



6 december 2023

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

LevenLang Ontwikkelen
Een beschouwing van de Onderwijsagenda LLO
En een aankondiging voor een fysieke bijeenkomst...
(20 maart 2024 in Amersfoort – zie aan het eind...)

1 Inleiding

Het 'levenlang ontwikkelen' is (eerst jarenlang als 'levenlang leren' op alle overleg-agenda's en bij ronde-tafel-sessies terug te vinden) een onderwerp dat voortdurend van verschillende kanten is en wordt bekeken. Men, dus alle betrokkenen bij de discussies hierover, heeft al veel plannen bedacht om instrumenten te ontwikkelen waarmee 'elk individu' de kans krijgt om binnen werkbare en effectieve kaders aan de eigen ontwikkeling te werken en daarmee bij te dragen binnen de persoonlijke loopbaan aan de economische en maatschappelijke groei in Nederland. Daarbij moeten mbo-, hbo- en wo-instellingen een duidelijke rol spelen, bekostigd en privaat. Maar het is tevens bekend dat heel veel van de scholing van werkenden simpelweg wordt uitgevoerd door private organisaties, soms heel klein en vaak ook heel groot, met inzet van zgn. non-formele programma's. Dat kan maatwerk zijn, te verzorgen voor een beperkte tijd en gericht op specifieke beroepsgroepen en bedrijfstakken, als zodanig een toch duidelijk andere aanpak vragend dan het aanbieden van de formele opleidingen, dus door de overheid 'gecontroleerd'.

Level playing field

Dit systeem, met allerlei vertakkingen binnen de formele en non-formele ruimte voor scholing en onderwijs, wordt ook vaak gezien als de structuur die onder het 'level playing field' ligt. Daarop lopen alle aanbieders rond, maar wel met een eigen opdracht en actieradius. Daarvoor bestaan al sinds 2003 kaders voor de wijze waarop bekostigde instellingen mogen opereren op dat speelveld. Eigenlijk komt het erop neer dat deze aanbieders maar heel weinig in de private context mogen doen. Private aanbieders mogen echter wel zowel dezelfde formele opleidingen als de bekostigde concullega's verzorgen. Daarnaast kunnen ze, onder dezelfde vlag, van alles doen met non-formele kwalificaties en alles wat daar indirect dan wel zijdelings te maken heeft.

Onderwijsagenda LLO

Er ligt nu - samen met een algemene brief namens de vier bij het LLO betrokken ministeries - een nieuwe notitie van de overheid op tafel met als titel: 'Uitwerking onderwijsagenda LLO'. Er moet meer ruimte komen voor bekostigde instellingen om privaat te kunnen handelen. Daar komt in principe geen (extra) overheids geld voor (het is privaat...). Maar de spelregels zouden wel dienen te worden versoepeld. Echter, dat moet absoluut gebeuren zonder de 'markt' te verstoren, dus moet alles wel op een vergelijkbare wijze te doen zijn door de aanbieders.

Langslopen en studiedag

In dit document lopen we die notitie langs, niet alles om te veel uitweidingen te voorkomen. Het is onze bedoeling een studiedag aan het onderwerp te besteden – zie daarover aan het eind. De aspecten die we op die dag over het voetlicht willen tillen, samen met allerlei betrokken partijen, pakken we in deze nieuwsbrief in ieder geval mee.

Ook willen we op 20 maart gaan bezien hoe we een eerder onderwerp dat door ons binnen de ThemaReeks is aangekaart nl. het binnen de huidige kaders voor privaat handelen actualiseren van formele opleidingen, kan worden meegenomen in het LLO en de mogelijk te vernieuwen regelingen. Dat aspect sluit hier prima bij aan.

Initiatieven en budgetten en plannen

Het is dus wel zo dat er rond het LLO al veel initiatieven zijn en worden genomen. Ze worden in de notitie van de overheid ook aangekaart. Tevens zijn er budgetten beschikbaar voor de instellingen, zoals met de LLL Katalysator. Daarbij focust men zich op bepaalde onderwerpen en ontwikkelingen, om als overheid nadrukkelijk doelgericht te werk kunnen gaan. Ook andere organisaties zoals de MBO Raad met een LLL-netwerk, zijn actief. Vooral in de private sector ziet men mogelijkheden om meer dan al het geval is bij het LLO het voortouw te nemen en te blijven houden. Ook kunnen ze op die wijze greep houden op het 'level playing field', scherp kijkend naar de private aanpak vanuit de bekostigde instellingen. Dat alles kan in de komende tijd nadrukkelijk worden meegenomen, als de overheid de LLO-monitor gebruikt om verdere stappen te zetten.

Inhoud en leeswijzer

Hierbij steeds kort beschreven wat de inhoud is van deze nieuwsbrief.

- 1 Inleiding – met een aantal korte voorzetten als het gaat om het LLO en hetgeen in de 'onderwijsagenda' daarvoor door de overheid wordt aangekaart
- 2 De notitie langsgelopen... De overheid benoemt een aantal knelpunten. De verhouding tussen privaat en bekostigd is van belang. Maar het speelveld mag niet worden aangetast, zijnde een vaststaand uitgangspunt bij het zoeken naar privaat-bekostigde opties.
- 3.1 Vereenvoudiging deelname aan delen van formele opleidingen. Dat betreft vooral de bekostigde instellingen. Ook het 'stapelen' komt aan de orde, maar ja, hoe dan? En de micro-credentials, hoe daarmee om te gaan?
- 3.2 Verbreden wettelijke taak voor LLO. Maar ja, hoe dan? Moet dat allemaal onbekostigd onder de NVAO, de Inspectie e.d. gaan vallen? En wat is de rol van de examencommissie?
- 3.3 Wegnemen belemmeringen private LLO-activiteiten. Dan moet de 'beleidsregel' voor de 'helderheid' op de schop. Maar hoe? Denk aan het gelijke speelveld, zegt de overheid.
- 3.4 Gebruik van certificaten en micro-credentials. Dat moet nog allemaal worden uitgezocht, hoe deze in te zetten. Daarvoor is een werkgroep ingesteld.
- 4 Inzetten bbl en dual. Men geeft een overzicht van de huidige mogelijkheden. Maar het lijkt zeker nodig om dual hbo een keer goed te monitoren, vrezende we.
- 5 Studiedag aangekondigd, 20 maart. Meedenkers gevraagd, voor een werkgroepje dat het programma kan gaan opstellen.

Bijlage 1 Samenvatting belangrijkste voorstellen van de overheid.

Bijlage 2 Teksten uit de algemene LLO-brief namens vier ministeries, als extra informatie

2 De notitie langsgelopen voor hbo en LLL en privaat en...

We pikken uit de LLO-agenda (samen met de algemene brief namens de vier betrokken ministeries te vinden bij: <http://www.leidoacademy.nl/nieuwsbrieven-stukken/>, in de middelste kolom) de zaken die passen bij onze insteek. Het gaat vooral om de plannen voor het bekostigde hbo en de mogelijkheden om, in het streven naar meer flexibiliteit voor het aanbieden van kwalificaties, meer dan nu 'privaat te handelen'. Dit laatste is van belang omdat de formele opleidingen hun eigen kaders kennen, met als belangrijkste kenmerk dat de kwaliteit en de doelmatigheid extern worden beoordeeld en gemonitord, en dat er duidelijke regelingen voor bestaan.

De passages uit de LLO-notitie zijn in de kaders geplaatst, om vervolgens steeds van onze kant een aantal kanttekeningen te plaatsen.

In bijlage 2 geven we dan ook nog een aantal interessante teksten uit die brief van de ministeries, ter informatie, en als aanvulling.

