



20 maart 2024

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

## **Van STAP naar Persoonlijk Ontwikkel Budget (of Leerrekening...of...): status en keurmerk van de aanbieder tellen... maar hoe?**

### **1 Inleiding**

Het gestoei met het STAP-budget als landelijke regeling voor het stimuleren van het volgen van scholing door 'iedereen' met een 'subsidie' van maximaal 1000 euro staat ons allemaal nog wel scherp in het geheugen gegrift of helder op het netvlies gebrand, afhankelijk van de wijze waarop men het allemaal heeft beleefd. De regeling is als niet echt werkbaar zijnde toch maar in de ijskast gelegd. Maar wat toch al gaandeweg duidelijk is geworden dat de overheid als geld(voor)schieter vooral hecht aan een bewijsbaar 'civiel effect' van de scholing die met zo'n budget geheel of gedeeltelijk kan worden gevolgd. Daarvoor werd in allerijl een norm gevonden, als zodanig gekoppeld aan de status van een programma. Dat verkregen inzicht mag dus worden gezien als een leereffect – als een leer voor de volgende keer.

Maar we zijn niet het enige land dat dergelijke stimuleringsregelingen kent. Het Levenlang Ontwikkelen en het aanjagen van werkenden en volwassenen om 'bij te blijven', als dat al niet gebeurt vanuit de werkgevers, wordt nodig geacht. Dan komt de overheid in beeld om het een en ander zo goed mogelijk aan te zwengelen en gaande te houden. Dat moet leiden tot een effectieve en efficiënte 'nationale strategie met aanpak', aanvaardbaar voor alle betrokkenen.

### **2 Nadenken over een strategie en aanpak – en besteding van budgetten**

Er worden om die reden voortdurend internationale conferenties gehouden, veelal mede aangestuurd vanuit Brussel, ook al omdat er Europese grote en kleine potten voor veel initiatieven rond het 'Lifelong Learning' beschikbaar zijn. In samenhang daarmee ziet men als Europese Commissie graag dat 'onze burgers' op een of andere wijze kunnen beschikken over een 'Personal Learning Account', om nationaal bij te blijven en tevens daarmee Europa competitief te kunnen laten zijn.

Recent was er ook weer zo'n breed opgezet internationaal webinar, dit keer mede gekoppeld aan het gebruik van 'microcredentials' en 'micro-credits', en het daarmee kunnen zorgen voor een snellere invulling van heel veel vacatures, zonder het complete diploma te moeten hebben ('first skills hiring'). Het heeft geen zin om hier alle zaken die aan de orde kwamen, te behandelen. Maar we willen er wel een interessant aspect uitlichten, dat ook dus bij het STAP-budget kwam bovendrijven nl. wat te doen als een overheid non-formele scholing wil stimuleren en vervolgens wil weten of de nationale budgetten via de lerende bij de juiste aanbieders ervan terecht gaan komen. Het gaat in dat kader om het effect, de kwaliteit, de bruikbaarheid en de inzet van mensen die de scholing hebben gevolgd bij zo'n aanbieder.

### **3 Aanbieders van non-formele scholing en besteding budgetten voor LLO – 'garantie'**

Het aspect dat het betreft, gaat om het vaststellen van wat nu eigenlijk in aanmerking komt voor het mogen besteden van een budget aan een non-formele kwalificatie, dus aan een concrete vorm van private scholing (op – bekostigde - formele opleidingen komen we vanzelf nog terug). Duidelijk werd dat het volgens veel deelnemers aan het webinar niet echt mogelijk en handig is om daarvoor een nationale lijst met kwalificaties op te stellen, met alles daarop vermeld zodat iemand goed kan kiezen. Er kunnen bijv. verschillende aanbieders voor zo'n opleiding zijn in het geval er ook een soort 'gecentraliseerd examen' is. Maar het betreft veelal programma's met een eigen insteek en bovendien wordt de inhoud ervan periodiek aangepast, met alle gevolgen van dien. Het is bijzonder lastig om elke keer na te gaan of de kwalificatie daarmee nog aan de eisen blijft voldoen.

Dus werd er al snel een consensus gevonden namelijk dat het toch een kwestie is van het zoeken naar een keurmerk om de status van een aanbieder van non-formele kwalificaties te kunnen vaststellen. Er moet onder regie van een nationale overheid een beoordelingskader met de meest relevante criteria worden opgesteld zodanig dat een onafhankelijke organisatie een aanbieder die in aanmerking wil komen voor het kunnen verzorgen van 'gesubsidieerde' non-formele kwalificaties, al dan niet voor een bepaalde termijn een dergelijke status kan laten geven – dus met inzet van een 'LLO-keurmerk' op basis van bepaalde normen. Er is dan sprake van een algemeen vertrouwen in zo'n instelling, zodanig dat mag worden verwacht dat bestaande, aan te passen en nieuw te ontwikkelen non-formele kwalificaties aan de normen voldoen en dat tevens voor een redelijke periode.

