

**Stimuleren van leven lang leren**  
Een internationaal verkennende analyse

## Colofon

Titel                    Stimuleren van leven lang leren; Een internationaal verkennende analyse  
Auteurs                Gerla Breugel, Patricia Gielen, Andries de Grip en Loek Nieuwenhuis  
Datum                  November 2012

Dit onderzoek is uitgevoerd door IVA Beleidsadvies, Universiteit Tilburg en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht in opdracht van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).

ecbo 's-Hertogenbosch  
Postbus 1585  
5200 BP 's-Hertogenbosch  
T 073 687 25 00  
F 073 612 34 25  
[www.ecbo.nl](http://www.ecbo.nl)

ecbo Utrecht  
Postbus 19194  
3501 DD Utrecht  
T 030 296 04 75  
F 030 636 04 31  
[www.ecbo.nl](http://www.ecbo.nl)



© ecbo 2012

Overname van teksten, resultaten en ideeën uit de publicatie is vrij toegestaan, mits met bronvermelding.

# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek.....	7
1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak .....	9
1.3 Leeswijzer .....	11
<b>2 Leven lang leren in Denemarken</b> .....	<b>13</b>
2.1 Achtergronden bij leven lang leren in Denemarken.....	13
2.2 Aanbieders van postinitieel leren .....	13
2.3 Verankerde institutionele aspecten in Denemarken.....	14
2.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Denemarken .....	18
2.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Denemarken .....	22
<b>3 Leven lang leren in Engeland</b> .....	<b>25</b>
3.1 Achtergronden bij leven lang leren Engeland .....	25
3.2 Aanbieders van postinitieel leren .....	26
3.3 Verankerde institutionele aspecten in Engeland .....	27
3.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Engeland.....	31
3.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Engeland .....	41
<b>4 Leven lang leren in Frankrijk</b> .....	<b>45</b>
4.1 Achtergronden bij leven lang leren in Frankrijk.....	45
4.2 Aanbieders van postinitieel leren in Frankrijk.....	46
4.3 Verankerde institutionele aspecten in Frankrijk.....	47
4.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Frankrijk .....	50
4.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Frankrijk .....	56
<b>5 Leven lang leren in Duitsland</b> .....	<b>59</b>
5.1 Achtergronden bij leven lang leren in Duitsland .....	59
5.2 Aanbieders van postinitieel leren .....	59
5.3 Verankerde institutionele aspecten in Duitsland .....	59
5.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren.....	61
5.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Duitsland .....	67
<b>6 Analyse en reflectie</b> .....	<b>71</b>
6.1 Toelichting op de analyse en reflectie.....	71
6.2 Samenvatting per land .....	71
6.3 Analyse werking instituties .....	77

6.4 Reflectie .....	82
<b>Literatuur .....</b>	<b>89</b>
<b>Lijst met afkortingen .....</b>	<b>91</b>

## Woord vooraf

De Europese beleidsagenda staat vol met initiatieven om de kenniseconomie een nieuwe impuls te geven. Er is sprake van grootschalige investeringsprogramma's en een continue reflectie op de ontwikkeling van de productiestructuur. Tegelijkertijd realiseert men zich in Brussel heel goed dat vergaande investeringen in onderwijs noodzakelijk zijn, zowel in het initiële onderwijs, als voor om- en bijscholing om de kwaliteit van de beroepsbevolking te verbeteren. Het meest prominent komen deze ontwikkelingen samen in het programma gericht op 2020: *new skills - new jobs*.

Ook in Nederland is er sprake van een belangrijke herschikking van de middelen voor kennis en innovatie. Er is tijdens het kabinet-Rutte 1 een nieuwe landelijke kennis- en innovatieagenda opgesteld voor de topsectoren in de economie met daaraan verbonden een *human capital*-agenda. Deze agenda moet de komende jaren worden uitgewerkt en verspreid naar andere sectoren onze economie.

In de voorliggende publicatie wordt ingezoomd op ontwikkelingen die zich elders in Europa voltrekken op dit terrein van wat onder één noemer wordt genoemd 'een leven lang leren'. Daarbij worden de stand van zaken besproken in vier landen met een relatief hoge deelname in postinitiële scholing en tegelijkertijd een uiteenlopende traditie op dit terrein: Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

De auteurs zoomen in op drie aspecten daarvan, de financiering, de wettelijke regeling en toegankelijkheid van deze voorzieningen. De financiering is nu eens geregeld bij wet, dan weer vastgelegd in cao's en soms ook een aspect van private investeringen. De wettelijke regelingen van toegang tot een leven lang leren variëren ook sterk.

In Engeland is er sprake van een omvangrijke private markt met dito toegang en erkenning van kwalificaties. Ook in Denemarken is er een groot aanbod van voorzieningen op individueel niveau, zowel in het onderwijs, als ook bij trainingsbureaus en in individuele bedrijven. Anders dan in Engeland wordt dit meer landelijk gecoördineerd en zijn er allerlei wettelijke mogelijkheden om eerder verworven competenties te erkennen. In Duitsland is de aandacht voor voorzieningen van een leven lang leren wat minder prominent, misschien komt dat wel door het sterk ontwikkelde stelsel van formele beroepsopleidingen. Er zijn daar vooral veel voorzieningen voor werklozen die moeten omscholen. In Frankrijk zijn er landelijke mogelijkheden eerder verworven competenties te erkennen, daarnaast bestaan er mogelijkheden voor om- en bijscholing in cao's.

De materiaalverzameling voor deze studie werd eind 2011 afgesloten. De auteurs concluderen dat in elk van de landen sprake is van een waaier aan initiatieven waarin lang niet altijd samenhang bestaat. Dat is ook wel te verklaren uit de verschillende staatstradities in deze landen: de étatistische staatopvatting in Frankrijk, de traditie van de volwasseneducatie in Denemarken, het duale opleidingsstelsel in Duitsland en de vrije marktwerking in het Verenigd Koninkrijk.

De auteurs zijn terughoudend over de vraag of Nederland van deze ervaringen veel kan leren. Enerzijds bieden de verschillende beleidsinitiatieven en experimenten in de diverse landen uiteraard inspiratie voor nieuwe beleidsinitiatieven, maar anderzijds is het resultaat

heel vaak afhankelijk van de specifieke context. In het slot van deze studie komen de auteurs uit op een pleidooi voor een actieve rol van de overheid bij het verdere initiëren van een leven lang leren. Zij pleiten daarbij voor een integrale benadering waarbij financieringsvraagstukken, toegang en wettelijke erkenning samen worden genomen, en inspelen op een arbeidsmarkt waarbij nieuwe vormen van flexibilisering van de arbeid ontstaan. Zij stellen voor daarbij op lokaal niveau experimenten te ontwikkelen en de goede resultaten daarvan te verspreiden.

Marc van der Meer  
Directeur Expertisecentrum Beroepsonderwijs

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

De deelname aan een leven lang leren in Nederland blijft achter bij de beleidsdoelstellingen. Eurostat geeft voor de definitie aan dat leven lang leren alle vormen van scholing omvat, inclusief niet-werkgerelateerde activiteiten. Ook de doelgroep en de periode zijn afgebakend: het gaat om de populatie van de 25- tot en met 64-jarige bevolking en een periode van vier weken voorafgaand aan de survey. Gezien de doelgroep, betreft leven lang leren dus *vooral* de deelname aan postinitiële scholing. Hieronder wordt verstaan de scholing die afgestudeerden volgen na het afronden van hun initiële opleidingen.

In EU-verband is de doelstelling voor deelname aan leven lang leren gesteld op 12,5% in 2010 en op 15% in 2020. Met een deelname van 17% aan leven lang leren heeft Nederland de EU-doelstelling gehaald. Nederland heeft echter de ambitie om een deelname van 20% te realiseren. De ontwikkeling van het deelnamecijfer aan leven lang leren over de afgelopen jaren verloopt echter traag en lijkt te stagneren. Zoals tabel 1.1 laat zien, loopt de deelname van 25- tot 64-jarigen aan onderwijs of training in Nederland achter bij de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. En dit ondanks het feit dat er al twee decennia het besef is dat leven lang leren essentieel is voor de flexibiliteit van de beroepsbevolking en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

**Tabel 1.1 Deelname leven lang leren (% van de 25-64-jarige bevolking die in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek onderwijs of training volgde) vanaf 2000**

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
EU (27 landen)	9,3	9,4	9,5	9,7	9,8	9,3	8,5	7,2	7,1	7,1
EU (15 landen)	10,8	10,8	10,9	11,2	11,3	10,7	9,8	8,1	8,0	8,0
Denemarken	31,6	30,2	29,2	29,2	27,4	25,6	24,2	18,0	18,4	19,4
Duitsland	7,8	7,9	7,8	7,5	7,7	7,4	6,0	5,8	5,2	5,2
Frankrijk	6,0	6,0	7,5	7,7	7,1	7,1	7,1	2,7	2,7	2,8
Nederland	17,0	17,0	16,6	15,6	15,9	16,4	16,4	15,8	15,9	15,5
VK	20,1	19,9	20,0	26,7	27,6	29,0	27,2	21,3	20,9	20,5

Bron: Eurostat.

In diverse publicaties wordt geprobeerd de teleurstellende ontwikkeling van de deelname aan leven lang leren in Nederland te verklaren, zodat er een beter zicht ontstaat op de mogelijke beleidsopties. De Onderwijsraad (2009) zoekt een verklaring in de kenmerken van het aanbod van trainingen en de aanbieders: het aanbod aan leermogelijkheden zou te gefragmenteerd zijn, te weinig toegesneden op specifieke behoeften van volwassen deelnemers en te weinig geformaliseerd, waardoor de leeropbrengsten niet worden erkend op de arbeidsmarkt. De Onderwijsraad komt daarop met adviezen rond maatwerk en flexibele vormen van examinering en certificering die ingekaderd moeten worden in een nieuw te ontwikkelen *Nationaal Kader van Kwalificaties (NLQF<sup>1</sup>)*, de nationale variant van het *European Qualifications Framework (EQF)*. Leijnse (2009) sluit hierbij aan, door de publieke onderwijsinstellingen uit te dagen hun deskundigheid rond het initieel opleidingsaanbod in te zetten voor de ontwikkeling van flexibel maatwerk, vanuit hun verantwoordelijkheid als

<sup>1</sup> <http://www.nlqf.nl>

maatschappelijke onderneming. Gelderblom, Collewet en Van Koning (2009) pleiten voor het aanscherpen van het stimuleringsinstrumentarium voor leven lang leren. Het huidige instrumentarium is te grofmazig en zou meer toegespitst moeten worden op specifieke kenmerken van doelgroepen zoals werknemers in het midden- en kleinbedrijf (mkb) en werkzoekenden. Dit is ook conform de analyses van Fouarge, de Grip en Nelen (2009). Ook zou het stimuleren van postinitiële scholing meer ingebed moeten worden in het loopbaanbeleid en de loopbaanadvisering, waardoor de potentiële opbrengsten van scholing beter zichtbaar worden. Gielen c.s. (2009) komen via een analyse van de leercultuur in enkele bedrijfssectoren tot de aanbeveling om scholing meer in te kaderen in het loopbaanperspectief en het beleid meer te richten op werknemers dan op bedrijven.

Internationale vergelijkingen met onder meer Denemarken en Zweden laten zien dat de scholingsparticipatie in Nederland bij deze landen achterblijft, maar slagen er niet in om een stevige verklaring hiervoor te geven. Gewezen wordt op een lange traditie van volwasseneneducatie in de Scandinavische landen, gecombineerd met een stelsel van sociale zekerheid. Hierin neemt scholing een belangrijke plaats in als instrument voor de verantwoordelijkheid van werknemers voor het eigen kwalificatieniveau.<sup>2</sup> Ook het Verenigd Koninkrijk<sup>3</sup> scoort qua scholingsdeelname beduidend hoger dan Nederland. Dit kan echter deels opgevat worden als een inhaalslag voor een minder goed functionerend beroepsonderwijs waardoor werknemers meer behoefte hebben aan scholing. Internationale vergelijkingen moeten dus voorzichtig worden geanalyseerd, aangezien bredere systeemkenmerken een verklarende rol spelen, dan alleen kenmerken van het systeem voor leven lang leren.

De voorbeelden uit Denemarken en Zweden enerzijds en het Verenigd Koninkrijk anderzijds maken duidelijk dat deelname aan leven lang leren in een land zowel te maken heeft met de inbedding van het postinitiële leren in de institutionele setting van het arbeidssysteem, als met de inrichting en leerresultaten van het initiële beroepsonderwijs. Leven lang leren heeft dan ook meerdere mogelijke functies waarvan de manifestatie afhangt van de institutionele context:

- reparatie van competentietekorten in de reguliere leerloopbaan;
- compensatie van veroudering (obsoletie) van kwalificaties door technologische en organisatorische veranderingen en/of periodes van inactiviteit;
- het verschaffen van nieuwe kansen op de arbeidsmarkt (promotie en loopbaan *switch*);
- allerlei vormen van persoonlijke ontwikkeling.

Het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo) veronderstelt dat het ontbreken van reguleringsmaatregelen een rol speelt bij de achterblijvende (ontwikkeling van) deelname aan het leven lang leren in Nederland. Reguleringsmaatregelen beogen aanbod en opbrengsten van leven lang leren transparant te maken, zodat het voor individuen en bedrijven eenvoudiger is om een afweging te maken om tot deelname over te gaan. Reguleringsmaatregelen betreffen de toegankelijkheid van voorzieningen, zowel in financieel als in niet-financieel opzicht en de erkenning van leeropbrengsten. Een goed voorbeeld is de introductie van het NLQF, analoog aan het EQF, waardoor het zowel voor degenen die bepaalde competenties verwerven, als voor hun (potentiële) werkgevers transparanter wordt wat de economische of sociale opbrengst van deelname inhoudt. Daarbij gaat het in feite

<sup>2</sup> Vergelijk het flexicurity-model van Wilthagen en Tros (2004).

<sup>3</sup> De voorbeelden verderop komen vooral uit Engeland. Het VK omvat ook Schotland, Wales en Noord-Ierland. Qua onderwijssysteem zijn die landen niet altijd vergelijkbaar. Veel internationale statistieken gaan echter over het VK.



om de formalisering van non-formeel leren. Een hieraan te koppelen kwaliteitscertificaat voor aanbieders van leven lang leren kan de transparantie van de scholingsmarkt vergroten. Ook het opnemen van expliciete scholingsrechten en -plichten in arbeidsovereenkomsten, zoals de *Denktank Leven Lang Leren* bepleit, kan worden gezien als een reguleringsmaatregel. Dergelijke rechten kunnen worden gekoppeld aan sectorale of regionale voorzieningen voor loopbaanoriëntatie (een 'midterm loopbaan APK'), zoals in de bouwsector is ontwikkeld (zie Nieuwenhuis, 2009).

## 1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksanpak

### 1.2.1 Uitwerking vraagstelling

Om meer zicht te krijgen op de richting die het Nederlandse overheidsbeleid op zou kunnen gaan om de deelname aan het leven lang leren in Nederland te bevorderen, presenteren we in dit rapport een internationale verkenning waarin de werking van diverse reguleringsmechanismen van de markt voor leven lang leren wordt belicht. Met behulp van deze internationale verkenning willen we een antwoord geven op de vraag:

*Wat zou Nederland kunnen leren van de reguleringsmechanismen die in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland worden gebruikt om de deelname aan leven lang leren te stimuleren?*

De participatie aan leven lang leren is ingebed in een maatschappelijk stelsel dat via verschillende mechanismen gereguleerd wordt. Een *stelsel* is opgebouwd uit instituties en organisaties (zie Edquist & Johnson, 1997). *Organisaties* zijn concrete groepen actoren met een taakstelling en doelstelling. In dit onderzoek worden de aanbieders van postinitieel leren, de overheid, sectorale en regionale samenwerkingsverbanden/intermediairen en individuele werkgevers en werknemers als actoren onderscheiden. *Instituties* worden gedefinieerd als de set van gezamenlijke gewoontes, impliciete en expliciete afspraken, regels en wetten waarop de relaties en interacties tussen individuen en groepen binnen een maatschappelijk systeem zijn gebouwd. Zij hebben onder andere een functie in de informatievoorziening, de reductie van onzekerheden, conflictregulaties en beloningssystematiek. Instituties kunnen ruimte biedend (*enabling*) of inperkend (*limiting*) zijn. In dit onderzoek zijn we op zoek naar verschillende *initiatieven* waarvan de actoren verwachten dat ze de deelname aan een leven lang leren bevorderen. Daarbij onderscheiden we enerzijds staand beleid (wet- en regelgeving en convenanten die ook onderdeel zijn van het stelsel) en anderzijds beleid in ontwikkeling (projecten en experimenten die van tijdelijke aard zijn).

Beleid kan werken via verschillende reguleringsmechanismen: inzet van instrumenten en middelen moet ertoe leiden dat maatschappelijke actoren en organisaties zich gaan gedragen conform beleidsdoelstellingen. In deze studie onderscheiden we drie typen reguleringsmechanismen: financiering, erkenning en toegankelijkheid.

#### **Financiering**

Het eerste reguleringsmechanisme, financiering, heeft betrekking op initiatieven die de deelname aan leven lang leren proberen te stimuleren door het verkleinen of wegnemen van financiële barrières. Deze barrières kunnen bijvoorbeeld worden geslecht door het geven van

subsidies of fiscale voordelen aan het individu, maar ook door deze aan te bieden aan werkgevers, leeraanbieders of andere organisaties die contact hebben met individuen.

### **Erkenning**

Een tweede reguleringsmechanisme om de deelname aan leven lang leren te bevorderen, is het verbeteren van de erkenning of de formalisering van het geleerde. Deze erkenning van wat iemand heeft geleerd, is vooral van belang voor het leren dat buiten de formele opleidingstrajecten plaatsvindt. Zoals het informele leren dat op de werkplaats of tijdens nevenactiviteiten plaatsvindt. Instuties die zich richten op of te maken hebben met diploma's, EVC's en kwalificatiestandaarden (NLQF, EQF) zijn voorbeelden van dit tweede reguleringsmechanisme.

### **Toegankelijkheid**

Het derde reguleringsmechanisme betreft initiatieven die de deelname aan leven lang leren stimuleren via het vergroten van de toegankelijkheid van het leven lang leren. Deze initiatieven kunnen allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld de vorm en organisatie van het postinitiële leren, maar ook wat er inhoudelijk geleerd wordt.

Het is overigens zeer goed mogelijk dat een bepaald initiatief via meerdere reguleringsmechanismen de deelname aan leven lang leren probeert te stimuleren. Denk aan de ontwikkeling van programma's voor specifieke doelgroepen waarvoor deze een *voucher* kunnen aanvragen, als voorbeeld van een combinatie van toegankelijkheid en financiering.

De keuze voor Denemarken, Engeland, Frankrijk en Duitsland is ingegeven door het feit dat Denemarken en Engeland qua participatie in postinitiële scholing systematisch beter scoren dan Nederland (zie tabel 1), terwijl Frankrijk een specifieke scholingswetgeving hanteert en Duitsland een van oudsher succesvolle specifieke duale inrichting van het beroepsonderwijs kent. De initiatieven en hun werking zijn onderzocht op basis van een literatuurstudie waarvoor hoofdzakelijk geput is uit bronnen afkomstig van de OECD en CEDEFOP. Dit hebben we aangevuld met diverse andere bronnen, zoals de internetpagina's van specifieke projecten die als doel hebben leven lang leren te stimuleren.

#### **1.2.2 Aanpak analyse**

Bij de analyse van de geselecteerde initiatieven hanteren we twee uitgangspunten:

- Ten eerste analyseren we via *welk reguleringsmechanisme* de actoren beogen de deelname aan leven lang leren te stimuleren; via financiering, erkenning en/of toegankelijkheid.
- Ten tweede analyseren we *vanuit welk actorniveau* de institutie wordt geïnitieerd, op welk actorniveau de institutie wordt uitgevoerd en op welk actorniveau de institutie werkzaam is. De actorniveaus die in de analyse zijn opgenomen zijn: 1) de overheid, 2) sector, regio, of intermediaire organisatie, 3) de arbeidsorganisatie of onderwijsinstelling en 4) het individu. Daarbij kan de overheid zowel de centrale overheid betreffen, als lokale overheden en overheidsinstanties in de tussenlagen. Met intermediairs worden bijvoorbeeld arbeidsbemiddelingsorganisaties bedoeld of uitkeringsinstanties en brancheorganisaties. Bij de initiatieven die zich richten op het individu wordt een onderscheid gemaakt tussen de focus op werkenden of werkzoekenden.

### **1.3 Leeswijzer**

In het vervolg van deze rapportage bespreken we allereerst in de hoofdstukken 2 tot en met 5 het leven lang leren per land; achtereenvolgens passeren Denemarken, Engeland, Frankrijk en Duitsland de revue. In elk van deze hoofdstukken wordt eerst ingegaan op de achtergronden en de aanbieders van een leven lang leren in het desbetreffende land. Daarna belichten we de diverse instituties en initiatieven die in het betreffende land (hebben) bestaan. Deze hoofdstukken worden afgesloten met een paragraaf waarin de actoren en reguleringsmechanismen van de initiatieven op leven lang leren beschreven worden.

In het laatste hoofdstuk van deze publicatie lichten we eerst de analyse en reflectie nader toe. Vervolgens is per land een korte samenvatting opgenomen, gevolgd door een paragraaf waarin de opvallende aspecten per land aan bod komen. De laatste paragraaf van de analyse gaat in op de reguleringsmechanismen (financiering, erkenning en toegankelijkheid) en de werkingsniveaus. Daarna wordt gereflecteerd op dat wat Nederland kan leren van de instituties die in de vier besproken landen worden gebruikt om de deelname aan leven lang leren te stimuleren. Tot slot doen we enkele suggesties voor verder onderzoek.



## 2 Leven lang leren in Denemarken

### 2.1 Achtergronden bij leven lang leren in Denemarken

Het postinitiële leren in Denemarken is als het ware ingebed in het systeem voor initieel leren, het onderwijssysteem. Die inbedding is mogelijk omdat het Deense onderwijssysteem een relatief eenvoudige structuur kent waarbinnen de flexibiliteit en samenwerking met partners georganiseerd is. Flexibiliteit van het aanbod is zowel in de structuur verankerd, als in het maatwerk dat aan deelnemers geboden kan worden, als in de mogelijkheden tot in- en uitstroom. Op nationaal niveau worden de structuur en kwaliteitseisen vastgesteld, die op lokaal niveau via afstemming tussen actoren ingevuld kunnen worden. De betrokken actoren zijn lokale overheden, bedrijfsleven en deelnemers. Naast scholing voor volwassenen die opleidt voor een formele kwalificatie wordt niet-kwalificerende scholing aangeboden door volkshogescholen en avondscholen (Busse, 2010).

### 2.2 Aanbieders van postinitieel leren

Binnen het Deense volwassenenonderwijs zijn drie categorieën te onderscheiden (Busse, 2010). Ze onderscheiden zich wat betreft het aanbod, de doelgroep, de wijze van financiering en de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven.

- Voortgezet beroepsgelateerd volwassenenonderwijs (Arbejdsmarkedssuddannelse, AMU), voornamelijk gericht op het *up-to-date* houden van beroepsvaardigheden en competentieontwikkeling. Het voortgezet beroepsgelateerd volwassenenonderwijs wordt aangeboden op zo'n 120 scholen, die zijn goedgekeurd door het Deense ministerie van Onderwijs, verspreid over alle regio's in Denemarken.
- Basisvolwassenenonderwijs (Grundlæggende Vokseuddannelse, GVU) richt zich vooral op volwassenen met een laag opleidingsniveau. Zij kunnen, eventueel met vrijstelling, een erkende beroepsopleiding afronden die gelijkstaat aan een opleiding in het reguliere beroeps onderwijs.
- Voorbereidend volwassenenonderwijs (Forberedende Voksenundervisning, FVU), waarin trainingen worden aangeboden die gericht zijn op basisvaardigheden zoals lezen, schrijven of rekenen.

De verschillende vormen van volwassenenonderwijs worden aangeboden in volwassenenopleidingscentra (VUC). De belangrijkste opdracht aan de aanbieders van *continuing vocational education and training* (CVET)<sup>4</sup> is gericht op het verzorgen van educatie en training aan alle groepen op de arbeidsmarkt met nadruk op achtergestelde groepen zoals laaggeschoolden, tweetaligen en gemarginaliseerde doelgroepen.

#### **Volwassenenonderwijs in de vrije sector**

Daarnaast kent Denemarken een hoge mate van investeringen vanuit de private sector. Zo wordt volwasseneneducatie in verschillende vormen aangeboden door *consultancy*bureaus, trainingsinstituten en HRM-afdelingen (ReferNet, 2009).

---

<sup>4</sup> VET = vocational education and training; IVET = initial VET; CVET = continuing VET.

Denemarken kent een lange en rijke traditie van volwassenenonderwijs in het private domein. We noemen hier de volgende:

- avondscholen;
- de buitenschoolse universitaire afdelingen;
- de volkshogescholen.

De avondscholen worden deels gefinancierd door de gemeenten. In totaal zijn er ongeveer 2.100 avondscholen in Denemarken met ongeveer één miljoen deelnemers per jaar. De buitenschoolse universitaire afdelingen zijn een landelijk verschijnsel met een regionale spreiding. Circa 100 commissies ontwerpen binnen hun vakgebied zelf de cursussen en bieden deze aan. Eventueel kan de overheid tegemoet komen in de kosten door middel van een toelage. Er zijn jaarlijks ongeveer 140.000 deelnemers. Als laatste zijn er ongeveer 50 volkshogescholen die zich vooral richten op laagopgeleid personeel. Zij bieden onderwijs aan volwassenen dat gericht is op competentieontwikkeling en ontwikkeling van vaardigheden om toe te treden tot regulier onderwijs of werk. Tot 2002 financierde de Deense overheid deze volkshogescholen. Tegenwoordig financieren de gemeentes de volkshogescholen en bepalen zij grotendeels de inhoud van de cursus per individu. Er zijn ongeveer 16.000 deelnemers per jaar.

## **2.3 Verankerde institutionele aspecten in Denemarken**

### **2.3.1 Financiering leven lang leren in Denemarken**

Leven lang leren in Denemarken wordt deels gefinancierd door de overheid. Deelnemers betalen over het algemeen een kleine bijdrage. Dit geldt niet voor mensen die werkloos zijn. De financiële basis van AMU (het voortgezet beroepsgelateerd volwassenenonderwijs) wordt gevormd door een raamwerk dat één keer per jaar wordt vastgesteld tussen het ministerie van Onderwijs en de aanbieders. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de behoeften in de regio en worden er budgetafspraken gemaakt. Om (onder meer) dit alles te kunnen betalen, kent Denemarken een relatief hoog niveau van inkomstenbelasting. Daarnaast is er sprake van een taakverdeling tussen de staat en de sociale partners. De staat financiert de scholen terwijl de bedrijven leerlingwezenopleidingen en de postinitiële scholing betalen. Voor de leerlingwezenopleidingen storten de organisaties (publiek en privaat) maandelijks een bedrag in een fonds (AER). Deze regeling bestaat sinds 1977. Voor volwassenenonderwijs en postinitiële scholing stelde de overheid met de sociale partners in 2006 een aparte overeenkomst op. Daarin is opgenomen dat tussen 2008 en 2011 de fondsen zullen worden aangevuld met ongeveer 134 miljoen euro, op voorwaarde dat de sociale partners ook collectieve voorzieningen treffen voor deze activiteiten. In de overeenkomsten tussen de sociale partners onderling is opgenomen dat zij fondsen oprichten voor het trainen van hun medewerkers en dat zij gezamenlijke fondsen oprichten voor competentieontwikkeling, inclusief de participatie in publiek gefinancierde training.

### **2.3.2 Wet- en regelgeving**

Ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen is de Deense wet op beroepsonderwijs en training uitgebreid met een aantal amendementen (tabel 2.1).

**Tabel 2.1 Belangrijkste wetgeving in Denemarken**

<i>Wet</i>	<i>Inhoud</i>
Act no. 448 2003	Aanpassing van VET-programma's aan flexibiliteit en vakmanschap
Act no. 1228 2003	Hervorming van het duale leren (leerlingwezen)
Act no. 2006	<i>Ny</i> Mesterlære
Act no. 561 2007	Hervorming van het VET-systeem

*Act no. 448 2003: Aanpassen VET-programma's*

In dit amendement, gericht op aanpassing van VET-programma's aan flexibiliteit en vakmanschap, is de toegang tot en doorstroom in het onderwijs geregeld. Niet alleen voor deelnemers aan volledige trajecten, maar ook voor deelnemers die een deelkwalificatie willen behalen. Daartoe is geregeld dat programma's gebaseerd moeten zijn op *assessment* van voorafgaand formeel en informeel leren. Oftewel: in deze wet is niet alleen EVC geregeld, maar ook het persoonlijk ontwikkelingsplan.

*Act no. 1228 2003: Hervorming leerlingwezen*

Dit amendement is gericht op de hervorming van het leren in leerlingwezentrajecten en met name gericht op de zwakkere leerlingen die behoefte hebben aan praktijkgerichte programma's. Ook richt deze wet zich op het vergroten van het aantal beschikbare beroepspraktijkplaatsen in het bedrijfsleven omdat deze nodig zijn om de hervorming door te voeren.

*Act no. 2006: Ny Mesterlære*

Met deze wet wordt geprobeerd het aanbod aan trajecten voor zwakkere leerlingen en speciale doelgroepen te verbeteren en het aantal leerlingwezencontracten te laten groeien.

*Act no. 561 2007: Hervorming VET-systeem*

Dit amendement is het meest omvattende en bouwt voort op de andere twee amendementen. Doel is het VET-systeem eenvoudiger en coherenter in te richten zodat het ingezette beleid versterkt wordt en de resultaten verbeterd worden. Om dat te bereiken, wordt niet alleen aandacht besteed aan herstructurering, maar ook aan pedagogische aanpassingen. Daartoe zijn onder andere de volgende maatregelen genomen:

- Het aantal opleidingsdomeinen in VET is uitgebreid (van zeven naar twaalf) met als doel de leerlingen een herkenbaar beroepsbeeld te presenteren.
- De curricula van basiscursussen zijn aangepast om algemene en beroepsgerichte onderdelen beter met elkaar in verband te brengen.
- De scholen zijn verplicht gesteld om basiscursussen te ontwikkelen zodat zij laagopgeleide *trainees* tweede taal- en inburgeringstrajecten kunnen bieden.
- Introductie van een niveautypering van alle basiscursussen zodat zowel hoog- als laagopgeleide deelnemers het geschikte niveau kunnen volgen.
- Toename aantal leerlingwezencontracten.

Ook het hoger onderwijs is hervormd. De structuur is overzichtelijker gemaakt door alle *bacheloropleidingen* onder te brengen in acht universiteiten. Wat betreft de begeleidingsstructuur is er in 2007 een wetswijziging aangenomen die hogere eisen stelt aan de begeleiding van jongeren met weinig kans op werk (Amendment of the Act of Guidance in Relation to Choice of education, 2007). Daarnaast is een nieuw wettelijk systeem ontwikkeld voor het erkennen van eerder verworven competenties (EVC).

### 2.3.3 Afstemming tussen actoren

Kenmerkend voor het gehele Deense beroepsonderwijs is de manier waarop verschillende partijen betrokken zijn bij de vormgeving van het onderwijs. Het ministerie van Onderwijs is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid. Sociale partners zijn sterk betrokken bij het beroepsonderwijs. Op *sectoraal* niveau zijn vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken bij de totstandkoming van de Deense 'kwalificatiedossiers'. Terwijl op *lokaal* niveau plaatselijke onderwijscommissies betrokken zijn bij de inrichting van programma's van het beroepsonderwijs en beroepspraktijkvormingsplaatsen beschikbaar stellen in het duale systeem. Overigens moeten onderwijsdeelnemers solliciteren en concurreren voor een stageplek.

De Deense overheid voert een actief beleid ten aanzien van het bevorderen van deelname aan leven lang leren. Vanaf de jaren tachtig worden de resultaten en kwaliteit van de instellingen gemonitord om inzicht te krijgen of de instellingen bijdragen aan de gestelde politieke doelen. De aandacht voor een leven lang leren komt in beleidsstukken uit de jaren negentig al naar voren en kenmerkt zich door aandacht voor *employability*, een brede aanpak en aandacht voor onderzoek en ontwikkeling. Vanaf het begin van deze eeuw staat het aanpassen aan de behoeften van het regionale en lokale bedrijfsleven op de agenda. De Deense overheid en de sociale partners zijn tot overeenstemming gekomen dat een betere inspanning voor volwassenenonderwijs en continue training een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

- Individuen zijn verantwoordelijk voor het continu ontwikkelen van hun competenties en talenten op de arbeidsmarkt.
- De taak van ondernemingen is te verzekeren dat de competenties van hun werknemers in lijn liggen met de behoeften van het bedrijf en de arbeidsmarkt.
- De rol van de sociale partners is bij te dragen aan de competenties van de beroepsbevolking en van bedrijven als plaatsen waar geleerd wordt op het werk.
- De rol van de overheid is te zorgen dat er een goed *framework* is, er relevante programma's van hoge kwaliteit zijn en de nodige prikkels om ervoor te zorgen dat iedereen op de arbeidsmarkt goede kansen heeft om te participeren aan volwassenenonderwijs en continue training.

In 2007 heeft de Deense overheid haar beleid ten aanzien van leven lang leren verder aangescherpt (ReferNet, 2009). De Deense overheid trok 2 miljard euro uit voor de implementatie van het beleid tussen 2007 en 2012. Door deelname aan leven lang leren te stimuleren, wil de overheid zorgen dat bedrijven en werknemers zich makkelijker aan kunnen passen aan wisselende omstandigheden op de arbeidsmarkt. Dit wordt gerealiseerd door onder andere aandacht te besteden aan de competenties van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt. De overheid en het bedrijfsleven dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Het beleid richt zich op drie doelen. Ten eerste meer flexibiliteit aanbrengen in onderwijsloopbanen binnen het beroepsonderwijs, betere begeleiding en het erkennen van eerder verworven kennis door middel van een kwalificatiestructuur. Zie ook het amendement 561 2007, Hervorming van het VET-systeem, dat maatwerk aan individuele deelnemers beter mogelijk maakt.

### 2.3.4 Leven lang leren en arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid

Denemarken is het kleinste land in deze studie, maar valt op door de hoge arbeidsparticipatie en de lage werkloosheid (zie tabel 2.2).



**Tabel 2.2 Kengetallen arbeidsmarkt**

	<i>Denemarken</i>	<i>Duitsland</i>	<i>Frankrijk</i>	<i>VK</i>	<i>Nederland</i>
Bevolking (x 1.000)	5.517	80.967	61.059	60.734	16.223
Bevolking 15-64 (x 1.000)	3.592	53.763	39.813	40.318	8.443
Arbeidsparticipatie 15-64	75,7 %	70,9 %	64,2 %	69,9 %	77 %
Arbeidsparticipatie 15-24	77,8 %	74,8 %	69,6 %	48,4 %	68,0 %
Arbeidsparticipatie 55-64	57,5 %	56,2 %	38,9 %	57,5 %	55,1 %
Werkloosheidscijfer	6 %	7,5 %	9,5 %	7,6 %	3,4 %
Jeugdwerkloosheidscijf. (15-24)	11,2 %	10,4 %	23,3 %	19,1 %	6,6 %

Bron: LSF indicators.

