Advies

Over de drempel van postinitieel leren



Over de drempel van postinitieel leren

Colofon

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

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.
De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Over de drempel van postinitieel leren*, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nr. 20120115/1020, juni 2012

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2012.
ISBN 978-946121-026-5

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

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWIJS raad

Ons kenmerk

Pagina
1/1

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

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

Ons kenmerk
20120115/1020

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 26 juni 2012

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Over de drempel van postinitieel leren

Mevrouw de Voorzitter,

U heeft de Onderwijsraad de adviesvraag voorgelegd op welke manier een leven lang leren bij laagopgeleiden kan worden gestimuleerd, opdat ze duurzaam kunnen participeren in de veranderende arbeidsmarkt- en maatschappij.

Er zijn de laatste jaren reeds veel adviezen verschenen over een leven lang leren. Een aantal daarvan is vertaald in beleidsmaatregelen. Ondanks de genomen initiatieven om de deelname van laagopgeleiden aan postinitieel leren te verhogen, is de gewenste verbetering nog niet gerealiseerd. De raad constateert dat er voor laagopgeleiden hogere drempels zijn in de deelname aan postinitieel leren dan voor hoger opgeleiden.

De raad is van mening dat goed initieel onderwijs de voornaamste manier is om duurzame inzetbaarheid van burgers te garanderen. De praktijk laat echter zien dat een deel van de jongeren het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie. Voor deze groep van laagopgeleiden heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid.

Om de positie van laagopgeleide volwassenen te verstevigen, beveelt de raad aan om postinitieel leren te stimuleren door aan te sluiten bij de behoeften van laagopgeleiden en de kwaliteit van bestaande stimuleringsmaatregelen zorgvuldig te borgen. De raad constateert verder dat er te weinig inzicht bestaat in de werking en effectiviteit van de tot nu toe genomen maatregelen voor specifieke groepen laagopgeleiden. Hij beveelt aan om veelbelovende nieuwe maatregelen eerst op kleine schaal nauwkeurig te monitoren, voordat er wordt geïnvesteerd in het uitzetten van maatregelen op grotere schaal.

Met beleefde groet,

Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting **7**

1 Ontwikkelingen vragen om duurzame inzetbaarheid en participatie **8**
1.1 Aanleiding: laagopgeleiden missen benodigde competenties voor de toekomst 8
1.2 Adviesvraag: duurzame inzetbaarheid en maatschappelijke participatie 9

2 Blijvend investeren in competenties noodzakelijk **11**
2.1 Vooral laagopgeleiden te weinig voorbereid op de toekomst 11
2.2 Postinitieel leren leidt tot een betere maatschappelijke positie 13
2.3 Drempel voor postinitieel leren hoger voor laagopgeleiden 14
2.4 Overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de doorgaande ontwikkeling van laagopgeleiden 16
2.5 Meer inzicht nodig in werking en effectiviteit van stimuleringsmaatregelen 17

3 Postinitieel leren stimuleren onder laagopgeleiden **18**
3.1 Basis leggen voor postinitieel leren in initieel onderwijs 18
3.2 Vier aanbevelingen voor stimulering van postinitieel leren onder laagopgeleiden 19

4 Aanbeveling 1: laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften laagopgeleide **22**
4.1 Start laagdrempelig 22
4.2 Maak postinitieel leren een vanzelfsprekend onderdeel in loopbaanbeleid 23
4.3 Vergroot het aanwezige sociaal kapitaal 24

5 Aanbeveling 2: borg kwaliteit ervaringscertificaten **26**
5.1 Informeel leren erkennen 26
5.2 Evc waardevol, maar kwaliteit nog onvoldoende geborgd 26
5.3 Verscherp toezicht op erkenningsproces 27
5.4 Kwaliteit aanbieder zichtbaarder maken 28
5.5 Langere licenties voor evc-aanbieders 28

6 Aanbeveling 3: stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecten **29**
6.1 Kwaliteit non-formeel onderwijs transparanter maken 29
6.2 Een duidelijk kader voor aanbieders volwasseneneducatie 30

7 Aanbeveling 4: experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit **33**
7.1 Verduidelijk beeld van werking en effectiviteit van maatregelen 33
7.2 Experimenteer met beloftevolle maatregelen 34

35

Afkortingen **36**

Geraadpleegde deskundigen **37**

Literatuur **38**

Bijlagen
Bijlage 1: Adviesvraag 41

Samenvatting

Als gevolg van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij worden er steeds hogere eisen gesteld aan volwassenen. Hierdoor komt de positie van, toch al kwetsbare, laagopgeleiden (mensen met een opleiding op maximaal mbo 1-niveau) verder onder druk te staan. Om duurzaam inzetbaar te kunnen blijven op de arbeidsmarkt en om voldoende zelfredzaam te zijn in de maatschappij is postinitieel leren voor deze groep belangrijk.

De raad is van mening dat goed initieel onderwijs de voornaamste manier is om duurzame inzetbaarheid van alle burgers te garanderen. De praktijk laat echter zien dat een deel van de jongeren het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie (zonder diploma op mbo 2-niveau). Voor deze groep van laagopgeleiden heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid. Om de positie van laagopgeleide volwassenen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te verstevigen doet de raad vier aanbevelingen om hen te stimuleren tot postinitieel leren.

Laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften laagopgeleide

De raad adviseert het bedrijfsleven en de overheid om bij het stimuleren van postinitieel leren laagdrempelig te beginnen. Betrokken partijen kunnen dit het beste doen door gebruik te maken van kleinschalige samenwerkingsverbanden. De dagelijkse werk- en leefomgeving van de potentiële deelnemer moet centraal staan en er kan meer ingezet worden op sociale contacten die mensen kunnen helpen in hun loopbaan. Verder zou postinitieel leren standaard onderdeel moeten zijn in het loopbaanbeleid van bedrijven, zowel voor vaste werknemers als voor flexwerkers.

Borg kwaliteit ervaringscertificaten

Ervaringscertificaten zijn behulpzaam bij het erkennen van informeel leren en het stimuleren van postinitieel leren, maar de kwaliteit van evc (erkenning van verworven competenties) blijkt wisselend. De raad adviseert het toezicht op het erkenningsproces te verscherpen. Hiertoe zou het Ministerie van OCW het toezicht op de kwaliteit van de licentieverlenende instanties moeten onderbrengen bij een overheidsinstelling. Tevens stelt de raad voor om de kwaliteit van evc-aanbieders zichtbaarder te maken door resultaten van beoordelingen openbaar te maken. Door vaker te controleren kan een licentie afgegeven worden voor een langere periode. Verder stelt de raad voor naast de reguliere erkenning per kwalificatieprofiel ook een erkenning op het niveau van de instelling in het leven te roepen.

Stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecten

Een aanzienlijk deel van de laagopgeleiden is laaggeletterd en daardoor extra kwetsbaar. Daarom adviseert de raad om heldere kwaliteitseisen op te stellen voor aanbieders van volwasseneneducatie. Hiermee zou de kwaliteit geborgd kunnen worden, terwijl tegelijkertijd educatietrajecten beter op de verschillende deelnemersvragen afgestemd kunnen worden.

Experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit

De deelname aan postinitieel leren wordt te globaal gemeten om het succes van stimuleringsmaatregelen goed te kunnen beoordelen. In het bijzonder voor de heterogene groep van laagopgeleiden beveelt de raad aan om op kleine schaal te experimenteren met initiatieven die beloftevol zijn gebleken. Deze maatregelen moeten systematisch op hun werking en effectiviteit worden onderzocht, voordat er wordt geïnvesteerd in maatregelen op grote schaal.

De eisen die aan volwassenen worden gesteld om te kunnen blijven participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij worden steeds hoger. Daarmee neemt het belang van een leven lang leren toe. Laagopgeleiden nemen minder deel aan postinitieel leren dan hoogopgeleiden en kunnen daardoor kansen missen. Dit advies richt zich op het bevorderen van de deelname van laagopgeleiden aan formele, non-formele en informele scholing.

1 Ontwikkelingen vragen om duurzame inzetbaarheid en participatie

1.1 Aanleiding: laagopgeleiden missen benodigde competenties voor de toekomst

Allerlei ontwikkelingen, waaronder globalisering en de technologische vooruitgang, leiden ertoe dat er hogere eisen aan kennis en vaardigheden worden gesteld op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Er wordt bovendien meer druk op mensen gelegd om zelfredzaam te zijn en in hun eigen inkomen te kunnen voorzien.

Wat dit betreft zijn laagopgeleiden kwetsbaarder dan hoger opgeleiden.[1] Zo lopen zij een groter risico op langdurige werkloosheid en komen ze sneller in een lastige financiële situatie. Ook zal het voor hen moeilijker worden om deel te nemen aan het maatschappelijke leven als ze niet beschikken over een aantal basiscompetenties. Toch investeren laagopgeleiden minder dan hoger opgeleiden in hun eigen ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de lagere deelname aan postinitiële leermogelijkheden. Dit verschil tussen laag- en hoogopgeleiden wordt eerder groter dan kleiner. Een verklaring hiervoor is dat laagopgeleiden een grotere drempel tot het volgen van scholing ervaren dan middelbaar en hoogopgeleiden.[2]

Goed initieel onderwijs is bij uitstek de manier om jongeren toe te rusten voor de samenleving. De raad heeft al menig advies geschreven over de manier waarop initieel onderwijs kan worden versterkt.[3] De praktijk laat echter zien dat een deel van de jongeren het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, dat wil zeggen zonder een diploma op mbo 2-niveau (middelbaar beroepsonderwijs). Hoewel sommige van hen zich goed weten te redden zonder deze startkwalificatie, geldt voor het overgrote deel van deze groep het tegendeel.[4] Voor deze groep van laagopgeleiden heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid.

1 Met de term laagopgeleiden wordt in dit advies gerefereerd aan mensen die maximaal een mbo 1-diploma hebben.

2 Zie o.a. Fouarge & De Grip, 2011; Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.

3 Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, 2007; Onderwijsraad, 2010b; Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2011b; Onderwijsraad, 2011c.

4 Allen & Meng, 2010.

Om de positie van laagopgeleide volwassenen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te verstevigen, vindt de raad het belangrijk dat zij zich blijven ontwikkelen door postinitieel leren. In 2009 heeft de raad over middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen geadviseerd. Veel van de destijds geformuleerde aanbevelingen zijn ook voor laagopgeleiden relevant. Daarnaast zijn specifieke stimulansen nodig voor laagopgeleiden om voor hen de drempel naar postinitieel leren te verlagen.

1.2 Adviesvraag: duurzame inzetbaarheid en maatschappelijke participatie

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over een leven lang leren. De adviesvraag luidt:

Hoe kan postinitieel leren ertoe bijdragen dat laagopgeleiden duurzaam inzetbaar worden en blijven op de arbeidsmarkt, en maatschappelijk kunnen blijven participeren in een veranderende samenleving?

Doel van het advies
Het advies richt zich op maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en de maatschappelijke zelfredzaamheid van laagopgeleiden. Laagopgeleiden hebben een kwetsbaardere positie dan hoger opgeleiden en de verschillen lijken toe te nemen. Nagegaan zal worden of dergelijke verschillen verkleind kunnen worden door laagopgeleiden te stimuleren tot postinitieel leren.

Definitie duurzame inzetbaarheid
Inzetbaarheid wil zeggen dat iemand een baan kan vinden en in staat is om dit werk te behouden en naar behoren uit te voeren. Duurzaam wil zeggen dat iemand tot zijn pensioengerechtigde leeftijd zo veel mogelijk inzetbaar blijft en dat lange periodes van werkloosheid of baanonzekerheid zo veel mogelijk voorkomen worden.

Definitie maatschappelijke participatie
Met maatschappelijke participatie doelt de raad op het zelfredzaam zijn in het dagelijkse maatschappelijke leven. Zelfredzaamheid heeft in de context van dit advies onder andere betrekking op het kunnen deelnemen aan activiteiten met anderen, zelfstandig initiatieven kunnen nemen en het kunnen afsluiten van overeenkomsten. Voorbeelden zijn het aanvragen van zorgtoeslag of het schrijven van een sollicitatiebrief. Hierbij zijn geletterdheid, gecijferdheid en een basisniveau van bijvoorbeeld sociale vaardigheden van groot belang. Het advies is niet gericht op personen die beperkt participeren in het maatschappelijk leven door een fysieke oorzaak of een verstandelijke beperking.

Postinitieel leren en postinitieel onderwijs/postinitiële scholing
In aansluiting op de definitie van een leven lang leren van de Europese Commissie omschrijft de raad postinitieel leren als georganiseerde leeractiviteiten die na het initiële onderwijs worden ontplooid om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verwerven en te verbeteren.

Postinitieel leren omvat formeel leren, non-formeel leren én informeel leren. Het is een breder begrip dan postinitieel onderwijs of postinitiële scholing, dat alleen betrekking heeft op formeel en non-formeel leren.[5]

- *Formeel leren*. Intentionele en systematische overdracht van kennis, vaardigheden en attituden (doorgaans met de nadruk op kennis) binnen vaste, institutioneel gestructureerde grenzen van leeromgeving en tijd. Voorbeeld: roc (regionaal opleidingencentrum).
- *Non-formeel leren*. Intentioneel leren dat zich in een andere institutioneel verband dan het opleidingsinstituut afspeelt. Voorbeelden zijn te vinden in werkgerelateerd of ontplooiingsgericht leeraanbod, zoals in bedrijfsopleidingen en vormingswerk, en in sociale activeringsactiviteiten als de klussenbus en zelfhulpgroepen.
- *Informeel leren*. Hiermee wordt het leren bedoeld dat zich, min of meer spontaan, in contexten voordoet die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn. Voorbeelden: gesprekken met collega's of buurtgenoten, vergaderingen, krant lezen.

