongroei als gevolg van het volgen van een bedrijfsopleiding varieert tussen 1,5 en 8 procent. [135] Doorgaans stimuleert postinitiële scholing de persoonlijke ontwikkeling van werknemers en dit kan leiden tot vergroting van de kansen op leuk en uitdagend werk. Ook kan scholing ertoe leiden dat werknemers die hun baan dreigen te verliezen snel een andere baan vinden. Vooral voor werknemers in beroepen met een krimpende werkgelegenheid is postinitieel onderwijs in de vorm van omscholing belangrijk[136]. Scholing leidt ook tot beperking van de werkloosheidsduur.

Het scholingsrendement verschilt per deelnemer. Vooral laagopgeleiden kunnen profijt hebben van scholing. Van de laagopgeleiden die gemeten in de periode t-2 en t cursussen volgden, werkt 14 procent

---

[132] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 76.

[133] CBS, Statline, *Redenen en belemmeringen voor het (niet) volgen van cursussen* (2007).

[134] Jacobs, B. [et al.] Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, p.11-12. Zie ook Groot, W. [et al.] (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie,* ECBO.

[135] Groot, W. [et al.] (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing? Een overzichtsstudie,* ECBO..

[136] Gaalen, R. van [et al.] (2011) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op kwetsbare groepen,* CBS, pp. 122-129.

tien jaar later niet meer terwijl dat bij werknemers die geen cursussen volgden 24 procent is. De corresponderende cijfers voor hoogopgeleiden zijn 11 en 14 procent.
Uit onderzoek van het IVA blijkt dat het investeren in scholing voor laagopgeleiden leidt tot meer betrokkenheid van de werknemers bij het bedrijf, een bredere inzetbaarheid, betere communicatie op de werkvloer en een grotere bereidheid tot verandering[137].

Werkgevers kunnen met een goed geschoold personeelsbestand een hogere productiviteit bereiken (schattingen variëren tussen 16 en 28 procent), uitmondend in lagere arbeidskosten p.e.p. (per eenheid product), waardoor de concurrentiekracht van bedrijven wordt versterkt. Er zijn voor werkgevers diverse redenen (en baten) om te investeren in scholing, zoals: voorkomen van uitval van werknemers door een toenemende complexiteit van bedrijfsprocessen, brede inzetbaarheid van personeel, vermindering van tekorten aan goed opgeleid personeel, betrokkenheid bij innovatie en boeien en binden van personeel[138].

Volgens de OECD blijkt uit empirisch onderzoek dat gemiddeld 10 procent meer tijd besteed aan scholing leidt tot een verhoging van de kans op arbeidsdeelname met circa 0,4 procentpunten en een verkleining van de kans op werkloosheid met 0,2 procentpunten[139]. Beide opbrengsten zijn maatschappelijke opbrengsten, namelijk lagere socialezekerheidsuitgaven.

---

3. Deelname aan postinitiële scholing in internationale context

De deelname aan postinitiële scholing in Nederland ligt ruim boven het Europese gemiddelde, maar is in de loop der jaren relatief minder gestegen. Tabel 2.6 laat zien dat de deelname in Nederland ruim hoger is dan die van een aantal belangrijke handelspartners zoals België, Duitsland en Frankrijk en veel hoger dan die in een aantal opkomende economieën zoals Polen en Turkije. Daarentegen is de scholingsdeelname in Nederland duidelijk lager dan in de Noord-Europese landen en het Verenigd Koninkrijk. Wel lijkt er in bijna alle landen sinds ongeveer 2005 sprake van een zekere stagnatie in de toename van de deelname.

Tabel 2.6 Leven lang leren, deelname aan volwassenenonderwijs en training in diverse landen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 27	7,1	7,1	7,2	8,5	9,3	9,8	9,7	9,5	9,4	9,3	9,1
EU 15	8,0	8,0	8,1	9,8	10,7	11,23	11,2	10,9	10,8	10,8	9,6
België	6,2	6,4	6,0	7,0	8,6	8,3	7,5	7,2	6,8	6,8	7,2
Denemarken	19,4	18,4	18,0	24,2	25,6	27,4	29,2	29,2	30,2	31,6	32,8
Duitsland	5,2	5,2	5,8	6,0	7,4	7,7	7,5	7,8	7,9	7,8	7,7
Finland	17,5	17,2	17,3	22,4	22,8	22,5	23,1	23,4	23,1	22,1	23,0
Frankrijk	2,8	2,7	2,7	7,1	7,1	7,1	7,7	7,5	6,0	6,0	5,0
Nederland	*15,5*	*15,9*	*15,8*	*16,4*	*16,4*	*15,9*	*15,6*	*16,6*	*17,0*	*17,0*	*16,5*
Oostenrijk	8,3	8,2	7,5	8,6	11,6	12,9	13,1	12,8	13,2	13,8	13,7
Polen	-	4,3	4,2	4,4	5,0	4,9	4,7	5,1	4,7	4,7	5,3
Verenigd Koninkrijk	20,5	20,9	21,3	27,2	29,0	27,6	26,7	20,0	19,9	20,1	19,4
Turkije	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	1,9	1,8	1,5	1,9	2,3	2,5
Zweden	21,6	17,5	18,4	31,8	32,1	17,4	18,4	18,6	22,2	22,2	24,5

Percentage van de volwassen tussen de 25 en 64 jaar die participeren in onderwijs en training in de vier weken voorafgaand aan de survey.
Bron: SEOR; IVA (2011) *Groeitempo Leven Lang Leren*, pp. 10, 11 en CBS (2010)

Bij tabel 2.6 moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Er zijn verschillen in registratie en in de meeste landen zijn de statistische reeksen een of meer malen gewijzigd, soms met grote gevolgen (zie bijvoorbeeld Zweden, Frankrijk en het VK). Daarnaast zijn er verschillen tussen de landen naar economie, participatiegraad, innovatie, opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het onderwijssysteem. Deze verschillen beïnvloeden de scholingsdeelname. Een verklaring voor de lage Nederlandse

---

[137] Gielen, P. [et al.] (2011) *Vakkrachten in ontwikkeling: Praktische mogelijkheden om lageropgeleiden tot scholing te bewegen,* IVA.
[138] Gielen, P. [et al.] (2011) *Vakkrachten in ontwikkeling: Praktische mogelijkheden om lageropgeleiden tot scholing te bewegen,* IVA.
[139] OECD (2004) Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference? In: *OECD Employment Outlook*.

cijfers vergeleken met die van de Noordse landen en het Verenigd Koninkrijk lijkt te zijn dat Nederland meer laagopgeleiden op de arbeidsmarkt heeft en een langere leerplicht kent dan die landen[140].

De OECD geeft ook cijfers voor de deelname naar leeftijdsgroep[141]. De deelname (ingeschreven, voltijd en deeltijd) aan formeel onderwijs bedraagt dan voor de leeftijdsgroep 30–39 in Nederland 2,9 procent en in de OECD 6,2 procent; voor de leeftijdsgroep 40 jaar en ouder is de deelname respectievelijk 0,7 en 1,5 procent. De deelname in Nederland is daarmee lager dan in de meeste andere landen, maar hoger dan in Duitsland en Frankrijk.

Behalve naar de deelname kan ook gekeken worden naar het aantal uren dat gemiddeld aan scholing wordt besteed. Bij de deelname valt dan op dat in alle landen net als in Nederland het aandeel van de non-formele scholing veel en veel groter is dan dat van de formele scholing. In Nederland is dat aandeel van de formele scholing lager dan het OECD-gemiddelde, maar ook lager dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België. Voor Nederland komt de combinatie formeel en non-formeel (werkenden die beide typen scholing volgen) uit op ongeveer het OECD-gemiddelde, maar is zij lager dan in bijvoorbeeld Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk en België.

