



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Arjen Siegmann & Albert Rutten

Ontwikkelen als levenskunst

Voorstellen voor leven lang ontwikkelen vanuit christendemocratisch perspectief

Om een gemeenschappelijk huis

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424874

Email wi@cda.nl

Internet www.cda.nl/wi

Twitter [@wivoorhetcda](https://twitter.com/wivoorhetcda)

ISBN/EAN 978 90 83322 40 7

Den Haag, maart 2023, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vereenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Arjen Siegmann & Albert Rutten

Ontwikkelen als levenskunst

Voorstellen voor leven
lang ontwikkelen vanuit
christendemocratisch
perspectief



WI
*Wetenschappelijk
Instituut*

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Waar ontwikkelen tekortschiet	15
1.1 Mee kunnen blijven doen	15
1.2 Ontwikkeling van mensen zonder werk	18
1.3 Nieuwkomers integreren	19
1.4 Resultaat van eerdere initiatieven blijft uit	20
1.5 Conclusie	26
Hoofdstuk 2	
Leren en ontwikkelen in de christendemocratie	29
2.1 Elk mens is waardevol	29
2.2 Gespreide verantwoordelijkheid	31
2.3 De overheid staat borg voor ontwikkeling	33
2.4 Conclusie	36
Hoofdstuk 3	
De bestaande praktijk	39
3.1 Cijfers over scholing en ontwikkeling	39
3.2 Bedrijven als een drijvende kracht voor ontwikkeling	43
3.3 Faciliteiten voor leren en ontwikkelen in de collectieve sector	46
3.4 Zzp'ers leren zelf	47
3.5 Rijkssubsidies voor scholing en ontwikkeling	48
3.6 Conclusie	49
Hoofdstuk 4	
Hoe mensen zich ontwikkelen	51
4.1 Een lerende gemeenschap	52
4.2 Ruimte	54
4.3 Leren door te doen	56
4.4 Conclusie	58

Hoofdstuk 5

Kaders voor vernieuwing **61**

- 5.1 Aandacht voor het geheel 61
- 5.2 Niet blindstaren op prestatie maatstaven 64
- 5.3 Bewaak de kwaliteit van wetgeving en uitvoering 67
- 5.4 Conclusie 68

Hoofdstuk 6

De voorstellen **71**

- 6.1 Stimuleer een cultuur van bijdragen op de werkvloer 71
- 6.2 Richt scholingsmogelijkheden op werkgevers 74
- 6.3 Ontwikkel een groter modulair aanbod van scholing 75
- 6.4 Introduceer de persoonlijke leerrekening 78
- 6.5 Faciliteer de regionale arbeidsmarkt 79
- 6.6 Conclusie 83

Voorwoord

“Wat loopt ’s morgens op vier benen, ’s middags op twee benen en ’s avonds op drie benen?” Dit raadsel, uit het boek *De Hobbit* van J.R. Tolkien heeft als oplossing: de mens. Het is de mens die eerst kruipt, dan loopt en uiteindelijk een stok nodig heeft. Het is de groeiende, de ontwikkelende mens waarvan het leven als één dag beschreven kan worden. Dat het antwoord niet iedereen meteen te binnen schiet, is misschien wel symbolisch: we kunnen niet goed voorzien hoe het leven zich ontwikkelt. De ontwikkeling van een mens verloopt soms gestaag, soms met horten en stoten, soms snel. Ieder mens ontwikkelt zich. Maar de ontwikkeling kent geen vanzelfsprekend natuurlijk verloop.

In dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI), *Ontwikkelen als levenskunst*, gaat het over de ontwikkeling van mensen na de initiële fase van scholing. Ook in die fase kent ontwikkeling geen natuurlijk verloop. Mensen lopen vast in hun werk, ongemerkt, langzaam, en zonder bewuste keuzes. Anderen staan langs de kant van de arbeidsmarkt en zien geen aanknopingspunt om zich weer zinvol te kunnen maken als werkende. Een derde groep bestaat uit nieuwkomers, statushouders, die maar moeilijk lijken te integreren op de arbeidsmarkt.

‘Leven lang ontwikkelen’ staat hoog op de politieke agenda. Ook maatschappelijk bestaat er een grote behoefte aan scholing. Er is een ongekend aanbod van scholing, opleidingen en subsidiepotjes. Toch neemt het aantal werknemers dat een opleiding of cursus volgt al jarenlang gestaag af. Er is dan ook een kanteling nodig. Als de plannen uit het verleden niet gewerkt hebben, dan moeten we het anders aanpakken. Hoe het anders en beter kan, staat in dit rapport.

Rapporten van ons WI ontstaan niet in een vacuüm. Ook dit rapport is het resultaat van een lang proces van denken, schrijven en de uitwisseling van ideeën. Het heeft zich ontwikkeld. We zijn dankbaar voor het werk van de groep die het ontstaan van dit rapport heeft begeleid. Onze dank gaat uit allereerst uit naar de auteurs, Arjen Siegmann en Albert Rutten, voor hun voortreffelijke werk.

Ook bedanken we de leden van de klankbordgroep: Frank Petter (voorzitter), Willem Jelle Berg, Lex Borghans, Guusje Dolsma, Pieter Heerma, Berend Kamphuis en Rien Rouw. Tevens dank aan Henk Boes, Jan Pieter Daems, Anton Hemerijck, Pierre Koning, Ruben van der Ploeg, Evert Jan Slootweg en Ciel Stevens voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst. We hebben ook geprofiteerd van de inzichten van medewerkers van de Tweede Kamerfractie, Erik Nijskens, Rutger Stafleu en Veronique van 't Westeinde.

Mr. Aart Jan de Geus
*Voorzitter Wetenschappelijk
Instituut voor het CDA*

drs. Pieter Jan Dijkman
*Directeur Wetenschappelijk
Instituut voor het CDA*

.....



Samenvatting

Er is weinig dat meer belangrijk is voor de samenleving dan dat mensen zich ontwikkelen. Stilstand is achteruitgang. Ongeacht hoe we ontwikkeling precies definiëren, het is in ieder geval duidelijk dat zij van belang is om op elkaar betrokken te blijven, ons te verhouden tot globale ontwikkelingen en om zinvol werk te kunnen blijven doen. Ontwikkeling is sociaal, maatschappelijk en economisch. En ontwikkeling is fundamenteel menselijk, een groeiproces dat ieder mens doormaakt, van kind tot volwassene en van volwassene tot een hopelijk wijze oudere.

Waar ontwikkeling nodig is

Leren en ontwikkelen lijken tekort te schieten bij drie groepen: het eerste hoofdstuk beschrijft de zorgen over het leren en ontwikkelen bij (i) mensen die zonder werk zitten, (ii) de integratie en arbeidsdeelname van vluchtelingen met verblijfsstatus en (iii) de ontwikkeling van oudere werkenden met een praktische opleiding. Zij missen een lerende gemeenschap waarin op een natuurlijke manier in een sociale omgeving geleerd en ontwikkeld wordt. Er is een gebrek aan verbinding.

De politiek heeft de afgelopen dertig jaar de ontwikkeling van volwassenen, met name op het gebied van werk, geproblematiseerd. Het is op de agenda's gekomen van adviesraden, ministeries en onderhandelingstafels en er is beleid gekomen om het leven lang ontwikkelen te stimuleren. Met als gevolg een grote politieke frustratie.

De frustratie bestaat eruit dat Nederland enerzijds een goed onderwijsstelsel heeft, een hoogopgeleide bevolking en er veel wordt geleerd op de werkvloer, maar dat anderzijds bepaalde groepen achterblijven. En ondanks de veelheid aan rapporten en initiatieven voor 'Leven Lang Ontwikkelen' is er in de cijfers nog niet veel van terug te zien: deelname aan scholing door praktisch opgeleiden, langdurige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, bewegen zich niet of nauwelijks in de juiste richting. Er is zelfs een negatieve trend te zien.

De frustratie wordt nog groter vanwege de versnippering van initiatieven. Verschillende organisaties houden zich er mee bezig, de lijst van initiatieven dijt alsmaar uit. En een specifieke vorm, de "O&O-fondsen" staan niet onder controle van Den Haag. O&O- of A+O- fondsen zijn afspraken tussen werkgevers en vakbonden over opleiding en ontwikkeling. Ze bestaan, ze

ontwikkelen zich, maar ze laten zich maar moeilijk sturen door de landelijke politiek zo lijkt het.

Leren en ontwikkelen in de christendemocratie

In de geschiedenis van het CDA neemt het leren en ontwikkelen een belangrijke plaats in. Een van zijn voorgangers, de ARP, is ontstaan mede naar aanleiding van een onderwijskwesitie. En we hebben altijd de emancipatie van mensen, ontwikkeling door onderwijs, als een opdracht gezien van maatschappelijke bewegingen en de politiek.

De christendemocratie heeft haar eigen visie op ontwikkelen vanuit haar mensbeeld, maatschappijvisie en beeld van de overheid. Ze begint vanuit de fundamentele waardigheid van elk mens. Mensen met een theoretische opleiding zijn niet meer waard, of beter dan anderen. Ieder mens telt en heeft zijn of haar eigen talenten. Recht kunnen doen aan de talenten die je gekregen hebt, is een uiting van menselijke waardigheid.

Ontwikkeling vindt het beste plaats als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en met een borgende taak van de overheid. Het is een gespreide verantwoordelijkheid om te leren en om te ontwikkelen. En ook om iets te betekenen voor anderen, in het onderwijzen, coachen en begeleiden van anderen.

De bestaande praktijk

De prestaties van de Nederlandse leercultuur zijn op het eerste gezicht goed. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het 'leren in de praktijk'. Er wordt veel geld aan uitgegeven door bedrijven, de deelname van medewerkers is relatief hoog en bedrijven zijn betrokken bij combinaties van leren en werken. Wat bedrijven zelf niet kunnen, doen ze samen. In veel bedrijfstakken zijn O&O-fondsen die actief diensten aanbieden voor opleiding en ontwikkeling van medewerkers. Bedrijven betalen daar een bijdrage aan op basis van cao-afspraken. Zelfstandigen en zzp'ers doen veel aan ontwikkeling, wat past bij hun positie en de noodzaak om waardevol te zijn voor hun doelgroep.

Hoe mensen leren

Leren gebeurt niet in een vacuüm. We moeten daar beginnen waar goed wordt geleerd, om het leren en ontwikkelen in Nederland beter te kunnen begrijpen. De werkvloer is de plek waar dat gebeurt. Daar leren mensen door te doen, samen met anderen, in een context waar leren als zinvol wordt ervaren. Dit wordt ook wel 'informeel leren' genoemd.

Het ontwikkelen gaat goed als mensen onderdeel zijn van een gemeenschap, als er ruimte is en als het geleerde toegepast kan worden. Dit zijn de elementen die in de goede praktijken van hoofdstuk 3 zichtbaar zijn. En ze ontbreken op de plekken waar ontwikkeling tekortschiet.

Kaders voor vernieuwing

Voor mensen zonder werk, nieuwkomers en oudere werkenden met een praktijkopleiding is een gebrek aan een lerende gemeenschap het grootste probleem. Dit probleem oplossen met alleen overheidsingrijpen is niet gemakkelijk en onwenselijk. Goede voornemens kunnen soms ontaarden in wetgeving met onvoorziene en zware bijwerkingen. Om dit te voorkomen, beschrijft hoofdstuk 5 drie belangrijke randvoorwaarden: aandacht voor het geheel, terughoudendheid met prestatie maatstaven en kwalitatief goede wetgeving.

De voorstellen

Hoofdstuk 6 doet voorstellen om het leren en ontwikkelen door volwassenen te bevorderen. Op basis van de argumentatie van de eerdere hoofdstukken adresseren ze de tekorten in ontwikkeling die hoofdstuk 1 signaleerde: van stagnatie in de ontwikkeling bij sommige werkenden en het missen van aansluiting bij werkzoekenden en nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

1. Stimuleer een cultuur van bijdragen op de werkvloer

- Mensen leren het meeste in de praktijk, op de werkvloer. Daar moet dan ook de aandacht voor leren en ontwikkelen naar uitgaan.
- Bedrijven en de publieke sector vergroten de inzetbaarheid van werkenden als ‘docenten’ die hun ervaring overdragen aan anderen.
- Bedrijven doen meer investeringen in de inzetbaarheid van werknemers.

2. Richt scholingsinformatie op werkgevers

- Richt de informatie over subsidies en scholingsmogelijkheden op werkgevers.
- Werkgevers krijgen het overzicht van mogelijkheden en subsidies.
- Mensen die een loopbaan in gedachten hebben kunnen aankloppen bij een potentiële werkgever en daar horen wat er mogelijk is.

3. Maak één informatiepunt voor scholing

- Voor wie geen duidelijk idee heeft over loopbanen, kan terecht bij een duidelijk herkenbaar informatiepunt.

- Een persoonlijk gesprek is onderdeel van de dienstverlening

4. Ontwikkel een groter modulair aanbod van scholing

- Er is verdere ontwikkeling nodig van aanbod door onderwijsinstellingen, zodat meer cursussen en scholing aangeboden kan worden buiten het traject van een heel diploma.
- Onderdeel hiervan is het vastleggen van behaalde scholing en een betere regulering van privaat en publiek onderwijs.
- Laat genoeg ruimte voor het private aanbod van scholing.

5. Ontwikkel de persoonlijke leerrekening

- Bestaande afspraken over Onderwijs & Ontwikkeling of A+O (publieke sector) worden versterkt door de mogelijkheid van een persoonlijke leerrekening
- De leerrekening kan worden meegenomen naar een volgende werkgever of wanneer iemand werkloos raakt.
- Bijdragen aan de leerrekening kunnen komen van mensen zelf, maar ook van de werkgever of van gemeenten of uitkeringsinstanties.

6. Faciliteer de regionale arbeidsmarkt

- De arbeidsmarkt is per definitie regionaal. Versterk de werking van de regionale arbeidsmarkt door werkgevers meer mogelijkheden te geven om mensen aan het werk te helpen.
- Schakel werkgevers vroegtijdig in bij de integratie van statushouders. Plaats statushouders in de regio waar ze werk vinden.
- Zorg dat de 'laatste werkweek' van werknemers gericht wordt op het vinden van ander werk.

Hoofdstuk 1

Waar ontwikkelen tekortschiet

Niet iedereen kan goed meekomen in de lerende samenleving. Dit geldt voor mensen die vastlopen in hun werk, langdurig werklozen en statushouders.

Nederland heeft een probleem. Aan de ene kant wordt er veel geleerd en gestudeerd en zijn er bloeiende bedrijfstakken. Maar aan de andere kant zijn er grote groepen mensen die wel zouden willen mee-ontwikkelen, maar die daar niet aan toe komen. Over dit probleem gaat het rapport.

We beschrijven drie situaties waarin we kunnen beargumenteren dat het ontwikkelen tekortschiet. De drie situaties zijn die van (i) werkenden die in hun huidige functie eigenlijk niet goed verder kunnen, (ii) werkzoekenden die niet aan werk kunnen komen, ondanks pogingen daartoe en (iii) nieuwkomers zoals vluchtelingen met een verblijfsstatus die het niet lukt om mee te doen op de arbeidsmarkt.

1.1 Mee kunnen blijven doen

Het werkzame leven is langer geworden. De AOW-leeftijd is verhoogd en regelingen die het financieel mogelijk maken om eerder te stoppen met werken zijn afgebouwd. Ook is het makkelijker geworden om langer door te werken naar de AOW-leeftijd door de Wet Werken na AOW-gerechtigde leeftijd. Dit heeft geleid tot een hogere arbeidsparticipatie en een sterke stijging van de

leeftijd waarop mensen daadwerkelijk stoppen met werken.¹ De piek van de pensioenleeftijd is gestegen en er zijn steeds meer werkende 75-plussers.²

Langer doorwerken maakt het des te belangrijker dat mensen ‘arbeidsfit’ blijven. Voor sommige groepen werkenden gaat dit prima, maar er is ook een groep mensen voor wie dit nu al moeilijk lijkt. Het gaat hier dan met name om mensen met laagbetaald werk en flexcontracten. Zij doen minder aan opleiding en ontwikkeling, net als ouderen en mensen met een migratieachtergrond.³ Ook onderzoek van OESO laat zien dat er gaten vallen: LLO-inspanningen zijn ongelijk verdeeld en niet altijd gericht op de bredere arbeidsmarkt.⁴

Mensen die weinig gebruik maken van scholing en ontwikkeling ervaren drempels, zoals tijdsdruk, gebrekkige middelen, negatieve leerervaringen en een gebrek aan perspectief.⁵ Of, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau het stelt in zijn studie over ‘Leven Lang Leren’ van 2019:

“veel werkenden [hebben] geen duidelijk beeld ... van de veranderingen op de middellange termijn in hun werk, en wat die voor hun eigen competenties betekenen. Zij voelen geen urgentie om te blijven leren. Vaak besluiten zij pas om zich verder te scholen wanneer zij concreet uitzicht hebben op ander werk, of wanneer zij de overstap naar een andere baan al hebben gemaakt.”⁶

Dan zijn er nog groepen werkenden die laagopgeleid werk doen met weinig zicht op een vast contract. Er is veel vraag naar dat werk en er zijn genoeg jongeren voor wie dit aantrekkelijk is. Ter illustratie: de pakjesbezorging is

-
- 1 Lona Verkooijen, “Arbeidsparticipatie ouderen flink gestegen”, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), CBS paper, oktober 2017. https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/41/paper-arbeidsparticipatie-ouderen-flink-gestegen.pdf
 - 2 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), “300 duizend werkende 65-plussers in 2020”, augustus 2021, geraadpleegd op 10-10-2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/34/300-duizend-werkende-65-plussers-in-2020>.
 - 3 Jan Dirk Vlasblom & Joop Schippers “Werkloze ouderen weer aan het werk? Het effect van reserveringsloon en zoekintensiteit”, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 35, nr. 1 (2019): 6-25. Siniša Bokšić, Arjen Verweij & Mark Roscam Abbing. “De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt.” Economische Statistische Berichten (ESB), 2019: 296-299.
 - 4 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), “OECD Future-ready adult learning skills”, in: OECD Skills Strategy Diagnostic Report: The Netherlands 2017 (Paris: OECD Publishing, 2019). <https://doi.org/10.1787/9789264287655-en>
 - 5 Douwe Grijpstra, Herman Bolle & Thijs Driessen, Belemmeringen voor deelname aan Leven lang ontwikkelen (Zoetermeer: Panteia, 2019).
 - 6 Ralf Maslowski & Ria Vogels, “Grenzen aan een leven lang leren”, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), mei 2019.

tussen 2014 en 2020 verdriedubbeld.⁷ Dat levert veel werk op waar weinig opleiding voor nodig is. Maar wie te lang blijft hangen, verliest de aansluiting met de ‘volwassen’ arbeidsmarkt. Terug naar school gaan is dan geen reële optie meer en het ontbreekt aan een normale bedrijfsgemeenschap waarin je je kunt ontwikkelen.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat uitzendkrachten, tijdelijke werknemers die geen vaststaand aantal uren werken en oproepkrachten slecht scoren op het gebied van werkzekerheid, inkomen en scholingsmogelijkheden.⁸

In de manier waarop nu de WW wordt uitgevoerd, door het UWV, is ze niet motiverend en evenmin behulpzaam. Re-integratie-budgetten zijn laag en er is minimale begeleiding. Veel dienstverlening van het UWV is online. De resultaten zijn navenant: een groot aantal mensen stroomt pas uit de WW in de laatste maand.⁹ De WW-hervorming in 2016 heeft hier weinig aan veranderd¹⁰. Ook de bijstand is weinig activerend en de participatiewet is niet effectief gebleken in het begeleiden van mensen naar werk.¹¹

Zorgen over technologische verandering

Met het oprekken van de arbeidsparticipatie ontstaan nieuwe uitdagingen. Die is zowel technologisch als mentaal. De technologische verandering van de afgelopen decennia is geen eenmalig fenomeen. We zijn in een eeuw terechtgekomen van doorgaande veranderingen, waar we niet meer over *de* industriële revolutie spreken maar over meerdere industriële revoluties. Na de komst van computers, internet en robotica is nu de verwachting dat

-
- 7 Katharina Bucholz (2022), “The parcel Shipping Boom Continues”, Statista, geraadpleegd op 10-10-2022, <https://www.statista.com/chart/10922/parcel-shipping-volume-and-parcel-spend-in-selected-countries/>.
- 8 Wendy Smits, Janne de Vries & Gerda Gringhuis, “Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. Wie zijn ze, waar werken ze en hoe is hun werk- en inkomenszekerheid?”, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), CBS Statistische Trends, 19 januari 2021. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/profiel-van-flexwerkers-in-nederland-2003-2019>
- 9 Zie pagina 30 van Arjen Siegmans, “De baan als basis”, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, oktober 2018. Figuur 5.
- 10 Marloes Lammers, Céline Odding, Tim Schwartz, Arjan Heyma & Marieke Meij, Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid. Deelrapport Evaluatie Wwz”, SEO, in opdracht van het ministerie van SWZ, juni 2020. <https://www.seo.nl/publicaties/effecten-van-maatregelen-ww-en-iow-in-de-wet-werk-en-zekerheid-deelrapport-evaluatie-wwz/>
- 11 Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort & Patricia van Echtelt, “Eindevaluatie van de Participatiewet”, SCP, SCP-publicatie 2019-17, november 2019. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>

kunstmatige intelligentie (AI) veel invloed zal hebben op hoe we werken en dat er een *internet of things* zal ontstaan.¹² En ook al is het woord revolutie aan devaluatie onderhevig, er zullen aanpassingen gevraagd worden van werknemers, van hun gebruik van technologie en persoonlijke ontwikkeling om bij te kunnen blijven.