Afbakening doelgroep en postinitieel onderwijs

In dit advies richt de raad zich op volwassenen van 25 jaar en ouder die geschoold zijn op mbo 1-niveau of lager, dus mensen zonder startkwalificatie. Het gaat daarbij om werkenden en niet-werkenden. Deze laatsten kunnen werkloos zijn of niet actief op de arbeidsmarkt (niet-uitkeringsgerechtigd).

De grens tussen initieel en postinitieel onderwijs is vanuit het onderwijs*aanbod* bezien niet eenduidig te trekken. Deelnemers van bijvoorbeeld een bbl-opleiding (beroepsbegeleidende leerweg) kunnen zowel doorstromers zijn vanuit het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) als volwassenen die eerst een paar jaar hebben gewerkt en daarna een aanvullende opleiding volgen. Om een werkbare scheidslijn te hanteren heeft de raad ervoor gekozen om het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs vanuit de onderwijs*vrager* af te bakenen. Postinitieel onderwijs is dan het onderwijs dat iemand volgt die reeds het initiële onderwijs heeft afgerond, of die ouder is dan 25 jaar en daarmee de leeftijd heeft bereikt waarop de initiële opleiding doorgaans is afgerond.

Totstandkoming van het advies

Dit advies bouwt voort op het advies *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* (2009) en *Werk maken van een leven lang leren* (2003). Er zijn voor dit advies verschillende studies verricht. Deze zijn te raadplegen op de website van de Onderwijsraad. De eerste studie is verricht door onderzoekers van het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) en beschrijft de stand van zaken op het gebied van deelname aan en rendement van een leven lang leren. De tweede studie is een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Maastricht naar de effecten van eerdere adviezen die door de Onderwijsraad en andere adviesorganen zijn gegeven over een leven lang leren. Daarnaast is er een analyse verricht door het expertisecentrum van de Open Universiteit naar factoren die informeel leren bevorderen dan wel belemmeren bij laagopgeleiden. Verder is een panel georganiseerd met werkgevers en vertegenwoordigers van werknemers. Ten slotte zijn verschillende deskundigen en betrokkenen geraadpleegd.

5 Onderwijsraad, 2003a.

Voor veel laagopgeleiden is het niet vanzelfsprekend om via postinitieel leren te investeren in verdere competentieontwikkeling, terwijl dit wel van groot belang is om economische en maatschappelijke kansen te kunnen benutten. Daarom is het noodzaak dat onder andere de overheid gericht investeert in de doorgaande ontwikkeling van laagopgeleiden.

2 Blijvend investeren in competenties noodzakelijk

2.1 Vooral laagopgeleiden te weinig voorbereid op de toekomst

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben een grote impact op het dagelijks leven en op de arbeidsmarkt. Zo worden banen complexer en daalt de baanzekerheid door het toenemende aantal flexcontracten.[6] Kennis en vaardigheden verouderen sneller door de steeds snellere opvolging van nieuwe technologieën. Individualisering brengt met zich mee dat in de samenleving en op de werkvloer meer zelfredzaamheid en eigen initiatief wordt verwacht. De overheidsvoorzieningen zijn minder ruimhartig en de individuele risico's dus groter. Verder vinden er verschuivingen plaats in de vraag naar arbeid in verschillende sectoren. In de ene sector is behoefte aan meer mensen, zoals in de zorg of de techniek. Tegelijk zijn in andere sectoren minder arbeidskrachten nodig door het uitbesteden van werk aan lagelonenlanden of omdat er groot aanbod is vanuit andere EU-landen (Europese Unie), bijvoorbeeld in de primaire sector. Dit vraagt om grotere intersectorale mobiliteit.

Deze ontwikkelingen hebben gemeen dat er andere en hogere eisen gesteld worden aan mensen. Vooral laagopgeleiden komen daardoor in een kwetsbaardere positie in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Moeite om te voldoen aan hogere eisen op gebied van geletterdheid en andere vaardigheden

Voor veel laagopgeleiden is het moeilijker om aan de hogere eisen van de arbeidsmarkt en samenleving te voldoen. Zo is een deel van hen onvoldoende geletterd, terwijl geletterdheid in brede zin een "fundamentele voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid" is en blijft.[7] Op het gebied van lezen, schrijven, rekenen en omgaan met (digitale) informatie hebben laaggeletterden een beheersingsniveau dat lager is dan het niveau in groep 8 van de basisschool. De globalisering leidt er verder toe dat ook kennis van vreemde talen en het kunnen omgaan met andere culturen steeds belangrijker worden.[8]

6 Josten, Vlasblom & De Voogd-Hamelink, 2012.

7 Onderwijsraad, 2011b; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011. Geletterdheid bestaat volgens het ministerie van OCW niet alleen uit vaardigheid in luisteren, spreken, lezen, schrijven, maar ook uit gecijferdheid en het gebruiken van alledaagse technologie om te communiceren en om te gaan met informatie.

8 Onderwijsraad, 2011b.

Laagopgeleiden blijken daarnaast meer moeite te hebben om zich nieuwe kennis en vaardigheden eigen te maken. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat ze minder proactief zijn en over minder leervaardigheden en leerbereidheid beschikken.[9] Naarmate routinewerk meer wordt overgenomen door de techniek, worden deze vaardigheden en houding echter belangrijker. Ook van laagopgeleide werknemers wordt gevraagd om complexere taken uit te voeren, waarbij bijvoorbeeld het flexibel kunnen inspelen op nieuwe situaties vereist is. Van werknemers vraagt dit de (leer)bereidheid om zich naast vakinhoud nieuwe vaardigheden eigen te maken zoals communicatieve competenties, plannen en het oplossen van problemen.[10]

Lagere deelname aan postinitiële scholing

De deelname aan postinitiële scholing onder laagopgeleiden is beduidend lager dan onder hoger opgeleiden en de laatste jaren lijkt dit verschil steeds groter te worden. Uit de ROA-enquête blijkt bijvoorbeeld dat van de laagopgeleiden in de afgelopen twee jaar ongeveer 47% heeft deelgenomen aan enige vorm van scholing. Dit percentage blijft constant, terwijl het onder hbo-plussers gestegen is naar 66%.[11] Ook CBS-cijfers (Centraal Bureau voor de Statistiek) en het door de raad uitgezette onderzoek bevestigen het deelnameverschil tussen laag- en hoogopgeleiden.[12] Bij informeel postinitieel leren op het werk is hetzelfde verschil te zien. Hoogopgeleiden besteden in hun werk gemiddeld 471 uur per jaar aan taken waarvan zij kunnen leren, terwijl dit onder laag- en middelbaar opgeleiden rond de 340 uur ligt. Bovendien is alleen bij laagopgeleiden het aantal uren dat besteed wordt aan leerzame taken of scholing de afgelopen jaren gedaald.[13]

Laagopgeleiden op achterstand op arbeidsmarkt

De noodzaak voor een doorgaande ontwikkeling is voor laagopgeleiden nog groter dan voor hoger opgeleiden, omdat zij zich in een kwetsbaardere positie bevinden. Zo moeten mensen met een opleiding op maximaal mbo 1-niveau gemiddeld twee keer zo lang zoeken naar een baan: 6,4 maanden tegenover een gemiddelde van ongeveer 3 maanden voor hoger opgeleiden.[14] Verder lopen laagopgeleiden vier keer zoveel kans onder de armoedegrens te komen dan hoogopgeleiden, ongeacht of ze wel of niet werken.[15] Tevens hebben laagopgeleiden een groter risico om hun baan kwijt te raken en langdurig werkloos te blijven.[16] In de huidige crisis is de werkgelegenheid voor laagopgeleiden veel sterker gedaald dan die voor hoogopgeleiden.[17] Voor laagopgeleide vrouwen is het risico op werkloosheid ook nog groter dan voor laagopgeleide mannen.[18] Ook is het een reëel risico dat de functies voor laagopgeleide volwassenen steeds meer ingevuld gaan worden door mensen die op hoger niveau zijn opgeleid.[19] Oorzaken van de slechtere baankansen van laagopgeleiden zijn dat ze vaker op tijdelijke contracten werken, meer in conjunctuurgevoelige sectoren werken en vaker fysiek belastend werk doen.[20]

9 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012; Scholt, Dekkers & Ketelaar, 2010.
10 Onderwijsraad, 2011b; Van de Werfhorst, 2009.
11 Fouarge & De Grip, 2011.
12 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.
13 Borghans, Fouarge & De Grip, 2011.
14 Eurydice & Eurostat, 2012.
15 European Commission, 2011.
16 European Commission, 2011; Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012; Raad voor Werk en Inkomen, 2011b.
17 Raad voor Werk en Inkomen, 2011a.
18 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.
19 Gesthuizen & Wolbers, 2010.
20 Haelermans & Borghans, 2011; De Lange, Gesthuizen & Wolbers, in press.

Ook groter risico op maatschappelijke achterstand
Uit een eerdere verkenning van de Onderwijsraad blijken laagopgeleiden een van de belangrijkste groepen te zijn die risico lopen op achterstand door verminderde maatschappelijke participatie.[21] Daarnaast zijn laagopgeleiden vaker ziek, doen ze een groter beroep op de gezondheidszorg, belanden ze vaker in de criminaliteit en hebben ze vaker een uitkering.[22]

2.2 Postinitieel leren leidt tot een betere maatschappelijke positie

De verwachting van de raad is dat investeren in een doorgaande ontwikkeling leidt tot een betere participatie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Concreet zijn er verschillende economische voordelen te verwachten. Op individueel niveau gaat het bijvoorbeeld om een hoger en stabieler inkomen met minder kans op armoede en werkloosheid. Op macroniveau kan een beter ontwikkelde bevolking leiden tot een sterkere en meer toekomstbestendige economie en lagere uitgaven aan sociale voorzieningen. Volgens een onderzoek van de economen Groot en Maassen-van den Brink zou een jaar extra onderwijs voor een volwassene de overheid een paar duizend euro per persoon per jaar opleveren.[23]

Ook op maatschappelijk vlak kunnen positieve effecten verwacht worden, zoals een toename van de sociale inclusie en maatschappelijke participatie, een vermindering van de criminaliteit, en een betere volksgezondheid.[24] Een betere geletterdheid kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat mensen doktersvoorschriften begrijpen, waardoor deze meer effect hebben en de kans op complicaties verkleind wordt.[25] Op macroniveau kan verwacht worden dat competentere werknemers op ieder niveau in de zorg, defensie en onderwijs ertoe leiden dat de uitvoering van deze overheidstaken verbeterd wordt.

Initieel onderwijs van wezenlijk belang voor doorgaande ontwikkeling van volwassenen
De raad acht postinitieel leren een goede manier om bij te dragen aan de doorgaande ontwikkeling van volwassenen. Postinitieel leren kan leiden tot positieve effecten, maar de raad benadrukt dat deze effecten sterker kunnen zijn als een belangrijk deel van het leren al op jonge leeftijd plaatsvindt. Het belang van initieel onderwijs als basis voor een leven lang leren kan nooit te veel worden benadrukt. Bovendien zijn er soms hogere kosten gemoeid met (non-) formele scholing in het postinitieel onderwijs dan in het initieel onderwijs. Naast de scholingskosten is er dan bijvoorbeeld voor werkgevers ook sprake van inkomstenderving wanneer de scholing van werknemers plaatsvindt in potentiële werktijd. De raad wil daarom ook hier benadrukken dat het initiële onderwijs van wezenlijk belang is voor de doorgaande ontwikkeling van volwassenen. Dit is voor de toekomstige beroepsbevolking de meest logische en efficiënte plek voor het aanleren van de benodigde competenties.

Redenen om te investeren in postinitieel leren
Er zijn redenen waarom een tweede leerweg of postinitieel leren zinvol is.[26] Ten eerste voor de reparatie van een eerder opgelopen kennistekort.[27] Dit kennistekort kan in het initiële onder-

21 Onderwijsraad, 2011b. Zie ook Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011.
22 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012; Groot & Maassen van den Brink, 2006.
23 Groot & Maassen van den Brink, 2003.
24 Groot & Maassen van den Brink, 2006; De Greef, 2009; European Commission, 2011; Oreopoulos & Salvanes, 2011.
25 Gezondheidsraad, 2011.
26 Golsteyn, 2012.
27 Onderwijsraad, 2009.

wijs zijn opgebouwd doordat de opleiding van onvoldoende kwaliteit was, doordat een studiekeuze is gemaakt die niet past bij de deelnemer, of wanneer iemand op jonge leeftijd niet in staat was een opleiding af te maken. Tevens kan een kennistekort ontstaan wanneer de eerder geleerde kennis verouderd is. Ten slotte kan postinitieel leren zinvol zijn als het leren efficiënter gaat op de werkplek of bij wisselingen in de loopbaan.

