

Vergaderjaar 2009–2010

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2009

Op 19 september jl. heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzocht om uiterlijk 10 november 2009 de beleidsreactie op de Verkenning van de Onderwijsraad «Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen» te doen toekomen.

Hierbij zend ik u de beleidsreactie op bovengenoemde verkenning.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenhart,

Beleidsreactie Verkenning Onderwijsraad «Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen»

1. Inleiding

(Bij)scholingsmogelijkheden moeten voldoende beschikbaar zijn in een maatschappij waarin mensen vaker van baan wisselen, waarin hogere eisen aan het ontwikkelingspeil worden gesteld en waarin technologieën elkaar snel opvolgen waardoor kennis en vaardigheden sneller verouderen. Deze stelling was aanleiding voor de Onderwijsraad om een verkenning naar het middelbaar (mbo-4 middelbaar beroepsonderwijs) en hoger onderwijs voor volwassenen uit te voeren. Daarbij verstaat de raad onder «onderwijs» zowel het formele onderwijs als de non-formele cursussen en trainingen (op minimaal mbo-4 niveau). De hoofdboodschap van de raad is tweeledig. Ten eerste is de raad van mening dat het van belang is meer duidelijkheid aan te brengen in het bestaande aanbod. Uitgangspunt daarbij is dat het aanbod een systeem met twee componenten is: *privaat* (opleidingen aangeboden door *privaat* bekostigde instellingen) en *publiek* (opleidingen aangeboden door de door de overheid bekostigde instellingen). De raad beoogt met zijn aanbevelingen beide componenten te versterken en de afstemming/wisselwerking tussen beide systemen te stimuleren. Ten tweede gaat de raad in op belemmeringen voor een *leven lang leren* die te maken hebben met tijd, financiering en informatie en die de inzet vragen van overheid, bedrijven en individuele deelnemers. Hieronder volgt eerst een algemene reactie en vervolgens een reactie per aanbeveling.

2. Algemene reactie

Scholing van volwassenen is een middel om duurzame inzetbaarheid, productiviteit en maatschappelijke participatie van mensen te versterken. Dit sluit aan bij de vier basisfuncties die de Onderwijsraad aan het volwassenenonderwijs toekent:

- *Reparatie*: volwassenen die vroeger geen opleiding hebben gevolgd, moeten dat later kunnen inhalen. Het betreft hier diplomagericht onderwijs.
- *Wisseling in loopbaan*: het volgen van een opleiding kan nodig zijn om een loopbaanswitch te maken. Hier kunnen zowel diplomagericht als functiegericht onderwijs aan de orde zijn.
- *Bij de tijd blijven en vooruitkomen in de samenleving*: het bijhouden en ontwikkelen van kennis en vaardigheden om de arbeidsmarktpositie te behouden en te verbeteren. Het betreft hier vooral functiegericht onderwijs.
- *Sociaal-culturele en persoonlijke functie*: mensen leren niet alleen voor hun arbeidsloopbaan, maar ook om zich in algemene zin te blijven ontwikkelen.

Deze functies verwijzen naar het directe belang en nut van volwassenenonderwijs voor individuele volwassenen en werkgevers. Daarom wordt de invulling van scholing grotendeels overgelaten aan individuele volwassenen (werkenden en niet-werkenden), individuele werkgevers en sociale partners. Leren kan overigens op verschillende manieren: via deelname aan opleidingen of cursussen, maar ook tijdens het werk.

De raad constateert dat het huidige scholingsaanbod in de praktijk is gegroeid, zonder achterliggende visie. Het aanbod voor volwassenen bij de publieke aanbieders is vooral ontstaan vanuit de bestaande initiële opleidingen. De private markt heeft zich ontwikkeld naar aanleiding van de groeiende vraag naar scholing van volwassenen. De raad wijst erop dat de meeste volwassenen (circa 90%) zich scholen bij een private