Voor het non-formele onderwijs heeft de OECD (voor 2008) ook het aantal uren bezien, zowel gemiddeld per deelnemer als gemiddeld per volwassene[142].
Gemiddeld per volwassene komt Nederland (23) dan ongeveer overeen met het OECD-gemiddelde (25 uur), maar is het aantal uren lager dan in bijvoorbeeld Zweden (50), Finland (48) en Denemarken (45), maar ook lager dan in Duitsland (33), Oostenrijk (35) en België (30) en weer hoger dan het Verenigd Koninkrijk (16) en Frankrijk (11).
Per deelnemer aan non-formele scholing ligt het gemiddeld aantal uren in ons land (59) duidelijk beneden het OECD-gemiddelde (76) en veel lager dan in bijvoorbeeld België (114), Denemarken (121) en Finland (95). Het urenaantal per deelnemer ligt bij ons ook lager dan in Duitsland (76) en Zweden (73), maar hoger dan in Frankrijk (35), het Verenigd Koninkrijk (48) en ongeveer op gelijke hoogte als de Verenigde Staten (56).

Deelname aan het hoger onderwijs
Het aandeel van 30-plussers in het hoger onderwijs ligt in ons land lager dan in een aantal relevante landen. Zo is de deelname in Denemarken, Zweden, de Verenigde Staten en ook het Verenigd Koninkrijk aanmerkelijk hoger dan in Nederland.

Het verschil in deelname van 30-plussers aan het hoger onderwijs valt niet te verklaren uit het opleidingsniveau in de verschillende landen. In de landen waar de deelname hoger is, is ook het aandeel hoger opgeleiden (tertiair) in de bevolking hoger dan in Nederland. Er is dus geen sprake van een 'inhaaleffect'.

De verschillen tussen de landen in het percentage 30+ ten opzichte van de totale studentenpopulatie, kunnen te maken hebben met de wijze waarop instellingen worden gefinancierd en het soort stimulansen dat zij krijgen. In Nederland worden instellingen aangespoord studenten zo goed en zo snel mogelijk naar een diploma te leiden. Dit heeft mede tot resultaat dat de instellingen – en wel zeer effectief - gericht zijn op de jongere studenten en navenant minder op ouderen en werkenden[143]. Landen met een andere wijze van aansturing van hoger onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld via financiering van studiepunten (Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken), hebben hogere percentages volwassenen ten opzichte van het totale studentenbestand. Deze

[140] SEOR; IVA (2011) *Groeitempo Leven Lang Leren: Een internationale vergelijking*, p. 25 e.v.
[141] OECD (2011) *Education at a Glance 2011*, tabel C1.1a Enrollment rate by age 2009, p. 303.
[142] OECD (2011) *Education at a Glance 2011*, indicator C5, p. 373.
[143] In Nederland ligt de leeftijd waarop een groot deel van de eerstejaars instroomt, aanmerkelijk lager dan in andere landen. Zie CBS (2011*) Jaarboek onderwijs in cijfers 2011*, p. 219.

landen kennen meer stimulansen voor instellingen om zich op oudere studenten te richten[144].

Verder kan uit tabel 2.7 worden opgemaakt dat de jarenlange aandacht voor 'leven lang leren' niet heeft geleid tot een stijging of zelfs maar het constant blijven van het aandeel 30-plussers in het bekostigde hoger onderwijs.

Tabel 2.7 Hoger onderwijs, ingeschrevenen naar opleidingsvorm en leeftijd

	hbo						wo			
	voltijd		deeltijd		duaal		voltijd		deeltijd	
	totaal	30+	totaal	30+	totaal	30+	totaal	30+	totaal	30+
1990	191.935	4.657	50.721	28.578			166.779	10.816	15.203	10.182
	100%		*26%*	*15%*			*100%*		*9%*	*6%*
2000	245.772	4.755	59.911	36.528	7.015	616	152.816	6.140	13.396	8.273
	100%		*24%*	*15%*	*3%*	-	*100%*		*9%*	*5%*
2010	339.666	7.693	64.473	36.846	12.795	2.829	230.392	9.133	10.881	7.192
	100%		*19%*	*11%*	*4%*	*1%*	*100%*		*5%*	*3%*

Bron: CBS, Statline, eigen bewerking. Hbo omvat ook Ad en master. Duaal start in 1994. De aantallen bij wo zijn verwaarloosbaar.

4. De aanbodkant

De aanbieders

Nederland kent een zeer groot en divers aantal aanbieders van postinitiële scholing[145]. Het overgrote aandeel daarvan bestaat (van oudsher) uit private en commerciële bedrijven en organisaties. Daarnaast wordt een belangrijk deel van de scholing door bedrijven zelf verzorgd, terwijl een ander deel van de aanbieders gelieerd is aan bekostigde instellingen (contractonderwijs, postacademisch onderwijs etc.). Een deel van de deelnemers volgt postinitieel een opleiding bij bekostigde instellingen (volwasseneneducatie, vavo, mbo, hbo en wo). Een bijzondere bekostigde aanbieder is de Open Universiteit. Daarnaast worden ook cursussen en opleidingen aangeboden door brancheorganisaties en sectorfondsen (O&O- en A&O-fondsen).

Van de deelnemers aan postinitiële scholing volgt bijna 85 procent een cursus of opleiding bij een commerciële instelling of bij het eigen bedrijf (interne cursussen, opleidingen, bedrijfsacademies) of branche. De bekostigde instellingen (roc, hbo en universiteit) nemen een beperkt deel van de markt voor hun rekening.
Beziet men deze verdeling naar het aantal arbeidsuren dat aan scholing wordt besteed (in 2005 ruim 27 miljoen), dan wijzigt het beeld iets. Particuliere opleidingsinstellingen zijn dan nog steeds het grootst met een aandeel van 45 procent, maar hogescholen, universiteiten en overige publiekrechtelijke opleidingsinstituten nemen dan 31 procent van de uren voor hun rekening[146]. Dit kan waarschijnlijk verklaard worden door de deelname aan de reguliere hbo-, wo- en mbo-opleidingen en wellicht ook door een groter aandeel langer durende cursussen.

Tabel 2.8 laat zien dat het marktaandeel van de commerciële organisaties, naar aantal deelnemers gemeten, het grootst is, maar de laatste jaren afneemt. 'Eigen bedrijf/branche' is de volgende grote speler met een constant aandeel. Hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn kleine spelers (gemeten in deelnemers), maar zij laten wel groei zien, fors ten opzichte van 2005 maar beperkter ten opzichte van 2000.

---

144 Broek, S.D [et al.] (2010) *Hoger onderwijs en Levenlang leren: Internationaal vergelijkende studie*, Research voor Beleid, p. 37-39.

145 Zo kende bijvoorbeeld in 2010 de sector 'Bedrijfsopleidingen en -training' 9935 bedrijven waarvan 2140 rechtspersonen en 7795 natuurlijke personen (zzp'ers). Bron: CBS, Statline.

146 Zie Claessen, J [et al.] (2007) Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten, in: *CBS sociaaleconomische trends*, p. 49. Daarnaast nog leveranciers, moeder/zusterbedrijven 9%, KvK, branche- of werkgeversorganisatie 2% en 'anders' 12%.

