

Lei-Document 66b

Over de Regeling Doelmatigheid

Aanvulling 2



14 september 2018

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

Uitwerking aantal aanbevelingen Regeling Doelmatigheid 2018

Dit keer over Behoefte en Noodzaak – maar dan via andere wegen

Inleiding

In LeiDocument 66 is de gehele Regeling Doelmatigheid behandeld, gevolgd door nummer 66a met een compleet overzicht van de kanttekeningen, commentaren, suggesties en aanbevelingen. In dit nummer wordt daarvan een aantal ervan verder uitgewerkt met meer details en mogelijk creatieve voorzetten voor het flexibiliseren van het gehele systeem. De doelmatigheid is een van de aspecten daarvan, een hele belangrijke vanwege de eisen die aan het aanbieden van opleidingen en onderdelen daarvan (vooral...) worden gesteld. Bovendien zitten de bekostigde instellingen in dezelfde onderwijsstructuur als de private hogescholen, een situatie die in ons land op geen enkele wijze nog goed is geanalyseerd op de consequenties ervan.

In dit nummer gaan we verder in op het criterium dat te maken heeft met het aantonen van een *behoefte* aan een opleiding dan wel *het aanbieden van een gedeelte* ervan buiten de reguliere leslocatie. Daarbij kijken we ernaar vanuit een invalshoek die te maken heeft met het streven naar meer mogelijkheden voor 'levenlang ontwikkelen'. Dat betekent het bezien wat nodig is om 'het individu' meer kansen daarop te geven.

Vanuit de overheid gezien

Als er moet, kan en mag worden geflexibiliseerd binnen het hbo, is het meest simpele gezien vanuit de overheid om zich te focussen op formele diploma's. Het gaat dan om de achterliggende opleidingen die onder de directe controle van OCW vallen.

De behoefte aan formele diploma's in het hbo, dus de reden waarom ze zouden moeten worden bekostigd¹, wordt als zodanig afgemeten aan voorspellingen (bij een aanvraag) die er zijn voor de aantallen afgestudeerden om door de (regionale) arbeidsmarkt min of meer structureel te kunnen worden opgenomen. Zij komen zich melden op die markt met een Ad-, B- dan wel M-getuigschrift, want dat zijn de opleidingen waarop OCW invloed kan hebben via allerlei kaders en regelingen.

Maar daarnaast ondersteunt dezelfde overheid sinds 2011 de mogelijkheid om als individu een kwalificatie te verwerven op een niveau dat is vastgelegd in het Nederlandse kwalificatieraamwerk (NLQF). Het gaat om opleidingen en scholingstrajecten die de aanbieder ervan door het zgn. Nationale Coördinatiepunt (NCP) kan laten voorzien van een link naar een van de niveaus van het NLQF. Dat raamwerk kent acht niveaus, zonder de mogelijkheid om een verdere verfijning aan te brengen (los van de 4+ die Nederland kent voor het vwo, met 4 voor havo en mbo).

¹ De overheid voelt zich ook verantwoordelijk voor het aanbod aan formele opleidingen door de private, dus niet-bekostigde instellingen. Die hoeven geen doelmatigheid aan te tonen aangezien ze een opleiding voor eigen risico in de markt zetten. Als het werkveld die opleidingen 'afneemt', is men kennelijk bereid daarvoor de bijbehorende kosten te dragen, en zal de overheid – als dit is aan te tonen – geen initiatief voor dezelfde opleidingen belonen met een vorm van overheidsbekostiging.

De formele opleidingen zijn automatisch gekoppeld aan het NLQF, via OCW en indirect via de NVAO (hbo) en SBB (mbo). Daarmee kent het werk van het NCP een overlap met hetgeen OCW aanstuurt. Er kan een kwalificatie van een aanbieder van een niet-formele opleiding bijvoorbeeld op niveau 5 worden geplaatst. Het mag dan geen Ad heten, ook op dat niveau terug te vinden.

Wat kan een andere benadering zijn...

De koppeling van kwalificaties aan het NLQF is al mogelijk vanaf 2011, maar pas nu komt de loop erin. Mede omdat wetgeving op komst is waarbij het gebruik van begrippen als 'hbo', 'hogeschool', 'op hbo-niveau' en 'hbo-deelprogramma's' ten strengste verboden is, zoeken private aanbieders naar een andere vorm van (h)erkenning. Dat is dus duidelijk het gebruik van het nummer dat bij het niveau hoort.