aanbieder. De private instellingen blijken goed in staat te zijn om aan de vraag van bedrijven en individuele deelnemers te voldoen. Het private onderwijs levert dus een toonaangevende bijdrage aan een leven lang leren in Nederland. De bijdrage die de publiek bekostigde instellingen leveren in het opleiden van volwassenen is beperkt. Het kabinet deelt de stelling van de raad dat zowel de publieke als de private partijen een rol in een leven lang leren hebben en dat we beide deelsystemen zowel afzonderlijk als in hun wisselwerking moeten stimuleren. De publiek bekostigde instellingen moeten een rol vervullen naast die van de private instellingen. Daar zijn meerdere redenen voor. Belangrijkste argument is dat het private onderwijs niet de volle breedte van het opleidingsaanbod aanbiedt. Leven-lang-leren-activiteiten van bekostigde instellingen zorgen daarnaast voor nauwere relaties tussen deze instellingen en bedrijven en organisaties in hun omgeving. Zij brengen de actuele beroepspraktijk sneller in de onderwijsinstelling. Een leven lang leren komt op die manier ten goede aan de kennisuitwisseling en het bevordert ook de aansluiting tussen het onderwijs (ook aan de reguliere studenten) en de arbeidsmarkt. Bovendien is het inefficiënt om de infrastructuur die de publiek bekostigde instellingen hebben opgebouwd, niet ook voor de doelgroep van volwassenen te gebruiken. De focus van de bekostigde instellingen ligt – ook bij de doelgroep volwassenen – primair bij de kwalificerende opleidingen, dat wil zeggen bij de opleidingen die afgesloten worden met een formeel diploma van het middelbaar beroeps-onderwijs of van het hoger onderwijs. Dit neemt niet weg dat ook via postinitieel contractonderwijs (privaat gefinancierd dus), de publiek bekostigde instellingen een bijdrage aan de scholing van volwassenen kunnen leveren.

De bijdrage van de publiek bekostigde instellingen aan het leven lang leren mag overigens niet ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs aan de reguliere groep jeugdige studenten. Het kabinet beseft dat de publiek bekostigde instellingen geconfronteerd worden met een grote groep reguliere (jonge) studenten in het hoger onderwijs, een groep die steeds diverser is geworden in zijn samenstelling en die bovendien tot 2020 nog sterk zal groeien. Hoewel in het middelbaar beroepsonderwijs in de komende jaren geen stijging van het aantal reguliere (jonge) studenten wordt verwacht, vraagt de diversiteit van deze studenten ook veel inzet van de mbo- instellingen.

In de verkenning benadrukt de raad (vooral als het gaat om de publiek bekostigde instellingen) dat er aanbod moet worden gecreëerd dat aansluit bij de vraag. Het gaat echter niet alleen om het ontwikkelen van nieuw aanbod. De ervaringen van de afgelopen jaren leren dat het ook gaat om het stimuleren en articuleren van de vraag van zowel burgers als van werkgevers. Daarin hebben de bekostigde instellingen ook een rol. Hiermee komen we bovendien bij een kernvraagstuk in de discussie over een leven lang leren, namelijk het ontbreken van een leercultuur en een gebrek aan een gevoel van urgentie op het gebied van een leven lang leren. In zijn advies «Tijd voor ontwikkeling» doet de Denktank Leren en Werken voorstellen over hoe de leercultuur van volwassenen gestimuleerd kan worden. Mensen moeten uit zichzelf aan hun ontwikkeling en inzetbaarheid gaan werken. U ontvangt separaat een kabinetsreactie op dit advies.

3. Reactie per aanbeveling

Aanbevelingen privaat aanbod

Aanbeveling 1: inschaling privaat onderwijs naar NKK/EKK (=NQF/EQF)-niveaus

Het NKK biedt veel kansen om de private component van middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen te versterken. Met name het private aanbod zou winnen aan transparantie en toegankelijkheid als (een deel van) het aanbod zou worden geordend langs de lijnen van het EKK.