Tabel 2.8 – Deelname aan postinitieel leren – per aanbieder en naar soort cursus in %

	2000	2005	2010	Reguliere cursus (2010)	Maatwerk cursus (2010)
Commerciële organisatie	48,7	49,7	43,8	54,3	35,3
Eigen bedrijf/branche	36,4	39,2	39,4	18,5	56,6
Waarvan eigen bedrijf				*10,9*	*41,7*
Waarvan branche				*7,6*	*14,9*
Instituut voor hoger onderwijs	8,1	7,6	8,6	15,0	3,3
Waarvan hbo			*5,2*		
Waarvan universiteit			*3,4*		
Instituut voor middelbaar onderwijs	6,8	3,6	8,2	12,2	4,8
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 72

In tabel 2.8 zijn voor het jaar 2010 ook gegevens opgenomen over de verdeling tussen diverse aanbieders van reguliere cursussen en maatwerk cursussen (speciaal voor bedrijven uitgevoerd en/of ontwikkeld). Het aantal reguliere cursussen is daarbij ongeveer even groot als het aantal maatwerkcursussen, waarbij maatwerk overwegend maatwerk voor de afnemende organisatie is[147]. Iets meer dan de helft van alle reguliere cursussen wordt verzorgd door commerciële organisaties. Zoals verwacht mag worden, levert het eigen bedrijf het meeste maatwerk. De commerciële organisaties hebben ook een groot aandeel in het maatwerk. In het hoger en middelbaar onderwijs is minder sprake van maatwerk.
Uit het aandeel van de maatwerkcursussen blijkt een duidelijke invloed van de vragers op de producten die zij afnemen.

Wat het aanbod van de bekostigde instellingen betreft is een deel (afgezonderd) contractonderwijs. Een ander deel bestaat uit reguliere bekostigde opleidingen die deze instellingen verzorgen, die openstaan voor ouderen i.c. personen die tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden en het initiële onderwijs hebben verlaten. In het studiejaar 2010-2011 volgden ruim 131.000 leerlingen/studenten (30+) formeel onderwijs bij een bekostigde instelling[148]. De beroepsbegeleidende leerweg in het mbo heeft zowel absoluut als relatief de meeste 'volwassen' deelnemers.

Tabel 2.9 Deelnemers 30+ aan bekostigd onderwijs, 2010-2011

	30+	totaal	30+/totaal %
Mbo BOL	6.923	358.104	2
Mbo BBL	60.924	172.174	35
Hbo	47.368	416.934	11,4
Wo	16.384	241.686	6,8
Totaal	131.599	1.188.898	11,1

Bron: OCW, CBS.

Formele opleidingen worden ook aangeboden door en gevolgd bij particuliere aanbieders. Zo volgen meer dan 22.000 mbo-studenten een Crebo-geregistreerde mbo-opleiding en meer dan 80.000 hbo-studenten een CROHO-geregistreerde hbo-opleiding bij een particuliere instelling. De mbo-opleiding loopt vaak via een leer-werktraject, de hbo-opleiding vooral via een duaal traject[149].

Deeltijd hoger onderwijs

De beschikbaarheid van deeltijdonderwijs bij hoger onderwijsinstellingen maakt het voor werkenden gemakkelijker hieraan deel te nemen en het tempo van de studie aan te passen. De deelname aan het deeltijd hoger onderwijs bij bekostigde

[147] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, pp. 24, 71.

[148] Naast de in tabel 2.9 genoemde aantallen kent het mbo nog een grote groep deelnemers in de leeftijdscategorie 25-30 (BOL 9000, BBL ruim 18.000). Anders dan in het mbo vallen de deelnemers in het wo voor meer dan de helft in de leeftijdsgroep 30-35, in het hbo valt ruim 35 procent in deze leeftijdsgroep.

[149] Cijfers afkomstig van NRTO. Het betreft studenten bij leden van de NRTO.

onderwijsinstellingen is de afgelopen jaren echter teruggelopen: in het wo daalt de deelname en in het hbo is sprake van stagnatie (zie tabel 2.10). Bij de cijfers kan nog worden aangevuld dat (in 2010) van de hbo-deeltijders ongeveer 80 procent een bachelor volgde, in het wo zijn de deeltijders ongeveer gelijk verdeeld over bachelor en master[150].

Ook in het mbo is bij een stijgend aantal leerlingen de deelname aan deeltijdonderwijs (Beroepsopleidende leerweg (BOL)) teruggelopen van 44.000 leerlingen in 1990 naar 27.000 in 2000 en dit is verder gedaald naar 15.000 in 2005 (waarvan ongeveer de helft van de leerlingen ouder is dan 30). In 2010 is de deelname aan BOL-deeltijd iets minder dan 10.000, waarvan ongeveer de helft ouder is dan 30 jaar[151].

Tabel 2.10 Deelname aan deeltijd hoger onderwijs (ingeschrevenen bekostigd onderwijs)

	Hbo				Wo			
	95/96	00/01	05/06	10/11	95/96	00/01	05/06	10/11
totaal	270.565	312.698	356.842	416.934	117.746	166.299	205.886	241.686
deeltijd	41.647	59.911	64.004	64.473	10.156	13.396	13.526	10.881
Onderwijs/lerarenopleiding	13.718	19.829	27.780	26.622	1.006	1.396	1.626	892
Talen, geschiedenis, kunst#	2.193	1.772	1.981	1.524	1.791	2.420	2.911	3.046
Sociale wetenschap bedrijfskunde *	10.290	18.308	15.572	16.530	6.483	8.310	7.933	6.366
Natuurwetenschappen Informatica **	1.630	3.616	2.628	2.770	274	268	154	151
Techniek, industrie, bouwkunde ***	3.016	3.256	3.019	3.026	-	109	89	81
Landbouw, diergeneeskunde	63	7	151	174	-	-	-	-
Gezondheidszorg welzijn ****	9.965	12.038	11.389	12.225	602	882	801	345
Persoonlijke dienst-verlening, vervoer	772	1.085	1.484	1.602	-	11	12	-

hbo ongeveer de helft kunstonderwijs, wo overwegend talen, theologie, geschiedenis * hbo overwegend bedrijfskunde, wo overwegend bedrijfskunde en rechten; ** hbo vrijwel geheel, wo overwegend informatica; *** hbo vooral techniek en bouwkunde: **** hbo meer dan de helft maatschappelijke dienstverlening, wo uitsluitend gezondheidszorg
Bron: CBS, Statline (december 2011)

Samenvattend kan gesteld worden dat de deelname aan deeltijdstudies in het bekostigde hoger onderwijs stagneert en dat deeltijdstudenten vooral kiezen voor 'onderwijs' (lerarenopleiding), 'bedrijfskunde' en voor maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

Deelname aan het aangewezen (hoger) onderwijs (erkend, niet-bekostigd) wordt niet geregistreerd door het CBS. Het NRTO geeft (recent) een aantal deelnemers op van circa 80.000. Daarvan is wel bekend dat het in het overgrote deel van de gevallen gaat om (clusters van) modulen en dat slechts een klein deel van de deelnemers de opleiding volgt met het diploma als doel.

Over de ontwikkelingen in het aanbod van deeltijdonderwijs in het ho zijn minder gegevens beschikbaar (zie tabel 2.11). Uit de beschikbare gegevens blijkt dat er in het hbo sprake is van een forse terugloop in het aanbod van bachelors (zowel bekostigd als niet-bekostigd) en van een forse uitbreiding van het masteraanbod, vooral in het niet-bekostigde onderwijs. De associate degree (hbo) laat, vooral in het bekostigde onderwijs, een stijging zien. In het wo neemt het aantal bachelors iets af, waarbij zij aangetekend dat het niet-bekostigde aanbod zeer klein is. Bij de wo-masters neemt het aanbod af vooral door de terugloop van het bekostigde aanbod, het niet-bekostigde aanbod verdubbelt.

[150] Bron: Ministerie OCW, Criho.
[151] CBS, Statline *MBO: Deelnemers naar leeftijd* (2011).