De mentale uitdaging bestaat uit het kunnen omgaan met druk, met conflicten, en met alle andere aspecten die het moderne werk met zich meebrengt. Omdat veel routinematig werk kan worden uitbesteed aan machines en computers, is het werk dat overblijft steeds ‘menselijker’. Er zal meer gecommuniceerd moeten worden en steeds meer werk zal gericht zijn op de intermenselijke relatie. Dit relationele aspect vraagt een betrokkenheid van mensen op elkaar en op mentale weerbaarheid. De werkdruk is hoog en 17% van de werkenden heeft klachten met betrekking tot werkgerelateerde, psychische vermoeidheid (burn-outklachten).¹³

1.2 Ontwikkeling van mensen zonder werk

Het langer doorwerken in een technologische eeuw is niet alleen een probleem in de toekomst. Ook nu al staan veel mensen buiten de arbeidsmarkt. Op een beroepsbevolking van tien miljoen mensen hebben circa 1,4 miljoen mensen een uitkering: 800.000 mensen door arbeidsongeschiktheid, circa 350.000 met een bijstandsuitkering en 250.000 met een WW-uitkering.¹⁴ Het aantal varieert natuurlijk van jaar tot jaar, maar het blijft een enorm hoog aantal. En gemiddeld is het de afgelopen tien jaar op dit cijfer gebleven, tussen de 1,2 en 1,4 miljoen mensen. En ook in het jaar 2022, met grote tekorten op de arbeidsmarkt, waren er grote groepen mensen die de weg naar werk niet konden vinden.

Het verliezen van een baan is niet alleen een verlies in inkomen, maar zorgt ook voor het verlies aan binding. Een verlies van ergens bij horen.¹⁵ Dit gevoel is de oorzaak van psychische problemen. Zo laten cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek zien dat bijna één op de drie mensen met

12 OESO, Trends Shaping Education 2019 (Paris: OECD Publishing, 2019). https://doi.org/10.1787/trends_edu-2019-en

13 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), “Werkgerelateerde psychische vermoeidheid werknemers, 2019”, april 2020, geraadpleegd op 10-10-2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/16/werkgerelateerde-psychische-vermoeidheid-werknemers-2019>.

14 CBS Statline “Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort”, geraadpleegd 8 november 2022, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37789ksz/table?dl=5BE2C>

15 Laura Pohlan, “Unemployment and social exclusion” *Journal of Economic Behavior & Organization* 164 (Augustus 2019): 273-299.

een uitkering psychische zorg ontvangt. Dit aantal is drie keer zo hoog als bij werkenden.¹⁶ Werkloosheid werpt zijn schaduw zelfs vooruit, met een blijvend effect op iemands welbevinden in de toekomst.¹⁷ Een baan draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde en geeft betekenis.

1.3 Nieuwkomers integreren

Ook in de persoonlijke en beroepsmatige situatie van statushouders (vluchtelingen met toegewezen verblijfsstatus) schiet het ontwikkelen te kort. Na drie jaar is 50% van de statushouders nog steeds afhankelijk van een uitkering op bijstandsniveau en heeft slechts 5% van de statushouders na drie jaar werk als belangrijkste inkomstenbron.¹⁸ En hoewel de gemiddelde wachttijd voor het verkrijgen van een status ongeveer vier maanden is, kan het voor vluchtelingen uit Irak, Afghanistan en Iran wel twee jaar duren.¹⁹ Dit is deels ook het gevolg van een personeelstekort bij de IND.²⁰ Het gevolg van deze traagheid in het proces is echter wel dat de motivatie om te integreren afneemt. Voor mensen die veelal grote persoonlijke risico's hebben genomen en doorzettingsvermogen aan de dag hebben gelegd om hier te komen, is dit een hard gelag. Het suggereert dat ontwikkelingsmogelijkheden tekortschietsen.

Het verliezen van een baan is niet alleen een verlies in inkomen, maar zorgt ook voor het verlies aan binding. Een verlies van ergens bij horen.

¹⁶ Ingrid Weel, "Mensen zonder werk hebben drie keer zo vaak psychische klachten. Trouw, 6 september 2017. <https://www.trouw.nl/nieuws/mensen-zonder-werk-hebben-drie-keer-zo-vaak-psychische-klachten-b0d0cb1e/>

¹⁷ Andrew Clark, Yannis Georgellis & Peter Sanfey. "Scarring: The psychological impact of past unemployment", *Economica* 68, nr. 270 (2001): 221-241.

¹⁸ Zoë Driessen, Evelien Ebenau, Corina Huisman & Stephan Verschuren, "Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2021", CBS, 2021.

¹⁹ Ibid.

²⁰ NOS, "Gemeenten moeten volgend jaar 27.000 statushouders huisvesten", 3 november 2020. Geraadpleegd op 10-08-2021. <https://nos.nl/artikel/2355043-gemeenten-moeten-volgend-jaar-27-000-statushouders-huisvesten>

Daarnaast is het belangrijk om bij statushouders te redeneren vanuit een generatieperspectief. De arbeidsmarktpositie van een vluchteling na vijf jaar, zal nooit dezelfde zijn als van iemand die in Nederland is geboren, de taal kent en hier zijn of haar opleiding heeft genoten. Cultuur- en kennisachterstanden kunnen nooit binnen één generatie helemaal worden weggewerkt, al is het maar omdat een deel ook weer teruggaat (of wil gaan) naar het land van herkomst. Voor die mensen voor wie dat geen optie is, is het belangrijk om de integratie-inspanningen niet alleen te zien in het kader van één generatie, maar ook over de generaties heen. Door nu een goede basis te leggen voor mensen die als vluchteling hierheen komen, vergroten we de kans dat de volgende generaties goed mee kunnen komen.

1.4 Resultaat van eerdere initiatieven blijft uit

Er is in de geschiedenis nog nooit zoveel kennis beschikbaar geweest als vandaag de dag. En dat aanbod groeit elke dag. De Engelse versie van Wikipedia heeft 6,5 miljoen artikelen en er komen er 600 bij per dag.²¹ YouTube heeft meer dan 2 miljard gebruikers, 720 miljoen uur aan video en per minuut komt er 500 uur aan video bij.²² Niet alles daarvan is leerzaam, niet alles draagt bij aan ontwikkeling, maar het is wel informatie. Wie iets wil leren, over welk onderwerp dan ook, kan dit online vinden.

Veel mensen zijn bezig met leren en ontwikkelen. Dat begint in het onderwijs. Het Nederlandse onderwijs wordt alom als voorbeeld gezien voor de rest van de wereld als het gaat om toegankelijkheid, kosten en kwaliteit.²³ Nederlandse bedrijven investeren veel in personeel. En mensen volgen veel en vaak scholing op de werkvloer. Er is een grote hoeveelheid aan leermateriaal en cursussen beschikbaar en het bedrijfsleven geeft voor ongeveer 8 miljard per jaar uit aan scholing van medewerkers.²⁴

De uitgaven aan leren en opleiden strookt met wat managementdenker Peter Drucker al voorspelde in 1999: kenniswerkers moeten zich voorbereiden op een lange tijd van werken, een tijd die vaak de levensduur van een

21 Wikipedia, 'Wikipedia: Statistics', geraadpleegd op 10-10-2022, <https://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Statistics>.

22 Omnicore, 'Youtube by the Numbers: Stats, Demographics & Fun Facts', geraadpleegd op 10-10-2022, <https://www.omnicoreagency.com/youtube-statistics/>.

23 Zoals The Economist daarover schrijft in 2019 "Its schools are publicly financed, not for profit, non-selective and close to free, but they enjoy a lot of autonomy. It works: education in the Netherlands is among the best in the world." (The Economist, "How Chile combines competition and public funding", Special Report, 13 april 2019).

24 Commissie vraagfinanciering MBO, "Doorleren werkt", 4 april 2017.

organisatie overstijgt. Dat kan alleen als ze nieuwe dingen blijven leren. Ze moeten zich voorbereiden op meer dan een baan en meer dan een carrière.²⁵ De hoge uitgaven aan scholing anno 2023 weerspiegelen dit.

Maar tegelijkertijd stellen opeenvolgende kabinetten en adviesraden dat er grote tekorten zijn in het leren. Volwassenen zouden zich te weinig of niet ontwikkelen, of niet op de goede manier, en sommige groepen hebben helemaal geen interesse om te leren. We investeren wel in de eerste achttien jaar van een mensenleven, maar daarna niets meer. Het huidige onderwijsaanbod is met name gericht op initiële scholing en op relatief langdurige diploma gevende trajecten.²⁶ Sommigen gaan zover om te stellen dat een “doorbraak” nodig is.²⁷ We hebben hier een paradox: ondanks de enorme investeringen in onderwijs en cursussen, is de politiek ontevreden. Zij vindt de situatie niet goed, of niet goed genoeg en motiveert dat met cijfers. We beschrijven een aantal facetten hieronder.

Geschiedenis van ontwikkelingsgericht beleid

Het denken over ontwikkeling van werkenden gaat terug tot de jaren '90 van de vorige eeuw, met de commissie-Rauwenhoff van 1990, de nota *Blijven leren* van 1993, het *Year of Lifelong Learning* van de Europese Commissie uit 1996 en het Nationaal Actieprogramma “Een leven lang leren” van 1998.²⁸ Ook de commissie-Bakker van 2008 besteedde uitgebreid aandacht aan de noodzaak van Nederland en de Nederlander om zich bezig te houden met werk gerelateerde ontwikkeling.²⁹ Deze voortdurende aandacht voor ‘Leven Lang Ontwikkelen’ culmineerde in de “doorbraakgedachte” van het kabinet Rutte III.

“Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden. Een belangrijke succesfactor daarbij is een doorbraak op ‘leven lang leren’. Daarmee

25 Peter Drucker, “Managing oneself”, Management Challenges for the 21st century, Hoofdstuk 6 (New York: HarperBusiness, 2001), 161- 195.

26 Onderwijsraad, “Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel”, Stand van Educatief Nederland, Den Haag, 2019.

27 Regeerakkoord Rutte III, “Vertrouwen in de toekomst”, 10 oktober 2017, p. 28.

28 Zoals te lezen is in de Beleidsagenda Leven Lang Leren van 2002 van het ministerie van OC&W, opgesteld naar aanleiding van de motie van de Kamerleden Eurlings en Hamer, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 344, nr. 1.

29 Rapport Advies Commissie Arbeidsparticipatie “Naar een toekomst die werkt”, 16 juni 2008.

wordt verankerd dat toekomstige generaties werkenden productief en gezond kunnen werken, ook tot aan hun AOW-gerechtigde leeftijd.”³⁰

De tekst van een regeerakkoord, zoals dat van Rutte III, is natuurlijk een momentopname. Maar de gedachte van een benodigde ‘doorbraak’ voor ‘Leven Lang Ontwikkelen’ is gebaseerd op denkwerk en advies van beleidsambtenaren en adviesraden van het kabinet. De commissie Bakker van 2008 spreekt van noodzakelijke “upgrading van de beroepsbevolking”. Een eerdere studie van het WI uit 2004 spreekt van een “kanteling” die nodig is in het onderwijs. En in het kielzog van het kabinet volgden commissies die de noodzaak van een doorbraak herhaalden.

Het huidige onderwijsaanbod is met name gericht op initiële scholing en op relatief langdurige diploma gevende trajecten.

Er zijn in 2019 en begin 2020 een viertal belangrijke rapporten uitgekomen over ‘Leven Lang Ontwikkelen’ (LLO): het SCP, SER, SBB, Panteia en de commissie Borstlap. Dit was achteraf gezien een ongelukkige timing, zo vlak voor de coronacrisis. Door die crisis kregen de rapporten minder aandacht dan ze verdienden. Iets vergelijkbaars gebeurde met het vorige grote rapport over ontwikkelingsgericht beleid op de arbeidsmarkt: het rapport van de ‘Commissie Bakker’ kwam uit in juni 2008, enkele maanden voor het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis op 15 september 2008. De LLO-rapporten zijn daarmee onder een slecht gesternte uitgekomen. Ze zijn ingehaald door gebeurtenissen die de Nederlandse arbeidsmarkt - in elk geval voor de korte termijn - volledig op zijn kop hebben gezet. De inzichten van de rapporten zijn echter waard om hier genoemd te worden.

Meetbare resultaten stellen teleur

De deelname aan ‘een leven lang leren’ is hoog: Twintig procent van de mensen heeft de afgelopen vier weken deelgenomen aan een cursus of opleiding, en dat

³⁰ Regeerakkoord Rutte III, “Vertrouwen in de toekomst”, 10 oktober 2017, p. 28.

stijgt tot 50 procent gemeten over de afgelopen twee jaar.³¹ Ook de deelname aan niet-formele training is met 60 procent hoog te noemen. Hiermee behoort Nederland tot een groep van landen met Zweden, Finland en Denemarken waar de deelname van volwassenen aan scholing hoog is.

Toch wringt er iets. De deelname aan scholing is al zo'n 10 à 15 jaar constant. De maatstaven voor dit ontwikkelen laten geen stijging zien, en dat verontrust beleidsmakers. Men ziet in de afwezigheid van groei een vorm van stagnatie. Dit gevoel wordt versterkt door het grote aantal initiatieven, goede intenties en de beschikbaarheid van scholingsbudgetten door opeenvolgende regeringen. Van veel beleid dat het leren van volwassenen zou moeten stimuleren is weinig resultaat terug te zien in de data. En de data, de meetbare resultaten vormen vaak de werkelijkheid van beleidsmakers. De Kamercommissie voor sociale zaken en werkgelegenheid stelt het in haar notitie over 'Leven Lang Ontwikkelen' als volgt:

“Op 13 december 2019 heeft het kabinet genoemde routekaart om de leercultuur verder te versterken al aangekondigd en laten weten, dat zij de problematiek rondom leven lang ontwikkelen al jarenlang erkent, maar een echte doorbraak op dit gebied ondanks alle inspanningen nog niet is gerealiseerd.”³²

De doorbraakgedachte is niet uniek voor de vaste Kamercommissie. Hieronder een aantal citaten uit recente rapporten:

“We selecteren in dit hoofdstuk enkele institutionele innovaties, die recent in uiteenlopende bedrijfstakken met veel midden- en kleinbedrijf zijn of worden ondernomen om te komen tot

31 Ralf Maslowski & Ria Vogels, Grenzen aan een leven lang leren, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019, p. 147.

32 Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, “Notitie over de kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen”, Tweede Kamer, vastgesteld 2 juli 2020. blg-940543, kamerstuk 30012, nr. 127.

een doorbraak in 'een leven lang leren'. ”³³ (Expertisecentrum beroepsonderwijs)

“Daarmee is een voucher alleen van waarde als kleine, eerste stap, maar niet als instrument voor vraagfinanciering om een doorbraak te realiseren. ”³⁴ (Commissie vraagfinanciering mbo)

“Het eerste scenario gaat uit van een verdubbeling van LLO-investeringen in Nederland. ... Dit scenario is nuttig, omdat de verandering in leercultuur waarschijnlijk tijd vergt en in eerste instantie moeite zal moeten worden gedaan om bestaande patronen te doorbreken. ”³⁵ (SEO)

“Het kabinet wil een doorbraak realiseren op het gebied van een leven lang ontwikkelen en een positieve en sterke leercultuur tot stand

33 Arjan van der Meijden & Marc van der Meer, “Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pepernoten naar spekkoeke.Vierde meting van de Monitor O&O-fondsen”, Expertisecentrum Beroepsonderwijs, december 2013.

34 Commissie vraagfinanciering MBO, Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid, 4 april 2017.

35 Bas ter Weel, Henri Bussink & Bert Tieben, Leerrechten doorgerekend Scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen, SEO, december 2018.

brengen. De SER onderschrijft deze doelstelling van harte en levert een bijdrage met een Actie-agenda leven lang ontwikkelen.”³⁶ (SER)

“Door contacten met partijen in regio’s en sectoren wil de SER de betrokken partijen helpen zelf in een positie te komen om een doorbraak te forceren.”³⁷ (SER)

“Het moge duidelijk zijn dat wetswijziging nodig is om de gewenste doorbraak op LLO te bewerkstelligen.”³⁸ (SBB)

“In het bestuursakkoord mbo zijn afspraken gemaakt over de manier waarop mbo-scholen aan de aanbodzijde een bijdrage leveren aan een doorbraak op leven lang ontwikkelen in de vorm van een gecoördineerde aanpak van de flexibilisering van het mbo voor volwassenen.”³⁹ (Inspectie Rijksfinanciën)

Dat het woord ‘doorbraak’ vaak terugkomt in rapporten zegt iets over de kennelijke teleurstelling, dat initiatieven uit het verleden niet gebracht hebben wat men ervan verwachtte. Er is wel gestuurd, maar zonder resultaat. De veelheid aan initiatieven heeft zich niet vertaald in meetbaar succes.

Versnippering en onduidelijke kosten-baten

Nederland staat niet stil. Er zijn veel initiatieven op het gebied van ‘Leven Lang Ontwikkelen’, zowel vanuit de Rijksoverheid als vanuit het bedrijfsleven, vanuit het onderwijs en vanuit sociale partners. De SER noemt dit versnippering:

“Het beeld is dat zowel de publieke als de private middelen voor scholing voor individuen versnipperd zijn en lastig zijn te vinden.

³⁶ Sociaal Economische Raad (SER), “Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid”, SER advies 19/16, 28 november 2019.

³⁷ Sociaal Economische Raad (SER), “Leven lang ontwikkelen. Voortgangsrapportage SER Actie-agenda”, najaar 2019 – najaar 2020. <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2020/voortgangsrapportage-llo-2020.pdf>

³⁸ Commissie Leven Lang Ontwikkelen, “De kracht van praktijkleren in het mbo”, SBB, 2019. https://www.s-bb.nl/media/tqupou2c/de_kracht_van_praktijkleren_in_het_mbo_printversie.pdf

³⁹ Inspectie der Rijksfinanciën, “Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt”, Brede Maatschappelijke Heroverweging, 20 april 2020.