Het kabinet deelt de mening van de raad dat de ontwikkeling van het nationaal kwalificatiekader (NKK) ofwel National Qualifications Framework (NQF) het leven lang leren kan bevorderen. Naast de deelname aan wettelijk erkende opleidingen, wordt er door volwassenen en hun werkgevers via het non-formeel onderwijs fors geïnvesteerd in de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Een flink aantal non-formele opleidingen heeft daadwerkelijk een kwalificerend effect. Niet in de zin dat aan deze opleidingen een mbo- of hbo-diploma zou kunnen worden verbonden, maar wel in de zin dat het competentieniveau van deelnemers stijgt. Op dit moment blijft het civiele effect van deze opleidingen relatief onzichtbaar. Het kabinet is net als de raad van mening dat het van groot belang is om het niveau van deze non-formele opleidingen zichtbaar te maken. Daarmee worden zij naar verwachting aantrekkelijker voor werkgevers en individuen en dat kan de deelname aan deze opleidingen bevorderen. De doorstroom naar formele opleidingen wordt ook vergemakkelijkt als de kwaliteit en het niveau van deze opleidingen transparanter worden.

Op dit moment wordt in opdracht van het kabinet en op voorstel van PAEPON door CINOP onderzocht of, hoe, en onder welke condities, non-formele opleidingen in het NKK kunnen worden ingeschaald. De kwaliteitsborging van de opleidingen is daarbij één van de onderwerpen. Tevens is de vraag onder welke condities private aanbieders hun opleidingen zouden willen relateren aan het NKK aan de orde. Het onderzoek zal in december van dit jaar worden afgerond. Het kabinet zal de resultaten ervan gebruiken bij het ontwikkelen van het NKK.

Voor wat betreft de inschalingsinstantie kan ik u melden dat ten behoeve van het onderhoud van het NQF een nationaal coördinatiepunt (NCP) zal worden ingericht. In de loop van 2010 vindt besluitvorming plaats over welke verantwoordelijkheden dit coördinatiepunt krijgt. De vraag welke instantie voor de eventuele inschaling zou moeten zorgen, zal daarbij ook worden betrokken.

Aanbeveling 2: gestapelde diplomering en toezicht

De raad pleit voor gestapelde diplomering, het «optellen» van meerdere leertrajecten tot een (formeel) diploma. Daarbij kan het zowel gaan om leertrajecten aangeboden door publieke instellingen als om leertrajecten aangeboden door private partijen, maar ook om informele leertrajecten en non-formeel leren en om combinaties van deze trajecten. Gestapelde diplomering vraagt om adequate examencommissies en een voldoende toezicht op deze trajecten en op het Ervaringscertificaat (EVC). In het bekostigd onderwijs vervult de Inspectie die rol, in het particulier onderwijs gaat het om een vrijwillige constructie. De Raad geeft in overweging de beide toezichtvormen nader op elkaar af stemmen.

Deze aanbeveling is gebaseerd op het idee dat veel volwassenen in stappen leren. Men begint met een cursus maar men heeft vaak niet vanaf de start het idee een diploma te willen behalen. Na het volgen van een aantal cursussen ontstaat geleidelijk het idee dat het mooi zou zijn als de bundeling van leeractiviteiten zou kunnen leiden tot een formeel diploma.

Het gaat de raad nadrukkelijk om publiek-private combinaties van leertrajecten. Het idee van de raad van het «optellen» van leeractiviteiten tot een diploma spreekt aan. Met EVC hebben we echter een weg ingezet die in grote lijnen hetzelfde effect voor het individu heeft. EVC kan leiden tot directe diplomering of tot een verkorte leerweg leidend tot een diploma. Uiteraard blijft EVC daarnaast zijn functie van instrument voor bevordering van employability op de arbeidsmarkt houden. Het kabinet gaat op de ingezette weg verder. Bij EVC ziet het kabinet geen verschillen tussen aan bekostigde instellingen verbonden EVC-aanbieders en private aanbieders: EVC is altijd een commerciële activiteit voor een aanbieder. Ook in het systeem van kwaliteitsbewaking wordt geen onderscheid gemaakt tussen EVC-aanbieders: iedere aanbieder moet aan dezelfde criteria voldoen en dient door beoordelende instanties op dezelfde wijze beoordeeld te worden. Het systeem van kwaliteitsbeoordeling zal komend jaar doorontwikkeld worden en leidt naar de mening van het kabinet tot een goede infrastructuur voor de door de raad gewenste voorziening. Indien we erin slagen om non-formele opleidingen op een goede manier in te schalen in het NKK (aanbeveling 1) zetten we bovendien een belangrijke stap. EVC wordt gemakkelijker indien het niveau van een deel van de gevolgde cursussen bekend is.