Tabel 2.11 Ontwikkeling aanbod deeltijdopleidingen hoger onderwijs 2007 – 2011
Cijfers per september 2007 en oktober 2011

	Bekostigd			Niet-bekostigd			Totaal		
	2007	2011	Verschil	2007	2011	Verschil	2007	2011	Verschil
Hbo-ad	34	99	65	1	20	19	35	119	84
Hbo-ba	860	716	-144	640	374	-266	1.500	1.090	-410
Hbo-ma	116	140	24	62	158	96	178	298	120
Wo-ba	137	134	-3	3	1	-2	140	135	-5
Wo-ma	400	337	-63	32	66	34	432	403	-29

Bron: Croho

Voor 2010 zijn gegevens beschikbaar van het deeltijdaanbod naar opleiding en provincie (hbo-bachelor en wo-master). Het blijkt dan dat van alle hbo-bachelor-opleidingen 75 procent ook in een deeltijd (of duale) variant wordt aangeboden (bekostigd 68 procent, aangewezen 84 procent). Als het aanbod nog preciezer naar opleiding wordt bezien dan blijkt dat 33 procent van de opleidingen (bekostigd en aangewezen) slechts éénmaal wordt aangeboden, 22 procent twee keer en 81 procent minder dan tien keer.
In het aanbod bestaat verder verschil tussen het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs. Het grootste aanbod in het bekostigde onderwijs (totaal 833) betreft onderwijs (336), economie (187), gedrag en maatschappij (124) en techniek (113).
In het niet-bekostigde (aangewezen) onderwijs (totaal 550) gaat het om economie (329), onderwijs (84) en techniek (69).

De provincies met het meeste hbo-bachelor-aanbod zijn Noord- en Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant.
Van de wo-master (389) betreft het aanbod vooral onderwijs (184) en talen (83) en is het meeste aanbod te vinden in Noord-Holland (160). Techniek omvat 18 opleidingen waarvan er 16 worden aangeboden in Noord-Brabant.

Naar de redenen voor de terugloop in deelname en aanbod is, voor zover bekend, geen onderzoek gedaan. Voor de terugloop van de vraag worden wel als oorzaken genoemd dat het onderwijs te weinig is toegespitst op volwassenen, dat het onvoldoende aansluit op de werksituatie en dat het onvoldoende flexibel is, waarbij ook de kosten een rol kunnen spelen. Aan de terugloop van het aanbod lijkt een samenstel van factoren ten grondslag liggen, waaronder (tentatief gesteld) te geringe deelname, gebrek aan rendement, beter aanbod door anderen, invlechten in het voltijdaanbod en ook het samenvoegen van opleidingen. Ook de opschoning in 2007 van het Croho-register door het verwijderen van 'slapende' opleidingen heeft hierbij een rol gespeeld (de gegevens over 2007 in tabel 2.11 betreffen de stand van zaken vóór de opschoning).

Omzet op de markt voor postinitiële scholing

De precieze financiële omvang van de markt voor postinitiële scholing is niet bekend. Het is de omzet van alle instellingen en bedrijven die op deze markt werkzaam zijn. Deze omzetcijfers zijn niet beschikbaar. Daarnaast is de omzet de optelsom van de uitgaven aan scholing door bedrijven, particulieren en de overheid. Ook deze bedragen zijn niet direct voor het postinitiële onderwijs beschikbaar, maar kunnen wel benaderd worden.

De markt voor private beroepsopleiders
SEO telt in de *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen* (2012) ongeveer 19.000 opleiders die actief zijn in deze markt. Daarvan zijn ongeveer 13.000 zzp'er. Het aantal opleiders met meer dan één werknemer bedraagt 5800 en daarvan hebben 600 opleidingsinstituten meer dan 10 personeelsleden.
Op basis van (via een enquête verkregen) omzetgegevens schat SEO de omzet in 2010 op 3,2 miljard euro.

Van de gegeven opleidingen betreft ongeveer 18 procent erkende opleidingen (mbo, hbo). Iets meer dan 25 procent van de opleidingen leidt op voor een branche- of beroepscertificaat. De overige opleidingen

(ongeveer 55 procent) leiden niet op voor een wettelijk, branche- of beroepscertificaat.

Bij mbo en hbo worden vooral economie en zorgopleidingen aangeboden. Bij het non-formele onderwijs zijn de meest aangeboden opleidingen: communicatie/ persoonlijke effectiviteit, vakinhoudelijk (technisch), opleiding&training en algemeen management.
Een belangrijk deel van het aanbod is gericht op geschoolde deelnemers (53 procent, hbo en wo), een derde richt zich op mbo-niveau en ongeveer 6 procent op vmbo-niveau.
De afnemers zijn voor een kwart particulier, 40 procent betreft private werkgevers en 36 procent publieke werkgevers. Voor de branche gezondheid en zorg worden (2010) de meeste opleidingen gegeven.

Bron: SEO (2012) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*.

Bedrijven hebben in 2005 ruim 1,7 miljard euro uitgegeven aan cursussen of opleidingen. Het gaat dan om kosten aan opleidingsinstituten, vergoedingen van studiekosten, maar ook om reis- en verblijfkosten (bijna 100 miljoen) en kosten aan intern opleidingspersoneel en materiële uitgaven (ruim 300 miljoen)[152]. Daardoor is de omzet van de scholingsinstellingen lager en bedraagt dan circa 1,3 miljard.
In 2010 hebben de bedrijven 1,6 miljard euro uitgegeven aan bedrijfsopleidingen[153].

Werknemers/huishoudens betalen ook een deel van de kosten van postinitieel onderwijs. Het gaat om de directe kosten (cursuskosten, les- en collegegeld) die niet door de werkgever of anderen worden vergoed. Op basis van verschillende bronnen is het aandeel 'zelf betaald' op 25 procent gesteld[154]. Uitgaande van directe werkgeverskosten van circa 1,3 miljard euro zou met een zelf betaald aandeel van 25 procent de 'omzet' uitkomen op ongeveer 1,6 à 1,7 miljard euro. ECBO raamt de omzet van contractactiviteiten door mbo en hbo voor het mbo op circa 234 miljoen euro in 2009 bij ongeveer 147.000 deelnemers[155]. In het hbo bedragen de 'baten in opdracht van derden' in 2009 ongeveer 218 miljoen euro. Het aantal deelnemers is niet bekend[156]. Voor de universiteiten zijn geen cijfers beschikbaar. Rekenen we daar een zelfde omzet als bij het hbo dan omvat dit segment ongeveer 600 à 670 miljoen. Dit zou betekenen dat de omzet van particuliere onderwijsinstellingen naar schatting ongeveer 2,2 à 2,4 miljard euro bedraagt.

Tabel 2.12 Benadering van de onderwijskosten/omzet postinitiële scholing

Aanbieder	Omzet (miljoen euro)
Particuliere onderwijsinstellingen	1600 à 1700
Interne opleidingen	300
Contractonderwijs mbo, hbo (wo)	600 à 670
Bekostigd onderwijs mbo, hbo, wo (incl. college- en lesgeld)	750
Educatie	150
Scholing t.b.v. re-integratie (gemeenten)	70
Totaal	3500 à 3700

Bronnen: zie bovenstaande tekst.

Naast bedrijven en burgers draagt ook de overheid bij aan de omzet van het postinitieel onderwijs. Het gaat om scholing bekostigd via de sociale zekerheid en om bekostiging van het onderwijs aan de postinitiële deelnemers aan mbo, hbo en wo (de deelnemers dragen hieraan bij via les- en collegegeld). Via de sociale zekerheid gaat het om uitgaven aan scholing via het UWV en scholingskosten die betaald worden op grond van de Wwb.