De bijdrage van formeel onderwijs aan LLO: kansen en knelpunten

We willen leren en ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend maken. Dat begint al vroeg. Voor het funderend en initieel onderwijs ligt er een belangrijke opdracht om jonge mensen te 'leren leren' en ze de skills mee te geven voor een leven lang ontwikkelen. Dat vergroot de kanselijkheid op de arbeidsmarkt. Eenmaal op de arbeidsmarkt willen we dat iedereen mee doet. Dat iedereen de kans en stimulans krijgt om zich te blijven ontwikkelen zodat ze beschikken over de skills die in de veranderende arbeidsmarkt cruciaal zijn.

Prima om het zo te formuleren. Goede uitgangspunten.

Eenmaal aan het werk leren werkenden en werkzoekenden voornamelijk informeel van het werk zelf en kiezen ze in het geval van scholing vooral voor non-formele scholing in de vorm van een training of cursus. Ongeveer 85% van het post-initiële scholingsaanbod voor werkenden en werkzoekenden wordt door private opleiders verzorgd. Formeel publiek of privaat onderwijs wordt nog weinig benut voor LLO. Voor zover formeel onderwijs wordt benut, kiezen werkenden of werkzoekenden die zich willen op- of omscholen vaak voor bbl of voor deeltijd en duaal bij een publieke of private opleider. Bij deze varianten staat het werken en leren centraal en zijn de opleiding en werkgever beide opleiders op de werkvloer. Maar voor bij- en omscholing kan men bijvoorbeeld ook kiezen voor het volgen van (het nog beperkte aanbod aan) losse onderdelen van formele opleidingen, bijvoorbeeld via de derde leerweg in het mbo, via contractonderwijs in het hbo, of via het contractonderwijs van universiteiten dat zich meer richt op disseminatie van de laatste wetenschappelijke inzichten.

Helder, met een opsomming van mogelijkheden die er op dit moment zijn. Maar van belang is vooral hetgeen in een voetnoot hierbij staat: *“Het doel van formeel leren is het behalen van een erkend diploma of een ander waardedocument met civiel effect zoals een mbo-certificaat. Non-formele scholing heeft geen of beperkt civiel effect (het losse aanbod van onderdelen van formele opleidingen in het hbo en wo valt ook onder non-formele scholing, omdat hier wettelijk niets voor is geregeld. Onderdelen die tot de derde leerweg in het mbo behoren kennen wel civiel effect en worden daardoor tot formele scholing gerekend). Het stimuleren van deelname aan al deze vormen van leren is belangrijk evenals het zorgen voor goede verbindingen tussen informeel leren, non-formele en formele scholing.”*

Het geeft scherp aan waar dit allemaal knelt en mogelijk zal blijven knellen als er geen heel echt rigoureuze aanpassingen plaatsvinden. De overheid ziet het formele onderwijs nadrukkelijk als de ‘enige’ vorm van het hebben van een opleiding met een duidelijk civiel effect. Dat is omdat er aan de ene kant een duidelijke (wettelijke) controle is op het niveau, de inhoud en de kwaliteit en aan de andere kant het georganiseerde werkveld – landelijk vooral maar ook wel regionaal – bij de programma’s op verschillende manieren is betrokken. Iemand kan met een formeel diploma binnen een sector van de arbeidsmarkt aan de slag, en niet alleen bij een bepaald bedrijf of een specifieke bedrijfstak. Tevens geldt die waarde van het diploma voor een langere tijd, voldoende om te zoeken naar opties om ergens anders aan de slag te gaan.

Men stelt dat die zaken niet of veel minder gelden voor het non-formele onderwijs. De aansturing ervan is veelal in handen van private organisaties, netwerken en platforms. Daarmee kan, zo geeft men eigenlijk aan, geen garantie worden gegeven voor het brede gebruik van de leeruitkomsten, al zullen er aanbieders zijn die dit tegenspreken. Het koppelen van een non-formele kwalificatie aan het NLQF is wellicht een tussenvorm voor het effect, ook omdat een aanbieder langer in beeld is en het programma in ieder geval voor een aantal jaren dient te zijn gegarandeerd.

Hetgeen hier wordt gesteld, is niet nieuw. Verre van dat, gelet op de vele pogingen die al zijn gedaan, ook met bepaalde raamovereenkomsten tussen de betrokken onderwijskoepels. Maar tussen theorie en praktijk gaapt nog wel een groot gat, zijnde als lastig te overbruggen. Maar wellicht kan er met een nieuw elan nu echt iets van de grond komen, al is het moeilijk iets te zeggen over de insteek die de nieuwe TK zal gaan kiezen.

Het is een positieve ontwikkeling dat er steeds meer diversiteit in dit post-initiële aanbod komt van publieke en private opleiders binnen het formele onderwijs. We hebben veel waardering voor wat het mbo, hbo en wo op deze wijze aan LLO bijdraagt. Het is ook hard nodig, omdat juist de maatschappelijke behoefte groot is aan (onderdelen van) formele opleidingen voor kansrijke beroepen in kraptesectoren als de zorg, onderwijs, techniek, bouw en ICT. Het civiel effect van behaalde waardedocumenten geeft werkenden en werkzoekenden bovendien een betere positie op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zien we dat de deelname aan al deze vormen van formeel vervolgonderwijs door werkenden en werkzoekenden beperkt is en internationaal gezien achterblijft. Daarmee laten we kansen voor LLO liggen.

Het meest opvallende in deze passage is het noemen, een voorzet geven, zeg maar, van de behoefte aan het verlenen van een vorm van civiel effect aan ‘onderdelen’ van formele opleidingen. Die hebben als geheel dat effect, maar nu om te bezien hoe het kan voor bepaalde stukken ervan.

Het is misschien ook wel een voorschot op het denken over wat de arbeidsmarkt in bepaalde situaties nodig heeft. Op korte termijn, voor werkenden of werkzoekenden, alleen maar delen van opleidingen met een eigen certificaat... op de iets langere termijn een bundel met certificaten en... op de termijn die samenvalt met de nominale duur van een formele opleiding, het diploma of getuigschrift. Dat alles in een systeem persen is een stevige uitdaging.

Ook opmerkelijk is de verwijzing naar het internationaal achterblijven bij het volgen van delen van formele opleidingen. We worden overigens wel geroemd als LLL-land, met veel mensen die aan scholing doen. Maar ja, als we die deelname willen opkrikken... dan is er juist van alles qua aanpassingen nodig. Kip en ei misschien, zoals vervolgens wordt gesteld...

Voor deze beperkte deelname zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De rode draad die in onze gesprekken met (vertegenwoordigers van) publieke en private instellingen, werkenden, werkgevers en sociale partners naar voren komt is dat publieke en private opleiders onvoldoende zijn toegerust om goed in te kunnen spelen op LLO, dat zij mogelijkheden missen tot meer onderwijs op maat, dat het ontbreekt aan een heldere wettelijke opdracht voor LLO en aan voorspelbaarheid in financiering. Werkenden en werkgevers onderschrijven dit beeld dat het formele onderwijs niet vraaggericht, flexibel en wendbaar genoeg is om goed in te kunnen spelen op hun ontwikkelvragen en behoeften.

Het is simpel zo dat het verzorgen van formele opleidingen is gekoppeld aan de wettelijke opdracht die bekostigde instellingen hebben. Die zorgt voor kaders en dus ook regelingen, de beleidsregels. Het staat er echter allemaal wat negatief: 'onvoldoende', 'missen', 'ontbreekt', 'niet vraaggericht' enz. Het is simpelweg toch (ook) een kwestie van politiek handelen, door instellingen formeel 'uit te rusten' met allerlei instrumenten. Wat niet mag, kan nu dus niet, en dat is de oorzaak.

Maar wat wel hierbij opvalt is dat deze 'klachten' ook gelden voor de private aanbieders. Ze kunnen vele malen meer marktgericht handelen dan bekostigde instellingen, door het niet vallen onder allerlei regelingen. Uiteraard moeten ze zich bij formele opleidingen houden aan de kaders die daarvoor zijn afgesproken, als het gaat om de kwaliteit, het niveau en het werken met landelijke opleidingsprofielen. Dat is op zichzelf geen keurslijf, omdat private instellingen in principe alles wat ze in huis hebben, mogen gebruiken voor maatwerk en korte programma's – zoals hierboven al is aangegeven nl. als antwoorden op de vraag van werkgevers naar delen van formele opleidingen.