Ook bestaat het beeld dat de middelen voor scholing niet altijd benut worden.”⁴⁰

Naast de versnippering blijken ook de kosten en baten van ‘Leven Lang Ontwikkelen’ niet goed te meten. Zo schrijft het CPB over de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) “de kosten en baten zijn niet te meten”.⁴¹ En over ‘Leven Lang Ontwikkelen’ schrijft ze:

“De inzet van publieke middelen voor de ontwikkeling van een passend scholingsaanbod gericht op de groeisectoren lijkt niet legitiem. Wij zijn nog niet overtuigd dat hier sprake is van een marktfalen en dus een rol voor de overheid is weggelegd. De afwezigheid van het scholingsaanbod lijkt vooral veroorzaakt door de afwezigheid van de belangstelling (vraag) voor deze opleidingen. Als die belangstelling er zou zijn, laat het door private onderwijsinstellingen ontwikkelde scholingsaanbod voor andere sectoren zien dat dit waarschijnlijk door de markt zelf kan worden opgepakt.”⁴²

De combinatie van versnippering en onduidelijke kosten-baten staat haaks op de eerdergenoemde gedachte van de ‘doorbraak’. In termen van dit rapport zouden we kunnen stellen dat de overheid er niet of nauwelijks in slaagt om zelf te leren van eerdere initiatieven. Er is een overschot aan initiatieven en een tekort aan concrete lessen over wat wel en niet werkt.

1.5 Conclusie

In dit hoofdstuk beschreven we wat er nog tekortschiet aan het ontwikkelen. Namelijk dat er mensen, groepen mensen zijn die geen deel uitmaken van een lerende gemeenschap:

- Werkenden in een preciaire positie: mensen met een laag salaris, onvoorspelbare werktijden of met nu al weinig vaardigheden.
- Mensen zonder werk met weinig uitzicht op werk.

⁴⁰ Sociaal Economische Raad (SER), “Private scholingsmiddelen”, SER Advies 20/10, November 2020, 24.

⁴¹ Centraal Planbureau (CPB), “Kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo”, CPB notitie, 13 juli 2018.

⁴² Centraal Planbureau (CPB), Notitie over het nationaal groeifonds, bijlage L, over Leven Lang Ontwikkelen, maart 2021. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Analyse-voorstel-L-NGF-Versterking-infrastructuur-Leven-Lang-Ontwikkelen.pdf>

- Vluchtelingen met verblijfsstatus (statushouders). Een groot deel van hen is na vijf jaar nog steeds zonder werk en afhankelijk van een uitkering op bijstandsniveau.

Het onderwerp leven lang ontwikkelen (LLO) staat bol van de tegenstellingen. Enerzijds heeft Nederland een koppositie in de wereld als het gaat om de opleiding en scholing van de beroepsbevolking. Anderzijds zeggen beleidsmakers dat een “doorbraak” nodig is om achterstand en stagnatie op te lossen. Een tweede tegenstelling is dat er veel nieuwe initiatieven zijn ontstaan, precies zoals we dat zouden willen, maar dat dit volgens de Tweede Kamer leidt tot een ongewenste “versnippering” van de inspanningen. Een laatste tegenstelling is die tussen het vermeende belang van LLO en de onmeetbaarheid volgens het Centraal Planbureau. Het planbureau twijfelt zelfs aan het nut van inspanningen op dit vlak.

We zullen betogen in de volgende hoofdstukken dat er wel degelijk wat nodig is, maar dat dat moet gebeuren vanuit de juiste grondhouding. We moeten de juiste inzichten gebruiken over hoe leren en ontwikkelen plaatsvindt in Nederland.

Hoofdstuk 2

Leren en ontwikkelen in de christendemocratie

De christendemocratie ziet leren en ontwikkelen vanuit een bepaald mensbeeld, in gespreide verantwoordelijkheid en met een borgende taak voor de overheid.

Er bestaat bij het onderwerp van ‘ontwikkelen’ geen Archimedes-punt, geen denkbeeldig punt buiten de aarde van waaruit we objectief oplossingen kunnen aandragen. Het punt bestaat niet omdat wij zelf, als schrijvers, als politieke partij, onderdeel zijn van de samenleving. We kijken door een bepaalde bril die we ook willen benoemen. Deze bril kleurt al onze visie op leren en lerende gemeenschap zoals we die hiervoor hebben beschreven

2.1 Elk mens is waardevol

Mensen hebben, ongeacht hun situatie in het leven, een intrinsieke waarde en waardigheid. Toegepast op de leercultuur betekent de waardigheid dat we terughoudend zijn met het vangen van mensen in statistieken. Het verdelen van mensen in groepen en het meten van gemiddelden suggereert een exactheid, een ‘gemiddelde mens’ die niet bestaat. Mensen zijn niet in cijfers te vatten. Bovendien halen de cijfers alle context en geschiedenis weg die tot de situatie hebben geleid waar mensen zich in bevinden.

Zo kan het gebeuren dat we het opleidingsniveau van tweede generatie Nederlanders als ‘teleurstellend’ betitelen, omdat ze vaker dan gemiddeld een praktische opleiding genieten dan een theoretische opleiding. Maar dan negeren we de bijzondere situatie van de immigrant en het generatieperspectief dat zij hebben. En ook de mogelijkheid dat kinderen voor hun ouders willen zorgen en daarom andere keuzes maken voor opleiding en werk.

Menselijke waardigheid betekent dat we mensen niet willen vangen in een groter raamwerk van ‘nut’ of resultaat. Het willen benoemen van de status van mensen is een verlangen van beleidsmakers, maar we moeten hier voorzichtig mee omgaan in de leefwereld. Het ontwikkelen en leren heeft betekenis in zichzelf, los van de positie of carrière die daar het gevolg van is: Ontwikkelen heeft intrinsieke waarde. Dat kan blijken uit een ontwikkeling op het gebied van betaald werk, maar net zo goed in het persoonlijk leven zoals dat soms tot uitdrukking komt in vrijwilligerswerk.⁴³

De mens is geroepen. De invulling daarvan is persoonlijk, maar het bestaan van die roeping is een gegeven. Mensen kiezen dan ook zelf voor opleiding of ontwikkeling die bij hen past. Het brein is plastisch en mensen kunnen vaak meer verandering aan dan ze zelf inschatten.⁴⁴ De klassieke filosofen en denkers uit eerdere eeuwen spraken hier al van. Zoals dat mensen veerkrachtig zijn en met meer tegenslag om kunnen gaan dan gedacht. Inmiddels worden dit soort klassieke waarheden door psychologisch onderzoek gestaafd.⁴⁵

Het denken in termen van potentie of roeping is relevant voor de situatie van oudere werknemers. De gemiddelde leeftijd van mensen loopt op. Gemiddeld zijn er meer ouderen en mensen leven langer. Dat is prachtig, maar het betekent ook een culturele verandering. Het ‘nieuwe normaal’ is een werknemer van een wat hogere leeftijd. Zoals ‘Zij aan zij’ het stelt:

“De uitdaging is om ... een rijker beeld te ontwikkelen: de waardering van ouderdom omwille van de ouderdom. Ouderen leveren een bijdrage aan onze samenleving, niet ondanks het feit dat ze oud worden, maar juist omdat ze oud worden. Concreet betekent dit dat we moeten ophouden om ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken ineens als een soort ‘reserveburger’ te beschouwen. Daarnaast is het voor ouderen zelf zaak de bereidheid te tonen hun levenservaring en wijsheid te delen met jongere generaties. Zo kunnen ze een rolmodel zijn voor jongeren.”⁴⁶

43 Frits Conijn & Rob de Lange, “Verborgen menselijk kapitaal: ons bruto vrijwilligersproduct loopt in de miljarden”, Het Financieele Dagblad, 8 december 2022.

44 Martin Lövdén, Elisabeth Wenger, Johan Mårtensson, Ulman Lindenberger & Lars Bäckman, “Structural brain plasticity in adult learning and development”, *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* 37, nr. 9 (2013): 2296-2310.

45 Richard Tedeschi & Lawrence Calhoun, “Posttraumatic growth: Conceptual foundations and empirical evidence”, *Psychological Inquiry* 15, nr. 1 (2004): 1-18.

46 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zij aan zij. Toekomstperspectief voor Nederland in 2030*, Den Haag, oktober 2019.

Naast potentie is er ook kwetsbaarheid. Mensen die langdurig werkloos zijn, verliezen langzaam aan de motivatie om nog naar werk te zoeken. Ze berusten in een slechte situatie, of voelen zich beperkt om te veranderen. Datzelfde kan gebeuren bij mensen die heel lang hetzelfde werk doen, niet meer gemotiveerd zijn maar geen mogelijkheden zien om te veranderen. Anderen zijn nodig om daarbij te helpen.

2.2 Gespreide verantwoordelijkheid

We hebben hoge verwachtingen van de verantwoordelijkheid van mensen. Verantwoordelijkheid is de normale manier waarop mensen ‘antwoord’ geven op de uitdagingen waar het leven ze voor stelt. Iemand die zich aangesproken voelt door een maatschappelijk probleem, haalt daar de motivatie uit. Die mens, samen met de mensen eromheen, heeft zélf de meeste invloed op waar het leven heen gaat en waar werk gevonden kan worden. Geen regeling of instantie kan in de buurt komen van die persoonlijke relaties en betrokkenheid op elkaar. Alleen mensen zelf kennen hun eigen motivatie, talenten en interesses. En ze ontwikkelen zich in die richting die daar het beste bij aansluit.

I Mensen zijn niet in cijfers te vatten.

Mensen ontwikkelen zich niet in een vacuüm. Samen vormen ze een werkomgeving van een bedrijf waar wordt beslist of er robots of machines worden aangeschaft, en hoe ze gebruikt worden. En het zijn mensen die een nieuw bedrijf starten, op basis van hun eigen ideeën over waar ze waarde kunnen toevoegen en winst kunnen maken. En het zijn mensen die zich organiseren om zich in te zetten voor een maatschappelijk probleem. De omgeving van de mens is de medemens.

De manier waarop een samenleving functioneert zien we goed terug in de manier waarop innovatie ontstaat. Bedrijfsmodellen en processen zijn innovaties die mensen samen maken in een bedrijf. Denk aan het online bestel, bezorg- en betaalsysteem van een webshop. Het systeem vraagt een enorme investering in mensen en techniek, maar wordt uiteindelijk door mensen ontworpen en geprogrammeerd. Hoe het systeem er in de toekomst uit ziet, hangt af van hoe de mensen in het systeem dit vormgeven, waar ze verbeteringen zien en waar het aansluit bij wat mensen snappen en nuttig

vinden. De mensen zijn geen passieve ‘gebruikers’ van een systeem, maar vormen zelf het systeem. Zoals Erik Borgman stelt:

“De Amerikaans-Joodse filosoof Hannah Arendt (1906-1975) heeft duidelijk gemaakt dat elke nieuwe generatie daarom niet alleen een risico is met het oog op de toekomst, maar ook een belofte betekent. Elke vorige generatie creëert ruimte voor een volgende, om nieuwe dingen te doen die tot dan toe letterlijk ondenkbaar waren. Dat is de uiteindelijke paradox van het onderwijs: het is erop gericht nieuwe generaties het tot nog toe ongedachte te laten doen en zo werkelijk nieuwe toekomst te openen. Het gaat er dus niet om nieuwe generaties te vormen naar wat de vorige generatie het beste vond. Het gaat erom nieuwe generaties te vormen tot mensen die zich geroepen weten om vanuit nieuwe ideeën tot nieuwe ontwerpen te komen. En daarvoor moeten zij de nodige kennis en vaardigheden hebben.”⁴⁷

In de verwoording van Borgman klinkt een mensbeeld waarin mensen geen lijdend voorwerp zijn van technische ontwikkelingen of politieke doelen, maar zelf verantwoordelijkheid dragen. Dit is de christendemocratische lijn zoals verwoordt in het rapport “Gespreide verantwoordelijkheid” uit 1978, een stuk dat nog steeds zeggingskracht heeft in onze tijd:

“Ons pleidooi komt erop neer, de onvermijdelijke correcties op de beslissingen op micro-niveau niet van buiten de besliscentra van de werkgemeenschappen op te leggen, maar in de huidige fase van onze economische ontwikkeling nieuwe beleidsruimten te creëren om deze correcties te verinnerlijken in de bedrijfsgemeenschappen zelf.”⁴⁸

Het woord ‘bedrijfsgemeenschappen’ in het citaat is herkenbaar taalgebruik van de christendemocratie. Een bedrijf is een gemeenschap van mensen die een gezamenlijk doel nastreeft. De ontwikkeling van werknemers hoort hier op een natuurlijke manier bij.

Een samenwerking die de werkvloer overstijgt is die van de vakbonden. Het bestaan van vakbonden laat zien dat werknemers niet machteloos zijn,

⁴⁷ Erik Borgman, De school als bouwplaats. Onderwijs met het oog op een samenleving van vrije mensen (Verus, 2021).

⁴⁸ Wetenschappelijke instituten CDA “Gespreide verantwoordelijkheid. Een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde”, Den Haag, 1978, 88.

maar solidariteit voelen met elkaar. Het geeft mensen zelf, georganiseerd in een vakbond, verantwoordelijkheid die daardoor niet bij de overheid ligt. Ook in het leren en ontwikkelen hebben vakbonden een groeiende rol.

De mensen zijn geen passieve ‘gebruikers’ van een systeem, maar vormen zelf het systeem.

Ook werkgevers hebben – naast hun eigen verantwoordelijk – een samenwerking, bijvoorbeeld in werkgeversorganisatie VNO-NCW. Middels zo een organisatie blijken ook de werkgevers bereid om hun gedeelde verantwoordelijkheid te zien en daar met elkaar afspraken over te maken. We zagen dit in de ‘banenafpraak’ van 2013⁴⁹, maar ook in de initiatieven die in overleg tot stand komen om duurzaamheid en verantwoord ondernemen te stimuleren.

2.3 De overheid staat borg voor ontwikkeling

Als de toekomst open ligt heeft de overheid geen sturende, maar een *borgende* rol. Het is haar taak om ‘kredietwaardigheid’ te bieden aan nieuwe initiatieven. Ze maakt het mogelijk dat mensen zich ontwikkelen, dat er geïnvesteerd wordt onder goede voorwaarden en bestendige regels. Ze stuurt, als een goed bestuur dat voorkomt dat er van mensen misbruik wordt gemaakt of dat beloftes niet worden nagekomen. Ze treedt op met respect voor de eigen kringen waarin mensen zich bevinden.

De borgende rol vinden we ook terug in de Grondwet, waar het gaat over de taak van de overheid:

“Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.”⁵⁰

⁴⁹ VNO-NCW, “Kennisdocument ‘Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten”, geraadpleegd 10 juni 2022. <https://www.vno-ncw.nl/meer-informatie/kennisdocument-wet-banenafpraak-en-quotum-arbeidsbeperkten>

⁵⁰ De Nederlandse Grondwet, artikel 22.

Door voorwaarden te scheppen maakt de overheid dingen mogelijk, zonder dat ze zelf de drijvende kracht is. Ze ondersteunt, maar is niet overheersend. Ze dient de samenleving zonder zich telkens op de voorgrond te plaatsen.

De overheid heeft specifieke taken en een autoriteit die ten goede komen aan een rechtvaardige samenleving. Rechtsstatelijke voorzieningen geven een breed kader, een bedding, achtergrond voor handelingsperspectief van mensen en hun organisaties. In haar coördinerende en wetgevende taak maakt zij het mogelijk dat mensen zich ontwikkelen, dat er geïnvesteerd wordt onder goede voorwaarden en bestendige regels. De overheid is daarmee een dienaar van de publieke zaak en geen meester.

De overheid heeft zorg te dragen voor mensen als een 'schild voor de zwakken'. Zodra geen recht gedaan wordt aan mensen in hun situatie, moet dit als een probleem van ons allemaal worden gezien.

De overheid heeft ook een morele functie. Ze kan verbeeldend optreden in de context van de burgerlijke moraal: het vlak van normen en waarden die funderend zijn voor het publieke leven. Overheid en overheden hebben een gezag dat ze niet alleen wetgevend maar ook rationeel en charismatisch kunnen aanwenden: ze kan informatie verstrekken, agenderend zijn en overtuigen met de kracht van het argument en de media.

Het onderwijs heeft een bijzondere plaats in de christendemocratie. Een van de voorgangers van het CDA, de ARP, werd opgericht in 1879 nadat de gereformeerde bevolking als één man te hoop was gelopen tegen een nieuwe onderwijswet. In die wet konden alleen openbare scholen nog op staatssteun rekenen. De oprichter van de ARP, Abraham Kuyper, zag dit als een 'staatsmonopolie' op het onderwijs, dat bestreden moest worden.⁵¹ De overheid mocht best eisen stellen aan de kwaliteit van het onderwijs, maar moest de scholen vrij laten in het kiezen van de eigen overtuiging en invulling van het onderwijs.

In de pacificatie van 1917 kregen de confessionele partijen (ARP, KVP en CHU) wat ze wilden: de gelijke bekostiging van bijzonder en openbaar onderwijs, in

51 Abraham Kuyper, "Het sociale vraagstuk en de Christelijke religie", Rede bij de opening van het Christelijk Sociaal Congres, 9 november 1891.

ruil voor algemeen kiesrecht. We vinden het resultaat daarvan terug in Artikel 23 van de Grondwet, lid 7:

“Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd.”⁵²

In de volksmond noemen we dit ‘de vrijheid van onderwijs’. De overheid bekostigt per leerling en stelt eisen van deugdelijkheid aan de kwaliteit van het onderwijs. De invulling laat ze aan de scholen zelf over. Deze vrijheid geeft ouders de mogelijkheid om zelf scholen op te richten naar de levensovertuiging of het pedagogisch concept waar zij in geloven.

Als de toekomst open ligt heeft de overheid geen sturende, maar een borgende rol.

In de onderwijsvrijheid herkennen we dat elk mens waardevol is en recht heeft op zijn eigen overtuiging. En dat gespreide verantwoordelijkheid de beste manier is om dat te waarborgen. De overheid staat borg voor minimumeisen en garandeert daarmee dat onderwijs zijn emancipatoire werk kan doen: er niets beter voor het kunnen samenleven en samenwerken dan een goede opleiding.

De invulling van de Nederlandse vrijheid van onderwijs is uniek in de wereld. Het zegt iets over onze cultuur en geschiedenis, maar geeft ook inspiratie voor het leren en ontwikkelen van volwassenen. Ook dat moet gebeuren ‘vrij van Kerk en Staat’, dat wil zeggen, door mensen die zich organiseren op een manier die past bij hoe ze in het leven staan.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de christendemocratische manier van kijken naar leercultuur en het leven lang ontwikkelen:

⁵² De Nederlandse Grondwet, “Artikel 23: Het openbaar en bijzonder onderwijs”, geraadpleegd 10 oktober 2022. https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi5kn3s122s4/artikel_23_het_openbaar_en_bijzonder

- Elk mens is waardevol: zowel hulp vragen als hulp bieden is onderdeel van samenleven. Actief kunnen bijdragen aan maatschappelijke problemen is nodig om niet apathisch of cynisch te worden;
- De toekomst ligt open: we weten niet wat het ‘werk van de toekomst’ is. Die maken we met elkaar;
- Leren begint met de wil en de mogelijkheid van mensen om bij te dragen aan het leven van een ander. Mensen vormen een lerende gemeenschap.
- We denken vanuit het algemeen belang en mogen een appel doen op normen en waarden. Wie dit over het hoofd ziet, werkt het eigenbelang in de hand.
- De overheid staat borg voor afspraken en regelingen die de lange-termijn toewijding mogelijk maakt. En ze is een schild voor de zwakken, voor mensen die niet mee kunnen komen.





Hoofdstuk 3

De bestaande praktijk

Wat zijn de nieuwste inzichten en cijfers over hoe leren en ontwikkelen plaatsvindt in Nederland?

Dit rapport kiest ervoor om de leercultuur centraal te stellen, en niet de kwantitatieve maatstaven van individuele prestaties. Dat is een keuze die voortkomt uit een overtuiging dat leren maar heel beperkt gemeten kan worden in diploma's. En we doen ervaring en expertise tekort als we proberen die in cijfers uit te drukken. Meten is geen waarde-neutrale activiteit.