[152] Claessen, J. [et al.] (2007) Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten, CBS, *Sociaaleconomische trends*, pp. 46-53.
[153] CBS, *Webmagazine*, 12 december 2011.
[154] Het aandeel zelf betaald is de afgelopen jaren gestegen. Voor de omvang van het eigen aandeel in de kosten zie: CBS, Statline; ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p.76; Stelt, H. van der [et al.] (2010) *Trendrapport Aanbod van arbeid 2009*, Min. SZW; Fouarge, D. [et al.] (2010) *Prikkels voor postinitiële scholing van laagopgeleiden*, ROA, ECBO, p. 71 e.v.
[155] ECBO (2011) *Een leven lang leren in 2010*, p. 35, 36.
[156] HBO-Raad, financiële kengetallen. Zie ook ECBO (2011) *Een leven lang leren in* 2010, p. 36.

Scholing door het UWV loopt via re-integratiebedrijven[157]. De scholingscomponent daarvan is niet bekend. De Wwb kent geen geoormerkte bedragen voor scholing. Gemeenten gaven in 2010 ongeveer 72 miljoen uit aan scholing in het kader van re-integratie[158].
De uitgaven van de overheid aan het bekostigde onderwijs dat gerekend kan worden tot postinitieel onderwijs, bedragen bijna 800 miljoen euro. Dit bedrag is als volgt berekend: het aantal leerlingen/studenten van 30 jaar en ouder in mbo, hbo en wo vermenigvuldigd met de OCW-uitgaven per student geeft voor 2010 een bedrag van ongeveer 630 miljoen euro[159]; verder valt het collegeld/lesgeld te becijferen op circa 120 miljoen euro. Daarnaast bedragen de overheidsuitgaven aan educatie ongeveer 150 miljoen euro (2010, bijna 29.000 deelnemers).

Indirecte kosten van scholing
De hierboven genoemde bedragen hebben betrekking op de directe kosten van postinitieel onderwijs. Bedrijven betalen daaraan ongeveer 1,7 miljard euro (2005, CBS). Betrekt men de kosten voor gederfde werktijd erbij, dan stijgen de kosten voor werkgevers naar ruim 3 miljard euro[160]. Werknemers hebben naast de directe kosten ook nog andere kosten. Deze laten zich echter niet eenvoudig omzetten in een bedrag. Duidelijk is wel dat de eigen tijd die gemoeid is met scholing zwaar weegt (tijd is een belangrijke belemmering voor deelname, zie paragraaf 2.2).

Fiscale faciliëring
Voor zowel werkgevers als werknemers/burgers geldt een fiscale tegemoetkoming voor studiekosten.
Voor individuele belastingplichtigen geldt de 'Aftrek voor scholingskosten (studiekosten)'. In 2010 is daar een bedrag mee gemoeid van 221 miljoen euro (derving belastinginkomsten)[161].
Voor werkgevers bestaat de regeling Afdrachtvermindering onderwijs, die geldt voor personeel in een aantal specifieke opleidingssituaties waaronder de bbl en kosten voor EVC. Met deze 'Afdrachtvermindering onderwijs' is in 2010 een bedrag gemoeid van 377 miljoen euro[162].
De totale fiscale faciliëring omvat dus bijna 600 miljoen euro in 2010.

O&O-fondsen
Een groot deel van de werkgevers is aangesloten bij een sectorfonds (ook wel O&O-fonds genoemds). Van de werknemers valt ruim 85 procent onder de werking van een Opleidings- en Ontwikkelingsfonds of een vergelijkbaar fonds (sociaal fonds). Meestal is deelname aan deze fondsen vastgelegd in cao's. Met deze door werkgevers en werknemers beheerde fondsen worden vooral bedrijfsspecifieke scholingsactiviteiten voor werknemers gefinancierd. Maar ook richt meer dan de helft van de fondsen zich op potentiële werknemers[163]. Van de totale scholingskosten voor sociale partners wordt

---

[157] In 2011 beschikte het UWV over een Mobiliteitsfonds van 20 miljoen euro. Deze middelen waren bedoeld om voor recent werklozen (maximaal 3 maanden werkloos) en met werkloosheid bedreigden (vanaf 4 maanden voor ontslag) een soepele overgang naar nieuw werk te bevorderen. Het Mobiliteitsfonds bekostigde kortdurende activiteiten. Het fonds is inmiddels beëindigd.

[158] Het aandeel van scholing in de re-integratie-uitgaven is de afgelopen jaren gedaald, evenals de uitgaven aan re-integratie. Zie RWI (2011) *Factsheet Re-integratie 2012*.

[159] Berekend via aantallen studenten 30+ (CBS, Statline) en OCW-uitgaven per student (Min. OCW (2011) *Kerncijfers 2006-2010*).

[160] CBS (2007) *Bedrijfsopleidingen 2005.*

[161] Miljoenennota 2012, Tweede Kamer (2011-2012) 33 000 nr. 1 bijlage 5. Uit eerder onderzoek door SEO (Berkhout et al. (2005) *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven*) is bekend dat in de periode 1996-2002 ongeveer 2% van de beroepsbevolking gebruikmaakt van deze regeling. De drempel voor de aftrek is in het kader van het Vitaliteitspakket gehalveerd tot € 250.

[162] Miljoenennota 2012, Tweede Kamer (2011-2012) 33 000 nr. 1 bijlage 5. Met de mbo 30plus-maatregelen wordt de WVA voor deze categorie verruimd.

[163] Donker van Heel, P. [et al.] (2008), *Hoe werken sectorfondsen? Onderzoek uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Raad voor Werk en Inkomen*.

jaarlijks vanuit de O&O-fondsen circa 250 miljoen euro gecompenseerd voor werkgevers[164].

ESF
Vanuit het ESF is ook een bijdrage aan scholingskosten mogelijk. Vanuit ESF-subsidies Actie D (scholing laagopgeleide werknemers) gaat het om een bedrag van 53,3 miljoen euro.

Tijdens de huidige programmaperiode (2007-2013) krijgt Nederland in het kader van het cohesiebeleid in totaal 1,66 miljard euro uit de structuurfondsen EFRO en ESF (830 miljoen voor ESF). Of Nederland na die periode nog kan beschikken over ESF-middelen is nog niet duidelijk. Momenteel vinden hierover op Europees niveau onderhandelingen plaats. Daarbij is de Nederlandse regering van mening dat de structuurfondsen, waaronder ESF en de cohesiefondsen, zich in de toekomst moeten richten op de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. Deze benadering moet ertoe leiden dat het aandeel van de structuurfondsen in de EU-begroting in de toekomst substantieel daalt en dat daarmee de Nederlandse afdracht aan Europa eveneens daalt.

5. Kabinetsbeleid

In deze paragraaf passeert een aantal kabinetsvoornemens de revue, gezien de vraag van het kabinet in verband met mogelijke consequenties voor de postinitiële onderwijsmarkt. Het gaat met name om het Actieplan mbo *Focus op vakmanschap*, de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap *Kwaliteit in verscheidenheid*, het bedrijvenbeleid *Naar de top: Het bedrijvenbeleid in actie(s)*, het *Vitaliteitspakket* en het *Actieplan laaggeletterdheid 2010-2015*[165].

Het beleid dat in deze stukken wordt uiteengezet voor het onderwijs heeft voor het overgrote deel betrekking op het initiële onderwijs. Initieel onderwijs – inclusief het basisonderwijs – is ook van essentieel belang voor het postinitieel onderwijs. Het bepaalt voor een belangrijk deel de start van de leerlingen en studenten op de arbeidsmarkt en het bepaalt ook in belangrijke mate de houding van de nieuwe werknemers en zelfstandigen ten opzichte van (blijven) leren. Het volgende citaat geeft dit kernachtig weer: "Early learnings begets later learning and early success breeds later success just as early failure breeds later failure"[166].