Het is zeker goed om dit verder te analyseren, waar de verschillende knelpunten zijn en hoe die privaat en bekostigd zijn aan te pakken – zoals hier ook verder staat, in een andere context.

Onderwijs en werkveld lopen daarmee tegen dezelfde knelpunten aan. Knelpunten die het onderwijsstelsel raken. Nu werken, leren en innoveren steeds meer vervlochten raakt op de werkvloer, er zowel door werkgevers als opleiders hard gewerkt wordt aan de vanzelfsprekendheid van leren en ontwikkelen, en zij elkaar ook in toenemende mate vinden in regionale en sectorale publiek-private samenwerkingen (PPS), is het belangrijk dat we met deze knelpunten aan de slag gaan. Door het oplossen van knelpunten ontsluiten we het formele onderwijs beter voor LLO en vergroten we mogelijk ook het publieke rendement op investeringen in het onderwijs. Dit pakken we op met een onderwijsagenda LLO.

Twee zaken vallen hierbij op:

- Het betreft het hebben van publiek-private samenwerkingen (PPS), met aanbieders en werkgevers, in een georganiseerde setting. De kaders daarvoor zullen zonder meer ook onder de loep moeten worden genomen voor bekostigde instellingen, om duidelijk te maken welk onderdeel ervan privaat mag handelen en hoe vervolgens moet worden omgegaan met de geldstromen. De huidige beleidsregels zijn erg streng en het is nog maar de vraag of de private aanbieders met eventuele versoepelingen akkoord zullen gaan.
- Er wordt gesproken over 'publieke rendement op investeringen in het onderwijs'. Het gebruik van het begrip 'investerings' is opvallend. Wordt hiermee het complete overheidsbudget bedoeld of juist alleen de aanvullende fondsen die er zijn, zoals de 'LLO-Katalysator'? Uiteraard zal duidelijk moeten zijn wat onder 'publiek rendement' kan en moet worden verstaan. Misschien gaat het ook wel om het economisch en het maatschappelijk rendement, als we het daarover eens kunnen worden.

Op dat 'rendement' komen we zeker terug, ook bij de beoogde studiedag. Het gaat er om, kort door de bocht, dat het onderwijsbudget wordt gebaseerd op de 'belastinginkomsten' die worden gegenereerd via de burgers, bedrijven en andere bronnen. Als zij bij het afnemen van bijvoorbeeld delen van formele opleidingen nog een keer geld op tafel dienen te leggen, is er min of meer sprake van een dubbele betaling. Maar goed, daar zijn zeker modellen voor te ontwikkelen.

De onderwijsagenda LLO is geen volgtijdelijke agenda; de verkenningen en overige stappen pakken we tegelijk op. Hoewel het woord verkennen impliceert dat nog geen besluiten worden genomen, laten we hiermee zien dat we stappen als het verbreden van een wettelijke taak voor LLO en het verruimen van wettelijke mogelijkheden voor het aanbieden van onderdelen van formeel onderwijs, serieus overwegen. Waarbij ons vertrekpunt het vraaggericht stimuleren van LLO is en het waarborgen van een gelijk speelveld voor publieke en private opleiders.

Prima, aan de slag dus. Maar de laatste zin is toch wel cruciaal, als een soort afsluiter en tevens een strenge voorwaarde:

- Het gaat erom dat er eerst een vraag moet zijn, vanuit bepaalde doelgroepen, aantoonbaar geformuleerd en gedocumenteerd, alvorens binnen de beleidsregels voor het LLO aan de slag mag worden gegaan...
- Het gelijke speelveld voor de publieke en private opleiding moet worden gewaarborgd en dus gerespecteerd - en laat dit nu al vele jaren het grote breekpunt te zijn...

Kortom, het zal sowieso nodig zijn om de ervaringen uit het verleden te gebruiken voor het maken van een duidelijke schets van dat gelijke speelveld, ook al omdat de werkgevers en a.s. studenten moeten kunnen weten met welke aanbieder ze onder bepaalde condities in zee kunnen en mogen gaan.

3 Toelichting op de Onderwijsagenda LLO

Vervolgens lopen we de toelichting op de onderwijsagenda door.

3.1 Vereenvoudiging deelname aan onderdelen van formeel onderwijs

Bij- en omscholing via arbeidsmarktrelevante onderdelen van formele opleidingen maakt het mogelijk om direct de verworven kennis en vaardigheden in te zetten op de arbeidsmarkt. Het kunnen stapelen van onderdelen van formele opleidingen tot een diploma vergroot daarnaast de toegankelijkheid van het formeel onderwijs voor werkenden en werkzoekenden.

Het gaat aldus in de toelichting om bepaalde acties die de overheid in gedachten heeft. Ze zijn als het ware concreet geformuleerd.

Het kernbegrip alhier is 'stapelen'. Je zou ook kunnen zeggen dat het een kwestie is van 'verzamelen' van certificaten voor onderwijseenheden (los of in een bundel) en dan op een gegeven moment aankloppen bij een aanbieder om die in te wisselen voor vrijstellingen bij een formele opleiding. Dat kan betekenen dat formeel ook het diploma meteen kan worden uitgereikt (alles is afgedekt). Maar veelal leidt het tot het toch nog moeten doen van een individueel programma. Mooi in theorie, maar in de praktijk is het weerbarstig, bijvoorbeeld in het hbo:

- Stapelen en verzamelen spelen zich af over een langere tijd. De vraag is of leeruitkomsten wel actueel blijven en/of het programma al dan niet in die tijd is aangepast. Het idee van het stapelen heeft te maken met de alom levende gedachte dat iemand een eenheid behaalt en de studiepunten daarvoor mag 'bijschrijven' – en dat die niet ongeldig kunnen worden verklaard. Dat klopt maar 120 studiepunten verzamelen betekent nog niet dat aan iemand een Ad-diploma kan worden uitgereikt.

Dat geldt ook voor studenten die vertraging oplopen, en merken dat bepaalde eenheden obsoleet zijn geworden, niet meer meetellen voor het programma dat ze op een gegeven moment formeel volgen en ook niet meer worden gezien als onderdeel van het afsluitend examen. De studiepunten op zich vervallen niet, maar wel voor het bepalen of iemand aan de eisen van de opleiding voldoet.

Kortom, stapelen is een vorm waarbij het nog steeds de examencommissie is die formeel vaststelt wat de actuele waarde van een 'eerder verworven eenheid' is.

- In de wet staat toe dat voor alles binnen een opleiding vrijstelling kan worden verleend, dus geen beperkingen. Maar er zijn landelijke opleidingsoverleggen die hebben afgesproken nooit

een getuigschrift uit te reiken aan iemand die zich inschrijft, voor alles vrijstellingen aanvraagt en die mogelijk ook door de examencommissie worden verleend. Zo wordt de afstudeerfase toch als 'heilig' bestempeld en die kan derhalve niet worden vrijgesteld.

Ook is niet duidelijk wat de correlatie is tussen stapelen en toegankelijkheid. Het is simpelweg zo dat iedereen zich kan en mag inschrijven bij een instelling die formeel onderwijs aanbiedt. Er wordt geen deur gesloten als iemand aan de toelatingsvoorwaarden voldoet – en een dergelijke drempel zal er ook zijn om delen van een opleiding te mogen volgen. Dat daarvoor bijvoorbeeld de 21+-toets kan worden ingezet, dus een toelatingsonderzoek afnemen, doet daar niets aan af.

Er wordt uiteraard bedoeld dat een werkende eerder aan de studie gaat als de opleiding is verkort of dat zaken die al worden beheerst, niet nog een keer moeten worden gedaan. Het wordt een kwestie van 'verleiden', om toch een formeel diploma te gaan behalen.