Toch willen we wel laten zien dat de leercultuur goed functioneert. Dit is te zien aan wat er in Nederland gebeurt op het gebied van scholing, zowel in het formele onderwijs, in het bedrijfsleven en in de collectieve sector. En het blijkt uit de manier waarop veel zzp'ers hun werk doen, namelijk door telkens nieuwe dingen te leren als het werk er om vraagt.

3.1 Cijfers over scholing en ontwikkeling

Opleidingsniveau en diploma's

Nederland is een onderwijsland. We hebben de hoogstopleide bevolking van de wereld. Volgens de brede welvaart monitor van 2018 van het Centraal Bureau voor de Statistiek is ongeveer één op de drie mensen hoogopgeleid. Bij de 25 tot 35-jarigen is dit bijna 46%.⁵³ Maar ook aan de onderkant van het onderwijssysteem halen steeds meer kinderen hun diploma: schoolverlaters

53 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). Monitor Brede Welvaart. Centraal Bureau voor de Statistiek: The Hague, The Netherlands.

zonder diploma waren, in vergelijking met andere EU-landen al laag. Dit is de afgelopen tien jaar tijd nog verder gedaald: van 10 naar 7%.⁵⁴

Hoge deelname aan post-initiële scholing

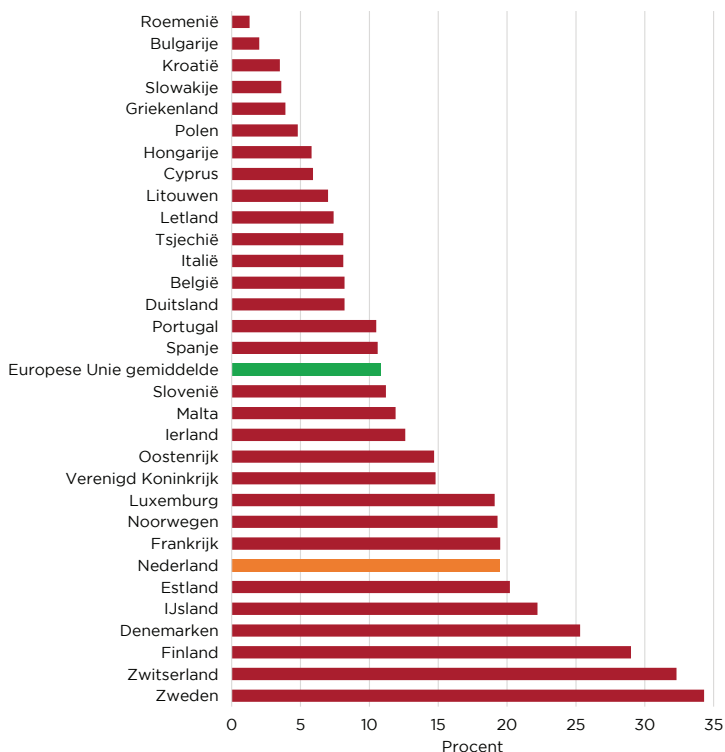
Als we formeel leren als uitgangspunt nemen, zien we dat de Nederlandse volwassenen relatief vaak een cursus of opleiding volgen. De OESO schat dit in vergelijkend onderzoek op 19%. Dat steekt positief af tegen het gemiddelde van de EU van maar 10%.⁵⁵ Met andere woorden, in Nederland volgen volwassen gemiddeld eens in de vijf jaar een cursus of opleiding. Over heel Europa gemeten is dat gemiddeld maar eens in de tien jaar.

Figuur 1 toont de deelname aan opleidingen in Nederland in een vergelijkend perspectief met andere landen. Alleen Finland, Denemarken en Zweden doen het nog beter als het gaat om het percentage mensen dat regelmatig een opleiding of cursus volgt. Nederland zit in de top, of tenminste in de subtop.

De toename van oudere werknemers – een resultaten van vergrijzing – biedt nieuwe mogelijkheden om het leren op de werkvloer vorm te geven.

54 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_leavers_from_education_and_training#Overview

55 Ministerie van OC&W, "Leven lang ontwikkelen", geraadpleegd op 12-15-2020, <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/onderwijs-algemeen/niet-bekostigd-onderwijs/leven-lang-ontwikkelen>.

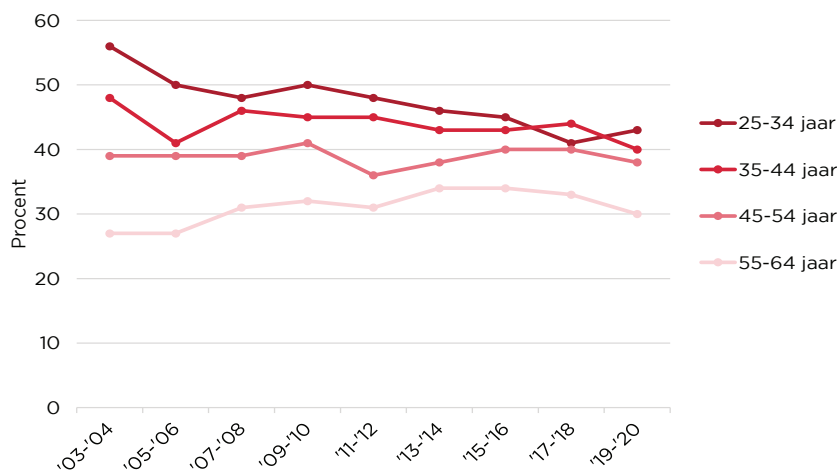


Figuur 1: Deelname aan cursus of opleiding in de afgelopen vier weken

Bron: SCP, *Grenzen aan leven lang ontwikkelen*, 2019, pag. 15

De deelname aan scholingsactiviteiten heeft de afgelopen decennia een groei doorgemaakt. Dit is zichtbaar in Figuur 2, overgenomen uit het SCP-rapport “Arbeidsmarkt in kaart”.⁵⁶ De verschillen tussen scholingsdeelname tussen jong oud waren nog erg duidelijk te zien in 2003-2004. In de loop der tijd convergeert de scholingsdeelname van jong en oud naar elkaar toe. Deelname aan scholing wordt wel eens gezien als iets dat vooral jongeren doen. Maar uit onderzoek van het SCP komt een ander patroon naar voren: de verschillen tussen oud en jong die in 2003 nog erg duidelijk te zien waren, zijn langzaam aan het verdwijnen.

⁵⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), “Arbeidsmarkt in kaart: werkenden en niet-werkenden editie 3”, juli 2022, 55. <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-3/>



Figuur 2: Scholingsdeelname van volwassenen in de afgelopen twee jaar

Bron: SCP

Vanaf 2003 nemen ouderen relatief vaker deel aan scholing. Jongeren relatief iets minder, maar hier staat tegenover dat deze groep langer deelneemt aan het formeel onderwijs. Het gemiddelde percentage ligt rond de 40% omdat het de deelname in de afgelopen twee jaar meet, en niet van één jaar zoals in de cijfers van de OESO. Dit verklaart waarom het circa twee keer zo hoog is als de eerdergenoemde 19%.

Mensen werken langer door

De pensioenleeftijd stijgt en de regelingen om eerder te stoppen met werken zijn de afgelopen jaren sterk afgebouwd. Dit heeft resultaat gehad: ouderen blijven langer in het arbeidsproces en er zijn gemiddeld meer ouderen aan het werk. Zo is het aantal organisaties met 55-plussers in dienst tussen 2002 en 2017 gestegen van 54% naar 79%. Dit duiden we als een positieve ontwikkeling, namelijk een waarbij het kennelijk lukt om productief en zinvol werk te leveren tot een hogere leeftijd. Het komt overeen met de indruk van werkgevers, die een meer positieve indruk van ouderen hebben.⁵⁷ Bedrijven zien dat ze meer gericht gebruik moeten maken van de talenten en ervaringen van oudere werknemers.

⁵⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), "Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers - editie 2", oktober 2019.

De toename van oudere werknemers – een resultaat van vergrijzing – biedt nieuwe mogelijkheden om het leren op de werkvloer vorm te geven. Ervaringskennis is moeilijk in cijfers uit te drukken maar heeft een grote waarde. Zoals Sennett schrijft: “ervaring maakt het mogelijk om probleemgericht te werken”.⁵⁸ En de aanwezigheid van meer ervaren collega’s is een stimulans voor de lerende gemeenschap.

3.2 Bedrijven als een drijvende kracht voor ontwikkeling

Uitgaven aan opleiding en ontwikkeling

Het is in het belang van ondernemingen dat medewerkers zich ontwikkelen. Er wordt dan ook veel geld aan uitgegeven: zo’n € 6,9 miljard per jaar in 2017. Dit bedrag is opgebouwd uit 3,6 miljard aan directe scholingskosten (opleiding en training) en 3,3 miljard aan gederfde werktijd.⁵⁹ Voor de totale uitgaven aan ontwikkeling moet nog opgeteld worden € 1,1 miljard aan overheidsuitgaven (post-initieel onderwijs) en € 300 miljoen van individuele werknemers (scholingsaftrek en vouchers voor werklozen en 50+). Dit brengt het totaal op €8,3 miljard per jaar.

Om deze 8,3 miljard (in 2017) in perspectief te plaatsen: aan het totale mbo- hbo- en wo-onderwijs geeft de overheid in 2021 zo’n 16 miljard uit per jaar. Tegenover de inspanningen van onderwijsinstellingen, zichtbaar in de samenleving in de onderwijsgebouwen en klaslokalen, staat onzichtbare “donkere materie”⁶⁰ ter grootte van de helft van die inspanning. Die inspanningen zien we niet zo makkelijk als het formele onderwijs, maar het is er.

Kijkend naar informeel leren schat de ROA-enquête uit 2020 in dat 90% van het leren gebeurt op de werkvloer.⁶¹ Dit betekent dat de werkelijke uitgaven aan scholing op de werkvloer een factor tien hoger liggen dan de 8,4 miljard. Ook al is het leren en ontwikkelen niet in geld uit te drukken, een benadering van dit bedrag zou dan in de buurt van 84 miljard per jaar liggen. Dat is ongeveer 10% van het bbp en vijf keer zoveel als wat er jaarlijks aan hoger

⁵⁸ Richard Sennett, *The Craftsman* (Penguin Books, 2009), 285.

⁵⁹ Commissie vraagfinanciering mbo, *Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid*, 4 april 2017. <https://levenlangontwikkelen.nl/publicaties/sap-advies-commissie-vraagfinanciering-mbo-doorleren-werkt/>

⁶⁰ Als in de ontbrekende massa van het cosmologisch onderzoek waarbij 27% van de materie zich in het niet-zichtbare spectrum lijkt op te houden. https://nl.wikipedia.org/wiki/Donkere_materie

⁶¹ ROA LLL enquête 2020.

onderwijs wordt uitgegeven. Hoe de rekensom ook precies gemaakt wordt, het staat in ieder geval vast dat het bedrijfsleven een forse bijdrage levert aan het ontwikkelen van mensen. Dit geldt zowel voor jong als oud. Het opleiden tot beroepen is daarmee een samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven.

Het opleiden tot beroepen is een samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven.

Combinatie van leren en werken

Nederlandse bedrijven zijn ook actief in het opleiden van toekomstige medewerkers in het aanbieden van stageplekken en leer-werkplekken. Dit is met name relevant voor het mbo, waar in drie verschillende manieren het leren en werken wordt gecombineerd. Er zijn drie 'leerwegen' die tot een diploma leiden, elk met een eigen invulling van praktijkleren en aanwezigheid op school.⁶² In de Beroeps opleidende leerweg (BOL) zit een leerling op school maar volgt stages in het bedrijfsleven. In de Beroepsbegeleidende leerweg (BBL) leren jongeren vooral op de werkvloer van een bedrijf en gaan daarnaast nog een dag per week naar school. In het concept van BBL is het bedrijf de opleider. Daar leren jongeren de praktijk van mensen die de 'doceerfactor' hebben. De begeleiders hebben daarvoor een erkende kwalificatie. Een derde leerweg is die van het Overig Onderwijs (OVO). Hij bestaat uit een korter, flexibeler traject, op maat gemaakt voor mensen die niet de volledige mbo-opleiding hoeven te doorlopen. Deze heeft geen financiering van de overheid.

⁶² Ministerie van OCW, 'Niveaus en leerwegen', geraadpleegd op 10-0-2022, <https://www.kiesmbo.nl/voor-ouders/niveaus-en-leerwegen>.

In 2020/2021 waren er 380.000 jongeren in een BOL-leerweg en 130.000 in BBL.⁶³ Het aantal deelnemers aan OVO is circa 22.000.⁶⁴ Een groot deel van mbo'ers is ouder dan 25 jaar.⁶⁵

Doorgaande ontwikkeling van O&O-fondsen

Veel sectoren kennen de zogenoemde O&O-fondsen. O&O staat voor Opleiding & Ontwikkeling. De fondsen zijn onderdeel van afspraken die in de cao gemaakt worden. Ze worden bestuurd door de sociale partners en hebben als doel de werking van de sectorale arbeidsmarkten te bevorderen. Een O&O-fonds is meestal een stichting en wordt gefinancierd door premies van de aangesloten bedrijven. Er vallen meer dan 3 miljoen werknemers onder de O&O-fondsen van de grootste cao's. In 2019 besteedden de fondsen ongeveer € 400 miljoen.⁶⁶

Voor werknemers die al langer op de arbeidsmarkt actief zijn, bieden O&O-fondsen scholingsmogelijkheden om het vakmanschap of de dienstverlening te verbeteren. Deze fondsen zijn toegankelijk, ongeacht het opleidingsniveau. En ze zijn populair. Zo kent het scholingsfonds voor schoonmakers een wachtlijst vanwege de populariteit van taalcurssussen.⁶⁷ Het voordeel van de O&O-fondsen is dat er een duidelijke 'eigenaar' is: de bedrijven die aangesloten zijn bij de cao. Bedrijven en werkenden betalen ervoor, kunnen mede bepalen wat de fondsen doen en hebben baat bij de activiteiten. Ze zijn niet door de overheid ingesteld maar zijn een initiatief van de samenleving zelf.

De focus op een sector kan tekortschieten voor mensen die juist van type werk moeten of willen veranderen. De arbeidsmarkt is in grote mate regionaal en daar ligt dan ook een logische noodzaak voor initiatief. Dat initiatief bestaat bijvoorbeeld in Twente, waar het Twents Fonds voor Vakmanschap dat zich

63 CBS (2022). 'Leerlingen en studenten; onderwijssoort, woonregio', geraadpleegd op 10-10-2022, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/table?fromstatweb>.

64 Gegevens voor 2019/2020 uit Inspectie van het Onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Technisch rapport hoofdstuk middelbaar beroepsonderwijs. Staat van het onderwijs - april 2021, pag. 58. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2021/04/14/technisch-rapport-svho-2021-mbo/technisch+rapport+middelbaar+beroepsonderwijs+svho+2021.pdf>

65 <https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2020/07/07/llo-in-cijfers-aantal-volwassenen-25--in-het-mbo-blijft-stijgen>

66 SWZ, CAO-afspraken 2020, p. 13. En het overzicht van de O&O-fondsen op pagina 164.

67 De Houtkrant (2018). 'CNV vakmensen wil intersectoraal en regionaal scholingsfonds', geraadpleegd op 15-12-2021, <https://www.dehoutkrant.nl/cnv-vakmensen-wil-intersectoraal-en-regionaal-scholingsfonds/>.

richt op mensen die zich willen “om-, her- of bijscholen in een vakrichting tot en met mbo-niveau 4”.⁶⁸ Er zijn fondsen voor vakmanschap in Gelderland en Overijssel, een fonds voor werkzoekenden in de regio Groningen en Noord-Drenthe en een fonds “mismatch arbeidsmarkt gemeente Utrecht”.⁶⁹ Zij geven samen vorm aan de noodzaak om ontwikkeling te bieden op het regionale niveau van de arbeidsmarkt.

Een duidelijk tekort van O&O-fondsen is dat de rechten die opgebouwd worden niet overdraagbaar zijn. Een werknemer die een ander soort werk wil doen, in een andere sector, heeft geen opgebouwd saldo dat overdraagbaar is. Voor mensen die vastlopen in hun huidige werk, of gewoonweg een nieuwe weg willen inslaan in hun werkende leven, is dit een probleem. Voor dit soort situaties zou een persoonlijke leerrekening een uitkomst kunnen zijn. Dit is dan ook een van de voorstellen die we doen in hoofdstuk 6.

3.3 Faciliteiten voor leren en ontwikkelen in de collectieve sector

Ook de overheid heeft haar eigen ontwikkelfondsen. Deze fondsen heten A+O fondsen (“Arbeidsmarkt & Opleiding”). Er is een apart fonds voor rijksambtenaren en voor gemeenten. Het A+O fonds Rijk had in 2019 een jaarlijks budget van € 3 miljoen. Het gemeentelijk A+O fonds een budget van circa € 7 miljoen.⁷⁰

De budgetten van de A+O fondsen zijn bescheiden. Maar de grootste uitgaven aan scholing wordt dan ook vaak via de cao geregeld. Gemeenten geven een volledige vergoeding van de kosten van opleiding en activiteiten die in het persoonlijk ontwikkelingsplan staan.⁷¹ Rijksambtenaren krijgen 100% van de studiekosten vergoed en 50% van de studietijd als die onderdeel zijn van loopbaanafspraken. Provinciale ambtenaren hebben recht op een persoonlijk ontwikkelbudget (POB) van € 5.000,- per vijf jaar.⁷² Daarnaast betaalt de werkgever voor opleidingen die nodig zijn voor het uitoefenen van de functie.

68 <https://levenlangontwikkelen.nl/financiering/twents-fonds-voor-vakmanschap/>

69 Tweede Kamer, “Notitie over de kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen”, 2 juli 2020.

70 Zie A&O fonds gemeenten, Jaarstukken 2019, https://www.aeno.nl/uploads/AO_jaarverslag_2019_definitief.pdf en Stichting A+O fonds Rijk, Jaarverslag 2019, https://www.aofonds-rijk.nl/wp-content/uploads/2020/09/Jaarverslag_2019_AenO_fonds_Rijk.pdf

71 <https://www.caorijk.nl/download-de-cao-rijk-en-meer/documenten/publicaties/2021/12/22/cao-rijk-2021-met-wijzigingen-en-indexeringen-per-1-januari-2022>

72 <https://www.fnv.nl/getmedia/f7ce4130-3481-40c3-b091-5472e8201a11/interactieve-pdf-cao-provinciale-sector-2020.pdf>

Ook in de zorg is er iets vergelijkbaars. In de cao-ziekenhuizen is een Persoonlijk levensfasebudget (PLB) opgenomen. Met het PLB kunnen medewerkers sparen – in tijd – voor scholing die bijdraagt aan hun inzetbaarheid en voor ‘werk naar werktrajecten’. In de cao voor Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg is een verplichting opgenomen voor de werkgever om een strategisch opleidingsplan (SOP) op te stellen, met een jaarlijks scholingsbudget van minimaal 2% van de loonsom.⁷³ In de geestelijke gezondheidszorg worden de kosten van cursussen en studies volledig vergoed en wordt lestijd als werktijd aangemerkt. De medisch specialist in de GGZ heeft recht op € 4.513,- per jaar voor persoonlijke na- en bijscholing en het bezoeken van congressen.⁷⁴ Scholingsgelden zijn niet overal aanwezig en niet altijd even hoog, maar er is een positieve ontwikkeling zichtbaar die past in een leercultuur waarin mensen zich ontwikkelen op de werkvloer.