Tabel 2.13 benoemt de beleidsdossiers en de aspecten hieruit die direct raken aan het postinitiële onderwijs. Met deze beleidsaspecten wordt ook een schets gegeven van de bemoeienis van de overheid met het postinitiële onderwijs.

---

[164] Groot, W. [et al.] (2009) *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing?*, p. 31. Het jaar waarop het cijfer betrekking heeft is niet bekend.

[165] Het betreft de volgende kamerstukken: Voor mbo zie Tweede Kamer (2010-2011), 31 524 nr. 88 en 89; voor ho zie Tweede Kamer (2010-2011) 31 288 nr. 194 (bijlage bij dit kamerstuk); voor bedrijvenbeleid zie Tweede Kamer (2011-2011) 32 637 nr. 15 (Naar de top) en 16 (ondernemerschap); Voor Vitaliteitspakket zie Tweede Kamer (2010-2011) 29 544 nr. 329 en Brief aan de Tweede Kamer d.d. 30 september 2011; voor laaggeletterdheid zie Tweede Kamer (2011-2012), 28 760 nr. 22.

[166] Heckman, J.J. (1999) *Policies to foster human capital*, NBER.

Tabel 2.13 Voor postinitiële scholing relevante aspecten van actuele beleidsdossiers

Beleidsdossier	Postinitieel relevant aspect
Actieplan mbo: Focus op vakmanschap	1.1 Aanpassing 30plus-regeling mbo
Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap	2.1 Definitieve invoering Associate Degree 2.2 Invoering nationaal kwalificatiekader (NLQF) 2.3 Macrodoelmatigheidsbeleid ter verruiming deeltijdaanbod 2.4 Afspraken met NRTO 2.5 Onnodige wettelijke belemmeringen worden weggenomen. 2.6 Er komt meer ruimte voor deeltijdaanbod in sectoren waar dit nodig is. 2.7 De instellingen krijgen experimenteerruimte. 2.8 De mogelijkheid van een ruimer collegegeldkrediet wordt onderzocht evenals de mogelijkheid van kopopleidingen door private aanbieders. 2.9 Er komt wetgeving om de kwaliteit van EVC te waarborgen.
Ho-beleid	2.10 Langstudeerdersmaatregel 2.11 Instellingscollegegeld
Bedrijfslevenbrief	3.1 Human capital agenda topsectoren
Vitaliteitspakket	4.1 Invoering vitaliteitsregeling 4.2 Bevordering school- en loopbaanadvies 4.3 bevordering leercultuur in mkb 4.4 Bevordering EVC en e-portfolio 4.5 Verlaging drempel fiscale scholingsaftrek van €500 naar €250 4.6 Financiële ondersteuning sectoroverstijgende scholing
Actieplan laaggeletterdheid	5.1 verandering wet en regelgeving vavo en educatie

Hieronder wordt in het kort een aantal relevante aspecten uit de tabel toegelicht. Bij de toelichting zijn geen toegezegde onderzoeken meegenomen.

Actieplan mbo: Focus op vakmanschap
Het kabinet was aanvankelijk van plan om de scholing van 30-plussers in het mbo niet meer publiek te bekostigen, maar ziet hiervan af. Wel is een nieuw arrangement voor 30-plussers opgesteld. De regeling is alleen van toepassing op bbl-studenten. De opleidingen worden beperkt tot 2 jaar en er komen maximaal 47.000 leerplaatsen per jaar, met vaststelling van aantallen per economische sector. Ook komen er landelijk sectorale afspraken tussen sociale partners en mbo-instellingen over het onderwijscurriculum voor studenten ouder dan 30 jaar en over EVC-procedures. Financiële aanpassingen zijn:

- Het cursusgeld wordt verhoogd tot 1261 euro (is nu 213 euro voor niveau 1 en 2 en 517 euro voor niveau 3 en 4).
- De afdrachtvermindering bbl wordt verruimd (een aanvulling van 625 euro) als de werkgever ten minste 1000 euro van het cursusgeld van de deelnemer overneemt.
- De afdrachtvermindering startkwalificatie vervalt[167].

Een belangrijke reden om tot een alternatieve regeling te komen, is dat via de 30-plusregeling veel mbo'ers beschikbaar komen voor vooral de zorg en techniek; sectoren waarvoor te weinig jongeren worden opgeleid.

De aanpassingen hebben consequenties voor het postinitieel onderwijs omdat de Bol-opleidingen niet meer beschikbaar zijn voor 30-plussers via het bekostigd onderwijs. Voor bbl-leerlingen betekent het een onderscheid tussen 30- en 30+ waarbij de kosten voor 30+ hoger liggen en waarbij het curriculum voor 30+ afwijkend is en het onderdeel 'burgerschap' ontbreekt. De uitwerking naar de deelname is niet duidelijk en zal mede afhankelijk zijn van de vraag of de leerlingen de opleiding volgen vanuit een werksituatie en of de werkgever bijdraagt in de kosten. Verder wordt met deze maatregel in het bekostigd onderwijs op mbo-niveau een onderscheid aangebracht naar

[167] Tweede Kamer (2010-2011), 31 524 nr. 89.

leeftijd, een onderscheid dat het hbo en het wo niet kennen. De nieuwe mbo-maatregelen lijken vooral ingegeven om de ingeplande bezuinigingen te realiseren.

Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap
Invoering van de associate degree (Ad), de verruiming van het aantal professionele masters (hbo), en de invoering van het nationaal kwalificatiekader (NLQF)[168] zijn drie belangrijke maatregelen waarmee de overheid haar verantwoordelijkheid invult om ook op hoger onderwijsniveau te zorgen voor kwalitatief goede opleidingen voor werkenden. Relevant is verder dat het macrodoelmatigheidsbeleid geen ruimte biedt voor nieuw deeltijdaanbod in richtingen waar al veel voltijdaanbod is.

De ontwikkelingen in het hoger onderwijs kunnen niet los worden gezien van de *langstudeerdersmaatregel* en het *onderscheid in collegegeld tussen wettelijk en instellingscollegegeld*. De langstudeerdersmaatregel voorziet erin dat studenten voor de studieduur van de bachelor plus een jaar en de studieduur van de master plus een jaar het wettelijk collegegeld betalen. Bij een langere studieduur wordt het wettelijk collegegeld verhoogd met 3000 euro. Dit geldt ook voor (bestaande) deeltijdstudenten[169]. Te verwachten valt dat hiermee de animo om een deeltijdstudie bij een bekostigde instelling te volgen, sterk zal afnemen[170].
De aangekondigde associate degree betreft een korte hbo-opleiding (2 jaar) die bedoeld is voor mbo'ers die verder willen leren maar die geen volledige hbo-opleiding (4 jaar) willen volgen. De associate degree kan ook een rol spelen in het postinitiële onderwijs, met name voor studenten die na verloop van tijd nog een verdere stap in hun onderwijsloopbaan willen zetten.

Daarnaast wordt aangegeven dat:
- onnodige wettelijke belemmeringen zullen worden weggenomen;
- er meer ruimte komt voor deeltijdaanbod in sectoren waarin dit nodig is;
- de instellingen experimenteerruimte krijgen;
- de mogelijkheid van een ruimer collegegeldkrediet onderzocht wordt evenals de mogelijkheid van kopopleidingen door private aanbieders;
- er wetgeving komt om de kwaliteit van EVC te waarborgen.