In het mbo is deelname aan onderdelen van mbo-opleidingen al mogelijk in de derde leerweg bij zowel private erkende mbo-scholen als publieke mbo-scholen. Een arbeidsmarktrelevant onderdeel in de derde leerweg kan worden afgesloten met een mbo-certificaat. Daarnaast zijn er mogelijkheden om een aantal werkprocessen van een mbo-opleiding in de praktijk van het leerbedrijf te volgen en deze af te sluiten met een praktijkverklaring. De ruimte voor het in de derde leerweg volgen van onderdelen van opleidingen wordt meer expliciet verankerd met het wetsvoorstel aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt. De derde leerweg krijgt hierin een nieuwe naam; de loopbaanbegeleidende leerweg.

Helder, vooral omdat het mbo met de landelijke kwalificaties dicht tegen de arbeidsmarkt aan zit. Het is mogelijk om de arbeidsmarktrelevatie stevig te bewaken en ook het (brede) civiele effect. De derde leerweg is een flexibele versie van een kwalificatie, zonder urennormen en allerlei andere verplichtingen die aan een formeel format worden gesteld. De route kan in stukken worden gehakt en verspreid over langere tijd worden gevolgd. Dat biedt de kans om delen te maken met een eigen effect voor de werkzaamheden, met een 'verklaring'. Interessant is ook dat er een nieuwe naam voor is bedacht, met de 'loopbaanbegeleiding' als uitgangspunt.

Bij bekostigde instellingen in het hbo en wo worden op dit moment alleen onderdelen van formele opleidingen aangeboden in de vorm van non-formeel (contract)onderwijs. Dit betekent dat dit onderwijs buiten onze stelselverantwoordelijkheid valt en dat de regels in de WHW met betrekking tot de kwaliteitszorg en examinering niet van toepassing zijn. Een examencommissie is daardoor niet betrokken bij het LLO-aanbod van bekostigde hbo- en wo-instellingen. Deelnemers zijn geen studenten, maar cursisten en het privaatrecht is van toepassing. Ook hebben eventuele uitgereikte certificaten voor onderdelen geen status binnen het formeel onderwijs en daarmee een beperkt civiel effect.

Er wordt heel erg duidelijk omschreven wat de huidige beleidsregel (rond de 'helderheid') inhoudt voor het privaat handelen van hogescholen en universiteiten, op een aantal aspecten van het worden bekostigd door de overheid. Er zijn nog meer randvoorwaarden, als het gaat om 'de geldstromen' maar dit is in grote lijnen het omrande kader.

Toch is te zien dat veel instellingen in de praktijk op allerlei manieren buiten deze kaders aan het zoeken zijn naar private opties en daar ook naar handelen. Dat kan vooral op basis van projecten, aanvullende budgetten voor experimenten, van stimuleringsmaatregelen, dus in omstandigheden waarbij kan worden gesteld dat het zoeken is naar een andere positie op dat 'speelveld'. Er duiken meer onderdelen op bij bekostigde hogescholen onder de noemer 'Pro', om met meer maatwerk en zelfstandige korte programma's het regionale werkveld te gaan bedienen. Het past daarmee in de maatschappelijke opdracht van het hbo, zo wordt nadrukkelijk aangegeven.

Het gaan gebruiken van de discussies rond de 'micro-credential', nog zonder een duidelijke basis voor de vorm ervan, is een interessante ontwikkeling. Maar ook daarbij is de vraag hoe een bekostigde instelling kan en mag opereren op de private markt, onder de eigen naam of toch met een andere entiteit, om een overlap bij de budgetten te voorkomen. Voor alle duidelijkheid, het is zo dat de instellingen wel in een duidelijke context privaat mogen handelen, maar dan vooral in het verlengde van de (actualisering van) formele opleidingen. Daarop lijkt nu ook te worden gemikt door de overheid, om die handelingsvrijheid te kunnen vergroten.

Micro-credentials

Voor het hbo en wo verkennen we daarom of vergelijkbare wettelijke mogelijkheden zoals we dat nu al kennen in het mbo met de derde leerweg, meerwaarde heeft en op welke wijze dit wettelijk geregeld kan worden. De meerwaarde kan zitten in versterking van het civiel effect, de mogelijkheden voor koppeling van microcredentials en de versterking van de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, door het onderdeel te maken van de reguliere kwaliteitsborging en door de examencommissie verantwoordelijk te maken voor de examinering.

Een en ander is uiteraard al gekoppeld aan hetgeen in de experimenten rond het gebruik van eenheden van leeruitkomsten – een bijzondere aanpak van de reguliere onderwijseenheid – is onderzocht. Een derde leerweg is dan volledig daarop gebaseerd, met als optie de eenheden ook formeel in de tijd te mogen spreiden. Zoals al eerder aangegeven, het is dan wel van belang om de samenhang van het programma te bewaken, want het ligt in de lijn der verwachting dat net als bij het mbo dit alles wel moet leiden tot een gelijkwaardig diploma met voltijd, deeltijd en dual.

Het zal nog wel een hele klus worden om dit alles in de wet te vlechten. De examencommissie zal het druk krijgen want de dynamiek rond losse eenheden, microcredentials en maatwerk voor het werkveld is vele malen groter dan wat zich afspeelt rond complete opleidingen. Ook zal de NVAO moeten bezien wat er gebeurt, met de Inspectie op de achterhand.

Er is een voetnoot opgenomen rond de 'microcredential': *'Een microcredential is een digitaal certificaat dat gekoppeld wordt aan een (formele of non-formele) opleidingseenheid en waarbij een aantal partijen gemeenschappelijke afspraken hebben gemaakt over de kwaliteitsborging, beoordeling en registratie. Een microcredential zorgt voor civiel effect doordat deze bijvoorbeeld erkend wordt door werkgevers op de arbeidsmarkt en/of vrijstelling oplevert binnen een formele opleiding'*. Interessant omdat dan meteen een vraag is of dit ook de wettelijke definitie gaat worden, voor de WHW. Internationaal ligt het een stuk anders, vooral veel algemener.

Toch alvast een paar extra opmerkingen:

- Er wordt niets gezegd over het inzetten van het NLQF, het raamwerk voor de kwalificaties. Het koppelen van korte programma's aan een niveau ervan is ook een vorm van 'herkenning'.
- Als die koppeling is mee te nemen bij de eenheden die op zichzelf al vallen onder de NVAO, kan prima invulling worden gegeven aan de kaders van het NLQF waarin onder meer staat dat bij een dergelijk certificaat mag worden aangegeven wat het niveau is van de betreffende opleiding.
- Overigens zitten er nog wel wat addertjes onder het gras zoals wat te doen als een bepaalde eenheid of een kort programma zowel in het programma van een Ad als van een Bachelor voorkomt. Wat moet dan worden vermeld? Of is dat niet zo relevant?

In de verkenning zullen we ook kijken naar de financiering van dit aanbod. In het mbo is de derde leerweg een niet-bekostigde leerroute, juist vanuit het belang een gelijk speelveld te houden tussen publieke en private opleiders. Vanuit LLO-perspectief zien wij het belang om vraaggericht in te spelen op de scholingsbehoefte van de arbeidsmarkt, ook voor het formele onderwijs. Hier zijn verschillende varianten mogelijk. Om vraaggericht in te spelen op de arbeidsmarkt ligt een vorm van vraaggerichte financiering (van het individu of van de werkgever) voor de hand (in plaats van bekostiging van aanbod van instellingen). Dit sluit ook goed aan bij het feit dat LLO ten dienste staat van de arbeidsmarkt en dat veel van de baten ook terecht komen bij de werknemer en werkgever. Ook alternatieve opties met (deels) publieke financiering, bijvoorbeeld in de vorm van individuele leerrechten zijn echter mogelijk. Dit heeft wel potentieel grote gevolgen voor de Rijksbegroting, waar momenteel geen middelen voor beschikbaar zijn.