Opvallend is wel dat de jeugdwerkloosheid in Denemarken bijna twee keer zo hoog is als de werkloosheid onder de gehele beroepsbevolking en vergelijkbaar is met die van Duitsland. Denemarken heeft een economie gebaseerd op dienstverlening en legt het accent op externe flexibiliteit in het arbeidsmarktbeleid. Op het gebied van sociale zekerheid ligt de focus op werkzekerheid. Het land kent een overlegstructuur waarin partijen tot onderlinge afstemming komen, wat Wilthagen en Tros (2004) als een belangrijke voorsprong beschouwen ten opzichte van landen waar een dergelijke traditie niet bestaat. In Denemarken hebben werknemers weinig bescherming tegen ontslag, maar wel inkomenszekerheid. De combinatie met training, bemiddeling en re-integratietrajecten zorgt ervoor dat werklozen redelijk snel een nieuwe baan vinden. Mensen in Denemarken zijn wat vaker werkloos, maar de duur van werkloosheid wordt beperkt door een snelle *match* van vraag en aanbod (Gelderblom & De Koning, 2005). Als laatste kan gewezen worden op de verplichting tot scholingsinspanning voor werkzoekenden. Scholingsinspanningen zijn een voorwaarde voor het recht op een uitkering. Hierdoor wordt scholing de verantwoordelijkheid en een sociale verplichting voor het individu.

De organisatiegraad van zowel werknemers als werkgevers is hoog in Denemarken. Meer dan 80% van de werknemers en meer dan 50% van de werkgevers heeft zich georganiseerd (Houtman, Bossche e.a., 2004). Hier ligt een mogelijke verklaring voor de hogere participatiegraad van Deense werknemers aan leven lang leren. Omdat de organisatiegraad van Deense werknemers hoog is, hebben zij evenveel en mogelijk zelfs meer inspraak dan werkgevers bij het maken van afspraken over scholing. Hierdoor worden hun belangen beter vertaald in cao's en het aanbod van scholing.

### 2.3.5 Relatie postinitieel leren en het onderwijssysteem

De belangrijkste opdracht van het Deense onderwijssysteem sluit aan bij de vorige alinea: voldoende vaardige werknemers op de arbeidsmarkt zodat deze flexibel kan functioneren. Binnen het Deense onderwijssysteem staat het lerende individu centraal. Zo is wettelijk vastgelegd dat iedere Deense burger tot zijn 25<sup>ste</sup> recht heeft om te leren. Dit brengt een aantal belangrijke verschillen met het Nederlandse systeem mee, zoals een ruimer leerrecht en een latere keuzeleeftijd. Waar in Nederland leerlingen rond hun 15<sup>e</sup> al dienen te kiezen voor een bepaalde opleidingsrichting, is het Deense systeem gebaseerd op de gedachte dat leerlingen eerst verschillende richtingen moeten ervaren, voordat zij een verantwoorde studiekeuze kunnen maken. Bovendien biedt het Deense onderwijssysteem de kans om tijdelijk te stoppen. Dat leidt ook tot ander gedrag van leerlingen: *"The tendency for young Danes to hold breaks during their journey through the educational system and to frequently switch between different upper-secondary programmes"*.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> ReferNet, p. 10.

Daarnaast is dit ruime leerrecht te verklaren met de grote ambities van de Deense overheid. In Nederland is het beleid gericht op het behalen van een opleiding op minimaal niveau 2, terwijl in Denemarken niveau 3 het streven is. Door middel van een model van stapsgewijs kwalificeren worden leerlingen die zich met een lager niveau melden op de arbeidsmarkt gestimuleerd om alsnog een kwalificatie op niveau 3 te halen. De laagopgeleide werknemers zijn dan ook een belangrijke doelgroep van het onderwijsbeleid van Denemarken (Houtman, Bossche e.a., 2004). Ook werknemers ouder dan 25 worden gestimuleerd zich bij te scholen. Toelating tot een opleiding wordt niet louter beslist op basis van behaalde diploma's, maar ook op basis van ervaring, gevolgde vakken en modules. Bovendien kan de ervaring resulteren in vrijstellingen (Colardyn & Bjornavold, 2004; Danish Technological Institute, 2001). Erkenning van ervaring is daarmee mogelijk zonder daarvoor een speciaal traject te moeten doorlopen, zoals in Nederland het geval is. Hiermee worden mogelijke belemmeringen tot vervolgscholing deels weggenomen. Belemmeringen aan de kant van de werkgever worden weggenomen door financiële compensatie van de verletdagen van werknemers (Nieuwenhuis & Smulders, 2004).

### **Hervorming van het reguliere beroepsonderwijs**

Omdat leven lang leren in Denemarken nauw verweven is binnen het beroepsonderwijs, is het interessant om te kijken naar hervormingen binnen het beroepsonderwijs. Het Deense beroepsonderwijs onderging recentelijk een aantal veranderingen gericht op een leven lang leren en de ambitie dat 95% van de jongeren in 2015 een jeugd educatieprogramma afsluiten.<sup>6</sup> De eerste verandering vond plaats in 2000: in dit jaar werden wijzigingen ingevoerd die leidden tot decentralisatie, sturen op resultaten, meer individualisering, flexibiliteit en een modulair aanbod en de eerste stappen richting een meer competentiegericht systeem. Het doel was om beroepsonderwijs aantrekkelijker te maken en de doorstroom naar het hoger onderwijs te bevorderen. Een evaluatie wees echter uit dat deze doelen niet gehaald werden. Een belangrijk knelpunt was dat vooral zwakkere studenten de eigen verantwoordelijkheid niet aan bleken te kunnen. Daarop is in 2003 een aantal wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste is de mogelijkheid geboden om deelkwalificaties te behalen, naar het voorbeeld van de kwalificatiedossiers in het volwassenenonderwijs. Ten tweede is een *intake*procedure voor deelnemers verplicht gesteld, waarbij gekeken wordt naar eerder verworven competenties van studenten. Ten derde moest iedere deelnemer een persoonlijk opleidingsplan krijgen waarbij rekening gehouden moest worden met de resultaten van de intakeprocedure. Verder is er in 2003 een wetswijziging aangenomen die het mogelijk maakt om meer praktijkgerichte opleidingen te volgen om meer kansen te bieden aan zwakke leerlingen.

## **2.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Denemarken**

### **2.4.1 Initiatieven op landelijk niveau**

De overheid neemt diverse initiatieven om een leven lang leren te stimuleren. Voor zover deze behandeld worden in de voorgaande of volgende paragrafen is het nummer van de

---

<sup>6</sup> In 2008 lag dat percentage op 81%.

paragraaf steeds vermeld:

- loopbaanbegeleiding (par. 2.4.5);
- toegang tot EVC (par. 2.4.6);
- (functioneel) analfabetisme (par. 2.4.4);
- aantrekkelijk, doelgericht en flexibel volwassenenonderwijs en trainingen (par. 2.1);
- een betere en bredere *range* van programma's op de hogere opleidingsniveaus;
- volwassenen in het leerlingwezen;
- meer flexibele beloning voor docenten en een nieuw model voor vergoedingen in volwassenenonderwijs en continue training;
- systematische ontwikkeling van competenties in mkb-bedrijven (par. 2.4.3);
- stimuleren van meer publieke en private investeringen in leven lang leren (par. 2.1);
- monitoren van de inspanningen in volwassenenonderwijs en continue training door het ontwikkelen van een systeem aan indicatoren.

#### **2.4.2 Leren in regionale netwerken**

Op regionaal niveau wordt samengewerkt in netwerken tussen de gemeentelijke schoolbegeleidingsdiensten en de beroepsonderwijsinstellingen. Deze samenwerking is gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Het gaat zowel om het begeleiden en monitoren van de doelgroepen leerlingen, als om het ontwikkelen van digitale instrumenten (student planningssysteem), als om het ontwikkelen van netwerken tussen de organisaties en het ontwikkelen van een gezamenlijk kader. Het gezamenlijk kader kan organisatieoverstijgend gebruikt worden om te komen tot daadwerkelijke activiteiten. De ontwikkeling van dit kader wordt gezien als een belangrijke stap in het project.

#### **2.4.3 Leren in bedrijven**

Meer dan driekwart van de Deense ondernemingen heeft een cursusaanbod voor hun werknemers. De meeste bedrijven laten trainingen en andere vormen van vervolgonderwijs (gedeeltelijk) uitvoeren door externen (respectievelijk 78% en 61%). Iets meer dan de helft van de bedrijven organiseert de trainingen intern. Daarnaast is te zien dat de helft van de bedrijven deelneemt aan conferenties. Tevens worden in mindere mate *on-the-job training*, *jobroulatie*, leercirkels en *e-learning* ingezet om de inzetbaarheid van werknemers op peil te houden. Het landelijk deelnamecijfer aan leven lang leren komt op 34% (Danmarks Statistik). Daarmee heeft Denemarken internationaal gezien een van de hoogste cijfers voor private en publieke investeringen in leven lang leren. Ook de deelnamecijfers aan leven lang leren voor werkenden liggen internationaal gezien op een hoog niveau: de OECD komt tot 47%<sup>7</sup>, Eurostat op 29%<sup>8</sup> in 2006. Leren is voor werknemers een integraal onderdeel van hun werkzame leven. Er hoort ook een kanttekening bij dit beeld: de participatie van laagopgeleide, tweetaligen aan (post)initiële trajecten is lager en kleine en middelgrote bedrijven investeren minder systematisch in hun werknemers. Hierop wordt actie ondernomen door aandacht te vragen voor leven lang leren in bedrijven en het ontwikkelen van methoden en *tools*.

#### **Leerlingwezen**

Leren in bedrijven volgens het leerlingwezensysteem betekent in Denemarken dat leerlingen tweederde van hun tijd in de bedrijven werken waar zij praktische training krijgen en ervaring opdoen in het door hen gekozen beroep. In 2006 is de maatregel nieuw

<sup>7</sup> Bron: Factsheet on Denmark: Education and training (2006).

<sup>8</sup> Bron: Eurostat (deelname aan scholing in de vier weken voorafgaand aan de meting).

leerlingwezen (*Ny Mesterlære*) geïntroduceerd die tot doel heeft het voortijdig schoolverlaten verder terug te dringen en bij te dragen aan het beleidsdoel 95% van de beroepsbevolking een diploma te laten behalen. Dit nieuwe leerlingwezen wijkt af van het traditionele omdat leerlingen het hele eerste jaar in het bedrijf werken. Het overheidsbeleid streeft naar een verdere toename van het aantal leerlingwezencontracten. Het numerieke succes is dat het aantal contracten gestegen is van 26.000 naar 37.000 per jaar. Het aantal plaatsen voor allochtonen is echter nog problematisch. De toename van het aantal plaatsen is ten goede gekomen aan deze groep, maar zij blijken bij sollicitatieprocedures minder succesvol. De belangrijkste uitdaging ligt echter op een ander terrein: het afstemmen van de wensen van leerlingen in deze trajecten aan de wensen van het bedrijf.

#### **2.4.4 Scholing van specifieke doelgroepen**

##### **Speciale programma's voor immigranten en vluchtelingen**

Binnen het beroepsgerelateerde volwassenenonderwijs (AMU) bestaan speciale programma's voor immigranten en vluchtelingen die de Deense taal niet machtig zijn. Zij kunnen binnen deze programma's de Deense taal leren, in combinatie met training en werk en begeleiding. Ook kunnen zij, conform hun persoonlijke behoefte, normaal beroepsonderwijs volgen, in combinatie met taallessen. Het ontstaan van deze programma's komt (mede) voort uit het gegeven dat het aandeel voortijdig schoolverlaters in sommige etnische doelgroepen meer dan 60% is.

##### **Laagopgeleiden**

Om het leren van laagopgeleiden beter te faciliteren, zijn in 2006/2007 zo'n vijftien regionale competentiecentra opgericht. Deze centra werken in netwerken met scholen en arbeidsmarkttrainingscentra en bedrijven. De netwerken hebben als opdracht om het netwerk verder te ontwikkelen, de vraag in de regionale arbeidsmarkt in beeld te brengen, initiële en postinitiële leer- en begeleidingstrajecten voor laagopgeleiden te ontwikkelen en initiatieven te ontwikkelen zodat docenten in scholen getraind worden om trajecten te verzorgen en de schoolorganisatie aan te passen aan dat werk.

Een evaluatie medio 2007, uitgevoerd door het Danish Technological Institute, toont een beperkt succes: zo'n 450 kleine en middelgrote bedrijven en ongeveer 3.750 laagopgeleide werknemers hebben deelgenomen aan activiteiten in het eerste jaar. Dat betekent dat de centra succesvol zijn geweest in het ontwerpen van trainingen voor de bedrijven, maar geeft ook aan dat het tijd kost om de regionale relaties op te bouwen.

#### **2.4.5 (Vroegtijdige) identificatie van behoefte aan vaardigheden**

##### **Jeugd begeleidingscentra en regionale begeleidingscentra (2004 en 2007)**

In 2004 zijn er in Denemarken twee type centra opgericht voor beroepskeuzebegeleiding. Dit zijn de begeleidingscentra voor jeugd (*Ungdommens Uddannelsesvejledning*, UU) en de regionale begeleidingscentra (*Studievalg*). De 45 UU-centra richten zich op het begeleiden van jongeren bij het maken van de juiste onderwijsrichting en hun beroepskeuze. De zeven regionale opleidingscentra verschaffen informatie over de doorstroom naar hoger onderwijs. In beide soorten begeleidingscentra wordt nauw samengewerkt met onderwijsinstellingen, sociale partners en werkgevers.

Sinds 2007 is er een aantal wijzigingen aangebracht in deze begeleidingsstructuur. De eerste wijziging betreft een initiatief om begeleiding eerder in de onderwijsloopbaan aan te bieden, zodat schooluitval kan worden teruggedrongen. Dit moet ervoor zorgen dat zo veel mogelijk

Denen een vorm van hoger middelbaar onderwijs afronden. De tweede wijziging betreft de benadering van het bedrijfsleven. Per jaar wordt 5,4 miljoen euro besteed aan een korps adviseurs, dat actief werkgevers benadert om FVU (voorbereidend volwassenenonderwijs) onder de aandacht te brengen. Op deze manier moeten cursussen gericht op lezen, schrijven en rekenen toegankelijker gemaakt worden voor werknemers in het midden- en kleinbedrijf.

Naast deze beroepskeuzebegeleiding wordt er loopbaanbegeleiding verzorgd in 91 banencentra. Tot slot zijn er 22 lokale loopbaannetwerken opgericht die zich specifiek richten op volwassenen. Deze zijn opgericht om een coherent overschrijdend begeleidingssysteem te realiseren.

Ook de kwaliteit van de loopbaanbegeleiding krijgt aandacht. Zo moeten loopbaanbegeleiders een diploma gericht op onderwijskundige of beroepgerichte begeleiding behalen, of via ervaring kunnen aantonen dat zij de vereiste competenties bezitten. Er is een procedure ontwikkeld gericht op de kwaliteit van het begeleidingssysteem en in 2008 is er een nationaal centrum voor competentieontwikkeling opgericht dat zich speciaal richt op het begeleiden van volwassenen. Dit centrum moet nieuwe kennis ontwikkelen, kennis borgen en begeleidingsdiensten evalueren.

#### **2.4.6 Erkenning leren buiten formele context**

Het erkennen van verworven competenties is bij wet vastgelegd. De link met het educatieve systeem is gemaakt door te stellen dat opleidingen gebaseerd moeten zijn op kennis, vaardigheden en competenties van individuen. Dat past bij de initiatieven tot persoonlijke scholingsplannen in het onderwijs. De idee is dat in volwasseneneducatie en postinitieel leren daardoor ook nieuwe en beproefde kansen zullen ontstaan om het individuele leren van volwassenen herkenbaar en erkenbaar te maken. Dit is ingebed in de Deense strategie voor een leven lang leren (2007) en vastgelegd in de wet van augustus 2007. Daarmee wordt beoogd om enerzijds de participatiegraad van volwassenen in postinitieële leertrajecten en *inservicetraining* te verbeteren en anderzijds beter te kunnen inspelen op behoeften van de arbeidsmarkt. Deze ontwikkeling past bij het nationale beleid om EVC gemakkelijk toegankelijk te maken en is onder de aandacht van het publiek gebracht middels een brede PR-campagne.

#### **My Competence Portfolio (2007)**

In 2007 lanceerde het Deense ministerie van Onderwijs deze *My Competence Portfolio*. Het is een toegankelijke en simpele *online* tool voor individuen om kennis en vaardigheden te documenteren. In combinatie met de ontwikkelde diploma's voor eerder verworven competenties kan My Competence Portfolio gebruikt worden bij de inschrijving voor een opleiding in het voortgezet beroepsonderwijs. Ook kan het persoonlijke opleidingsplan hierop worden afgestemd of kan een werkzoekende het gebruiken in de zoektocht naar nieuw werk.

#### **2.4.7 Hervorming kwalificaties**

##### **Van kwalificaties naar een landelijk kwalificatieraamwerk (1997-2010)**

In Denemarken is al enkele jaren sprake van een raamwerk van kwalificaties die door heel het land worden erkend. Zo zijn opleidingen binnen het basisvolwassenenonderwijs (GVU) sinds 1997 wettelijk verplicht om de praktische en theoretische bekwaamheden van een deelnemer vast te stellen. In 2007 is wettelijk vastgelegd dat de bekwaamheden worden

vastgelegd gerelateerd aan de wettelijk vastgestelde kwalificatie, een individuele *kompetencevurdering*.

Aan de hand van dit document wordt een persoonlijk opleidingsprogramma samengesteld. Iedere student heeft zes jaar de tijd op dit plan te voltooien. Bijzonder aan het Deense stelsel is de afsluiting met een proeve van vakbekwaamheid (*svendeprove*), waardoor het getuigschrift hetzelfde civiel effect heeft als een diploma behaald in het reguliere onderwijs.<sup>9</sup> De kwalificatie-eisen in het basisvolwassenenonderwijs zijn dezelfde als in het reguliere onderwijs.

Vanaf 2007 wordt er gewerkt aan een landelijk kwalificatieraamwerk, dat moet leiden tot een aantal deelkwalificaties. Hierbij zijn onder andere de sociale partners betrokken, maar ook het Deense ministerie van Onderwijs, een aantal beroepsopleidingen en de raden voor voorbereidend en voortgezet beroepsonderwijs. Het raamwerk moet ook aansluiten op een Europees kwalificatieraamwerk. Dit raamwerk moet het onder andere mogelijk maken om deelkwalificaties te behalen en is vooral gericht op zwakkere studenten. Zij moeten in staat worden gesteld om bepaalde deelkwalificaties vast te leggen. Om dit te bewerkstelligen, wordt er in het nieuwe raamwerk een onderscheid gemaakt tussen kundigheid (*kvalifikationer*) en competenties (*kompetencer*) (Cort, 2007). Het raamwerk onderscheidt hierin verschillende stappen (*trin*).

## 2.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Denemarken

Een selectie van de instituties die staan beschreven in dit hoofdstuk zijn schematisch weergegeven in tabel 2.3. Hieruit blijkt dat de belangrijkste initiator van instituties met betrekking tot leven lang leren de overheid is. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt en de daar geldende dynamiek, focust de overheid op een toegankelijk systeem dat in staat is om maatwerk te leveren aan deelnemers. Daarom kiest de overheid voor een regierol en ontwikkelt zij het aanbod in nauwe samenwerking met sociale partners. Zo is de inzet van sociale partners op nationaal niveau cruciaal voor het ontwikkelen van de kwalificatiedossiers en het opzetten van fondsen voor deelname aan leven lang leren. De regie vanuit centraal niveau biedt voldoende ruimte voor afstemming op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de onderwijscommissies, terwijl op bedrijfsniveau sprake is van actief opleidingsbeleid. In het *flexicurity*-model wordt sociale zekerheid aan werkzoekenden geboden, maar het individu moet daarvoor zich, indien nodig, wel laten omscholen. De Deense situatie laat zich typeren als 'geven en nemen' op verschillende niveaus. De overheid investeert, maar eist ook dat de sociale partners financiële middelen beschikbaar stellen. Ook eist de overheid van werkzoekenden dat ze scholing gaan volgen. Veel bedrijven investeren in scholing en employability van werknemers. Uit de beschikbare informatie wordt niet duidelijk of de overheid ook eisen stelt aan het scholingsbeleid van bedrijven of dat sociale partners aanvullende initiatieven ontplooiën om een leven lang leren te stimuleren. Wel wordt aandacht besteed aan monitoring.

Het dynamische arbeidsmarktgerichte beleid vergt maatwerk van het onderwijs. De inbedding van EVC in het onderwijs ondersteunt individuele leerwegen en vragen uit het bedrijfsleven. De initiatieven rond loopbaanbegeleiding en de onderwijshervormingen laten zien dat de pragmatische aanpak gekoppeld is aan een stapsgewijze verbetering van de kwaliteit.

<sup>9</sup> Zie de rapportage *Scheiding van opleiden en examineren in Nederland en omliggende landen; Overzicht per land*. Het BVE-veld ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)).

Van 'oudsher' is de *financiering* vanuit de overheid gericht op deelnemers aan leven lang leren en de onderwijsinstellingen, terwijl de fondsvorming door de sociale partners aanvankelijk gericht was op de leerlingwezenopleidingen. De verschuiving die zichtbaar wordt, is dat de overheid meer investering van de sociale partners vraagt door – voor verdere ontwikkeling van het systeem – met cofinancieringsmodellen te werken. Sociale partners hebben dit verzoek opgevat en hun investeringen uitgebreid richting werkenden en algemene voorzieningen.

De *toegankelijkheid* voor leven lang leren is in Denemarken zeer uitgebreid. Niet alleen in onderwijs en trainingslocaties, maar ook binnen bedrijven. De hervorming van het VET-systeem vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs verder door maatwerk in het systeem beter mogelijk te maken. Tegelijkertijd zijn voor doelgroepen voorzieningen getroffen om de toegankelijkheid verder te vergroten. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende initiatieven om het leerlingwezen voor jongeren en allochtonen aantrekkelijker te maken, maar ook de voorzieningen die voor laagopgeleiden en allochtonen getroffen zijn. Om optimaal te profiteren van de toegankelijkheid spelen de loopbaanbegeleidingsdiensten een belangrijke rol.

*Erkenning* van verworven competenties is bij wet verankerd en soepel geregeld. De ontwikkeling van het kwalificatieraamwerk speelt niet alleen in op de Europese ontwikkelingen, maar is ook gericht op het leerproces in het onderwijs en bevat voorzieningen om aan laagopgeleiden deelcertificaten te kunnen verstrekken.

Het Deense beleid laat een pragmatische stapsgewijze aanpak zien waarin met behulp van een lerende beleidscyclus en in overleg met de betrokken actoren over de prioriteiten, gewerkt wordt aan deelname aan leven lang leren om de economische ontwikkeling te ondersteunen. De rechten en plichten en het systeem voor leven lang leren worden, indien nodig, ook wettelijk verankerd. Om prioriteiten vast te stellen wordt er gemonitord. In doelgerichte netwerken wordt aan de aanpak van hardnekkige problemen (leven lang leren in het mkb, voortijdig schoolverlaters, laagopgeleiden) gewerkt.

**Tabel 2.3** Overzicht initiatieven gericht op een leven lang leren in Denemarken<sup>10</sup>

		Initiatieven								
		<i>Fondsen (o.a. AER)</i>	<i>Strategie LLL (Ministerie van onderwijs)</i>	<i>Netwerken (Regionale netwerken)</i>	<i>Flexicurity (Beleid en sociale partners)</i>	<i>Cursus aanbod bedrijven (bedrijven en aanbieders)</i>	<i>Loopbaan- begeleiding Ministeries van onderwijs en arbeidsmarkt</i>	<i>EVC (Ministerie van Onderwijs)</i>	<i>Kwalificatie raamwerk EQF (Ministerie van Onderwijs)</i>	<i>My Competence Portfolio (Ministerie van Onderwijs)</i>
		Par. 2.1	Par. 2.2.6	Par. 2.2.1	Par. 2.2.1	Par. 2.2.3	Par. 2.2.5	Par. 2.2.6	Par. 2.2.7	Par. 2.2.6
<b>Financiering/ Erkenning/ Toegankelijkheid</b>		Financiering	Toe- gankelijkheid	Toe- gankelijkheid	Toe- gankelijkheid Financiering Erkenning	Toe- gankelijkheid	Toe- gankelijkheid	Erkenning Toe- gankelijkheid	Erkenning	Erkenning
<b>Niveaus:</b>										
Overheid										
Sector, regio's, lokaal, intermediairs										
Organi- satie	Arbeids- organisatie	+								
	Onderwijs- instellingen			+				+		
Individu	Werkende		+			+	+	+		+
	Werkzoekende		+	+	+		+	+		+

Groen: initiatief

Geel: uitvoeringsniveau

+: doelgroep

<sup>10</sup> Leeswijzer analyseschema: de instituties bevinden zich in de kolommen. In het Deense beleid is gekozen om de voornaamste initiatiefnemer over de jaren heen te vermelden. Dit zijn de instanties die onder verschillende namen uiteenlopende initiatieven inzetten. Daaronder wordt aangegeven of de institutie beoogt te sturen via de reguleringsmechanismen van de financiering, erkenning of toegankelijkheid. Lager in het schema wordt ingegaan op de diverse niveaus. Het niveau waarop de institutie is geïnitieerd, is groen gearceerd, terwijl het niveau waarop de institutie wordt uitgevoerd geel is gearceerd. Het niveau dat men door de institutie beoogt te beïnvloeden, is aangegeven met een plus ('+').



## 3 Leven lang leren in Engeland

### 3.1 Achtergronden bij leven lang leren Engeland

Het postinitiële leren in Engeland is door de overheid lange tijd benaderd met een *laisser faire* houding en derhalve overgelaten aan de vrijwilligheid van individuele bedrijven en individuen.<sup>11</sup> Ook de sociale partners namen het meestal niet mee in de cao-onderhandelingen. Tot op de dag van vandaag zijn werkgevers niet verplicht om hun werknemers te trainen. Toen in de jaren negentig echter bleek dat het vaardigheidsniveau van de inwoners van het Verenigd Koninkrijk veel lager was dan dat van vergelijkbare landen, besloot de regering zich actief met het (postinitiële) leren van haar inwoners te gaan bemoeien. Het te lage niveau van vaardigheden werd en wordt namelijk als een ernstige bedreiging gezien voor de concurrentiekracht en dus de welvaart van het land als geheel. Die bedreiging weerspiegelt zich onder andere in de kengetallen arbeidsmarkt (zie tabel 3.1). Anno 2010 is de arbeidsparticipatie van de gehele beroepsbevolking in het Verenigd Koninkrijk vergelijkbaar met de andere landen in deze studie. De arbeidsparticipatie van 15- tot 24-jarigen echter is relatief laag en de werkloosheid onder deze groep is relatief hoog.

**Tabel 3.1 Kengetallen arbeidsmarkt**

	<i>Denemarken</i>	<i>Duitsland</i>	<i>Frankrijk</i>	<i>VK</i>	<i>Nederland</i>
Bevolking (x 1.000)	5.517	80.967	61.059	60.734	16.223
Bevolking 15-64 (x 1.000)	3.592	53.763	39.813	40.318	8.443
Arbeidsparticipatie 15-64	75,7 %	70,9 %	64,2 %	69,9 %	77 %
Arbeidsparticipatie 15-24	77,8 %	74,8 %	69,6 %	48,4 %	68,0 %
Arbeidsparticipatie 55-64	57,5 %	56,2 %	38,9 %	57,5 %	55,1 %
Werkloosheidscijfer	6 %	7,5 %	9,5 %	7,6 %	3,4 %
Jeugdwerkloosheidscijfer (15-24)	11,2 %	10,4 %	23,3 %	19,1 %	6,6 %

Bron: LSF indicators.

De overheid heeft diverse programma's met bijbehorende fondsen opgezet (zie paragraaf 3.2) en de nodige veranderingen doorgevoerd in de bij het leren betrokken overheidsinstanties. De financiering van postinitieel onderwijs is de overheid vanaf 2005-2006 steeds verder gaan beperken tot het onderwijs aan bepaalde specifieke groepen, zoals mensen zonder NVQ ((National Vocational Qualification) niveau 2 kwalificatie. Ook richt de overheid haar financiering alleen op gebieden waarin de markt aantoonbaar faalt.

Een ander belangrijk aspect van het speelveld van het leren in het Verenigd Koninkrijk is de grote mate van decentralisatie. De 'landen' Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland zijn zeer autonoom op onderwijsgebied en bovendien is er binnen de 'landen' ook nog het nodige gedecentraliseerd naar lagere overheden en regio's. Als gevolg van de grote mate van decentralisatie en de grote invloed van de lokale organen op het postinitiële leren, is een zeer flexibel systeem ontstaan waarin volwassenen veel mogelijkheden hebben om (alsnog) hun vaardigheden op te vijzelen en kwalificaties te halen.

Hoewel deze rapportage zich richt op het postinitiële leren, is het onderscheid tussen het initiële en postinitiële leren in het Verenigd Koninkrijk moeilijk te maken omdat beide soorten onderwijs zeer sterk met elkaar verweven zijn. Dit is onder andere terug te zien bij de

<sup>11</sup> Het Verenigd Koninkrijk heeft geen officiële definitie voor het initiële beroepsonderwijs. Mede hierdoor is het niet eenvoudig onderscheid te maken tussen het postinitiële en het initiële (beroepsgerichte) leren.

aanbieders en de regulerende instanties: aanbieders bieden vaak beide soorten onderwijs aan en ook de instanties zijn daarom vaak bij al het onderwijs betrokken.

Verder wordt, vooral op het gebied van het postinitiële leren, veel gedaan door private partijen. Dit geldt voor het aanbieden van het onderwijs, maar ook voor examinering en assessments enzovoort. Aangezien de overheid de kwaliteit van het aanbod van deze partijen wil garanderen naar het publiek, zijn er diverse overheidsinstanties die toezicht houden op de bij het onderwijs betrokken (private) partijen. Dit gecombineerd met de eerder genoemde grote mate van decentralisatie heeft een bont gezelschap van controlerende en accrediterende organen opgeleverd (zie paragraaf 3.3.2).

Als gevolg van de vergaande autonomie op het gebied van het postinitiële leren, zijn er (soms grote) verschillen ontstaan tussen instanties en beleid in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Het valt buiten de *scope* van dit rapport om de vier 'landen' uitgebreid te behandelen. Analoog aan eerdere onderzoeken wordt Engeland als uitgangspunt genomen. De besproken organisaties hebben dus betrekking op Engeland, tenzij anders vermeldt.

## 3.2 Aanbieders van postinitieel leren

### **Bedrijven zelf via *in-company* trainingen**

Bedrijven hebben vaak mensen in dienst die zich *fulltime* met het opleiden van werknemers bezig houden of voor wie het opleiden van collega's deel uitmaakt van hun takenpakket en die er nog andere taken naast hebben. In 2005 bood 17% van de werkgevers aan minstens één van hun werknemers een training aan die leidde tot een NVQ.<sup>12</sup> 48% bood wel een training aan, maar die leidde niet tot een NVQ en 35% bood helemaal geen training aan.

### ***Private consultancies en training agencies***

Gespecialiseerde adviseurs of bureaus die worden ingehuurd door bedrijven of door lokale overheden om cursussen te geven.

### **Further education colleges (FECs)**

Deze colleges verzorgen zowel cursussen in het kader van het initiële als het postinitiële onderwijs. Ze ontvangen overheidsgelden voor het initiële onderwijs dat ze aanbieden en voor de postinitiële cursussen voor zover het cursussen betreft in de *priority areas* en voor *priority qualifications*. De FECs bieden zowel meer generieke cursussen als beroepsgerichte cursussen aan. Door beleidswijzigingen met betrekking tot de financiering van vervolgonderwijs aan volwassenen (zie Financiers) ontvangen de FECs steeds minder geld van de overheid. Deze tekorten zullen de colleges aanvullen door een steeds groter deel van de gemaakte kosten voor cursussen, advies en onderzoek bij de werkgevers in rekening te brengen.

### **Independent colleges**

Dit zijn gespecialiseerde beroepsgerichte opleidingen die bijvoorbeeld opleiden voor secretariële beroepen of beroepen in de gezondheidszorg. Maar ook taleninstituten vallen hier onder. Deze instellingen hoeven geen goedkeuring te vragen van de overheid, maar een deel is wel geaccrediteerd door diezelfde overheid.

---

<sup>12</sup> NVQ wordt besproken in paragraaf 3.4.4.

### **Higher Education Colleges en Universities (HE)**

Deze colleges en universiteiten ontvangen vaak overheidsfondsen en bieden zowel onderwijs aan dat gekenmerkt kan worden als initieel en als postinitieel afhankelijk van de cursusdeelnemer. Deze instellingen zijn behoorlijk vrij in wat ze aanbieden en welke *degrees* ze toekennen. Via het Higher Education Credit Framework for England en ECTS wordt geprobeerd deze degrees met elkaar te vergelijken. Voor mensen die op jonge leeftijd gestopt zijn met het volgen van onderwijs is het mogelijk om via zogenaamde *access courses* alsnog toegang te krijgen tot het hoger onderwijs. Deze cursussen worden door diverse partijen aangeboden en geaccrediteerd door het Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA).

### **Adult education colleges (AECs)**

Deze colleges verzorgen cursussen op vele gebieden, vaak betreft het meer algemene cursussen (ict, talen) en cursussen in de recreatieve sfeer. Waar het om cursussen gaat die vallen in de priority areas en die opleiden tot priority qualifications, kunnen de colleges er overheids gelden voor ontvangen.

### **Open University (OU)**

De OU biedt afstandsonderwijs aan in een breed scala aan cursussen: in totaal 570 *undergraduate* en *postgraduate* cursussen waarvan er iets meer dan 200 leiden tot een kwalificatie. Afhankelijk van de situatie van de cursusdeelnemer (woonplaats, inkomen, eerder behaalde kwalificaties en het niveau van de beoogde studie/kwalificatie) kan de deelnemer een vergoeding voor de gemaakte kosten krijgen. Volgens de OU zelf is het aanvragen van dergelijke vergoedingen een tijdrovende klus.<sup>13</sup>

## **3.3 Verankerde institutionele aspecten in Engeland**

### **3.3.1 Financiering**

#### **Werkgevers en werknemers**

Werkgevers, hoewel wettelijk nergens toe verplicht, betalen vrijwel alle trainingskosten. Omgerekend spenderen ze 39,6 miljard euro per jaar aan het trainen van hun personeel, inclusief de kosten van de door training verloren werkuren. In 2005 bedroegen de trainingsuitgaven 1,3% van de totale arbeidskosten (CVT survey 3) tegenover 3,6% in 1999. Werknemers betaalden amper 1% van de trainingskosten zelf. Door de bezuinigingen en de daarbij behorende beleidswijzigingen (zie paragraaf 3.1) zijn individuen die *niet* in de priority groups van de overheid vallen sinds 2005 hogere les gelden gaan betalen voor hun postinitiële leren. Deze bezuinigingen treffen vooral mensen die al een kwalificatie op *basic skill level 2* of hoger hebben. Als gevolg van deze bezuinigingen is de *private contribution* aan les gelden waar het niet-priority cursussen betreft al gestegen van 32,5% in 2006/2007 tot 42,5% in 2008/2009. Voor 2010-2011 verwacht de overheid een 50-50 verdeling tussen de *public* en *private fee contributions*. Onduidelijk is hoe de verdeling tussen werkgevers en werknemers van de private fee op dit moment is.