#### **4 Aanbieders formele opleidingen: budgetten voor LLO...**

Een issue dat uiteraard ook opdook, is dat de nationale overheden simpelweg op een of andere wijze verantwoordelijk zijn voor het formele onderwijs, met inzet van wetgeving, regelingen en vooral het hebben van een systeem voor de externe en interne kwaliteitszorg. Voor het hoger onderwijs is er de accreditatie, terwijl voor het mbo ('vocational education and training') er tevens vergelijkbare systemen zijn – maar dit verschilt uiteraard van land tot land.

Bij een accreditatiesysteem kan sprake zijn van een beoordeling per opleiding en/of van een oordeel over de gehele instelling. In ons land gaat het in het hoger onderwijs om een mix daarvan, met nog wel steeds de nadruk op het periodiek nagaan (door de NVAO) van de kwaliteit van elke opleiding. Maar het is daarmee dus in ieder geval zo dat de overheid ervan kan uitgaan dat het onderwijsbudget goed wordt besteed, om daarmee de bekostigde instellingen te laten draaien en de private aanbieders van formele opleidingen gebruik te laten maken van de NVAO en de Inspectie, om daarmee hun status te kunnen aantonen.

Mocht dus een overheid besluiten om (persoonlijk gerichte) budgetten in te kunnen laten zetten voor het LLO, dan kan dit met een gerust hart gebeuren bij die bekostigde en private instellingen om daarmee een deel van het collegegeld te kunnen afdekken. Maar vervolgens kwam toch wel de vraag tijdens het webinar bovendien of dit wel zo handig is, zeker bij de bekostigde instellingen, vanwege het feit dat een heel groot deel van de kosten die zij moeten maken, ook al uit de nationale onderwijsbegroting worden afgedekt. Tevens, en dat geldt mede voor de private instellingen, zijn er opties om iets met een leerkrediet of met studieschulden te doen in belastingtechnisch opzicht. En ja, het is aan het individu om een gerichte keuze te maken uit het aanbod van bekostigde en private aanbieders van formeel onderwijs en als zodanig in dat laatste geval allerlei extra kosten voor bijvoorbeeld een flexibele vormgeving voor zijn of haar rekening te nemen, vaak ook met veel steun van de werkgever (en waarvoor ook 'potjes' te vinden zijn).

#### **5 Instellingen met formele opleidingen: hoe dan meenemen in het non-formele aanbod...**

Het is een belangrijk aspect van dit alles rond het LLO dat eigenlijk gewoon maar nationaal dient te worden uitgezocht, zo was de mening toch wel over het privaat mogen handelen door instellingen die al de zegen van de overheid hebben voor hun formele opleidingen – via de accreditatie.

Het gaat daarbij vooral om bekostigde instellingen die de kans wordt gegeven om eveneens delen van opleidingen, aangepaste eenheden en vervolgens 'alles wat los en vast zit, ligt en staat op het gelijke speelveld' te ontwikkelen, aan te bieden, aan te passen en in diverse varianten in de markt te zetten. Maar de hamvraag is dan in hoeverre alles wat met overheidsgeld is ontwikkeld ook mag worden gebruikt om die non-formele zaken zo handig mogelijk te verkopen. Bovendien mogen de risico's en dus eventuele verliezen niet worden afgewenteld op het formele aanbod. In ons land speelt dit allemaal eveneens bij de discussies mee en is het in principe ook formeel, wettelijk en juridisch dichtgetimmerd met een regeling voor de zgn. helderheid, maar in de praktijk vliegen de 'pro-afdelingen' ons gewoon om de oren, in het hbo en wo. Het is een ontwikkeling die tevens in andere landen te constateren valt, maar soms stelt een overheid zich hard op en staat helemaal niks toe, zeker niet onder dezelfde instellingsnaam. Interessant, zonder meer.

Maar ook bij de private instellingen speelt dit. Het zorgt voor wat onrustig geschuifel als het gaat om de wijze waarop de overheid greep wil houden op de uitgaven via de aanvullende scholingsbudgetten. In principe kunnen de private instellingen volledig hun gang gaan, met het aanbieden van delen van formele opleidingen en alles dat daarmee te maken heeft, en verder alle vormen van

non-formele kwalificaties. Maar de vraag is dan wel in hoeverre de instelling een soort erkenning kan claimen, van de overheid, als een 'rechtspersoon voor onderwijs'. Er is geen 'regeling voor de helderheid' voor de private markt, dus in principe zouden onder dezelfde instellingsnaam, als een keurmerk en een bewijs van de status, alle vormen van scholing mogelijk kunnen zijn. Anders gezegd, in welke mate betekent het hebben van licenties voor formele opleidingen dat al het andere met een 'zegen' van de overheid door het gebruiken van de instellingsnaam en zonder een verdere beoordeling op allerlei aspecten en criteria in de markt is te zetten? Natuurlijk geldt dit ook voor de bekostigde instellingen als ze de mogelijkheid krijgen om los van de formele trajecten het private speelveld op te gaan.