Zie hier de crux van dit alles, met het geld, de budgetten, de boekhouding en de geldstromen. Het uitgangspunt is dat het hbo en wo wel privaat – in de meest brede zin, kennelijk – mogen handelen, maar dat de deelnemers aan de scholing het geld op tafel moeten leggen. En dan in de wetenschap bij de private instellingen dat het een marktconforme prijs is die wordt betaald, al is totaal niet helder wat daarmee in praktische zin wordt bedoeld en hoe die wordt bepaald.

Dus moeten bepaalde vormen voor de geldstromen vanuit de overheid indirect gebruikt. Het werkveld heeft ook fondsen die kunnen worden ingezet en vallen onder buitengewone uitgaven, tech-

nisch gezien. Maar ja, net als bij het Stapbudget moet er wel geld vrij worden gemaakt en het is maar de vraag of de nieuwe regering daar zin in heeft.

De private scholingsmarkt is zeer volatiel. Het is een echte vechtmarkt, zo te zeggen. Veel aanbieders worstelen met de onstabiele en schommelende vraag naar scholing en merken vaak dat ondanks een prachtig aanbod de toegezegde aantallen cursisten toch niet komen opdagen. Sommige hogescholen merken dit ook en menen dat daarom het (of een deel ervan) risico moet kunnen worden afgedekt uit het budget van de overheid.

3.2 Verbreden wettelijke taak voor LLO

Er is op dit moment geen expliciete wettelijke taak voor LLO gedefinieerd in de WEB en WHW. Dat wil zeggen, de WEB en WHW kennen formele, diplomagerichte opleidingsvormen die ook geschikt zijn voor werkenden en werkzoekenden, zoals bbl in het mbo en deeltijd en duaal onderwijs in het hbo en wo. In onze gesprekken geven publieke instellingen aan dat zij alleen op een systematische en duurzame wijze een maatschappelijke bijdrage aan LLO kunnen leveren als dit onderdeel van de wettelijke taak is. Daarom verkennen we de mogelijkheid en meerwaarde om de wettelijke taak voor LLO te verbreden en te expliciteren in de WEB en WHW. Een mogelijke verbreding van de wettelijke taak raakt ook aan de opdracht en inzet van bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO en SBB. Om die reden worden zij ook betrokken in deze verkenning.

Prima, het wordt dan al een stuk concreter, om zaken die al eerder zijn genoemd, te kunnen tackelen. Er zal een proces in gang moeten worden gezet, met een denktank, nemen we aan. Het 'daarom verkennen we' zal moeten betekenen dat er een brede groep experts kan worden gevraagd, en dan vooral niet uit de hoek van de beleidsmakers en daaraan te koppelen belanghebbenden. Dat heeft in de afgelopen jaren niet de juiste zoden aan de dijken om het speelveld gezet. Daarom moeten de genoemde organisaties aanschuiven, vanaf het begin.

We nemen in deze tweede verkenning diverse aspecten mee. Zo is verbreding van de wettelijke taak een zwaar middel, want het gaat om een verplichting die we opleggen aan instellingen om een variatie aan onderwijsactiviteiten aan LLO-doelgroepen te verzorgen. Het is daarnaast een verregaande maatregel met potentieel gevolgen voor het gelijke speelveld.

Terwijl wij dat gelijke speelveld in beginsel willen bewaken en de motie Van der Molen en Wiersma het kabinet ook expliciet verzoekt om bij toekomstige aanpassingen in het wettelijk kader het gelijke speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen te blijven waarborgen. Private opleiders hebben op dit punt zorgen. Tegelijkertijd willen we zowel publieke als private opleiders toerusten om hun bijdrage aan LLO te leveren.

Klopt. Als het een wettelijke taak gaat worden, en niet alleen maar een uitwerking van de beleidsregels, zal er toch heus wel veel en van alles moeten worden aangepast, bij elke instelling en niet alleen bij de huidige 'voorlopers'. Het commercieel handelen zit niet altijd in het DNA van een bekostigde hogeschool of universiteit. Men ziet nu in het wo wel mogelijkheden opduiken met de LLL-Katalysator, met bijvoorbeeld post-initiële masteropleidingen, NVAO-goedgekeurd en voor echt heel veel geld privaat af te zetten bij veel grote bedrijven. Juist die formele erkenning is een 'unique selling-point', zeker als wordt gekeken naar het aanpalende aanbod bij hogescholen.

De uitdaging bij de overheid c.s. zit 'm dus bij dat gelijke speelveld. De zorgen zijn al geuit, uit de private hoek. Maar men geeft aan de helpende hand te willen bieden door te zoeken naar nieuwe scenario's die alles in balans kunnen gaan houden. Geven en nemen? Even kijken...

Ons vertrekpunt in deze verkenning is daarom in lijn met het verkennen van deelname op onderdelen, dat bij het eventueel verbreden van de wettelijke taak geen bekostiging wordt verstrekt. Dit houdt in dat individuen of hun werkgevers zelf de opleiding financieren, al dan niet via (aanvullende) leerrechten.

Tegelijkertijd zullen we goed moeten kijken of deze onvoorspelbaarheid in financiering haalbaar en uitvoerbaar is voor bekostigde instellingen als een wettelijke taak hen verplicht om een LLO-aanbod aan te bieden aan werkenden en werkzoekenden. Het signaal vanuit het onderwijsveld is echter dat ook een wettelijke, onbekostigde LLO-taak een positief effect sorteert in de sector. Wij gaan dit signaal nader verkennen en wegen daarbij zorgvuldig alle consequenties mee.

Duidelijk. Geen directe bekostiging, met een hand op de private knip. Zie ook hier dat de overheid zich realiseert dat de private markt zich niet laat sturen en een en ander kan leiden tot mislukkingen die wel moeten worden opvangen.

Of verwacht men dat de bekostigde instellingen zo goed in het calculeren zijn dat ze alle mogelijke tegenslagen in de begroting kunnen verwerken?

Dat die instellingen wijzen op een positief effect van het privaat handelen, wijst er duidelijk op dat de overheid meer dan nu soepel zal moeten omgaan met het overheidsbudget. Misschien mag een paar procent ervan worden gebruikt, ook voor het opvangen van eventuele verliezen – niet structureel uiteraard. Misschien past dit bij het volgende punt...

3.3 Wegnemen belemmeringen voor private LLO-activiteiten

In de derde verkenning kijken we naar het wegnemen van belemmeringen voor publieke instellingen voor het uitvoeren van private LLO-activiteiten, zoals contractonderwijs, gericht op de arbeidsmarkt en die in het verlengde liggen van de publieke taak. De mogelijkheden die publieke instellingen hebben op dit gebied zijn vastgelegd in de beleidsregel Investeren met publieke middelen in private activiteiten (hierna: de beleidsregel). De beleidsregel maakt het mogelijk om, onder voorwaarden en bij wijze van uitzondering, investeringen met publieke middelen in private activiteiten te doen als rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. Deze beleidsregel is daarmee ook van toepassing op de derde leerweg in het mbo en op losse onderdelen in het hoger onderwijs die als contractonderwijs worden aangeboden.

Het zal voor de hogescholen en universiteiten goed zijn als ze die beleidsregel nog eens heel goed gaan lezen en om te bezien wat het strikt handelen ernaar inhoudt. En dan vooral als het gaat om de bedoeling ervan, want het is echt geen kunst om tussen de regels door de grijze gebieden naar boven te halen. De onderwijskoepels geven ook hun eigen visies en interpretaties, maar dan is het aan de overheid om die naast de formele regels te leggen. Een uitdaging maar wel nodig.