Rendement van postinitieel leren

Bij de overweging om wel of niet te investeren in postinitieel leren is het tevens van belang dat het postinitiële leren het gewenste effect heeft en dat de financiële en maatschappelijke kosten niet hoger zijn dan de baten.

Verscheidene studies rapporteren positieve effecten van postinitieel leren. Sommige onderzoekers concluderen bijvoorbeeld dat het volgen van cursussen en trainingen samenhangt met een hoger loon voor de werknemer en een hogere productiviteit voor de werkgever.[28] Tevens zijn er bevindingen die suggereren dat deelnemers aan scholing hun kennis op de werkvloer vervolgens weer (informeel) delen met collega's die de training niet hebben gevolgd, zodat er een 'spill-over' effect ontstaat.[29] Onderzoek dat door de Open Universiteit is verricht in opdracht van de Onderwijsraad levert ook aanwijzingen dat informele vormen van postinitieel leren een bijdrage kunnen leveren aan de inzetbaarheid van werknemers.[30] Een baan waarin op informele manier geleerd kan worden, lijkt een positief effect te hebben op onder meer de professionalisering van de werknemers, hun veranderingsbereidheid en participatie in teams.

Er zijn dus aanwijzingen dat postinitieel leren rendement heeft. De resultaten van de verschillende studies op dit terrein lopen echter sterk uiteen.[31] Er bestaat geen eenduidig beeld van het rendement op economisch en maatschappelijk vlak, omdat vormen van postinitieel leren sterk van elkaar blijken te verschillen, evenals de deelnemers, de doelen en de situaties waarin het leren plaatsvindt (bedrijf, land, cultuur). Er is meer systematisch onderzoek nodig om scherper inzicht te krijgen in deze diversiteit, zodat beter kan worden beoordeeld wat de precieze werking en effectiviteit is van de verschillende vormen van postinitieel leren en voor welke doelen en doelgroepen ze het meest geschikt zijn.[32]

2.3 Drempel voor postinitieel leren hoger voor laagopgeleiden

Het is duidelijk dat investeringen in postinitiële leermogelijkheden voor laagopgeleiden noodzakelijk zijn en op zowel individueel als maatschappelijk niveau voordelen opleveren. De vraag naar dergelijke leermogelijkheden vanuit deze groep is echter kleiner dan op grond van de genoemde voordelen te verwachten zou zijn.[33] Voor laagopgeleiden blijkt in de praktijk de drempel om deel te nemen aan postinitieel leren vaak hoog.[34]

28 Fouarge & De Grip, 2011.
29 Fouarge & De Grip, 2011.
30 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.
31 Nelen, Poortman, Nieuwenhuis, De Grip & Kirschner, 2010.
32 Nelen, Poortman, Nieuwenhuis, De Grip & Kirschner, 2010.
33 Golsteyn, 2012.
34 Fouarge & De Grip, 2011; Raad voor Werk en Inkomen, 2011.

Factoren in de leerintentie van laagopgeleiden

De leerintentie van de laagopgeleide speelt een belangrijke rol bij de lagere participatie in postinitieel leren.[35] De leerintentie is de bereidheid of het voornemen om training of onderwijs te volgen en is een robuuste voorspeller van daadwerkelijke participatie in postinitiële scholing. Socio-economische en psychologische factoren spelen hierbij een belangrijke rol.[36] Wanneer het gaat om formele vormen van postinitieel leren, wordt de leerintentie van laagopgeleiden positief beïnvloed door onder andere zelfsturing in loopbaanontwikkeling, geloof in eigen kunnen en financiële voordelen.[37] Eerdere negatieve ervaringen in het initieel onderwijs en examenangst hebben daarentegen een negatieve invloed.[38] Over de factoren die een rol spelen in de intentie om deel te nemen aan informele vormen van postinitieel leren, is tot op heden veel minder bekend.

In een studie die voor de Onderwijsraad is uitgevoerd, concluderen de onderzoekers dat in de afweging van laagopgeleiden om deel te nemen in postinitiële scholing de psychologische factoren uiteindelijk zwaarder wegen dan de economische factoren.[39] Ondanks financiële voordelen is voor laagopgeleiden de drempel in de vorm van bijvoorbeeld examenangst vaak nog te hoog om deel te nemen aan postinitiële scholing.

De basis voor postinitieel leren wordt gelegd in het initieel onderwijs

De intentie om deel te nemen aan postinitieel leren wordt voor een belangrijk deel bepaald door eerdere ervaringen in het initieel onderwijs. Voelde iemand zich op school bijvoorbeeld voldoende uitgedaagd en waren er mogelijkheden om succeservaringen op het eigen niveau op te doen? Voor laagopgeleiden waren deze ervaringen niet altijd positief, getuige het feit dat ze het initieel onderwijs hebben verlaten op een moment waarop dat ongebruikelijk is en doorgaans afgeraden wordt.[40] Hier ligt vaak een belangrijke oorzaak van de hierboven genoemde drempel om op volwassen leeftijd weer deel te gaan nemen aan postinitieel leren.

Die drempel kan in het initieel onderwijs op verschillende manieren ontstaan. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onderpresteren op de lagere onderwijsniveaus. Dit kan het gevolg zijn van laagopgeleide ouders die hun kinderen in de thuissituatie weinig stimuleren tot goede schoolprestaties.[41] Daarnaast kan het ook het gevolg zijn van mechanismen in het onderwijssysteem zelf, die in wisselwerking kunnen leiden tot onderpresteren of voortijdig schoolverlaten. Zo komt het voor dat leraren bewust of onbewust lage verwachtingen hebben van leerlingen uit deze groep.[42] De leerlingen worden zo minder uitgedaagd en kunnen dus minder vaak laten zien wat ze kunnen. Hierdoor doen ze minder succeservaringen op, met als mogelijk gevolg de ontwikkeling van faalangst en een negatief beeld van leren en zichzelf. Verder komen de minder goed presterende leerlingen in het primair onderwijs en het begin van het voortgezet onderwijs vaak tussen klasgenoten die duidelijk beter presteren. Wanneer niet secuur met deze verschillen wordt omgegaan, kunnen deze ook een oorzaak zijn voor het minder opdoen van succeservaringen.

35 Kyndt, Govaerts, Dochy & Baert, 2011.

36 Boeren, Nicaise & Baert, 2010; Kyndt, Govaerts, Dochy & Baert, 2011.

37 Hazelzet, Oomens & Keijzer, 2009; Kyndt, Govaerts, Dochy & Baert, 2011.

38 Fouarge, Schils & De Grip, 2010; Illeris, 2006.

39 Fouarge & De Grip, 2011.

40 Op basis van veldgesprekken.

41 Onderwijsraad, 2011b.

42 Onderwijsraad, 2007.

Het is niet verwonderlijk dat enige jaren na het verlaten van het onderwijs de leerlingen met dergelijke negatieve ervaringen weinig zin meer hebben om deel te nemen aan postinitieel leren, en dan in het bijzonder aan formele vormen van scholing die hen herinneren aan het initiële onderwijs. Daarnaast kan meespelen dat ze mede door het voortijdig verlaten van het initieel onderwijs niet over de competenties beschikken om zelfstandig op zoek te gaan naar leermogelijkheden en scholing en deze ook te benutten.

2.4 Overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de doorgaande ontwikkeling van laagopgeleiden

Wanneer het gaat om het stimuleren van maatschappelijke participatie, wordt dit vooral gezien als een taak van de overheid en het individu. Bij duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is ook het bedrijfsleven een belangrijke partij. Wanneer het gaat om hoger opgeleiden kunnen de drie partijen – individu, overheid en bedrijfsleven – gelijkwaardig worden aangesproken. Waar het gaat om mensen die maximaal mbo 1-niveau hebben gehaald, ligt er een bijzondere verantwoordelijkheid voor de overheid, aldus de raad.

Een van de redenen hiervoor is dat een aanzienlijk deel van de mensen zonder startkwalificatie laaggeletterd is. Wat betreft taal en rekenen hebben ze een lager niveau dan leerlingen in groep 8 van de basisschool. Zij missen dus een aantal cruciale basisvaardigheden om goed te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het verwerven van deze basisvaardigheden is een overheidsverantwoordelijkheid, die in beginsel is uitgewerkt voor jongeren in het funderend onderwijs. Eenmaal volwassen zijn mensen in een veel grotere mate verantwoordelijk voor hun eigen zelfredzaamheid. Er worden in het overheidsbeleid duidelijke eisen gesteld aan de zelfredzaamheid van volwassenen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de nieuwe Wet werken naar vermogen. Wanneer echter een bepaalde groep de noodzakelijke basisvaardigheden voor maatschappelijk functioneren op volwassen leeftijd nog niet beheerst, blijft de overheid een verantwoordelijkheid houden voor deze groep.

Naast deze maatschappelijke reden voor overheidsverantwoordelijkheid heeft de overheid ook duidelijke economische belangen om te investeren in duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden. Er zijn groepen laagopgeleiden waar buiten de overheid om te weinig in wordt geïnvesteerd om hen duurzaam inzetbaar te houden op de arbeidsmarkt.

Niet-werkenden vormen bijvoorbeeld een groep die afhankelijk is van de overheid, aangezien zij geen werkgever hebben die in hen investeren kan. Ook flexwerkers zijn meer afhankelijk van de overheid dan anderen. Het aandeel flexwerkers is relatief groot onder laagopgeleiden. Voor veel van hen zijn stimulansen die vanuit het bedrijfsleven komen, niet van toepassing. Uitzendkrachten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de afgesloten cao in de branche waarin ze op dat moment werken of in de desbetreffende uitzendbranche. Daarin staat of ze, net zoals vaste medewerkers, recht hebben op scholing en dergelijke faciliteiten. Door de beperking van de WVA-aftrek (Wet vermindering afdracht), waardoor deze niet meer van toepassing is voor de uitzendbranche, verslechtert de positie van flexwerkers.

Werkgevers investeren ook niet vanzelfsprekend in de ontwikkeling van laagopgeleide werknemers. Kleine bedrijven investeren bijvoorbeeld minder gemakkelijk in hun personeel.[43] Som-

43 Josten, Vlasblom & De Voogd-Hamelink, 2012; Onderwijsraad, 2009.

mige bedrijven investeren vooral minder in hun laagopgeleide werknemers, omdat deze eenvoudig inwisselbaar zijn of omdat ze niet weten hoe ze deze groep tot postinitieel leren kunnen stimuleren.[44] Andere bedrijven investeren misschien wel evenveel in hoog- als laagopgeleiden, maar bieden laagopgeleiden dan vooral bedrijfsspecifieke scholing aan in plaats van scholing gericht op brede ontwikkeling en inzetbaarheid.[45]

2.5 Meer inzicht nodig in werking en effectiviteit van stimuleringsmaatregelen

Vele adviezen geschreven, geen duidelijk beeld van het effect
Een leven lang leren is geen nieuw thema. In de adviezen die hierover geschreven zijn, is veel aandacht besteed aan het weghalen van de mogelijke drempels die er zijn met betrekking tot geld, tijd en aanbod, om zo de deelname aan postinitieel leren te stimuleren. Zo heeft de Onderwijsraad in 2009 ingezet op het weghalen van drempels door de overheid, onder meer door een toegankelijker en systematischer aanbod en door kwaliteitsborging.[46] Ook in 2003 heeft de raad al gepleit voor extra financiering, voornamelijk door bedrijven, en certificering van leeractiviteiten.

Over de doorwerking van deze adviezen in beleid en praktijk is nog maar weinig bekend. Een aantal adviezen is in beleid omgezet, bijvoorbeeld het SER-advies (Sociaal-Economische Raad) uit 2002 en Onderwijsraadadviezen uit 2003 en 2009.[47] Hieraan heeft onder andere de Projectdirectie Leren en Werken bijgedragen. Uit onderzoek dat voor de raad is uitgevoerd, blijkt echter dat de deelname aan postinitieel leren te globaal wordt gemeten om goed te kunnen beoordelen of de adviezen en daaraan gekoppelde beleidsmaatregelen succesvol zijn geweest in het stimuleren van postinitieel leren.[48]

Beter inzicht in werking en effectiviteit van stimuleringsmaatregelen voor laagopgeleiden
Verder blijkt uit ander onderzoek dat de resultaten van de verschillende studies naar het rendement van postinitieel leren sterk uiteenlopen, waardoor er geen duidelijk beeld is van de precieze werking en effectiviteit van de maatregelen.[49] Het is goed mogelijk dat bepaalde maatregelen voor specifieke groepen wel en voor andere niet of anders werken. In het bijzonder voor de heterogene groep laagopgeleiden is er behoefte aan een beter inzicht.

44 Raad voor Werk en Inkomen, 2011b.
45 Fouarge & De Grip, 2011.
46 Onderwijsraad, 2009.
47 Onderwijsraad, 2003b; Onderwijsraad, 2009; Sociaal-Economische Raad, 2002.
48 Golsteyn, 2012.
49 Nelen, Poortman, Nieuwenhuis, De Grip & Kirschner, 2010.

Het initieel onderwijs is de voornaamste plaats om jongeren voor te bereiden op deelname aan de samenleving. Een deel van de jongeren verlaat echter het initieel onderwijs zonder startkwalificatie. Om de positie van deze laagopgeleide volwassenen te verstevigen beveelt de raad aan om postinitieel leren te stimuleren door aan te sluiten bij de specifieke behoeften van laagopgeleiden, de kwaliteit van bestaande stimuleringsmaatregelen te borgen en de werking en effectiviteit van beloftevolle nieuwe maatregelen te onderzoeken.

