

Eindrapport - Onderzoek Verbreiding wettelijke taak LLO

November 2025

Colofon

Dit is een publicatie door:

ECBO en Ockham IPS (Institute for Policy Support) B.V. Nederland

Auteurs / Onderzoeksteam:

- Simon Broek – Ockham IPS (projectleider, onderzoeker)
- Margret Mulders - ECBO (project-coördinator)
- Pieter Huisman - Hobéon (juridische analyse)
- Mark Levels – Maastricht University (analyse marktfalen en publiek goed)
- Bert-Jan Buiskool – Ockham-IPS (onderzoeker)
- Gert-Jan Lindeboom – Ockham-IPS (onderzoeker)
- Alexander Espéret – Ockham-IPS (onderzoeker)
- Johan Coenen – ECBO (onderzoeker)
- Bart Kleine Deters – ECBO (onderzoeker)
- Marlies Elderenbosch – ECBO (onderzoeker)
- Merel Wolf – ECBO (onderzoeker)

© Ockham IPS/ Utrecht, november 2025

Geen enkel deel van deze publicatie mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder voorafgaande toestemming van de uitgever en andere rechthebbenden. Ockham IPS aanvaardt geen aansprakelijkheid voor gegevens die door derden zijn verstrekt.

Contactpersoon Ockham IPS

Naam: Simon Broek

E-mail: s.broek@ockham-ips.nl

Tel: +31(0)615074804

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport *Onderzoek Verbreding wettelijke taak LLO*. Deze verkennende studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door een consortium van ECBO, Ockham IPS, Hobéon en ROA.

Het onderzoeksteam wil alle betrokkenen en geraadpleegden hartelijk danken voor hun bereidheid om deel te nemen aan het onderzoek – via interviews, enquêtes en workshops. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de onderwijskoepels (Mbo Raad, Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding) voor hun constructief-kritische houding gedurende het gehele onderzoeksproces. De regelmatige uitwisseling van ideeën en de scherpe reflecties hebben wij als bijzonder waardevol en plezierig ervaren.

Ook danken wij de sociale partners en de verschillende geraadpleegde ministeries voor hun waardevolle bijdragen. Daarnaast zijn wij veel dank verschuldigd aan de onderwijsinstellingen (publiek én privaat), uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven die hun inzichten en ervaringen met ons hebben gedeeld.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de individuele experts, in binnen- en buitenland, die hun kennis en perspectieven met ons hebben willen delen. In het bijzonder danken wij Ali Mohammad (programmamanager Academie voor Overheidsjuristen, Academie voor Wetgeving) voor zijn waardevolle reflecties en scherpe analyses gedurende het proces.

De conclusies en bevindingen in dit rapport zijn volledig de verantwoordelijkheid van het onderzoeksteam.

Namens het onderzoeksteam,

Simon Broek - Ockham IPS (projectleider)

Inhoudsopgave

Afkortingen	6
Beknopte samenvatting	8
Moet de wettelijke taak LLO worden verruimd voor publieke onderwijsinstellingen?	9
Waarom inzetten op versterken van LLO?	9
Waar loopt het nu vast?	9
Wat is in brede zin nodig?	9
Wat is de waarde van een wettelijke taak? Welke stappen zijn nodig?	10
Inleiding: achtergrond en verantwoording	11
Achtergrond en onderzoeksvragen	11
Onderzoeksbenadering	12
Methodologische benadering	12
Deel 1: Probleemanalyse, kaders voor overheidsinterventies in LLO	15
1. LLO-landschap en missie LLO-beleid	16
1.1 LLO-landschap	16
1.2 Huidige wettelijke taak en bekostiging van publieke onderwijsinstellingen in relatie tot LLO ...	19
1.3 Gedeelde missie voor LLO	21
2. Achtergrond probleemanalyse: arbeidsproductiviteit, bestaanszekerheid en het belang van LLO ...	23
2.1 Arbeidsproductiviteit en de rol van LLO	23
2.2 Arbeidsmarktkrapte en de rol van LLO	30
2.3 Bestaanszekerheid en de rol van LLO	31
2.4 Conclusie	32
3. Knelpunten LLO-landschap	34
3.1 Knelpunten voor LLO in relatie tot de arbeidsmarkt	34
3.2 Knelpunten voor sociale inclusie en het bereiken van doelgroepen in kwetsbare (arbeidsmarkt)situatie	37
3.3 Beleving van knelpunten in het LLO-landschap	38
3.4 Conclusie	41
4. Probleemanalyse LLO-infrastructuur en oplossingsrichtingen	43
4.1 Achterliggende infrastructurele oorzaken voor knelpunten	43
4.2 De rol van wetgeving in de adressering van deze belemmeringen	47
4.3 Gevolgen van beleidsinactiviteit	48
4.4 Brede oplossingsrichtingen	51
4.5 Conclusie	54
5. Kaders voor overheidsinterventies in LLO	56
5.1 LLO als publieke taak – argumentatie voor overheidsingrijpen	56