---

<sup>13</sup> <http://www.open.ac.uk/>

### **Skills Funding Agency (SFA, Agentschap ter financiering van de ontwikkeling van vaardigheden)<sup>1415</sup>**

Dit bureau financiert en reguleert het vervolgonderwijs en trainingen voor volwassenen – ter verbetering van het functioneren in de huidige baan, zoeken naar andere baan of promotie – in opdracht van en langs de beleidslijnen die zijn uitgezet door het DBIS in de Skills Investment Strategy. Het houdt bij de uitvoering rekening met de behoeften van bedrijven, gemeenten, regio's en sectorale en bedrijfstakorganisaties. Voor het nastreven van het belangrijkste doel – toegang bieden tot vaardigheidstrainingen aan individuen en bedrijven – is een budget van 4 miljard pond per jaar beschikbaar. Het SFA betaalt onder andere instituties als Train to Gain, de Adult Advancement and Career Service, en de direct learner service.

De onderwijsaanbieders die deze overheidsgelden ontvangen (zoals Further Education Colleges), worden steeds vaker afgerekend op het bereiken van gestelde doelstellingen als *retention and completion rates* in plaats van op basis van het aantal ingeschreven studenten of deelnemers.

### **Department of Work and Pensions (DWP, Verenigd Koninkrijk, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid)**

Dit Verenigd Koninkrijk-brede ministerie betaalt de trainingsprogramma's voor werklozen zoals Training for the Unemployed (TfU), maar ook de recente overheidsinitiatieven zoals de New Deal en de Work-based learning for Adults (WBLA). Bij de uitvoering van deze programma's en initiatieven werkt het DWP nauw samen met de autoriteiten in de 'landen'.

### **3.3.2 Wet- en regelgeving en overeenkomsten**

De wet- en regelgeving met betrekking tot het initiële en het postinitiële leren is divers en beperkt en er wordt nauwelijks een onderscheid gemaakt tussen initieel en postinitieel. De daadwerkelijke invulling wordt uiteindelijk overgelaten aan de lokale partijen (opleidingen, werkgevers, lokale overheden enzovoort) om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op de lokale behoeften. In diverse *White Papers* heeft de overheid aangegeven wat ze wil bereiken met betrekking tot de vaardigheden van de bevolking en op welke manier.<sup>16</sup> Dit betreft echter geen wetten. De insteek van de overheid is om de vraag naar het postinitiële leren te stimuleren via het aanbod. Door de kwaliteit van het leeraanbod te verhogen en het aanbod zo veel mogelijk af te (laten) afstemmen op de wensen van werkgevers en individuen, verwacht de overheid dat de vraag naar het postinitiële leren vanuit werkgevers en individuen vanzelf zal toenemen.

Cao's worden wel afgesloten, maar daarin worden zelden afspraken gemaakt over het opleiden van werknemers. Dit wordt vooral aan de individuele bedrijven overgelaten. Zoals in de inleiding genoemd, is de overheid zich in de laatste tien jaar meer gaan bemoeien met het opleiden van de beroepsbevolking. Dit heeft onder andere geleid tot het versterken van de rol van de Sector Skills Councils (SSCs) en hen verantwoordelijk te maken voor het verhogen van de investeringen van bedrijven in het trainen van hun personeel en de Skills Pledge.

<sup>14</sup> <http://skillsfundingagency.bis.gov.uk/>

<sup>15</sup> Het SFA bestaat pas sinds april 2010 en is een van de opvolgers van het Learning and Skills Council (LSC). De taken van het LSC gericht op onderwijs aan jongeren tot en met 19 jaar zijn per april 2010 overgegaan naar het Young People's Learning Agency (YPLA).

<sup>16</sup> Voorbeelden van deze White Papers gericht op het postinitiële leren zijn: *21st Century Skills: realising our potential* (2003). *Skills: Getting on in business, getting on at work* (2005). En: *Further Education: Raising skills, improving life chances* (2006).

### 3.3.3 Betrokken actoren

Aan het begin van de voorgaande paragraaf is vermeld dat de combinatie van vergaande decentralisatie van het postinitiële leren met het waarborgen van de kwaliteit van datzelfde leren heeft geleid tot een bont palet van controlerende en coördinerende instanties op diverse niveaus. Hieronder volgt een selectie van de meest relevante organen (*niet zijnde aanbieder of financier*).

#### **UK Commission for Employment and Skills (UKCES, Verenigd Koninkrijk-brede commissie voor werkgelegenheid en vaardigheden)<sup>17</sup>**

Deze commissie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beroepsstandaarden waarop de beroepskwalificaties worden gebaseerd. Ook is UKCES verantwoordelijk voor het maken van prognoses met betrekking tot de huidige en toekomstige vraag naar vaardigheden. Verder treedt deze commissie op als coördinerend orgaan voor de Sector Skills Councils (SSCs) op Verenigd Koninkrijk-niveau en verleent het vergunningen/erkenningen (*licensing*) aan Sector Skills bodies.

#### **Department for Business, Innovation and Skills (DBIS, Engels ministerie voor bedrijven, innovatie en vaardigheden)<sup>18</sup>**

Dit ministerie is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot beroepsonderwijs en vaardigheidstraining voor mensen van 19+.<sup>19</sup> Het DBIS richt zich onder andere op het identificeren van de vaardigheden op middelbaar en hoger niveau die in Engeland nodig zijn voor de toekomst om de productiviteit te verhogen en concurrerend te blijven. Bij deze identificatie maakt DBIS gebruik van de prognoses van UKCES en houdt onder andere rekening met de prioriteiten van de Regional Development Agencies (RDAs). Op basis van al deze informatie stelt DBIS de Skills Investment Strategy op die de basis vormt voor de financiering van vaardigheidstraining vanuit het SFA.

#### **Regional Development Agencies (RDAs, Engelse regionale ontwikkelingsbureaus)**

Engeland heeft negen van deze regionale bureaus die elk onder andere verantwoordelijk zijn voor het stellen van regionale prioriteiten en de doelen voor het verbeteren van het vaardighedenniveau in samenspraak met bedrijven, lokale overheden, universiteiten enzovoort. Daarnaast initiëren en financieren ze diverse programma's en projecten die helpen om deze prioriteiten en doelen te bereiken.

#### **Sector Skills Councils (SSCs, Sectorale Verenigd Koninkrijk-brede adviesraden met betrekking tot vaardigheden)**

Deze adviesraden zijn eigendom van en worden geleid door werkgevers per sector inclusief de publieke sector.<sup>20</sup> Tezamen vertegenwoordigen de SSCs 1,7 miljoen bedrijven en 90% van de beroepsbevolking. De SSCs vertegenwoordigen de belangen van de werkgevers met betrekking tot (beroeps)kwalificaties en vaardigheidstraining. Naast het goedkeuren van kwalificaties, verzamelen de SSCs arbeidsmarktgegevens zoals werkloosheidspercentages, vaardighedenniveaus en vaardigheidstekorten en brengen deze onder de aandacht bij

<sup>17</sup> De UKCES was voor 2008 bekend onder de naam Sector Skills Development Agency (SSDA).

<sup>18</sup> Dit ministerie bestaat in haar huidige vorm pas sinds juni 2009 en is ontstaan uit een fusie van het Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) en het Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform (DBERR).

<sup>19</sup> Het Department for Children, Schools and Families (DCSF, Engels ministerie voor kinderen, scholen en gezinnen) is verantwoordelijk voor het onderwijs en training van jongeren tot en met 19 jaar.

<sup>20</sup> Er zijn in totaal 23 SSCs, onder andere voor de gezondheidszorg, de bouwsector, de transportsector en de financiële sector (<http://www.sscalliance.org/home/home.aspx>).

relevante partijen. Daarnaast spelen de SSCs een belangrijke rol in de National Skills Academies en de Job Centre Plus Funding. De SSCs zijn verenigd in de Alliance of Sector Skills Councils die op Verenigd Koninkrijk-niveau de gezamenlijke werkgeversbelangen vertegenwoordigt op het hoogste overheidsniveau.

### **Office of Qualifications and Examinations Regulation (Ofqual, Bureau ter regulering van kwalificaties en examens)<sup>21</sup>**

Dit bureau heeft als taak ervoor te zorgen dat behaalde kwalificaties op de juiste manier worden gewaardeerd en geïnterpreteerd. Ook reguleert het de kwalificaties, examens en assessments in Engeland zowel in het initiële als in het postinitiële onderwijs (onder andere NVQs, beroepskwalificaties in het kader van het nieuwe QCF en the Diploma), maar niet voor het universitaire onderwijs. Daarnaast is het Ofqual een accreditatieorgaan en vanuit die functie stelt het regels op voor en controleert Ofqual de *private awarding bodies*.

### **Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted, vergelijkbaar met de Nederlandse Onderwijsinspectie)<sup>22</sup>**

Dit orgaan inspecteert onder andere het onderwijsaanbod en de prestaties van *colleges* en *learning and skills providers* in Engeland. Onderwijsaanbieders die goed presteren, krijgen te maken met een lichter regime dan degenen die het slecht doen. Deze kunnen rekenen op extra controle en ondersteuning vanuit Ofsted.

### **Qualification and Curriculum Development Agency (QCDA, Agentschap voor de ontwikkeling van kwalificaties en curricula)<sup>23</sup>**

Voor het initiële onderwijs in scholen en colleges ontwikkelt het QCDA de curricula, de assessments en de kwalificaties. Voor het postinitiële onderwijs ontwikkelt het QCDA samen met werkgevers de kwalificaties en het Qualifications and Credit Framework.<sup>24</sup>

### **Employment & Skills Boards (ESBs, Commissies voor werk en vaardigheden)**

Deze door werkgevers geleide commissies vertalen in sommige gebieden de nationale en regionale programma's zoals Skills for Growth en de Single Integrated Regional Strategy en de strategieën van de Sector Skills Councils naar de behoefte aan vaardigheden in de sectoren in hun gebied en de strategieën om die behoeften vervuld te krijgen.<sup>25</sup> De samenstelling en werkwijze van deze commissies verschilt sterk per gebied. Ze bepalen onder andere mede waar bepaalde vaardigheidsbudgetten van de SFA aan worden besteed in hun gebied (onderwijs, begeleiding en door wie). Daarnaast verzamelen deze commissies gegevens die laten zien of en in hoeverre bepaalde plannen en projecten geïmplementeerd en succesvol zijn. Vanuit deze expertise treden de commissies op als adviserend orgaan naar de SFA en lokale instanties.

---

<sup>21</sup> <http://www.ofqual.gov.uk/>

<sup>22</sup> <http://www.ofsted.gov.uk/>

<sup>23</sup> Het QCDA bestaat met deze naam en huidig (uitgekleed) takenpakket pas sinds juli 2009, daarvoor heette het Qualifications and Curriculum Authority (QCA). Een deel van de taken van de voormalige QCA liggen nu bij Ofqual.

<sup>24</sup> Het Qualifications and Credit Framework (QCF) is een systematiek in ontwikkeling die het mogelijk maakt dat mensen hun kwalificaties in kleine stappen behalen waarbij al het leren wordt erkend, inclusief training op het werk. In paragraaf 3.4.4 wordt nader ingegaan op het QCF.

<sup>25</sup> Croden, N & Simmonds, L. (2008). *Employment and Skills Boards: Current and potential role*. Leicester, UK: CFE.

### 3.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Engeland

De pluriformiteit in actoren die actief zijn op het speelveld van het postinitiële leren is ook terug te zien in de programma's, projecten en instrumenten die in de loop der jaren zijn ontwikkeld in Engeland. In deze paragraaf wordt een aantal programma's en een selectie van de bijbehorende projecten en instrumenten beschreven. De besproken programma's betreffen leven lang leren in het algemeen (paragraaf 3.4.1), leren door werklozen (paragraaf 3.4.2), veranderingen in het onderwijssysteem (paragraaf 3.2.3) en hervorming van het beroepskwalificatiesysteem (paragraaf 3.4.4). Sommige van deze programma's of delen ervan, grijpen in elkaar waardoor sommige zaken op enig moment slechts kort genoemd worden en een nadere uitleg elders in het hoofdstuk wordt gegeven.

#### 3.4.1 Vaardigheden voor het leven<sup>26</sup>

Dit programma is in 2001 gestart als reactie op de alarmerende cijfers over volwassenen met onvoldoende lees-, schrijf- en rekenvaardigheden vanuit het toenmalige ministerie voor Onderwijs en Werk (Department for Education and Employment, DfEE). Het doel van het programma is dan ook het verbeteren van deze vaardigheden onder volwassenen. Het programma bevat de volgende elementen:

- gratis cursussen in lezen, schrijven, rekenen en Engels voor anderstaligen;
- hulp bij andere cursussen gericht op het aanleren van basisvaardigheden;
- nieuwe curricula en examens;
- trainingen aan trainers van basisvaardigheden aan volwassenen;
- ondersteunend onderzoek en inspectie;
- intensieve reclamecampagne.

Onderzoek onder deelnemers in 2005 laat zien dat deelnemers aan cursussen uit dit programma een veel positievere houding hadden ten opzichte van leren, vaker fulltime doorleerden in een beroepsopleiding en meer verdienden dan de niet-deelnemers. Ook heeft het programma gezorgd voor een flinke toename in de deelname aan cursussen, zie tabel 3.2. Volgens de meest recente cijfers volgden in het studiejaar 2008-2009 iets meer dan 1,4 miljoen mensen een cursus die werd gefinancierd vanuit een van de Skills for Life projecten.<sup>27</sup>

**Tabel 3.2 Inschrijvingen van personen van 19 jaar en ouder in door de overheid gefinancierde cursussen, 2003-2007 (x 1.000)<sup>28</sup>**

	<i>2003-2004</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2006-2007</i>
	<i>FE</i>	<i>FE</i>	<i>FE, TTG, WBL</i>	<i>FE, TTG, WBL</i>
Skills for Life	210,7	257,8	302,7	350,9
Full level 2	162,6	172,8	323,3	470,4
Full level 3	122,0	125,3	235,8	242,1

FE - Further Education, TTG – Train to Gain, WBL – Work-based Learning.

<sup>26</sup> Skills for Life.

<sup>27</sup> Department for Business, Innovation and Skills, National statistics on post-16 education, learner participation and outcomes and level of highest qualification held, 17th December 2009.  
<http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000903/index.shtml>

<sup>28</sup> Bron: Learning and Skills Council, Statistical First Release ILR/SFR14, Further Education, Work-based Learning, Train To Gain and Adult and Community Learning - Learner Numbers in England: 2006-07, 18 December 2007

## **Trainen om te winnen<sup>29</sup>**

Een van de concrete projecten uit het Vaardigheden voor het leven programma is opgezet door de Engelse overheid en specifiek gericht op het verhogen van het kwalificatieniveau van (in eerste instantie) laaggekwalificeerde werknemers door de werkgevers te stimuleren om deze werknemers te trainen. Het project is gestart in 2006, als vervolg op eerder uitgevoerde pilots (Employment Training Pilots, ETPs) en wordt tegenwoordig beheerd door het SFA. Inmiddels vallen zowel trainingen op het gebied van basisvaardigheden tot en met trainingen op het gebied van leiderschap en management (hoger onderwijsniveau) onder dit project. Bedrijven van elke omvang en uit elke sector kunnen via een zogenaamde Business Link Adviser cursussen voor hun werknemers regelen.<sup>30</sup>

De adviseur bezoekt de werkgever ter plaatse en voert de volgende taken gratis uit:

- bepaalt samen met de werkgever welke vaardigheden het personeel in dit bedrijf nu en in de toekomst nodig heeft;
- stelt het trainingspakket samen;
- selecteert trainingsaanbieders die (indien gewenst) de training op het bedrijf zelf verzorgen;
- adviseert over de financiering van de training en zoekt uit van welke subsidies de werkgever gebruik kan maken;
- evalueert de training.

Bedrijven die al een relatie hebben met een bepaalde onderwijsinstelling of een trainingsaanbieder kunnen online nagaan of zij een contract hebben met de SFA. Zo ja, dan kunnen bedrijven via deze onderwijsinstelling of trainingsaanbieder gebruikmaken van de diensten en subsidies uit Train to Gain.

Afhankelijk van het niveau van de cursus of de cursusteelnemers en de omvang van het bedrijf worden de cursuskosten vergoed. Net als de loonkosten voor die uren dat werknemers een cursus volgen en dus niet kunnen werken. De vergoeding is hoger naarmate het kwalificatieniveau van de cursus of de werknemers lager is en de omvang van het bedrijf kleiner is. Vanaf medio 2008 zijn de vergoedingsregelingen verruimd, de voorwaarden versoepeld en de procedures vereenvoudigd om bedrijven tijdens de economische crisis te stimuleren in training te blijven investeren.<sup>31</sup>

Sinds de start van het programma in april 2006 tot en met medio 2009 zijn meer dan 1,4 miljoen cursussen gestart en 850.000 kwalificaties behaald. In het studiejaar 2008-2009 alleen al zijn 817.400 cursussen gestart en zijn er 543.100 cursussen succesvol afgerond.<sup>32</sup>

## **Vakbondsorganisatie voor leren en vaardigheden<sup>33</sup>**

Met financiële steun van de overheid heeft het overkoepelende vakbondsorgaan Trade Union Council (TUC) in 2006 een organisatie opgezet met de naam Unionlearn die als doel heeft de kansen van individuen op de arbeidsmarkt te vergroten door het aanbieden van leermogelijkheden. Een van de belangrijkste activiteiten van Unionlearn is het opleiden en accrediteren van de zogenaamde Union Learning Representatives (ULRs). ULRs zijn vakbondsleden die laaggekwalificeerde werknemers stimuleren om een training te volgen en

---

<sup>29</sup> Train to Gain (TTG).

<sup>30</sup> Voor bedrijven met meer dan 5.000 werknemers is een speciale dienst opgezet (National Employer Service, NES) om deze bedrijven te helpen bij de ontwikkeling van hun hele personeelsbestand via advies en financiële ondersteuning. <http://nationalempleyersonline.org.uk/>

<sup>31</sup> [http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home\\_train\\_to\\_gain](http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home_train_to_gain)

<sup>32</sup> Department for Business, Innovation and Skills, National statistics on post-16 education, learner participation and outcomes and level of highest qualification held, 17th December 2009, <http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000903/index.shtml>

<sup>33</sup> Unionlearn.



middelbaar en hoger gekwalificeerden ondersteunen bij het onderhouden en ontwikkelen van hun vaardigheden. De opleiding en accreditatie van de ULRs wordt betaald uit een speciaal overheidsfonds (Union Learning Fund). In tabel 3.3 staat een overzicht van het huidige takenpakket van ULRs. De meer dan 23.000 ULRs (2009) hielpen in de periode medio 2009-medio 2010 gemiddeld 44 collega's.

**Tabel 3.3 Overzicht takenpakket ULRs**

<b>Activiteit</b>	<b>%</b>
Biedt informatie en advies aan collega's	94,2
Verschaft toegang tot fondsen	48,5
Organiseert cursussen of ondersteunt daarbij	76,7
Werft nieuwe vakbondsleden of helpt daarbij	74,3
Voert een leerbehoeftepeiling uit	53,2
Ontmoet en netwerkt met ULRs die op andere werkplekken werkzaam zijn	79,3

Bron: Union Learning Representatives Factsheet, 21 juni 2010, [www.unionlearn.org.uk/skillsinfo](http://www.unionlearn.org.uk/skillsinfo).

ULRs zijn ook betrokken bij het maken van afspraken tussen werkgevers en vakbonden over het trainen van werknemers, die bijvoorbeeld worden vastgelegd in een *learning agreement* of een *skills pledge*.<sup>34</sup> Tussen het voorjaar van 2008 en het voorjaar van 2009 zijn er bijvoorbeeld 210 van dergelijke learning agreements afgesloten, die betrekking hadden op 1.613 werkgevers. En 225 skills pledges die betrekking hadden op 6.717 bedrijfsvestigingen. Tussen de introductie van de ULR in 1999 en 2009 zijn er al meer dan 23.000 ULRs opgeleid. Tussen april 2008 en maart 2009 volgden meer dan 220.000 werknemers een cursus met steun van Unionlearn. Bij de helft van deze mensen betrof het ook financiële steun uit het fonds van Unionlearn. De ULRs worden als zeer succesvol beschouwd omdat ze een grote bijdrage leveren aan het vergroten van het bewustzijn over trainingsmogelijkheden onder werknemers en werkgevers en de stijging van trainingsdeelname onder werknemers.<sup>35</sup>

### **University for Industry en Learndirect**

In 1998 richtte de overheid de University for Industry (Ufi) op met het specifieke doel om met behulp van de nieuwste technologieën het leren en ontwikkelen van vaardigheden te verspreiden. Het Ufi treedt op als een makelaar tussen aanbieders en vragers op het gebied van leren en heeft in 2000 Learndirect gelanceerd. Learndirect is een organisatie waar zowel individuen als bedrijven terecht kunnen voor cursussen die tot door bedrijven erkende kwalificaties leiden. Het aanbod bestaat uit algemene cursussen zoals Engels en wiskunde en beroepsgerichte cursussen die leiden tot een NVQ. Alle cursussen worden via internet aangeboden en kunnen dus thuis of op het werk worden gevolgd of in een van de 650 Learndirectcentra, waar ook begeleiding beschikbaar is.<sup>36</sup> Voordat mensen aan een cursus beginnen, wordt eerst gekeken wat ze al kunnen en waarom ze een bepaalde cursus willen volgen. Hierop volgt een advies zodat cursisten geen dingen leren die ze al kunnen. Ook wordt in de centra gekeken of de cursist voor een van de subsidies in aanmerking komt. Cursisten die niet naar de centra willen of kunnen komen, kunnen een subsidiecalculator raadplegen en begeleiding krijgen via telefoon en e-mail. Naast het online cursusaanbod

<sup>34</sup> Een learning agreement is een overeenkomst tussen een werkgever en de vakbond waarin onder andere de rechten en plichten rond de toegang van leren en training formeel worden geregeld. Een skills pledge is een publieke belofte die een werkgever en de vakbond samen doen om al het personeel in het bedrijf zodanig te trainen dat iedereen minimaal een Level 2 kwalificatie haalt.

<sup>35</sup> Union impact on learning and skills – August 2009, <http://www.unionlearn.org.uk/policy/index.cfm?mins=52>

<sup>36</sup> Dit is het aantal Learndirectcentra in Engeland en Wales tezamen gedurende het studiejaar 2008/2009. Dit aantal is afgenomen in de loop der jaren door bezuinigingen bij de University for Industry.

biedt de website van Learndirect ook allerlei informatie en tools aan voor het zoeken van een baan, trainen van een sollicitatiegesprek, het bereiken van een promotie et cetera.<sup>37</sup>

Learndirect is succesvol in het aantrekken van cursisten die nog geen Level 2-kwalificatie hebben en die al lange tijd uit het leerproces zijn. In het studiejaar 2008/2009 stonden 247.000 cursisten ingeschreven, waarvan driekwart op dat moment lager dan Level 2 was opgeleid. Sinds het ontstaan heeft Learndirect zelfs 2,69 miljoen cursisten gehad waarvan tweederde in de drie jaren voorafgaand aan hun cursus niets aan leren had gedaan. Echter, volgens een onderzoek door de *House of Commons* waarin is gekeken naar de prestaties tot en met studiejaar 2004-2005, schiet Learndirect op de volgende punten tekort:

- De helft van de cursisten behaalt de voorafgestelde leerdoelen.
- Een klein deel van de cursisten leert door om een volledige Level 2-kwalificatie te halen.
- Ufi besteedt bijna een derde van het budget aan marketing- en managementkosten.
- Werkgevers, vooral het mkb, weten Learndirect nauwelijks te vinden.
- Ufi blijkt nauwelijks in staat om (via verkoop van cursusmateriaal enzovoort) zelf fondsen te genereren, terwijl het zelfvoorzienend moet zijn. Tegenover de 930 miljoen pond aan overheidsfondsen die Ufi en Learndirect ontvingen sinds de oprichting, haalde zij zelf 12 miljoen pond op.

In reactie op dit rapport voerde Ufi bij Learndirect diverse bezuinigingen door, waardoor de marketing- en managementkosten gedaald zijn, maar ook het aantal Learndirectcentra is teruggelopen. Ook heeft zij ingezet op meer registratie van de prestaties van cursisten, want dit blijkt met online cursisten lastiger te realiseren dan bij klaslokaalgebaseerd onderwijs.<sup>38</sup>

### **Studiebeurs voor volwassenen<sup>39</sup>**

Personen vanaf 19 jaar die een voltijds studie volgen die hen hun eerste volledige Level 2- of 3-kwalificatie oplevert, kunnen deze beurs aanvragen. Het bedrag tot maximaal 30 pond per week en maximaal 1000 pond per jaar is bedoeld om studiekosten zoals reiskosten, studiematerialen enzovoort van te betalen. Zo worden de financiële drempels om weer te gaan studeren verlaagd. Aanvragers mogen niet meer verdienen dan een bepaald bruto inkomen en ook geen werkloosheidsuitkering of bijstandsuitkering ontvangen.

### **Leningen ter ontwikkeling van de loopbaan<sup>40</sup>**

De leningen ter ontwikkeling van de loopbaan worden bij participerende banken afgesloten. De rente wordt door de overheid betaald tot en met een maand na afronden van de cursus/studie, daarna begint de lener met aflossen en rente betalen. De leningen zijn beschikbaar voor iedereen van 18 jaar en ouder, wonend in het Verenigd Koninkrijk en met de intentie om na afronding van de cursus/studie in het Verenigd Koninkrijk of in de EU/EEA<sup>41</sup> te werken. De lening kan variëren van 300 tot maximaal 10.000 pond. De cursus/studie die wordt gevolgd, moet de lener verder helpen in zijn of haar carrière, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een kwalificatie te leiden. De lening kan worden gebruikt om de lesgelden te betalen; tot maximaal 80% of 100% als de lener op dit moment werkloos is, maar mag ook voor boeken, reiskosten, kinderopvang, kosten voor

---

<sup>37</sup> <http://www.learndirect.co.uk/>

<sup>38</sup> House of Commons Committee of Public Accounts (2006). *Extending access to learning through technology: Ufi and the Learndirect service*. London: The Stationary Office Limited.

<sup>39</sup> Adult Learning Grant (ALG).

<sup>40</sup> Professional and Career Development loans.

<sup>41</sup> EEA = European Economic Area

levensonderhoud (wanneer iemand minder dan 30 uur werkt of werkloos is) gebruikt worden.<sup>42</sup>

### **Het vaardighedenabonnement/toegangsrecht<sup>43</sup>**

Deze *pilot* in Engeland is een vrijwel volledig op internet gebaseerde dienst om volwassenen (minimaal 19 jaar) te helpen bij het leren. Via de website worden diverse instrumenten aangeboden op de volgende terreinen:

- hulp bij het bepalen van de vaardighedenbehoefte:
  - loopbaanadvies;
  - Qualifications Calculator: berekent het huidige kwalificatieniveau;
  - Skills Diagnostic Tool: modules waarmee iemand meer leert over zijn/haar huidige vaardigheden;
  - functieprofielen: om te bepalen wat voor werk iemand wil en welke vaardigheden daar dan voor nodig zijn;
- vinden van een geschikte cursus en eventuele financiering;
- hulp bij het inschrijven voor de gekozen cursus;
- opbouwen van een online portfolio van leerresultaten (met verificatie van de opleider) en additionele vaardigheden en interesses;
- budgettool waarin bijgehouden kan worden wat er aan de cursus is uitgegeven, inclusief bijdragen door de overheid.

### **Leerrekeningen voor volwassenen<sup>44</sup>**

Het principe van leerrekeningen is verre van nieuw in het Verenigd Koninkrijk. Echter een eerder Verenigd Koninkrijk-breed systeem van individuele leerrekeningen is in 2001 ten onder gegaan. Niet door gebrek aan succes, maar door fraude. Daarna hebben diverse 'landen' regionale kleinere projecten opgezet om nieuwe, betere vormen uit te proberen. Een van de pilots is de leerrekening voor volwassenen (Adult Learner Accounts, ALAs). Deze pilot liep in East Midlands Region en South East Region van augustus 2007 tot juli 2009 en is betaald door de Learning and Skills Council (LSC). Een ALA is een virtuele rekening waarvan de houder via afschriften te zien krijgt welke cursussen er zijn gevolgd en hoeveel ervoor betaald is en door wie (overheid, individu). Ook zijn uitgebreide informatie-, advies- en begeleidingsmogelijkheden aan de ALA gekoppeld die rekeninghouders kunnen benaderen via een *callcenter* of internet om op die manier de beste cursus en opleider te kiezen. Er waren 4.000 ALA's beschikbaar gedurende de hele looptijd van de pilot en het project was gericht op mensen die al een Level 2-kwalificatie hadden en een kwalificatie op Level 3 wilden bereiken.

Men wilde de volgende drie doelen bereiken met dit instrument:

- het aanbod van beschikbare onderwijsaanbieders met Level 3-cursussen vergroten zodat meer individuen een Level 3-kwalificatie bereiken;
- toegang tot informatie, advies en begeleiding vergroten zodat lerenden een betere leerkeuze kunnen maken;
- bewustzijn onder lerenden vergroten hoeveel zijzelf en de overheid en werkgever bijdragen aan hun leerproces.

<sup>42</sup> [http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/AdultLearning/FinancialHelpForAdultLearners/CareerDevelopmentLoans/DG\\_10033237](http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/AdultLearning/FinancialHelpForAdultLearners/CareerDevelopmentLoans/DG_10033237)

<sup>43</sup> Skills Account.

<sup>44</sup> Adult learner accounts. Bron: Johnson, Claire, Usher, T. & Hilage, J. (2009). *Evaluation of the Adult Learner Account Trials: Year 1 Quantitative Report*. Coventry: Learning and Skills Council.

Vooraf had men bedacht dat de rekeninghouder het volgende traject zou doorlopen: bewustwording van het bestaan van de ALA door publiciteit (LearnDirect, opleiders, marketingcampagne), een ALA aanvragen, met behulp van de beschikbare informatie, advies en begeleiding een cursus uitzoeken en een opleidingsaanbieder, betalen van de cursus via de ALA, de opleiding volgen, bankafschriften krijgen, cursus afronden en eventueel opnieuw een advies voor een opleiding op Level 4 krijgen.

De praktijk verliep anders omdat de ALA later dan gepland van start ging. Hierdoor konden de opleidingsaanbieders potentiële kandidaten niet voor de start van de cursus benaderen met informatie. Vaak werden mensen die al een Level 3-cursus volgden door de opleider geïnformeerd over het ALA waardoor zij het aanvroegen. Het gevolg van deze omgekeerde route is dat van de ongeveer 3.500 ALAs die aangevraagd zijn, een kwart van de rekeninghouders in het evaluatieonderzoek aangaf geen rekening te hebben of het niet zeker te weten. Ook is er relatief weinig gebruikgemaakt van de beschikbare informatie-, advies- en begeleidingsdiensten. Het bleek niet eenvoudig voor de 'verkopers' van de ALA om aan volwassenen duidelijk te maken welke voordelen de ALA nu eigenlijk bood. Dit heeft onder andere te maken met het virtuele karakter van het instrument met alleen de bankafschriften als tastbaar bewijs. Ook heeft lang niet iedereen de informatie-, advies- en begeleidingsdienst nodig.

Op basis van een evaluatie van het eerste jaar van de pilot bleek dat de eerste twee doelstellingen niet gehaald zijn: volwassen studenten met een ALA ervoeren niet meer keuze of meer aanbod of maakten meer gebruik van begeleiding dan hun medestudenten zonder ALA. Wel waren ALA-studenten veel beter op de hoogte van de kosten van hun opleiding, zodat de derde doelstelling wel is behaald.

### **Individuele leerrekeningen<sup>45</sup>**

Een ander vergelijkbaar project is gehouden in de regio's Kent en South East England. De lokale overheid heeft daar de non-profit organisatie Individual Learning Company opdracht gegeven om 40.000 Individual Learning Accounts (ILAs) uit te geven binnen een periode van achttien maanden. Deze ILAs bestaan uit papieren vouchers van verschillende waardes met een totaalwaarde van 150 pond. De ontvanger moet zelf minimaal 25 pond bijleggen wanneer de vouchers worden ingewisseld bij geregistreerde aanbieders voor een cursus. De registratie-eisen voor de aanbieders zijn veel minder streng dan gebruikelijk. Dat maakt het mogelijk dat relatief kleinere aanbieders zich ook als aanbieder konden registreren. Ook was het mogelijk om de vouchers van verschillende ILA-houders bij elkaar te leggen en een cursus op maat voor een groep in te kopen. Van deze mogelijkheid is ook gebruikgemaakt. Iedereen van 19 jaar of ouder kan zich aanmelden voor een ILA, ongeacht het huidige niveau van de persoon of het type cursus/opleiding dat men wil bekostigen met behulp van de ILA. Binnen de regio's kunnen de overheden echter het gebruik van de ILAs wel afstemmen op lokale prioriteiten. Functiegerichte cursussen die worden voorgeschreven door een werkgever, zijn uitgesloten van ILA-financiering. Diverse intermediairs zoals onderwijsaanbieders, belangengroepen en netwerken voor informatie, advies en begeleiding, hebben de ILA actief gepromoot. Aanvragers melden zich bij een callcenter om zich te registreren waarna ze een informatiepakket met de vouchers kregen opgestuurd. Uit een eerste evaluatie bleek dat 31% van de ILA-houders dankzij de ILA een training volgde en voor nog eens 48% was de ILA het laatste zetje dat ze nodig hadden om het plan om een cursus te volgen daadwerkelijk om te zetten in deelname aan een cursus. Van de ILA-houders maakte 91% de aangeschafte cursus ook daadwerkelijk af. Een dergelijk

---

<sup>45</sup> Individual Learning Accounts (ILAs).

percentage is beduidend hoger dan wat doorgaans wordt behaald met vergelijkbare met overheidsgeld gefinancierde programma's. Gemiddeld stortte een ILA-houder of diens werkgever 191 pond zelf op de rekening.<sup>46</sup>

### 3.4.2 Flexible New Deal-programme

In Engeland wordt middels diverse programma's aandacht besteed aan het verhogen van de deelname van leven lang leren door werklozen om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verhogen. Het Flexible New Deal-programme is er één van en is gestart in oktober 2009. Het programma richt zich vooral op de minst bevoorrechte werklozen en bouwt voort op de voorgaande New Deal-programme's die aan het einde van de jaren negentig zijn gestart en als zeer succesvol worden beschouwd. In 2008 besteedde de overheid 5 miljard pond minder aan werkloosheid dan in 1997. Alle activiteiten gericht op het leren door werklozen en dus ook dit programma, vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie voor Werk en Pensioenen (Department for Work and Pensions, DWP). Het programma wordt uitgevoerd door een netwerk van lokale partners met daarin werkgevers, lokale overheden, trainingaanbieders, *career services* enzovoort en wordt gecoördineerd door Jobcentre Plus. Het programma bevat zaken als:

- training aanbieden die de beroepsvaardigheden verbetert;
- begeleiding en advies bieden bij het zoeken naar werk;
- bieden van subsidies, onder andere in de vorm van gesubsidieerde plaatsingen;
- financiële maatregelen:
  - belastingaftrek voor werkenden en de kosten van kinderopvang voor werkenden;
  - sancties voor het niet voldoende meewerken aan het vinden van werk en het volgen van trainingen (vooral voor jongeren).