Bedrijvenbeleid
Deze nota gaat maar beperkt in op (postinitiële) scholing. Er staat aangekondigd dat de topsectoren een human capital agenda (onderwijs en scholing) voor de langere termijn gaan opstellen en hierbij onderwijsinstellingen en de onderwijsdeelnemers zullen betrekken. De human capital agenda's moeten eind 2011 gereed zijn. De agenda's bevatten onder andere een analyse van de behoefte aan human capital in de topsectoren, een gezamenlijke visie op het onderwijs (van vmbo tot wo en scholing) dat daarvoor nodig is en afspraken over bijdragen van onderwijs en bedrijfsleven aan de uitvoering van de agenda. Tevens staat in de agenda het 'Leven lang leren' centraal. De agenda's kunnen ook afspraken bevatten over publiek-private sectorplannen en samenwerkingsverbanden tussen werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen, zoals de centers of expertise (hbo) en centra voor innovatief vakmanschap (mbo).
De plannen voor een human capital agenda kunnen leiden tot extra aandacht voor postinitiële scholing binnen bedrijven en wellicht ook tot een meer structurele aanpak van scholing.

---

[168] Het NQLF is niet specifiek gericht op het hoger onderwijs. Het richt zich op alle niveaus en ook op het non-formele (private) onderwijs.
[169] *Staatsblad* 2011 368.
[170] De maatregel raakt ook bestaande studenten. Vanuit het onderwijs is erop gewezen dat dit nadelig uitpakt voor leraren die een deeltijdopleiding volgen. Bij bijvoorbeeld de lerarenopleiding duren deeltijdopleidingen vaak langer dan de voltijdopleiding. Door de langstudeerdersmaatregel worden de kosten voor studenten als hun studieduur uitloopt verhoogd. De lerarenbeurs (maximaal drie jaar en bedoeld om leraren 'op te scholen') compenseert de langstudeerdersboete niet.

Vitaliteitspakket
Het kabinet wil de levensloop- en spaarloonregeling vervangen door één regeling, de vitaliteitsregeling. Deze regeling moet werknemers de mogelijkheid geven om werk, zorg, scholing en vrije tijd goed te combineren. De regeling biedt werknemers financiële ondersteuning als zij voor kinderen moeten zorgen, een opleiding willen volgen of een eigen bedrijf willen opzetten. Volgens het kabinet zal scholing meer vanzelfsprekend worden. Mede in dat licht stimuleert het kabinetsbeleid scholing tijdens de loopbaan door het verstrekken van scholings- en loopbaanadvies, het tot stand brengen van een leercultuur in mkb-bedrijven, het toepassen en breed bekendmaken van het Ervaringscertificaat en het digitaal inzichtelijk maken van competenties en vaardigheden die iemand op het werk heeft opgedaan en die de doorstroom naar andere functies kunnen bevorderen.

Om scholing financieel te stimuleren wordt de drempel voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven verlaagd (van 500 naar 250 euro). Hiermeedoor worden werkenden ertoe aangezet hun competenties op peil te houden om ook op latere leeftijd nog mee te kunnen draaien op de moderne arbeidsmarkt.
Intersectorale scholing maakt transities tussen sectoren mogelijk en verbetert het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Om intersectorale scholing te stimuleren is het noodzakelijk dat de scope van O&O-fondsen wordt verbreed. Het kabinet realiseert zich dat dit een extra inzet, ook financieel, van de O&O-fondsen vraagt en is bereid hen daarin tegemoet te komen. De financiële ondersteuning is afhankelijk van de realisatie van mogelijkheden voor intersectorale scholing.

VWNW-budget
De inzet van het kabinet is om te komen tot een VWNW-budget (van werk naar werk). Dit in aansluiting op de aanbeveling van sociale partners in de Beleidsagenda 2020 om scholing te intensiveren, bijvoorbeeld via een individueel budget. Sociale partners zal worden gevraagd een VWNW-budget (individueel leerrecht) te realiseren in cao's, bijvoorbeeld via de bestaande O&O-fondsen of door een nieuw cao-fonds. Hierdoor wordt het leerrecht bij ontslag collectief op sectorniveau gefinancierd, zodat de kosten voor een individuele werkgever bij ontslag niet worden verhoogd. Door het individuele leerrecht krijgt de werknemer bij ontslag de beschikking over middelen die hij kan besteden aan scholing en vooral ook aan omscholing met het oog op de overstap naar een andere sector. Met dit individueel leerrecht bij ontslag wordt invulling gegeven aan de motie-Van Hijum c.s. (Kamerstukken II 2010/11, *29 544, nr. 290*).

Aanwending voor andere trajecten die de inzetbaarheid van de betrokken werknemer verhogen in geval van dreigend ontslag, is dus eveneens mogelijk. Werkgevers en sociale partners kunnen de met ontslag bedreigde werknemer begeleiden om te komen tot een zinvolle inzet van deze middelen. Hiermee krijgen sociale partners een belangrijkere rol bij de begeleiding en scholing van werknemers in de periode rond het ontslag, conform de motie-Van Hijum-Vermeij (Kamerstukken II 2010/11, *32 500 XV, nr. 87*). Dit sluit aan bij de gedachte achter het *redesign* UWV, waar de eigen verantwoordelijkheid van zowel werkgevers als werkzoekenden wordt benadrukt.

Het kabinet realiseert zich dat dit een extra inzet, ook financieel, van de sociale partners vraagt en is bereid hen daarin tegemoet te komen. De financiële ondersteuning is afhankelijk van de realisatie van concrete cao-afspraken over individuele leerrechten bij ontslag. Het komende jaar wil het kabinet hierover afspraken maken met de sociale partners.

In zijn brief over het Vitaliteitspakket zet het kabinet ook het beleid met betrekking tot EVC en e-portfolio uiteen. Over een van de problemen met de EVC - het niet altijd erkennen hiervan door hbo-instellingen - heeft de SER opmerkingen gemaakt in zijn advies *Strategische Agenda Hoger Onderwijs*. Het kabinet kondigt een voorstel voor een wettelijke regeling aan die eind 2012 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Met betrekking tot het e-portfolio wordt voor begin 2012 een evaluatie aangekondigd.

Ervaringscertificaat (EVC) en e-portfolio
EVC helpt mensen om hun kennis en opgedane ervaring vast te leggen en te laten erkennen. Het kan als basis voor aanvullende scholing dienen, gericht op het behalen van een beroepsdiploma. EVC is een generiek instrument, in de zin dat werkervaring op alle niveaus van functioneren met EVC kan worden

vastgelegd en erkend. Ook voor mensen zonder diploma biedt EVC mogelijkheden aan te tonen over welke vaardigheden zij beschikken, om zo hun arbeidsmarktperspectief te bevorderen. De toepassing van EVC is inmiddels gangbaar, maar de kwaliteit is voor verbetering vatbaar. Daarom is 1 april 2010 de beleidsregel 'Afgifte EVC-verklaringen' gepubliceerd. Het kenniscentrum EVC voert vanaf 2010 aanvullend daarop het 'Actieplan Kwaliteit van EVC' uit. Hiermee vindt verbetering plaats van de basiskwaliteit van het Ervaringscertificaat. Tegelijkertijd heeft het ministerie van OCW een wetgevingstraject EVC in voorbereiding om het kader rondom EVC wettelijk te regelen, waaronder het borgen van de kwaliteit. Het kabinet vindt het van belang dat de nieuwe Wet EVC breed bekend wordt gemaakt, zodat EVC als instrument voor scholing en als arbeidsmarktinstrument een nieuwe impuls valt te geven. EVC kan daarmee bijdragen aan mobiliteit op de arbeidsmarkt.