Hoewel de beleidsregel zou moeten helpen bij het uitvoeren van LLO-activiteiten door publieke instellingen, wordt dit door een deel van hen niet zo ervaren. Daarom onderzoeken we of een aanpassing van de beleidsregel mogelijk en wenselijk is. Dit hangt ook samen met de verkenning naar verbreding van de wettelijke taak. Hierbij hebben we hulp ingeschakeld van de landsadvocaat. De landsadvocaat adviseert ons over mogelijkheden om meer ruimte te bieden waar dat wenselijk en mogelijk is en bewaakt tegelijkertijd dat we het eigenlijke doel van de beleidsregel, het mogelijk maken van publieke investeringen en het voorkomen van weglekken van publiek geld naar private activiteiten of marktverstoring, overeind houden. Het uitgangspunt blijft immers dat belastinggeld, dat bedoeld is voor het aanbieden van bekostigd onderwijs, niet wordt ingezet voor niet-bekostigde activiteiten. Op basis van de uitkomsten van dit traject gaan we het gesprek met het onderwijsveld aan over hoe we hiermee verder gaan. In deze gesprekken zullen we ook aanpalende kwesties bespreken zoals de kwaliteitszorg van het contractaanbod. Met name de universiteiten hebben aangegeven op dit punt zorgen te hebben als het gaat om hun post-initiële aanbod.

Nogmaals, geen geld laten lekken naar onnodige private activiteiten. De landsadvocaat moet nu aan de slag om de handelingsruimte mede te gaan bepalen, formeel, en wettelijk op basis van de geldende afspraken. Het advies moet er op niet al te lange termijn zijn.

We zijn benieuwd waar de rek is te vinden of waar de Landsadvocaat denkt te weten wat er extra mogelijk is en waarbij het aanvullende overheidsgeld (als een publieke investering!) meer oplevert dan het kost. Maar ja, dan moeten er wel garanties zijn, af te geven door de instellingen zelf – en niet alleen door de koepels die optreden als belangenorganisaties en buffers tussen de overheid en de bekostigde aanbieders.

Voor de korte termijn geven we publieke instellingen meer inzicht in hoe zij private activiteiten voor verslagjaar 2023 kunnen verantwoorden en hoe dit meeloopt in de controle op rechtmatigheid. Hiertoe hebben we op 3 oktober jongstleden een brief verstuurd naar accountants en instellingen met precieze aanwijzingen voor verantwoordings- en controle-eisen over verslagjaar 2023.

Het gaat om de verantwoording, een actie die in de beleidsregel staat vermeld. In die brief staat een interessante passage: “De wet bepaalt wat de wettelijk bekostigde taken zijn. Overige taken

zijn in beginsel als private activiteit aangemerkt, dat wil zeggen een activiteit die niet tot de bekostigde wettelijke taak van de instelling wordt gerekend en die daardoor onder het toepassingsbereik van de beleidsregel valt. Instellingen hebben zich echter op het standpunt gesteld dat sommige van deze activiteiten dusdanig verweven zijn met de publieke taak van de instellingen dat zij om die reden op zichzelf niet als een private activiteit moeten worden aangemerkt. Ik heb de Landsadvocaat hierover advies gevraagd. Ik sluit voor het huidige kalenderjaar 2023 deze activiteiten¹ uit van controle door de accountant.”

De Minister geeft verder aan dat dit alleen maar is besloten voor 2023 en dat het niet betekent dat het uitsluiten van die activiteiten ook voor 2024 en verder geldt².

3.4 Bevorderen van gebruik microcredentials en certificaten

In een vierde verkenning onderzoeken we, samen met het onderwijs en de sociale partners, wat de mogelijke meerwaarde van *microcredentials* zijn voor de scholing van werkenden en werkzoekenden en wat hierbij de rol van de overheid moet zijn. Onlangs is een werkgroep gestart waaraan OCW en stakeholders uit onderwijs en bedrijfsleven deelnemen. Deze werkgroep verkent hoe we de microcredential kunnen positioneren binnen formeel en non-formeel onderwijs en of het meerwaarde heeft om de microcredential wettelijk te verankeren als waardedocument met civiel effect voor een arbeidsmarktrelevant onderdeel van een formele opleiding. Hierbij wordt, voor het mbo, het mbo-certificaat als een van de mogelijke uitwerkingen gepositioneerd.

Prima. Afwachten dus waarmee de werkgroep gaat komen.

Tegelijkertijd verkennen we de relatie met skillstaal CompetentNL en met het wetsvoorstel Leeruitkomsten. Op basis van de opbrengsten van deze verkenning richten we, binnen het huidig wettelijk kader en de NGF-projecten LLO-Katalysator en Npuls, een pilotomgeving in voor de ontwikkeling en uitgifte van microcredentials (waaronder mbo-certificaten). Hierbij gaan we, met betrokkenheid van SBB, op zoek naar de succesfactoren.

De afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met het ontwikkelen en gebruik van certificaten in het mbo. We zien echter dat de ontwikkeling tussen sectoren verschilt en dat het gebruik van certificaten ook enorm verschilt. Er ligt potentie om hier gericht, meer gestructureerd en effectiever mee aan de slag te gaan. We willen weten wat er voor zorgt dat mbo-certificaten daadwerkelijk voor LLO worden ingezet en wat nodig is om het gebruik van mbo-certificaten op te schalen.

Helder. Ook hiervan kunnen de uitkomsten prima worden gebruikt voor verdere discussies en allerlei projecten.

4 Stimuleren werken en leren via mbo-bbl en duaal hoger onderwijs

Uit onze gesprekken met werkgevers, sociale partners en opleiders komt de duidelijke meerwaarde van mbo-bbl en duaal hoger onderwijs naar voren. Het combineren van werken en leren leidend tot een diploma is voor veel werkende volwassenen een grote meerwaarde. We zien wel een duidelijke behoefte aan meer flexibilisering en mogelijkheden om losse onderdelen te volgen en te stapelen. Dit nemen we mee in onze fundamentele verkenningen.

¹ Het gaat volgens de minister om de volgende activiteiten: • de leerwerkbedrijven in de zin van artikel 7.2.9 van de WEB, voor zover die door instellingen zelf in stand worden gehouden; • activiteiten in het kader van een Leven Lang Ontwikkelen (m.u.v. contractonderwijs); • activiteiten van hoger onderwijsinstellingen gericht op valorisatie; • de vooropleidingen die sommige instellingen verzorgen om toegang tot het bekostigd onderwijs te verkrijgen dan wel te versoepelen (bv. kunsten); • het bezitten en exploiteren van een museum; • het bezitten en exploiteren van een botanische tuin'. Maar zoals aangegeven, voor 2024 e.v. wordt dit nog bezien.

² Uit de brief: 'Voor activiteiten die niet onder de uitzondering van punt 1 vallen is het uitgangspunt dat de instellingsaccountant controleert op het voldoen aan de voorwaarden zoals die in de beleidsregel worden gesteld. Ik hanteer daarbij voor het verslagjaar 2023 twee versoepelingen, op punten die in overleg met de sector als knellend worden ervaren en waar de landsadvocaat momenteel naar kijkt:

- De verplichting om een risico-opslag te hanteren in de berekening van de integrale kostprijs.
- De verplichting om ook nacalculatie toe te passen bij het bepalen van de integrale kostprijs.'

Het zijn duidelijk essentiële zaken die bij de private aanbieders tot veel vragen kunnen leiden. Kijken dus wat de landsadvocaat gaat zeggen.

Ondertussen vergroten we dat de aantrekkelijkheid van mbo-bbl en van duaal leren, met name in het hbo. Om die reden zijn we gestart met een bbl-offensief in het mbo om het percentage mbo-studenten dat nu een bbl-traject volgt en het percentage werkgevers dat bbl-leerbanen aanbiedt, te vergroten. We verlengen daarnaast de mkb-route in het hbo om duale opleidingen beter toe te snijden op de behoeften van het mkb, een wens vanuit de werkgevers. We geven verder meer bekendheid aan mogelijkheden die er zijn om scholing te financieren waaronder het Levenlanglerenkrediet (LLK). Tot slot zal de invoering van het wetsvoorstel leeruitkomsten in combinatie met de beschikbare middelen in het Bestuursakkoord hoger onderwijs om duaal onderwijs voor zij-instromers naar kraptesectoren aantrekkelijker te maken, ook bijdragen aan LLO.