3 Postinitieel leren stimuleren onder laagopgeleiden

3.1 Basis leggen voor postinitieel leren in initieel onderwijs

Jong geleerd is oud gedaan. Wat op jonge leeftijd geleerd wordt, legt de basis voor maatschappelijke functioneren en een leven lang leren. Er moet daarom vooral in de initiële onderwijsweg geïnvesteerd worden. Dit betekent echter niet dat postinitieel leren onbelangrijk is. Niet iedereen is in de gelegenheid geweest zich via het initiële onderwijs een startkwalificatie te verwerven. Dat kan te maken hebben met ongunstige persoonlijke en sociale omstandigheden, maar ook met het feit dat sommige mensen 'laatbloeier' zijn of een verkeerde studiekeuze hebben gemaakt.

Een deel van de laagopgeleiden is minder gemotiveerd voor postinitieel leren door minder positieve ervaringen in het initiële onderwijs. Daarnaast hebben sommigen onvoldoende hun competenties ontwikkeld om zelfstandig op zoek te gaan naar leermogelijkheden en deze te benutten. Om te voorkomen dat een deel van de toekomstige laagopgeleiden straks met dezelfde problemen worstelt als de huidige generatie, is het van belang dat het initiële onderwijs hen de juiste basis weet mee te geven. Daarvoor is inspirerend en kwalitatief goed onderwijs nodig, waarin leerlingen zich ten volle kunnen ontplooien en waarin ze leren leren.[50]

Het gaat voor dit advies te ver om uitgebreid in te gaan op onderwijsverbeteringen die kunnen bijdragen aan dergelijk goed initieel onderwijs. De Onderwijsraad heeft hierover in de afgelopen jaren menig advies geschreven.[51] Er zijn drie aspecten die de raad in het kader van dit advies nader wil belichten.

Leercompetenties en advanced (soft) skills
Om zich te kunnen blijven ontwikkelen, moeten volwassen weten hoe ze zichzelf kennis en vaardigheden eigen kunnen maken. Hiervoor zijn competenties nodig zoals probleemoplossend

50 Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2011.

51 Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, 2007; Onderwijsraad, 2010b; Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2011b; Onderwijsraad, 2011c.

vermogen, kritisch denken, en zelfstandigheid. Dergelijke competenties worden door sommigen 'advanced skills' genoemd. De raad is van mening dat het aanleren van dergelijke competenties integraal onderdeel zou moeten zijn van het primair en voortgezet onderwijs. De raad heeft hier in het advies *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* al voor gepleit.

Preventie voortijdig schoolverlaten voorkomt kennistekort

De laagopgeleiden op wie dit advies zich richt, hebben geen startkwalificatie behaald. Er zal altijd een groep leerlingen zijn voor wie een startkwalificatie onhaalbaar blijkt, door bijvoorbeeld grote persoonlijke problemen. Huidig beleid laat echter zien dat een deel van het voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen.[52] Belangrijke maatregelen waren onder andere de prestatieafspraken tussen het Rijk en de rmc-regio's (regionale meld- en coördinatiepunten) vastgelegd in regionale convenanten, de invoering van de kwalificatieplicht, en een betere registratie van schoolverzuim. De raad benadrukt het belang om dit beleid voort te zetten. Voor de groep die desondanks voortijdig uitvalt, zijn goede postinitiële leermogelijkheden nog belangrijker dan voor anderen.

Kundige loopbaanbegeleiding

Een kennistekort op latere leeftijd kan ook ontstaan wanneer in het initiële onderwijs een studiekeuze is gemaakt, die niet past bij de deelnemer. Dan is op latere leeftijd postinitiële omscholing nodig. Om verkeerde keuzes zo veel mogelijk te voorkomen, zou er op scholen zorgvuldig aandacht moeten worden besteed aan de kwaliteit van loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Eerder onderzoek hiernaar in het (voorbereidend) beroepsonderwijs heeft laten zien dat de kwaliteit van de begeleiding van groot belang is, maar dat in de praktijk docenten niet altijd de mogelijkheden en/of benodigde competenties hebben voor loopbaanbegeleiding.[53] Een onderzoek van de VO-raad laat tegelijkertijd zien dat slechts weinig onderzochte scholen het beleid voor loopbaanbegeleiding hebben vertaald naar competenties voor hun personeel.[54] Tegen deze achtergrond pleit de raad er daarom voor dat scholen in hun beleid meer aandacht besteden aan professionalisering van docenten op het gebied van loopbaanbegeleiding.

3.2 Vier aanbevelingen voor stimulering van postinitieel leren onder laagopgeleiden

Goed initieel onderwijs is bij uitstek de manier om jongeren toe te rusten voor de samenleving. Er zullen echter altijd jongeren zijn, die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Zij missen de basisuitrusting die noodzakelijk is om te functioneren in de samenleving. Een van de manieren om de positie van deze laagopgeleide volwassenen te versterken is door hen te stimuleren tot postinitieel leren.

De deelname aan postinitieel leren lijkt bij laagopgeleiden te stagneren. Voor een belangrijk deel kan dit worden verklaard door de hogere drempels die zij ervaren bij postinitieel leren. Om deze drempels te verlagen doet de raad een aantal aanbevelingen. In de eerste plaats pleit de raad ervoor om stimuleringsmaatregelen te doen aansluiten bij de specifieke behoeften van laagopgeleiden. Verder kan postinitieel leren door laagopgeleiden bevorderd worden door aandacht voor de borging van de kwaliteit van ervaringscertificaten. En ten slotte ver-

52 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012.

53 Kuijpers, Meijers & Bakker, 2006; Mittendorf, 2008.

54 VO-raad, 2010.

wacht de raad positieve effecten van het verkrijgen van een nauwkeuriger inzicht in de werking en effectiviteit van stimuleringsmaatregelen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften laagopgeleide

De raad adviseert het bedrijfsleven en de overheid om bij het stimuleren van postinitieel leren laagdrempelig te beginnen. Dit kan door aan te sluiten bij de dagelijkse context waarin de potentiële deelnemer zich bevindt en door gebruik te maken van bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt aanbevolen dat postinitieel leren een standaardonderdeel is in het loopbaanbeleid van een bedrijf, zowel voor vaste werknemers als voor flexwerkers. Verder wordt aandacht gevraagd voor de versterking en inzet van loopbaanrelevante netwerken binnen en buiten de eigen organisatie. Laagopgeleiden kennen minder mensen binnen en buiten hun werkorganisatie die hen kunnen helpen bij hun leren en loopbaan. Door dit kleinere sociaal kapitaal hebben laagopgeleiden minder mogelijkheden om in hun netwerken deel te nemen aan informeel leren. Overheid en het bedrijfsleven zouden in het stimuleren van (informeel) leren bij laagopgeleiden nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan het vergroten van het sociaal kapitaal.

Aanbeveling 2: borg de kwaliteit van ervaringscertificaten

Op een informele manier kan er veel geleerd worden. Om te zorgen dat deze ervaringen ook gebruikt kunnen worden in verdere loopbaanstappen en als eerste aanzet tot verder leren, acht de raad het waardevol dat dit leren formeel wordt erkend. Ervaringscertificaten waarin eerder verworven competenties worden erkend, spelen bij deze erkenning een belangrijke rol. Ondanks allerlei kwaliteitsimpulsen blijkt het waarborgen van de kwaliteit echter moeilijk. Onduidelijkheid over de kwaliteit belemmert verzilvering bij mbo-instellingen en werkt verspreiding van het instrument tegen. De raad richt zich daarom op de borging van de kwaliteit. Hij adviseert het toezicht op het erkenningsproces te verscherpen. Hiertoe zou het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) het toezicht op de kwaliteit van de licentieverlenende instanties moeten onderbrengen bij een overheidsinstelling. Daarnaast adviseert de raad om de kwaliteit van de evc-aanbieders (erkenning van verworven competenties) zichtbaarder te maken. Dit kan door strenger en vaker de afgeronde evc-trajecten te controleren en deze bevindingen openbaar te maken. Om administratieve lasten te beperken en samenwerking te bevorderen kan dit gedaan worden in combinatie met de afgifte van een langere licentie. Ook doet de raad de suggestie om een onderscheid te maken tussen het erkennen van aanbieders als instelling en de erkenning van aanbieders om evc's voor bepaalde crebo-nummers (centraal register beroepsopleidingen) uit te geven. De procedure voor het aanvragen van licenties voor nieuwe nummers kan dan vereenvoudigd worden voor die evc-aanbieders die bewezen hebben goede kwaliteit te leveren.

Aanbeveling 3: stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecten

Voor het succesvol stimuleren van postinitieel leren zijn kwalitatief goede leermogelijkheden van groot belang. Daarom is het belangrijk om het toezicht op formele en non-formele scholing op elkaar af te stemmen, zoals de raad in 2009 heeft geadviseerd. In dit advies focust de raad op de leermogelijkheden voor laaggeletterden in volwasseneneducatie. De deelname van laaggeletterden aan volwasseneneducatie is gewenst. De geplande invoering van marktwerking bij deze trajecten voor volwasseneneducatie roept een nieuw kwaliteitsvraagstuk op. Verschillende argumenten afwegende adviseert de raad aan de Tweede Kamer en het Ministerie van OCW om marktwerking toe te staan onder voorwaarde van scherpe eisen voor aanbieders van educatietrajecten, eventueel opgesteld in een kwalificatiedossier basiseducatie. Hiermee zou de kwaliteit geborgd kunnen worden. Marktwerking zal aanbieders naar verwachting

ook stimuleren tot concurrentie op kwaliteit en doelmatigheid. De raad vindt in dat kader vooral het ontwikkelen en aanbieden van maatwerktrajecten voor de verschillende doelgroepen van belang.

Aanbeveling 4: experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit
Er zijn veel adviezen verschenen over een leven lang leren. Een aantal daarvan is vertaald in beleidsmaatregelen gericht op de stimulering van postinitieel leren. De deelname aan postinitieel leren wordt echter te globaal gemeten om het succes van deze maatregelen goed te kunnen beoordelen. In het bijzonder voor de diverse groep van laagopgeleiden beveelt de raad aan om op kleine schaal te experimenteren met een verscheidenheid aan initiatieven die uit eerdere evaluaties beloftevol zijn gebleken in het stimuleren van postinitieel leren bij laagopgeleiden. Deze maatregelen moeten systematisch op hun werking en effectiviteit worden onderzocht, voordat er wordt geïnvesteerd in het uitzetten van maatregelen op grote schaal. De raad noemt een aantal voorbeelden van veelbelovende initiatieven.

De groep laagopgeleiden is divers en heeft uitgesproken leerbehoeften. Om het postinitieel leren bij laagopgeleiden te stimuleren, is het belangrijk dat de initiatieven bij hun specifieke behoeften aansluiten. Hiervoor noemt de raad een aantal mogelijkheden.

4 Aanbeveling 1: laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften laagopgeleide

In hoofdstuk 2 bleek dat de drempel tot postinitieel leren, vooral bij formele scholing, voor laagopgeleiden hoger is dan voor anderen. Om de leerdrempel te verlagen zullen stimulansen tot postinitieel leren en de leermogelijkheden goed moeten aansluiten bij de specifieke leerbehoeften van deze groep. Deze behoeften zijn niet zozeer anders dan bij hoger opgeleiden, maar wel meer uitgesproken. Voor laagopgeleide deelnemers geldt in het bijzonder dat goede begeleiding in het leerproces belangrijk is, dat de leerstof voortbouwt op aanwezige competenties, dat het aanbod zeer toegankelijk en flexibel is, en dat het leren erkend wordt.

De raad doet een oproep aan de Tweede Kamer en via hen aan de andere betrokkenen – verschillende overheidsinstanties en het bedrijfsleven – om te zorgen dat de stimulerende maatregelen aansluiten bij de specifieke behoeften van laagopgeleiden. Hieronder wordt een aantal manieren genoemd waarop deze betrokkenen de deelname van laagopgeleiden aan postinitieel leren kunnen stimuleren.

4.1 Start laagdrempelig

De groep laagopgeleiden is zeer divers: wel of niet werkend, meer of minder geletterd, wel of niet vakinhoudelijk geschoold. In verband met deze diversiteit is het essentieel om bij het benaderen van potentiële deelnemers aan te sluiten bij de dagelijkse leef- en werkcontext. Voor de werkende is de werkgever een belangrijke motivator. Dit geldt in het bijzonder voor laagopgeleiden, omdat zij zich over het algemeen sterk betrokken voelen bij hun werk.[55] Voor niet-werkenden kunnen het UWV, de gemeente, het buurthuis en het schoolgebouw van hun kinderen een plek zijn om scholing aan te bieden.

Voor sommigen is de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot dat het beter is om hen eerst te laten ervaren dat jezelf ontwikkelen interessant en toepasbaar is in het dagelijks leven, in plaats van gelijk te beginnen met een opleiding voor een specifiek beroep. Dat wakkert de motivatie voor leren in bredere zin aan. Tegelijk is het belangrijk dat het leren wel als doel heeft om het loopbaanperspectief te verbreden. Een goed voorbeeld hiervan is het programma *Vuurwerkt* uit

55 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.