De arbeidsmarkt vraagt van werkenden om de waarde van hun ervaring zichtbaar te maken. Het is daarom wenselijk om mensen de beschikking te geven over een elektronisch portfolio (e-portfolio), waarin ze hun verworven ervaring kunnen bijwerken. Zo'n portfolio kan de stap naar erkenning van verworven competenties (Ervaringscertificaat) eenvoudiger maken. E-portfolio moet zich eerst in de praktijk bewijzen. Er moeten afspraken worden gemaakt over structuur, opbouw van de inhoud en de uitwisselbaarheid van het (e-)portfolio. De ministeries van OCW en SZW en het UWV Werkbedrijf zetten hiertoe gezamenlijk in op pilots. Op basis van de evaluatie van de resultaten kan over de invoering (via cao's, re-integratie UWV/gemeenten en onderwijs) van het e-portfolio worden besloten.

Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015

Lezen en schrijven zijn basisvoorwaarden voor duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Van de potentiële beroepsbevolking hebben ongeveer 1,1 miljoen mensen problemen met lezen en schrijven. Van hen is 60 procent 46 jaar of ouder.

Het verhogen van de geletterdheid vraagt een individuele en gezamenlijke inzet van burgers zelf, werkgevers, maatschappelijke organisaties en overheden.
Voor het bevorderen van de geletterdheid bij volwassenen bestaan de volgende beleidsvoornemens:

- verhogen van de prestaties van de volwasseneneducatie onder andere via verandering van de wet- en regelgeving voor vavo en educatie, de relatie tussen gemeentes en roc's en het vaststellen van standaarden voor de opleiding van volwassenen in de basisvaardigheden taal en rekenen die aansluiten bij het NLQF en het prikkelen van volwassenen om deze educatie te volgen en af te ronden;
- stroomlijnen van beleid binnen de rijksoverheid, samenwerking met publieke en private organisaties, de inzet van de publieke infrastructuur voor de volwasseneneducatie, de inzet van een digitale leeromgeving (die succesvol is gebleken) en het betrekken van het bibliotheekwerk;
- continuering van het convenant laaggeletterdheid van de Stichting van de Arbeid en SZW en OCW en het voortzetten van acties richting sectoren en bedrijven[171]. Ook voortgezet wordt het afsluiten van regionale samenwerkingsovereenkomsten door bedrijven, gemeenten en roc's.

Een deel van deze stappen moet nog worden uitgewerkt. Het actieplan loopt vanaf 2012. Het beleid met betrekking tot laaggeletterdheid is een voortzetting van het bestaande beleid en een voortzetting van de afspraken die daarover zijn gemaakt met sociale partners. De toespitsing binnen de volwasseneneducatie betekent een versterking van het bevorderen van geletterdheid en tegelijkertijd een vermindering van de meer algemene scholing binnen de educatie.

[171] Zie in deze ook StvdA (2011) *Aanpak van laaggeletterdheid door sociale partners in het bedrijfsleven*, september 2011.

Bijlage 4 Notities Helderheid, voorwaarden inzet publieke middelen

In de notities *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs* en *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* (Helderheid 2003 en 2004 voor HO en BVE) van de minister van OCW worden voorwaarden gegeven voor de inzet van publieke middelen in activiteiten die niet direct gerelateerd lijken te zijn aan het doel van de rijksbijdrage of subsidieverstrekking. Het gaat om zes voorwaarden waaraan gelijktijdig moet worden voldaan:

1. De doelstelling van de niet-gesubsidieerde of niet-bekostigde activiteit moet in lijn zijn met de kerntaken waarvoor de instelling rijksbijdrage of subsidie ontvangt. Dit betekent dat de instelling desgevraagd moet kunnen aantonen op basis van een projectplan of bijvoorbeeld de statuten, dat dit daadwerkelijk ook het geval is.
2. De investering mag niet louter gericht zijn op financieel gewin, maar moet – in termen van kwaliteitsverhoging, doelmatigheid, toegankelijkheid, of kennisoverdracht aan de maatschappij – aantoonbaar meerwaarde hebben voor de kerntaak van de instelling. De baten van de investering met publiek geld moeten in deze termen door de instelling worden gespecificeerd.
3. De investering dient – ook in de tijd – in een redelijke verhouding te staan tot de verwachte baten in termen van doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid of kennisoverdracht van die investering.
4. Door de investering mag geen concurrentievervalsing ontstaan (hierbij wordt aangesloten op de mededingingswetgeving en het EU-verdrag).
5. De instelling moet zich – zowel in de richting van het ministerie van OCW als richting relevante stakeholders – over de publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen transparant verantwoorden in het financieel jaarverslag en bestuursverslag.
6. De instelling moet onverkort voldoen aan de wettelijke waarborgen rond het onderwijs en aan de beleidsregel beleggen en belenen.

Daaraan worden in een brief van de staatssecretaris van OCW van 20 juli 2005 (TK 282 48 nr. 84) nog drie extra voorwaarden toegevoegd:

1. Er moet sprake zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op het primaire proces. Het inzetten van restcapaciteit die (mede) met publiek geld is gefinancierd voor private activiteiten is alleen toegestaan als ten minste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Die restcapaciteit moet echter wel van tijdelijke aard zijn. Is dat niet het geval dan moet deze – uiteraard voor zo ver mogelijk – worden afgestoten.
2. Het aanbieden van voorzieningen voor studenten en deelnemers is toegestaan indien dit een functie vervult bij het tot stand brengen van sociale binding en een goed studieklimaat en langs die weg op positieve wijze het studierendement bevordert. Voorwaarde daarbij is dat de desbetreffende voorziening op positieve wijze bijdraagt aan het met succes volgen van de opleiding of behulpzaam is bij het doorlopen van het curriculum.
3. Het aanwenden van de rijksbijdrage om risico's voortkomend uit de niet-primaire processen door bijvoorbeeld een garantstelling af te dekken, is niet toegestaan.

De bovengenoemde voorwaarde dat er geen concurrentievervalsing mag ontstaan (4) impliceert dat moet worden uitgegaan van ten minste de integrale kostprijs van producten en diensten die door de instelling op de markt worden gezet.

Bijlage 5 Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en onderwijsvraagstukken (AMV)

Samenstelling van de commissie AMV voor de duur van het project postinitiële scholingsmarkt

Leden	*Plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
mw. mr. Y.C.M.T. van Rooy (voorzitter)	
drs. Th.J.F.M. Bovens	
mw. dr. M. Bussemaker	
mw. prof.dr. J. Plantenga	
mw. prof.dr. C.M. van Praag	
Ondernemersleden	
mw. G. Dolsma (VNO-NCW)	
mw. ir. G.F.W.C. Van Erp (MKB-Nederland)	
drs. A.W. Hokken (LTO Nederland)	drs. G.A.M. van der Grind
R. Slagmolen (MKB-Nederland)	mr. W.M.J.M. van Mierlo
drs. P.M.C. van Kempen (VNO-NCW)	drs. A. van Delft
Werknemersleden	
mw. I.D.C.M. Coenen (FNV)	
mw. mr. H. de Geus (MHP)	W.B.M. Treu / ing. W.J.F. Muis
drs. L.R.M. Hartveld (FNV)	L. Noorlander
mw. mr. M.E.J. Morsink (CNV)	
mw. drs. C.J.M. Rietbergen (FNV)	mw. A.C. den Bakker
R. van der Woud (CNV)	
Adviserende leden	
prof. dr. A. de Grip (ROA)	
mw. D. Lanser (CPB)	dr. R.W. Euwals
Waarnemer namens de RWI	
B. Doek (RWI)	R. de Krieger
Ministeriele vertegenwoordigers	
J.A. Guerand (EL&I)	
drs. A.T.H. Janssen (SZW)	
mw. drs. R. Kleingeld (OCW)	
drs. P.L.J. Leushuis (OCW)	
drs. H.C.M. Middelplaats (VWS)	A. Kersten
drs. C.P.C. van de Sanden (BZK)	
Secretariaat	
drs. H. van der Meer	
mw. mr. drs. T.D. Riemens	
mw. drs. E.H.W.M. Vogels	