Deze beweging die van groot belang is voor de vormgeving van flexibele leerwegen en de kansen die het 'levenlang ontwikkelen' kent, biedt een opening voor een andere invulling van het begrip 'behoefte'. We lopen een aantal van die mogelijk andersoortige benaderingen langs. Op basis daarvan kan in bepaalde kringen een discussie op gang komen.

Functiehuizen

Binnen het werkveld kennen branches, beroepsorganisaties, bedrijfstakken en andere vormen voor het bundelen van een bepaalde bedrijvigheid, hun eigen opbouw van functies – in een zgn. functie-huis. Daarop kunnen zaken als hrm-beleid, CAO's en loopbaanpatronen worden gebaseerd.

Het is duidelijk dat functies zich niet laten ordenen op basis van een raamwerk voor formele opleidingen. Ook als er scholingstrajecten zijn voor een bepaalde functie, al dan niet (wettelijk verplicht), lijkt het niet logisch dat de leeruitkomsten precies uitkomen op 5, 6 of 7. Echter, willen de aanbieders de koppeling aan het NLQF functioneel vinden, dan is niet te zeggen: doe maar 5,5 of zoiets. Het is 5 of 6. Dat is vervolgens niet altijd een relevante toevoeging.

Het zou een goede zaak zijn als we in Nederland voor een aantal grote branches, bedrijfstakken en beroepsorganisaties de functiehuizen in kaart zouden brengen, als dat nog niet is gedaan, en deze kunnen koppelen aan het gehele onderwijssysteem.

Sectorale raamwerken

Een discussie die al heel lang speelt, is het gebruikmaken van zgn. sectorale raamwerken. Een deel van het werkveld kan samen met een of meer beroepsorganisaties een overzicht maken van de functies die kenmerkend zijn voor de opbouw van het functiehuis en daarbij een duidelijk profiel hebben. Op basis van de bijbehorende competenties kunnen ook opleidingsprofielen worden opgesteld, te vertalen naar programma's die voor een behoorlijke tijd 'meegaan' als het gaat om het opleiden van mensen.

Deze kwalificaties worden geordend en opgehangen aan een eigen sectoraal raamwerk. Daarbij is tevens een volgorde aan te geven, met letters (alfabetisch) of eveneens met nummers (oplopend). In principe is voor een sectoraal raamwerk een vertaalslag te maken naar het NLQF, maar nodig is het niet. De sector is vaak al jarenlang vertrouwd met deze opleidingen en de namen die erbij horen. Ze hebben daardoor een eigen status opgebouwd.

Het zou een goede zaak zijn als op basis van gegevens over functiehuizen en andere gegevens over beroepsgerichte scholingstrajecten en bedrijfsopleidingen voor (deel)sectoren van de arbeidsmarkt raamwerken worden samengesteld. Deze kunnen worden vergeleken met het NLQF.

Deelcertificaten: doelgroepen en aanbod

Er wordt op de arbeidsmarkt voortdurend gewerkt aan het opzetten van scholingstrajecten die nodig zijn om mensen (intern) op te leiden en bij te scholen, als het gaat om nieuwe benodigde competenties. Een dergelijk programma kent veelal een bepaalde omvang en als deze substantieel is, zal er ook vaak een certificaat aan worden gehangen, om een plek in het personeelsdossier te krijgen. Er zijn eigenlijk drie soorten certificaten, als het gaat om de context van dit nummer, de doelmatigheid en de behoefte aan formele opleidingen:

1. Ze zijn nadrukkelijk functie- en ook vaak tijdgebonden. Het gaat om specifieke aspecten van een functie die via scholing worden 'aangescherpt'. In het geval de betrokkene zich aanmeldt bij een onderwijsinstelling voor een formeel diploma, kan het certificaat mogelijk leiden tot het verkrijgen van vrijstellingen.

2. Het gaat om certificaten die door het werkveld als standaarden worden gezien voor allerlei functies, door de jaren heen. Ze worden in veel gevallen ook door hogescholen 'ingebouwd' in de formele opleidingen, vaak nog wel met een extern examen dan wel met het recht op mee te doen aan bedrijfsopleidingen op een hoger niveau. Op basis daarvan is redelijk eenvoudig over te gaan tot het verlenen van vrijstellingen, al zal de examencommissie wel steeds een individueel besluit dienen te nemen.
3. De hogescholen knippen hun formele opleidingen in stukken. Studenten die de opleiding regulier volgen, kunnen voor elk deel – vaak een semester – een hogeschoolverklaring ontvangen (hetgeen de wettelijke term ervoor is, al wordt het in het spraakgebruik veelal een certificaat genoemd). Maar die delen kunnen ook apart worden aangeboden, dus dat ze los door de jaren heen zijn te volgen. Dat kan alleen maar in de private setting. Het verkrijgen van vrijstellingen wordt dan, als er wordt gestreefd naar het formele getuigschrift, redelijk simpel worden geregeld.