Een bruikbaar overzicht van allerlei zaken die lopen. Wel zouden we ervoor willen pleiten om toch een keer het gebruik van duale hbo-opleidingen te gaan monitoren. Dat is hard nodig.

5 Studiedag – aankondiging alvast – oproep voor mee-denkers

We hebben het voornemen om over het onderwerp 'LLO en het privaat kunnen handelen als hogescholen binnen een 'level playing field' een studiedag te houden. Die gedachte vloeit mede voort uit de bijeenkomst binnen de huidige ThemaReeks, gewijd aan dit onderwerp en dan speciaal aangaande het gebruik van private constructies om formele opleidingen up-to-date te houden, via de varianten rond werken en studeren. Tevens past het in de mogelijke uitwerking van de 'toekomstverkenningen' voor het mbo, hbo en wo.

Maar we hebben nog eerst af te wachten hoe het formatieproces verloopt, wie aan het roer van OCW komen te staan en wat vervolgens de belangrijkste speerpunten rond het overheidsbeleid zullen worden. Daarom hebben we een datum geprikt die ons nog de tijd geeft om het programma in elkaar te steken:

Woensdag 20 maart 2024 van 10.00 tot 15.00 uur – incl. lunch

De plaats van samenkomst is op loopafstand van station **Amersfoort** Centraal.

Nadere gegevens over de kosten, het programma en de verdere aanpak zullen in de komende tijd nader bekend worden gemaakt. Wel is het zo dat we deskundigen van buitenaf gaan vragen om een bijdrage te leveren.

Werkgroep: Oproep

Zoals dat ook is gedaan en besproken voor de ThemaReeks, willen we een oproep doen aan onze lezers om voor zichzelf na te gaan of het leuk is om plaats te nemen in een kleine werkgroep die deze bijeenkomst mede wil voorbereiden – en ook vormgeven. Als de uitkomst daarvan positief is, stuur dan een e-mail naar info@leido.nl. Vervolgens gaan we met de groep aan de slag.

Bijlage 1 Punten uit de samenvatting van de agenda

In de bijlage van de agenda voor het LLO is onderstaande tekst te vinden.

Soort samenvatting

- 1) *Er moet meer ruimte voor het onderwijs komen om opleidingen aan te passen aan de behoeften op de werkvloer.*

Met meer ruimte wordt hier zowel het aanbieden van een onderdeel van een opleiding bedoeld, als meer maatwerk in de samenstelling, volgorde en inhoud van de opleiding. Werkgevers hebben daarnaast meer behoefte aan maatwerk, omdat nieuwe medewerkers steeds meer divers zijn in termen van hun kennis en ervaring waarmee ze instromen in de organisatie en omdat het werk dat ze moeten doen steeds sneller verandert. Meer ruimte in formeel onderwijs betekent niet alleen beter aansluiten op de diversiteit in ontwikkelvragen op de werkvloer, maar ook op de taal en situatie van de werkvloer.

- 2) *De samenwerking tussen publieke en private opleiders kan beter.*

Publieke en private opleiders zijn allebei nodig om aan de toenemende LLO-vraag te voldoen, ieder vanuit eigen kracht. Toch werken ze in de praktijk nog maar beperkt samen rondom LLO. Dat ligt deels aan de beperkte ruimte die publieke opleiders ervaren in het aanbieden van niet-diploma-gericht onderwijs en het ontbreken van een wettelijke taak op LLO. We hebben in dit kader ook gekeken naar de motie Stoffer en van der Plas en verkend hoe bedrijfsscholen een bijdrage aan LLO kunnen leveren en eventueel financieel ondersteund kunnen worden. Regionaal en sectoraal zien we goede voorbeelden van hoe bedrijfsscholen, bedrijfstakscholen, niet-bekostigde instellingen en publieke instellingen samen met het bedrijfsleven elkaar steeds beter vinden.

- 3) *De huidige organisatie en cultuur binnen publieke onderwijsinstellingen is onvoldoende op LLO-activiteiten ingericht.*

Het verzorgen van bij- en omscholing voor werkenden en werkzoekenden wordt nog regelmatig gezien als risicovol en marginaal. De vraaggerichtheid, flexibiliteit en snelheid in het ontwikkelen en verzorgen van om- en bijscholing aan het bedrijfsleven ontbreekt. De interne processen en dienstverlening zijn hier niet op ingericht. Het strategisch denken over met welke werkgevers regionaal het beste samengewerkt kan worden rondom LLO is nog volop in ontwikkeling. In onze gesprekken met publieke onderwijsinstellingen geven zij aan dat dit mede komt doordat de wettelijke basis voor LLO in het formele vervolgonderwijs beperkt is;

- 4) *De beleidsregel 'Investeren met publieke middelen in private activiteiten' wordt als knellend ervaren.*

Deze beleidsregel beschrijft de ruimte die publieke instellingen hebben voor contractonderwijs gericht op scholing van werkenden en werkzoekenden (waaronder de niet-bekostigde derde leerweg in het mbo en de kortdurende scholing die door hogescholen en universiteiten worden aangeboden). Een aantal instellingen geeft aan dat de huidige beleidsregel lastig uitvoerbaar is en dat het leidt tot een hogere administratieve last en een niet-concurrerend tarief vanwege de overhead die zij in de integrale kostprijsberekening moeten meenemen. En als de private activiteit vervolgens onvoldoende deelnemers trekt, is het risico aanwezig dat met publieke middelen het verlies moet worden opgevangen;

Vraagstukken die hieruit voortvloeien volgens OCW

Bij het verkennen van fundamentele stappen moeten we de gevolgen van nieuw beleid en aanpassingen in wet- en regelgeving goed meewegen. De onderwijsagenda LLO is nauw verweven met keuzes over het stelsel als geheel. Vanuit onze stelselverantwoordelijkheid is het bevorderen van LLO alleen mogelijk indien we ook de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs blijven waarborgen. De fundamentele verkenningen leiden daarom tot vragen die het wettelijk kader en het gelijke speelveld raken en waar we zorgvuldig naar moeten kijken:

- zorgt een wetswijziging gericht op verbreding van een wettelijke taak in het kader van LLO er voor dat publieke instellingen zich daadwerkelijk meer gaan toeleggen op LLO en hiertoe beter gaan samenwerken met de (regionale) arbeidsmarkt en/of gaat dit ten koste van het private aanbod?

- kan er een substantieel effect verwacht worden op LLO-deelname en aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt als de wettelijke taak of mogelijkheden met betrekking tot LLO wel verbreed worden, maar dit niet gepaard gaat met aanvullende financiering in welke vorm dan ook?
- en hoe verhoudt een stimulans aan de vraagzijde zich tot de verantwoordelijkheid van werkgevers voor bij- en omscholing en tot al dan niet tijdelijke subsidies voor scholing van (vak)-departementen aan arbeidsorganisaties?
- en wat is de verantwoordelijkheid van individuen zelf? Welke investering mogen we van werkenden en werkzoekenden zelf verwachten?
- wat zijn de gevolgen voor onze stelselverantwoordelijkheid en kwaliteitszorg van het OCW-erkende aanbod als we formele onderwijsinstellingen meer ruimte bieden voor het verzorgen van onderdelen van formele opleidingen?

Bijlage 2 Delen uit de algemene LLO-brief namens vier betrokken ministeries

Hier treft u een aantal teksten uit de algemene brief aan, vooral als we kijken naar de raakvlakken met de LLO-agenda.