Ook in het onderwijs hebben docenten de mogelijkheid om zich te ontwikkelen. Leraren kunnen tot € 6.000,- aan subsidie krijgen voor het volgen van een tweede lerarenopleiding. Zij-instromers kunnen voor hetzelfde bedrag aan subsidie krijgen voor het behalen van hun bevoegdheid. Een lerarenbeurs van maximaal € 7.700,- is beschikbaar voor leraren die een opleiding aan hbo of universiteit willen volgen, met daarbij de mogelijkheid voor de werkgever om een vergoeding te krijgen voor studieverlof of vervanging.

3.4 Zzp'ers leren zelf

De zzp'er is een ondernemer en draagt dan ook zelf de zorg voor ontwikkeling en opleiding. Zij nemen een risico maar kunnen gebruik maken van het normale vangnet van bijstand, toeslagen en AOW als belangrijke elementen. Daarnaast hebben ze een fiscale aftrek, de zelfstandigenaftrek, om zelf voor pensioen te kunnen sparen en voor opleiding en ontwikkeling.

Zzp'ers leren veel. 60% zegt dat het werk intensief nadenken vereist. 55% leert vaak nieuwe dingen en 50% levert een bijdrage aan het vernieuwen en ontwikkelen van producten.⁷⁵ Zij zijn dan ook zeer tevreden over de leermogelijkheden op hun werk.

73 Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg 2021. https://www.fnv.nl/getmedia/94c802ad-ef0-4a2f-a026-1cab1527dd38/vvt-cao_.pdf?ext=.pdf&dt=20211006130700

74 Zie https://www.denederlandseggz.nl/getmedia/a09f9b71-e2ca-47b1-b2f8-3ba61417e7c2/deNederlandseggz_CAO2019-2021_dec2019.pdf?ext=.pdf?p=128245

75 Bron: ZEA 2021. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2021/27/zelfstandigen-enquete-arbeid-2021>

Daarnaast verschillen zzp'ers op het gebied van inkomen niet veel van de werknemer in een vaste baan. Het blijkt ook dat zzp'ers zichzelf heel goed kunnen redden en hun beslissingen nemen in de context van het huishoudinkomen. Dit is een natuurlijke vorm van risicodeling.⁷⁶

De hoge mate van leren door zelfstandigen is goed te begrijpen vanuit de gedachte dat er meer verantwoordelijkheid is voor de eigen ontwikkeling. Men heeft meer vrijheid, meer regie, over de eigen ontwikkeling. Zelfstandigen halen meer rendement uit hun opleiding dan werknemers.⁷⁷ Daarbij komt dat een zelfstandige ook wel bij *moet* blijven en ontwikkelen om de klant of opdrachtgever van dienst te zien.

3.5 Rijkssubsidies voor scholing en ontwikkeling

Beleidsmatig wordt het post-initiële leren gestimuleerd met behulp van verschillende subsidieregelingen. Een van de meest opvallende is het STAP-budget. STAP staat voor “Stimulering Arbeidsmarktpositie” en behelst een budget van €1.000 dat elke Nederlander mag aanvragen, eens in de vijf jaar. Het moet besteed worden aan een cursus of opleiding gericht op de arbeidsmarkt.⁷⁸ Het totale budget is gemaximeerd op €200 miljoen. Het STAP budget bestaat sinds 1 januari 2022 en is in de plaats gekomen van de scholingsaftrek, waarbij men de kosten van scholing mocht aftrekken van de belastingen. De miljoennota 2023 verhoogt het STAP budget naar €300 miljoen per jaar en vormt daarmee de helft van de totale subsidies voor scholing en ontwikkeling in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Er zijn nog een aantal andere subsidies die gericht zijn op scholing, ontwikkeling en re-integratie op de arbeidsmarkt.⁷⁹ Dat betreft de volgende regelingen, met de bedragen begroot voor 2023:

- Tijdelijke maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden (MDIEU): €127 miljoen

76 Wendy de Smit, Jannes de Vries & Gerda Gringhuis, “Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. Wie zijn ze, waar werken ze en hoe is hun werk- en inkomenszekerheid?”, CBS, 2021. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/profiel-van-flexwerkers-in-nederland-2003-2019>

77 Mirjam van Praag, Arjen van Witteloostuijn & Justin van der Sluis. “The higher returns to formal education for entrepreneurs versus employees”, *Small Business Economics* 40, nr.2, 2013, pp. 375-396.

78 Rijksoverheid, “Subsidieregeling STAP-budget”, geraadpleegd op 10-10-2022, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/documenten/kamerstukken/2021/04/01/bijlage-1-subsidieregeling-stap-budget>.

79 <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/XV/onderdeel/1452101>

- Stimuleringsregeling LLO in het MKB: €57 miljoen.
- Ontwikkeladvies trajecten “NL leert door”: €38 miljoen.
- Praktijkleren in de derde leerweg: €16 miljoen
- Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling): €13 miljoen.
- Actieprogramma DILLO voor interventies gericht op duurzame inzetbaarheid: €5 mln.

De LLO-regelingen hebben een gezamenlijk budgettair beslag van ongeveer €260 miljoen per jaar.

Naast de genoemde regelingen zijn er ook mogelijkheden tot scholing in de bestaande wetgeving. Zo is het mogelijk dat iemand met een WW- of een ziektewetuitkering (WGA, WAZ, enz.) ergens een aantal maanden op proef komt werken om te kijken of iemand een bepaalde baan kan uitoefenen. Hierbij behoudt diegene zijn uitkering en de werkgever betaalt geen loon. Voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, is er eenzelfde soort regeling in de vorm van participatieplaatsen. Ze hebben gemeenschappelijk dat mensen gaan werken met behoud van uitkering. Dit maakt het wel moeilijk om een schatting te maken van de kosten, omdat er geen directe hogere uitgaven zijn.

3.6 Conclusie

Er wordt in Nederland veel geleerd. De scholingsdeelname is hoog en bedrijven geven er veel geld aan uit. Bedrijven dragen bij aan het opleiden door stages en opleidingsplekken. In samenwerking met de vakbond doen vooral veel kleine bedrijven mee aan gezamenlijke opleidingsfondsen, de O&O-fondsen. Deze fondsen financieren opleidingen en trainingen gericht op de ontwikkeling van mensen in de onderneming, maar ook op het kunnen vinden van ander werk, als dat nodig blijkt. Zo zorgen bedrijven er zelf voor dat hun medewerkers bij blijven, en dat ze indien nodig elders een andere functie kunnen vinden. Zzp'ers zorgen zelf voor hun ontwikkeling. De groep zelfstandigen-zonder-personeel (zzp) is in Nederland relatief groot. Zij leren en ontwikkelen zich noodzakelijkerwijs in het werk dat ze doen.

Hoofdstuk 4

Hoe mensen zich ontwikkelen

Elke ontwikkeling is uniek, maar er zijn wel patronen. Ontwikkeling is een sociaal proces, in een lerende gemeenschap. In die gemeenschap moet ruimte zijn voor de eigen motivatie en voor het maken van fouten. Ten slotte moeten we vaststellen dat mensen niet leren 'uit een boekje', maar door te doen, op de werkvloer.

Als we het ontwikkelen van mensen willen stimuleren, dan moeten we aansluiten bij de praktijk van hoe mensen leren. Aan de hand van die praktijk, van hoe mensen in werkelijkheid zich ontwikkelen, doen we in hoofdstuk 6 de voorstellen. We beschrijven drie principes, drie noodzakelijke onderdelen van hoe mensen zich ontwikkelen. Ze staan niet op zichzelf maar ze zijn alle drie nodig voor ontwikkeling.

Het eerste element is de sociale omgeving. Leren is een sociaal proces. De omgeving van de werkvloer stelt verwachtingen en geeft richting aan hoe mensen zich kunnen ontwikkelen. De eigen verantwoordelijkheid van mensen krijgt pas betekenis als duidelijk is waar precies 'antwoord' op moet worden gegeven. Een tweede element is ruimte. Ruimte om fouten te maken, maar ook ruimte voor mensen om hun talenten te ontplooien. Het derde element is de oefening, het leren door te doen. Je kunt heel veel leren uit een boek, maar het leidt pas tot ontwikkeling als het wordt toegepast. Kennis en vaardigheden die niet worden gebruikt, gaan verloren.

4.1 Een lerende gemeenschap

Mensen leven niet alleen voor zichzelf en dat blijkt uit de manier waarop mensen leren. We zien een ander iets doen, leren daarvan en nemen dat over. We zien een nieuwe techniek om een bestaand probleem op te lossen, en willen weten hoe het werkt. De sociale omgeving is zowel stimulans als hulp bij het aanleren van nieuwe vaardigheden en kennis. Leren is daarom een sociaal proces dat plaatsvindt in een ‘lerende gemeenschap’.

Leren is een sociaal proces

In een lerende gemeenschap wordt uitgelegd, verklaard en voorgedaan. Het perspectief is dat van bijdragen, van contributie, in plaats van consumptie. Als mensen kunnen bijdragen, als ze iets betekenen voor elkaar, dan is de uitkomst daarvan de resultante die we als een gegevenheid accepteren. Resultaten kunnen niet vooraf gepland of georganiseerd worden, maar ontstaan als de uitkomst van een creatief proces.

In een lerende gemeenschap is iedereen betrokken. Iedereen kan iets betekenen voor een ander, of voor een gemeenschappelijk belang. Mensen zijn nodig. Ouderen zijn nodig in het onderwijzen en doorgeven van hun ervaringen, jongeren zijn nodig met hun energie, nieuwe manier van kijken en bereidheid om risico's te nemen. Bedrijven hebben hun werknemers nodig om als bedrijf te kunnen bijdragen aan de samenleving. Werknemers zijn nodig om bij te dragen aan een leercultuur en aan het delen van hun ervaring met nieuwe werknemers. De mensen in een onderneming vormen met elkaar een lerende gemeenschap.

Een leercultuur is een cultuur waarin we ontdekken welke bijdragen elk mens kan hebben. Soms om hulp te bieden en te onderwijzen. Maar net zo goed als in het vragen om hulp. Menig mens zal durven toegeven dat dat laatste soms nog moeilijker is dan het eerste. Maar in het vragen om hulp geven we anderen de mogelijkheid om iets te betekenen en om zich te ontwikkelen. Dit is de paradox van de hulp, waar ‘geven’ beter is dan ‘ontvangen’.

De politiek filosoof en Tocqueville-kenner Joshua Mitchell zegt het als volgt:

“Tocqueville voorspelde dat er meer krankzinnigheid zou zijn als we worden ontslagen van de plicht om actief aan de wereld bij te dragen. En inderdaad zien we een toename van mensen met manische depressie of bipolaire stoornis. We voelen ons soms extatisch over een persoonlijk succesje, en dan weer diep neerslachtig omdat we

anoniem door het leven gaan en geen zinvolle verbindingen met anderen meer hebben.”⁸⁰

Confrontatie met de werkelijkheid

Onderzoeken naar de effecten van professioneel leren suggereren een causaal verband tussen leren en participatie in de samenleving.⁸¹ Of dit meer is dan een correlatie is nooit precies vast te stellen: het kan zijn dat de drijfveer om aan formeel leren mee te doen ook de reden is dat men meer in politiek en samenleving actief wordt. Het kan ook betekenen dat de bereidheid om aan ontwikkeling te doen een uiting is van maatschappelijke betrokkenheid. Maar in elk geval is de manier waarop mensen samenleven, de sociale structuur, relevant voor hoe mensen zich ontwikkelen.

In een lerende gemeenschap wordt uitgelegd, verklaard en voorgedaan. Het perspectief is dat van bijdragen, van contributie, in plaats van consumptie.

Het bestaan van problemen nodigt uit om te ontwikkelen. Sociale problemen vragen om mensen die zich willen inzetten en laten scholen om hulp te kunnen bieden. Problemen in de energievoorziening vragen om mensen die zich technisch blijven ontwikkelen. Het zicht op een duidelijk probleem motiveert op een unieke manier. Er is niets beters dan de confrontatie met de werkelijkheid.

⁸⁰ Marco Visscher, “Joshua Mitchell: ‘Door de democratie raken we geïsoleerd’”, Trouw, 14 januari 2018, <https://www.trouw.nl/nieuws/joshua-mitchell-door-de-democratie-raken-we-geïsoleerd-bf0b37a4/>

⁸¹ Ina Elisabeth Rüber, Sai-Lila Rees & Bernhard Schmidt-Hertha, “Lifelong learning – lifelong returns? A new theoretical framework for the analysis of civic returns on adult learning”, *International Review of Education* 64, 2018, pp. 543–562. Of ook: Jens Ruhose, Stephan Thomßen & Insa Weilage, “The benefits of adult learning: Work-related training, social capital, and earnings”, *Economics of Education review* 72, 2019, pp. 166-186.

4.2 Ruimte

Ontwikkeling vraagt om een grondhouding om zelf iets nieuws te willen leren. Zonder intrinsieke motivatie om iets te willen (voor) doen of iets te willen leren komt de idee van de lerende gemeenschap in gevaar. Daarom moeten mensen de ruimte krijgen om iets te leren wat ze willen leren, existentiële ruimte. Het is de levenskunst uit de titel, die verwijst naar het gehele leven, de existentie van de mens, waarin we ontwikkelen aan bijdragen aan de ontwikkelen van de ander.

De behoefte aan ruimte is sterk. De een zal vooral iets willen doen waarin veel contact met mensen mogelijk is, de ander iets dat hem een hoog inkomen oplevert. Maar allebei hebben ze ruimte nodig om te leren, vrij van angst en met ruimte om fouten te maken. Zonder die ruimte ontstaat angst en druk, precies de factoren die het leren in de weg staan.

Existentiële ruimte gaat ook over zingeving.⁸² Leren moet zin hebben, wil een mens de moeite opbrengen om zich tot leren te zetten. Of het moet op zijn minst niet haaks staan op wat mensen als betekenisvol beschouwen. Mensen die een ‘waarom’ hebben, kunnen bijna elk ‘hoe’ verdragen.⁸³

Intrinsieke motivatie als startpunt

Volwassenen leren vooral uit eigen interesse. In enquêtes naar de motivatie om te leren staat de intrinsieke motivatie steevast bovenaan.⁸⁴ Bij de redenen om een formele opleiding te volgen is de meest gehoorde “om mijn kennis en vaardigheden te vergroten over een onderwerp dat mij interesseert”.⁸⁵

Anekdotisch is de lijst met opleidingen waar mensen belastingaftrek voor hebben aangevraagd, soms terecht, soms onterecht: Cursus Duits, Studie naar ‘cybercrime’, Inburgering, Islamitische economie, Sjamanisme en transformatie, Cursus Omega Health Coach, Cursus healer, Zelfstudie hoogleraar, Russische Taal- en Letterkunde, Cursus snellezen en geheugentraining, cursus Noors.⁸⁶ Deze werden opgevoerd om in aanmerking te komen voor de aftrek scholingskosten in de loonheffing en we begrijpen dat de fiscale voordelen de

82 Dan Pink, “The puzzle of motivation”, TED talk, 25 augustus 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=rrkrvAUbU9Y>

83 Als in de bekende spreuk van Friedrich Nietzsche, “Hat man sein Warum des Lebens, so verträgt man sich fast mit jedem Wie”. 12e spreuk uit Götzen-Dämmerung oder Wie man mit dem Hammer philosophiert.

84 SCP, “Grenzen aan leven lang ontwikkelen”, 2019

85 SCP, “Grenzen aan leven lang ontwikkelen”, Figuur 3.1, 2019.

86 2021 Belastingdienst “Scholingskosten in de loonheffing”, jurisprudentie vanaf pag. 8.

achtergrond vormen voor het opvoeren van deze kosten. Maar het geeft een klein inkijkje in wat mensen voor soorten opleidingen doen uit eigen initiatief.

Het ontwikkelen van mensen is niet in een hokje te passen. Dit is precies wat leren de moeite waard maakt en vreugde geeft. En het zijn dan ook vaak de eigen vondsten en verrassende combinaties waar de samenleving op onvoorspelbare manieren baat bij heeft. Zoals Paus Benedictus instemmend de historicus Arnold Toynbee citeert: “Het lot van een samenleving hangt altijd af van haar creatieve minderheden”.⁸⁷

Ruimte om fouten te maken

Waar mensen leren worden fouten gemaakt. Maar het is eigenlijk andersom: fouten maken is nodig om te kunnen leren. De Britse uitvinder Dyson stelt het als volgt, in een advies aan potentiële uitvinders:

“Maak eerst een prototype. Je kan dat uitbesteden aan anderen maar het is beter om het zelf te doen zodat je precies begrijpt waar je mee bezig bent. Als het faalt, begrijp je ook waarom en je krijgt een idee hoe je het kan laten werken.”⁸⁸

Het idee van een lerende gemeenschap waar informeel wordt geleerd is dat er fouten kunnen worden gemaakt. Het maken van fouten is tegelijk het moeilijke aspect voor elke vorm van politieke sturing. Zodra we een lerende gemeenschap ruimte willen geven – of laten behouden – in het begeleiden van mensen van werkloosheid naar werk, of van werk naar ander werk, dan zullen in die gemeenschap fouten worden gemaakt. Ondernemers schatten de mogelijkheden van werknemers verkeerd in. Intermediair en sociaal betrokken ondernemers zullen soms mensen koppelen aan de verkeerde bedrijven. Werkenden maken fouten en bedrijven maken fouten. Dit is een noodzakelijk onderdeel van een leerproces.

Het scheppen van ruimte voor een leerproces betekent dat geaccepteerd wordt dat fouten optreden. Het is een belangrijk vereiste voor het laten werken van de lerende gemeenschap, met name voor groepen die zich niet goed lijken te ontwikkelen.

⁸⁷ Paus Benedictus, “Europe and its discontents”, First Things, januari 2006, <https://www.first-things.com/article/2006/01/europe-and-its-discontents>

⁸⁸ James Dyson Answers Design Questions From Twitter | Tech Support | WIRED, <https://www.youtube.com/watch?v=zFCFe38EIfE>, 30 november 2021. Fragment start op 6:27.

4.3 Leren door te doen

Het Handboek *Effectief Opleiden* laat zien dat per jaar gemiddeld ongeveer 540 uur besteed wordt aan werkzaamheden die werknemers omschrijven als leren. Van die 540 uur bestaat slechts gemiddeld 37 uur uit formele training. De andere 503 uur (94%) is een vorm van leren die niet formeel is, maar plaatsvindt in de praktijk, door te doen.⁸⁹ Dit komt overeen met wat werkenden zelf beweren, namelijk dat ze ongeveer 20 tot 30% van hun tijd aan informeel leren te besteden.⁹⁰ Het meeste leren vindt plaats op de werkvloer, informeel.

Mensen leren vaardigheden zodra ze die nodig hebben, als ze uitgedaagd worden en deze in de praktijk toepassen.⁹¹ Er is geen andere leermethode, geen manier van ontwikkelen anders dan de toepassing. In de formele opleiding gaat dit ‘toepassen’ op de manier van herhaling, van reproductie. Lukt het om opgenomen kennis te reproduceren, dan zeggen we dat iemand het ‘geleerd’ heeft. In de post-initiële ontwikkeling is het ‘kunnen’ van iets de echte maatstaf om te bepalen of er wat geleerd is.

In het proces van leren-als-doen komt de sociale omgeving en de cognitie bij elkaar.⁹² Collega’s hebben een groot effect op elkaars productiviteit.⁹³ Dat effect is het grootst bij nieuwe werknemers: een studie naar het plaatsen van voorruiters vindt een productiviteitsstijging van 82% in het eerste jaar.⁹⁴ Zo een steile leercurve bleek ook uit onderzoek onder nieuw aangestelde callcenter medewerkers.⁹⁵ Nieuwe medewerkers zijn na een jaar werken 64%

⁸⁹ Lex Borghans, Bart Golsteyn & Andries de Grip, “Wat leert onderzoek ons over informeel leren?” Handboek Effectief Opleiden 44/181, September 2007.

⁹⁰ Oratie De Grip, figuur 10.

⁹¹ Zie ook Inge Habermehl, Katalien Bollen & Mien Segers “Leren op het werk: Wat weten we over informeel leren? Een literatuurstudie”, Universiteit Maastricht, in opdracht van A+O Fonds Rijk, Augustus 2017.