Vlaanderen (zie kader). De winst die hiermee wordt geboekt is dat moeilijk bereikbare groepen zich bewust worden van het belang van loopbaanplanning op lange termijn en nieuwe ontwikkelmogelijkheden zien.

Programma *Vuurwerkt*: voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt
In Vlaanderen is de methodiek *Vuurwerkt* ontwikkeld als resultaat van het Europese project *Kleur aan competenties*. Dit project liep in de periode 2006-2007 en werd gesubsidieerd door het Vlaams Hefboomkrediet en het ESF (Europees Sociaal Fonds). *Vuurwerkt* helpt mensen uit kansengroepen (onder andere werkzoekenden, laaggeschoolden) om hun bezieling en enthousiasme te (her)ontdekken en te werken aan een motiverende toekomst. In 2010 kreeg de kwaliteit van deze methodiek erkenning en werd het project tot ESF-ambassadeur in Vlaanderen benoemd.

Vuurwerkt is een coachingstijl die de principes van 'appreciative inquiry' volgt. Deze vorm van coachen start bij het waarderen van de kracht van mensen en ondersteunt mensen om stapsgewijs aan een toekomst te werken die hen motiveert. *Vuurwerkt* volgt hierin vier stappen.

- *De ontdekking van het vuur*. Vanuit goede herinneringen worden mensen begeleid in het (her-)ontdekken van dingen die ze goed kunnen en waar ze enthousiast van worden.
- *Ik droom dat ik kan vliegen*. Mensen worden aangemoedigd om de realiteit van vandaag even los te laten en te vertellen over hoe hun gedroomde toekomst eruit ziet.
- *Een koffer vol plannen*. Met de motiverende toekomstdroom voor ogen worden in deze stap realistische en concrete stappen bedacht die de mensen kunnen zetten op weg naar hun gewenste toekomst.
- *Mijn droom waarmaken*. In deze fase is het tijd voor actie en worden de bedachte stappen uit de planningsfase verder uitgewerkt, voorbereid en uitgevoerd. Tijdens het waarmaken van de droom wordt door experimenteren en leren verder gebouwd op de uitkomsten van de vorige stappen: de vroegere successen, persoonlijke sterke punten en energiebronnen.

Bron: http://www.vuurwerkt.be

De stimulansen kunnen het beste vanuit kleinschalige, regionale samenwerkingsverbanden of initiatieven worden georganiseerd, omdat die de mogelijkheden kennen die de plaatselijke situatie biedt en goed bereikbaar zijn voor de potentiële deelnemer. Ook de vraag naar arbeid manifesteert zich meestal via regionale instanties. Er bestaan al meerdere van deze samenwerkingsverbanden, onder meer opgericht tussen 2005-2011 met behulp van de stimulansen van de Projectdirectie Leren en Werken.[56]

4.2 Maak postinitieel leren een vanzelfsprekend onderdeel in loopbaanbeleid

Leren zou een vanzelfsprekend onderdeel van iedere werkomgeving moeten zijn, want zowel de werknemer als de werkgever hebben belang bij een doorgaande ontwikkeling. Heldere afspraken kunnen ertoe bijdragen dat de (leer)behoeften van de werknemer en de huidige en toekomstige behoeften van bedrijven en sectoren op elkaar kunnen worden afgestemd.[57] Samenhangende afspraken rondom de inzet van scholingsinstrumenten zouden daarom een vast onderdeel moeten zijn van cao's binnen iedere sector.[58]

56 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011.

57 Sociaal-Economische Raad, 2011.

58 Kaemingk & Kippersluis, 2011.

De raad vestigt in deze context in het bijzonder de aandacht op cao-afspraken met betrekking tot werknemers in de flexbranche. In de flexbranche zijn laagopgeleiden oververtegenwoordigd; van de 530.000 flexkrachten is 40% werkzaam zonder startkwalificatie.[59] In de meeste cao´s wordt echter niet expliciet aangegeven in hoeverre flexwerkers gebruik kunnen maken van scholingsafspraken.[60] Aangezien juist onder mensen zonder startkwalificatie een relatief groot deel uitzendwerk verricht of een flexibel contract heeft, is dit een groep die extra aandacht verdient. De sociale partners zouden hiervoor meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij moeten bij het afsluiten van een cao met daarin afspraken over het scholingsbeleid de gevolgen voor flexwerkers in het oog houden en ervoor zorgen dat zij niet in een benadeelde positie komen.

4.3 Vergroot het aanwezige sociaal kapitaal

Laagopgeleiden beschikken over minder loopbaanrelevant sociaal kapitaal
Relaties en netwerken zijn van grote waarde voor de ontwikkeling van mensen en hun loopbaan. Dit sociaal kapitaal kan postinitieel leren stimuleren; het vertegenwoordigt een sociaal vermogen dat binnen en buiten de eigen organisatie deuren kan openen en informeel leren op de werkplek kan versterken. Zo kunnen medewerkers via hun netwerken belangrijke informatie over mogelijkheden voor leren en loopbaanontwikkeling ontvangen.

Uit het onderzoek dat de Open Universiteit in opdracht van de Onderwijsraad heeft uitgevoerd, blijkt dat laagopgeleiden in vergelijking met hoogopgeleide medewerkers over minder loopbaanrelevant sociaal kapitaal beschikken. Zowel hun loopbaanrelevante netwerken binnen de organisatie waar ze werkzaam zijn als die daarbuiten zijn kleiner.[61] Deze bevinding wijst op een onderbelicht aspect in het stimuleren van informele vormen van postinitieel leren. Het suggereert namelijk dat laagopgeleiden door een kleiner sociaal kapitaal minder mogelijkheden hebben om in hun netwerken deel te nemen aan informeel leren. De raad beveelt daarom aan om bij het stimuleren van informeel leren bij laagopgeleiden nadrukkelijk aandacht te besteden aan de versterking en inzet van hun loopbaanrelevante netwerken binnen en buiten de eigen organisatie.

Vanuit dit perspectief zou men laagopgeleiden bijvoorbeeld kunnen stimuleren tot verder leren door het inzetten van specifieke sleutelpersonen in hun organisatiewerk. In Engeland zijn hiermee al successen geboekt. Daar enthousiasmeren zogenoemde 'learning representatives' hun laagopgeleide collega's voor postinitiële scholing. In Nederland is dit door enkele (particuliere) partijen opgepakt onder de naam leerambassadeurs (zie kader).

59 Workshop Werkconferentie Kenniscentrum EVC, 2012.
60 Raad voor Werk en Inkomen, 2011.
61 Kirschner, Caniëls & Bijker, 2012.

Leerambassadeurs

Het idee van leerambassadeurs is ontleend aan het project 'Learning reps' dat de Engelse vakbond TUC sinds midden jaren negentig met succes heeft uitgevoerd bij duizenden bedrijven in Engeland. Learning representatives (kortweg learning reps) zijn laaggeschoolde medewerkers die gerespecteerd worden door hun collega's en een training krijgen om leerambassadeur te worden binnen hun organisatie. Deze leerambassadeurs proberen andere laaggeschoolde collega's ertoe te verleiden (opnieuw) scholing te volgen. Uitkomsten van een experiment met leerambassadeurs in Nederland suggereren dat met deze benadering laagopgeleide medewerkers weer gemotiveerd kunnen worden om te leren.[62]

Taken die een leerambassadeur uitvoert zijn onder meer:

- weghalen van angst voor leren bij laagopgeleiden;
- promoten van het nut van leren;
- in kaart brengen van leer- en trainingsbehoefte;
- leveren van informatie en advies over leren en trainingen; en
- organiseren en ondersteunen van leren en training.

Bron: http://www.raadwerkinkomen.nl/CmsData/Signaal%202010/EindrapportageWijsmakers.pdf

62 Houben, 2009.

Om laagopgeleiden te stimuleren tot leren, is het van belang om aan te sluiten bij hun bestaande kennis en ervaring. Daarom beschouwt de raad het erkennen van eerdere verworven competenties als een waardevol instrument. De kwaliteitsborging van ervaringscertificaten kan op enkele punten wordt verbeterd.

5 Aanbeveling 2: borg kwaliteit ervaringscertificaten

5.1 Informeel leren erkennen

Informeel leren belangrijk, maar niet voldoende zonder erkenning
Leren vindt niet alleen plaats door formele en non-formele scholing, maar ook door te doen, in het werk en daarbuiten. Deze informele manier van leren kan net zo effectief en waardevol zijn als andere vormen van leren. Eenmaal in een bepaalde functie kan informeel en non-formeel leren voldoende zijn om inzetbaar te blijven. Ook in het maatschappelijk verkeer kan het voldoende zijn. In beide gevallen gaat het primair om de beheersing van de benodigde competenties. Duurzame inzetbaarheid betekent echter dat men zich flexibel op de arbeidsmarkt kan begeven en ook naar een andere werkgever kan overstappen. Voor deze overstap is vaak een diploma of certificaat vereist als bewijs voor het beschikken over de vereiste competenties. In dit licht acht de raad het wenselijk dat er goede mogelijkheden bestaan om informeel en non-formeel verworven kennis en vaardigheden formeel te erkennen.

Het erkennen van verkregen competenties kan voor laagopgeleiden als een belangrijke stimulans fungeren om te starten met scholing. Met deze erkenning is immers de eerste succeservaring al binnen. Een tweede stimulerende werking van een dergelijke erkenning is dat de deelnemers niet opnieuw hoeven te leren wat ze al kunnen. De scholing sluit dan beter aan op bestaande kennis en vaardigheden.

5.2 Evc waardevol, maar kwaliteit nog onvoldoende geborgd

Ervaringscertificaten worden alom genoemd als een waardevol instrument om eerder verworven competenties te erkennen en zo te stimuleren tot leren. Ervaringscertificaten kunnen gebruikt worden om vrijstelling te krijgen voor een bepaalde opleiding (scholingsinstrument), maar ook om aan een (nieuwe) werkgever te tonen over welke competenties iemand beschikt (loopbaaninstrument). De Projectdirectie Leren en Werken heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het breder bekend maken van de mogelijkheden van evc. Het aantal evc-trajecten is daardoor toegenomen, maar niet in de gewenste mate.[63] Voor sommige laag-

63 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011.

opgeleiden is extra begeleiding nodig omdat gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van evc een zekere mate van geletterdheid en reflectievermogen vraagt.

Maar een belangrijk knelpunt blijft ook dan de kwaliteit van ervaringscertificaten, zo blijkt uit een recent onderzoek van het Kenniscentrum EVC.[64] De status van erkend aanbieder is niet altijd een garantie voor de kwaliteit van ervaringscertificaten en in de ogen van examencommissies schiet deze vaak tekort. Hierdoor durven examencommissies van opleidingsinstellingen nog niet blind te varen op evc. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de afgegeven diploma's kiezen ze steeds vaker voor de veilige weg en verlenen ze op basis van het ervaringscertificaat geen vrijstelling van onderwijsonderdelen. Deze ontwikkeling verkleint vanzelfsprekend de maatschappelijke en economische waarde van het certificaat. Volgens betrokkenen loopt evc zo het risico een zachte dood te sterven.

Om deze kwaliteitsproblemen op te lossen is tussen juli 2010 en december 2011 het actieplan *Kwaliteit van EVC* uitgevoerd door het Kenniscentrum EVC.[65] Tevens wordt in het vitaliteitspakket door het kabinet ingezet op verdere stimulering en kwaliteitsborging van evc als een belangrijk scholings- en arbeidsmarktinstrument.[66] Om het proces te volmaken is het voornemen om eind 2012 een nieuwe Wet evc in te dienen in de Tweede Kamer.

Hieronder doet de raad enkele voorstellen via de Tweede Kamer aan de minister van OCW om de kwaliteit van evc beter te borgen.

5.3 Verscherp toezicht op erkenningsproces

In een beleidsregel is vastgelegd dat de minister van OCW een erkenningsverklaring afgeeft aan een evc-aanbieder.[67] Het beoordelen van de evc-aanbieders wordt gedaan door zeven commerciële instanties.[68] Deze beoordelen of de evc-aanbieder voldoende kwaliteit levert om gecertificeerd te worden. De erkende, gecertificeerde aanbieders worden opgenomen in een register. Deze taak wordt uitgevoerd door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs).

Deze certificerende instanties hanteren alle de kwaliteitscode evc voor de beoordeling van evc-aanbieders. Toch bieden deze richtlijnen geen garantie, want er blijven verschillen in beoordeling bestaan en daardoor verschillen in de kwaliteit van de afgegeven certificaten.[69] Er is behoefte aan het verscherpen van het toezicht op het erkenningsproces.

De raad vindt dat dit toezicht op de kwaliteit van de instanties die certificaten verlenen, niet bij commerciële partijen hoort, zoals op dit moment het geval is, en beveelt het Ministerie van OCW aan om vanuit haar verantwoordelijkheid het toezicht onder te brengen bij een overheidsinstelling. Deze uitvoering zou zodanig moeten worden belegd dat er enerzijds voldoende afstand is van de overheid en anderzijds voldoende afstand van de markt. De voorkeur van de raad gaat uit naar een bestaande instelling.