Excursie: basisvaardigheden en de rol van roc's	57
5.2 Verkenning buitenlandse praktijken LLO	60
5.3 Juridische ruimte – beleidsregel publiek-privaat en EU-staatsteunregels.....	62
5.4 Conclusie	67
Deel 2: Verkenning en effectbeoordeling beleidsopties	69
6. Verkenning beleidsopties: karakter, effecten, uitvoerbaarheid en condities	70
6.1 Beleidsoptie 1: Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijstaak richting LLO ..	70
6.2 Beleidsoptie 2: Generieke wettelijke taak	77
6.3 Beleidsoptie 3: Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen	83
6.4 Beleidsoptie 4: Geen verandering van de huidige wetgeving en wettelijke taak (nul-optie)	88
6.5 Vergelijkende beoordeling effect en uitvoerbaarheid.....	93
7. Rol van een wettelijke taak in een stapsgewijze aanpak versterken LLO	96
7.1 Uitgangspunten stapsgewijze aanpak LLO	96
7.2 Karakterisering stapsgewijze aanpak LLO	97
7.3 Beoordeling stapsgewijze aanpak.....	101
8. Beantwoording onderzoeksvragen	104
8.1 Probleemanalyse en legitimatie overheidsingrijpen	104
8.2 Gevolgen wettelijke taak t.o.v. probleemanalyse.....	105
8.3 Varianten en beleidsopties.....	106
8.4 Gevolgen en resultaten van beleidsopties	107
8.5 Knelpunten implementatie	109
8.6 Aanvullende conclusies en suggesties voor nader onderzoek.....	110
Bijlagen	111
Bijlage 1: Vergelijkende karakterisering beleidsopties.....	112
Bijlage 2: Wettelijke taak LLO in Finland.....	115
Bijlage 3: Literatuurlijst.....	116
Bijlage 4: Geraadpleegde organisaties in interviews (overzicht)	126
Bijlage 5: Interviewleidraden.....	127
Bijlage 6: Rapport basisvaardigheden (separaat rapport)	141

Figuren

Figuur 1 Kunstmatige intelligentie vergroot ondoelmatigheden op de arbeidsmarkt.....	25
Figuur 2 Duurzaamheidsbeleid leidt tot grotere ondoelmatigheden op de arbeidsmarkt	26
Figuur 3 Deelname aan trainingen en cursussen, naar belangrijkste aangeleerde kennis en vaardigheden	27
Figuur 4 Vraag en aanbod van LLO-cursussen die voorbereiden op automatisering en energie- en grondstoffentransitie: geen cursus volgen vanwege te weinig aanbod.....	28

Figuur 5	Vraag en aanbod van LLO-cursussen die voorbereiden op automatisering en energie- en grondstoffentransitie: gevolgde cursus moeilijk toegankelijk.....	28
Figuur 6	Bijhouden van technologische veranderingen, 2013-2024.....	29

Tabellen

Tabel 1	Mate waarin arbeidsmarktoverwegingen en andere maatschappelijke baten een rol spelen in het ontwikkelen van LLO-aanbod (schaal van 1-5).	40
Tabel 2	Aandeel van de LLO-deelnemers met een laag niveau van basisvaardigheden of een ondersteuningsbehoefte, per instellingstype.....	41
Tabel 3	Beoordeling aannemelijkheid (onderdelen van) LLO-kwalificatie als niet-economische activiteit	66
Tabel 4	Karakterisering beleidsoptie 1: Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijstaak richting LLO	71
Tabel 5	Karakterisering beleidsoptie 2: Generieke wettelijke taak	77
Tabel 6	Karakterisering beleidsoptie 3: Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen	84
Tabel 7	Vergelijking beleidsopties op uitvoerbaarheid, coherentie, organisatorische belasting en draagvlak	94
Tabel 8	Verwachte effecten stapsgewijze aanpak op brede oplossingsrichtingen	102