Aanbeveling 3: cursistenbescherming

De raad is van mening dat zowel de geschillencommissie als de beroepsprocedure voor examens die voor het private aanbod bestaan, belangrijke stappen zijn op weg naar een goede consumentenbescherming. De raad doet de suggestie om een meldpunt wanpraktijken in te richten. Het bestaande geheel van studentenbescherming in het publieke onderwijs kan mogelijk als voorbeeld dienen voor de situatie in het private deel. Maar ook omgekeerd is het goed mogelijk dat de publieke component kan leren van de private component.

Het kabinet onderschrijft de suggestie van de raad dat publiek en privaat bekostigde instellingen van elkaar kunnen leren op het gebied van consumentenbescherming. Het kabinet juicht een dialoog over dit onderwerp tussen beide soorten instellingen toe. De aanbeveling van de raad om naast de geschillencommissie en de beroepsprocedure voor examens ook een «meldpunt wanpraktijken» in te richten om deelnemers meer bescherming te bieden betreft specifiek het private onderwijs. Het kabinet is van mening dat het een zaak is van de private instellingen om een besluit te nemen over de instelling van een dergelijk meldpunt.

Aanbevelingen publieke aanbod

Aanbeveling 4: vier «deeltijdinstellingen» extra bekostigen

De raad schetst dat het deeltijdaanbod in sommige regio's en vakgebieden beperkt is. De raad geeft aan dat niet alle instellingen zich toe hoeven te leggen op het hoger onderwijs voor volwassenen, maar vindt het wenselijk dat er een aantal, goed over het land gespreide instellingen zijn die zich toeleggen op de doelgroep volwassenen en deeltijdonderwijs. De raad beveelt aan dat de minister vier van dergelijke «deeltijdinstellingen» (eventueel tijdelijk) extra bekostigt. De keuze van deze instellingen zou via een aanbestedingsformule kunnen plaatsvinden.

Met de raad is het kabinet van mening dat meer differentiatie tussen hoger-onderwijsinstellingen gewenst is. Op het hoger onderwijs komt een groot aantal maatschappelijke opdrachten af, voortvloeiend onder meer uit het grote en nog altijd groeiende aantal studenten, de sterk gevarieerde studentenpopulatie en de internationale concurrentie. In een dergelijke situatie is het goed als de instellingen een eigen profiel kiezen en daarin proberen te excelleren. Het advies van de Onderwijsraad om een

aantal hogescholen en universiteiten zich te laten ontwikkelen tot instellingen voor een leven lang leren past daarbij. In de praktijk ziet het kabinet ook dat een aantal instellingen duidelijk meer prioriteit legt bij de doelgroep volwassenen dan andere. In lijn met het advies van de Onderwijsraad overweegt het kabinet het beleid op het terrein van een leven lang leren meer te focussen. Een eerste stap is gezet met de nieuwe «Tijdelijke stimuleringsregeling een leven lang leren in het hbo 2009». Deze regeling richt zich niet op alle (bekostigde) hogescholen, maar op een beperkt aantal hbo-instellingen die aantonen dat ze de markt voor volwassenen kunnen en willen bedienen. Op basis van ervaringen met de tijdelijke stimuleringsregeling zal het kabinet zich – in overleg met de onderwijskoepelorganisaties – beraden op eventuele verdere stappen om het beleid toe te spitsen op een beperkt aantal instellingen. Daarbij zijn overigens nadrukkelijk ook de universiteiten in beeld. Hetzelfde geldt voor de roc's, want hoewel de aanbeveling van de raad alleen op het hoger onderwijs is gericht, vindt het kabinet deze aanbeveling ook voor het mbo relevant.