Deelname aan het programma is verplicht voor mensen van 18-24 jaar die zes maanden of langer een werkloosheidsuitkering ontvangen en voor mensen van 25 jaar of ouder die langer dan achttien maanden een werkloosheidsuitkering ontvangen. Doen deze mensen niet mee, dan worden ze op hun uitkering gekort. Werklozen kunnen in overleg met hun Jobcentre Plus adviseur vrijwillig aan het programma deelnemen.<sup>47</sup> De aanbieders van het Flexibele New Deal-programme zijn laagdrempelig doordat ze fysiek door het hele Verenigd Koninkrijk verspreid zitten, maar ook doordat werklozen veel zaken telefonisch en per internet kunnen regelen.

Het trainen van werklozen (Training for the unemployed, TfU) is niet specifiek een taak van de Further Education Colleges, maar 7% van alle studenten die aan een door de overheid betaalde cursus deelnamen, waren werkloos. De kosten van het onderwijs aan deze groep werkloze FE-studenten wordt geschat op 144,5 miljoen euro per jaar en worden vrijwel geheel door de overheid opgebracht, aangezien werklozen zelf nauwelijks voor dit onderwijs hoeven te betalen. Bepaalde delen van de New Deal-programma's worden uitgevoerd door de FE-colleges die daar dan ook geld voor krijgen.

### 3.4.3 Veranderingen in het onderwijssysteem

#### Foundation degrees (FDs)

De *Foundation degree* is een beroepsgeoriënteerde kwalificatie die direct onder het niveau van de *Bachelor's degree* ligt en dient als opstap naar een *full degree* speciaal voor mensen met een niet-traditionele academische achtergrond. De FDs zijn in 2001 ontworpen en

<sup>46</sup> Cedefop (2009). Individual learning accounts, Panorama series: 163, Luxembourg.

<sup>47</sup> Naast het Flexible New Deal-programme zijn er ook New Deal-programmes voor specifieke groepen zoals werklozen met een beperking, werkloze alleenstaande ouders en werklozen van 50 jaar en ouder.

geïntroduceerd in overleg met werkgevers om nieuwe routes richting het hoger onderwijs te creëren en parttime studeren mogelijk te maken voor werkenden.

De vorm waarin een FD-studie wordt aangeboden, is flexibel en verschilt per sector. Zo geeft de bouw er de voorkeur aan dat hun mensen aaneengesloten blokken tijd opnemen voor het volgen van colleges enzovoort, terwijl in de gezondheidszorg, met veel wisselende diensten, de FD-studenten vooral afstandsonderwijs volgen. In het FD-programma is veel aandacht voor het geven van informatie, advies en begeleiding zodat studenten optimaal gebruik kunnen maken van de flexibiliteit van het programma.

Het aantal Foundation degrees is sinds 2001 gestegen tot 20.800 verschillende degrees. De eerste FDs waren vooral gericht op die beroepskwalificaties waaraan in 2001 het grootste gebrek was op de arbeidsmarkt. In 2007-2008 studeerden 72.000 personen voor een van de FDs. Men streeft naar 100.000 FD-studenten in 2010-2011. Het aantal FDs zal vermoedelijk nog verder toenemen sinds de *Further Education* instellingen het recht hebben gekregen om zelf ook FDs op te zetten.

#### **3.4.4 Hervormingsprogramma beroepskwalificaties Verenigd Koninkrijk-breed<sup>48</sup>**

Door het gedecentraliseerde aanbod van opleidingen en cursussen en het toezicht daarop door private awarding bodies is er een oerwoud aan kwalificaties ontstaan en een zeer traag en inflexibel accreditatieproces. Omdat accreditatie een voorwaarde is voor het ontvangen van overheidsfinanciering, werken onderwijsaanbieders vrijwel uitsluitend volgens de kwalificatiestructuur. Dit staat het aanbieden van passend postinitieel onderwijs soms in de weg omdat het voor lang niet iedereen zinvol of nuttig is om het leren af te stemmen op het behalen van een kwalificatie.

Een ander groot nadeel van het huidige kwalificatiesysteem is dat het niet eenvoudig is om met eerder behaalde beroepskwalificaties of delen daarvan aan een (andere) opleiding te beginnen door een gebrek aan uniformiteit en overdraagbaarheid. Nog lastiger is het om zichtbaar te maken wat men al werkenderwijs heeft geleerd. Men is zich ervan bewust dat dit remmend kan werken op het postinitieel leren en daarom is men in het Verenigd Koninkrijk al jaren bezig om een waarderingssystematiek te ontwerpen. Deze eerste initiatieven waren per 'land' georganiseerd en in Engeland zette men het National Qualifications Framework (NQF) op. In deze systematiek worden alleen volledige kwalificaties vastgelegd die aan bepaalde statutaire voorwaarden voldoen. Als gevolg van deze eisen vallen alle deelkwalificaties en veel andere volledige kwalificaties buiten deze systematiek. Ook wordt het volledige *Higher Education (Higher Education Colleges en Universities)* buiten beschouwing gelaten.

In 2002 is vanuit de overheid van het Verenigd Koninkrijk een hervormingsprogramma gestart dat het hele beroepskwalificatiesysteem op de schop neemt. Een van de onderdelen van dit hervormingsprogramma is het creëren van één overkoepelend Qualifications and Credit Framework (QCF) dat in het hele Verenigd Koninkrijk gebruikt wordt.

#### **Kwalificatie- en studiepuntensystematiek<sup>49</sup>**

Het beoogde QCF dat in het hele Verenigd Koninkrijk moet worden toegepast, wordt gemodelleerd naar het al bestaande QCF van Schotland en naar het European Qualifications Framework (EFQ) in het kader van *Life Long Learning*. Wanneer het QCF in alle vier de 'landen' gerealiseerd is, is het mogelijk om kwalificaties te stapelen en mee te nemen zowel binnen als tussen de vier 'landen'. 2010 was een transitiejaar voor het QCF omdat het SFA

<sup>48</sup> Vocational Qualification Reform Programme UK-wide.

<sup>49</sup> Qualifications and Credit Framework (QCF).

bezig is om alle beroepskwalificaties uit het bestaande NQF om te zetten naar kwalificaties volgens het nieuwe QCF. Dit proces moet eind 2010 zijn afgerond.

In het Qualifications and Credit Framework worden beroepskwalificaties ingedeeld in een van de negen moeilijkheidsniveaus (Entry level tot en met Level 8). Daarnaast worden kwalificaties via hun titel onderverdeeld in drie categorieën die aangeven hoe omvangrijk de kwalificatie is en hoeveel studietijd ervoor nodig is om de gehele kwalificatie te behalen. De titels zijn *Award*, *Certificate* en *Diploma*, waarbij een Award-kwalificatie het kleinst is qua omvang en een Diploma-kwalificatie het grootst. De meeste kwalificaties zijn opgebouwd uit *units*. Aan elke unit wordt een aantal *credits* toegekend, waarbij één credit staat voor tien studie-uren. De kwalificaties zijn in overleg met de werkgevers samengesteld en daardoor worden ze erkend door werkgevers, kunnen ze eenvoudig worden meegenomen naar andere werkgevers en zijn de kwalificaties relevant voor de bedrijfstak of het beroep.

Ter ondersteuning van het QCA zijn de volgende instrumenten ontwikkeld:

- National Database of Accredited Qualifications (NDAQ)  
In deze database kan worden gezocht naar beschikbare kwalificaties per bedrijfstak of per beroep die zijn geaccrediteerd door Ofqual (Engeland) en de instanties in Wales en Noord-Ierland.
- National course directory  
In deze database kan worden gezocht waar en in welke vorm (*parttime/fulltime/flexible en classroom/distance learning/work based/online based*) een bepaalde kwalificatie over een onderwerp behaald kan worden.
- Personal Learning Record  
De behaalde units, kwalificaties en credits worden per student online bijgehouden in een Personal Learning Record dat in het najaar 2010 beschikbaar komt. De student kan derden toegang geven tot dit online overzicht zodat werkgevers, loopbaanadviseurs, Jobcentre Pluscoaches enzovoort de leerhistorie van de student kunnen bekijken.
- Recognition of prior learning assessment  
De onderwijsaanbieder kan een dergelijk assessment uitvoeren bij de student en zo eerder opgedane ervaring belonen met het toekennen van een unit uit een kwalificatie en de bijbehorende credits.<sup>50</sup>

Werkgevers krijgen in dit nieuwe QCF de mogelijkheid om het geleerde op de werkplaats om te zetten in een kwalificatie als het geleerde aan de gestelde eisen voldoet. Begin 2008 ontvingen bedrijven als McDonald's en Network Rail deze accreditatiebevoegdheid.

Om het nieuwe systeem begrijpbaar en hanteerbaar te houden, probeert men het aantal kwalificaties te beperken. Dit heeft echter als potentieel nadeel dat dit de onderwijsaanbieders beperkt in hun mogelijkheden om cursussen op maat aan te bieden omdat deze, bij een beperkter aantal kwalificaties, lastiger daaronder te plaatsen zijn en er dus geen overheidsgeld voor ontvangen zal worden.

De vele onafhankelijke private awarding bodies kunnen de ontwikkeling van een Verenigd Koninkrijk-breed QCF frustreren omdat de manier waarop zij de units definiëren en waarden openbaar gemaakt moet worden. Deze kennis wordt door de awarding bodies echter als hun intellectuele bezit beschouwd en zal niet zonder slag of stoot worden vrijgegeven.

---

<sup>50</sup> Skills Funding Agency (2010). *Vocational Qualifications Fact Sheet – for information: What learners need to know about the Qualifications and Credit Framework*. Coventry: SFA.

### **Centra voor Vocational Excellence<sup>51</sup>**

In nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en werkgelegenheidspartners zijn eind 2001 de Centra of Vocational Excellence (COVE) opgericht. Deze centra bieden beroepsonderwijs aan in een bepaald specialisme gericht op het bereiken van een hoog vaardigheidsniveau (Level 3 en hoger). Het specialisme van sommige COVEs is heel breed zoals het COVE Business & Management en soms heel smal zoals bij het COVE voor Biotechnologie. De COVEs zijn verspreid door heel Engeland en zijn gevestigd als een departement in FECs. Begin 2006 waren er 400 COVEs opgezet. De eerste evaluatiestudies (2003) lieten zien dat werkgevers over het algemeen tevreden waren over de centra wat betreft flexibiliteit (ook qua openingstijden), het aanbieden van trainingen op maat van een goede kwaliteit voor een redelijke prijs, het gespecialiseerde personeel en de kwaliteit van de materialen en voorzieningen. Echter, uit latere studies (2004-2005) bleek dat COVEs weinig cursussen op Level 3 aanbieden en dus onvoldoende bijdragen aan het bereiken van het beoogde hoge vaardigheidsniveau. Verder zijn er problemen ontstaan rond de zeggenschap door de groeiende invloed van de SSCs en door het feit dat COVE-beleid soms strijdig was met ander beleid. Rond de financiering zijn ook problemen ontstaan doordat werkgevers soms slechts delen van een opleiding wilden betalen waardoor studenten geen volledige kwalificatie konden behalen.

### **Nationale beroepskwalificaties (NVQ)<sup>52</sup>**

Via dit kwalificatiesysteem is het mogelijk om de competenties van werknemers zichtbaar te maken die zij hebben verworven via hun werk en niet via cursussen/opleidingen. Dit zichtbaar maken gebeurt via assessments. Afhankelijk van het niveau en de hoeveelheid aanwezige competenties kan een kwalificatie geheel of gedeeltelijk worden toegekend. De standaarden voor deze kwalificaties zijn vastgesteld door het betreffende SSC. Een nadeel van het NVQ-systeem is dat het alleen vaardigheden erkent die passen binnen bestaande kwalificatiestructuren. Dit wordt mede veroorzaakt door het bekostigingssysteem in het onderwijs dat volledig op het systeem van nationale standaarden is afgestemd: valt een cursus niet binnen dat systeem, dan krijgt een opleiding er zeker geen overheidsgeld voor. In Engeland is het project Recognising and Recording Progress and Achievement in Non-accredited Learning (Erkennen en vastleggen van vooruitgang en resultaten van niet-geaccrediteerd leren, RARPA) als pilot gelanceerd om dit probleem te ondervangen.

### **Erkennen en vastleggen van vooruitgang en resultaten van niet-geaccrediteerd leren (RARPA)<sup>53</sup>**

Dit pilotproject is gestart in april 2003 en duurde tot juli 2004. Aan het volledige pilotproject namen 22 aanbieders van volwassenenonderwijs deel. Daarnaast probeerde een grotere groep aanbieders bepaalde delen van de pilot uit. Het project bestond uit vijf elementen:

- 1 doelen die passen bij de lerende of de groep lerenden;
- 2 een assessment om ieders uitgangspunt te bepalen;
- 3 identificatie van passende en uitdagende leerdoelen die gedurende het traject kunnen worden aangepast;
- 4 regelmatige terugkoppeling van de leerprogressie naar de lerende door middel van assessments, tutor feedback en zelfreflecties;

<sup>51</sup> Centres of Vocational Excellence (COVEs).

<sup>52</sup> National Vocational Qualifications (NVQ).

<sup>53</sup> Recognising and Recording Progress and Achievement in Non-accredited Learning.



5. eindevaluatie van het programma door zelf assessment van de lerende, een assessment van de tutor en overzichten van de vooruitgang geboekt tijdens het hele traject afgezet tegen de vooraf gestelde leerdoelen.

De resultaten van deze pilot waren positief: de implementatie werd breed gesteund en de medewerkers van de onderwijsaanbieders waren enthousiast. De RARPA-systematiek droeg bij aan het behalen van de gestelde leerdoelen en bleek flexibel genoeg om in veel programma's toegepast te kunnen worden. Ook bleek de pilot een aanjager voor het herzien van kwaliteit managementsystemen. Als pijnpunten kwamen naar voren dat de RARPA-systematiek veel vraagt van de medewerkers werkzaam bij de onderwijsaanbieders en dat men vreesde voor een aanzienlijke papierberg en bureaucratie. Gebaseerd op de resultaten van de pilot, besloot de overheid dat RARPA een valide instrument is om leerresultaten te erkennen en vast te leggen als andere instrumenten zoals kwalificaties tekort schieten. Echter, door de eerdergenoemde bezuinigingen vanaf 2005 daalde het aantal volwassen studenten waardoor RARPA niet veel meer is gebruikt.

### 3.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Engeland

Een selectie van de instituties die staan beschreven in dit hoofdstuk zijn schematisch weergegeven in tabel 3.4. Hieruit blijkt dat de belangrijkste initiators van instituties met betrekking tot het leven lang leren de overheden op het 'land'-niveau zijn en de vakbonden. Het daadwerkelijk operationaliseren van de instituties wordt vaak uitbesteed aan speciaal daarvoor opgezette organisaties. Deze nieuwe organisaties maken dan vervolgens weer gebruik van al bestaande organisaties op lokaal niveau die dicht bij het individu staan. Bij enkele initiatieven worden de arbeidsorganisaties (de werkgevers) en de onderwijsinstellingen (de onderwijsaanbieders) betrokken bij de uitvoering. Echter, in de meeste initiatieven wordt het individu rechtstreeks benaderd waarbij het internet een belangrijke rol speelt. Vakbonden richten hun initiatieven vrijwel uitsluitend op werkenden, terwijl de door de overheid geïnitieerde initiatieven vaak op zowel werkenden als degenen zonder werk gericht zijn en soms uitsluitend op hen die geen werk hebben. Bij diverse initiatieven is een belangrijke rol weggelegd voor persoonlijke begeleiding van het individu en soms ook de werkgever. De begeleiding richt zich op het inventariseren van wat het individu al kan, wat de leerbehoeften zijn en via welke weg deze behoefte het beste vervuld kan worden.

Leven lang leren in het Verenigd Koninkrijk lijkt met zijn vele initiatieven en de evaluaties daarvan, via *trial and error* tot stand te komen. Opmerkelijk daarbij is het bestaan van een *level-playing field* waarop veel commerciële organisaties hun cursussen en trainingen aanbieden. Ook is er met de inzet van Union Learning Representatives een opmerkelijke rol voor de vakcentrale weggelegd.

Zoals we in dit hoofdstuk lieten zien, zijn er in Engeland verschillende initiatieven ontwikkeld die zich richten op de *financiering* van het leven lang leren. Daarbij speelde met name het programma Vaardigheden voor het leven een belangrijke rol. De initiatieven zijn vooral gericht op de werknemers en werkzoekenden. Maar naast vouchers, leningen, studiebeurzen en subsidies voor werknemers kunnen ook werkgevers rekenen op financiële steun. De *toegankelijkheid* van het leven lang leren lijkt in Engeland goed gewaarborgd. Vooral het grote aantal private aanbieders valt op. Niet alleen de overheid, maar ook de vakbonden proberen de toegankelijkheid te vergroten door het inzetten van vakbondsleden die als Union Learning Representatives andere werknemers informatie of advies geven met

betrekking tot het volgen van cursussen en trainingen. Ook is geprobeerd de toegankelijkheid tot e-learning te vergroten via een website en ondersteunende Learnirectcentra en het aanbieden van individuele leerrekeningen. Daarnaast heeft de Engelse overheid de toegankelijkheid tot het leven lang leren vergroot door het verstrekken van individuele leerrekeningen en het New Deal-programme gericht op langdurig werklozen.

*De erkenning* van leven lang leren is in belangrijke mate geregeld via accreditaties en kwalificaties. Deze accreditatiesystemen borgen de kwaliteit van de gevolgde opleidingen. Dit vergroot in principe zowel de transparantie van de opleidingenmarkt als de transparantie op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren is in het gehele Verenigd Koninkrijk het aan het European Qualification Framework gerelateerde Qualification and Credit Framework ontwikkeld. Vanwege het open karakter van de Engelse markt voor leven lang leren met een groot aantal aanbieders van opleidingen en trainingen, is een dergelijk kwalificatieraamwerk dat door het erkennen van de kwaliteit van de gevolgde opleiding ook de via leven lang leren verworven kwalificaties van arbeidskrachten erkent, van groot belang voor de transparantie van de opleidings- en arbeidsmarkt. Het is echter een zeer lastige opdracht.

Zoals gezegd kenmerkt het door de Engelse overheid gevoerde leven lang leren beleid zich door uiteenlopende initiatieven. Deze initiatieven zijn duidelijk gericht op het corrigeren van het marktfalen van de open opleidingsmarkt, zoals de tekortschietende transparantie op de opleidingsmarkt die zich weerspiegelt op de arbeidsmarkt en het ontbreken van financiële middelen om de opleidingen te bekostigen wanneer deze niet door de werkgever worden betaald.

**Tabel 3.4** Overzicht initiatieven gericht op een leven lang in Engeland<sup>54</sup>

		Initiatieven							
		<i>Train to Gain</i>	<i>Unionlearn</i>	<i>University for Industry &amp; Learndirect</i>	<i>Skills Account</i>	<i>Individual Learning Account (en voorgangers)</i>	<i>Flexible New Deal-programme</i>	<i>Foundation Degrees</i>	<i>Qualifications and Credit Framework</i>
		Trainen om te winnen Par. 3.4.1	Vakbonds-organisatie voor leren en vaardigheden Par. 3.4.1	Makelaar tussen onderwijsvragers (bedrijf, individu) en -aanbieders Par. 3.4.1	Vaardigheden-abonnement/toegangsrecht Par. 3.4.1	Individueel opleidingsbudget Par. 3.442.1	Programma voor werkzoekenden/werklozen Par. 3.4.2	Nieuw type diploma's Par. 3.4.3	Kwalificatie- en studiepunten-systematiek Par. 3.4.4
<b>Financiering/Erkenning/ Toegankelijkheid:</b>		Toe-gankelijkheid, financiering	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid	Toe-gankelijkheid, erkenning	Financiering	Toegankelijkheid, financiering	Erkenning Toe-gankelijkheid	Erkenning Toe-gankelijkheid
<b>Niveaus:</b>									
Overheid: UK									
Overheid: Engeland		Ministerie O&O/SFA		Ministerie O&O/SFA		Lokale overheid	Ministerie voor werkgelegenheid		Ministerie O&O/SFA
Sector, regio, intermediairs		Business Link Adviser	Vakbonden Union Learn Representatives	Ufi/learndirect	Internet	Individual Learning Company	Jobcentre Plus	Vakbonden Union Learn Representatives	Awarding bodies
Organisatie	Arbeidsorganisatie	+	+					+	
	Onderwijsinstellingen								
Individu	Werkende	+	+	+	+			+	+
	Werkzoekende			+	+	+	+		+

Groen: initiatief  
Geel: uitvoeringsniveau  
+: doelgroep

<sup>54</sup> Leeswijzer analyseschema: de instituties bevinden zich in de kolommen waarbij eerst de originele naam gegeven wordt, gevolgd door de Nederlandse vertaling. Daaronder wordt aangegeven of de institutie beoogt te sturen via de reguleringsmechanismen van de financiering, erkenning of toegankelijkheid. Lager in het schema wordt ingegaan op de diverse niveaus. Het niveau waarop de institutie is geïnitieerd, is groen gearceerd, terwijl het niveau waarop de institutie wordt uitgevoerd geel is gearceerd. Het niveau dat men door de institutie beoogt te beïnvloeden, is aangegeven met een plus ('+').



## 4 Leven lang leren in Frankrijk

### 4.1 Achtergronden bij leven lang leren in Frankrijk

Het postinitiële leren in Frankrijk speelt zich af op een open her-, bij- en nascholingsmarkt die nauwelijks gelieerd is aan het initiële beroepsonderwijs op de lycées en de leerlingwezenopleidingen (CFA's). Terwijl het ministerie van Onderwijs verantwoordelijk is voor het initiële leren, draagt het ministerie van Werkgelegenheid de verantwoordelijkheid voor continue beroepsgerichte training (CVET). Sociale partners en regio's spelen een belangrijke rol bij het opstellen van regelingen en plannen voor scholing in de regio. Toegang tot scholing is afhankelijk van het opleidingsniveau van de werkende, de arbeidsmarktsector en de omvang van het bedrijf, terwijl de subsidieregelingen complex blijken. Beleidsprioriteiten zijn het verbeteren van afstemming van een continu systeem van scholing op de behoeften van bedrijven en het bieden van meer 'tweede kansen' op het behalen van een startkwalificatie aan deelnemers en loopbaanontwikkelingcontracten. De kengetallen van de arbeidsmarkt (zie tabel 4.1) in Frankrijk laten zien dat de arbeidsparticipatie relatief laag en de werkloosheid relatief hoog zijn. De arbeidsparticipatie van ouderen (55 tot 64 jaar oud) en de jeugdwerkloosheid vallen extra op en zijn respectievelijk de laagste en de hoogste in vergelijking met de andere landen in deze studie.

**Tabel 4.1 Kengetallen arbeidsmarkt**

	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	VK	Nederland
Bevolking (x 1.000)	5.517	80.967	61.059	60.734	16.223
Bevolking 15-64 (x 1.000)	3.592	53.763	39.813	40.318	8.443
Arbeidsparticipatie 15-64	75,7 %	70,9 %	64,2 %	69,9 %	77 %
Arbeidsparticipatie 15-24	77,8 %	74,8 %	69,6 %	48,4 %	68,0 %
Arbeidsparticipatie 55-64	57,5 %	56,2 %	38,9 %	57,5 %	55,1 %
Werkloosheidscijfer	6 %	7,5 %	9,5 %	7,6 %	3,4 %
Jeugdwerkloosheidscijf. (15-24)	11,2 %	10,4 %	23,3 %	19,1 %	6,6 %

Bron: LSF indicators.

In het kader van leven lang leren zijn de volgende probleemanalyse en speerpunten in de overeenkomst van belang:

- Het eerste probleem is dat de arbeidsparticipatie van werknemers ouder dan 55 jaar in Frankrijk met 37% erg laag is.<sup>55</sup> Het beleid is erop gericht de employability van werknemers te versterken, vooral bij de doelgroep tussen 55 en 64 jaar oud. Het beleid richt zich op:
  - herziening van de pensioenen (wetten van 1993 en 2003);
  - introductie van een plan voor oudere werknemers in 2006 waardoor tijdelijke contracten legaal mogelijk worden.
- Het tweede probleem is het steeds sneller veranderen van de vereiste competenties. Acties gericht op een versnelde ontwikkeling van competenties zijn:
  - het ontwikkelen van een wet die individuele werknemers het recht geeft op training;
  - introductie van een mid-loopbaan-assessment gericht op ontwikkeling.

<sup>55</sup> Recente cijfers melden een percentage van bijna 39%, zie tabel 4.1

- Het ontwikkelen van ADECs (Action de développement des emplois et des compétences) gericht op het ontwikkelen van vaardigheden en competenties om de mobiliteit van werknemers te verbeteren.
- Een derde probleem is dat er ongelijkheid bestaat in de toegang tot training en dat het fondssysteem voor training te complex is. Het doel is het trainingssysteem te verbeteren zodat dat meer overeenkomt met de behoeften van bedrijven.
  - In 2008 is een hervorming van het trainingssysteem gelanceerd.

Niet in deze interprofessionele overeenkomst opgenomen, is een vierde aandachtspunt; dat van de hoge jeugdwerkloosheid van ruim 23%. Dit maatschappelijk probleem heeft ook betrekking op sociale inclusie, namelijk dat van de gemarginaliseerde groepen in de buitenwijken (*banlieues*) van de grote steden.

## 4.2 Aanbieders van postinitieel leren in Frankrijk

De aanbieders van postinitiële leertrajecten kunnen de deelnemers nationaal erkende diploma's, certificaten of getuigschriften van deelname toekennen. Aanbieders op de scholingsmarkt kunnen zich registreren bij een overheidsinstelling. De belangrijkste aanbieders zijn:

- Vanuit het ministerie van Onderwijs:
  - GRETA (Groupements d'Établissements), dit zijn samenwerkende instellingen die gebruikmaken van gebouwen en inrichting van lycées.
  - CNES (Centre National d'Enseignement à Distance) oftewel het nationale centrum voor afstandsonderwijs.
- Andere ministeries – zoals Landbouw en Economische Zaken – bieden vanuit hun eigen instellingen en de Kamers van Koophandel scholing aan.<sup>56</sup>
- De regio's verzorgen via AFPA (Association National pour la Formation Professionnelle des Adultes) scholing zoals dat in hun regionale plannen middels prioriteitsstelling is vastgelegd.
- Scholen zoals lycées en CFA's (Centre Formation Apprentis, de centra voor het leerlingwezen).
- Agefiph (Association pour la gestion de la formation et l'insertion des personnes handicapées, fonds en management voor integratie van gehandicapten werkenden) verzorgt aangepaste trajecten voor gehandicapten.
- Acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, nationaal agentschap voor sociale cohesie en gelijke kansen) verzorgt trajecten voor eerste en tweede generatie immigranten.
- Private aanbieders zoals de CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers).

In de context van het postinitiële beroepsonderwijs is een korte toelichting op het initiële beroepsonderwijs van belang. Het Franse initiële beroepsonderwijs heeft in het verleden te kampen gehad met een relatief negatief imago. Maar vanaf 1990 is deze situatie verbeterd met de introductie van technische en beroepsgerichte *Baccalauréats* en de ontwikkeling van de beroepskolom voor technisch hoger onderwijs. De *lycées professionnels* bieden gedifferentieerde uitstroombmogelijkheden met een Certificat d'Aptitude professionnelle

<sup>56</sup> Landbouw heeft 838 lycées agricoles, 152 centres de formation pour apprentis, 343 centres de formation professionnelle, 19 établissements d'enseignement supérieur. <http://www.portea.fr/etablissements.html#c400>

(CAP) met 200 specialisaties, een Brevet d'études professionnels (BEP) met vier stromen of een *Baccalauréat professionnel* met 75 specialisaties. Het moderniseren van het leerlingwezen is met kracht ingezet en het streven is om in 2009 500.000 deelnemers in deze trajecten te behalen. Het percentage voortijdig schoolverlaters is sinds 1980 gehalveerd, maar met 17% nog steeds hoog. In het beroepsonderwijs wordt gewerkt aan het verbeteren van de relatie tussen school en werk, het verbeteren van de employability van afgestudeerden en het leveren van een bijdrage aan het probleem van massawerkloosheid. Opvallend zijn ook twee recente initiatieven.<sup>57</sup> Het eerste initiatief betreft het omdopen van de *lycées professionnels* tot *lycées des métiers* (vakscholen) waarin de voorbereiding op verschillende diploma's geboden wordt (CAP, BEP, Baccalauréat professionnel, *mention complémentaire*, BTS, *licence professionnelle*). Het tweede initiatief betreft een regeling waarin leerlingen vanaf hun 14<sup>de</sup> jaar de mogelijkheid krijgen om leerlingwezenopleidingen te volgen.<sup>58</sup>

### **4.3 Verankerde institutionele aspecten in Frankrijk**

#### **4.3.1 Actoren op centraal en regionaal niveau**

Vanuit de staat betaalt het ministerie van Werkgelegenheid mee aan bepaalde initiatieven voor werkzoekenden en werkenden. Daarnaast houdt de staat de verantwoordelijkheid voor de beroepsopleiding van specifieke groepen (gevangenen, gehandicapten, functioneel analfabeten en allochtonen).

In principe zijn de 26 regionale raden verantwoordelijk voor de postinitiële scholing en trainingen van jongeren en volwassenen. De staat heeft zich gecommitteerd dat op regionaal niveau voldoende bronnen beschikbaar zijn om de verantwoordelijkheden die op regionaal niveau zijn neergelegd ook uit te kunnen voeren. De bijdragen uit de leerlingwezenbelasting, betaald door de bedrijven, worden aan de regio ter beschikking gesteld zonder dat deze gelden gealloceerd zijn. De regio's ontwikkelen met hun partners plannen en stellen prioriteiten voor de besteding van het beschikbare geld.

#### **4.3.2 Wet- en regelgeving en overeenkomsten**

In de afgelopen jaren zijn diverse wetten aangenomen die een leven lang leren faciliteren. Een aantal van deze wetten heeft een indirecte werking; zij zijn vooral gericht op gelijke rechten.

---

<sup>57</sup> <http://www.education.gouv.fr/cid215/le-lycee.html>

<sup>58</sup> <http://www.afpa.fr/l-afpa/afpascope/details/article/une-nouvelle-loi-sur-lalternance.html>

**Tabel 4.2 Belangrijkste wetten in Frankrijk**

<b>Datum</b>	<b>Inhoud</b>
Wet 1-7-2011	Nieuwe wet op alterneren leren en werken (Loi sur l'alternance).
Wet 13-2-2008	Hervorming van de publieke werkgelegenheidsdiensten.
Wet van 2-2-2007 en 19-2-2007	Medewerkers in de publieke sector krijgen vergelijkbare rechten als in de private sector: recht op individuele training, loopbaanontwikkelingsperiode, verlof voor EVC en assessment.
Wet 23-3-2006	Gelijke rechten op betaling voor mannen en vrouwen. Om trainers te stimuleren om gemengde groepen te gaan trainen en de opname van vrouwen en meisjes in beroepsgerichte trainingen verbeteren.
Wet 23-4-2005	Gericht op beroepsgerichte initiële trajecten.
Wet van 11-2-2005	Gelijke rechten voor gehandicapten zodat de toegang tot (post)initieel onderwijs verbeterd wordt.
Wet van 18-1-2005	Sociale cohesie verbeteren door de status van en de bijdrage aan het leerlingwezen te verbeteren.
Wet van 4-5-2004	Gericht op leven lang leren met het recht op training (DIF) en loopbaanontwikkelingscontracten en -tijd.
Wet 17-1-2002	Wet op sociale modernisering gericht op training en EVC.

Voor deze studie zijn de belangrijkste wetten:

### **Wet op sociale modernisering gericht op training en EVC**

Sinds 2002 is er een hervorming van het beroepsgerichte trainingssysteem ingezet. In de sociale moderniseringswet 17 januari 2002 is onder andere vastgelegd dat werknemers het recht hebben op EVC en training.

### **Loi de la formation professionnelle tout au long de la vie (Wet op professionele scholing gedurende het hele leven)**

De sociale moderniseringswet is verder uitgewerkt in de Interprofessional Agreement van 5 december 2003 waarin sociale partners werk en onderwijs dichter bij elkaar brachten. Dit resulteerde in de wet van 4 mei 2004 waarin werknemers het recht krijgen op minimaal 20 uur training die ze mogen opsparen tot maximaal 120 uur in zes jaar (Droit Individuel de Formation, Individueel recht op scholing). Doel van de wet is een kader te ontwikkelen waarin alle werknemers een actieve rol kunnen innemen in hun scholing. Naast dit recht zijn in de wet onder andere het scholingsverlof (*congé de formation*), loopbaanontwikkelingscontracten en -tijd, de onderhandeling over scholing, de financiële regels, het leerlingwezen en het toezicht op de uitvoering van de wet geregeld. Daarnaast is in de herfst van 2004 een overeenkomst tussen overheid en sociale partners gesloten voor een professionaliseringscontract voor werkzoekenden.

### **De la formation professionnelle tout au long de la vie, Code du travail, article 18**

Een uitwerking van de wet in artikel 18 betreft de positionering en verantwoordelijkheid van de sociale partners. Zij maken gezamenlijke afspraken over continue beroepsgerichte training en werven gezamenlijk fondsen waaruit onder andere trainingsinitiatieven voor werkzoekenden en werkenden (in de publieke en private sector en zelfstandigen) betaald worden.<sup>59</sup> Voor werkenden met een vaste aanstelling is het minimum van de bijdrage gesteld op 1,6%. Voor werkenden met een tijdelijk contract dat niet uitloopt op een vaste aanstelling is de onkostenvergoeding op 10% van het totale bruto salaris gesteld. Daarnaast

<sup>59</sup>

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=2094576A6AFAA9FF689E623E2D1BA2E4.tpdjo14v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000006651489&dateTexte=20101007&categorieLien=id#](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=2094576A6AFAA9FF689E623E2D1BA2E4.tpdjo14v_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000006651489&dateTexte=20101007&categorieLien=id#)



participeren de sociale partners in de besturen van de CFA en de fondsen die daarvoor geworven en beheerd worden.