Boxen

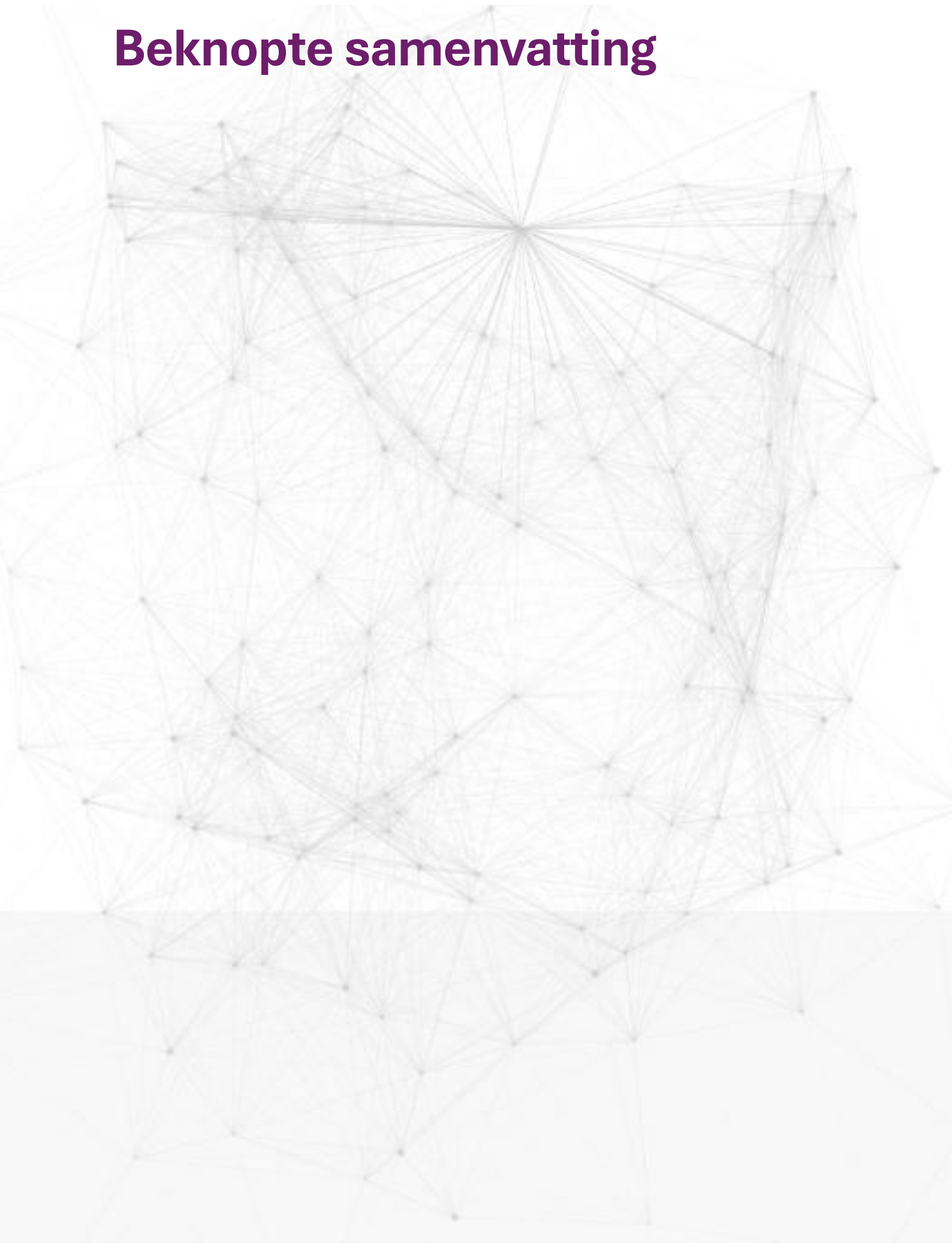
Box 1	Definitie Leven Lang Ontwikkelen (LLO)	16
Box 2	Begripsbepaling wettelijke opdracht/ taak en referenties LLO in huidig wettelijke kaders	20
Box 3	Beschrijving marktfalen en transitiefalen.....	35
Box 4	Ervaren knelpunten publieke instellingen in inrichten LLO	46
Box 5	De rol van roc's in basisvaardighedentraining: verkenning, knelpunten en kansen.....	58
Box 6	Criteria om te bepalen of staatssteunregels van toepassing zijn	65
Box 7	Huidige formuleringen wettelijke taken in WEB en WHW	71

Afkortingen

Ad	<i>Associate Degree</i> , tweejarige hbo-opleiding, qua niveau tussen mbo-4 en hbo-bachelor
AGVV	Algemene Groepsvrijstellingsverordening
AI	<i>Artificial Intelligence</i>
A&O	Arbeidsmarkt- & Opleiding(sfondsen)
Bbl	Beroepsbegeleidende Leerweg
BBP	Bruto Binnenlands Product
Bol	Beroepsopleidende Leerweg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CET	<i>Continued education and training</i>
CREBO	Centraal Register Beroepsopleidingen (het register waarin alle erkende mbo -opleidingen in Nederland zijn opgenomen)
CVET	<i>Continuing Vocational Education and Training</i> (post-initieel / vervolg- en bijscholingsonderwijs binnen het beroepsonderwijs)
DAEB	Diensten van Algemeen Economisch Belang (EU-rechtelijke term voor activiteiten die, hoewel economisch van aard, in het algemeen belang worden verricht en waarvoor afwijkende staatssteunregels gelden)
DU	Digitale Universiteit
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
ECJ	<i>European Court of Justice</i>
EQF	<i>European Qualifications Framework</i>
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Hbo	Hoger Beroepsonderwijs
HR	<i>Human Resources</i>
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IVET	<i>Initial Vocational Education and Training</i> (initieel beroepsonderwijs, vóór toetreding tot de arbeidsmarkt).
LLO	Leven Lang Ontwikkelen
Mbo	Middelbaar Beroepsonderwijs
Mkb	Midden- en Kleinbedrijf
NLQF	<i>Netherlands Qualification Framework</i> (het nationale raamwerk gekoppeld aan het EQF)
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (brancheorganisatie van private opleiders)
NT1	Nederlands als eerste taal
NT2	Nederlands als tweede taal

NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OEC	Ontwikkel en Expertise Centrum
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O	Opleiding en Ontwikkeling(sfondsen)
OUN	Open Universiteit Nederland
PIAAC	<i>Programme for the International Assessment of Adult Competencies</i>
PhD	<i>Philosophiae Doctor</i> , doctor in de filosofie. In hedendaagse context: doctoraatstitel
Po	Primair Onderwijs
R&D	<i>Research & Development</i>
Roc	Regionaal Opleidingscentrum
RvS	Raad van State
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGEI	<i>Services of General Economic Interest</i> , de Engelstalige vertaling van DAEB
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
Wo	Wetenschappelijk Onderwijs
VAVO	Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs
VET	<i>Vocational Education and Training</i> (beroepsonderwijs en -opleiding)
Vo	Voortgezet Onderwijs
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

Beknopte samenvatting



Moet de wettelijke taak LLO worden verruimd voor publieke onderwijsinstellingen?

Waarom inzetten op versterken van LLO?

Nederland staat voor grote uitdagingen. De productiviteitsgroei stagneert en de economie verschuift naar minder productieve sectoren. Het geboortecijfer daalt en de beroepsbevolking vergrijst in hoog tempo, waardoor we structurele tekorten op de arbeidsmarkt zien. Ontwikkelingen die regionaal sterk uitvergroot worden. Tegelijkertijd zijn werknemers onvoldoende toegerust voor de gevolgen van transitie als digitalisering en de energie- en grondstoffentransitie. Een volwassen leercultuur ontbreekt, met name in het mkb. Het huidige LLO-aanbod is versnipperd en te weinig gericht op skills voor transitie of op het terugdringen van arbeidsmarkttekorten. Bovendien groeit de ongelijkheid: Voor ruim één miljoen Nederlanders schiet het inkomen tekort om volwaardig mee te doen in de samenleving, terwijl een op de zes mensen ook op andere fronten, zoals gezondheid of netwerk, kwetsbaar is (SCP, 2024a).. LLO wordt breed gezien als sleutel voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt en regionale leefbaarheid, om mensen inzetbaar te houden en economische en maatschappelijke transitie te ondersteunen.

Waar loopt het nu vast?

Het LLO-stelsel draagt momenteel onvoldoende bij aan arbeidsproductiviteit, terugdringen tekorten en brede welvaart. Belangrijke knelpunten zijn:

- **Systeem-, en transitiefalen:** maatschappelijke baten van scholing worden niet in prijzen verrekend, en informatieproblemen maken het moeilijk te voorspellen welke vaardigheden nodig zijn. Hierdoor ontstaan onderinvesteringen en is er te weinig toekomstgericht LLO-aanbod. Met name in sectoren met grote maatschappelijke belangen zoals zorg, onderwijs en techniek overstijgt de (verwachte) vraag het aanbod.
- **Beperkte leercultuur en HR-capaciteit:** in veel bedrijven is leren niet vanzelfsprekend en ontbreekt toekomstgerichte vraagarticulatie, met name het mkb is kwetsbaar.
- **Aanbodgestuurd en weinig maatwerk:** publieke instellingen werken met generieke trajecten; private partijen bedienen vooral rendabele doelgroepen.
- **Groepen in kwetsbare posities blijven achter:** praktisch opgeleiden, ouderen, flexwerkers en laaggeletterden ervaren drempels en worden onvoldoende bereikt.
- **Versnippering en onzeker beleid:** verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meerdere ministeries en kennen eigen infrastructuur in regio's en provincies. Veel initiatieven zijn tijdelijk gefinancierd. Beleidsvoorspelbaarheid ontbreekt wat leidt tot hoge risico's voor onderwijs en bedrijfsleven.

Wat is in brede zin nodig?

De oplossing vraagt om een brede en samenhangende benadering:

- Vergroten vraag naar LLO door verder versterking van infrastructuur en samenwerking tussen onderwijs (publiek en privaat), werkgevers en overheid, gelinkt aan de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.
- Meer flexibiliteit en maatwerk, bijvoorbeeld via modulaire trajecten en microcredentials en op basis van ieders expertise.
- Cultuurverandering: leren moet vanzelfsprekend onderdeel worden van loopbanen en organisaties.
- Beleidszekerheid: stabiele kaders in wet- en regelgeving zijn nodig om duurzame samenwerking en investeringen te stimuleren.

Wat is de waarde van een wettelijke taak? Welke stappen zijn nodig?