Aanbeveling 5: ruimere openstelling examenmogelijkheden
De raad pleit voor een ruimere openstelling van examenmogelijkheden voor kandidaten die, ongeacht hun voortraject en ongeacht de waardering van mogelijke kwalificaties of competenties, van mening zijn direct voor een examen op te kunnen gaan.

Wij vinden de aanbeveling van de raad om examenmogelijkheden voor volwassenen ruimer open te stellen een interessante gedachte. Dit geldt voor kandidaten die in het bezit zijn van een Ervaringscertificaat, maar ook voor kandidaten die om andere redenen versneld voor een examen willen opgaan. Er is overigens al de mogelijkheid om zich als extraneus bij een instelling te laten inschrijven als men tentamens en examen wil afleggen zonder onderwijs te volgen. Wij zullen de aanbeveling van de raad over een eventuele ruimere openstelling met de betrokken instellingen en toezichthouders bespreken.

Aanbeveling 6: vraag versterken via open leermiddelen
Veel volwassenen zouden zich niet scholen wegens tijdgebrek. De Raad is van mening dat afstandslernen en aanbod van opleidingen via internet de beste kansen biedt om mensen te interesseren voor scholing. De ontwikkeling van «open access» (open leermiddelen) is een ontwikkeling waar instellingen op in moeten spelen.

Open leermiddelen zijn een belangrijke ontwikkeling in het onderwijs en kunnen voor de doelgroep van volwassenen kansen bieden. Het biedt namelijk de mogelijkheid om onafhankelijk van tijd en plaats te leren en het is (in principe) gratis. Voor veel volwassenen zijn dit belangrijke voorwaarden om te gaan leren. In Nederland is beperkt ervaring opgedaan met het beschikbaar stellen van open leermiddelen. In het project Opener heeft de Open Universiteit een aantal (kennismakings)cursussen gratis online beschikbaar gesteld met als doel om meer mensen te interesseren voor een cursus, al dan niet aan de Open Universiteit. Uit dit (beperkte) project kunnen geen conclusies worden getrokken over de mate waarin het aanbod van open leermiddelen de vraag stimuleert en wat de resultaten van deze vrije vorm van leren zijn. Om die vraag te beantwoorden is nader onderzoek nodig. Het kabinet zal onderzoeken wat de ervaringen in Nederland en in het buitenland zijn met Open Educational Resources en is daarbij met name geïnteresseerd in hoe de vraag gestimuleerd kan worden, naast informatie over aantallen gebruikers, aard van het gebruik (onder andere werk/hobby, diplomagericht/niet-diplomagericht), gebruiksduur en het civiele effect. De resultaten van het onderzoek zullen met de instellingen worden besproken.

Aanbeveling 7: transparanter en toegankelijker maken voor (potentiële) deelnemers

Deze aanbeveling bestaat in feite uit de drie onderdelen die zich richten op het toegankelijker en transparanter maken van het aanbod.

Onderdeel a: in het eerste onderdeel spreekt de raad uit dat publieke instellingen duidelijker kunnen maken of zij zich ook richten op de doelgroep volwassenen. Hiervoor zou de overheid een indicator kunnen ontwikkelen.