### **Gelijke kansen**

Daarnaast is het recht op gelijke kansen vastgelegd in diverse wetten gericht op sociale cohesie (2005), gehandicapten (2005) en vrouwen (2006). Met name de wet gericht op sociale cohesie (2005) is van belang omdat hierin de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de leerlingwezenopleidingen verder geregeld worden. Hierin is het recht op gelijke kansen vastgelegd door grote bedrijven met meer dan 250 werknemers te verplichten om een minimaal percentage van de werknemers jonger dan 26 te rekruteren als leerlingen. Indien zij hieraan niet voldoen, moeten zij een leerlingwezenbelasting van 0,6% in plaats van 0,5% betalen. Een hervorming waaraan gewerkt wordt – en die dus ook nog ter discussie staat – is het verzoek van de sociale partners aan de overheid om een jaar opleiding van werknemers zonder formele kwalificatie te financieren. Recent is deze wet aangevuld met een Nouvelle Loi sur alternance waarin het alternerend werken en leren is geregeld.<sup>60</sup> Deze wet regelt dat jongeren vanaf 14 jaar een leerlingwezenopleiding kunnen gaan volgen met een vaste of een tijdelijke aanstelling. Bovendien verleent de wet met de *carte étudiant des métiers* status aan de leerling. Daarnaast heeft de wet ook betrekking op werkgevers en werknemers die te maken hebben met seizoensarbeid.

### **Agence National d'emploi**

De hervorming van de publieke diensten gericht op werkgelegenheid (2008) bracht de netwerken van de arbeidsbureaus (Agence National d'emploi) – die gefinancierd worden uit publieke middelen en de uitkeringsinstantie ASSEDIC, die het beheer had namens de sociale partners – onder een dak.

### **Interprofessionele overeenkomst Modernisatie arbeidsmarkt**

In januari 2008 is een nieuwe interprofessionele overeenkomst getekend gericht op de modernisatie van de arbeidsmarkt door de sociale partners. Doel van deze overeenkomst is de ontwikkelingen die in 2002 en 2004 zijn ingezet, te versnellen. Het ingezette systeem blijkt te complex en moet worden hervormd. De belangrijkste acties zijn gericht op individuen en hun carrières, ongeacht hun status.

### **Validation des acquis de l'expérience**

Erkenning van verworven competenties (*Validation des acquis de l'expérience*) is vanaf 22 juli 1992 bij wet mogelijk. Aanvankelijk had de wet betrekking op alle kwalificaties die door de ministeries van Onderwijs en Landbouw toegekend werden. Onder invloed van Europees beleid zijn de condities waaronder VAE mogelijk is uitgebreid naar alle landelijk erkende certificaten die in het RNCP zijn opgenomen. Dit is vastgelegd in de wet op de sociale modernisering van 17 januari 2002. Deze wet stelt dat iedere persoon die minstens drie jaar werkervaring of vrijwilligerswerk verricht, op basis van zijn of haar ervaringen een deel of het geheel van het in het register vastgelegde certificaten kan verwerven. Dit kan betrekking hebben op diploma's, een graad of certificaten. Inmiddels is de aanpak gericht op het invoeren van een kwalificatieregister en het flexibiliseren van het systeem voor verworven competenties.

---

<sup>60</sup> <http://www.afpa.fr/l-afpa/afpascope/details/article/une-nouvelle-loi-sur-lalternance.html>

## 4.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren in Frankrijk

### 4.4.1 Nationaal niveau

Het verbeteren van de verbinding tussen VET en de arbeidsmarkt is in Frankrijk op verschillende niveaus geregeld. De sociale partners participeren in het overleg op interprofessioneel niveau, op het niveau van de branches en op het niveau van de ondernemingen.

- De overeenkomsten die op interprofessioneel niveau getekend worden, vormen de kern van de ingezette hervormingen van beroepsgerichte training en worden omgezet in wetten en regelingen.
- De diploma's en certificaten worden door de staat vastgesteld na consultatie van de sociale partners.
- De sociale partners hebben een actieve rol in de organisaties die beroepsgerichte training en instructie reguleren en managen.
- Ministeries en sociale partners participeren in de nationale certificatie commissie (Commission National de la certification professionnelle).
- Vertegenwoordigers van de regionale raden komen bijeen in de Nationale raad voor beroepsgericht leven lang leren (CNFPLV).

De Nationale Raad voor beroepsgericht leven lang leren speelt een rol in de coördinatie van de actoren op een nationaal niveau en geeft haar opinie op wetgeving en regelgeving gericht op leven lang leren en leerlingwezen. De partners managen het netwerk van AFPA<sup>61</sup> en houden toezicht op examencommissies en trainingsinstituten. Als managers van het systeem van werkloosheidsuitkeringen hebben zij tevens de taak om te focussen op passende programma's voor werklozen die een goede kans op de arbeidsmarkt bieden.

### 4.4.2 Leren in de regio's

Vanaf 1983 zijn er diverse wetten gericht op decentralisatie doorgevoerd. Doel van de decentralisatie is het afstemmen van het formele, officiële proces van beslissingen nemen en het realiseren van effectief management dat past bij de lokale realiteit. De 26 regio's zijn, onder de hoede van het ministerie van Werkgelegenheid, verantwoordelijk voor de beroepsopleiding en training van jonge werklozen en volwassenen. Sinds 1970 maken de sociale partners gezamenlijke afspraken en beleid over continue beroepsgerichte training. Dat heeft geleid tot een variatie aan trainingsinitiatieven voor zelfstandigen, werkzoekenden en werkenden in de publieke en private sectoren. Vanaf die tijd worden fondsen geworven en is er overleg over kwalificaties en certificaten. Daarnaast participeren de sociale partners in de besturen van de CFA en de fondsen die daarvoor geworven en beheerd worden.<sup>62</sup> De regionale raden hebben de bevoegdheid om aanpassingen toe te passen op leerlingwezenprogramma's, beroepsgerichte trainingen te bieden en in samenwerking met de staat training aan werkzoekenden passend bij de lokale behoeften te bieden. De regionale raden onderhouden contacten met netwerken van bedrijven en stellen prioriteiten vast en regionale plannen op.

Een belangrijke partner van de regionale raden is AFPA (Association National pour la Formation Professionnelle des Adultes), het scholings- en voorlichtingsinstituut in de regio. AFPA bestaat al 60 jaar en heeft 186 scholingslocaties. Naast een veelheid aan trajecten verleent het AFPA ook diensten aan branches, bedrijven en individuen. Het bepalen van

<sup>61</sup> AFPA (Association National pour la Formation Professionnelle des Adultes) stelt regionale scholingsplannen op, op basis van prioriteitsstelling.

<sup>62</sup> CFA's (Centre Formation Apprentis) zijn de centra voor het leerlingwezen.

scholingsbehoeften en het ontwikkelen van scholingsplannen, maar ook verandertrajecten en werving en selectie en begeleidingstrajecten behoren tot het aanbod.

#### **Docenten volwassenenonderwijs**

Vanaf 1995 worden docenten speciaal voor het volwassenenonderwijs opgeleid in 24 AFPA-trainingcentra en 10 bevoegde centra. In de Franse situatie is dit uniek, omdat het hier om trainers gaat die geen academische bevoegdheid hebben en de training vooral gericht is op de overdracht van vaardigheden. Het is een aanvulling op de bestaande vakgeoriënteerde programma's en de voorlichtingsactiviteiten. Daarnaast is het diploma een erkenning van een behoefte van professionals die in hun werk vooral (korte) trainingssessies plannen, verzorgen en begeleiden en ontwikkelen.

#### **4.4.3 Lokaal leren**

Ook op lokaal niveau worden initiatieven ontwikkeld. Een voorbeeld is de school voor tweede kans onderwijs in Marseille (zie ook onderstaand kader) die draait vanaf 1995. Inmiddels zijn er in heel Frankrijk veertien van dit type scholen opgericht. De resultaten zijn positief te noemen. De partijen streven ernaar een deel van de *apprenticeships*belasting te kunnen inzetten voor het oprichten van dergelijke scholen.

Daarnaast is het streven om werkenden en werkzoekenden op lokaal niveau beter te informeren. Daartoe zijn op lokaal niveau initiatieven ontwikkeld die ondergebracht worden in zo genoemde *Maison d'emploi* (werkhuizen).

#### **Project E2C<sup>63</sup>**

De school voor tweedekansonderwijs in Marseille is gericht op het voorkomen van (sociale) exclusie. De gemeente Marseille heeft samen met de regionale en departementale raden en de Kamer van Koophandel het project opgezet. Doelgroep zijn de 4.000 jongeren in de regio die jaarlijks zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Zij worden geselecteerd op motivatie en krijgen maatwerktrajecten aangeboden. De duur van de trajecten is afhankelijk (van de voortgang) van de deelnemers met een gemiddelde van zeven maanden. De trajecten worden voor kleine groepen en samen met het bedrijfsleven verzorgd. De deelnemers zijn trainees en ontvangen een salaris van 300 tot 600 euro, afhankelijk van hun gezinssituatie. Inmiddels hebben 2.500 trainees trajecten doorlopen en participeren er 1.700 veelal kleine ondernemingen in het project. Zo'n 66% van de deelnemers krijgt na afloop van het traject een baan aangeboden.

Een belangrijke rol lijkt het CNAM, het Conservatoire National des Arts et Métiers, te spelen: een instituut voor hoger onderwijs met 80.000 studenten en 350 kwalificaties die de studenten opleiden voor zo'n 500 beroepen. Het aanbod wordt verzorgd in 150 trainingscentra en via afstandslernen.

#### **4.4.4 Leren in bedrijven**

##### **Professionaliseringscontract**

Het professionaliseringscontract (herfst 2004) is ontwikkeld voor bedrijven en heeft als doel om op basis van daadwerkelijke geïdentificeerde behoefte aan kwalificaties, in bedrijven trainingsprogramma's aan te bieden aan werkzoekenden. De behoefte wordt per branche samengesteld, wat een passend trainingsprogramma mogelijk maakt. Hoewel de aanpak redelijk nieuw is in de Franse situatie, blijkt ze succesvol. Tussen oktober 2004 en december

<sup>63</sup> Bron: Senate report July 2007.

2006 zijn 114.130 nieuwe deelnemers aangemeld die hun professionele vaardigheden ontwikkeld hebben met ondersteunende job-studie pedagogiek. Let wel: werkzoekenden ouder dan 45 jaar vormen een minderheid in de aangeboden programma's.

### **Leerlingwezen**

Combinaties van werken en leren zijn in een aantal sectoren, zoals vakwerk, voedingsindustrie, detailhandel, publieke werken, toerisme, bouw, automobiel, elektronica enzovoort, van oudsher ingebed. De status van deze werkenden is in de wet op sociale cohesie (2005) verbeterd via een maatregel in de ontheffing van belasting voor families van deelnemers en werkgevers en meer consideratie voor het startniveau van de deelnemer aan het leerwerktraject. Vanaf 2011 biedt de Loi sur l'alternance extra kansen aan jongeren en seizoenarbeiders. De overheid streeft ernaar om het aantal leerwerkcontacten te verhogen tot 500.000. In 2009-2010 hadden de CFA's 430.000 deelnemers en de agrarische centra 300.000 deelnemers in leerlingwezentrajecten.<sup>64 65</sup> Daarnaast streeft de overheid ernaar om de kwaliteit te verbeteren en verder te ontwikkelen. Ook worden leerwerktrajecten in de servicesector en in hoger onderwijs gepromoot. In het hoger onderwijs worden leerwerktrajecten, samen met stages in bedrijven en netwerken ingezet om de programma's verder te professionaliseren.

### **Stimuleren van training in bedrijven**

Aandacht voor een leven lang leren op beleidsniveau en het niveau van de sociale partners (zie de hervorming van 2004) heeft ertoe geleid dat de meerderheid van managers in bedrijven bekend zijn met de mogelijkheden van training en loopbaangesprekken.<sup>66</sup> Andere werknemers hebben echter nog veel te winnen bij voorlichting over de wet en de collectieve voorzieningen. Werknemers worden weliswaar uitgenodigd een actieve rol in hun training in te nemen, maar zij hebben ook behoefte aan instrumenten om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Voorlichting via het bedrijf en de mogelijkheid om training te bespreken met de lijnmanagers, lijken daarvoor de meest geschikte instrumenten. Maar bedrijven moeten dan wel beleid ontwikkelen op leven lang leren, bijvoorbeeld door afspraken over training, procedures enzovoort te maken. Bijna alle grote bedrijven hebben dergelijk beleid ontwikkeld, maar in bedrijven tot vijftig medewerkers blijft dat beleid evenals de deelname aan trainingen, achter. Vooral lager opgeleiden hebben minder toegang tot opleidingen. Ter illustratie: in 2005 volgden zo'n 57% van de managers, 62% van de professionals, training terwijl dat percentage voor andere werknemers rond de 38% uitkomt. Tussen bedrijven zijn er echter wel verschillen te zien: in bedrijven die voorlichting geven en loopbaangesprekken voeren en waar werknemers de informatie ontvangen en deelnemen aan de interviews, nemen meer werknemers deel aan (langdurige) training terwijl dit effect achterblijft voor de hoger opgeleiden.

## **4.4.5 Scholing van specifieke doelgroepen**

### **Vergrijzing**

Vergrijzing van de bevolking – en vooral de beroepsbevolking – is in Frankrijk een probleem. De verwachting is dat het huidige aantal senioren zal stijgen van 3 miljoen tot 7 miljoen op een totaal van 63,5 miljoen Fransen (inclusief gebieden buiten Europa). Dat is echter slechts

<sup>64</sup> <http://www.education.gouv.fr/cid155/apprentissage.html> op de website van het ministerie van Onderwijs.

<sup>65</sup> <http://www.portea.fr/enseignement-agricole/> op de website van het ministerie van Landbouw.

<sup>66</sup> <http://www.cereq.fr/> Democratising continuing training within French Firms. The role of information, career interview and collective supports. Cereq. N 84, Novembre-Decembre 2009.

één aspect van het probleem. De pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar is in Frankrijk de laagste in Europa en hoewel een wetsvoorstel om deze leeftijd te verhogen naar 62 in het najaar van 2010 tot grote onrust leidde, is de wet wel aangenomen. De lage pensioenleeftijd verklaart deels dat de arbeidsparticipatiegraad van 55-64 jarigen met 37,3% in Frankrijk in 2006 de laagste in de Europese Unie was. De ambitie was dat in 2010 ongeveer 50% van deze groep werkzaam is, maar deze ambitie is niet gehaald (zie paragraaf 4.1). Daartoe zijn in voorgaande jaren verschillende initiatieven ondernomen. De pensioenregelingen zijn aangepast (in 2003), er is een interprofessionele overeenkomst getekend (5 december 2005) en er is een wet voor leven lang leren aangenomen (2004). In 2005 is een nationaal actieplan aangenomen dat de ambitie heeft om ieder jaar het aandeel werkenden tussen de 55 en 64 met 2% te laten groeien door oudere werknemers voor de arbeidsmarkt te behouden en herintreding van ouderen naar werk te faciliteren. Een voorbeeld van een maatregel is de introductie in 2006 van de mogelijkheid om oudere werknemers tijdelijke contracten aan te bieden.

### **Laagopgeleiden**

Hoewel loopbaangesprekken en aandacht voor training van lager opgeleiden wel leiden tot een hogere deelname aan training, blijft de training van laagopgeleiden in Frankrijk problematisch. Cereq schetst dat Franse bedrijven tot de leidende in Europa behoren wanneer het gaat om het opleiden van werknemers, maar dat zij tot de achterblijvers behoren wanneer het gaat om formele trainingen die leiden tot diploma's.<sup>67</sup> De oorzaak voor deze discrepantie ligt in het educatieve systeem dat sterk focust op initiële training en op de manier waarop het systeem voor continue training is geregeld en gemanaged wordt. Daarbij blijft het de (aloude) vraag hoe ook laagopgeleide werknemers gestimuleerd kunnen worden om proactief hun loopbaan te plannen en hoe bedrijfsbeleid en evenredige verdeling van deelname aan leven lang leren over alle werknemers in overeenstemming gebracht kunnen worden.

### **(Functioneel) analfabetisme**

Zo'n 3 miljoen volwassenen in Frankrijk (bijna 5%) is te laag geletterd, waarvan 57% werkenden en 11% werkzoekenden. In 2008 volgden 228.000 mensen een programma dat gericht was op het verbeteren van hun taalvaardigheden en hen voorbereiden op het vinden en het kunnen accepteren van een baan. De staat geeft prioriteit aan deze doelgroep met onvoldoende basisvaardigheden op voorwaarde dat zij bereid zijn een programma te volgen.

## **4.4.6 (Vroegtijdige) identificatie van behoefte aan vaardigheden**

### **Begeleiding loopbaanontwikkeling<sup>68</sup>**

Loopbaanbegeleiding wordt in Frankrijk ingezet voor jongeren, voor werkenden en voor (jonge) werkzoekenden.<sup>69</sup> Als instrument is loopbaanbegeleiding dus in beeld, maar de uitwerking in de praktijk wordt gekenmerkt door een grote variatie en veel segmentatie, naar doelgroepen, naar de diverse centrale overheden – zoals de ministeries van onderwijs, hoger onderwijs, werkgelegenheid en jeugd – en decentrale overheden – regio's en gemeentes – en de verschillende sociale partners. In een overzicht toont Cereq de complexe

<sup>67</sup> <http://www.cereq.fr/>

<sup>68</sup> <http://www.cereq.fr/>

<sup>69</sup> De loopbaangesprekken met jongeren vinden plaats tijdens de initiële opleiding en zijn gericht op het toekomstig beroep en de beroepsloopbaan.

situatie waaruit blijkt dat er rond de 7.000 locaties en adressen zijn waar men terecht kan voor loopbaanbegeleiding.

Naast gespecialiseerde publieke instituten (zoals Centres d'information et d'orientation) wordt loopbaanbegeleiding verzorgd door instituten die ook andere taken hebben (Pôle d'Emploi), netwerken en private aanbieders. Inmiddels wordt er gewerkt aan verbetering van de kwaliteit door het ontwikkelen van richtlijnen voor loopbaanontwikkeling, een staatsgereguleerde markt waarin publieke en private organisaties opereren, managementstandaarden die gelinkt zijn aan de financiering van de instituten (zoals op te leveren resultaten, kwalificaties van de loopbaanbegeleiders). Met name het invoeren van de standaarden lijkt de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Het blijft echter de vraag of er generieke of juist specifieke standaarden gehanteerd moeten worden.

### **Loopbaanontwikkelingscontracten<sup>70</sup>**

Een van de mogelijkheden die in de interprofessionele overeenkomst opgenomen zijn, is de mogelijkheid tot Loopbaanontwikkelingscontracten. Deze mogelijkheid wordt aangeboden aan werkzoekenden, maar ook werknemers kunnen daar halverwege hun carrière gebruik van maken. Het gebruik van deze mogelijkheid is echter nog teleurstellend: minder dan 2% van de loopbaanontwikkelingscontracten die in 2006 getekend werden, hadden betrekking op werkzoekenden ouder dan 45 jaar. Een van de initiatieven om de resultaten te verbeteren, is het coördineren van informatie op lokaal niveau door de verschillende structuren onder te brengen in de zogenoemde Werkhuizen (Maison d'emploi). Een ander initiatief is het afstemmen van de netwerken die de regelgeving voor werkenden en werkzoekenden onder hun hoede hebben (zie wet 2008).

#### **4.4.7 Erkenning leren buiten formele context**

Erkenning van verworven competenties is sinds 1992 bij wet vastgelegd en in 2002 in de wet op sociale modernisering verder ontwikkeld. De verantwoordelijkheid voor de procedure van erkenning van verworven competenties (*Validation des acquis de l'expérience*) is neergelegd bij de bevoegde overheden of andere organen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van certificaten.

De evaluatie kan gebaseerd zijn op de inhoud van een portfolio of op een authentieke toetsing of een simulatie. Een raad van docenten en professionals beslist over de toekenning. De toekenning wordt formeel bekrachtigd door betrokken ministeries die op regionaal niveau verantwoordelijk zijn voor de examinering van beroepsonderwijs. Een uitgereikt VAE blijft vijf jaar rechtsgeldig en geeft recht op vrijstellingen.

De referenties voor VAE zijn divers. De VAE kan worden geijkt aan:

- beroepsgerichte diploma's en graden die onder het staatstoezicht vallen;
- graden van trainingsinstituten of consulaten (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel of industrie);
- branchecertificaten die opgenomen zijn in het RNCP (Répertoire National des certifications professionnelles) waarin 4.121 certificaten gepubliceerd zijn.

Een VAE kan geregeld worden vanuit verschillende perspectieven, zoals een bedrijfsopleidingsplan, het individuele recht op scholing (DIF) en een recht op speciaal verlof dat gericht is op de erkenning van levenservaring.

Werknemers die een VAE aangaan, hebben recht op ondersteuning. Vanaf 2007 is er een nationaal framework voor de ontwikkeling van VAE ondertekend door zestien professionele brancheorganisaties. In sommige sectoren (bijvoorbeeld gezondheidszorg en de sociale

---

<sup>70</sup> <http://www.cereq.fr/>

sector) zijn middelen en fondsen vrijgemaakt om VAE te ondersteunen. Afspraken rond ondersteuning bij VAE worden op sectoraal niveau vastgesteld en hebben betrekking op tijd om de procedure te doorlopen, kosten voor de inschrijving, kosten voor persoonlijke begeleiding bij het invullen van het portfolio, de inschrijving, het oefenen voor het interview met de jury enzovoort.

Opvallend is echter dat al in 1985 een recht tot toegang op hoger onderwijs is geregeld voor kandidaten ouder dan 20 jaar die een dossier kunnen presenteren waarin zij aantonen over minimaal twee jaar relevante werkervaring te beschikken. Om verdere toegankelijkheid tot het onderwijssysteem te verbeteren voor mensen zonder kwalificatie, is in 2006 een aantal aanbevelingen gedaan aan de minister. Zoals trainingsmodules, een driejarige opleiding en overgangen in de status tussen leerling en leerlingwezen.

### **Monitoren en ontwikkelen van Validation des acquis de l'expérience<sup>71</sup>**

Cereq deed in 2001 onderzoek naar de motieven waarom mensen een VAE aangaan. Aan de ene kant nemen werknemers de beslissing tot VAE om hun carrièreperspectief te verbeteren, te promoveren of van branche te veranderen. Er zijn echter ook meer defensieve argumenten, zoals het aan kunnen tonen van hun waarde en daarmee het risico op werkloosheid te verkleinen.

Onderzoek in 2005 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen kandidaten, werkgevers en branches. Zo'n 28% van de werknemers die een VAE-traject aangaan, doen dat op initiatief en gesteund door hun werkgever. Dit komt vooral voor in die branches waar middelen beschikbaar zijn om het traject te doorlopen. Daarnaast start 64% van de deelnemers aan VAE het traject zelf en informeert de werkgever om aanspraak te kunnen maken op ondersteuning. Zo'n 8% van de deelnemers neemt zelf het initiatief maar informeert hun werkgever daar niet over. Argumenten voor geheimhouding komen voort uit angst op falen en mobiliteitsplannen, terwijl 43% van de werkende aanvragers de procedure zelf betaalt en 44% gebruikmaakt van de persoonlijke begeleiding. Voor werkloze aanvragers zijn deze percentages respectievelijk 66% en 41%.

#### **VAE bij CNAM**

Het CNAM geeft vanaf 2002 VAE af. Het enthousiasme voor VAE bij deze instelling lijkt toe te nemen. In 2006 waren er 789 deelnemers die zich enkel voor een VAE aanmeldden waarvan 92% het proces succesvol doorlopen hebben. Inmiddels lopen er 6.000 verzoeken van deelnemers bij het instituut. Een aantal zaken is ontwikkeld om een en ander te stroomlijnen:

- Een website biedt de mogelijkheid aan deelnemers een VAE-traject te plannen met behulp van de ondersteuning van een adviseur en een referent (docent).
- Een systeem van vrijstellingen (*exemption*) is geïmplementeerd voor deelnemers met een hoger onderwijs diploma of een kwalificerende training.
- In 2005 adopteerde CNAM het Europese Credit Transfer Systeem om de *range* aan diploma's en trainingen te reviseren.
- Verder wordt er geëxperimenteerd met de vijf digitale documenten van Europass (Europees CV, talen portfolio, het LMD-diploma, het RNCP-certificate en Mobility Europass).

De ontwikkeling van VAE is samengevat in een rapport dat in december 2007 aan het parlement is aangeboden. Naast aanbevelingen het systeem te monitoren, is het belangrijk het systeem verder te differentiëren (specifieke certificaten en deelcertificaten) en te ontwikkelen (procedures, voorlichting) zodat meer individuen er gebruik van kunnen maken

<sup>71</sup> <http://www.cereq.fr/>

en dat certificerende instanties voldoende capaciteit en medewerking van professionals hebben om aan de vraag tegemoet te komen. Ook wordt in het rapport gesignaleerd dat bedrijven VAE slechts in bescheiden mate inzetten, maar dat er een ontwikkeling gaande is.

#### 4.4.8 Hervorming kwalificaties

Het Franse certificeringssysteem wordt gedomineerd door nationale diploma's die onder verantwoordelijkheid van de staat toegekend worden. In eerste instantie stelt het ministerie van Nationale Educatie diploma's vast. Ook andere ministeries stellen diploma's vast om aan de behoeften van specifieke stakeholders tegemoet te komen. Daarnaast kunnen stakeholders in de industriebranche specifieke certificaten toekennen. Deze zijn opgenomen in een landelijk register van beroepen (RNCP, Répertoire National des Certifications Professionnelles).

Naast het RNCP zijn er dus in Frankrijk een aantal lijsten met diploma's die opleidingsgerelateerd zijn. De registers vallen onder de bevoegdheid van het ministerie van Economie, Industrie en Werkgelegenheid, terwijl de lijsten onder de bevoegdheid van het ministerie van Onderwijs vallen. Vanaf de jaren zestig wordt er in Frankrijk gewerkt aan een nationaal kwalificatiesysteem dat algemene en beroepsgerichte training meer in relatie brengt met de initiële en continue educatie. (Zie ook de ontwikkeling van VAE in paragraaf 4.4.7.) De Fransen werken vanaf 1972 dit systeem uit vanuit het concept equivalentie waarbij de niveaus ingezet worden als tool om te vergelijken. Deze aanpak leidde ertoe dat initiële en continue educatie met elkaar in verband gebracht werden. Vanaf 2002 is dit verder ontwikkeld door:

- dat de erkenning van ervaring de erkende wijze is voor toegang tot alle kwalificaties die in de *Directory* zijn opgenomen;
- de branchegerichte certificaten op te nemen in het overzicht van beroepsgerichte kwalificaties waarvoor het CNCP verantwoordelijk is.

In dit proces was toenemende aandacht voor het concept dat kwalificaties niet alleen gezien worden als het resultaat van beroepsgerichte opleidingen, maar als een redelijk onafhankelijk begrip dat verwijst naar de competenties van individuen. Harmonisering van kwalificaties in de Europese Unie ten einde een open arbeidsmarkt te creëren, is in de ogen van de Fransen deels al op weg. Het is echter de vraag of het inbedden van ECVET in het Franse diplomasysteem dit systeem niet zal ondermijnen.

#### 4.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Frankrijk

Een selectie van de instituties die staan beschreven in dit hoofdstuk is schematisch weergegeven in tabel 4.3. Deze laat zien dat de belangrijkste initiatoren de actoren op nationaal niveau zijn die geïnspireerd worden door de uitkomsten van het centrale overleg tussen werkgevers en werknemers, de regio's en diverse overheden op centraal niveau. De operationele zaken worden in de regio of per branche/ministerie in gang gezet. Op dat niveau functioneren werkgevers-, werknemersorganisaties, opleiding- en trainingsinstituten, individuele werkgevers en overheden als partners. Op lokaal niveau spelen netwerken van betrokken actoren een rol. Deze beschrijving suggereert veel samenhang en die is er op institutioneel en conceptueel niveau ook, maar de uitwerking is verkokerd. Al met al levert dat een versnipperd beeld op waarin weer ruimte ontstaat voor lokale, sectorale en op doelgroepgerichte initiatieven.



In het Franse beleid speelt de centrale en integrale aansturing voor leven lang leren nog steeds een belangrijke rol. Terwijl de wet op leven lang leren de verschillende rechten van individuen vastlegt, heeft het CNVFLV een coördinatierol op regionaal en brancheniveau. De wet op een leven lang leren kan, in zijn uitwerking en detaillering, opgevat worden als *empowerment* van het individu met aandacht voor de context waarin dat individu zich bevindt. Deelname aan leven lang leren wordt gestimuleerd via het recht van het individu en daarmee ook binnen verschillende contexten gereguleerd. Het algemene beeld van het beleid is dat het sterk voorschrijvend is, maar gebaseerd op uitgebreide probleemanalyses en opgedane ervaringen.

De basis voor de *financiering* ligt in de centraal aangestuurde afdracht in de cao en de centraal geregisseerde verdeling van de middelen. Een groot voordeel daarvan is dat de regio's specifiek en gericht beleid kunnen voeren. Er is daardoor ruimte om programma's met voldoende capaciteit te ontwikkelen. Een nadeel ervan is dat, ondanks de afdrachten, werknemers in sectoren geen gebruik kunnen maken van de verzamelde middelen wanneer daar in hun cao of regio of voor hun specifieke doelgroep waar zij toe behoren geen aanvullende voorzieningen getroffen zijn. Opvallend is de verhoogde afdracht voor seizoenmedewerkers zodat ook zij gebruik kunnen maken van hun bij wet vastgelegde rechten.

De *toegankelijkheid* van leven lang leren is voor werkenden via twee wegen geregeld. Enerzijds via het recht om op basis van werkervaring bij opleidingen in te schrijven. Het systeem van Erkenning van Verworven Competenties (EVC) biedt daartoe ruime mogelijkheden. Anderzijds worden er opleidingen vanuit de sector aangeboden. Ook voor werklozen en specifieke doelgroepen wordt toegankelijkheid tot onderwijs gestimuleerd. Zo zijn er voor jongeren regelingen om de toegankelijkheid van deelname aan leerlingwezenopleidingen te bevorderen door hen in staat te stellen vanaf hun 14<sup>de</sup> een dergelijke opleiding te volgen met een vast of tijdelijk contract en hen een status te verlenen. Participatie van ouderen wordt vooral gestimuleerd via arbeidsmarktregelingen (verhogen pensioengerechtigde leeftijd, tijdelijke contracten voor ouderen).

Ook *erkenning* van verworven competenties is bij wet verankerd en soepel geregeld. Opvallend is dat erkenning van werk- en levenservaring al in de jaren tachtig gerealiseerd is in het Franse beleid en dat daarbij ook onderscheid mogelijk was om diploma's en certificaten, te laten registreren. De huidige regeling Validation des acquis de l'expérience biedt mogelijkheden om verschillende erkenningen te laten registreren; de door de staat erkende diploma's en graden of meer branchegeregistreerde kwalificaties of erkenning van specifieke consultants en trainingsinstituten. Ook hier geldt voor werkenden de belemmering dat wanneer er op sectoraal niveau geen voorzieningen getroffen worden, de mogelijkheden beperkt zijn. Dit terwijl loopbaanbegeleiding in Frankrijk door een enorme veelheid aan actoren wordt aangeboden.

**Tabel 4.3** Overzicht initiatieven gericht op een leven lang leren in Frankrijk<sup>72</sup>

		Initiatieven							
		<i>Loi de la formation professionnelle tout au long de la vie</i> <i>Wet LLL</i>	<i>CNFPLV</i> (Nationale raad voor beroepsgericht leven lang leren)	<i>E2C</i>	<i>Loi sur l'Alternance</i>	<i>Pensioen-regeling</i>	(Maison d'emploi, Centres d'information et d'orientation, etc.) <i>Loopbaan-begeleiding</i>	<i>Validation des acquis de l'expérience (VAE)</i>	<i>ECVET</i>
		DIF, CIF, ondersteuning Par 4.1.1	Coördinatie regio, branches Par 4.2.1	Programma voor voortijdig schoolverlaters in Marseille Par. 4.2.3	Status van leerwerktrajecten Par. 4.2.4	Stimuleren arbeidsparticipatie en mobiliteit Par. 4.2.5	Stimuleren nemen eigen verantwoordelijkheid Par 4.2.6	EVC Par 4.2.7	Afstemmen RNCP, en registers van diploma's Par 4.2.8
<b>Financiering/ Erkenning/ Toegankelijkheid Niveaus:</b>		Toegankelijkheid financiering	Toegankelijkheid, financiering, erkenning	Toegankelijkheid, financiering	Financiering	Financiering	Toegankelijkheid, erkenning	Erkenning	Erkenning
Overheid: Frankrijk		Staat	+						
Overheid: Regio's			+						+
Sector, lokaal, intermediairs			+						+
Organisatie	Arbeidsorganisatie	+		+	+		+	+	+
	Onderwijsinstellingen	+						+	+
Individu	Werkende	+			+	+	+	+	
	Werkzoekende	+		+			+		

Donker: initiatief; x lichter: uitvoeringsniveau; +: doelgroep Leven lang leren in Frankrijk.

<sup>72</sup> Leeswijzer analyseschema: de instituties bevinden zich in de kolommen waarbij (waar mogelijk) eerst de originele naam gegeven wordt, gevolgd door de Nederlandse vertaling. Daaronder wordt aangegeven of de institutie beoogt te sturen via de reguleringsmechanismen van de financiering, erkenning of toegankelijkheid. Lager in het schema wordt ingegaan op de diverse niveaus. Het niveau waarop de institutie is geïnitieerd, is groen gearceerd, terwijl het niveau waarop de institutie wordt uitgevoerd geel is gearceerd. Het niveau dat men door de institutie beoogt te beïnvloeden, is aangegeven met een plus ('+').

## 5 Leven lang leren in Duitsland

### 5.1 Achtergronden bij leven lang leren in Duitsland

Het postinitiële leren in Duitsland is, in tegenstelling tot het initiële leren, veel losser georganiseerd. De federale regering beperkt zich tot het formuleren van wettelijke bepalingen ter bevordering van het postinitiële leren. De deelstaten zijn vervolgens verantwoordelijk voor afzonderlijke wetten met betrekking tot het postinitiële leren. Opmerkelijk is ook dat de sociale partners (werkgevers en vakbonden) veel minder sterk bij het postinitiële leren betrokken zijn dan bij het initiële beroepsonderwijs. De meeste postinitiële cursussen leiden overigens niet tot een formele beroepskwalificatie. De arbeidsmarkt cijfers (tabel 5.1) laten zien dat Duitsland een relatief hoge arbeidsparticipatie en lage werkloosheidscijfers kent.

**Tabel 5.1 Kengetallen arbeidsmarkt**

	<i>Denemarken</i>	<i>Duitsland</i>	<i>Frankrijk</i>	<i>VK</i>	<i>Nederland</i>
Bevolking (x 1.000)	5.517	80.967	61.059	60.734	16.223
Bevolking 15-64 (x 1.000)	3.592	53.763	39.813	40.318	8.443
Arbeidsparticipatie 15-64	75,7 %	70,9 %	64,2 %	69,9 %	77 %
Arbeidsparticipatie 15-24	77,8 %	74,8 %	69,6 %	48,4 %	68,0 %
Arbeidsparticipatie 55-64	57,5 %	56,2 %	38,9 %	57,5 %	55,1 %
Werkloosheidscijfer	6 %	7,5 %	9,5 %	7,6 %	3,4 %
Jeugdwerkloosheidscijf. (15-24)	11,2 %	10,4 %	23,3 %	19,1 %	6,6 %

Bron: LSF indicators

### 5.2 Aanbieders van postinitieel leren

Het Duitse postinitiële leren wordt hoofdzakelijk aangeboden door *Berufskollegs*<sup>73</sup>, *Berufsfachschulen*, *Fachschulen*, *Schulen des Gesundheitswesens*, centra voor volwassenenonderwijs en aanbieders uit de private sector. De centra voor volwassenenonderwijs bieden echter voornamelijk generieke cursussen aan, waarvan in 2006 slechts 10% gericht was op werk en carrière.