Een expliciete wettelijke taak lost niet direct bovenstaande knelpunten op, er is meer nodig, maar het is wel een cruciale, noodzakelijke randvoorwaarde om een toekomstbestendige arbeidsmarkt te bouwen waarin de genoemde knelpunten worden opgelost. De verkenning schetst een stapsgewijze aanpak:

- **Stap 1: Fundament (wettelijke zorgplicht)**
 - Publieke instellingen worden verplicht om samen met het bedrijfsleven en andere ketenpartners binnen de bestaande (regionale) infrastructuur, doorlopend de LLO-vraag van het bedrijfsleven in kaart te brengen en hierop een passend LLO-portfolio te organiseren (vraagarticulatie).
 - Publieke instellingen moeten gefaciliteerd worden om deze verruiming van hun wettelijke taak goed te organiseren, extern en intern.
 - Dit proces van vraagarticulatie is transparant en ook toegankelijk voor private opleiders vanuit het doel om samen de vraag te vergroten.
 - Het publieke onderwijs heeft geen regie, maar wel een zorgplicht om permanent in de economische en arbeidsmarktinfrastructuur aanwezig te zijn en samen met het bedrijfsleven af te stemmen over wat de arbeidsmarkt, bedrijven, en werkenden en werkzoekenden nodig hebben.
- **Stap 2: Mogelijkheden vergroten (flexibilisering)**
 - Gelijktijdig met het invoeren van een wettelijke zorgplicht dienen de mogelijkheden tot maatwerk in het mbo en in het hbo en wo vergroot te worden via verankering van de derde leerweg in het mbo en invoering in het ho, bijvoorbeeld door microcredentials.
 - Een dekkend LLO-portfolio gaat uit van samenwerking tussen bedrijfsleven, publiek en privaat onderwijs op basis van maatwerk en ieders expertise. Geen concurrentie, maar samenwerking en complementariteit moet de norm zijn.
 - Ontwikkeling en uitvoering van onderdelen van formeel onderwijs of non-formeel onderwijs blijft niet-bekostigd; de beleidsregel publiek-privaat en staatssteunregels blijven van toepassing. Het is nu niet aannemelijk te maken dat (een deel van) LLO als niet-economisch aangemerkt kan worden. Hiervoor zouden stappen gezet moeten worden richting verdere regulering, gekoppeld aan overheidsbekostiging. Daarnaast geeft aanbodfinanciering niet de juiste prikkel aan instellingen om de samenwerking met bedrijfsleven te zoeken.
 - Toekomstige financiering van de vraag, bijvoorbeeld via leerrechten is wel mogelijk. Daarnaast is de verwachting dat gezamenlijke vraagarticulatie tussen bedrijfsleven en onderwijs zal leiden tot meer voorspelbaarheid en zekerheid over deelname.
- **Stap 3: Benutten (financieringsmodellen)**
 - Om de arbeidsmarkt wendbaarder en weerbaarder te maken voor de toekomst door het aanpakken van knelpunten, is er meer nodig dan uitbreiding van de wettelijke taak met een zorgplicht en het vergroten van maatwerkmogelijkheden in het publieke onderwijs.
 - Nieuwe vormen van (vraag)financiering gericht op het vergroten van de deelname en het stimuleren van een blijvende leercultuur, zoals een stelsel gebaseerd op leerrechten en een individuele ontwikkelrekening, zullen ook nodig zijn. Hierbij kunnen bestaande financieringsstromen die nu sterk versnipperd zijn onder andere over departementen, sectoren, regio's en doelgroepen beter benut worden. Ook kan er goed gekeken worden naar de inzet van tijdelijke NGF-middelen.
 - Er zal sprake moeten zijn van een stapsgewijze aanpak die in samenhang uitgevoerd moet worden met betrokkenheid van alle stakeholders.

Inleiding: achtergrond en verantwoording

Achtergrond en onderzoeksvragen

Uit de Kamerbrief over de uitwerking van de Onderwijsagenda LLO d.d. 10 november 2023 blijkt dat publieke en private instellingen, werkenden, werkgevers en sociale partners vinden dat publieke en private opleiders onvoldoende zijn toegerust om goed in te kunnen spelen op leven lang ontwikkelen (hierna LLO), dat zij mogelijkheden missen tot meer onderwijs op maat, dat het ontbreekt aan een heldere wettelijke taak¹ voor LLO en aan voorspelbaarheid in financiering.

De betrokken ministers schetsen in de Kamerbrief Onderwijsagenda LLO zeven stappen die samen met stakeholders worden gezet om de deelname aan formele bij- en omscholing LLO te kunnen vergroten. Deze zeven stappen bestaan uit verschillende verkenningen en actiepunten, ter voorbereiding op besluitvorming door het toenmalige kabinet. De tweede van de genoemde zeven stappen is een verkenning naar de verbreding van de wettelijke taak voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. Of, hoe en met welke consequenties deze wettelijke taak vorm en inhoud zou kunnen krijgen is onderwerp van de volgende door OCW geformuleerde onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-opdracht in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd waarop de verkenning een antwoord dient te formuleren:

1. **Probleemanalyse:** In welke mate is er sprake van (in specifieke sectoren of regio's, voor specifieke opgaven of voor specifieke doelgroepen) (een of meerdere vormen van) marktfalen, waardoor overheidsingrijpen gelegitimeerd is?
2. **Gevolgen wettelijke taak t.o.v. probleemanalyse:** Wat kan een gerichte wettelijke opdracht aan het formele vervolgonderwijs om werkenden en werkzoekenden bij- en om te scholen economisch en maatschappelijk opleveren, in relatie tot de gestelde doelen en de probleemstelling? Welke toegevoegde waarde zou een uitbreiding van het onderwijsstelsel met LLO, gericht op bij- en omscholing in het kader van bijvoorbeeld krapte, transities en maatschappelijke opgaven, opleveren?
3. **Varianten en beleidsopties:** In hoeverre zijn meerdere varianten naast elkaar mogelijk en wenselijk (bijvoorbeeld in het kader het aanpakken van zowel algemene als meer specifieke vraagstukken of verschijnselen op de arbeidsmarkt)?
 - Hoe kan een dergelijke wettelijke opdracht juridisch gezien het beste verankerd worden in de WEB en de WHW met oog voor proportionaliteit?
 - Wat zou per variant de vereiste onderbouwing moeten zijn om de variant te legitimeren en wat zijn de (a) juridische, (b) financiële (bekostigingsvarianten) en (c) economische en maatschappelijke implicaties en consequenties?
4. **Gevolgen en resultaten van beleidsopties:** Welke gevolgen heeft overheidsingrijpen, afhankelijk van de gekozen variant, op het gelijke speelveld, de beleidsregel 'publiek-privaat' en tot welke staatssteun- en rechtmatigheidsvraagstukken zal dit leiden? In welke mate heeft een variant eventueel gevolgen voor de sturingsfilosofie en voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel? Op welke wijze zouden meer formele

¹ In dit rapport hanteren we primair het begrip wettelijke taak i.p.v. wettelijke opdracht. Juridisch gezien is er geen eenduidig onderscheid tussen taken en opdrachten. Zie sectie 1.2.

samenwerkingsmogelijkheden tussen specialistisch aanbod van bedrijfsvakscholen en meer generiek bij- en omscholingsaanbod van formele onderwijsinstellingen het rendement van een wettelijke LLO-opdracht kunnen versterken? Tot welke dilemma's leidt dit eventueel?

5. **Knelpunten implementatie:** Welke knelpunten en gevolgen (bijvoorbeeld voor de gelddruk) zijn er voor de uitvoeringspraktijk van onderwijsinstellingen, afhankelijk van de gekozen variant?

Onderzoeksbenadering

De studie is vormgegeven als een 'effectbeoordeling' (impact assessment)². Een effectbeoordeling bestaat uit een systematisch stappenplan waarin allereerst het beleidsprobleem wordt geïdentificeerd, op basis waarvan vervolgens overkoepelende beleidsdoelstellingen en de preciezere beleidsvarianten (in casu: de verschillende varianten van een wettelijke opdracht) kunnen worden gedefinieerd. Deze beleidsopties worden kritisch doorgelicht op proportionaliteit (is een instrument niet zwaarder dan noodzakelijk voor het probleem?) en subsidiariteit (wordt het probleem doeltreffender aangepakt dan bij actie door een lager bestuursniveau?). Na de definitie van beleidsdoelstellingen en het ontwikkelen van beleidsvarianten worden deze vervolgens getoetst op de te verwachten effecten op zowel de beleidsdoelstellingen (doeltreffendheid) als het beleidsprobleem (relevantie).



Het onderzoek is opgedeeld in twee hoofdfasen:

- 1) Probleemanalyse en verkenning beleidsopties (Stap 1-4): februari tot en met april
- 2) Effectbeoordeling beleidsopties (Stap 5-6): mei tot en met oktober.

Aan het einde van de eerste fase, zijn de eerste bevindingen door middel van een tussenrapportage voorgelegd aan verschillende belanghebbenden. Deze rapportage bracht de informatie samen over de probleemanalyse (knelpunten in het LLO-landschap), de definitie van doelstellingen en het verkennen van de beleidsopties.

De voorliggende eindrapportage rapporteert over beide fasen. Het bevat de bevindingen van de eerste fase en gaat in op de effectbeoordeling van beleidsopties. Deze rapportage is, in lijn met de fasering in het onderzoek, opgedeeld in twee delen: een probleemanalyse en verkenning van kaders voor beleidsinterventies in LLO; en een doorlichting van beleidsopties en het uiteindelijke advies.

Methodologische benadering

Voor het opstellen van deze rapportage is gewerkt met een geïntegreerde onderzoeksaanpak die verschillende bronnen van kennis en perspectieven combineert. Hierbij is gebruik gemaakt van de structuur die past bij de gekozen stappen voor de effectbeoordeling. De aanpak kenmerkte zich door een brede, diepe en langdurige betrokkenheid van een groot aantal stakeholders op verschillende momenten in het onderzoeksproces. De methodologische verantwoording gaat in op de twee fasen van het onderzoek.

Fase 1: Onderzoeks aanpak van probleemanalyse naar beleidsopties

Ten behoeve van het uitdiepen van de probleemanalyse, het identificeren van knelpunten in het LLO-landschap en het identificeren van brede oplossingsrichtingen en mogelijke beleidsopties zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

² Gebaseerd op Europese Commissie (2023), [Better Regulation Toolbox](#).