⁹² Andere studies geven eenzelfde beeld als het gaat om feedback geven. Zie bijvoorbeeld Annemarie Künn-Nelen, Davey Poulissen, Peter van Eldert, Didier Fouarge, Andries de Grip “Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt”, ROA-R-2018/5, 2018, Maastricht.

⁹³ Daniel Herbst & Alexandre Mas, “Peer effects on worker output in the laboratory generalize to the field”, *Science* 350, no. 6260 (2015): 545-549.

⁹⁴ Kathryn Shaw & Edward Lazear, “Tenure and output”, *Labour Economics* 15, nr. 4 (2008): 704-723.

⁹⁵ Andries de Grip, Jan Sauermaann & Inge Sieben, “The role of peers in estimating tenure-performance profiles: Evidence from personnel data”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 126 (2016): 39-54.

productiever dan toen ze in hun baan startten.⁹⁶ Of, zoals Bent Flyvbjerg het stelt:

“Met de handen werken, snelheid en persoonlijke ervaring, met goede voorbeelden uit de praktijk, is een voorwaarde voor echte expertise.”⁹⁷

Kennis en vaardigheden die niet gebruikt worden, verminderen. Mensen zijn slecht in het behouden van kennis die ze weinig gebruiken.⁹⁸ Medisch personeel verliest kennis en vaardigheden over 6 maanden tot een jaar.⁹⁹ De vaardigheden van scholieren op het gebied van lezen en rekenen dalen gedurende de zomervakantie.¹⁰⁰ Een meta-studie uit 1998 geeft een aantal belangrijke lessen over het verliezen van aangeleerde kennis en vaardigheden¹⁰¹: (i) het verlies neemt toe over de tijd, (ii) het is sterker voor cognitieve dan voor fysieke vaardigheden, en (iii) het is sterker voor precieze taken dan voor snelheid van handelen.

Het idee van een lerende gemeenschap waar informeel wordt geleerd is dat er fouten kunnen worden gemaakt.

⁹⁶ Andere studies geven eenzelfde beeld als het gaat om feedback geven. Zie bijvoorbeeld Annemarie Künn-Nelen, Davey Poulissen, Peter van Eldert, Didier Fouarge, Andries de Grip “Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt”, ROA-R-2018/5, 2018, Maastricht.

⁹⁷ Bent Flyvbjerg, *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. (Cambridge: Cambridge university press, 2001), 15.

⁹⁸ Elizabeth Cascio & Douglas Staiger. “Knowledge, tests, and fadeout in educational interventions”, National Bureau of Economic Research, NBER Working paper w18038, 2012.

⁹⁹ C.W. Yang et al., “A systematic review of retention of adult advanced life support knowledge and skills in healthcare providers”, *Resuscitation*, 83, nr. 9 (2012): 1055-1060.

¹⁰⁰ H. Cooper, B. Nye, K. Charlton, J. Lindsay & S. Greathouse, “The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review”, *Review of educational research*, 66, nr. 3 (1996): 227-268.

¹⁰¹ Winfred Arthur Jr., Winston Bennett Jr., Pamela L. Stanush & Theresa L. McNelly, “Factors that influence skill decay and retention: A quantitative review and analysis”, *Human performance*, 11, nr. 1 (1998): 57-101.

Het verlies van vaardigheden werd sterk zichtbaar in de luchtvaartsector na de coronacrisis. Passagierstoestellen waren lang aan de grond gebleven en toen piloten weer gingen vliegen, maakten ze gemiddeld meer fouten dan in voorgaande jaren.¹⁰² Het niet gebruiken van hun vaardigheden had een voelbaar negatief effect op de mate waarin ze hun beroep beheersen. De luchtvaartsector en de medische sector hebben dit goed begrepen en kennen manieren om een diploma “geldig” te houden. Zij erkennen de unieke dynamiek van menselijke vaardigheden: ze worden beter door gebruik, niet slechter.

4.4 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft drie aspecten van een gezonde leercultuur, zoals die aanwezig is op de werkvloer:

- Mensen leren van elkaar. We hebben anderen nodig om ons te onderwijzen, te begeleiden en te motiveren. Een lerende gemeenschap is noodzakelijk voor motivatie en voor het aangeven van wat er geleerd zou kunnen worden. Zelfs de meest briljante denkers van de 17^e en 18^e eeuw hadden briefwisseling, contact, nodig om zich te kunnen ontwikkelen.¹⁰³ Dit is het sociale aspect van leren.
- Mensen leren slecht onder stress. Ook al hebben we allemaal soms deadlines en druk nodig, het leerproces verloopt beter als er ook ruimte is om te leren. Intrinsieke motivatie kan opbloeien als we zelf de keuze mogen bepalen wat we leren. Die keuzeruimte omvat een existentieel of transcendent aspect: de manier waarop we onszelf zien en hoe we naar de wereld kijken heeft een grote invloed op onze motivatie. Het bepaalt ook datgene wat geleerd wordt, de richting waarop we ons ontwikkelen. Dit is het existentiële aspect van leren.
- De manier waarop hersenen werken is door herhaling, voorbeelden en het leren van fouten. Dat kan alleen in de praktijk, door toepassen van nieuwe inzichten of geconfronteerd te worden met nieuwe problemen. Kennis die niet gebruikt wordt, verval. Dit is het cognitieve element van leren door te doen.

¹⁰² Grace Dean, “Some airline pilots say they’re making midair mistakes because of a lack of practice during COVID-19”, Business Insider, 15 oktober 2021, geraadpleegd op 10-10-2022. <https://www.businessinsider.com/pilot-error-mistakes-covid-safety-reports-2021-10>

¹⁰³ Wikipedia, “Republic of Letters”, geraadpleegd op 10-10-2022, https://en.wikipedia.org/wiki/Republic_of_Letters.

.....



Hoofdstuk 5

Kaders voor vernieuwing

Om daadwerkelijk verbetering te realiseren in de leercultuur moeten nieuwe voorstellen aan een aantal voorwaarden voldoen. Ze moeten gericht zijn op het geheel en niet op individuele prestaties. Ze moeten niet te veel leunen op statistiek. En het ingrijpen van de overheid moet gepaard gaan met kwaliteit van wetgeving en uitvoering.

We spreken gemakkelijk over ‘de overheid’ als een instelling met een bijna absolute macht en invloed. Die macht is echter beperkt. Niet elke wetgeving is een succes en niet elk beleidsvoornemen wordt makkelijk omgezet in wetgeving. Niet elke interventie werkt, en niet alles wat werkt is een interventie van de overheid. Sterker nog, het is een van de opdrachten van de christendemocratie om de overheid eraan te herinneren dat haar macht beperkt is.

De beperkingen van overheidsingrijpen vormen randvoorwaarden voor de voorstellen. We trekken enkele lessen uit het recente verleden, wat passend is voor een rapport dat over ‘leren’ gaat. Het stilstaan bij problemen uit het verleden kan ons helpen om te voorkomen dat dezelfde fouten worden herhaald.

5.1 Aandacht voor het geheel

In de afgelopen decennia zijn er tal van studies geweest die het rendement hebben geprobeerd te meten van menselijk en organisatorisch kapitaal. Mincer

begon met het onderzoeken van het rendement van menselijk kapitaal.¹⁰⁴ Grossman ontwierp een model om de gezondheidsafwegingen van mensen modelmatig in kaart te brengen.¹⁰⁵ En Simon begon met cijfermatig in kaart te brengen wat goede bedrijven, de zogenoemde hidden champions, zo succesvol maakt.¹⁰⁶ Al deze aanpakken hebben gemeen dat ze een cijfermatige onderbouwing geven voor het belang van menselijke ontwikkeling. Leren – individueel of gemeenschappelijk – is als het opbouwen van kapitaal dat een rendement oplevert.

Het is verleidelijk om ‘menselijk kapitaal’ te zien als de oplossing voor al de problemen van ontwikkeling: als mensen maar genoeg ‘investeren in zichzelf’ dan ontstaat vanzelf genoeg rendement. Het denken over mensen als economische actoren is in de jaren ‘90 van de vorige eeuw enthousiast omarmd door politici, met name in de vormgeving van het belastingstelsel.¹⁰⁷ Succes werd gedefinieerd als de mate waarin het stelsel de juiste prikkels afgeeft. Maar het is een verleiding, geen oplossing.

De verleiding bestaat hierin dat mensen hiermee gestimuleerd worden om zichzelf als eenling te zien, als een alleenstaande eenheid die op zichzelf gericht moet zijn. Dit staat haaks op de activiteit van het leren en ontwikkelen, dat een principieel sociaal proces is. Het is de sociale omgeving die beïnvloedt wat mensen als waardevol zien, die veiligheid biedt en waarin geleerd wordt. De omgeving is nodig en onderdeel van het ontwikkelen.

Ontwikkeling van de mensen die in hoofdstuk 5 genoemd worden, mensen die vastlopen, werklozen en nieuwkomers, kan niet plaats vinden in een vacuüm. Als het halen van één diploma of certificaat al genoeg was om werk te vinden, dan hadden mensen dat al lang gedaan. Het probleem is de afwezigheid van een lerende gemeenschap.

Een overdreven gebruik van individuele prikkels leidt ertoe dat andere motivaties van mensen worden weggedrukt. De WW-hervorming van 2016 of de verplichte tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden zijn hier goede voorbeelden. Het aantal taken dat moest worden uitgevoerd om de uitkering te behouden nam toe, zonder dat er is stilgestaan bij de vraag wat dit doet

104 Jacob Mincer, “Investment in human capital and personal income distribution” *Journal of political economy* 66, nr. 4 (1958): 281-302.

105 Michael Grossman, “On the concept of health capital and the demand for health”, *Journal of Political Economy* 80, nr. 2 (1972): 223–255.

106 Hermann Simon, *Hidden champions of the twenty-first century: The success strategies of unknown world market leaders*, (Springer Science & Business Media, 2009).

107 Willem Vermeend, “Instrumentalisering van het belastingrecht”, *Weekblad Fiscaal Recht (WFR)*, nr. 6185 (1996): 209-213.

met de intrinsieke motivatie van mensen. De vraag “wat iemand wil” werd vervangen door “je moet, of anders volgt een korting op (of beëindiging van) de uitkering.” Dit effect wordt wel *motivation crowding* genoemd: sterke financiële beloningen of straffen drukken de intrinsieke motivatie van mensen weg.¹⁰⁸ Calculerend gedrag komt in de plaats van de eigen motivatie en verantwoordelijkheid. Dit is een probleem in de context van de problemen van hoofdstuk 5 waar betrokkenheid op elkaar nodig is. De lerende gemeenschap is een gemeenschap van mensen die voldoening halen uit de ontwikkeling van een ander, van samenwerking en van het werken aan een gemeenschappelijk doel. Individueel-gerichte prestatimaatstaven staan hier haaks op.

We zijn van een “universele maatschappij van het normatieve” naar een prestatimaatschappij gegaan. Van “je moet” naar “je kunt”.

Een tweede nadeel van individueel-gerichte prikkels is de vernauwing van leren naar presteren. We zijn van een “universele maatschappij van het normatieve” naar een prestatimaatschappij gegaan.¹⁰⁹ Van “je moet” naar “je kunt”. De prestatimaatschappij heeft als bijwerking dat wie niet slaagt, enkel zichzelf kan verwijten. Je moet iets willen bereiken of veranderen. Als dat niet lukt dan ben je een *loser*. Die innerlijke stem is luid. En waar mensen falen, ontstaat depressie en burn-out. Dit is een bijwerking van prestatiedruk die steeds meer zichtbaar wordt, zoals beschreven door Michael Sandel.¹¹⁰

Tegenover het presteren staat bouwen. Bouwen doe je samen. In de literatuur spreekt men inmiddels van ‘ongrijpbaar kapitaal’ (*intangible capital*) als de werkelijke drijfveer van ontwikkeling in bedrijven.¹¹¹ Dit kapitaal – om even mee te gaan in het taalgebruik – is niet individueel toe te schrijven aan werknemers, maar duidt op het samenspel van mensen en technologie in een

¹⁰⁸ Bruno Frey & Reto Jegen, “Motivation crowding theory”, *Journal of Economic Surveys* 15, nr. 5 (2001): 589-611.

¹⁰⁹ Byung-Chul Han, *The burnout society*, California: Stanford University Press, 2020.

¹¹⁰ Michael Sandel, *The Tyranny of Merit: What’s Become of the Common Good?*, Farrar, Straus and Giroux, 2020.

¹¹¹ Jonathan Haskel & Stian Westlake. *Capitalism without capital*. Princeton University Press, 2017.

bedrijf. Met elkaar schept men de mogelijkheden om van betekenis te zijn voor klanten en de samenleving. Dit sluit naadloos aan bij de sociale basis voor de leercultuur die we beschreven in hoofdstuk 2.

De noodzaak van een lerende gemeenschap betekent dat overheidsingrijpen zich niet moet blindstaren op de individuele ontwikkeling van mensen. Individuen doen ertoe, en het onderwijs probeert er gelukkig voor elke leerling te zijn. Maar zodra het ontwikkelen tekortschiet (hoofdstuk 5) moet elk overheidsingrijpen zich bewust zijn van de cognitieve, sociale en existentiële dimensie van het leren.

Aandacht voor het geheel betekent ook de aandacht voor het geheel van overheidshandelen. Een onderdeel daarvan is het stelsel van belastingen en toeslagen. De inkomensafhankelijke toeslagen – gericht op lage inkomens – hebben als keerzijde dat bij een stijgend inkomen ook de toeslagen snel dalen. Dat kan zo hard gaan dat bij een hoger inkomen nog maar 10% van elke extra verdiende euro overblijft.¹¹² We noemen dit een ‘hoge marginale druk’ en het wordt ook wel de ‘armoedeval’ genoemd.¹¹³ De hoogte van de marginale druk is bij lage inkomens niet altijd zo extreem als 90%, maar we kunnen wel stellen dat hij tot veel onzekerheid leidt. Mensen weten niet meer of ze een aanbod van loonsverhoging van €100 moeten accepteren of niet. Het kan allerlei onvoorspelbare effecten hebben. En één negatieve ervaring met de Belastingdienst kan al genoeg zijn om af te zien van een hoger salaris. Hiermee wordt indirect de ontwikkeling van mensen ontmoedigd. De boodschap van ons stelsel van toeslagen en inkomensafhankelijk terugbetalen is dat ontwikkelen niet loont.

5.2 Niet blindstaren op prestatie maatstaven

Een tweede verleiding bestaat eruit om de overheid als een bedrijf te zien, de ‘BV Nederland’. Dit ziet de overheid als een efficiënte dienstverlener die in alles wat ze doet verantwoording aflegt aan de hand van meetbare resultaten. Het is gebaseerd op een aantal foutieve aannames, een geloof¹¹⁴:

¹¹² Arjen Siegmans, Betrouwbaar belasten, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2020.

¹¹³ Ook de invoering van het leenstelsel, in 2015, heeft de marginale druk verhoogd vanwege de inkomensafhankelijkheid in de terugbetalingsregeling.

¹¹⁴ Jerry Muller, The tyranny of metrics, Princeton University Press, 2019. Zie ook Berend van der Kolk, De meetmaatschappij: Waarom we alles meten en wat dat met ons doet, Business contact, 2021.

1. Het geloof dat het mogelijk is om het menselijk oordeelsvermogen – opgebouwd door ervaring en talent – te vervangen door numerieke indicatoren;
2. Het geloof dat het openbaar maken van maatstaven en uitkomst leidt tot een goede verantwoording van overheidsbeleid;
3. Het geloof dat het belonen van mensen in organisaties op basis van deze maatstaven de beste manier is om hen te motiveren.

Vakmanschap is een resultante van ontwikkelingsgericht werken. Maar het laat zich moeilijk definiëren en meten, laat staan sturen door de overheid.

De combinatie van meetbare doelen, transparantie en gerichte beloning leek lang het Ei van Columbus: hiermee zou het probleem van overheidsingrijpen gereduceerd kunnen worden tot het kiezen van de juiste doelen en maatstaven. De taak van politici zou gereduceerd kunnen worden tot het aanwijzen van de juiste doelen. Beleidsmakers vertalen deze doelen in meetbare doelstellingen die gemonitord kunnen worden op een transparante manier, met daarbij de juiste prikkels voor alle betrokkenen om de doelen ook daadwerkelijk te halen.

De drie aannames waar het denken op is gebaseerd zijn echter niet realistisch. Numerieke indicatoren verdringen alle aspecten die moeilijk meetbaar zijn. Een collegiale sfeer, een cultuur waarin fouten gemaakt mogen worden en collega's die de ontwikkeling van anderen bevorderen: het zijn allemaal belangrijkste aspecten van een leercultuur die moeilijk in maatstaven te vatten zijn.

Het probleem van sturen op statistische maatstaven is dat ze gevoelig zijn voor manipulatie. De ontwikkelingen in de wetenschap, de replicatiecrisis, en de manieren waarop statistische resultaten gemanipuleerd kunnen worden, leren ons dat 'objectieve maatstaven' een schijnwerkelijkheid creëren.¹¹⁵ De ervaring met leerrekeningen in het Verenigd Koninkrijk is hier een voorbeeld

¹¹⁵ Eric Loken & Andrew Gelman. "Measurement error and the replication crisis", *Science* 355, nr. 6325 (2017): 584-585.

van: de aanbieders van onderwijs maximaliseerden de opbrengst per studenten, prijsden cursussen aan die het meest opleverden en bezuinigden op kwaliteit.¹¹⁶ Ook ontstond er strategisch gedrag rondom de criteria om voor het leerbudget in aanmerking te komen.¹¹⁷ Het is helaas een eigenschap van statistische maatstaven dat ze een schijn van exactheid scheppen en daardoor bij uitstek geschikt zijn om gemanipuleerd te worden.

Omdat leven lang ontwikkelen vooral praktisch is en plaatsvindt op de werkvloer, in samenwerking met anderen, is het maar heel beperkt meetbaar met formele kwalificaties en cursusdeelname. Onderzoeken naar wat studenten herinneren van hun studie zijn ontvullend: heel weinig van het geleerde is nog actief op te roepen.¹¹⁸ Veel toegepast redeneren, schrijf- en leesvaardigheid of rekenen wordt wel aangeleerd in de opleiding en getoetst, maar zakt snel weg na het verlaten van school. Wie wil sturen op diploma's en cursussen, creëert daarmee een schijnwerkelijkheid.

In zo'n werkelijkheid is de MMA-vechter Francis Ngannou een mislukking, omdat hij geen diploma's heeft. Hij is van eenvoudige komaf uit Kameroen en leefde ooit op straat in Parijs.¹¹⁹ Ngannou betekent veel voor zijn land en opgroeiende jongeren. Maar hij zou in de maatstaven van ontwikkeling en scholing slecht scoren.

Een juiste visie op ontwikkeling geeft een hoge waardering aan vakmanschap, de beheersing van een vakgebied op een diepe, ervaren manier. Vakmanschap is een resultante van ontwikkelingsgericht werken. Maar het laat zich moeilijk definiëren en meten, laat staan sturen door de overheid.

116 Inspectie der Rijksfinanciën, "Ongekend Talent", Brede Maatschappelijke Heroverweging 5, 20 april 2020. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-9eab31b6-d060-4d3c-9b6e-b98ba28269a8/1/pdf/bmh-5-ongekend-talent.pdf>

117 Institute for Government, "Choice and competition in further education", 2012. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/choice-and-competition-further-education>

118 Bryan Caplan, *The case against education*, Princeton University Press, 2019. Zie ook: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/01/whats-college-good-for/546590/> <https://www.nytimes.com/2005/12/16/education/literacy-falls-for-graduates-from-college-testing-finds.html>

Martin Conway, Gillian Cohen & Nicola Stanhope, "On the Very Long-Term Retention of Knowledge Acquired through Formal Education: Twelve Years of Cognitive Psychology," *Journal of Experimental Psychology: General* 120 (1991): 395-409.