De private sector daarentegen is een belangrijke aanbieder van cursussen en trainingen: in 2007 behoorde 41% van de 17.000 aanbieders van cursussen en trainingen tot de private sector. Onder hen bevinden zich veel zelfstandige trainers.

### 5.3 Verankerde institutionele aspecten in Duitsland

#### 5.3.1 Financiering

Het postinitiële leren kent vele verschillende financiers. Op federaal niveau gaat het om:

- het Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), oftewel het ministerie voor Onderwijs en Onderzoek;
- het Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), oftewel het ministerie voor Economie en Technologie;

<sup>73</sup> Deze term wordt alleen in de deelstaat Noordrijn-Westfalen gebruikt.

- Bundesagentur für Arbeit (BA), oftewel het federale arbeidsbureau.

Daarnaast zijn op het niveau van de deelstaten (*Länder*) de deelstaatministeries van Werkgelegenheid, Economie, Onderwijs of Cultuur als financiers bij het postinitiële leren betrokken, evenals de lokale autoriteiten binnen de deelstaten. Ook de sociale partners (werkgevers en vakbonden) dragen hun steentje bij, evenals de diverse *Kammern*.<sup>74</sup> Daarnaast bekostigen bepaalde privé-instellingen (onder andere kerken) cursussen en trainingen.

Een belangrijk deel van het postinitiële leren wordt echter door de direct betrokkenen zelf betaald: de individuen en de bedrijven. Tot slot (co-)financiert de EU ook het postinitiële leren in Duitsland via het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Vanzelfsprekend hebben de bovengenoemde financiers ook een belangrijke vinger in de pap bij het aansturen van het postinitiële beroepsonderwijs dat ze bekostigen. Daarnaast zijn ze vaak ook (deels) verantwoordelijk voor de uitvoering van de opleidingen.

### 5.3.2 Wet- en regelgeving en overeenkomsten

Het postinitiële leren wordt beïnvloed door de mix van wetgeving op federaal en op deelstaatniveau. Op federaal niveau zijn de volgende wetten relevant:

#### **Berufsbildungsgesetz (afgekort BBiG, Wet voor het beroepsonderwijs)**

Deze wet is afkomstig van het BMBF en regelt het duale beroepsonderwijs, het onderwijs dat voorbereid op het beroepsonderwijs, het vervolgonderwijs en beroepsmatige omscholing. Deze wet regelt onder andere de examens in het beroepsonderwijs. Daarnaast is de wet Handwerksordnung (HwO) van invloed op dergelijke examens. De uitvoering van deze bepaling rond examens in het postinitiële beroepsonderwijs liggen doorgaans bij de *Kammern*.<sup>75</sup>

#### **Sozialgesetzbuch III (afgekort SB III, Sociale wetgeving)**

In deze wet is het stelsel van sociale zekerheid geregeld. De uitvoering van deze wet ligt bij het BA en vormt tevens de basis voor alle activiteiten van het BA.

#### **Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung (afgekort AZWV, Wet ter erkenning en certificering van aanbieders van het postinitiële leren)**

Deze wet is afkomstig van het BMWi en is sinds juli 2004 van kracht. Aanbieders van het postinitiële onderwijs die overheidsgelden ontvangen, moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen die in deze wet worden vermeld en ontvangen in dat geval een bevoegdheidscertificaat. De accreditatie werd in eerste instantie uitgevoerd door het BA, maar deze taak is overgegaan naar de private fachkundige Stellen (FKS). Een van de eisen is het hebben van een kwaliteitszorgsysteem. Alleen een aanbieder die een dergelijk certificaat heeft, mag cursussen geven aan werkzoekenden die bijvoorbeeld een trainingsvoucher (*Bildungsgutscheine*) te besteden hebben

#### **Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (afgekort AFBG, Wet ter bevordering van loopbaanontwikkeltraining)**

Onder deze wet is het mogelijk de verdere ontwikkeling van vakmensen te financieren door het verstrekken van subsidies en goedkope leningen voor het bekostigen van les- en

<sup>74</sup> Het gaat hier dan om de Industrie- und Handelskammer (IHK), de Handwerkskammer en de Landwirtschaftskammer. Dit zijn regionaal georganiseerde sectororganisaties die onder andere mee beslissen over de beroepsopleidingen en zelf cursussen en trainingen aanbieden.

examengelden. 25% van de lening wordt overigens kwijtgescholden als de training met succes wordt afgesloten. Deze wet staat ook bekend als de Meister-BaföG. De subsidies worden betaald door zowel de federale regering als de deelstaten.

### **Fernunterrichtsschutzgesetz (afgekort FernUSG, Wet ter erkenning van aanbieders van afstandsonderwijs)**

Deze wet maakt het mogelijk om het afstandsonderwijs dat wordt aangeboden door private instellingen te controleren en goed te keuren. De wet wordt uitgevoerd door de Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU) van de deelstaten. De goedkeuringsprocedure omvat aspecten als de (didactische) kwaliteit van het lesmateriaal, reclame en de contractuele afspraken die worden gemaakt tussen de student en het opleidingsinstituut.

### **Betriebsverfassungsgesetz (afgekort BetrVG, Wet op de ondernemingsraden)**

Deze wet regelt de vertegenwoordiging van het personeel in een bedrijf en speelt daardoor een aanvullende rol bij het postinitiële leren. Voor overheidsperoneel zijn de wederzijdse rechten en plichten met betrekking tot de personeelsvertegenwoordiging vastgelegd in de Personalvertretungsgesetze (PersVG).

Daarnaast hebben veertien van de zestien deelstaten hun eigen wetten ingevoerd met betrekking tot het postinitiële leren. Deze wetten reguleren echter voornamelijk het algemene onderwijs en slechts marginaal het postinitiële beroepsonderwijs. Twaalf van de deelstaten voerden wetgeving in waarbij ze een scholingsverlof (*Bildungsurlaub*) garanderen aan werknemers.<sup>76</sup>

## **5.4 Projecten en experimenten gericht op leven lang leren**

In het voorjaar van 2006 stelde het BMBF twee werkgroepen in, de ene gericht op het initiële beroepsonderwijs en de andere op het postinitiële beroepsonderwijs (Innovationskreis Weiterbildung, IKWB). Deze IKWB bestaat uit experts vanuit de wetenschap en het bedrijfsleven, vertegenwoordigers van werkgevers en vakbonden en de deelstaatministers van onderwijs (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, KMK). In maart 2008 presenteerde deze werkgroep haar aanbevelingen waarin ze voortbouwen op de *Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland*, die in 2004 door de federale regering en de deelstaten gezamenlijk is geformuleerd. In dit beleidsplan dat het leven lang leren beziet vanaf de kindertijd tot aan de 'ouderdom', is veel aandacht voor informeel leren en zelfgestuurd leren. Andere aspecten die in dit plan aan bod komen:

- netwerken;
- modularisatie;
- begeleiding bij het leren;
- popularisatie van leren en de toegang tot leren.

Uitvoering van deze strategie moet bijdragen aan het verhogen van de participatie in het leven lang leren van 43% van alle werkenden in 2006 naar 50% in 2015. Een programma dat goed aansluit bij een aantal aspecten van deze strategie is de Lerende Regio's.

---

<sup>76</sup> Onder de wet Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz (AWbG) kunnen werknemers tot vijf dagen per jaar doorbetaald verlof opnemen om scholing te volgen die relevant is voor deelname aan het politieke en maatschappelijke leven. Later is deze regeling meer gericht op de ontwikkeling van de beroepsmatige kwaliteiten. Van deze regeling wordt echter weinig gebruik gemaakt. Hippach-Schneider, U. e.a. (2010). *VET in Europe – Country Report 2010*. Germany: Cedefop/ReferNet.

#### 5.4.1 Lerende Regio's – bevorderen van netwerken<sup>77</sup>

In dit Lerende Regio's-programma dat is opgezet door het BMBF, wordt het netwerkprincipe gehanteerd: op regionaal niveau worden zo veel mogelijk betrokken partijen bijeen gebracht om de gestelde doelen te bereiken. Het doel van dit programma is tweeledig. Enerzijds wil men door het werken in een netwerk een goede coördinatie van ondersteunende activiteiten bewerkstelligen en synergievoordelen behalen. Anderzijds wil men komen tot regionaal georiënteerde leeradviescentra (*Bildungsberatungsagenturen*), die gemakkelijk toegankelijk zijn (ook in landelijke gebieden) door gebruik te maken van it. Ook moeten deze leeradviescentra gebruikmaken van beproefde methodes voor profilering en assessment. Het Lerende Regio's-programma is in 2001 gestart en liep tot 2008. In deze periode was 135 miljoen euro aan projectgeld beschikbaar. Van dit bedrag is de helft door het BMBF ingebracht en de andere helft is afkomstig van het Europees Sociaal Fonds. In iedere regio waren de volgende partijen bij een lerende regio betrokken: competentiecentra (*Kompetenzzentren*), sociale partners, trainingsinstituten, scholen, bedrijven, lokale overheden en de lokale arbeidsbureaus (*Arbeitsamt*).

Het programma werd aangestuurd door een comité waarin de BMBF, de deelstaten, de sociale partners, het BA en de Werkgroep Postinitieel leren (Konzertierte Aktion Weiterbildung, KAW) vertegenwoordigd waren. De praktische aansturing van de individuele projecten en de programmabrede kennistransfer was in handen van de onderzoeksonderneming Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (PT-DLR, projectbureau van het Duitse Lucht- en Ruimtevaartcentrum). Het programma werd tot februari 2005 wetenschappelijk ondersteund door een onderzoeksconsortium dat eerst geleid werd door DIE (Duits instituut voor volwassenenonderwijs) en daarna door de Ludwig Maximilian University in München.

Het programma resulteerde in 76 Lerende Regio's verspreid over heel Duitsland. Diverse projecten worden inmiddels op reguliere basis gefinancierd. Voor de toekomst is de grootste uitdaging om de continuïteit van de regio's en de projecten te garanderen als de subsidiestroom opdroogt.

#### Lerende Regio Osnabrück<sup>78</sup>

In dit project werken de overheden van de stad en het district Osnabrück samen met de administratieve eenheid Weser-Ems. De centrale coördinatie van het project ligt bij de belangrijkste instelling voor volwassenenonderwijs in de regio, de *Volkshochschule* van Osnabrück. Bij het project zijn 63 partijen betrokken waaronder diverse onderwijsinstellingen (initieel beroepsonderwijs, universiteiten, volwassenen onderwijs), een aantal bedrijven, het lokale radiostation OS Radio 104,8, het arbeidsbureau en het IHK. Het doel van het project is om de toegankelijkheid van het regionale onderwijs te vergroten voor groepen die moeilijk te bereiken zijn. Daarom is het project verdeeld in een aantal actiegebieden:

- het integreren van niet-Duitssprekenden op het gebied van taal, beroep en cultuur;
- transparanter maken van het regionale onderwijsaanbod;
- de onderwijs- en werkomgeving van jongeren.

In het kader van het eerste actiegebied heeft men bijvoorbeeld gepland om een gezamenlijk advies- en beoordelingscentrum op te zetten, algemene kwaliteitsstandaarden voor onderwijsprogramma's te ontwikkelen en netwerkfora voor docenten en adviseurs op te zetten. In het tweede actiegebied zal onder andere gebruik worden gemaakt van het

<sup>77</sup> Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken.

<sup>78</sup> *Osnabrück Lernende Region* zoals beschreven in: Kruse, W. (2003). *Lifelong Learning in Germany – Financing and Innovation: Skill Development, Education Networks, Support Structures*. Bonn/Berlin: BMBF.

radiostation OS Radio om het publiek bekend te maken met de onderwijsopties in hun eigen regio.

#### **5.4.2 Lokaal Leren<sup>79</sup>**

Een programma dat in de lijn ligt van de Lerende Regio's is het programma Lokaal Leren. Dit in het najaar van 2009 gestarte programma heeft als doel het onderwijs dichterbij de burgers te brengen door het leren op lokaal niveau op elkaar af te stemmen zodat iedereen een opleidingsachtergrond op kan bouwen, wat ook door de IKWB wordt geadviseerd. Het programma wordt betaald en uitgevoerd door het BMBF en een consortium van 26 stichtingen en loopt in principe drie jaar met een optie om het met twee jaar te verlengen. Voor het programma is 60 miljoen euro beschikbaar, dat bijeen is gebracht door het BMBF en het ESF. De doelgroep van dit programma bestaat uit de gemeenten, waarvan er veertig als *Modellkommunen* zijn aangewezen waar het programma zal worden uitgevoerd. De concrete projecten in dit programma worden aangestuurd door PT-DLR samen met het secretariaat van het consortium van stichtingen.

#### **District Görlitz: toekomst door opleiden, met energie en zonder grenzen<sup>80</sup>**

Een van de projecten vindt plaats in het jonge (sinds 2008) district Görlitz, dat een lange energietraditie heeft en beschikt over bruinkoolcentrales, windmolenparken, biomassacentrales, energiebedrijven en een hogeschool voor energie. Verder is Görlitz een grensregio dichtbij Tsjechië en Polen en heeft het een euregionaal samenwerkingsverband Neisse-Nisa-Nysa. De regio heeft als doel om een innovatie-energieregio te worden en daar hoort een in de energie gekwalificeerde beroepsbevolking bij. Door verschillende (soms grensoverschrijdende) initiatieven wordt geprobeerd een opleidingsstructuur op te zetten rond het thema energie. Zo is er een prijsvraag uitgeschreven met betrekking tot energieonderwijs en worden op scholen projecten georganiseerd rond het thema energie waarbij jongeren met het thema aan de slag gaan onder andere door de biomassacentrales te bezoeken. De Landkreis werkt in dit project samen met drie stichtingen die zich bezighouden met milieu, internationalisering en jongeren.<sup>81</sup>

#### **5.4.3 Scholing van oudere en/of laagopgeleide werknemers<sup>82</sup>**

Dit programma richt zich in eerste instantie op laaggeschoolde werknemers en oudere werknemers (45+) in bedrijven tot 250 werknemers. Het programma, dat is gestart in 2006, is verbonden met het SB III (Sozialgesetzbuch II, sociale wetgeving) en wordt dan ook betaald en uitgevoerd door het BA. Het doel van dit programma is om beide doelgroepen trainingen te laten volgen die bijdragen aan het verwerven van een beroepskwalificatie of een deelkwalificatie. De kosten van de cursus voor de werknemer worden uit dit programma betaald, maar ook een loonsubsidie aan de werkgever is door dit programma gedekt. Het programma beschikte in 2007 over een budget van 42,4 miljoen euro. Het programma is recentelijk uitgebreid en staat nu open voor alle werkenden die de afgelopen vier jaar geen training (initieel of postinitieel) hebben gevolgd.

#### **Trainingsvouchers<sup>83</sup>**

---

<sup>79</sup> Lernen vor Ort.

<sup>80</sup> *Landkreis Görlitz: Zukunft durch Bildung: Mit Energie und ohne Grenzen.*

<sup>81</sup> <http://www.lernen-vor-ort.info/de/229.php> (26.04.2011) en

<http://www.aufstieg-durch-bildung.info/news/lernen-vor-ort-im-landkreis-goerlitz.html> (26.04.2011).

<sup>82</sup> Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen.

<sup>83</sup> Bildungsgutscheine.

Een project dat ook door het arbeidsbureau is gestart, zijn de trainingsvouchers. Bij het begin van het project (in 2003) waren de trainingsvouchers uitsluitend bedoeld voor werklozen of mensen die werk hadden maar werkloos dreigden te raken. In 2009 en 2010 is er echter ook budget vrijgemaakt om mensen in tijdelijke banen aanspraak te kunnen laten maken op een trainingsvoucher. Het doel van de trainingsvoucher is om de kans op (vast) werk te vergroten door het volgen van training. De trainingsvoucher wordt aangevraagd bij het arbeidsbureau door het individu of door de werkgever. In de aanvraag moet duidelijk worden aangegeven wat het trainingsdoel is van de gewenste training, hoeveel tijd ervoor nodig is om dat doel te bereiken, de regionale geldigheid en de geldigheidsduur van de voucher (maximaal drie maanden).<sup>84</sup> Nadat de aanvraag is goedgekeurd en de trainingsvoucher is uitgegeven, is het individu vrij om de trainingsaanbieder te kiezen waar hij of zij de training wil volgen, mits deze aanbieder gecertificeerd is (zie de AZWV, paragraaf 5.3.2.) In de jaren 2003 tot en met 2006 zijn 824.000 vouchers uitgereikt, waarvan er 726.000 ook daadwerkelijk gebruikt zijn; een gebruiksperscentage van 88%. Hoewel dit erg hoog is, blijkt uit nadere data-analyse dat mensen met weinig arbeidskansen door bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau, de ontvangen voucher vaker *niet* gebruiken dan de mensen die al kansrijker zijn op de arbeidsmarkt. Dit kan zowel aan de voucherontvanger liggen als aan het opleidingsaanbod.<sup>85</sup>

#### 5.4.4 Vroegtijdige identificatie van behoefte aan vaardigheden<sup>86</sup>

Dit in 1999 gestarte initiatief van het BMBF is gericht op het in een zo vroeg mogelijk stadium signaleren van de kennis en vaardigheden die op de arbeidsmarkt gevraagd worden. Enerzijds om het beroepsonderwijs van de input te voorzien waarop zij in dienen te spelen, anderzijds om de werkgelegenheidskansen in de arbeidsmarkt tijdig te 'spotten'. Als onderdeel van het initiatief is het onderzoeksnetwerk FreQueNz<sup>87</sup> opgezet. In dit netwerk zijn sociale partners, onderwijsinstellingen, bedrijven en wetenschappers met elkaar verbonden. Dat geldt ook voor de verschillende projecten die binnen dit initiatief zijn opgezet.

#### Leven en werk<sup>88</sup>

Een van de projecten onder dit initiatief is het project Leven en werk dat opgezet is door het overkoepelend orgaan van Duitse vakbonden (Deutsche Gewerkschaftsbund, DGB) in samenwerking met het Berufsfortbildungswerk Hamburg (bfw) en de Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (FhIAO). Het project liep van 2002-2005. Het project bestaat uit advies- en kwalificatietrajecten gericht op werknemers met een laag of gemiddeld kwalificatieniveau in kleine en middelgrote bedrijven. In deze bedrijven ontbreekt vaak de capaciteit om de competentieontwikkeling van deze werknemers te begeleiden. Concreet houdt het project in dat zogenaamde opleidingscoaches<sup>89</sup> op de werkplek samen met de werknemer diens sterke en zwakke punten analyseren. Vervolgens wordt aan de hand van de gevonden punten samen met de werknemer naar de bijscholingsmogelijkheden gekeken. Het bedrijf neemt vervolgens de trainingskosten voor haar rekening, terwijl de werknemer vakantiedagen inzet om de training te kunnen volgen.

<sup>84</sup> Deze regionale geldigheid verschilt sterk per voucher. De 'regio' kan een gemeente betreffen, maar ook een bepaalde 'straat' rond de aanvrager. Geldigheid in de hele deelstaat komt ook voor.

<sup>85</sup> Kruppe, T. (2008). Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. *IAB Discussion Paper 17/2008*. Bundesagentur für Arbeit.

<sup>86</sup> Früherkennung von Qualifikationserfordernissen.

<sup>87</sup> <http://www.frequenz.net/>

<sup>88</sup> Leven und Arbeiten.

<sup>89</sup> Bildungscoach.



#### 5.4.5 Een concept voor een leven lang leren<sup>90</sup>

Omdat leren niet stopt na de initiële schoolloopbaan, heeft de Duitse federale regering op 23 april 2008 het *Konzeption für das Lernen im Lebenslauf* geaccepteerd. Dit programma is gekoppeld aan eerder genomen maatregelen in het kader van een eerder programma *Rahmen der Qualifizierungsinitiative*. Het concept voor een leven lang leren richt zich op het vergroten van de mogelijkheden voor een leven lang leren door de mogelijkheden aantrekkelijker te maken, nieuwe stimulansen te creëren en obstakels weg te nemen. Een van de uitgangspunten van het programma is vraag- in plaats van aanbodgestuurd onderwijs en het bieden van individueel maatwerk.<sup>91</sup> De *Bildungsprämie* is een van de concrete uitwerkingen van het programma voor leven lang leren.

#### Leersubsidies, inzet spaarloon en studieleningen<sup>92</sup>

In het najaar van 2008 introduceerde het BMBF met behulp van eigen fondsen en het ESF de leersubsidie. Met deze leersubsidie wil het ministerie de deelname van mensen uit de lagere en de middeninkomensgroepen aan postinitiële cursussen en trainingen bevorderen. Het project heeft een looptijd van drie jaar zonder regionale beperkingen.

De leersubsidie bestaat in feite uit drie onderdelen: subsidies, spaarmogelijkheden en leenmogelijkheden. De subsidie bedroeg in 2008 en 2009 maximaal 154 euro per persoon per jaar. Dit bedrag mag worden besteed aan cursuskosten, examenkosten en alle maatregelen die de verdere ontwikkeling van het individu bewerkstelligen. De gemaakte totale kosten moeten minimaal 338 euro bedragen. Oftewel; het individu moet minstens de helft van de kosten zelf betalen. Per 1 januari 2010 is het subsidiebedrag verhoogd naar 500 euro per persoon per jaar, maar daarbij is de voorwaarde gehandhaafd dat het individu zelf minstens de helft van de kosten betaalt. Om deze subsidie alleen aan de lagere en middeninkomensgroepen te verstrekken, mag de aanvrager een belastbaar jaarinkomen hebben van maximaal 25.600 euro of 51.200 euro voor mensen die een gezamenlijke huishouding voeren.<sup>93</sup>

In Duitsland kent men, net als in Nederland, het spaarloon. Als tweede onderdeel van de *Bildungsprämie* heeft men de wetgeving met betrekking tot bedrijfsspaarregelingen, loon- en premiesparen (*Vermögensbildungsgesetz, VermBG*) zodanig aangepast dat het mogelijk is om dit spaargeld op te nemen binnen de blokkeringstermijn zonder het verlies van de financiële voordelen, mits het wordt gebruikt voor het betalen van activiteiten in het kader van leven lang leren.

Het derde onderdeel van de *Bildungsprämie* wordt gevormd door de studieleningen tegen voordelige rentetarieven.<sup>94</sup> Het al of niet verstrekken van een studielening wordt voorafgegaan door een verplicht adviesgesprek. Daarbij wordt echter de kredietwaardigheid van de aanvrager niet gecontroleerd en bij de aanvraag buiten beschouwing gelaten. Bovendien is de verstrekte lening niet afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de aanvrager, noch van zijn inkomensvorm (loon, uitkering enzovoort).

Voor het uitkiezen van de cursus of opleiding, de aanbieder en voor het aanvragen van één van bovenstaande onderdelen van de *Bildungsprämie*, kan men zich wenden tot een van de 600 adviesbureaus (*Beratungsstellen*) die onder andere zijn ondergebracht in de lokale *Industrie und Handelskammern (IHKs)* en *Volkshochschulen*. De daar aanwezige adviseur

<sup>90</sup> *Konzeption für das Lernen im Lebenslauf*.

<sup>91</sup> <http://www.bmbf.de/de/lebenslangeslernen.php>

<sup>92</sup> Deze drie onderdelen worden met één term aangeduid, namelijk de *Bildungsprämie*.

<sup>93</sup> Deze inkomensgrenzen hebben betrekking op 2010. Zie: <http://www.bildungspraemie.info>

<sup>94</sup> *Weiterbildungsdarlehen*.

controleert of de aanvraag aan de gestelde criteria voldoet en zo ja, dan wordt het aangevraagde meteen toegekend of uitgegeven.<sup>95</sup>

#### 5.4.6 Erkenning leren buiten formele context

Het Duitse leersysteem leunt zwaar op formele trajecten en diploma's of certificaten. De meeste cursussen en trainingen die niet onder het formele leren vallen, leiden echter niet tot algemeen erkende diploma's of certificaten. Dit bevordert de deelname aan deze cursussen en trainingen niet. Om deze situatie te verbeteren, zijn er diverse instrumenten geïntroduceerd om het leren dat buiten het formele kader plaatsvindt de bijbehorende erkenning te geven. Zo probeert men dit geleerde op te nemen in de Duitse variant van het EQF voor leven lang leren. Een ander instrument is de ProfilPASS. Tot slot komt in deze paragraaf ook de *Weiterbildungstests* aan bod met als doel het aanbod van postinitieel beroepsonderwijs transparanter en beter te maken.

#### Duits Kwalificatieraamwerk<sup>96</sup>

In oktober 2006 besloten de BMBF en de KMK om samen een kwalificatieraamwerk te ontwikkelen dat aansluit bij het EQF voor leven lang leren. Dit DQR gaat uit van acht referentieniveaus waarin op elk niveau wordt beschreven welke competenties nodig zijn om een bepaalde kwalificatie te verkrijgen. Competenties worden omschreven als *action skills* en verdeeld in professionele competenties en persoonlijke competenties. De professionele competenties worden verder uitgesplitst in kennis en vaardigheden en de persoonlijke competenties vallen uiteen in sociale competenties en *self-competences*. Omdat het DQR gericht is op kwalificaties, vallen bepaalde relevante zaken buiten het DQR, zoals individuele kenmerken (betrouwbaarheid, precisie enzovoort) en karaktertrekken (tolerantie, democratisch gedrag enzovoort).

Hoewel de DQR ontwikkeld wordt gebaseerd op leeruitkomsten en niet op de manier waarop de leeruitkomsten tot stand gekomen zijn, zitten er qua leeruitkomsten die gegeneerd zijn buiten de formele leercontext wat addertjes onder het gras. Er wordt wel expliciet vermeld dat het opnemen van de resultaten van informeel leren in het model een doel is, maar tegelijkertijd wordt ook het uitgangspunt gehanteerd dat het DQR-systeem het huidige systeem de toegang tot een volgend opleidingsniveau niet vervangt. Met andere woorden; het behalen van een bepaald referentieniveau in de DQR via informeel leren geeft niet automatisch recht op toegang tot een formele opleiding op het eerstvolgende niveau. Ook zal nog worden bestudeerd welke rechten met betrekking tot een hogere beloning uit het behalen van een hoger referentieniveau voortvloeien.<sup>97</sup>

#### ProfilPASS

De ProfilPASS is in 2004 geïntroduceerd door de federale regering en de deelstaten vertegenwoordigd in de Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). De pas is gericht op het erkennen van het geleerde in situaties buiten het onderwijs zoals de sportclub, vrijwilligerswerk, de familie en andere vrijetijdsactiviteiten. Daarnaast wil men met de pas en met name door de begeleiding erom heen vaardigheden zoals reflectie en dialoog stimuleren. De pas is overigens geen vervanger van de formele kwalificaties. Wel kunnen pashouders advies en informatie krijgen over hoe ze hun vaardigheden kunnen laten erkennen tegenover werkgevers.

<sup>95</sup> <http://www.bildungspraemie.info/de/170.php> (27.04.2011).

<sup>96</sup> Deutscher Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (DQR).

<sup>97</sup> German Qualifications Framework Working Group (2009). Discussion proposal for a German Qualifications Framework for Lifelong Learning. February 2009.

De pas, die de vorm heeft van een tastbaar portfolio, wordt samengesteld en geanalyseerd in een individueel gesprek of in groepsverband tijdens een seminar onder begeleiding van een ProfilPASS-begeleider. Vervolgens worden leerdoelen en een actieplan geformuleerd. De begeleiding en de coördinatie ervan is in handen van het Duits instituut voor volwassenenonderwijs (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, DIE). Het DIE leidt ook de ProfilPASS-begeleiders op. Daarnaast zijn er in 2010 56 instellingen die het certificaat ProfilPASS-dialogocentrum ontvingen. Deze centra fungeren als verlengstuk van het DIE: ze geven informatie over de pas en leiden de ProfilPASS-begeleiders en cursusleiders op. Tot 2008 zijn er 25.000 passen uitgereikt en leidde het DIE 1.800 mensen op als ProfilPASS-begeleider. Het instrument is niet gericht op een specifieke doelgroep, maar bij de eerste evaluaties bleek dat het vooral geschikt is voor volwassenen die op een keerpunt in hun leven staan. Inmiddels zijn er campagnes gestart die zich richten op specifieke doelgroepen, zoals herintreders en werkzoekenden.<sup>98</sup>

### **Weiterbildungstests (Beoordeling aanbieders postinitiële trajecten)**

Op de markt voor het postinitiële beroepsonderwijs zijn veel aanbieders actief die tezamen circa 400.000 uiteenlopende cursussen aanbieden. Om dit aanbod transparanter te maken, heeft het BMBF de consumentenwaakhond StWa (Stiftung Warentest) opdracht gegeven om tussen juli 2002 en december 2007 zo'n honderd postinitiële cursussen van verschillende aanbieders te beoordelen. Sinds 2008 worden deze testen structureel gefinancierd door het BMBF en gepubliceerd op internet.<sup>99</sup> Het uitvoeren en publiceren van deze testen heeft niet alleen de transparantie vergroot, maar bijgedragen aan het vergroten van de kwaliteit van het Duitse postinitiële beroepsonderwijs.

## **5.5 Initiatieven: niveau en reguleringsmechanisme in Duitsland**

Een selectie van de initiatieven die staan beschreven in dit hoofdstuk zijn schematisch weergegeven in tabel 5.2. Hieruit blijkt dat de meeste initiatieven op het federale niveau worden geïnitieerd, maar dat de uitvoering in de sectoren, deelstaten of kleinere regionale verbanden plaatsvindt. Bij de Bildungsprämie worden deze tussenlagen overgeslagen en wordt het individu rechtstreeks benaderd. De meeste initiatieven maken ook geen onderscheid tussen werkenden of werkzoekenden, met uitzondering van de trainingsvouchers van het arbeidsbureau. Doorgaans wordt er gebruikgemaakt van reeds bestaande instanties die in netwerken meer met elkaar gaan samenwerken (Lokaal Leren). Alleen in het geval van de programma's Leven en werk en de ProfilPASS is er geïnvesteerd in het opleiden van speciale coaches of begeleiders. Deze personen vervullen een belangrijke rol in het begeleiden en informeren van individuen, vooral als deze werkzaam zijn in kleinere bedrijven waar dergelijke kennis onvoldoende aanwezig is. Verder worden ict-toepassingen om individuen te bereiken steeds vaker ingezet. In een aantal instituties worden de werkgevers expliciet betrokken, onder andere doordat zij financieel worden gecompenseerd voor de aan scholing bestede werktijd (trainingsvouchers). In Duitsland is er een aantal initiatieven ontwikkeld dat gericht is op de *financiering* van het leven lang leren. Daarbij zijn er met name trainingsvouchers verstrekt aan werklozen, werkenden die het risico lopen hun baan te verliezen en mensen met tijdelijke banen. Werkenden kunnen ook hun spaarloon inzetten om een cursus of training te gaan volgen of

<sup>98</sup> <http://www.profilpass-online.de>

<sup>99</sup> <http://www.test.de/themen/bildung-soziales/weiterbildung/test/>

hiervoor tegen een laag rentepercentage geld lenen. Daarnaast zijn er aan werkenden tijdelijk kleine subsidies verstrekt voor de cofinanciering van opleidingskosten.

Het vergroten van de *toegankelijkheid* van het leven lang leren krijgt in het beleid betrekkelijk weinig aandacht. Het gevoerde beleid beperkt zich tot enkele tijdelijke initiatieven waarbij op lokaal niveau geprobeerd wordt om in aansluiting op de regionale opleidingsbehoeften zo veel mogelijk partijen met elkaar samen te laten werken. Daarbij probeert men de toegankelijkheid te vergroten door het leren letterlijk dichterbij het individu te brengen en de deelname aantrekkelijker te maken door het geleerde buiten de formele context te formaliseren. Dit laatste is van groot belang in het Duitse leersysteem dat sterk leunt op formele trajecten met diploma's en certificaten.

Ook in Duitsland is er een kwalificatieraamwerk ontwikkeld dat aansluit bij het European Qualification Framework (EQF). De *erkenning* die dit kwalificatieraamwerk geeft aan de kwalificaties die iemand door postinitiële opleidingen heeft verworven, speelt echter nog geen rol bij de toelating voor een opleiding op een aansluitend opleidingsniveau of de in de verschillende sectoren gehanteerde salarisschalen. Ook de ontwikkeling van de ProfilPASS richt zich op de *erkenning* van iemands verworven kwalificaties door informeel leren, maar speelt op de arbeidsmarkt – die nog steeds gedomineerd wordt door de formele beroepsopleidingen – nog geen rol van betekenis.

**Tabel 5.2** Overzicht initiatieven gericht op een leven lang leren in Duitsland<sup>100</sup>

		Instituties					ProfilPASS
		<i>Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken</i>	<i>Lernen vor Ort</i>	<i>Bildungsgutscheine</i>	<i>Leben und Arbeiten</i>	<i>Bildungsprämie</i>	
		Lerende regio's – bevorderen van netwerken Par. 5.2.1	Lokaal leren Par. 5.2.2	Trainingsvouchers Par. 5.2.3	Leven en werk Par. 5.2.4	Leersubsidies, inzet spaarloon en studieleningen Par. 5.2.5	Par. 5.2.6
<b>Financiering/Erkenning/ Toegankelijkheid:</b>		Toegankelijkheid	Toegankelijkheid	Financiering	Toegankelijkheid	Financiering	Erkenning
<b>Niveaus:</b>							
Overheid: BRD		Ministerie O&O	Ministerie O&O	Federale arbeidsbureau		Ministerie O&O	
Overheid: deelstaten, lokale overheden			Gemeenten: +	Lokale arbeidsbureaus			
Sector, regio, intermediairs			Stichtingen		Vakbonden Opleidingscoaches	Adviesbureaus o.a. gevestigd in IHKs en Volkshochschulen	ProfilPASS-begeleiders
Organisatie	Arbeidsorganisatie				+		
	Onderwijsinstellingen						DIE
Individu	Werkende	+		+ (tijdelijke contracten)	+	+	+
	Werkzoekende	+		+		+	+

Groen: initiatief; geel: uitvoeringsniveau; +: doelgroep

<sup>100</sup> Leeswijzer analyseschema: de instituties bevinden zich in de kolommen waarbij eerst de originele naam gegeven wordt, gevolgd door de Nederlandse vertaling. Daaronder wordt aangegeven of de institutie beoogt te sturen via de reguleringsmechanismen van de financiering, erkenning of toegankelijkheid. Lager in het schema wordt ingegaan op de diverse niveaus. Het niveau waarop de institutie is geïnitieerd, is groen gearceerd, terwijl het niveau waarop de institutie wordt uitgevoerd geel is gearceerd. Het niveau dat men door de institutie beoogt te beïnvloeden, is aangegeven met een plus ('+').