Literatuurstudie en documentanalyse

Dit deel van het onderzoek baseerde zich grotendeels op **deskresearch**, die in verschillende fasen werd toegepast. De deskresearch bestond uit drie componenten:

1. **Beleidsdocumenten:** Er werd een breed scala aan beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en ander materiaal geanalyseerd over de inrichting van de post-initiële scholingsmarkt, de rol van publieke en private aanbieders, ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde en de inzet van financiële instrumenten.
2. **Bestaande data:** Daarnaast werden bestaande datasets geanalyseerd, zoals het ROA Arbeidsmarktinformatiesysteem, dashboards van SBB en UWV, de ROA-enquêtes Leven Lang Leren (2004–2020) en DUO-data. Deze analyses gaven inzicht in de impact van transitie zoals automatisering en de groene transitie op de vraag naar vaardigheden.
3. **Internationaal literatuuronderzoek:** Tot slot werd internationaal literatuuronderzoek uitgevoerd naar beleidsalternatieven rond LLO, met nadruk op Finland. Hierbij werd onderzocht hoe LLO wettelijk was verankerd en welke aanvullende beleidsmaatregelen de deelname stimuleerden. Dit deel is aangevuld met interviews met experts.

Interviews t.b.v. probleemanalyse

In fase 1 zijn in totaal meer dan 30 gesprekken gevoerd met 51 stakeholders uit het LLO-veld. Hieronder vielen vertegenwoordigers van ministeries (OCW, SZW, EZ), bekostigde en private onderwijsaanbieders, sociale partners, sectorale organisaties, regionale samenwerkingsverbanden, en onafhankelijke (internationale) experts (zie volledig overzicht bijlage 3). De gesprekken duurden 1 tot 1,5 uur en vonden online plaats in Microsoft Teams. Tijdens de interviews werd gebruik gemaakt van een leidraad (Bijlage 4). De gesprekken werden automatisch getranscribeerd en voor elk interview werd een gespreksverslag bijgehouden. Vervolgens zijn de gespreksverslagen aan de hand van de interviewleidraad thematisch geanalyseerd en verwerkt in dit rapport.

Rapportage en verdiepende focusgroepen (validatiewerkshops) fase 1

De eerste resultaten van fase 1 zijn opgenomen in een tussenrapportage die gedeeld is met verschillende stakeholders. Daarnaast zijn de resultaten gepresenteerd en besproken tijdens verschillende validatiewerkshops, met onderwijskoepels, sociale partners en vertegenwoordigers van verschillende ministeries (buiten OCW). De input is meegenomen in de verdere analyse in fase 2.

Fase 2: Doorlichten beleidsalternatieven en komen tot een advies

Interviews t.b.v. doorlichten beleidsalternatieven

In het kader van de bestudering van wat de verschillende beleidsalternatieven voor consequenties zouden kunnen hebben zijn aanvullende verdiepende gesprekken gevoerd met een groot aantal stakeholders en met name bekostigde instellingen over hun regionale positionering en betrokkenheid bij publiek-private LLO-structuren. In totaal heeft dit geleid tot bijna 40 gesprekken met 50 personen (zie bijlage 3). Net als in fase 1 duurden de gesprekken ongeveer een uur en vonden online plaats in Microsoft Teams. Tijdens de interviews werd gebruik gemaakt van een leidraad (Bijlage 4). De gesprekken werden automatisch getranscribeerd en voor elk interview werd een gespreksverslag bijgehouden. Vervolgens zijn de gespreksverslagen aan de hand van de interviewleidraad thematisch geanalyseerd en verwerkt in dit rapport.

Enquête

Ook is een gerichte enquête uitgezet onder publiek bekostigde en private onderwijsinstellingen, met als doel om inzicht te krijgen in de bijdrage van het huidige LLO-aanbod aan maatschappelijke transitie, inzichten te verzamelen tegenover de brede oplossingsrichtingen en beoordelingen te verkrijgen over mogelijke beleidsalternatieven rondom een wettelijke taak. Met deze enquête wilden wij een beter beeld krijgen

van: 1) De bijdrage van het huidige LLO-aanbod aan maatschappelijke transitie; 2) Reflecties vanuit instellingen op brede oplossingsrichtingen en de rol van LLO hierin; en 3) Beoordeling van mogelijke beleidsopties rondom een wettelijke taak voor LLO (zie bijlage 4). Deze enquête bouwt voort op eerdere vragenlijsten die in 2024–2025 zijn uitgezet in opdracht van het Kennispunt LLO en de LLO-Katalysator. De focus lag op hoe LLO kan bijdragen aan het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken, zoals de energietransitie, digitalisering, arbeidsmarktkrapte en sociale ongelijkheid. De enquête was gericht aan bestuurders en contactpersonen LLO binnen publieke en private onderwijsinstellingen. Gezien de complexiteit van sommige vragen verwachtten we dat meerdere personen binnen een instelling hebben bijgedragen aan het invullen.