Het kabinet heeft samen met de Vlaamse overheid het voornemen om in 2010 een classificatie van de Nederlandse en Vlaamse ho-instellingen te laten opstellen. Daarmee wordt duidelijk welk profiel de afzonderlijke instellingen hebben en dus ook of zij al dan niet relatief veel volwassen studenten kennen. Met de Keuzegids Deeltijdstudies die door de Stichting Hoger Onderwijs Persbureau (HOP) in 2009 voor het eerst is uitgebracht is ook een belangrijke informatiebron ontstaan voor studenten die overwegen een deeltijdstudie te gaan doen. Met de Stichting Studiekeuze 1,2,3 zal het kabinet overleggen of de transparantie van het aanbod voor volwassenen via dat instrument kan worden vergroot. Voor het mbo verschijnt in december voor het eerst een studiekeuzegids mbo. Deze keuzegids wordt net als die voor het hoger onderwijs ontwikkeld door de Stichting Hoger Onderwijs persbureau (HOP). Daarnaast hebben de leerwerkloketten een belangrijke rol bij het adviseren en communiceren over scholing en het Ervaringscertificaat. Zij informeren en adviseren bedrijven en individuele deelnemers over scholingsmogelijkheden en het aanbod aan opleidingen (zowel publiek als privaat). Bij de aankondiging van het totaalpakket van crisismaatregelen voor de arbeidsmarkt heeft het kabinet extra geld (€ 8 miljoen per jaar) uitgetrokken voor structurele financiering van 40 leerwerkloketten. Deze 40 leerwerkloketten worden gekoppeld aan het UWV Werkbedrijf.

Onderdeel b: het tweede onderdeel betreft de aanbeveling van de raad om de drempel in de belastingaftrek voor (beroepsgerelateerde) scholingskosten te verlagen.

Deze verlaging zou met name effect moeten hebben op de toename van de scholingsdeelname van burgers met lagere inkomens. Veel laagopgeleide werknemers met meestal lage inkomens voelen echter weerstand tegen het volgen van scholing en nemen niet vaak zelf het initiatief tot scholing die ze zelf (moeten) betalen. Bovendien doen deze burgers vaak geen belastingaangifte. Verlaging van de drempel zou daarom hoogstwaarschijnlijk niet leiden tot verhoging van de scholingsdeelname van lagere inkomensgroepen.

Het kabinet kiest daarom voor gerichte stimulering van scholing van laagopgeleiden via de werkgever zoals nu gebeurt via de WVA startkwalificatie. Daarnaast heeft het kabinet in reactie op het advies van de Denktank Leren en Werken aangegeven in de eerste helft van 2010 de mogelijkheden voor invoering van een opleidingscheque te onderzoeken en opties voor vormgeving in kaart te brengen. In dit onderzoek zal specifiek aandacht zijn voor laaggeschoolde en oudere werknemers. Randvoorwaarde is dat er geen sprake zal zijn van additionele publieke financiering.

Onderdeel c: tot slot geeft de raad in de overweging na te denken over de meerwaarde van een «eigen» wet voor het middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen, die zowel de private component als de publieke component en hun toenemende wisselwerking omvat.

De private instellingen bedienen de doelgroep van volwassenen volgens de regels van de markt. De rol van de publiek bekostigde instellingen is vastgelegd in de verschillende sectorwetten en in aanvullende regelgeving. Zowel voor het mbo als voor het hbo en het wo geldt dat (met uitzondering van de studiefinanciering) geen onderscheid wordt gemaakt

in wet- en regelgeving en bekostiging tussen onderwijs aan reguliere, jonge studenten en onderwijs aan volwassenen. Tegelijkertijd is bekend dat het verzorgen van onderwijs aan volwassenen andere eisen stelt aan de instellingen dan het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen. Hier legt de raad de vinger op. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Bakker wordt dit onderscheid ook gemaakt in relatie tot een eventueel open bestel. In deze reactie wordt ook opgemerkt dat publieke en private instellingen elkaar uitstekend kunnen aanvullen en dat het kabinet stappen zal ondernemen om, samen met sociale partners en aanbieders, deze markt meer open en transparant te maken. Mede in dit licht zal het kabinet zich dan ook buigen over noodzaak en wenselijkheid van specifieke arrangementen voor het onderwijs voor volwassenen.

4. Tot slot

De raad heeft in deze verkenning een aantal waardevolle aanbevelingen gedaan om het aanbod van middelbaar en hoger onderwijs aan volwassenen toegankelijker, transparanter en flexibeler te maken. In 2010 zal het kabinet een aantal acties, zoals hierboven genoemd, ondernemen die (nadere) invulling geven aan de uitwerking van bepaalde aanbevelingen of die ten aanzien van andere aanbevelingen beter inzicht geven in de wenselijkheid en mogelijkheid ervan.