119 https://en.wikipedia.org/wiki/Francis_Ngannou

De papieren werkelijkheid heeft maar heel beperkt ruimte om groei in vakmanschap te duiden. Zoals Richard Sennett schrijft:

“Het verlangen van de hervormers om de dingen goed te krijgen volgens absolute standaarden van kwaliteit verenigt zich niet met de standaarden van kwaliteit die volgen uit een ingebedde praktijk”¹²⁰

Werkenden hebben hun eigen beroepseer.¹²¹ Het herwaarderen van vakmanschap vraagt om afstand en een zekere nederigheid van beleidsmakers. De ontwikkeling van werkenden moeten we niet willen sturen op basis van kwantitatieve maatstaven.

5.3 Bewaak de kwaliteit van wetgeving en uitvoering

We zien helaas in de afgelopen jaren een aantal voorbeelden van wetgeving waarbij de kwaliteit niet in orde was. In het fiscale stelsel is sprake van wetgeving van slechte kwaliteit, met grote gevolgen in de levens van mensen.¹²² Sommigen spreken zelfs van ‘wegwerp wetgeving’, als het gaat om belastingmaatregelen die snel worden ingevoerd, zonder goede doordinking en die snel weer wordt ingetrokken zodra er problemen ontstaan.

Ook als het gaat om statushouders blijken de instrumenten die de overheid aanbiedt niet altijd te werken. In september 2021 doet NOS-journaal verslag van de problemen van statushouders in het vinden van werk. Aan het woord komt de directeur van servicebureau IJskoud, die zelf een Syrische statushouder heeft opgeleid tot monteur. Haar wordt gevraagd of ze gebruik had gemaakt van subsidies voor opleiding en scholing:

“We hebben wat regelingen geprobeerd maar dat was te veel papierwerk. Het opleiden doen we inmiddels liever zelf.”¹²³

Het voorbeeld van IJskoud laat zien dat subsidieregelingen afhankelijk zijn van de kwaliteit van uitvoering. ‘Papierwerk’ is nodig voor de verantwoording van geld, maar zet ook beperkingen op wat met subsidies gerealiseerd kan worden.

¹²⁰ Richard Sennett, *The Craftsman*, (Yale: Yale University Press, 2009), 52.

¹²¹ Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Dorien Pessers, *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Boom uitgevers Amsterdam, 2005.

¹²² Zie bijvoorbeeld voorstel 10 uit Arjen Siegmann, “Betrouwbaar belasten”, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2020, pag. 84. Het geeft een tienpuntenplan voor het verbeteren van de kwaliteit van fiscale wetgeving.

¹²³ NOS Journaal 20:00, 9 september 2021.

Mensen nemen beslissingen voor de lange termijn. Iedereen die aan een opleiding begint, weet dit. Je kunt wel stoppen en iets anders gaan doen, maar niet te vaak. De keuze voor scholing en opleiding heeft grotendeels een onomkeerbaar karakter. Dit aspect van onomkeerbaarheid betekent dat mensen moeten kunnen vertrouwen op afspraken en regels die niet halverwege veranderen. En van wetgeving die van dusdanige kwaliteit is dat ze niet te veel aanpassing en reparaties nodig heeft.

Bedrijven nemen beslissingen voor de lange termijn. Investeringsbeslissingen zijn vaak onomkeerbaar en de onzekerheid van wetgeving ontmoedigt het nemen van dit soort beslissingen. De kwaliteit van wetgeving is dan ook een onlosmakelijk aspect van het investeringsklimaat van Nederland.

5.4 Conclusie

Overheidsingrijpen is niet eenvoudig. Voordat dat we met voorstellen komen probeert dit hoofdstuk te leren uit het verleden:

- De eerste les is dat ontwikkelingsgericht beleid gericht moet zijn op het geheel, en niet enkel op het individu. De gerichtheid op individuele prestaties in een cultureel fenomeen, maar het ondermijnt de toewijding en de gedeelde verantwoordelijkheid van mensen die leren en elkaar daarbij helpen.
- De tweede les is dat we terughoudend moeten zijn met prestatiemaatstaven en prestatieafspraken. Die creëren al snel een schijnwerkelijkheid die leidt tot calculerend gedrag, hetgeen resulteert in een verlies aan gemeenschappelijk belang en het wegdrukken van intrinsieke motivatie.
- De derde les is dat wetgeving en uitvoering van hoge kwaliteit moeten zijn. Er is in het verleden te veel wetgeving van matige kwaliteit ontstaan die bovendien aan snelle verandering onderhevig is. Dit verhindert het leerproces dat vraagt om een lange-termijn toewijding van mensen zelf en hun omgeving. Het informeel leren in een lerende gemeenschap vraagt om een betrouwbare overheid.



Hoofdstuk 6

De voorstellen

Dit hoofdstuk doet in totaal zes voorstellen om de leercultuur te bevorderen. Ze richten zich op de leercultuur op de werkvloer, de mogelijkheden om scholing te vinden en te volgen, aanbod van scholing door onderwijsinstellingen en de mobiliteit van mensen in de regio.

Op drie terreinen lijkt een leercultuur niet goed tot stand te komen, zagen we in hoofdstuk 1: bij werknemers die te lang in hun functie blijven en geen kans hebben op ander werk, bij mensen die geen baan hebben en bij nieuwkomers op de arbeidsmarkt (statushouders). We staan geen doelgroepen voor, maar zien de drie probleemgebieden als een teken dat er iets ontbreekt aan de leercultuur. Of dat hij nog niet iedereen bereikt.

De voorstellen in dit hoofdstuk bouwen voort op de inzichten van de eerder hoofdstukken, namelijk dat een lerende gemeenschap cruciaal is voor mensen om zich te ontwikkelen. Die gemeenschap is al aanwezig bij werkgevers, waarop verder gebouwd kan worden (6.1 en 6.2). Waar mensen niet bij een lerende gemeenschap horen is advies en begeleiding wenselijk (6.3). Er is een breder aanbod van scholing nodig als uitnodiging om te ontwikkelen (6.4). En er is budget nodig voor mensen om hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen (6.5). Ten slotte moet ontwikkeling verbonden zijn aan de regio waar mensen zich mee verbonden voelen (6.6).

6.1 Stimuleer een cultuur van bijdragen op de werkvloer

In onze samenleving hebben bedrijven de status van rechtspersoon. Het is een status, met de verschillende wettelijke verschijningsvormen, die door de wetgever is gecreëerd. Ontwikkeld sinds de oprichting van de VOC in 1602 (die maar voor beperkte tijd, 21 jaar, gold) hebben bedrijven een rechtsvorm gekregen waarbij ze contracten kunnen afsluiten, geld kunnen lenen en alle

andere zaken die bij een rechtspersoon horen.¹²⁴ Bedrijven zijn daarmee een integraal onderdeel van de samenleving met hun eigen rechten en plichten. Er mag iets van ze verwacht worden, er mag een maatschappelijk doel onder het doel van de onderneming liggen.¹²⁵ Dat was voor in de 17^e eeuw een normaal gegeven, waarbij bedrijven voor oprichting een vergunning van de overheid nodig hadden.¹²⁶ In onze tijd bestaat dat niet meer, maar er mag ook in onze tijd wel doorklinken dat bedrijven voor meer op de wereld zijn dan winst alleen. Bedrijven hebben dan ook een scholingsplicht.¹²⁷ In die verplichting zijn ze verantwoordelijk voor scholing op de werkvloer, voor het uitoefenen van de functie, maar net zo goed voor het voorbereiden op een andere baan of functie.

Het bestaan van de scholingsplicht roept wel de vraag op *wie* de persoon is die het onderwijzen en begeleiden doet. In onze visie van de lerende gemeenschap zijn dat allereerst de werkenden zelf, die bijdragen aan de ontwikkeling van de ander. En daarnaast de formele onderwijsinstellingen die hun onderwijs nog veel beter kunnen laten aansluiten op de behoeften van werkenden.

Levenservaring doorgeven aan jongeren is iets waar oudere werknemers bij uitstek toe in staat zijn.

Daarnaast zien we ook een belangrijke rol weggelegd voor de vakbonden. Zij zijn organisaties van de samenleving die nauw verbonden zijn met de werkvloer. Ze zijn al actief op het niveau van sectoren en van regio's,

¹²⁴ Rutger Claassen "De legitimiteit van bedrijven in een liberale democratie", Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Working Paper nr. 43, 2021.

¹²⁵ Luigino Bruni & Robert Sugden. "Reclaiming virtue ethics for economics." *Journal of Economic Perspectives*, 27, nr. 4 (2013): 141-64.

¹²⁶ Samuel Garcia Nelen, "De beursvennootschap, corporate governance en strategie", Instituut voor Ondernemingsrecht, nr. 120, (Deventer: Wolters Kluwer, 2020).

¹²⁷ Zie ook de scholingsplicht, Artikel 7:611a van het Burgerlijk Wetboek, "De werkgever stelt de werknemer in staat scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie en, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd, voor het voortzetten van de arbeidsovereenkomst indien de functie van de werknemer komt te vervallen of hij niet langer in staat is deze te vervullen."

bijvoorbeeld in de vorm van leerambassadeurs.¹²⁸ Werkenden en werkgevers kunnen bediend en aangejaagd worden om hun verantwoordelijkheid te nemen in het ontwikkelen.

Investeer in de docerende talenten van ouderen

Ouderdom wordt te vaak geproblematiseerd, mogelijk veroorzaakt door een maatschappijbeeld dat jeugd, succes, gezondheid en schoonheid als hoogste goed waardeert. Het maakt dat we ouderdom uitsluitend als een probleem zien van afglijden en verval. Het is een vorm van discriminatie tegen ons toekomstige zelf.¹²⁹ Regelingen op basis van anciënniteit versterken dit beeld. Ze maken de leeftijd tot een onderscheidend kenmerk en van de oudere werknemer een ‘bijzonder geval’. We gaan ouderen dan zien als duur (ze hebben gemiddeld een hoger salaris) en ongezond (ze hebben een hoger ziekteverzuimpercentage).

“Je zou niet oud moeten zijn voordat je wijs was”, zegt Shakespeare over *King Lear*. De idee dat ouderen wijs zijn en levenservaring hebben wordt gedeeld door alle culturen. Ouderen zijn een bron van levenswijsheid die ze delen met jongeren. Wie ouder is heeft meer geduld, raakt niet zo snel van slag en is emotioneel stabiel. Ouder worden mag een levensdoel zijn, een voorbeeld van een manier van leven dat minder gehaast is, meer gericht op anderen, op jongere generaties en op immateriële zaken. Naast het oppakken van nieuwe hobby’s of interesses, ontstaat in deze levensfase ook de mogelijkheid om anderen te helpen op basis van opgedane ervaring.¹³⁰ Levenservaring doorgeven aan jongeren is iets waar oudere werknemers bij uitstek toe in staat zijn.

Oudere, ervaren medewerkers moeten een meer prominente rol krijgen in het begeleiden en opleiden van jongere medewerkers. Dit is een natuurlijke rol maar een die soms wel over het hoofd gezien wordt. Zo kent de universitaire wereld een waaier aan opleidingen die van buitenaf gegeven worden. Ervaren docenten van de universiteit zelf, binnen het vakgebied, kunnen nog veel beter betrokken worden als mentor om hun ervaring aan nieuwe medewerkers over te brengen.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.aeno.nl/leerambassadeurs>

¹²⁹ Lucy Kelloway, Why is it still considered OK to be ageist?, Financial Times, 14 januari 2022.

¹³⁰ Yvonne Sonsino, “Helping Employers Become Age-Ready” In: How Persistent Low Returns Will Shape Saving and Retirement, ed. Olivia S. Mitchell, Robert Clark & Raimond Maurer (New York: Oxford University Press, 2018) 165-172.

Tot slot moet ook gezegd worden dat investeringen in inzetbaarheid zichzelf vaak terugverdienen. Zo investeerde de autofabrikant BMW in technologie om oudere werknemers langer inzetbaar te houden, met als resultaat dat ook de productiviteit van jongeren omhoogging.¹³¹ Ook blijkt uit verschillende onderzoeken dat oudere en jongere werknemers eerder complementair aan elkaar zijn dan substitueerbaar.¹³² Het bedrijf CVS plaatst oudere werknemers in posities waar ze een mentor-rol kunnen vervullen voor jongeren of waar ze oudere klanten kunnen helpen.¹³³ Ouderen kunnen gebruik maken van meer flexibele werktijden en worden beloond voor hun ervaring. Het investeren in oudere werknemers blijkt zo een investering te zijn in de hele bedrijfscultuur, waar iedereen baat bij heeft.

6.2 Richt scholingsmogelijkheden op werkgevers

Het aanbod van scholing en opleidingen in de post-initiële fase is groot. De hoeveelheid informatie kan nogal overweldigend zijn. Mensen voor wie een nieuwe stap noodzakelijk is, kunnen de moed verliezen nog vóór dat een opleiding of scholingstraject begonnen is. Dit is het gevolg van het keuzeprobleem in de context van een overvloed aan informatie.¹³⁴ Het vraagt specifieke talenten om met informatie om te gaan, en dat kunnen precies die talenten zijn die mensen ontberen. Of anders gezegd: wie goed met complexe informatie om kan gaan, heeft geen hulp nodig bij het vinden van werk en scholing.

Wat wij voor ogen zien is dat mensen kunnen solliciteren op vacatures zonder dat ze de juiste papieren hebben. Voor mensen zonder de juiste ‘papieren’ is het sollicitatieproces de manier om uit te vinden wat voor bijscholing of opleiding iemand zou moeten krijgen. Het is een ander soort solliciteren, maar iets dat niet al te ingewikkeld is. In veel bedrijven bestaan als leer-werkplekken, zoals in de BBL-trajecten van het mbo of een duale opleiding

131 David Champion, “How BMW is planning for an aging workforce”, Harvard Business Review, 11 maart 2009. <https://hbr.org/2009/03/bmw-and-the-older-worker>. Zie ook “Germany’s Increasingly Powerful Seniors” Spiegel Online International, 10 juli 2009, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,634220,00.html>

132 Arie Kapteyn, Klaas de Vos, & Adriaan Kalwij, “Early Retirement and Employment of the Young in the Netherlands” in: Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment, ed. J. Gruber, & D. Wise (Chicago: University of Chicago Press, 2010), 243-259.

133 Michael Hodin & Mark Hoffmann. “Snowbirds and Water Coolers.” The SAIS Review of International Affairs 31, nr. 2 (2011): 5-14.

134 David Bawden & Lyn Robinson, “The dark side of information: overload, anxiety and other paradoxes and pathologies”, Journal of Information Science 35, nr. 2 (2009): 180-191.

in het hbo. Het betekent niet dat de werkgever verantwoordelijk wordt voor de scholing, maar dat op die plek duidelijkheid is over welk traject iemand kan volgen.

Wat het solliciteren-met-scholing betekent is dat regelingen en subsidies van het Rijk zich richten op de potentiële werkgevers. Voor hen moet het aanbod begrijpelijk zijn, zodat ze de potentiële werknemers kan adviseren. Dat dit nodig is, blijkt wel uit het voorbeeld van de firma Ijskoud uit het vorige hoofdstuk. Een van de logische startpunten voor post-initiële scholing ligt bij de werkgever.

We voorzien een toekomst waarbij mensen makkelijker aankloppen bij een werkgever. Iemand die leerkracht wil worden gaat op bezoek bij een school. Iemand die in de zorg wil werken gaat naar een ziekenhuis of verpleeginstelling. Daar kan het contact gelegd worden en is de informatie beschikbaar over de beschikbare scholing. Het hoeft niet zo ingewikkeld te zijn.

6.3 Ontwikkel een groter modulair aanbod van scholing

De onderneming als lerende gemeenschap is zelf verantwoordelijk voor het opleiden en ontwikkelen. Dat gaat soms al vanzelf, met name in opkomende sectoren. Zo heeft FME, de ondernemersorganisatie voor de technologische industrie onlangs een 3D-printnetwerk opgericht.¹³⁵ In het netwerk maken ondernemers zelf afspraken over standaarden en certificering. Maar juist daardoor ontstaat ook een vraag naar opleidingen en cursussen die aangeboden zouden kunnen worden door externe onderwijsinstellingen.

Eenzijds is de vermeende vraag naar (nieuwe) opleidingen geen reden tot overheidsingrijpen. Er bestaat een private markt voor post-initiële scholing en er zijn al tenminste 32.000 bedrijven actief in de opleidingsbranche.¹³⁶ Die voorzien kennelijk in een goed scholingsaanbod, want uit de enquête van het SCP in 2019 geeft maar 11% aan dat er “geen geschikte opleiding of training” te vinden is.¹³⁷

Anderzijds is het precies de kleine groep die geen geschikte opleiding vindt die tot nadenken stemt. We begonnen dit rapport met de constatering dat specifieke groepen geen goede toegang tot scholing ervaren. Ze ontberen een lerende gemeenschap. Hen overlaten aan een private markt om daar de goede

¹³⁵ Frank Gersdorf, “3D-printbedrijven zoeken doorbraak bij industrie”, Het Financieele Dagblad, 15 oktober 2021.

¹³⁶ Bert Tieben & Nard Koemen, “Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen”, SEO, in opdracht van NRTO, Amsterdam, 2021.

¹³⁷ SCP, “Grenzen aan een leven lang leren”, 2019, pag. 47.

scholing te vinden, kan niet de enige oplossing zijn. Om buiten de vaststaande initiële opleidingen een weg te banen voor mensen die buiten de boot vallen mogen we verwachtingen hebben voor zowel publieke als private initiatieven.

Bestaande onderwijsinstellingen

Om te beginnen zou het Rijk kunnen aansluiten bij het voorstel voor deelcertificaten waar mbo's, hogescholen en universiteiten mee kwamen in 2021.¹³⁸ Zij zien de behoefte van werkenden en bedrijven om onderwijs te kunnen volgen zonder een geheel programma te moeten afronden. Daarnaast hebben ze ook de infrastructuur en de contacten met het bedrijfsleven om onderwijs dat gericht is op de praktijk aan te bieden.

Het modulair aanbieden van onderwijs aan werkenden maakt het mogelijk dat mensen de dingen leren die ze ook meteen toepassen in hun werk. Juist dit gebruik van kennis in combinatie met de reeds aanwezige ervaring kan het modulaire onderwijs een enorme waarde geven. Een waarde die in het initiële onderwijs niet altijd tot uitdrukking komt, omdat studenten de kennis niet meteen toepassen.

De bestaande onderwijswetgeving mist een perspectief op de maatschappelijke opdracht van ontwikkelen.

Een modulair aanbod zal desalniettemin veel vragen van de onderwijsinstellingen zelf: op dit moment is hun onderwijs nog afgestemd op lange leerlijnen, op diploma's waar drie of vier jaar voor geleerd wordt. Vakken vragen om vereiste voorkennis en die is gedefinieerd in termen van de leerlijn van de school of universiteit. Er zullen dus externe referentiepunten ontwikkeld moeten worden waarmee mensen zelf kunnen zien of ze toegang hebben tot een module.

138 Het position paper van de Vereniging Hogescholen aan het kabinet, april 2021. https://www.vereniginghogescholen.nl/kabinetsformatie2021_leven_lang_ontwikkelen; MBO Raad / Vereniging Hogescholen / VSNU, "Een leven lang ontwikkelen voor iedereen", Den Haag, juli 2020. En ook het rapport van de commissie Positionering Hoger Beroepsonderwijs, "Focus op professie", Vereniging Hogescholen, Driebergen-Rijsenburg, november 2022.

Het beschikbaar maken van losse vakken vraagt ook om nationale coördinatie. Opgedane vaardigheden en scholing moeten vastgelegd kunnen worden op een begrijpelijke manier. Werkgevers moeten kunnen zien – met toestemming van sollicitanten – welke vaardigheden iemand heeft opgedaan in de betreffende onderwijsmodules. Dit is geen triviale opgave en vraagt om aandacht en competentie.