64 Van den Dungen, Heuts & Venema, 2012.
65 Van den Dungen & Pijls, 2010.
66 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011.
67 Zie *Beleidsregel afgifte EVC-verklaringen*, 2010.
68 Zie *Selecteer beoordelende organisatie.*
69 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

5.4 Kwaliteit aanbieder zichtbaarder maken

De raad adviseert om de kwaliteit van de evc-aanbieders zichtbaarder te maken. Op deze manier wordt het gemakkelijker om een keuze uit de diverse aanbieders te maken. Daarbij mag verwacht worden dat een keuze voor een aanbieder die heeft bewezen goede kwaliteit te leveren, ertoe leidt dat de verzilvering bij de onderwijsinstelling ook eenvoudiger gaat. Meer transparantie over de aanbieders is een van de belangrijkste verbeterpunten volgens eerder inspectieonderzoek naar de kwaliteit van evc.[70]

Resultaten beoordeling openbaar maken
De raad stelt voor dat de resultaten van een beoordeling openbaar worden gemaakt. De rapporten kunnen bijvoorbeeld samen met de licentie-informatie worden opgenomen in het evc-register. Deze maatregel zou uitgevoerd moeten worden in combinatie met strengere en regelmatigere controles. Nu wordt een gecertificeerde instantie alleen gecontroleerd aan het einde van een licentieperiode, of aan het einde van een jaar als de kwaliteit in het vorige jaar onvoldoende is gebleken.[71] Het zou beter zijn om steekproefsgewijs ook gedurende de licentieperiode de evc-aanbieders te controleren.

Onderscheid instellingserkenning en dossiererkenning
Om te voorkomen dat meer controle leidt tot een te grote bureaucratische druk, stelt de raad voor dat er een tweedeling wordt gemaakt in de erkenning van een evc-aanbieder als instelling en als uitvoerder van een evc-procedure voor een bepaald kwalificatiedossier. Dit zou betekenen dat voor aanbieders die al gedurende meerdere jaren positief beoordeeld worden, de erkenningsprocedure om voor een nieuw crebo-nummer evc's te mogen afgeven versoepeld wordt. Een dergelijke tweedeling biedt ook extra mogelijkheden om de kwaliteit van de aanbieders zichtbaarder te maken.

5.5 Langere licenties voor evc-aanbieders

Aanbieders kunnen een licentie krijgen voor een jaar als ze een goede opzet hebben voor evc-procedures conform de kwaliteitscode evc.[72] Deze licentie wordt verlengd met drie jaar bij gebleken kwaliteit. Bij de eenjarige licenties kan de kwaliteit van de evc-aanbieders dus nog tekort schieten, waardoor er in deze groep te veel kwaliteitsverschillen ontstaan. Ook is door de korte duur van de licentie het aanbod groot en steeds veranderend van samenstelling. De raad stelt voor dat de een- en driejarige licenties worden omgezet in een vierjarige licentie. Het voordeel van een langere licentie is dat hiermee duidelijkheid wordt verschaft aan zowel de evc-aanbieder als aan mbo-instellingen en werkgevers. Dit biedt meer ruimte aan partijen om samenwerkingsverbanden op te zetten en expertise op te bouwen. Tevens kan deze verlenging van de licentie administratieve lasten beperken.

70 Inspectie van het Onderwijs, 2009.
71 Zie *Beleidsregel afgifte EVC-verklaringen*, 2010.
72 Zie *Beleidsregel afgifte EVC-verklaringen*, 2010.

Goede leermogelijkheden zijn nodig om laagopgeleiden te stimuleren tot postinitieel leren en een zo succesvol mogelijk leerproces te doorlopen. In dit kader beveelt de raad aan om de kwaliteit van non-formeel onderwijs transparanter te maken en de kwaliteit van educatietrajecten voor laaggeletterden beter te borgen door voor deze trajecten een helder kwaliteitskader op te stellen, en tegelijkertijd maatwerkmogelijkheden te vergroten.

6 Aanbeveling 3: stel scherpe eisen aan aanbieders educatietrajecten

Een belangrijke factor in het welslagen van postinitieel onderwijs voor laagopgeleiden is de kwaliteit van de leermogelijkheden. De kwaliteit van het aanbod van leermogelijkheden blijkt op een aantal punten vatbaar voor verbetering. Hierbij gaat het enerzijds om de inhoud van het leeraanbod en anderzijds om het diploma of certificaat waarmee het leerproces wordt afgesloten: wordt er voldoende waarde aan gehecht door het onderwijs, het bedrijfsleven en de samenleving?

6.1 Kwaliteit non-formeel onderwijs transparanter maken

Sommige diploma's van particuliere cursussen worden door een branche erkend. Bij de meeste non-formele scholing blijft er echter onduidelijkheid bestaan over de inhoudelijke kwaliteit van een cursus en de waarde van een certificaat of diploma. Deze onduidelijkheid kan demotiverend werken. De waarde van een certificaat is hoger als een deelnemer het certificaat niet alleen bij zijn eventuele huidige werkgever kan gebruiken om zijn competentie aan te tonen, maar ook bij volgende werkgevers. In het advies uit 2009 over een leven lang leren heeft de Onderwijsraad in dit kader een aantal aanbevelingen gedaan. Deze adviezen zijn nog steeds relevant, zo blijkt uit een recent rapport van de SER over de postinitiële scholingsmarkt.[73]

De raad is voorstander van een nieuwe systematiek voor de beoordeling van particuliere trainingen en werkplekleren.[74] In het advies *Een diploma van waarde* (2010) is gepleit voor vormen van examinering die onafhankelijker zijn van de gevolgde scholing en de instelling.[75]

Afstemmen toezicht op publiek en privaat bekostigde scholing
Om een zelfstandige maatschappelijke en economische waarde te hebben, is een adequate vorm van toezicht nodig op zowel publiek als privaat bekostigd onderwijs. Deze hebben nu ieder een eigen vorm van toezicht. Op het publiek bekostigd mbo-onderwijs wordt toege-

73 Sociaal-Economische Raad, 2012 .
74 Zie ook Onderwijsraad, 2009.
75 Onderwijsraad, 2010a.

zien door de Inspectie van het Onderwijs. Het private onderwijs kan vrijwillig kiezen om aan gedrags- en kwaliteitscodes te voldoen van branchevereniging zoals de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding. Sommige particuliere examens staan onder toezicht van de Stichting Examenkamer en evc-aanbieders worden gecertificeerd door verschillende instanties onder de coördinatie van de DUO.

De raad heeft in 2009 geadviseerd om deze toezichtvormen op elkaar af te stemmen.[76] Inmiddels lijkt het erop dat hiervoor in het hoger onderwijs stappen worden gezet. Eind 2011 is een akkoord gesloten tussen een aantal private aanbieders van hbo-opleidingen en de staatssecretaris.[77] Hierin is onder andere opgenomen dat de hbo-opleidingen hun kwaliteit beter gaan controleren door middel van visitaties. De raad beveelt aan om te bevorderen dat een dergelijk akkoord ook met private aanbieders van mbo-onderwijs (cursussen en volledige opleidingen) tot stand wordt gebracht.

6.2 Een duidelijk kader voor aanbieders volwasseneneducatie

Volwasseneneducatie kan beschouwd worden als onderwijs voor volwassenen die wat betreft rekenen en de Nederlandse taal functioneren op het niveau van het primair onderwijs of daaronder: de laaggeletterden.[78] Ongeveer 11% van de Nederlandse bevolking is laaggeletterd; van deze groep behoort 1,1 miljoen tot de potentiële beroepsbevolking. Meer dan de helft (61%) van deze 1,1 miljoen is ouder dan 46 jaar, 8% is jonger dan 25.[79]

De reikwijdte van volwasseneneducatie was eerst breder, maar is recent aangepast. Het Ministerie van OCW onderscheidde voorheen verschillende typen opleidingen, waaronder het vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs; bekostigd onderwijs voor volwassenen die alsnog een diploma voortgezet onderwijs willen halen) en opleidingen gericht op zelfredzaamheid en breed maatschappelijk functioneren. [80] Laatstgenoemde opleidingen worden niet meer bekostigd door het Ministerie van OCW. Investeringen hierin worden aan andere partijen overgelaten.

Financiering nu via participatiebudget, marktwerking op komst
Sinds 1996 zijn de educatietrajecten ondergebracht bij de roc's. In samenwerking met gemeenten en het bedrijfsleven hebben zij een behoorlijke expertise opgebouwd op het terrein van volwasseneneducatie.

De roc's kregen tot 2009 van het ministerie aparte financiering voor de volwasseneneducatie. Daarna is dit budget (met uitzondering van het vavo-budget) samengevoegd met de gelden voor re-integratie en inburgering tot een participatiebudget dat onder beheer van de gemeenten staat.[81] Voor de verdeling, besteding en verantwoording van deze middelen zijn regels vastgelegd in de Wet participatiebudget en het Besluit participatiebudget. Vooralsnog wordt het educatiedeel verplicht besteed bij de roc's. De bedoeling was dat deze verplichte aanbeste-

76 Onderwijsraad, 2009.
77 Zie *Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO*, 2012.
78 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011..
79 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011.
80 Zie *Welke opleidingen kan ik volgen in de volwasseneneducatie?*
81 Zie *Participatiebudget*.

ding zou vervallen met de invoering van het participatiebudget. Dit is tot nader order uitgesteld. Het wetsvoorstel laat ruimte voor het later invoeren van de vrije aanbesteding.[82]

Uit de eerdere invoering van marktwerking bij inburgering blijkt dat dit heeft geleid tot een versterking van de regiefunctie van gemeenten.[83] Een knelpunt in de uitvoering destijds was dat gemeenten maar een beperkte voorbereidingstijd hadden voor deze nieuwe positie en taken. Het voordeel was dat gemeenten nieuwe afspraken konden maken over de dienstverlening en er ruimte kwam om te kiezen voor de beste en meest doelmatige inburgeringstrajecten.

De verwachting bij marktwerking in de volwasseneneducatie is dat het op eenzelfde manier aanbieders van educatietrajecten zal stimuleren tot concurrentie op kwaliteit en doelmatigheid. Het zou bovendien meer ruimte kunnen bieden voor maatwerk. De groep laaggeletterde volwassenen is namelijk zeer divers. Zowel een oudere autochtone vrouw die het lezen en schrijven verleerd is, als een allochtone man zonder opleiding die aan de lopende band werkt, kunnen hiertoe behoren. Deze groepen vragen ieder om een andere benadering en andere organisatie van het educatietraject. Op deze manier zouden meer laaggeletterden worden bereikt, waardoor het doel van het Ministerie van OCW om het aantal laaggeletterden te verminderen dichterbij komt.[84] Daarnaast zou het gemeenten meer mogelijkheden geven om maatregelen ten aanzien van volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie te koppelen. De groepen die hiermee bereikt worden overlappen elkaar immers voor een groot deel en hebben deels dezelfde problematiek.

Argumenten om af te zien van marktwerking en de volwasseneneducatie bij de roc's te laten, zijn er ook. Ten eerste hebben roc's vanuit hun verleden de meeste ervaring met het aanbieden van volwasseneneducatie. Hun infrastructuur is het meest toegesneden op de behoeften van de deelnemer. Zij zijn stevig verankerd in de regio door contacten met gemeenten en buurtinstellingen, waardoor ze makkelijker hun educatietrajecten kunnen afstemmen op lokale omstandigheden.

Een tweede argument tegen marktwerking is dat educatietrajecten ingedeeld zijn op niveau 1 en 2 van het Nederlands kwalificatiekader. Daaruit kan geconcludeerd worden dat volwasseneneducatie beschouwd wordt als kwalificerend onderwijs en dat het in overeenstemming daarmee een taak zou moeten zijn van de rijksoverheid.

Een derde argument is dat de kwaliteit van het traject beter geborgd kan worden wanneer volwasseneneducatie bij de roc's blijft. Roc's staan immers onder toezicht van de Inspectie, maar private opleidingen niet. De private opleidingen worden beoordeeld op de kwaliteit van de examens, maar niet op het proces dat daaraan vooraf gaat of op het rendement. Roc's moeten echter aan strengere eisen voldoen. Bovendien hebben zij minder mogelijkheden om met het bedrijfsleven of andere private partijen samen te werken. Beide zaken zouden oneerlijke concurrentie in de hand werken, tenzij er strenge kwaliteitseisen worden gesteld. De MBO Raad wil deze kwaliteitseisen vormgeven op een manier die analoog is aan het kerncurriculum in het 'Skills for Life' programma in Engeland. In Nederland zou dit vorm gegeven kunnen worden door een kwalificatiedossier basiseducatie op te stellen met daarin nauwkeurig beschreven wat iemand aan reken- en taalvaardigheden moet kunnen op een bepaald niveau. Deze

82 In het wetsvoorstel tot wijziging van de WEB staat dat regionale opleidingencentra verzorgen " tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip: opleidingen educatie als bedoeld in artikel 7.3.1."

83 Van Maanen, Van Gestel & Visscher, 2009.

84 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011.

vaardigheden zouden getoetst moeten worden, en aan de docenten zouden hogere eisen gesteld moeten worden. Het educatietraject kan dan worden afgesloten met een diploma. Dit zou voor deelnemers aan het educatietraject een extra stimulans zijn het traject af te maken.

Een vierde argument om volwasseneneducatie bij roc's te laten is dat bij vrije aanbesteding gemeenten volwasseneneducatie steeds weer opnieuw kunnen aanbesteden, waardoor de betrokken partijen geen sterke infrastructuur qua kennis, personeel en andere voorzieningen kunnen opbouwen. Het zou in die situatie bijvoorbeeld onzeker zijn tot wanneer een bepaalde partij de educatie mag verzorgen.