Het zal duidelijk zijn dat het maar de vraag is of voor deze soorten certificaten een niveau is vast te stellen. Het verkrijgen van vrijstellingen is wel een indicatie, maar als dat voor een Associate degree is, mag het certificaat niet 'op Ad-niveau' worden gezien.

Het zou een goede zaak zijn als in overleg met de branches, bedrijfstakken en beroepsorganisaties, samen met de aanbieders, een overzicht wordt opgesteld met certificaten 'die er toe doen op de arbeidsmarkt'. Daarbij kan ook worden aangegeven welke certificaten zijn 'ingebouwd' in formele hbo-opleidingen dan wel welke programma's daarvoor toelaatbaar zijn met een Ad- dan wel B-getuigschrift.

Leerwegen omhoog

Het is bij de overheid vooral ook kijken naar een aanpak die leidt tot het bevorderen van aangesloten delen van een leerweg, logisch vormgegeven dan wel slingerend of stapelend op elkaar. Zo is er een beleid voor de aansluiting mbo-hbo. Maar zodra de mbo'er aan het werk gaat en pas later opteert voor een hbo-opleiding, is de problematiek duidelijk anders – en dus de aanpak ook.

Bij de werkende ex-mbo'er kan normaal gesproken een functie op de werkzaamheden worden geplakt. Het betekent ook in veel gevallen – zeker bij wat grotere bedrijven – wat mogelijke stappen zijn voor het kunnen bereiken van een functie op een hoger niveau. In het geval daarbij geen link is te leggen naar een formeel diploma (Ad of Bachelor), draaien die stappen om functiegerichte scholingstrajecten, ook te zien als bedrijfsopleidingen – in alle vormen en maten.

Een interessante situatie gaat ontstaan als (vrijwel) alle tussenstapjes naar die hogere functie een vorm van certificering kennen. Daarmee ontstaat een beeld van een 'mandje' aan kwalificaties die als samenhangend te zien zijn en relevant zijn voor het invullen van de behoefte aan iemand die de hogere functie kan bezetten.

Het werkveld hecht veel waarde aan scholing van het personeel in een bedrijfs- en werkomgeving om het 'levenlang ontwikkelen' te bevorderen. Scholing is vaak een kwestie van samen als werkgever en -nemer bezien wat haalbaar is als de noodzaak voor het behalen van aanvullende competenties zich voordoet. Vaak is dan toch niet goed zichtbaar of de stapel certificaten die zich op een gegeven moment heeft gevormd in het personeelsdossier, een dusdanige samenhang kent dat er sprake is van een gelijkwaardig geheel dat zich laat vergelijken met een programma van twee dan wel vier jaar in een voltijdse setting.

Het zou een goede zaak zijn als inzichtelijk is te maken hoe mbo'ers worden opgeschoold naar een functie op een hoger niveau, zonder gebruik te maken van formele opleidingen. Samen met regionale werkgevers-kringen en netwerken voor hrm'ers kan periodiek worden bezien hoe in de praktijk de markt voor certificaten die bij de opscholing hoort, zich ontwikkelt. Daarbij kan ook worden bezien wat daarbij de consequenties zijn van zaken als een verdere digitalisering, robotisering en andere ontwikkelingen waarbij de laatste jaren wordt aangegeven dat verdere scholing naar een hoger niveau nodig is, met effecten op het formele onderwijs.

ZZP'ers

Een sterk groeiende groep werknemers wordt gevormd door de zzp'ers. Ook met een mbo-4-diploma gaan veel mensen voor zichzelf beginnen, om allerlei redenen. Het is bekend dat scholing voor deze groep sterk afhankelijk is van de persoon zelf en van mogelijkheden om opdrachten te doen als daarvoor eerst een training o.i.d. iets gedaan, of zelfs een certificaat is vereist. Hoe vervolgens stappen kunnen worden gezet om als mbo'er ook opdrachten op niveau 5 of 6 te verrichten,

is vaak een mysterie, mede omdat aan opdrachten geen algemeen te formuleren niveau valt te koppelen. Ook of dat als zodanig leidt tot een pakket aan certificaten en zelfs het doen van een formele hbo-opleiding, is een interessante vraag.