## 6 Analyse en reflectie

In dit slothoofdstuk worden vergelijkende analyses gepresenteerd op basis van de vier nationale stelselbeschrijvingen en initiatieven die we aantreffen ter bevordering van een leven lang leren. De kernvraag hierbij is welke stelselkenmerken en -verbeteringen de deelname aan leven lang leren bevorderen en welke lessen we daaruit kunnen trekken voor de Nederlandse context.

### 6.1 Toelichting op de analyse en reflectie

In de inleiding is een onderscheid gemaakt tussen stelsels voor leven lang leren (samengesteld uit instituties en organisaties) en initiatieven om de deelname aan leven lang leren te bevorderen.

We hebben ons bij de analyse hiervan vooral gericht op drie reguleringsmechanismen: financiering, erkenning en toegankelijkheid van leven lang leren. Door vergelijkende analyse willen we bezien welke stelselkenmerken en welke verbeteringen en wijzigingen robuust zijn – die in meerdere nationale contexten lijken te werken – en welke als contextspecifiek aangemerkt moeten worden. Op basis hiervan kan een inschatting worden gemaakt in hoeverre dit als voorbeeld voor de Nederlandse context kan worden gepresenteerd. Voorafgaand aan de analyse wordt in paragraaf 6.2 een samenvatting per land gegeven waarin het beleid gericht op leven lang leren beknopt beschreven wordt. Hier wordt ook aandacht besteed aan de functionaliteit van leven lang leren. Een puntsgewijze opsomming van opvallende aspecten sluit deze paragraaf af. Daarmee heeft de lezer het beleid en de context in grote lijnen in beeld.

Voor de analyse van de geselecteerde initiatieven worden in paragraaf 6.3 twee uitgangspunten gehanteerd. Ten eerste komt aan bod via welk reguleringsmechanisme het initiatief beoogt de deelname aan leven lang leren te stimuleren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in financiering, erkenning en toegankelijkheid. Het is overigens zeer goed mogelijk dat een bepaald initiatief via meerdere reguleringsmechanismen de deelname aan leven lang leren probeert te stimuleren.<sup>101</sup>

Vervolgens analyseren we op welk niveau het initiatief is geïnitieerd, op welk niveau het initiatief wordt uitgevoerd en op welk niveau het initiatief werkzaam is. De niveaus die we daarbij onderscheiden zijn: 1) de overheid, 2) sector, regio, of intermediaire organisatie, 3) de arbeidsorganisatie of onderwijsinstelling en 4) het individu.

Tot slot biedt paragraaf 6.4 een reflectie op de vergelijkbaarheid van stelsels, gaan we in deze paragraaf nader in op dat wat Nederland kan leren van de andere landen en zijn suggesties voor verder onderzoek opgenomen.

### 6.2 Samenvatting per land

#### 6.2.1 Denemarken

De Deense situatie kenmerkt zich door een pragmatische aanpak, sterke betrokkenheid van de sociale partners en een sterke verbinding tussen het initieel en postinitieel leren. De Deense aanpak is gebaseerd op een traditie en cultuur van polderen en een leven lang leren

---

<sup>101</sup> De drie reguleringsmechanismen en de onderscheiden niveaus zijn nader toegelicht in hoofdstuk 1.

in volkshogescholen enzovoort. Daarin kennen partners op verschillende niveaus hun rol en verantwoordelijkheden. Dat betekent niet dat er geen problemen zijn: het aandeel voortijdig schoolverlaters is hoog, de speciale doelgroepen (laagopgeleiden, tweetaligen) behoeven aandacht en mkb-bedrijven zijn nog weinig systematisch in hun aanpak. Met de pragmatische aanpak verwijzen we naar de doelgerichtheid van het beleid gericht op arbeidsparticipatie van de werkzame beroepsbevolking. De sterke betrokkenheid van de sociale partners heeft betrekking op de financiering (fondsvorming en afdrachten), het initieel en postinitieel leren, de invloed in bedrijven en het gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheden. Dit vereist dat de bonden een goed draagvlak hebben bij de werknemers. Maar de overheid stelt een hoge participatiegraad ook als eis om aan de onderhandelingstafel plaats te nemen. Daar staat tegenover dat veel bedrijven aandacht besteden aan scholing en dat hun maatschappelijke verantwoordelijkheid verder reikt dan het bedrijfsbelang en ook gericht moet zijn op de employability van de werknemers. De verbinding tussen initieel en postinitieel leren is sterk en wordt verder ontwikkeld, onder meer via terugkeerstimulansen en -mogelijkheden voor voortijdig schoolverlaters. Het beleid gericht op een leven lang leren stelt echter eisen aan de beschikbare infrastructuur in het onderwijs, het verder uitwerken van netwerken, het monitoren van (regionale) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van programma's en competenties van docenten, het uitvoeren van programma's en begeleiden van docenten, de organisatie en beloningsstructuur. Een voorbeeld daarvan zijn de regionale competentiecentra die opgericht zijn voor de scholing van laagopgeleiden in het mkb. Monitoring van de vorderingen van het beleid in scholen en bedrijven moet laten zien hoe de uitwerking van het beleid vordert en waar verder beleid nodig is.

Het Deense systeem voorziet in mogelijkheden tot reparatie van competentietekorten. Het beroepsonderwijs in Denemarken kent flexibiliteit voor de individuele deelnemers. Zij kunnen hun loopbaan onderbreken en herintreden in opleidingen. Met name voor laagopgeleiden is de afgelopen jaren een aantal voorzieningen getroffen om te zorgen dat zij ook een startkwalificatie (niveau 3) halen. Naast aanpassingen in de beroepskeuzebegeleiding gaat het om een nieuwe variant leerlingwezenopleidingen, intakeprocedures en individuele opleidingsplannen, de mogelijkheid om certificaten te behalen en differentiatie van opleidingsplannen.

Dezelfde flexibiliteit voor deelnemers van het systeem maakt het ook mogelijk om in modulaire trajecten obsoleete competenties te compenseren. Een deel van die functie van leven lang leren wordt daarnaast voorzien in de bedrijfsinterne trajecten die werkgevers (laten) ontwikkelen. Adviseurs ondersteunen bedrijven bij het ontwikkelen van hun scholingsbeleid.

Het verschaffen van nieuwe kansen op de arbeidsmarkt is sterk verweven met het flexicurity-beleid met de verplichting tot inspanning van en de eis tot afronden van een opleiding bij werkloosheid.

In allerlei vormen van persoonlijke ontwikkeling wordt enerzijds voorzien door het ruime aanbod van de volkshogescholen en anderzijds door de begeleiding van beroepskeuze en loopbaankeuze via de arbeidsmarktinstellingen en de leertrajectbegeleider in de scholen.

### **Opvallende aspecten van beleid gericht op leven lang leren in Denemarken:**

- Samenhang tussen beleid dat leven lang leren stimuleert en flexibiliteit op de arbeidsmarkt bevordert (bijvoorbeeld het flexicurity-model, weinig belemmering om opnieuw in het onderwijs in te treden).



- De alternerende overgang van initieel naar postinitieel leren, waarmee voortijdig schoolverlaten gedoogd en opgevangen wordt.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid en heldere rolverdeling ten aanzien van een leven lang leren tussen individuen, bedrijven, sociale partners en overheid waarbij partners uitgedaagd worden om over de grens van het hier en nu (eigenbelang) te kijken.
- Flexicurity-model, waarin inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van de beroepsbevolking een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

### 6.2.2 Engeland

In Engeland is de aandacht van overheidswege voor het postinitiële leren en *up-to-date* houden van vaardigheden in de laatste tien jaar aanzienlijk toegenomen. Men was bang dat de internationale concurrentiekracht van het Engelse bedrijfsleven zou verzwakken door de toenemende concurrentiekracht van landen met een hoger gekwalificeerde bevolking. De overheid heeft bij al haar stimuleringsactiviteiten op het gebied van leven lang leren te maken met vele partijen, omdat de Engelse opleidingsmarkt zowel vergaand gedecentraliseerd als ook geprivatiseerd is. De Engelse overheid probeert enerzijds het opleidingsaanbod te verbeteren door de kwaliteit en prestaties van de opleidingsaanbieders te controleren en de opleiders te stimuleren hun aanbod aan te passen aan de wensen van de vragers (individuen en bedrijven). Het idee achter deze aanpak is dat des te beter de aangeboden scholing aansluit bij wat de markt vraagt, des te meer scholing er gevraagd zal worden. Anderzijds probeert de Engelse overheid, door het wegnemen van financiële barrières bij werkgevers en individuen, de vraagkant van de opleidingsmarkt te stimuleren om meer in scholing te investeren. De vraagkant van de scholingsmarkt wordt ook gestimuleerd door het transparanter maken van het scholingsaanbod door het ontsluiten van informatie (onder andere via internetdatabases) en het begeleiden van individuen en werkgevers bij het vaststellen van de leerbehoeften. Het geven van financiële steun is in de loop der jaren steeds meer beperkt tot twee doelgroepen: individuen die nog geen niveau 2-kwalificatie hebben en individuen uit de lagere inkomensgroepen. Het is vaak mogelijk om via diverse kanalen dezelfde subsidiemogelijkheden te benaderen.<sup>102</sup>

De reparatie van competentietekorten in de reguliere loopbaan en de compensatie van obsolescentie van competenties wordt in het Verenigd Koninkrijk opgevangen door het aanbod van *skills* trainingen door zowel publieke als ook private aanbieders en het New Deal-programma. Individuen hebben de mogelijkheid om een tegemoetkoming in de trainingskosten te krijgen via vouchers en leerrekeningen. Ook zijn er goedkope studieleningen beschikbaar.

Voor het verschaffen van nieuwe kansen op de arbeidsmarkt lijken vooral het aanbod van de publieke en private (gespecialiseerd) opleidingen van belang. De ontwikkelde kwalificatiestructuren en de ontwikkelde *foundation degree* laten een grote variatie zien, passend bij de wensen van de arbeidsmarkt. Dit leidt echter wel tot een gebrek aan transparantie.

Het vaardighedenabonnement biedt de mogelijkheid om iemand individueel te begeleiden bij het maken van keuzes gericht op de eigen ontwikkeling. Vanuit private initiatieven bieden coaches en loopbaanbegeleiders hun diensten aan.

<sup>102</sup> Met de kanalen worden de uitvoeringsinstanties bedoeld. Zie schema paragraaf 3.5

### **Opvallende aspecten van beleid gericht op leven lang leren in Engeland**

- de vraaggestuurde en rechtstreekse aanpak met marktwerking;
- de (lokale) netwerkaanpak: betrekken van veel relevante partijen dicht bij de lerende (letterlijk!);
- inzet van plaats- en tijdsafhankelijke communicatiemiddelen zoals internet en callcenters;
- benaderen van een beperkt aantal fondsen vanuit diverse kanalen.

Bij het bovenstaande past de opmerking dat Engelse jongeren relatief vroeg van school gaan en dat het algemene vormende onderwijs een hogere status heeft dan het beroepsonderwijs. Het postinitiële leren is dus voor een (aanzienlijk) deel gericht op de reparatie van competentietekorten in de reguliere leerloopbaan.

### **6.2.3 Frankrijk**

De eerste indruk van het Franse beleid ten aanzien van een leven lang leren sluit aan bij de gangbare notie dat het Franse systeem sterk gericht is op formele diploma's en initiële trajecten en weinig aandacht heeft voor beroepsopleidingen. Die indruk moet bij nadere bestudering bijgesteld worden. Ten eerste kent het Franse systeem een traditie van (informeel) opleiden op de werkplek die in sommige sectoren uitgewerkt is in constructies volgens het leerlingwezen en indeling in kwalificaties. Ten tweede is de traditie van *Education Permanente* onder andere zichtbaar in het recht op erkenning van VAE dat vanaf het begin van de jaren tachtig geldt.

Een tweede indruk heeft betrekking op de hiërarchie in de Franse situatie. Deze uit zich onder andere in de structuren van organisaties die lijnen laten zien tot op staatsniveau. Decentralisatie is ingezet, maar er is wel regie vanuit centraal niveau. Dit uit zich onder andere in de coördinatie van faciliteiten, overleg tussen werknemers, werkgevers onderling en met de overheid en de manier waarop de resultaten van dit overleg via overeenkomsten en wetten is ingebed. Dit overleg leidde onder andere tot een wet gericht op een leven lang leren waarin het rechten op training, verlof, leerlingwezen, de ondersteuning en uitvoering enzovoort, geregeld zijn. Monitoring van een leven lang leren laat zien dat er nog veel winst te behalen valt. De uitvoering en implementatie van de wet laten zien dat het effect van de wet nog niet optimaal is omdat de structuren en regelgeving nog te complex zijn. Maar het kader staat er en via hervormingen wordt gewerkt aan meer transparantie en toegankelijkheid en verbetering van de kwaliteit (bijvoorbeeld pedagogisch handelen en begeleiding) en voorlichting. Zo worden structuren uit de branches ingebouwd, wordt gewerkt aan equivalentie van de twee parallelle systemen (twee registers waarin de kwalificaties zijn opgenomen), zodat de mogelijkheid blijft bestaan om via verschillende wegen de doelen te bereiken: een goed opgeleide beroepsbevolking die zijn eigen loopbaan in de hand kan nemen.

Het beleid ten aanzien van een leven lang leren is sterk gericht op sociale cohesie en gelijke rechten. Opvallend is de aandacht voor gelijke kansen tussen mannen en vrouwen, ambtenaren en overige werknemers, jongeren en ouderen. Uit de initiatieven komt naar voren dat het niet alleen om employability gaat, maar ook om sociale cohesie met aandacht voor maatschappelijke participatie en het verminderen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Daarnaast is er aandacht voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de innovatie in bedrijven op regionaal niveau.

Al met al kan het beleid rond een leven lang leren in Frankrijk geduid worden door aandacht voor zowel maatschappelijke als persoonlijke en economische belangen wat (deels) te verklaren is vanuit traditie en maatschappelijke problemen.

In Frankrijk wordt de reparatie van tekorten in de reguliere leerloopbaan opgevangen in leer- en werkervaringstrajecten op lokaal niveau. Het betreft dan vooral de jongere voortijdig schoolverlaters die het onderwijs ongemotiveerd hebben verlaten. Daarnaast biedt de uitgebreide wetgeving op het gebied van leven lang leren mogelijkheden tot reparatie van competentietekorten en compensatie van obsoleete kennis. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de arbeidsparticipatie van ouderen en mensen met een tijdelijke aanstelling, zoals seizoenarbeiders. Daarbij spelen de netwerken, die op regionaal niveau de opleidingsbehoefte bepalen, een belangrijke rol in de verbinding van vraag en aanbod en het besteden van de budgetten die centraal beschikbaar gesteld worden. Voor het verschaffen van nieuwe kansen van individuen op de arbeidsmarkt speelt de wetgeving een belangrijke rol. De uitwerking kan echter per sector sterk variëren, afhankelijk van de afspraken die werkgevers en werknemers daarover gemaakt hebben. Allerlei vormen van persoonlijke ontwikkeling worden ondersteund in tal van loopbaanbegeleidingscentra die door tal van actoren geïnitieerd zijn.

#### **Opvallende aspecten van beleid gericht op leven lang leren in Frankrijk**

- de integrale wet voor leven lang leren;
- aandacht voor economische, maatschappelijke en persoonlijke belangen van een leven lang leren;
- centrale fondsen die in de regio ingezet worden om te werken aan prioriteiten;
- twee parallelle systemen: de registers van kwalificaties in de branches en de kwalificaties van het reguliere onderwijs;
- aandacht voor leven lang leren van ouderen en medewerkers met een tijdelijke aanstelling.

In de Franse situatie heeft het algemeen vormende en universitaire onderwijs een hogere status dan het beroepsgerichte onderwijs. Het postinitiële leren is deels verankerd in de branches en in een cultuur van Education Permanente.

#### **6.2.4 Duitsland**

In het Duitse leersysteem hebben de systemen voor initieel leren en voor postinitieel leren verschillende kenmerken. Het initiële leersysteem is strak georganiseerd met behulp van uitgebreide wetgeving en in samenspraak met de sociale partners ontwikkeld. Het postinitiële systeem steunt daarentegen op minder gedetailleerde wetgeving en is veel losser georganiseerd. Bovendien is er minder betrokkenheid van de sociale partners. In 2004 ontwikkelden de deelstaten en de federale regering samen een strategie voor leven lang leren. Vervolgens hielden twee werkgroepen, ingesteld door het ministerie van Onderwijs en Onderzoek (Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF), zich bezig met het uitwerken van deze strategie in concrete voorstellen. De strikte scheiding tussen het initiële en het postinitiële leren is ook in de vorming van deze werkgroepen terug te zien: de ene werkgroep richtte zich op het initiële beroepsonderwijs en de andere op het postinitiële beroepsonderwijs. Enkele aandachtspunten, die de *Innovationskreis Weiterbildung* voor het verbeteren van het postinitiële leren in Duitsland formuleerde, zijn in diverse instituties terug te zien, zoals het creëren van (lokale) netwerken, het geven van begeleiding bij het leren en het verbeteren van de toegankelijkheid van het leren. Deze toegankelijkheid probeert men enerzijds te vergroten door financiële barrières weg te nemen en anderzijds door het leren letterlijk dichterbij het individu te brengen en de deelname aantrekkelijker te maken door het geleerde buiten de formele context te formaliseren. Dit laatste is van groot belang in een leersysteem dat sterk leunt op formele trajecten met diploma's en certificaten.

Voor voortijdig schoolverlaters die in het initiële beroepsonderwijs geen formele kwalificatie behaald hebben, biedt het Duitse systeem niet veel mogelijkheden. Daardoor ligt er in Duitsland veel nadruk op het doorleren tot men wel een formele beroepskwalificatie heeft, vaak behaald in een duaal traject. Bepaalde projecten in het kader van de programma's Lerende regio's en Lokaal leren zijn wel gericht op het ontwikkelen van jongeren. Het WeGebAU-programma richt zich op het compenseren van verouderde competenties door het aanbieden van scholingstrajecten voor herintreders op de arbeidsmarkt. Dit WeGebAU-programma is geheel gericht op oudere werknemers en laaggeschoolde werknemers, die al dan niet enige tijd inactief zijn geweest (bijvoorbeeld door werkloosheid). Ook een project dat is opgezet in het kader van het Leven en werk-programma richt zich op het onder begeleiding opsporen van iemands sterke en zwakke kanten en het volgen van bijscholing om de tekortkomingen te compenseren. Duitsers die zich verder willen ontwikkelen in hun vak, kunnen gebruikmaken van financiering vanuit de wet AFBG of Meister-BaföG. Ook wordt het mogelijk om elders verworven leeruitkomsten te laten certificeren met behulp van het in ontwikkeling zijnde DQR (Duits Kwalificatieraamwerk). Allerlei vormen van persoonlijke ontwikkeling die men ook buiten het werk heeft doorgemaakt, kunnen worden vastgelegd en geanalyseerd door middel van de ProfilPASS. Deze PASS kan daarmee het startpunt vormen voor gerichte verdere ontwikkeling.

### **Opvallende aspecten van beleid gericht op leven lang leren in Duitsland**

- Het inzetten van onafhankelijke begeleiders die laagdrempelig zijn en naar het individu (met name werknemers in het mkb) toekomen.
- De lokale netwerkaanpak waarbij zo veel mogelijk relevante partijen die zich richten op het individu met elkaar samenwerken en acties op elkaar afstemmen, waarbij men ook aansluit op de lokale situatie.
- Het expliciteren of formaliseren van kennis en vaardigheden die buiten de formele context zijn verworven.

### **6.2.5 Aanvullend en resumerend**

Deze eerste samenvattingen en opsommingen van opvallende aspecten per land kunnen aangevuld worden met enkele noties ten aanzien van het type beleid dat gevoerd wordt:

- In alle vier de landen is *reparatie van competentietekorten* in de reguliere leerloopbaan mogelijk. De mogelijkheden lijken in Denemarken het verst ontwikkeld. Daar is alternerend werken en leren mogelijk dankzij een flexibel onderwijssysteem waarin de randvoorwaarden voor herintreding geregeld zijn en verder ontwikkeld worden. Het Duitse systeem biedt daar nauwelijks mogelijkheden toe, afgezien van speciaal ontwikkelde projecten. Terwijl in het Franse systeem de oplossing gezocht wordt in leer- en werkervaringsprojecten op lokaal niveau en leerlingwezenopleidingen voor volwassenen. Beleidsontwikkelaars in het Verenigd Koninkrijk vertrouwen vooral op de markt.
- Ook *compensatie voor obsolescentie van kwalificaties* is in alle vier de landen geregeld. In Denemarken spelen het initiële onderwijs en de scholingstrajecten in de bedrijven zelf op lokaal niveau een rol. In Duitsland is deze functie van leven lang leren in programma's geregeld en in het Verenigd Koninkrijk voorziet de markt in een aanbod en de overheid in (gedeeltelijke) financiering. In Frankrijk vindt op regionaal niveau afstemming plaats om de afstemming tussen vraag en aanbod van scholing te sturen.

- *Het verschaffen van nieuwe kansen op de arbeidsmarkt* is in Duitsland, Denemarken en Frankrijk verweven met wetgeving. Daarbij ligt in Duitsland het accent op financiering, in Denemarken op de relatie met de sociale zekerheid en in Frankrijk op de wet gericht op een leven lang leren.
- *Persoonlijke ontwikkeling* staat in alle vier de landen op de agenda en zonder uitzondering is EVC daarbij een belangrijk instrument. In Engeland biedt de markt ruime mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling, niet alleen in termen van aanbod van ondersteuning maar door de manier waarop financiële ondersteuning geregeld is. In Frankrijk valt het grote aantal en variatie aan loopbaanbegeleidingscentra op en voorziet de wet in de nodige rechten. In Denemarken is het aanbod voor loopbaanbegeleiding ruim en het benutten ervan cultureel verankerd.
- Daarnaast valt op dat de vier landen in deze studie, ieder met verschillende accenten, aandacht besteden aan het stimuleren van leren door lager opgeleiden, ouderen en medewerkers in het mkb. De landen ontplooiën verschillende initiatieven om de relatief lagere participatie aan leven lang leren bij deze doelgroepen positief te beïnvloeden.
- Opmerkelijk is dat zowel Duitsland als Frankrijk expliciet beleid voeren voor medewerkers met tijdelijke aanstellingen. Medewerkers met een tijdelijke aanstelling participeren minder aan leven lang leren dan medewerkers met een vaste aanstelling. Het Duitse beleid voorziet in vouchers voor deze groep, in het Franse beleid is een hoge afdracht van de bruto loonsom (10 in plaats van 1,6%) geregeld.
- In alle vier de landen komt jeugdwerkloosheid als een hardnekkig probleem naar voren. De meest opvallende initiatieven om dit probleem te tackelen zijn: het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen in Denemarken, het recht in Frankrijk om vanaf het 14<sup>de</sup> levensjaar een apprenticeship aan te gaan, het Franse lokale initiatief E2C waarin overheid en bedrijven samen werken, het Deense systeem waarin jongeren eerst een jaar volledig mogen werken en pas daarna weer naar school gaan en het New Deal-programme in het Verenigd Koninkrijk.
- Tot slot valt op dat de vier landen (historisch) anders met EVC en toegankelijkheid tot onderwijs omgaan. In Frankrijk is werk- en levenservaring ingebouwd en heeft EVC een beperkte geldigheidsduur wanneer deze gebruikt wordt voor de toegankelijkheid van opleidingen. In het Verenigd Koninkrijk zijn intake en EVC twee aparte trajecten. In Denemarken is EVC onderdeel van de (verplichte) intake van de scholing en basis voor een individueel ontwikkelingsplan waar de school een aanbod bij moet leveren. In Duitsland lijkt de ProfilPass meer los te staan, maar wordt het proces wel begeleid.

### **6.3 Analyse werking instituties**

In de hoofdstukken over de landen is een eerste beschrijvende analyse per land opgenomen waarin de verschillende initiatieven geordend zijn naar het reguleringsmechanisme volgens welke de institutie geregeld is: financiering, erkenning en toegankelijkheid, of een combinatie daarvan. De tabellen zijn opgenomen in paragrafen 2.5, 3.5, 4.5 en 5.5.). De tekst is hier nogmaals opgenomen. In deze paragraaf presenteren we een vergelijkende analyse.

#### **6.3.1 Financiering, erkenning en toegankelijkheid**

In alle vier de landen worden initiatieven ontplooid die via de reguleringsmechanismen van toegankelijkheid, financiering en erkenning beogen te werken. Wat opvalt wanneer de vier

overzichten van initiatieven gericht op een leven lang leren naast elkaar gelegd worden, is dat de gevonden initiatieven in Duitsland steeds gericht zijn op een van de drie reguleringsmechanismen, terwijl in de andere drie landen er ook sprake is van combinaties. Bijvoorbeeld:

- combinatie toegankelijkheid en financiering (Verenigd Koninkrijk tweemaal, Frankrijk tweemaal);
- toegankelijkheid en erkenning (Verenigd Koninkrijk vijf maal, Frankrijk tweemaal, Denemarken eenmaal);
- toegankelijkheid, erkenning en financiering (Frankrijk en Denemarken ieder eenmaal).

Een punt van aandacht is het verschil tussen de landen in aantal en aard van de gevonden initiatieven. Vooral het grote aantal verschillende initiatieven in het Verenigd Koninkrijk valt op. Zowel gericht op erkenning (Skills Account, Foundation Degree en de ontwikkeling van het Qualification and Credit Framework), op de financiering (Train to Gain, de Flexible New Deal en de Leerrekeningen en vouchers inclusief voorgangers) maar ook de vele initiatieven die de toegankelijkheid bevorderen (Train to Gain, Union Learn, University for Industry & Learn Direct, de Skills Account, Flexible New Deal-programme, de Foundation Degree en het Qualification en Credit Framework). Aan deze uitgebreide opsomming is de combinatie van reguleringsmechanismen volgens welke de institutie werkt, mede debet. Maar andere redenen kunnen wellicht in de marktwerking gevonden worden en/of de beschikbaarheid van gepubliceerde evaluaties.

In Duitsland daarentegen vinden we voor erkenning alleen het voorbeeld van de ProfilPASS, voor financiering de Bildungsprämie en de Bildungsgutscheine en voor toegankelijkheid Leben und Arbeiten en de lokaal en regionale projecten gericht op netwerkvorming (Lernen vor Ort en Lerende Regionen).

Tegenover deze veelheid aan initiatieven in het Verenigd Koninkrijk en de gerichte aanpak in Duitsland, laten Denemarken en Frankrijk meer 'integrale' reguleringsmechanismen zien om leven lang leren te bevorderen. In Denemarken wordt de toegankelijkheid tot leven lang leren niet alleen via gericht beleid en het flexicurity-beleid geïnitieerd, maar ook op het niveau van bedrijven en met instrumenten als loopbaanbegeleiding en EVC ondersteund. Erkenning via EVC, het competence portfolio en de ontwikkeling van EQF en de financiering via een (uitgebreid) stelsel van fondsen aangevuld met investeringen van de overheid. Frankrijk valt op met zijn integrale wetgeving met betrekking tot het leven lang leren, waarin de toegankelijkheid, erkenning en financiering geregeld zijn. Daarbij is er sprake van een centrale coördinatie (CNFPLV). Financiering is daarnaast geregeld via regelingen voor afdracht voor scholing en leerlingwezen. Erkenning is geregeld via EVC, ECVET, toegankelijkheid via de registers en loopbaanbegeleiding.

### **6.3.2 Financiering van leven lang leren**

Van 'oudsher' is in Denemarken de financiering van leven lang leren van de overheid gericht op deelnemers en de onderwijsinstellingen en de fondsvorming door de sociale partners op de leerlingwezenopleidingen. Inmiddels vraagt de overheid meer cofinanciering van de sociale partners voor verdere ontwikkeling van het systeem. Sociale partners hebben daartoe fondsen opgericht en investeren meer in algemene voorzieningen (en employability) van werkenden.

Financiering van het leven lang leren laat in Engeland een veelheid aan initiatieven zien die zich vooral richten op werkenden en werkzoekenden. Naast vouchers, leningen, studiebeurzen en subsidies voor werknemers en werkzoekenden kunnen ook werkgevers

rekenen op financiële steun. Met name het Vaardigheden voor het leven-programma speelt een belangrijke rol.

In Frankrijk ligt de basis voor de financiering in de afdracht in de cao en de centraal geregisseerde verdeling van de middelen waarmee de regio's specifiek en gericht beleid voeren en programma's ontwikkelen. Een nadeel ervan is dat werknemers geen gebruik kunnen maken van de afdrachten wanneer daar in hun cao of regio of voor de doelgroep waartoe zij behoren geen afspraken over gemaakt zijn. Opvallend is de verhoogde afdracht voor seizoenmedewerkers.

In Duitsland worden er met name trainingsvouchers verstrekt aan werklozen, werkenden die het risico lopen hun baan te verliezen en mensen met tijdelijke banen. Werkenden kunnen hun spaarloon inzetten om een cursus of training te volgen of hiervoor een gunstige lening treffen en er worden kleine tijdelijke subsidies beschikbaar gesteld.

Alle vier de landen blijken voorzieningen te treffen om het leven lang leren te financieren. Maar daarmee houdt de vergelijking ook op. Tussen de landen zijn er grote verschillen te zien in de wijze waarop men het leven lang leren impulsen wil geven. Terwijl in Duitsland het accent ligt op vouchers voor risicogroepen op de arbeidsmarkt en het eigen initiatief van werknemers, zijn in Engeland de mogelijkheden voor financiering via veel verschillende initiatieven ontwikkeld. Dat contrasteert weer met het Franse en Deense beleid waar co-makership centraal staat met een centrale regie gericht op fondsvorming, waarmee actoren op regionaal of lokaal niveau scholingsaanbod kunnen creëren. Dat is des te opvallender omdat, op individueel niveau, in Frankrijk het recht om en in Denemarken de plicht tot leven lang leren veel sterker verankerd zijn dan in de Duitsland en Engeland. Het lijkt erop dat landen die kiezen voor centrale fondsvorming de verzamelde middelen meer aanbodgestuurd ter beschikking stellen, terwijl de landen die meer focussen op individuele prikkels meer vanuit een vraaggerichte benadering werken.

### **6.3.3 Toegankelijkheid van leven lang leren**

De toegankelijkheid voor leven lang leren is in Denemarken zeer uitgebreid. Niet alleen in onderwijs, volkshogescholen en trainingslocaties, maar ook binnen bedrijven. De hervorming van het VET-systeem vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs verder door transparantie, individueel maatwerk en voorzieningen voor doelgroepen zoals de aangepaste leerlingwezenopleidingen voor jongeren, laagopgeleiden en allochtonen. Om optimaal te profiteren van de toegankelijkheid, spelen de loopbaanbegeleidingsdiensten een belangrijke rol.

De toegankelijkheid van het leven lang leren lijkt in Engeland goed gewaarborgd. Vooral het grote aantal private aanbieders valt op. Niet alleen de overheid, maar ook de vakbonden proberen de toegankelijkheid te vergroten door het inzetten van vakbondsleden die als Union Learning Representatives andere werknemers informatie of advies geven over het volgen van cursussen en trainingen. Ook is geprobeerd de toegankelijkheid tot e-learning te vergroten via een website en ondersteunende Learndirectcentra en is er een ruim aanbod van loopbaan- en scholingsadviseurs. Daarnaast heeft de Engelse overheid de toegankelijkheid tot het leven lang leren vergroot door het verstrekken van individuele leerrekeningen en het New Deal-programma gericht op langdurig werklozen.

De toegankelijkheid van leven lang leren is voor werkenden in Frankrijk via twee wegen geregeld. Enerzijds via het recht om op basis van werkervaring bij opleidingen in te schrijven. Het systeem van Erkenning van Verworven Competenties (EVC) biedt daartoe ruime mogelijkheden. Anderzijds worden er opleidingen vanuit de sectoren en regionale

programma's aangeboden. Daarnaast zijn er voor jongeren regelingen om de deelname aan leerlingwezenopleidingen te bevorderen door hen in staat te stellen vanaf hun 14<sup>de</sup> een dergelijke opleiding te volgen met een vast of tijdelijk contract en hen een status te verlenen. Participatie van ouderen wordt vooral gestimuleerd via arbeidsmarktregelingen (verhogen pensioengerechtigde leeftijd, tijdelijke contracten voor ouderen). Het gedifferentieerde aanbod van loopbaanbegeleiders moet de individuele vraag naar leven lang leren stimuleren.

Het vergroten van de toegankelijkheid van het leven lang leren krijgt in het Duitse beleid betrekkelijk weinig aandacht. Dit beperkt zich tot enkele tijdelijke initiatieven waarbij op lokaal niveau geprobeerd wordt om in aansluiting op de regionale opleidingsbehoeften zo veel mogelijk partijen met elkaar samen te laten werken. Daarbij probeert men de toegankelijkheid te vergroten, door het leren letterlijk dichterbij het individu te brengen en de deelname aantrekkelijker te maken door het geleerde buiten de formele context te formaliseren (EVC). Dit laatste is van groot belang in het Duitse leersysteem dat sterk leunt op formele trajecten met diploma's en certificaten.

De toegankelijkheid van leven lang leren wordt in alle vier de landen gestimuleerd. EVC is daarbij in alle vier de landen een belangrijk instrument. Ook hier zien we tussen de vier landen een splitsing: terwijl in Duitsland en Engeland de toegankelijkheid meer via het individu gestimuleerd wordt, richten Denemarken en Frankrijk zich meer op een stelsel met een gecoördineerd regionaal aanbod van opleidingen en ondersteuning in het keuzeprocess van het individu. Dit doen ze via begeleiding en rechten van het individu tot herintreding in het reguliere onderwijs (Denemarken) en toegang tot onderwijs op basis van EVC en werkervaring (Frankrijk). Begeleiding bij de keuze voor opleidingen richt zich in Engeland zowel op de vrije markt via begeleidingsadviseurs, als op ondersteuning via de website en vakbondsadviseurs. In Duitsland is de toegang tot het leven lang leren veel minder een onderwerp van beleid. Voor een deel kan dit verklaard worden door de sterk verankerde werk- en opleidingscultuur binnen de bedrijven. Dit laat echter onverlet dat er, ondanks de lage werkloosheidscijfers, op lokaal niveau tijdelijke initiatieven ontplooid worden om leven lang leren te stimuleren. Opvallend is dat Duitsland met zijn sterk ontwikkelde duale systeem weinig initiatieven laat zien om postinitiële scholing te stimuleren, terwijl Denemarken en Frankrijk herhaaldelijke initiatieven ontplooiën om deze vorm van opleiden (verder) te versterken.

Grofweg kunnen we twee dimensies onderscheiden: vraaggestuurd versus aanbodgestuurd en individueel versus collectief. Het Verenigd Koninkrijk kan gepositioneerd worden in het kwadrant individueel-vraaggestuurd, Denemarken in het kwadrant collectief-vraaggestuurd, Duitsland in het kwadrant collectief-aanbodgestuurd, terwijl Frankrijk gepositioneerd kan worden op de overgang van collectief naar individueel en aanbodgestuurd.

#### **6.3.4 Erkenning van leven lang leren**

Erkenning van verworven competenties is in Denemarken bij wet verankerd en soepel geregeld. De ontwikkeling van het kwalificatieraamwerk speelt niet alleen in op de Europese ontwikkelingen, maar is ook gericht op het leerproces in het onderwijs en bevat voorzieningen om aan laagopgeleiden deelcertificaten te kunnen verstrekken.