Toch werd dit punt in het webinar op het 'beslisblok' van de overheid neergelegd door veel deelnemers, om hier gaat over na te denken – dus hoe ver kan men gaan om als het ware garant te staan voor zaken als het civiele effect, of dat er aanvullende procedures in het leven dienen te worden geroepen...

## **6 Status, keurmerk ('accreditatie') van andere private aanbieders non-formele kwalificaties**

En ja, toen ging daarna de discussie tijdens het webinar over hoe de overheid bij het hanteren van persoonlijke leerbudgetten of individuele leerrekeningen kan garanderen, voor zichzelf en voor alle andere doelgroepen, dat het geld goed wordt besteed bij alle andere aanbieders die geen formele opleidingen verzorgen en daarmee niet zo snel in beeld komen, als zodanig.

Het werd toen ineens spannend en er vlogen diverse kanttekeningen over de digitale tafel. Hier geven we een paar ervan, en dan voor de duidelijkheid enigszins toegeschreven naar wat we in Nederland kennen en ook zouden kunnen gebruiken.

- Het is in veel landen – nog niet allemaal – mogelijk om met een National Qualifications Framework (NQF) zoals ons NLQF een non-formele kwalificatie – dus een op zichzelf staand programma - aan een niveau ervan te laten koppelen. Het is een kwestie van inschalen door een National Coordination Point (NCP) op basis van een procedure die landelijk is vastgelegd. Van belang is om zich te realiseren dat de overheid hieraan een bijdrage levert en een en ander op een wettelijke regeling is gebaseerd. Men heeft er dus politiek belang bij dat alles goed verloopt en dat elke burger erop kan vertrouwen dat het niveau van de non-formele kwalificatie klopt.
- Echter, zo is dat ook in ons land, het betekent niet dat men vanuit zo'n NCP naar de kwaliteit van de kwalificatie kijkt zoals de NVAO dit heel uitgebreid doet voor formele opleidingen. Maar, en dat is ook een nationale keuze, het is dan wel zo dat wordt gekeken naar de aanbieder, dus naar de instelling die de scholingstrajecten verzorgt en daarvoor volledig juridisch verantwoordelijk is. Daarvoor zijn allerlei criteria te bedenken, zoals de wijze van toetsen, het omgaan met studenten, de inzet van docenten en meer van dat soort zaken. Het houdt wel in dat de instelling hiermee toch een soort status krijgt toegekend.

Anders gezegd, als de overheid zou besluiten dat een leerbudget of -rekening aan op die wijze ingeschaalde kwalificaties mag worden besteed, dat is het zo dat men indirect ook akkoord gaat met die status van de aanbieder – dus via het NLQF en het oordeel van het NCP.

- Nu is er bij ons gekozen voor een nog wat specifiekere benadering, een 'getrapte' aanpak die ook wel elders in een vergelijkbare vorm is terug te vinden, zoals bleek uit allerlei bijdragen. Het betekent dat het NCP zorgt voor een specifieke, aangepaste beoordeling van de scholingsaanbieder als deze al een erkend keurmerk kent of een specifieke status heeft. Daarvoor is een lijst opgesteld, met daarop bijvoorbeeld de Examenkamer, de NRTO, ISO en CPION. Dit houdt in dat de aanbieder nog steeds op de 'validiteit' wordt beoordeeld, maar met medeneming van hetgeen al is 'afgedekt' door zo'n (externe) erkenning – dus via een daarbij aansluitende procedure.

Als binnenkort de wet voor het NLQF echt formeel wordt ingevoerd, houdt dit in dat de overheid met deze aanpak akkoord gaat en die 'getrapte' erkenning van zo'n instelling accepteert – en dat deze aanbieder dit mag zien als een indirecte acceptatie door die overheid. Het is zeker aan te raden om zich dit te realiseren, zo blijkt ook uit berichten uit andere landen.

- Dit alles is dus ingebed in een bepaalde structuur en allerlei procedures. De vraag is altijd of met het hebben van de formele opleidingen en het register van het NLQF voldoende ruimte is om een eventueel 'persoonlijk ontwikkel-budget' z'n werk te laten doen. En om mensen een traject te laten volgen dat ze echt nodig hebben en dus het gewenste civiel effect bereiken. Er

zijn zeker nog aanbieders die prima werk leveren, maar de inschaling in het NLQF – als dat dus als eis zou worden gesteld bij het besteden van het POB – veel te duur en omslachtig vinden. Dat speelt vooral als de kwalificaties elk jaar dienen te worden aangepast vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt, een scenario dat absoluut niet meer uit de weg is te gaan.