Het zou een goede zaak zijn om samen met mbo-instellingen een onderzoek te doen onder alumni die zzp'er zijn geworden, om te bezien op welke wijze scholing wordt gevolgd en onder welke omstandigheden zij de stap nemen om een formele opleiding te gaan doen (en in welke vorm).

Uitvallers formele opleidingen

Een groep die bij het vaststellen van de behoefte aan hbo'ers niet zo snel in beeld wordt gebracht, bestaat uit degenen die na de propedeuse stoppen met de studie en aan het werk gaan. Het is niet of nauwelijks bekend hoe deze personen door het werkveld worden 'gewaardeerd' als het gaat om het vervullen van vacatures.

Bachelorstudenten die vertraging oplopen en dan toch maar stoppen, kunnen mogelijk concurreren met mbo'ers en Ad'ers. Dat kan als er binnen de opleiding onderdelen zijn afgerond die vergelijkbaar zijn met bedrijfsopleidingen en scholingstrajecten en een herkenbaar certificaat opleveren.

Een indicator kan zijn het rendement van een hbo-opleiding, dus hoeveel studenten de eindstreep halen en in hoeveel jaren. Daarnaast kan worden bezien in welke fase de uitval zich voordoet. Dan is het goed om te kijken of er veel studenten zijn die de opleiding in de eindfase verlaten. Uiteraard zal een deel ervan later terugkeren om toch het diploma te verwerven, en dan tellen ze wel weer mee bij het aantal afgestudeerden. Een bijzonder geval is dat de uitvaller bij de bacheloropleiding op een gegeven moment gaat studeren voor een Ad-diploma.

Het zou een goede zaak zijn als uitvallende studenten als een bijzonder type alumnus worden gezien, om te kunnen nagaan of zij ook op een of andere wijze de behoefte aan hbo'ers invullen.

Leidend tot een nieuwe formele opleiding

In de Regeling Doelmatigheid wordt de nadruk gelegd op het aantonen van de behoefte in een regio aan een nieuwe opleiding of een deel van een bestaande opleiding. De noodzaak hoeft niet meer te worden onderbouwd, maar de begrippen 'noodzaak' en 'behoefte' overlappen elkaar voor een behoorlijk deel. Dus elementen van de noodzakelijkheid komen terug bij het bewijs van de behoefte.

De overheid heeft het in de regeling over de formele opleidingen, dus de Ad, B en M in het hbo. Logisch want daarvoor kent de overheid de mogelijkheid om erop controle uit te oefenen en op een gegeven moment te besluiten een nieuwe opleiding te bekostigen.

Toch wil OCW graag meer doen met het 'levenlang ontwikkelen' en de daaraan bijdragende scholingsmogelijkheden. Maar dat is lastig vanwege het feit dat 'vraag en aanbod' en 'behoefte en maatwerk' simpelweg in het niet-formele circuit worden bepaald door het werkveld en de aanbieders zelf. Het niveau en de kwaliteit zijn aspecten die onderling worden geregeld. Slechte scholing wordt vanzelf afgestraft. Intermediaire organisaties kunnen examens maken en programma's borgen, op basis van het vertrouwen aan beide kanten. De vraag is vervolgens hoe die bewegingen mee te nemen in de structuur die nodig is voor de formele trajecten, want dat er een vorm van verwevenheid is en ook nog meer moet en kan zijn, kan niet langer meer worden genegeerd vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt door alle economische ontwikkelingen.

In bovenstaande stukjes (en 'kaders') hebben we geprobeerd een beeld te schetsen hoe die dynamiek een gevolg kan hebben voor vormen van scholing en het zich als persoon bewegen door de 'krochten' van de functiehuizen en het volgen van aanpalende leerwegen. De behoefte aan formele opleidingen is veel dan vroeger complementair aan de vraag vanuit het werkveld naar functie- en beroepsgerichte scholingstrajecten.

Dus:

Het zou een goede zaak zijn als de overheid nagaat op welke wijze het hbo kan worden geholpen met het opbouwen van een informatiesysteem over de 'niet-formele sector'. We hoeven dan niet anders te doen dan die sector te monitoren, om vervolgens te merken dat nieuwe Ad- en B-opleidingen daarin als het ware vanzelf naar boven komen drijven.