Private scholingsaanbod

Net zoals de werkvloer en het bedrijfsleven de plek is waar mensen leren door te doen, zo zijn de private opleidingen een invulling van een verantwoordelijke samenleving. Zij kunnen dynamisch inspringen op waar behoeftes bestaan en hoeven zich niet te bewegen in een vast stramien van een complete opleiding. En voor zover er concurrentie is met publiek-gefinancierde onderwijsinstellingen zorgen ze voor een gezonde competitie.

De ervaring met het invoeren van de STAP-regeling is enorm waardevol om een stelsel van leerrechten verder uit te bouwen (zie 6.4). Zo is de indruk ontstaan dat prijzen werden verhoogd om maximaal te profiteren van de STAP-regeling.¹³⁹ Dit mag de sector zich ter harte nemen. Dit zou moeten leiden tot betere randvoorwaarden voor private aanbieders.

Als het gaat om de doelgroepen die dit rapport benoemd (mensen die vastlopen, nieuwkomers en werklozen) dan moeten private aanbieders zich verhouden tot een lerende gemeenschap. Hoe kunnen zij die gemeenschap bieden? En hoe kunnen aanbieders samen leren van wat mensen echt verder helpt. Het kunnen sturen van een rekening of het boeken van omzet mag niet de enige maat van succes zijn. Het is dan wel aan de overheid om een stelsel van leerrechten zo in te richten dat het betalen, bepalen en genieten van een opleiding heel dicht met elkaar verbonden is. Dit wordt verder uitgedacht in sectie 6.4.

Onderwijswetgeving

De bestaande onderwijswetgeving mist een perspectief op de maatschappelijke opdracht van ontwikkelen. Het leven lang ontwikkelen wordt gezien als ‘valorisatie’ en als ‘commercieel aanbod’ op een deel van de arbeidsmarkt. Maar als we ontwikkelen als een ‘levenskunst’ beschouwen, iets dat gedurende

¹³⁹ <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5328955/stap-budget-cursussen-duurder-opleiders-profileren>

het hele leven plaats vindt, dan is leven lang ontwikkelen een vorm van onderwijs en vorming die ook bij artikel 23 van de Grondwet passen. De benadering van leven lang ontwikkeling als sociaal grondrecht vereist explicitering in de onderwijswetgeving. Er zou een signaal van uitgaan dat leven lang ontwikkelen een noodzakelijk vorming is van mensen. Voor de borging van de kwaliteit van het opleidingsaanbod valt te denken aan een instellingsaccreditatie voor het LLO-aanbod. Dit is de facto al gaande bij zowel de Associate degree (Ad) en de master in het hbo.

Accreditatie impliceert een wettelijk recht op bekostiging voor de geaccrediteerde aanbieders. Die kan zowel van overheden als (fiscaal) van deelnemers en fondsen komen, zoals nu al gebeurt bij hbo-zorgmasters. Accreditatie betekent ook dat de LLO-student een diploma krijgt dat EU-wijd erkend is een status kan krijgen bij onderwijsinstellingen wereldwijd. Het zou een grote impuls voor de arbeidsmarkt-status voor werkzoekenden en inburgeraars betekenen.

Ook valt te overwegen de leerplichtwet te moderniseren: iedereen die langer dan drie maanden zonder werk zit is weer leerplichtig en krijgt een LLO-aanbod. En een studiebeurs in plaats van een uitkering. Hetzelfde geldt voor de basisbaan: mensen die langdurig aan de kant staan met een bijstandsuitkering zouden via een basisbaan weer toegang kunnen krijgen tot het LLO-aanbod.

6.4 Introduceer de persoonlijke leerrekening

De activiteiten van de O&O-fondsen worden gefinancierd uit premies die betaald worden door werkgevers en werknemers. In dit stelsel zou ook de financiering van modules kunnen passen: O&O-fondsen kunnen met onderwijsinstellingen samenwerken om de modules aan te bieden die voor werkenden in de sector waardevol zijn. Hiermee ontstaat een goede verbinding tussen wat werkenden en werkgevers nodig hebben en wat instellingen kunnen aanbieden.

De volgende stap hierin is een ‘rekening’, een faciliteit, waarbij de rechten om een module te volgen meegenomen kunnen worden naar een volgende werkgever. De rechten kunnen ook gebruikt worden als iemand werkloos wordt. Dit is het systeem van een ‘persoonlijke leerrekening’ of ‘individuele leerrechten’. De leerrekening kan ook bijdragen krijgen van mensen zelf, of uit een regeling die getroffen wordt door gemeenten. Het kan ook gekoppeld worden aan het keuzemodel dat veel grote werkgevers hebben.

We wijzen het idee af dat leerrechten voor iedereen even hoog moeten zijn. Of dat ze hoger moeten zijn voor mensen die minder opleiding hebben genoten. Wie zo denkt, gaat voorbij aan de persoonlijke situatie en context waarin

mensen leren en ontwikkelen. Iemand met een hoge opleiding kan volledig zijn vastgelopen in zijn werk. Iemand met een lage opleiding kan zich enorm hebben ontwikkeld en bijgeleerd. De behoefte aan ontwikkeling op latere leeftijd zal afhangen van de precieze context.

Het budget heeft ook geen algemeen, statelijk karakter waarbij de Rijksoverheid voor elke burger enorme bedragen op de leerrekening stort.¹⁴⁰ Ontwikkelen is niet louter een financiële transactie tussen het individu en een onderwijsinstelling. Het is de ontwikkeling, cognitief, sociale en existentieel, in een lerende gemeenschap.

De mate waarin mensen vrij over hun leerrechten kunnen beschikken, hangt af van de context waarin iemand werkt. In dienst bij een werkgever zal de keuze in samenspraak gemaakt worden, als onderdeel van het functioneren op de werkvloer. De keuze van een werknemer om opleiding of cursussen te volgen kan niet geheel los gezien worden van de relatie met de werkgever. Een opleiding gericht op ander werk is daar een normaal onderdeel van. Hoe minder er sprake is van een relatie met een werkgever, hoe meer de eigen vrijheid en verantwoordelijkheid bepalend is voor het besteden van een leerbudget.

Voor zover leerrechten vrij besteed kunnen worden is het nodig om standaarden van kwaliteit aan te houden. Hierbij kunnen we aansluiten bij de methodiek van het STAP-budget dat begin 2022 in werking is getreden. Aanbieders van opleidingen en cursussen moeten zich registreren en aantonen dat ze onderwijs aanbieden van kwaliteit. Een lage administratieve lastendruk, zowel voor de aanbieder als voor de ontvanger van scholing, is daarbij een randvoorwaarde.

6.5 Faciliteer de regionale arbeidsmarkt

Nederland heeft een nationale arbeidsmarkt. Dat maakt het mogelijk voor mensen om te werken bij bedrijven en instellingen waar hun talenten het best tot hun recht komen. Het voorkomt dat mensen zich gedwongen voelen om een bepaald beroep uit te oefenen, alleen maar omdat dat het soort werk is dat in de regio voorhanden is. De vrijheid van vestiging is een recht, maar is ook de uitnodiging voor mensen om zich te ontwikkelen. Het is een economisch ideaal.

De praktijk van werk is echter dat de arbeidsmarkt regionaal is. Mensen zijn geworteld in de plaats waar ze wonen en verhuizen niet graag voor hun

¹⁴⁰ Zoals in Bas ter Weel & Henri Bussink, "Kosten en baten van het toekennen van leerrechten aan de Nederlandse beroepsbevolking", SEO, SEO-rapport nr. 2020-27.

werk. Deels kan dit cultuur zijn, maar het is ook het gevolg van huishoudens die bestaan uit tweeverdieners. Verhuizen naar de andere kant van het land omdat een van de partners werkloos raakt, doen mensen niet zo snel (als dat überhaupt al ooit aan de orde geweest is).¹⁴¹ Sommige mensen kiezen een woonplaats om in de buurt van familie te wonen. Dat is een goed recht en heeft een grote waarde, zowel persoonlijk als maatschappelijk. En ook de vestiging van bedrijven in een regio is ook geen willekeurige keuze en is afhankelijk van cultuur en geschiedenis, de aanwezigheid van een netwerk van andere bedrijven en de beschikbaarheid van werknemers. De regionale arbeidsmarkt is daarmee de economische realiteit.

Denkend vanuit een regionale arbeidsmarkt betekent dat dienstverlening om werk te vinden of om ontwikkelingsmogelijkheden te geven ook regionaal moeten zijn. Lokaliteit is het uitgangspunt. Een regionale insteek, waarbij werkgevers toegang hebben tot alle kaartenbakken van het UWV en de gemeenten in de regio, sluit naadloos aan bij het vormgeven van de regionale arbeidsmarkt. De kwaliteit van infrastructuur en openbaar vervoersverbindingen maken dit goed mogelijk en voorkomt dat elke gemeente zijn eigen loket moet hebben. Tot slot kan een goed georganiseerde regionale arbeidsmarkt helpen bij het beter in kaart brengen van de openstaande vacatures. Hierdoor kan de uitstroom vanuit de WW toenemen, omdat dit de relaties en betrokkenheid tot elkaar versterkt.

Dat een regionaal perspectief belangrijk is, blijkt wel uit het succes van de Regionale Mobiliteitsteams (RMT). In dit concept werken gemeenten, het UWV, werkgevers en vakbonden samen om mensen aan het werk te helpen die werkloos raakten door de coronacrisis. Ook helpen ze mensen met een bijstandsuitkering werk te vinden.

Geef ruimte voor de lerende gemeenschap van werkgevers

Er zijn in Nederland genoeg sociaal-bewuste ondernemers die een bijdrage willen leveren aan maatschappelijke problemen. Maar zij moeten zelf ook leren: leren wat voor soort mensen bij het bedrijf passen, leren hoe de begeleiding het beste vormgegeven kan worden, en leren hoe mensen vanuit werkloosheid zich ontwikkelen op de werkvloer. In de taal van dit rapport kunnen we stellen dat ondernemers een ‘lerende gemeenschap’ nodig hebben.

141 P. Ester, G. Evers, D. Fouarge, M. Kerkhofs, A. Román & T. Wilthagen “Regionale arbeidsmarkt mobiliteit in Nederland en Europa”. Tilburg: OSA-Publicatie A232, 2008.

De landelijke actieprogramma's van de overheid, zoals Perspectief op Werk (PoW), de activiteiten van het UWV, de activiteiten van arbeidsmarktregio's en gemeenten kunnen niet in de plaats komen van verantwoordelijkheid van werkgevers. De activiteiten van de overheid zijn gericht op werkgevers, soms heel actief met slogans als "Het WSP zoekt werkgevers met een warm hart". Dat is te prijzen, maar het kan verhullen dat goed werkgeverschap een verantwoordelijkheid van de werkgever is en niet van anderen.

Samenwerkingsverbanden en actieprogramma's zijn tijdelijk en gevoelig voor de politieke wind. De relatie tussen werkgever en werkende is structureel. Het benoemen van de wederzijdse verantwoordelijkheid is een belangrijke lijn die volgt uit de christendemocratische overtuiging. Eigenaarschap van dit onderwerp – het leren en ontwikkelen van medewerkers – is een onmisbaar element dat om te beginnen ligt bij werkenden en bij werkgevers.

Basisbaan

Mensen in de bijstand hebben evenals werknemers in de WW niet de toegang tot informeel leren op de werkvloer. Daarom zou voor deze groep een basisbaan een uitkomst kunnen bieden, zoals in een eerder rapport van ons Wetenschappelijk Instituut werd betoogd.¹⁴² In het kort gaat de basisbaan ervan uit dat werkgevers betrokken willen zijn bij maatschappelijke problemen. Als maar duidelijk is wie hulp nodig heeft en de bureaucratie beperkt blijft, dan kan de basisbaan een manier zijn om de betrokkenheid vorm te geven. Het kan helpen om daarbij de begeleiding en loonkostensubsidie vanuit de gemeenten te stroomlijnen en niet langer doelgroep-specifiek te laten zijn.¹⁴³

Verbind ontwikkeling aan de laatste werkweek

Denkend vanuit het bedrijf als lerende gemeenschap en vakmanschap zou een andere WW en bijstand passen. Ten eerste moet het einde van een arbeidscontract anders worden vormgegeven. Op dit moment kennen we de transitievergoeding, maar dat is louter een individuele financiële regeling. Wat nodig is, is een warme overdracht van werk naar werk. Te denken valt aan een laatste periode van het contract die volledig in dienst staat van het vinden

¹⁴² Siegmann, A.H. De baan als basis. Een nieuwe aanpak om langdurige werkloosheid te voorkomen. Wetenschappelijk instituut voor het CDA, 2018.

¹⁴³ Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, Ma-roesjka Versantvoort & Patricia van Echtelt, "Eindevaluatie van de Participatiewet" SCP-publicatie 2019-17, november 2019. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>

van nieuw werk. Voor veel mensen kan een week genoeg zijn, voor anderen een dag. De kern is dat er ruimte ingebouwd moet worden voor een goede uitstroom naar ander werk.

Voor sommige bedrijven kan deze week worden ingevuld in het bedrijf zelf, net zoals dat gebeurt bij het zogenoemde 'outplacement'. Voor andere bedrijven kan sectoraal of regionaal worden samengewerkt. Vakbonden kunnen hier een belangrijke rol vervullen.

Zorg dat de 'laatste werkweek' van werknemers gericht wordt op het vinden van ander werk.

Een laatste werkweek is een manier om een harde knip te maken tussen de bestaande werkrelatie en het zoeken naar nieuw werk. Het maakt ook geen onderscheid tussen mensen met een vast of tijdelijk contract. De sociale partners zouden op dit gebied meer verantwoordelijkheid moeten krijgen bij het aanbieden van diensten om nieuw werk of te kunnen vinden.

Voorals mensen met een wat lagere opleiding kunnen niet altijd de weg vinden naar bestaande regelingen voor scholing.¹⁴⁴ En het is ook niet zo makkelijk om in te schatten wat voor talenten je hebt. Daarom is er behoefte aan één punt waar mensen terecht kunnen met vragen over hun loopbaan en scholingsmogelijkheden. Een centraal informatiepunt zou hierbij helpen, waarbij sociale partners en het beroepsonderwijs samen optrekken.

Verbind integratie met werk

Het regionaal netwerk van ondernemers is een gemeenschap waar ook geleerd kan worden over de integratie van statushouders. Zij mogen meer ruimte krijgen om te zien wat voor opleiding en beroepsmatige achtergrond statushouders hebben. Als zij dit in een vroeg stadium van de asielaanvraag krijgen, kan er sneller een koppeling gemaakt kan worden tussen bedrijven en mensen. Het zogenoemde 'skills paspoort' kan hierbij behulpzaam zijn: het legt bij binnenkomst in Nederland direct vast welke kwalificaties iemand heeft

¹⁴⁴ Ron Diris, Lars van Doorn en Olaf van Vliet, "Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw". Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context 10, no. 2, 2021, pp. 88-100.

en wat voor werk er gedaan zou kunnen worden. Het bevat niet alleen een overzicht van behaalde diploma's maar ook een portfolio met vaardigheden. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt wat statushouders kunnen en voor welke werkgevers zij aantrekkelijk zijn.

Statushouders hebben bij binnenkomst nog geen regionale binding. Dit maakt het makkelijker om ze daar te laten werken waar hun talenten het beste gebruikt worden. Het 'skills paspoort' kan dan ook een rol spelen bij het plaatsen van statushouders bij gemeenten. Door de plaatsing directer te koppelen aan werk, vergroten we de kansen dat mensen ook echt aan het werk komen.

6.6 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft de voorstellen voor bevorderen van leren en ontwikkelen door volwassenen. Ze zijn gebaseerd op het denken zoals dat in de eerdere hoofdstukken van dit rapport is beschreven. En ze adresseren de tekorten zoals die in hoofdstuk 1 zijn beschreven, namelijk als een tekort van bijblijven, van ontwikkeling bij werkzoekenden en van integratie van nieuwkomers.

1. Stimuleer een cultuur van bijdragen op de werkvloer

- Mensen leren het meeste in de praktijk, op de werkvloer. Daar moet dan ook de aandacht voor leren en ontwikkelen naar uitgaan.
- Bedrijven en de publieke sector vergroten de inzetbaarheid van werkenden als 'docenten' die hun ervaring overdragen aan anderen.
- Bedrijven doen meer investeringen in de inzetbaarheid van werknemers.

2. Richt scholingsinformatie op werkgevers

- Richt de informatie over subsidies en scholingsmogelijkheden op werkgevers.
- Werkgevers krijgen het overzicht van mogelijkheden en subsidies.
- Mensen die een loopbaan in gedachten hebben kunnen aankloppen bij een potentiële werkgever en daar horen wat er mogelijk is.

3. Maak één informatiepunt voor scholing

- Voor wie geen duidelijk idee heeft over loopbanen, kan terecht bij een duidelijk herkenbaar informatiepunt.
- Een persoonlijk gesprek is onderdeel van de dienstverlening

4. Ontwikkel een groter modulair aanbod van scholing

- Er is verdere ontwikkeling nodig van aanbod door onderwijsinstellingen, zodat meer cursussen en scholing aangeboden kan worden buiten het traject van een heel diploma.
- Onderdeel hiervan is het vastleggen van behaalde scholing en een betere regulering van privaat en publiek onderwijs.
- Laat genoeg ruimte voor het private aanbod van scholing.

5. Ontwikkel de persoonlijke leerrekening

- Bestaande afspraken over Onderwijs & Ontwikkeling of A+O (publieke sector) worden versterkt door de mogelijkheid van een persoonlijke leerrekening
- De leerrekening kan worden meegenomen naar een volgende werkgever of wanneer iemand werkloos raakt.
- Bijdragen aan de leerrekening kunnen komen van mensen zelf, maar ook van de werkgever of van gemeenten of uitkeringsinstanties.

6. Faciliteer de regionale arbeidsmarkt

- De arbeidsmarkt is per definitie regionaal. Versterk de werking van de regionale arbeidsmarkt door werkgevers meer mogelijkheden te geven om mensen aan het werk te helpen.
- Schakel werkgevers vroegtijdig in bij de integratie van statushouders. Plaats statushouders in de regio waar ze werk vinden.
- Zorg dat de 'laatste werkweek' van werknemers gericht wordt op het vinden van ander werk.

Ontwikkelen als levenskunst

Er is nog nooit zoveel geleerd en ontwikkeld als in onze tijd. Kennis en ervaring zijn beschikbaar op alle mogelijke terreinen en via nieuwe media. En bedrijven steken ongeveer 8 miljard euro per jaar in de ontwikkeling van hun werknemers. Toch zijn er enkele groepen in de samenleving die stelselmatig weinig van dit leerproces lijken mee te maken. Daar gaat dit rapport over.

Vanuit christendemocratisch perspectief zijn leren en ontwikkelen niet zomaar een economische noodzaak. Ze zijn verbonden met ons mens-zijn. Ieder mens is waardevol en heeft een besef wat belangrijk en zinvol is. Deze verwoording van ‘roeping’ is een onderscheidend element van de christendemocratie en vormt de ondertoon van waaruit dit rapport geschreven is. Het is een perspectief dat iets toevoegt aan de discussie over ‘Leven Lang Ontwikkelen’, omdat het de aandacht richt op gespreide verantwoordelijkheid en de rol van de overheid.

Aan de hand van christendemocratische uitgangspunten en aan de hand van wetenschappelijke inzichten werkt het rapport een zestal voorstellen uit die het overheidsbeleid rond ‘Leven Lang Ontwikkelen’ moeten verbeteren. De voorstellen richten zich op de werkvloer, op de informatie rond het scholingsaanbod en op het regionale karakter van de arbeidsmarkt.

Arjen Siegmann is wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en hoogleraar Waardenvol Werk en Christelijk Sociaal-denken aan de Vrije Universiteit. Albert Rutten is arbeidseconoom en promovendus aan Tilburg University.



WI
*Wetenschappelijk
Instituut*