We werken met veel ambitie en overtuiging aan de uitvoering van onze maatregelen. Vanwege het blijvend belang van leren en ontwikkelen voor de arbeidsmarkt geven wij, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, uitwerking aan eerder aangekondigde maatregelen. Gezien de demissionaire status van dit kabinet is verdere besluitvorming aan een nieuw kabinet.

Met het beleid voor LLO willen we eraan bijdragen dat leren en ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend wordt, waarbij iedereen de kans en stimulans krijgt zich te blijven ontwikkelen voor hun participatie en blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. LLO draagt bij aan een beter functionerende arbeidsmarkt en het terugdringen en voorkomen van arbeidstekorten. Goed opgeleide mensen zijn onmisbaar om ambities op het gebied van innovatie, transities en groei te realiseren. Juist nu werk en werktaken sneller veranderen door onder meer technologische ontwikkelingen, de energie- en klimaattransitie en digitalisering, is het des te urgenter dat mensen zich een leven lang blijven ontwikkelen.

Van vanzelfsprekendheid is echter op dit moment nog geen sprake. Hoewel de deelname aan LLO in Nederland in internationaal perspectief, met een positie net achter de Scandinavische landen, positief afsteekt tegen de deelname in veel andere landen, is het zorgelijk dat de deelname aan alle vormen van leren stagneert of zelfs terugloopt. Er zijn verschillende vormen van leren, zoals informeel leren op het werk, non-formele scholing in de vorm van een training of cursus, en formeel mbo-, hbo- en wetenschappelijk onderwijs. Het stimuleren van deelname aan al deze vormen van leren en ontwikkelen is belangrijk, evenals het zorgen voor goede verbindingen tussen informeel leren, non-formele en formele scholing.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Leren en ontwikkelen doen we in belangrijke mate op ons werk. Werkgevers en werknemers hebben een grote en gezamenlijke verantwoordelijkheid en belang om te investeren in scholing en ontwikkeling, opdat mensen en bedrijven wendbaar zijn, innoveren en kunnen meebewegen met wat de (arbeids-)markt vraagt. Werkgevers en sociale partners in sectoren zijn dan ook een drijvende kracht achter LLO, met jaarlijks circa € 3,6 miljard aan investeringen door deze private partijen. Werkenden en werkzoekenden investeren zelf ook tijd en geld en van hen mag ook gevraagd worden dat zij kansen die zij krijgen aangrijpen. De overheid heeft een faciliterende en stimulerende rol bij LLO, aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van werkenden, werkzoekenden en werkgevers die daarbij ondersteund worden door sociale partners en hun organisaties. Publieke en private opleiders dragen zorg voor een aanbod dat past bij leerbehoeften en mogelijkheden van volwassen deelnemers. Het initieel onderwijs heeft de opdracht leerlingen en studenten zodanig voor te bereiden dat zij zich een leven lang kunnen blijven ontwikkelen. Gemeenten en UWV dragen zorg voor de inzet van scholing van uitkeringsgerechtigden in het kader van re-integratie. Gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor niet-werkenden.

Praktische werkwijze

Om leren en ontwikkelen vanzelfsprekend te maken zijn goede publieke en private voorzieningen nodig die op elkaar aansluiten, elkaar versterken en goed op de doelgroep zijn afgestemd. Daarom is het belangrijk het beleid voor LLO samen met alle betrokkenen te ontwikkelen, met veel ruimte voor inbreng vanuit de praktijk. In de (regionale) praktijk komen alle betrokkenen rondom LLO elkaar tegen. Werkenden, werkzoekenden, werkgevers, publieke dienstverleners, publieke en private opleiders, vakbonden en brancheverenigingen geven dagelijks vorm aan LLO en stemmen vraag en aanbod op elkaar af. Knelpunten en vraagstukken worden waar mogelijk opgepakt en opgelost. Door nauw samen te werken met de praktijk krijgen we goed zicht op de vraagstukken die spelen en waar nieuw beleid, wet- en regelgeving een oplossing voor kunnen bieden. Dit heeft

bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van ontwikkelpaden en meer inzicht in vraagstukken en behoeften op de arbeidsmarkt bij de LLO-Katalysator.

Financiering van scholing is een belangrijke manier om mensen grip te bieden op hun eigen loopbaan. Deze ontwikkeling naar meer regie op je loopbaan is ook zichtbaar in cao's, waarin sociale partners afspraken maken over individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Uit onderzoek naar het gebruik van dergelijke private individuele leer- en ontwikkelbudgetten blijkt dat de beschikbaarheid van tijd, voldoende budget en duidelijkheid over mogelijkheden van een individueel budget belangrijk zijn om de benutting te stimuleren. Veel werkgevers stellen een individueel leer- en ontwikkelbudget beschikbaar, maar door het wegnemen van belemmeringen kunnen zij het gebruik ervan door de werkenden nog stimuleren en omhoog brengen.

Vanuit de STAP-regeling weten we dat een laagdrempelige scholingsregeling gericht op een brede doelgroep tot veel animo leidt, vanuit alle lagen van de bevolking. De keerzijde van de laagdrempeligheid is dat burgers de scholing ook makkelijker annuleren als zij bij nader inzien de scholing toch niet kunnen of willen volgen, of de scholing niet afronden. Wanneer de burger een eigen bijdrage moet betalen, maakt dit het volgen van de scholing mogelijk minder laagdrempelig. Tegelijkertijd draagt cofinanciering bij aan de doelmatigheid, omdat er een betere afweging wordt gemaakt over welke scholing wordt gevolgd of aangeboden.

Voor onderdeel 3 van de motie van het lid Van der Lee c.s. heeft een ambtelijke interdepartementale werkgroep deze zomer een verkenning opgesteld met verschillende varianten voor een individuele faciliteit voor LLO, die een volgend kabinet kan meenemen. De motie van het lid Van der Lee richt zich op het beschikbaar stellen van middelen voor scholing van individuen. Dat is ook de focus van de verkenning. Er wordt niet in gegaan op het flankerend beleid dat nodig is om mensen te bereiken die minder geneigd zijn zelf het initiatief te nemen. De verkenning beschrijft en vergelijkt drie opties om individuen vanuit de overheid te ondersteunen in de kosten van (bij) scholing: een voucher, een leerrekening en een leerrecht.

Zij worden met elkaar vergeleken op een aantal kenmerken, zoals de mogelijkheid om de regeling te richten op specifieke doelgroepen, de kosten, de doelmatigheid, de flexibiliteit en invoeringstermijn. De drie varianten worden los van elkaar beschreven, maar zijn ook in combinatie in te zetten. In samenhang kunnen ze elkaars pluspunten versterken en ondervangen ze de minpunten.

Er dienen nog veel keuzes gemaakt te worden in de uitwerking van de instrumenten. Bij de verschillende varianten voor een individuele faciliteit voor LLO hangt veel af van de verdere uitwerking en de bereidheid daarvoor publiek en privaat middelen ter beschikking te stellen. Hiermee doen we ook de motie van het lid Hagen c.s. af die de regering verzocht om bij een toekomstverkenning LLO de opties voor een leerbudget te bekijken.

Er is een breed gedeeld gevoel van urgentie om stappen te zetten op het gebied van een Leven Lang Ontwikkelen. Dit is een verantwoordelijkheid van ons allemaal. We zijn daarom aan de slag met een aantal maatregelen die mensen, bedrijven en opleiders stimuleren hierin hun deel te doen. Met het programma leercultuur hopen we daaraan een inspirerende bijdrage te leveren. En voor de opleiders hebben we op de korte termijn acties om hen te ondersteunen om te komen tot meer flexibel aanbod. Voor meer fundamentele aanpassingen die nodig zijn, leggen we in deze brief opties neer voor een onderwijsagenda LLO voor het nieuwe kabinet. We hebben de koers uitgezet voor een klimaat waarin leren en ontwikkelen steeds meer vanzelfsprekend wordt en mensen, bedrijven en opleiders zich blijven ontwikkelen.