Raad: hogere kwaliteitseisen stellen aan aanbieders en diverse doelgroepen bereiken
De raad heeft de verschillende belangen afgewogen. In het kader van het stimuleren van postinitieel leren van laagopgeleiden hecht hij er vooral waarde aan dat er kwalitatief sterke educatietrajecten worden aangeboden en er een groot bereik wordt gecreëerd onder de groep laaggeletterde deelnemers.

De raad ziet een bijzondere overheidsverantwoordelijkheid voor het borgen van de kwaliteit van deze educatietrajecten, omdat het gaat om het aanleren van basisvaardigheden die zijn vastgelegd in het Nederlands kwalificatiekader. In het licht van deze verantwoordelijkheid pleit de raad ervoor dat de minister van OCW duidelijk vastlegt wat de doelen zijn van volwasseneneducatie. Er is een erkenning nodig van aanbieders die aan de kwaliteitseisen voldoen, analoog aan de crebo-erkenning van mbo-opleidingen. Gemeenten zouden dan gestimuleerd kunnen worden om gebruik te maken van erkende aanbieders.

Voor het vastleggen van de doelen ziet de raad verschillende mogelijkheden voor de minister: het verder specificeren en toetsen van de referentieniveaus tot 2F (niveau voortgezet onderwijs) of het opstellen van een kwalificatiedossier basiseducatie zoals de MBO Raad voorstelde. Deze doelen kunnen ook getoetst worden, zodat de deelnemer het traject met een diploma kan afsluiten. Hoe het een en ander het beste vormgegeven kan worden, kan nader bepaald worden aan de hand van de evaluatie van de pilots Lezen en Schrijven, die recent van start zijn gegaan.

Op uitdrukkelijke voorwaarde dat de kwaliteit van educatietrajecten geborgd is, kan marktwerking toegevoegde waarde hebben, omdat het meer mogelijkheden biedt om het aanbod af te stemmen op de behoeften van de deelnemers. Dit kan voor deelnemers drempelverlagend werken, waardoor er meer laaggeletterden worden bereikt. Bovendien kan het een prikkel zijn voor aanbieders om kwaliteit te bieden en zich indien nodig te specialiseren in een bepaalde doelgroep, waardoor ze expertise kunnen opbouwen. Daarnaast weten aanbieders door de erkenning beter waar ze aan toe zijn en kunnen zij hun aanbod en infrastructuur hierop afstemmen.

Er zijn veel adviezen verschenen over een leven lang leren. Een aantal daarvan is vertaald in beleidsmaatregelen gericht op de stimulering van postinitieel leren. De deelname aan postinitieel leren wordt echter te globaal gemeten en resultaten van studies lopen te ver uiteen om het succes van de maatregelen goed te kunnen beoordelen. Vooral voor de diverse groep van laagopgeleiden beveelt de raad aan om te experimenteren met verschillende soorten beloftevolle maatregelen en deze preciezer op hun werking en effectiviteit te onderzoeken.

7 Aanbeveling 4: experimenteer met maatregelen en onderzoek hun werking en effectiviteit

7.1 Verduidelijk beeld van werking en effectiviteit van maatregelen

In de loop der jaren is er een groot aantal adviezen over een leven lang leren verschenen, maar over de doorwerking ervan naar beleid en praktijk is weinig bekend. Uit het onderzoek naar deze doorwerking, dat in opdracht van de Onderwijsraad is uitgevoerd, blijkt dat een aantal van deze adviezen daadwerkelijk is vertaald in beleidsmaatregelen, uitgevoerd door de Projectdirectie Leren en Werken.[85] Het onderzoek laat echter ook zien dat de deelname aan postinitieel leren te globaal wordt gemeten om te kunnen beoordelen of de beleidsmaatregelen succesvol zijn geweest. Daarnaast blijkt uit ander onderzoek dat de resultaten van de verschillende studies naar het rendement van postinitieel leren sterk uiteenlopen, waardoor er geen duidelijk beeld is van de precieze werking en effectiviteit van de diversiteit aan maatregelen.[86] Het is goed mogelijk dat bepaalde maatregelen voor specifieke groepen wel en voor andere niet of anders werken. De raad acht het daarom van belang om nu eerst een scherper beeld te krijgen van de precieze werking en effectiviteit van de verschillende maatregelen, voordat er wordt geïnvesteerd in het uitzetten van maatregelen op grote schaal.

In het bijzonder voor de groep laagopgeleiden is er behoefte aan een beter inzicht in werking en effectiviteit van maatregelen. Immers, ondanks de genomen initiatieven om de deelname van laagopgeleiden aan postinitieel leren te verhogen, wordt nog steeds niet de gewenste verbetering gezien. Integendeel, het verschil in deelname aan postinitieel leren tussen laag- en hoogopgeleiden lijkt de laatste jaren nog groter te worden.[87] Bovendien kenmerkt de groep laagopgeleiden zich door een grote verscheidenheid (werkenden/niet werkenden, autochtoon/allochtoon, geletterd/ongeletterd, vaste krachten/flexkrachten, enzovoort). Dit sugge-

85 Golsteyn, 2012.

86 Nelen, Poortman, Nieuwenhuis, De Grip & Kirschner, 2010.

87 Fouarge & De Grip, 2011.

reert dat er ook een diversiteit aan maatregelen nodig is om goed aan te sluiten bij de behoeften en kenmerken van iedere groep.[88] Het is daarom noodzakelijk om beter zicht te krijgen op welke manier de verschillende maatregelen precies werken, voor welke specifieke groep laagopgeleiden bepaalde maatregelen het meest geschikt zijn en wat het exacte effect ervan is.

7.2 Experimenteer met beloftevolle maatregelen

De raad beveelt aan om op kleine schaal te experimenteren met een verscheidenheid aan initiatieven, die uit eerdere evaluaties beloftevol zijn gebleken in het stimuleren van postinitieel leren bij laagopgeleiden. Van belang hierbij is dat deze experimenten in systematisch onderzoek nauwkeurig worden gemonitord op hun werking en effecten. Vanuit de inzichten die dergelijk onderzoek oplevert, kunnen vervolgens effectieve maatregelen worden geselecteerd en gericht worden ingezet voor bepaalde groepen laagopgeleiden.

Enkele voorbeelden van dergelijke beloftevolle maatregelen werden al in de eerste aanbeveling genoemd, zoals de projecten *Leerambassadeurs* en *Vuurwerkt*. In de onderstaande kaders worden nog vier voorbeelden gegeven van andere maatregelen die de raad als beloftevol aanmerkt en die nader onderzoek op werking en effectiviteit verdienen.

Loopbaantraject Bouw & Infra: voorbeeld van passende loopbaanbegeleiding
Sinds 2006 hebben alle werknemers die volgens de cao voor de bouwnijverheid werken, recht op loopbaanadvies en scholing, georganiseerd en gefinancierd door het sectorale Opleidings- en Ontwikkelingsfonds (O&O-fonds) voor de Bouwnijverheid. Het *Loopbaantraject Bouw & Infra* wordt ondersteund door een professionele organisatie, met onafhankelijke trajectadviseurs verspreid over 28 adviescentra.

Het loopbaantraject biedt medewerkers de kans om zich te ontwikkelen en zich om te scholen naar een ander beroep; ook omscholing naar een beroep buiten de sector is mogelijk. Het loopbaantraject is vrijwillig en voor alle werknemers gratis. Een deelnemer kan zich één keer in de vijf jaar aanmelden voor een loopbaantraject.

Tijdens een loopbaantraject bieden trajectadviseurs van het sectorale kenniscentrum (Fundeon) onafhankelijk advies en ondersteuning. De trajectadviseurs zijn hier speciaal voor opgeleid en kennen de bouwsector goed. Ze bekijken samen met de deelnemers welke functie bij hen past en welke opleiding of cursus daarvoor nodig is. Onder hun persoonlijke begeleiding doorlopen de werknemers zo verschillende fases: intake, nader onderzoek/assessment, opstellen individueel opleidingsplannen, nazorg. Er wordt verwacht dat werknemers zelf contact opnemen met de trajectadviseur in hun regio, maar werkgevers en arbodiensten kunnen werknemers ook naar het loopbaantraject verwijzen.

Het traject is beloftevol voor stimulering van postinitieel leren, in het bijzonder voor laagopgeleiden. Uit evaluatie bleek dat van de 10.000 werknemers die in de eerste vijf jaren deelnam, 92,5 % het traject volledig doorlopen heeft en een werkrelevante cursus en opleiding heeft afgerond en het voor ruim 60% van de deelnemers behulpzaam is geweest voor het maken van een functiestap binnen hun loopbaan. Het aantal laagopgeleiden binnen deze groep was aanzienlijk; minder dan de helft van de deelnemers beschikte over een opleidingsniveau dat hoger was dan mbo-2.

Bron: Evaluatie en verantwoording EVC-centra Bouw & Infra, Loopbaantraject Bouw & Infra (Fundeon, 2011)[89]; www.fundeon.nl

88 Raad voor Werk en Inkomen, 2011.

89 Fundeon, 2011.

Leerwerkloket: voorbeeld samenwerkingsverband werkzoekenden
De leerwerkloketten zijn opgezet door UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), gemeenten en roc's. Er zijn fysieke loketten, maar er kan ook een samenwerkingsverband mee worden aangeduid. De loketten hebben verschillende doelen. Ze hebben expertise op het gebied van ervaringscertificaten en scholingsmogelijkheden. Hiermee kunnen ze werkzoekenden of mensen die werkloos dreigen te worden helpen bij scholingsvraagstukken of bij het vinden van een nieuwe baan. Meer in het algemeen hebben ze tot doel om samenwerking tussen vragers en aanbieders van scholing te versterken. Verder stimuleren ze scholingsaanbieders tot het maken van een passend aanbod. Overheidssubsidie vormde de afgelopen jaren een groot deel van de financiering. Er zijn op dit moment 36 leerwerkloketten, die allemaal anders fungeren. Bij sommige zijn bedrijven betrokken, bij andere niet. Ook verschilt de vraag vanuit de regio per leerwerkloket. In de regio Haarlemmermeer is bijvoorbeeld een tekort aan technisch personeel, terwijl in de regio Groningen men een oplossing probeert te vinden voor de toenemende werkloosheid.

Bron: Bakker, De Zwart, Terwel, Willemen, De Jong & De Vaan, 2011.

Opleidingscheque: voorbeeld financiële stimulering postinitieel leren
De opleidingscheque wordt verstrekt via het Servicepunt Leren en Werken in de regio Eindhoven aan mensen die korter dan een jaar werkloos zijn of werkloos dreigen te worden. Het doel is om arbeidskwalificaties te verbeteren en daarmee sneller aan een baan te komen. De cheque is maximaal 2.000 euro. Na het eerste jaar zijn de bevindingen positief. Er zijn 951 opleidingscheques uitgegeven. Van de ondervraagden heeft 44% de gevolgde opleiding afgerond met een diploma of certificaat. Een kwart van hen vond een baan die zij toeschreven aan de inzet van de opleidingscheque. De overige ondervraagden zijn nog bezig met het volgen van een opleiding. Zij verwachten dat de opleidingscheque een positieve bijdrage levert aan het vinden van een baan, doordat ze meer vacatures vinden en meer sollicitatiegesprekken voeren.

Bron: persoonlijke communicatie; verder: Eerste resultaten Opleidingscheque regio Eindhoven positief.

Ontwikkelingscheque: voorbeeld financiële stimulering postinitieel leren
Het ROA heeft onlangs op basis van de uitkomsten van eerdere opleidingscheque-projecten een model ontwikkeld voor een ontwikkelingscheque voor laagopgeleiden. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijke cheque inderdaad scholing kan stimuleren als deze op de goede manier wordt ingevoerd. Als de voucher door de werkgever wordt verstrekt, is dit effectiever dan wanneer de overheid deze direct aan de werknemer verstrekt. Daarom kiezen zij er voor dat voor de besteding een handtekening van de werkgever nodig is. De door het ROA voorgestelde ontwikkelingscheque bestaat uit twee stapelbare cheques, elk ter waarde van 500 euro, die jaarlijks aan medewerkers worden verstrekt. De ene cheque wordt gefinancierd door de werkgever en de andere door het O&O fonds of de werkgever. Beide cheques zijn maximaal drie jaar geldig. Op deze manier kan de ontvanger cheques stapelen voor duurdere leeractiviteiten, maar de geldigheidstermijn voorkomt dat van uitstel afstel komt. Deze ontwikkelingscheque mag aan zowel functiegerichte als niet-functiegerichte leeractiviteiten worden besteed. De medewerker moet worden ondersteund bij het inwisselen van de voucher. Deze moet goed onder de aandacht worden gebracht door een persoonlijke benadering met veel mondelinge communicatie.

Bron: Van Breugel & De Grip, 2011.