Hoe die allemaal mee te nemen? Moet het lopen via werkgeversorganisaties, beroepsverenigingen, branches en andere netwerken die namens het bedrijfsleven kunnen aangeven welke scholingpartners te vertrouwen zijn? Het is een dilemma dat toch lastig lijkt te kunnen aangepakt, want welk organisatie geeft dan het 'stempel' af? Moet daarvoor een nieuwe 'beoordelingskamer voor de POB' in het leven worden geroepen?

- Dan zijn er ook nog heel veel 'internationale kwalificaties', voor beroepen die in allerlei landen vergelijkbare werkzaamheden kennen en om die reden periodiek aan bepaalde scholing worden onderworpen. Maar ook de internationale bedrijven die heel groot zijn, kennen hun eigen systeem voor bijscholing, met allerlei certificaten en 'credentials'. Denk maar aan de grote softwarebedrijven die tevens gewoon samenwerken met onderwijsinstellingen. Dit soort kwalificaties zijn niet internationaal aan het EQF en dus het NQF te koppelen, door het ontbreken van afspraken hierover. Dus, mede hiermee is werk aan de winkel te verrichten.
- Nog even een specifiek iets dat in het webinar ook zijdelings werd belicht. Het gaat om het uitbesteden van onderdelen van een scholingstraject door een 'erkende' aanbieder aan kleinere instellingen, vaak met een paar mensen, die op zich geen keurmerk kunnen overleggen. Men gaf aan dat dit ontzettende lastige constructies zijn om verder onder de loep te nemen. Deze aanbieder moet dit dus allemaal zelf in de gaten houden, met in het achterhoofd de gedachte dat als blijkt dat de lerenden aangeven dat er van alles verkeerd gaat, zij het zijn die de erkenning gaan verliezen. Toch om iets te bezien als overheid als de POB-aanpak goed moet worden ingericht?

## **7 Voorstel NRTO voor leerrekeningen o.b.v. onderzoek SEO**

Nu is het zo dat het webinar inzoomde op een aantal internationale ontwikkelingen, met allerlei gedachten rond de aanpak bij de besteding van overheidsgeld aan 'leerbudgetten'. Tevens was daarbij dus de hoofdvraag hoe die overheid greep kan houden op het aanbod aan non-formele kwalificaties die een aantoonbaar civiel effect hebben – tenminste, als de scholing is gevolgd en ervan gebruik wordt gemaakt.

Het is zeker voor de Nederlandse discussie interessant om te kijken naar een rapport dat november vorig jaar door de NRTO is uitgebracht, als resultaat van het onderzoek dat bureau SEO heeft gedaan naar opties voor het invoeren van een systeem met leerrechten. NRTO is de belangenvereniging van de private aanbieders, en daarmee een belangrijke deelnemer aan overleggen die dit punt betreffen. Hier de link:

<https://www.nрто.nl/wp-content/uploads/20240213-Naar-een-systeem-van-leerrechten.pdf>.

## **8 Kortom en dus**

Kortom, er is veel te doen rond het instellen van een regeling waarmee de mogelijkheid bestaat om als individu een geldbedrag te verkrijgen, ineens of op een 'leerrekening', en dit te besteden aan scholing die zowel persoonlijk relevant is als bedraagt aan de nationale economie, middels het hebben van een civiel effect van de betreffende kwalificatie. Er worden al veel internationale overleggen gevoerd, met experts die mede betrokken zijn bij het ontwerpen van modellen, het gebruik van het NQF als 'ruggengraat' van het non-formele aanbod, de mogelijkheden om bekostigde instellingen mee te laten doen op het 'gelijke speelveld' en de rol die de overheid wil, kan en mag spelen – mede door het inzetten van allerlei organisaties zoals het NCP.

Overigens is al enige tijd geleden een aanzet gegeven om – naast het register van het NLQF – een website te hebben alwaar een overzicht is te vinden van het aanbod van heel veel instellingen, bekostigd en privaat: [www.leeroverzicht.nl](http://www.leeroverzicht.nl). Zeker een aanwinst, maar het is niet duidelijk in hoeverre er al op de meest juiste wijze gebruik van wordt gemaakt.

Dus veel om over na te denken en internationaal van elkaar te leren. Eerst goed het NLQF op ons land invoeren en met de experts die al aan de slag zijn gegaan, op zoek gaan naar een systeem voor het hanteren van een 'persoonlijke ontwikkelbudget'. Het past allemaal bij de aanpak rond het 'levenlang ontwikkelen' en de 'toekomstverkenningen'. Maar ja, ook even kijken hoe de ministersploeg er bij OCW gaat uitzien... want deze Tweede Kamer heeft veel eigen meningen...