De erkenning van leven lang leren is in Engeland in belangrijke mate geregeld via accreditaties en kwalificaties. Deze accreditatiesystemen borgen de kwaliteit van de gevolgde opleidingen. Dit vergroot in principe zowel de transparantie van de opleidingenmarkt als de transparantie op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren is in het



gehele Verenigd Koninkrijk het aan het European Qualification Framework gerelateerde Qualification and Credit Framework (QCF) ontwikkeld. Vanwege het open karakter van de Engelse markt voor leven lang leren met een groot aantal aanbieders van opleidingen en trainingen, is een dergelijk kwalificatieraamwerk – dat door het erkennen van de kwaliteit van de gevolgde opleiding ook de via leven lang leren verworven kwalificaties van arbeidskrachten erkent – van groot belang voor de algehele transparantie van de opleidings- en arbeidsmarkt, maar tevens een zeer lastige opdracht.

Ook in Frankrijk is de *erkenning* van verworven competenties bij wet verankerd en soepel geregeld. De huidige regeling *Validation des acquis de l'expérience* bouwt voort op de erkenning van werk- en levenservaring uit de jaren tachtig en biedt mogelijkheden verschillende erkenningen te laten registreren. Zoals door de staat erkende diploma's en graden, branchegeregistreerde kwalificaties of erkenning van specifieke consultants en trainingsinstituten. Ook hier geldt voor werkenden de belemmering dat wanneer er op sectoraal niveau geen voorzieningen getroffen worden, de mogelijkheden beperkt zijn. Ook in Duitsland is er een kwalificatieraamwerk ontwikkeld dat aansluit bij het European Qualification Framework. De *erkenning* die dit kwalificatieraamwerk geeft aan de kwalificaties die iemand door postinitiële opleidingen heeft verworven, speelt echter nog geen rol bij de toelating voor een opleiding op een aansluitend opleidingsniveau of de in de verschillende sectoren gehanteerde salarisschalen. Ook de ontwikkeling van de ProfilPASS richt zich op de *erkenning* van iemands verworven kwalificaties door informeel leren, maar speelt op de arbeidsmarkt – die nog steeds gedomineerd wordt door de formele beroepsopleidingen – nog geen rol van betekenis.

De erkenning van leven lang leren is in Engeland, Denemarken en Frankrijk anders ontwikkeld dan in Duitsland. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar de procedures voor EVC en de ontwikkelde kwalificatieraamwerken. In Frankrijk en Denemarken is EVC bij wet verankerd (respectievelijk de wet op leven lang leren en de onderwijshervormingswet van 2007) en soepel geregeld. De procedure in Frankrijk onderscheidt zich door de lange traditie en het erkennen van levens- en werkervaring. In beide landen biedt EVC ook rechten in het onderwijs: in Denemarken het recht op individueel maatwerk en in Frankrijk op vrijstellingen. In Engeland speelt EVC een rol in de marktwerking tussen opleidingen en arbeidsmarkt. Om de kwaliteit te garanderen, is een (zeer) uitgebreid stelsel van accreditatie ontwikkeld. De ontwikkelde ProfilPASS speelt in Duitsland op de arbeidsmarkt (nog) geen belangrijke rol.

Het ontwikkelen van nationale kwalificatieraamwerken, die aansluiten bij het European Qualification Framework, laat in de vier landen belangrijke verschillen zien. In Duitsland is het raamwerk weliswaar ontwikkeld, maar speelt het nog geen rol op de arbeidsmarkt met zijn dominante formele beroepsopleidingen, terwijl het in Denemarken ontwikkelde systeem functioneert in de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Bovendien is het ten behoeve van laagopgeleiden verder gedifferentieerd, zodat het richtinggevend is voor de opleidingen. In Frankrijk is een parallel systeem ingericht voor het registreren en erkennen van kwalificaties die via werkend leren zijn behaald, naast het reguliere onderwijsstelsel. Dit blijkt een goede drager voor leven lang leren. In Engeland is het raamwerk ontwikkeld, maar blijkt transparantie erg lastig vanwege de vrije markt met uiteenlopende aanbieders van scholing. Daarbij is de markt in Engeland sterk gedifferentieerd (naar aanbieders, sectoren en inbedding van de accreditaties). Dat betekent ook dat er nogal eens sprake is van nichemarkten. De actoren hebben geïnvesteerd in die nichemarkten en streven ernaar om hun niche te behouden.

### 6.3.5 Het werkingsniveau

De analyse van het werkingsniveau heeft betrekking op de gevolgde lijn: initiatief, uitvoering en doelgroep. Een korte beschouwing van het niveau waarop de initiatieven geïnitieerd worden, laat zien dat in alle vier de landen de centrale overheid (in het Verenigd Koninkrijk daarnaast ook de landen) de meest prominente initiator is van het leven lang leren. De vakbonden spelen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op lokaal niveau een rol, terwijl er in Frankrijk en Denemarken vooral op regionaal en intermediair niveau initiatieven ontplooid worden. Daarnaast ontwikkelen bedrijven eigen initiatieven.

De belangrijkste uitvoerders van het beleid worden gevonden in de laag daar direct onder, op regionaal en lokaal niveau, intermediaire organisaties, maar ook werkgeversorganisaties en vakbonden. De vakbonden spelen vooral in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken een actieve rol. Opvallend daarbij is dat het Verenigd Koninkrijk op dit niveau een waaier van initiatieven laat zien, terwijl in Denemarken de vakbonden samen met de werkgevers en overheden zowel mede-ontwikkelaars als uitvoerder van het beleid zijn, net als in Frankrijk. Daarnaast zijn de onderwijsinstellingen en arbeidsorganisaties uitvoerders van programma's.

## 6.4 Reflectie

In deze paragraaf gaan we tenslotte in op de vraag wat Nederland kan leren uit de vergelijking met de vier behandelde stelsels voor leven lang leren. Hiervoor is eerst de vraag aan de orde in hoeverre (onderwijs)stelsels vergelijkbaar zijn. Dat komt aan de orde in 6.4.1. Daarna wordt in 6.4.2. de hoofdvraag van deze rapportage beantwoord. Tot slot worden in 6.4.3. enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### 6.4.1 Vergelijkbaarheid van stelsels

Stelsels voor beroepsonderwijs en voor leven lang leren verschillen sterk tussen landen. Zelfs de geselecteerde landen, in feite buurlanden van Nederland, hebben stelsels die niet één-op-één vergelijkbaar zijn met het Nederlandse stelsel. De ontwikkeling van sociale systemen, zoals het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) en het leven lang leren stelsel, is dan ook geen tekentafel exercitie, maar een evolutionair, padafhankelijk proces. Hierin kunnen de lokale situatie en specifieke gebeurtenissen van grote betekenis zijn voor de voortgang van het ontwikkelingsproces. De inrichting van het Nederlands beroepsonderwijs en de voorzieningen voor leven lang leren anno 2010 is het resultaat van een halve eeuw beleidsvorming en onderhandelingen tussen overheid, sociale partners en onderwijsactoren. Vooral stelsels voor middelbaar vakmanschap kenmerken zich internationaal door een grote mate van diversiteit, wat betreft maatschappelijke en economische verwachtingen, betrokkenheid van sociale partners en overheidsbemoeienis. De inrichting, zoals wij die in Nederland kennen, van het mbo en de volwasseneneducatie is in internationaal verband eerder uitzondering dan regel. Hoewel de OECD (2009) een mixed model, zoals het Nederlandse, wel als wenkend perspectief stelt voor haar lidstaten.<sup>103 104</sup> Stelselontwikkeling is echter ook nooit af: het is een dynamisch beleidsproces, waarin continu wordt gereageerd op ontwikkelingen binnen en buiten het stelsel en waarin telkens aanpassingen worden gedaan. Ook het Nederlandse stelsel evolueert voortdurend,

<sup>103</sup> Zie: Van Lieshout (2007). *Different hands*. Proefschrift Universiteit van Utrecht. Nelen, A., Poortman, C.L., Grip, A. de, Nieuwenhuis, L. & Kirschner, P. (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken*. Een review studie. Den Haag: PROO-NWO

<sup>104</sup> OECD (2009). *Learning for jobs*. Paris: OECD.

bijvoorbeeld doordat er extra taken aan worden toebedeeld, doelgroepen verschuiven of in aanpalende maatschappelijke sectoren veranderingen optreden.

De voorzieningen voor een leven lang leren zijn in vergelijking met de stelsels voor beroepsonderwijs nog veel meer heterogeen. In veel landen is er nog nauwelijks sprake van stelselontwikkeling met betrekking tot het leven lang leren. Er zijn weliswaar enkele voorzieningen getroffen, maar zoals het voorbeeld van Engeland laat zien, is de herkomst van nieuwe initiatieven vaak zeer divers (vanuit het arbeidssysteem, het sociale zekerheidssysteem, het onderwijssysteem; vanuit nationale, regionale en lokale platforms). Mede hierdoor is de samenhang vaak ver te zoeken. Het is voor veel landen de vraag of er wel sprake is van een stelsel voor leven lang leren. Van de bestudeerde landen vertonen vooral Frankrijk en Denemarken kenmerken van stelselontwikkeling voor het leven lang leren. Frankrijk vanuit een centralistisch-dirigistisch bestuursparadigma, Denemarken vanuit een lang bestaande traditie van volwasseneneducatie. Duitsland vertrouwt sterk op het duale stelsel voor initieel beroepsonderwijs, waardoor het leven lang leren niet sterk van de grond komt. In Engeland wordt veel overgelaten aan marktwerking en proberen lokale en regionale overheden met (financiële) prikkels de scholingsdeelname te stimuleren. Het Nederlandse stelsel heeft kenmerken van alle vier deze modellen; een sterk, deels dual initieel beroepsonderwijs, met centralistisch bestuur en weinig traditie in volwasseneneducatie. Hierdoor figureert de facto een vrije markt voor leven lang leren, waar private aanbieders het merendeel van de leeractiviteiten verzorgen.<sup>105</sup> Leijnse (2009) is van mening dat deze onderbenutting van de publieke infrastructuur kapitaalvernietiging betekent en probeert samen met de Onderwijsraad stelsel factoren te duiden die hierop van invloed kunnen zijn. Tegelijkertijd zijn in Nederland 'Engelse' experimenten gedaan met individuele leerrekeningen, met als doel om vraagsturing en marktwerking te organiseren.<sup>106</sup> Stelselvergelijking met het oog op het kopiëren van good practices is een lastige opgave; de werking van praktijken is vaak afhankelijk van de context waarin dit zich afspeelt. Contextuele factoren worden veelal niet mee gekopieerd, waardoor de werking van de good practice in de nieuwe stelselcondities niet tot expressie komt. Het 'leentjebuur spelen' bij andere stelsels zal dus op een abstracter niveau moeten plaatsvinden. Ervaringen uit andere stelsels kunnen hooguit dienen ter inspiratie van beleidsontwikkeling in het eigen stelsel.

#### **6.4.2 Wat kan Nederland leren van de andere landen?**

##### **Doelgroepen**

Belangrijkste doelgroep van het leven lang leren beleid in de vier landen zijn individuen. Daarbij is het beleid steeds meer gericht op specifieke doelgroepen: werkenden, werkzoekenden, jongeren, ouderen, voortijdig schoolverlaters, mensen met een tijdelijke aanstelling enzovoort. Daarnaast vormen de arbeidsorganisaties een belangrijke doelgroep van het beleid van overheid en intermediaire organisaties. Vergelijking tussen de vier landen laat vooral verschillen zien tussen aan de ene kant Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en aan de andere kant Denemarken en Frankrijk. In Denemarken en Frankrijk is ook het onderwijs doelgroep van het beleid (en niet alleen uitvoerder). In Frankrijk vindt aanvullend coördinatie plaats op het niveau van de regio's. Dat kan betrekking hebben op de vraag van sectoren maar ook om de invulling van de registers.

<sup>105</sup> Zie voor een historische analyse: Nieuwenhuis en Nijman (2008). In C. Doets, W. van Esch & A. Westerhuis, *Brede verkenning van een leven lang leren*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

<sup>106</sup> Zie Grip, A. de & Breugel, G. van (2011). *De ontwikkelingscheque*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## Stelselkenmerken

Als we de aansluiting vergelijken tussen het initieel beroepsonderwijs en leven lang leren in de vier landen, zien we vier verschillende patronen optreden. In Engeland is het stelsel voor beroepsonderwijs niet sterk uitgewerkt, omdat de Engelse arbeidsmarkt, net als die in de VS, wordt gekenmerkt door interne arbeidsmarkten.<sup>107</sup> Beroepskwalificaties spelen dan geen grote rol bij de overgang van school naar werk op de markt voor secundair vakmanschap; jongeren krijgen een laaggeschoolde baan en worden eventueel via bedrijfsinterne kanalen verder geschoold. Leven lang leren compenseert hier in feite het ontbreken van middelbaar beroepsonderwijs.

In Frankrijk ontwikkelden zich twee stelsels naast elkaar: het onderwijsstelsel is sterk verticaal ingericht, met weinig beroepsgerichte kwalificerende trajecten, wat leidt tot kenmerken van een interne arbeidsmarkt. Maar daarnaast is er een stelsel van beroepskwalificaties ontstaan dat via EVC en leven lang leren leidt tot landelijk erkende (beroeps)kwalificaties, die ook weer toegang geven tot opleidingen in het onderwijssysteem. In Duitsland is het duale beroepsonderwijs de toeleverancier van krachtige beroepsgerichte arbeidsmarkten. Dit wordt gedragen door het bedrijfsleven en de sociale partners. Het is zeer opmerkelijk dat het leven lang leren hiervan vrijwel geheel is losgekoppeld.

In Denemarken lopen initieel beroepsonderwijs en leven lang leren vloeiend in elkaar over. Het initieel beroepsonderwijs lijkt sterk op het Nederlandse stelsel met een beroepsgerichte arbeidsmarkt in een mixed sturingsmodel. Denemarken legt echter een grotere nadruk op leerlingwezentrajecten en – daarmee samenhangend – wordt het jongeren toegestaan om vrij vroeg op zoek te gaan naar werk, omdat allerlei terugkeermogelijkheden naar het beroepsonderwijs goed zijn ontwikkeld. Deelname aan leven lang leren is ook volledig geaccepteerd door zowel werkgevers als werknemers en ook het belastingstelsel is erop ingericht.

Nederland zou qua stelselkenmerken vooral inspiratie op kunnen doen in Denemarken. Vooral omdat het Deense stelsel veel lijkt op het onze. Experimenten met sociaal pedagogische vangnetten voor voortijdig schoolverlaters in het arbeidsbestel (pedagogische opdracht voor werkgevers) zouden kunnen leiden tot het vervangen van de nadruk op *voortijdig* schoolverlaten naar *vroegtijdig* schoolverlaten. Ervaringen uit Frankrijk met het parallelle kwalificatiestelsel zouden in Nederland als voorbeeld kunnen dienen om de NLQF (het Nederlandse equivalent van de EQF) een op volwassenenonderwijs toegesneden uitwerking te geven. Engeland is ten slotte een bron van voorbeelden van kleinschalige experimenten en regelingen, die in bepaalde lokale of sectorale contexten inspiratie kunnen bieden.

## Wettelijke kaders en niveau van regelgeving

In Denemarken en Frankrijk is veel wet- en regelgeving rond het leven lang leren landelijk vastgelegd, terwijl dat in Engeland en Duitsland veel fragmentarischer is geregeld. De uitvoering is echter in alle vier de landen op lagere niveaus georganiseerd. Naast sector- en brancheorganisaties spelen ook de regio's en lokale overheden een belangrijke rol. In Frankrijk is veel regelgeving gericht op individuele leerrechten, terwijl in Denemarken het flexicuritykader ook stuurt in de richting van maatschappelijke plichten: bij de sociale zekerheid hoort een scholingsplicht. In Duitsland is weinig geregeld, terwijl in Engeland vooral de markt zijn werk moet doen (individuele verantwoordelijkheid). In Engeland is de rol van de vakbonden opvallend. Vanuit de vakbonden ondersteunen Learning

<sup>107</sup> Zie review Nelen, A., Poortman, C.L., Grip, A. de, Nieuwenhuis, L. & Kirschner, P. (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken*. Een review studie. Den Haag: PROO-NWO.

representatives (ULR's) de werknemers bij het opstellen van scholingsplannen en het vinden van een hierbij passende opleiding. Landelijke ambities lijken in Engeland vooral van belang als signaal om 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen', maar zijn op zich niet voldoende om beweging te organiseren. Hiervoor zijn lokale en sectorale initiatieven nodig en nuttig, die aan kracht winnen als ze ingebed zijn in landelijke kaders.

In Nederland is de vernieuwing van de sociale zekerheid nog niet zover als in Denemarken, en is leven lang leren vooral nog een zaak van werkgevers en werknemers. Een scholingsplicht voor bedrijven, zoals in Frankrijk, is in Nederland niet goed denkbaar. Mogelijk is een centrale voorziening voor scholingsgelden in de Nederlandse situatie wel denkbaar. Immers via O&O-afdrachten vanuit de cao-onderhandelingen is er wel budget beschikbaar, maar slechts in een enkele bedrijfstak leidt dat tot individuele rechten en acties van werknemers (zie Gielen, Woudstra e.a., 2009) of tot sectoroverstijgende initiatieven. In het licht van de vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt staat duurzame inzetbaarheid op de agenda en dat vraagt (onder andere) een grotere mobiliteit en flexibiliteit van werknemers. Anderzijds is veel van het werk van de vroegere projectdirectie Leren en Werken in lijn met de gelaagdheid die we ook in de vier vergelijkingslanden vinden: vooral de leerwerkloketten op regionaal niveau zijn belangrijke platforms om landelijke initiatieven rond bijvoorbeeld het ervaringscertificaat of de scholing gericht op een duurzame inzetbaarheid handen en voeten te geven.

### **Initiatieven en institutionele aspecten**

Het beleid voor leven lang leren is vooral gericht op voorwaardelijk leren. Dat is logisch, omdat voor voorwaardelijk leren het relatief eenvoudig is om leerplannen te ontwikkelen en (financieel) beleid hierbij te ontwikkelen. Voor vitaliserend leren is dat veel lastiger, omdat dit vooral het creëren van procesmatige randvoorwaarden betreft voor een leerproces met onzekere uitkomsten. In het Verenigd Koninkrijk kunnen veel initiatieven rond leven lang leren worden geduid als compensatie van een vrijwel ontbrekend initieel beroepsonderwijs. In Frankrijk en Denemarken ligt de nadruk meer op het compenseren van de gevolgen van voortijdig schoolverlaten. Dat er in Duitsland relatief weinig initiatieven rond leven lang leren zijn waargenomen, zou kunnen worden verklaard vanuit een groot vertrouwen aldaar in het duale stelsel voor initiële beroepsopleidingen. Vooral in Frankrijk wordt dit beeld gecomplementeerd met initiatieven gericht op loopbaanontwikkeling. Dus meer vitaliserend georiënteerd leren. Het goed uitgewerkte parallelle systeem van beroepsgerichte kwalificaties is hierbij ondersteunend. Op dit vlak lijkt de Nederlandse situatie nog het meest op de Duitse: men rust sterk op het initiële stelsel, en vooral veel deelname van volwassenen in het BVE-veld bestaat uit tweedekansttrajecten in reguliere bbl-opleidingen. De systematische aanpak in Frankrijk zou voor Nederland een goed aanvullend pakket aan initiatieven kunnen leveren. Het NLQF zou kunnen worden benut als grondslag voor een eigenstandig stelsel voor kwalificaties voor leven lang leren en de initiatieven rond loopbaanbegeleiding zouden kunnen worden benut om het voorbeeld van de bouwsector in Nederland meer vervolgd te geven in ander sectoren (zie Gielen, Woudstra e.a., 2009 voor een uitgebreidere beschrijving). Het Deense model zou aanvullend vooral ter inspiratie kunnen dienen wat betreft de meer relaxte aanpak van voortijdig schoolverlaten (ontwikkeling van een sociaal pedagogisch vangnet via werktrajecten) en de grotere nadruk op leerwerktrajecten.

Als het gaat om maatregelen gericht op de toegankelijkheid van leven lang leren, dan kunnen de vier landen worden ingedeeld in het bovenstaande kwadranten stelsel. Nederland

kan, samen met Duitsland en Frankrijk, gepositioneerd worden aan de kant van aanbodgericht beleid en samen met Duitsland en Denemarken aan de kant van meer collectieve dan meer individuele maatregelen. Nederland is op deze twee assen wat minder extreem te karakteriseren dan, met name, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Inspiratie uit 'nabijgelegen' landen is door de padafhankelijkheid van stelselontwikkeling makkelijker importeerbaar in het Nederlandse stelsel, maar uit de verder afgelegen voorbeelden kunnen waarschijnlijk meer verrassende voorbeelden worden geput. Vooral Engeland is met vraagsturing, learning representatives en vouchers een bron van nieuwe ideeën, die de toegankelijkheid van leven lang leren kunnen verhogen, maar die qua inpassing in het Nederlandse stelsel veel inspanning en doorzettingsvermogen zullen vragen. Ideeën uit Frankrijk (uitwerking van het NLQF, verder implementeren van het ervaringscertificaat, bonussen en malussen in de fiscale sfeer) kunnen eerder worden gezien als voortzetting van reeds ingezet beleid in Nederland. Denemarken en Duitsland bieden vooral inspiratie voor de organisatie van het fundament (een goed stelsel voor initieel beroepsonderwijs) en het soepeler laten verlopen van de overgang van school naar werk via variatie in leerwerktrajecten en het goed organiseren van terugkomroutes voor vroegtijdige schoolverlaters, samen met werkgevers.

De geïnventariseerde initiatieven en maatregelen vertonen wisselende combinaties van reguleringsmechanismen, die we hebben onderscheiden om leven lang leren te stimuleren. Combinatoire maatregelen lijken meer succesvol dan maatregelen die leunen op slechts één reguleringsmechanisme. Stimulering van leven lang leren is niet alleen een kwestie van geld, erkenning of toegankelijk aanbod, maar het gaat om maatwerkinitiatieven, leunend op slimme combinaties van financiële support, toegankelijk en passend aanbod dat leidt tot zichtbare kwalificatiewinst.

Tot slot een observatie rond het beleidsklimaat: in Nederland is het (onderwijs)beleid sterk voorschrijvend van karakter, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Denemarken, waar het beleid zich meer laat karakteriseren als lerend beleid (zie Nieuwenhuis, 2012; Nieuwenhuis & Shapiro, 2004). Ook in Engeland zien we een beleidscultuur van experimenteren en leren, samen met de actoren in de regio's en de bedrijven. Met het oog op de ontwikkeling van voldoende *evidence* rond het stimuleren van leven lang leren, zou de overheid (juist) in het dossier van leven lang leren de ruimte moeten bieden om al lerend nieuwe wegen te vinden en effectieve initiatieven te ontwikkelen.

### **Samenvattend**

Samenvattend kunnen we de onderzoeksvraag *wat Nederland zou kunnen leren van de instituties die in het buitenland worden gebruikt om de deelname aan leven lang leren te stimuleren* als volgt beantwoorden:

- 1 De overheid moet een actieve rol spelen bij het initiëren van het leven lang leren in Nederland. Daarbij moet het beleid gericht worden op het stimuleren van werknemers om hun inzetbaarheid gedurende hun levensloop op peil te houden, waarbij van werkgevers verwacht mag worden dat zij hun medewerkers hierbij faciliteren.
- 2 Stimuleren van een goede leercultuur.
- 3 Aansluiting zoeken bij de vernieuwing van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid (flexicurity-beleid EU).
- 4 Zoeken naar slimme combinaties van maatregelen met betrekking tot financiering, toegankelijkheid en erkenning gericht op doelgroepen en daarbij passende voorlichting en begeleiding. Losstaande maatregelen lijken minder effectief.

- 5 Aansluiten bij het NLQF: een transparant kwalificatiesysteem dat past bij volwassenen (geen 'jeugdonderwerpen' verplichten, maar rekening houden met ontwikkelingsniveau van volwassenen en erkenning van hun werkervaring; minder LLB-kwalificaties<sup>108</sup> verplichten).
- 6 Inschakelen van de sectorale opleidingsfondsen bij een op individuele werknemers gericht employability- en loopbaanbeleid (switches, tweede carrière enzovoort).
- 7 Inschakelen van adviseurs voor werknemers en adviseurs voor werkgevers, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen het grootbedrijf en het mkb (zoals dat ook bij de Engelse learning rep's gebeurt). Daarbij moet de betekenis van Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) en regionale scholingsadviseurs worden heroverwogen.
- 8 Maatwerk in het opleidingsaanbod creëren, waarbij de scholingsinfrastructuur in gesprek zal moeten gaan met werkgevers en individuele werknemers om passend aanbod te organiseren.
- 9 Een cultuur van lerend beleid inzetten, gericht op experimenteren en het ontwikkelen van een goede basis van bewezen praktijken.

#### 6.4.3 Suggesties voor verder onderzoek

Er is veel onderzoek gedaan in Nederland, maar ook in OECD- en EU-verband, naar mogelijke beleidsinitiatieven om leven lang leren te stimuleren. Het recente rapport van de Denktank Leven Lang Leren (2009)<sup>109</sup> is een voorbeeld van een beleidsvertaling van brede onderzoeksresultaten. Aan volgende weidse vergezichten en blauwdrukken is ons inziens weinig behoefte. Het gaat niet zozeer om *grand designs*, maar om lokaal en/of sectoraal werkende initiatieven. Deze initiatieven lenen zich bij uitstek voor evaluatie via evidence based veldexperimenten. Daarbij kan worden voortgebouwd op de Engelse traditie van lokale experimenten, hoewel de snelle opeenvolging van telkens anders gerichte initiatieven minder aanspreekt. Een regiegroep onder de hoede van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), zou hiervoor een plan van aanpak kunnen uitwerken in het kader van het verbeteren van de duurzame inzetbaarheid van de Nederlandse beroepsbevolking.

---

<sup>108</sup> LLB: Leren, Loopbaan, Burgerschap.

<sup>109</sup> Denktank Leven Lang Leren (2009). *Tijd voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.





## Literatuur

- Bovenberg, A.L. & Wilthagen, A.C.J.M. (2009). On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility. *European Journal of Social Security*, 10 (4), 325-347.
- Busse, G. (2010). *Landenstudie secundair beroepsonderwijs: Denemarken*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Cort, P. (2007). *Detailed thematic analysis – skills and competence development and innovative pedagogy*. Denmark: Cedefop.
- Denktank Leren en Werken (2009). *Tijd voor ontwikkeling*. Advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland. Den Haag: Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Edquist, C. & Johnson, B. (1997). Institutions and organisations in systems of innovation. In C. Edquist (Ed.), *Systems of innovation. Technologies, institutions and organisations*. London: Pinter.
- Fouarge, D., Grip, A. de & Nelen, A. (2009). *Leren en werken, in opdracht van de Denktank Leren en Werken*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Universiteit Maastricht.
- Gelderblom, A. & Koning, J. de (2005). *Menselijk kapitaal en het proces van creatieve destructie*. Rotterdam: SEOR.
- Gelderblom, A., Collewet, M. & Koning, J. van (2009). *Instrumentarium om deelname aan postinitiële scholing te vergroten: onderzoek voor de Denktank Leren en Werken*. Rotterdam: SEOR.
- Gielen, P.M., Woudstra, L.S.E., Nieuwenhuis, A.F.M. & Kirschner, P. (2009). *Verschillen in leercultuur tussen sectoren, in opdracht van de Denktank Leren en Werken*. Tilburg: IVA.
- Houtman, I.L.D., Bossche, S. van den, Klein Hesselink, J., Berg, R. van den & Heuvel, F. van den (2004). *Eu road freight transport sector: Work and employment conditions*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Leijnse, F. (2009). *Leven: leren en laten leren*. Diesrede. Heerlen: Open Universiteit.
- Nelen, A., Poortman, C.L., Grip, A. de, Nieuwenhuis, L. & Kirschner, P. (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken*. Een review studie. Den Haag: PROO-NWO.
- Nieuwenhuis, A.F.M. & Shapiro, H. (2004). Vet-system change evaluated: a comparison of Dutch and Danish VET reform. In P. Descy & M. Tessaring (eds), *Evaluation of systems and programmes; 3<sup>rd</sup> report on vocational training research in Europe: background report* (pp. 53-91). Tessaloniki: Cedefop.
- Nieuwenhuis, L. & H. Smulders (2004) *Over de grens: een verkenning van het Deense systeem voor beroepsonderwijs als good practice voor Nederland*. Delft: Deltapunt Techniek
- Nieuwenhuis, A.F.M. (2012). *Leven lang leren on the roc's. Een visie op werken en leren in het mbo*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Onderwijsraad (2009). *Verkenning Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Weeren, J. van (2008). *Scheiding van opleiden en examineren in Nederland en omliggende landen; Overzicht per land – Het BVE-veld*. Studie uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad.

[http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/318/documenten/scheiden\\_van\\_opleiden\\_en\\_examinieren\\_per\\_land\\_bve.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/318/documenten/scheiden_van_opleiden_en_examinieren_per_land_bve.pdf).

Wilthagen, T. & Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 10 (2), 166-186.

#### **Gebruikte basisbronnen Denemarken**

- ReferNet Country Report Denmark 2008 in opdracht van Cedefop
- VET Country report Denmark 2008 van Cedefop  
Ministry of Education (2008) The development of education: national report of Denmark. The Ministry of Education, Denmark

#### **Gebruikte basisbronnen Verenigd Koninkrijk**

- ReferNet Country Report United Kingdom 2008 in opdracht van Cedefop
- QCA in opdracht van CEDEFOP, VET Policy report United Kingdom 2008: progress in the policy priority areas for Vocational Education and Training
- BIS (2010), Adult Skills Landscape and the Skills Funding Agency, <http://skillsfundingagency.bis.gov.uk/>

#### **Gebruikte basisbronnen Frankrijk**

- ReferNet (2008) Policy report on VET France 2008. Progress in the Policy Priority Areas or Vocational Education and Training in opdracht van Cedefop
- ReferNet (2008) France Overview of the Vocational Education and Training System in opdracht van Cedefop
- <http://www.cereq.fr/> diverse publicaties, nieuwsbrieven  
<http://www.cereq.fr/>

#### **Gebruikte basisbronnen Duitsland**

- ReferNet Country Report Germany 2008 in opdracht van Cedefop
- VET Country report Germany 2009 van Cedefop

## Lijst met afkortingen

Acsé	Agence nationale pur la cohésion sociale et l'égalité des chances (Nationaal agentschap voor sociale cohesie en gelijke kansen)
ADECs	Action de développement des emplois et des compétences
AECs	Adult education colleges
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (Wet ter bevordering van loopbaanontwikkeltraining)
AFPA	Association National pour la Formation Professionnelle des Adultes
Agefiph	Association pour la gestion de la formation et l'insertion des personnes handicapées (fonds en management voor integratie van gehandicapten werkenden)
ALAs	Adult Learner Accounts
AMU	Arbejdsmarkedsuddannelse
AWbG	Wet Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz
AZWW	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung (Wet ter erkenning en certificering van aanbieders van het postinitiële leren)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBiG	Berufsbildungsgesetz (Wet voor het beroepsonderwijs)
Bbl	Basisberoepsgerichte leerweg (vmbo) of: beroepsbegeleidende leerweg (mbo)
BEP	Brevet d'études professionnels
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz (Wet op de ondernemingsraden)
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung (ministerie van Onderwijs en Onderzoek)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministerie voor Economie en Technologie)
Bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CFA's	Centre Formation Apprentis
Cao	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CAP	Certificat d'Aptitude professionnelle
Cedefop	European Centre for the Development of Vocational Training
CFA's	Centre Formation Apprentis, de centra voor het leerlingwezen
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CNES	Centre National d'Enseignement a Distance
CNFPLV	De Nationale raad voor beroepsgericht leven lang leren
COVE	Centra of Vocational Excellence
DBERR	Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform
DBIS	Department for Business, Innovation and Skills (Engels ministerie voor bedrijven, innovatie en vaardigheden)
DCSF	Department for Children, Schools and Families (Engels Ministerie voor kinderen, scholen en gezinnen)

DfEE	Department for Education and Employment
DGB	Deutsche Gewerkschaftsbund (Duitse vakbonden)
DIE	Duits instituut voor volwassenenonderwijs
DIUS	Department for Innovation, Universities and Skills
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen
DWP	Department of Work and Pensions (Verenigd Koninkrijk, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid)
Ecbo	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
EQF	European Qualifications Framework
ESBs	Employment & Skills Boards (Commissies voor werk en vaardigheden)
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETPs	Employment Training Pilots
EU	Europese Unie
EVC	Erkenning van Verworven Competenties
FDs	Foundation degrees
FECs	Further education colleges
FernUSG	Fernunterrichtsschutzgesetz (Wet ter erkenning van aanbieders van afstandsonderwijs)
FhIAO	Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation
FKS	Fachkundige Stellen
FVU	Forberedende Voksenundervisning
GRETA	Groupements d'Établissements
GVU	Grundlæggende Vokseuddannelse
HE	Higher Education Colleges en Universities
HwO	Handwerksordnung
IHKs	Industrie und Handelskammern
IKWB	Innovationskreis Weiterbildung
ILAs	Individual Learning Accounts
LSC	Learning and Skills Council
KAW	Konzertierte Aktion Weiterbildung
KBB	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
LLB	Leren, Loopbaan, Burgerschap
LSC	Learning and Skills Council
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
NDAQ	National Database of Accredited Qualifications
NES	National Employer Service
NLQF	Nationaal Kader van Kwalificaties
NVQ	National Vocational Qualification
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Ofqual	Office of Qualifications and Examinations Regulation (Bureau ter regulering van

	kwalificaties en examens
Ofsted	Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (vergelijkbaar met de Nederlandse Onderwijsinspectie)
OU	Open University
PT-DLR	Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (projectbureau van het Duitse Lucht- en Ruimtevaartcentrum)
RARPA	Recognising and Recording Progress and Achievement in Non-accredited Learning (Erkennen en vastleggen van vooruitgang en resultaten van niet-geaccrediteerd leren)
RDAs	Regional Development Agencies
RNCP	Répertoire National des certifications professionnelles
QCA	Qualifications and Curriculum Authority
QCF	Qualifications and Credit Framework
QCDA	Qualification and Curriculum Development Agency (Agentschap voor de ontwikkeling van kwalificaties en curricula)
SB III	Sozialgesetzbuch III ( Sociale wetgeving)
SFA	Skills Funding Agency (Agentschap ter financiering van de ontwikkeling van vaardigheden)
SSCs	Sector Skills Councils
StiWa	Stiftung Warentest (consumentenwaakhond)
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TfU	Training for the Unemployed
TTG	Train to Gain
TUC	Trade Union Council
Ufi	University for Industry
UKCES	UK Commission for Employment and Skills (Verenigd Koninkrijk-brede commissie voor werkgelegenheid en vaardigheden)
UU	Ungdommens Uddannelsesvejledning
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VermBG	Vermögensbildungsgesetz
WBLA	Work-based learning for Adults
WBL	Work-based Learning
YPLA	Young People's Learning Agency
ZFU	Zentralstelle für Fernunterricht