Afkortingen

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
crebo	centraal register beroepsopleidingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
evc	erkenning van verworven competenties
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
roc	regionaal opleidingencentrum
SER	Sociaal-Economische Raad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WVA	Wet vermindering afdracht

Geraadpleegde deskundigen

P. Faber	Beleidsadviseur FNV
M. de Groot	Manager beroepsonderwijs CINOP
M. de Haan	Beleidsadviseur MBO Raad
I. Harmelink	Bestuurder Zorgaccent Twente
J. Kessels	Hoogleraar Open Universiteit en Universiteit van Twente
R. van 't Klooster	Directeur NRTO
A. Kok	Beleidsmedewerker VNG
J. Leenhouts	Voorzitter college van bestuur ROC Mondriaan
L. Peters	Programmamanager MKB Nederland
T. Pijls	Coördinator Kenniscentrum EVC
A. Venema	Medewerker Kenniscentrum EVC
M. Wijdeven	Projectondersteuner People in Transfer
M. Zoetmulder	Projectmanager UWV

Gezondheidszorgcollege ROC Midden-Nederland

S. de Boer	Docent
A. van Ewijk	Student
I. Halstein	Docent
C. Pool	Docent
C. van Renswouw	Student
J. Volmer	Student
S. Yilidim	Student

Paneldeelnemers

W. Berentsen	Beleidsadviseur FME
J. Bijvank	Projectleider leerwerkloket gemeente Utrecht
J. de Goede	Learning consultant, Koninklijke Philips Electronics, N.V.
H. van Hout	Hoofd onderwijsdiensten Shell Nederland, B.V.
G. Hufken	Learning officer Koninklijke Philips Electronics, N.V.
H. Klein Poelhuis	Bestuursvoorzitter Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland
R. Koolen	Eigenaar BV Maakbaar
A. Stel	Directeur STOOF-online
I. Thepass	Bestuursvoorzitter Laurens

Literatuur

Allen, J. & Meng, C. (2010). *Voortijdige schoolverlaters: Aanleiding en gevolgen.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Bakker, H., De Zwart, S., Terwel, L., Willemen, M., De Jong, D. & De Vaan, H.(2011). *De functie en meerwaarde van de Leerwerkloketten.* Geraadpleegd via http://www.arbeidsmarktbrabant.nl/html/nieuwsbrief/nieuwsbrief_08_2011/downloads/44741%20Rapport%20LWL%20 28072011%20def.pdf.

Beleidsregel afgifte EVC-verklaringen (2010). Beleidsregel. Staatscourant 2010, 4981.

Boeren, E., Nicaise, I. & Baert, H. (2010). Theoretical models of participation in adult education: The need for an integrated model. *International Journal of LifeLong Education, 29*(1), 45-61.

Borghans, L., Fouarge, D. & De Grip, A. (2011). *Een leven lang leren in Nederland.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Psychische klachten vooral bij vrouwen, ouderen en laagopgeleiden*. Geraadpleegd via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3288-wm.htm.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Kloof in levensverwachting tussen hoog- en laagopgeleiden blijft even groot*. Geraadpleegd via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-feb07-glv-opleiding-art.htm?RefererType=RSSItem.

De Greef, M. (2009). *Leren voor leven: een eigen plek in het dagelijks leven.* Velp: Spectrum CMO Gelderland.

De Lange, M., Gesthuizen, M. & Wolbers, M.H.J. (in press). Trends in arbeidsmarktflexibilisering onder schoolverlaters in Nederland: de invloed van economische globalisering op verschillen tussen opleidingsniveaus. . In H.G. van de Werfhorst & H.B.G. Ganzeboom (eds.), *Onderwijs en stratificatie: Ongelijkheid, arbeidsmarkt en participatie in de afgelopen decennia.* Amsterdam: University Press.

Eerste resultaten Opleidingscheque regio Eindhoven positief. Geraadpleegd op 4 mei 2012 via de website van WWB Uitvoering, http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/financieel/participatiebudget/wet-participatiebudget.html.

European Commission (2011). *Employment and social developments in Europe 2011.* Brussel: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Eurydice & Eurostat (2012). *Key data on education in Europe 2012.* Brussel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Fouarge, D. & De Grip, A.(2011). *Postinitieel leren: deelname en rendement*. Geraadpleegd op 1 mei 2012 via http://www.roa.unimaas.nl/pdf_publications/2012/ROA_PP_2012_1.pdf.

Fouarge, D., Schils, T. & De Grip, A. (2010). *Prikkels voor postinitiele scholing van laagopgeleiden.* 's-Hertogenbosch: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Fundeon (2011). *Feiten en cijfers, april 2011.* Harderwijk: Fundeon.

Geletterdheid in Nederland. Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 (2011). Kamerstukken II, 28760, 22.

Gesthuizen, M. & Wolbers, M.H.J. (2010). Employment transitions in the Netherlands, 1980-2004: Are low educated men subject to structural or cyclical crowding out? *Research in Social Stratification and Mobility, 28*, 437-451.

Gezondheidsraad (2011). *Laaggeletterdheid te lijf.* Den Haag: Centrum voor ethiek en gezondheid.

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

Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen.* Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2006). *Stil vermogen, een onderzoek naar de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid.* . Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
Haelermans, C. & Borghans, L. (2011). *Wage Effects of On-the-Job Training: A Meta-Analysis.* . Geraadpleegd op 1 mei 2012 via http://ftp.iza.org/dp6077.pdf.
Hazelzet, A., Oomens, S. & Keijzer, L. (2009). Wat prikkelt laagopgeleide werknemers voor scholing? *Develop, 2*, 53-60.
Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO (2012). Geraadpleegd op 2 februari 2012 via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/01/23/hoofdlijnenakkoord-ocw-nrto.html.
Illeris, K. (2006). Lifelong learning and the low-skilled. *International Journal of LifeLong Education, 25*(1), 15-28.
Inspectie van het Onderwijs (2009). *Kwaliteit evc-procedures in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Josten, E., Vlasblom, J.D. & De Voogd-Hamelink, M. (2012). *Vraag naar arbeid.* Den Haag: SCP.
Kaemingk, E. & Van Kippersluis, R. (2011). *Naar goede afspraken over EVC in de cao.* Utrecht: Kenniscentrum EVC.
Kirschner, P.A., Caniëls, M. & Bijker, M. (2012). *Informeel leren in Nederland: Deelname en kenmerken van mensen met een vmbo en mbo vooropleiding.* Heerlen: Open Universiteit.
Kuijpers, M., Meijers, F. & Bakker, J. (2006). *Krachtige loopbaangerichte leeromgevingen in het (v) mbo.* Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.
Kyndt, E., Govaerts, N., Dochy, F. & Baert, H. (2011). The learning intention of low-qualified employees: A key for participation in lifelong learning and continuous training. *Vocations and Learning, 4*, 211-229.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Leven lang leren*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 december 2009. Kamerstukken II, 30012, 30.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kamerbrief voortijdig schoolverlaten*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 14 februari 2012. Kamerstukken II, 26695, 84.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Resultaten Leren en Werken 2005-2011.* Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/20/kamerbrief-resultaten-leren-en-werken-2005-2011.html.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Vitaliteitspakket*. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 4 juli 2011. Kenmerk ASEA/SAS/2011/11971.
Mittendorf, K. (2008). De kwaliteit van loopbaanbegeleiding in het beroepsonderwijs en de rol van het POP en Portfolio. In M. Kuipers & F.Meijers (ed.), *Loopbaanleren: Onderzoek en praktijk in het onderwijs* (171-189). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
Nelen, A., Poortman, C., Nieuwenhuis, L., De Grip, A. & Kirschner, P.A. (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken: een review studie.* Den Haag: NWO-PROO.
Onderwijsraad (2003a). *Leren in een kennissamenleving.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2003b). *Werk maken van een leven lang leren.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2007). *Presteren naar vermogen.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2009). *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010a). *Een diploma van waarde.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010b). *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011a). *Een stevige basis voor iedere leerling.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011b). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011c). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Oreopoulos, P. & Salvanes, K. (2011). Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic Perspective, 25*(1), 159-184.
Participatiebudget. Geraadpleegd op 4 mei 2012 via de website van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/financieel/participatiebudget/wet-participatiebudget.html.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen.* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
Raad voor Werk en Inkomen (2011a). *Arbeidsmarktanalyse 2011.* Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
Raad voor Werk en Inkomen (2011b). *We worden er beiden beter van. Investeren in de ontwikkeling van werknemers met een lage en/of verouderde opleiding.* Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
Scholt, E., Dekkers, L. & Ketelaar, H. (2010). *4xL: Lang Leve Leren Laagopgeleiden: van.* 's Hertogenbosch: PSW i.s.m. Mee & Ander.
Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2011). *Verslag SBO bijeenkomst: "Levenlang leren van leerlingen en leraren in Nederland: utopie of realiteit?".* Geraadpleegd op 1 mei 2012 via http://www.leroweb.nl/docs/lero/definitief_verslag_lll_bijeenkomst_10_november_20111.pdf.
Selecteer beoordelende organisatie. Geraadpleegd op 4 mei 2012 via de website van Kenniscentrum evc, www.kenniscentrumevc.nl/index.php/mt-kcevc-erkenning/mt-kcevec-stap2.
Sociaal-Economische Raad (2002). Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Sociaal-Economische Raad (2011). *Werk maken van baan-baanmobiliteit.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Sociaal-Economische Raad (2012). *Werk maken van scholing, advies over de postinitiële scholingsmarkt.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Van Breugel, G. & De Grip, A. (2011). *Een ontwikkelingscheque voor laagopgeleide werknemers*. Economisch Statistische Berichten, 96(4611), 330-332.
Van den Dungen, M., Heuts, P. & Venema, A. (2012). *Onderzoek naar verzilvering van ervaringscertificaten – Belemmeringen, oplossingen en aanbevelingen.* Utrecht: Kenniscentrum EVC.
Van den Dungen, M. & Pijls, T. (2010). *Actieplan kwaliteit van EVC.* 's-Hertogenbosch: CINOP.
VO-raad (2010). *Highlights nulmeting loopbaanbegeleiding en -oriëntatie.* Utrecht: VO-raad.
Van de Werfhorst, H.G. (2009). *Education, inequality, and active citizenship: Tensions in a differentiated schooling system.* Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced labour Studies.
Van Maanen, D., Van Gestel, N. & Visscher, K. (2009). *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*. Utrecht: Capgemini Consulting.
Welke opleidingen kan ik volgen in de volwasseneneducatie? Geraadpleegd op 4 mei 2012 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volwassenenonderwijs/vraag-en-antwoord/welke-opleidingen-kan-ik-volgen-in-de-volwasseneneducatie.html.
Workshop Werkconferentie Kenniscentrum EVC (2012). Geraadpleegd op 4 mei 2012 via http://www.kenniscentrumevc.nl/attachments/article/155/Werkgever%2015%20en%2016%20maart%20-%20Stoof.pdf.

Bijlage 1

Adviesvraag

Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
mevrouw prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 1 juli 2011

Geachte mevrouw Ten Dam,

In haar vergadering van 30 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over *Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs* en over *Werk maken van een levenlang leren / omgang met tweede kans onderwijs.*.

In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.

Namens de Kamer vraag ik u aan het verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Telefoon +31 70 318 3033,
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

BIJLAGE

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.
De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2012, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvrage te formuleren.
De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Er is sprake van wildgroei van allerlei nieuwe opleidingen. In het mbo wordt een versnippering van het opleidingsaanbod geconstateerd. Daarnaast in toenemende mate ook sprake van opleidingen die vooral gericht lijken te zijn op het aantrekken van leerlingen. De vraag is of deze opleidingen voldoende arbeidsmarktrelevant zijn. Is een nadere beschouwing van de wijze waarop men arbeidsrelevantie aantoont nuttig? Ook in het hoger onderwijs bestaan veel nieuwe opleidingen. Is hier sprake van falen van de markt? Voldoet het mechanisme van de macrodoelmatigheidstoets niet? Is een aanpak denkbaar waarbij enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de vraag van individuele studenten en anderzijds aan de vraag van de arbeidsmarkt en de financiële haalbaarheid van de bekostiging?

Werk maken van een leven lang leren / omgang met tweede kans onderwijs

Naar verwachting komen in de toekomst minder publieke middelen voor het onderwijs beschikbaar, mede als gevolg van de groeiende kosten voor de overheid in de zorg. Ook zal mogelijk krapte op de arbeidsmarkt ontstaan: krijgen we meer leraren en minder verplegers of andersom? Globalisering en vervagende grenzen maken de onderwijsinfrastructuur voor leerlingen/studenten in meerder landen toegankelijk.

Anderzijds leiden veranderingen in de samenleving tot veranderende eisen waaraan mensen moeten voldoen om actief te kunnen participeren in die samenleving. Langere levensduur leidt tot doorwerken tot op hogere leeftijd dan nu het geval is. Hieruit volgt de noodzaak tot voortgaande scholing gedurende de hele levensloop. Hoe kunnen we de bestaande verhouding en inrichting van initieel onderwijs en leven lang leren zodanig herijken, dat een betaalbare en duurzame variëteit aan opleidingsroutes ontstaat aansluitend bij individuele- en maatschappelijke behoeften? Welke rol zouden werkgevers hierbij kunnen spelen en wat betekent dit voor het niet-bekostigd onderwijs?

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

Goed initieel onderwijs is de voornaamste manier om duurzame inzetbaarheid van burgers te garanderen. De praktijk laat echter zien dat een deel van de jongeren het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie. Voor deze groep van laagopgeleiden heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid. Om de positie van laagopgeleide volwassenen op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verstevigen, doet de raad vier aanbevelingen om hen te stimuleren tot postinitieel leren.