De respondenten waren bestuurders en contactpersonen LLO binnen publieke en private onderwijsinstellingen. Respondenten zijn geworven via Kennispunt LLO, de LLO-Katalysator en NRTTO. In totaal waren er 95 respondenten die de enquête volledig hebben ingevuld: 58 respondenten van private onderwijsinstellingen en 37 respondenten van publieke onderwijsinstellingen. Van de 37 respondenten van publieke onderwijsinstellingen die de enquête volledig hebben ingevuld waren er 17 van mbo -instellingen, 16 van hbo-instellingen en 5 van universitaire onderwijsinstellingen. Van de respondenten die de enquête niet hebben afgemaakt waren er 14 van mbo -instellingen, 22 van hbo-instellingen en 1 van universitaire onderwijsinstellingen.

Aanvullende case studies Basisvaardigheden

Een aanvullend deelonderzoek richtte zich specifiek op de rol van mbo-instellingen in basisvaardighedenonderwijs voor volwassenen. In het kader van deze studie is aanvullende literatuurstudie uitgevoerd, zijn interviews georganiseerd (13) met beleidsmakers, vertegenwoordigers van educatie-aanbieders, experts basisvaardigheden, en vertegenwoordigers van verschillende branches. Daarnaast zijn regionale case studies uitgevoerd (Heerlen, Eindhoven, Rotterdam, Nijmegen en Twente) waarin gesprekken zijn gevoerd met gemeenten, aanbieders en andere stakeholders (totaal 18 personen hebben input geleverd). Deze deelstudie is apart als bijlage opgenomen (bijlage 6).

Juridische analyse

Gedurende de twee fasen van het onderzoek zijn juridische analyses uitgevoerd. Doel was het verkennen van de handelingsruimte die de overheid had om een wettelijke taak rond LLO vorm te geven, en het in kaart brengen van de mogelijke juridische implicaties van verschillende beleidsopties. Deze onderzoeksstap bestond voornamelijk uit deskresearch in de vorm van juridische analyses. Daarnaast werden aanvullende gesprekken met juristen, onder andere van het Ministerie van OCW, gevoerd om interpretaties te toetsen en om de juridische onderbouwing te versterken. Ook vond regelmatige afstemming plaats met de opdrachtgever om de relevantie en toepasbaarheid van de bevindingen te waarborgen.

Validatiewerkshops

Net als in fase 1 zijn, de conceptbevindingen gepresenteerd aan een brede groep stakeholders uit het LLO-veld ter validatie en bespreking. Verkregen feedback en aanvullende bronnen zijn daarna verwerkt tot deze eindrapportage. Hierbij ging het tevens om onderwijskoepels, sociale partners en vertegenwoordigers van verschillende ministeries (buiten OCW).



Deel 1: Probleemanalyse, kaders voor overheidsinterventies in LLO

1. LLO-landschap en missie LLO-beleid

1.1 LLO-landschap

In tegenstelling tot andere delen van het Nederlandse onderwijssysteem (po, vo, mbo, hbo, wo), is leven lang ontwikkelen (LLO) niet vervat in één overkoepelend systeem of wettelijk kader. LLO is dan ook niet iets dat beperkt is tot één type kwalificatie, maar omvat een veelheid aan leermogelijkheden en verschillende bijbehorende leeruitkomsten (diploma's, certificaten, bewijs van deelname, geen getuigschrift). LLO wordt in Nederland bovendien gekenmerkt door een decentrale verantwoordelijkheid, waarbij werkgevers, werknemers, individuen en de overheid ieder een grote mate van vrijheid hebben om LLO in te richten naar gelang de eigen wensen ten aanzien van inhoud en vorm. Mede om deze redenen is het LLO-landschap van aanbieders diffuus en bestaat uit onder andere private aanbieders, publiek bekostigde aanbieders, bibliotheken, sociale ondernemingen, werkgevers die zelf trainingen aanbieden, en individuen die zichzelf ontwikkelen.

Box 1 Definitie Leven Lang Ontwikkelen (LLO)

In deze verkenning hanteren we een brede definitie van LLO: *“Gedurende het hele leven (pro)actief ontplooien van kwaliteiten op basis van motieven en mogelijkheden, voor een duurzame bijdrage aan de samenleving, eigen werkomgeving, gezondheid en geluk, voor nu en de toekomst.”* (Kuijpers & Draaisma, 2020, p. 1).³ De respondenten benadrukken dat LLO niet beperkt is tot (onbekostigd) formeel onderwijs. Het omvat non-formeel leren (cursussen, trainingen, certificaten zonder wettelijk diploma) en informeel leren (op de werkvloer, in de praktijk, via zelfstudie). Daarmee is LLO een breed veld waarin mensen zich gedurende hun hele loopbaan blijven ontwikkelen.⁴ In de verkenning hanteren we het volgende onderscheid in typen LLO:

- **Formeel LLO⁵:** dit bestaat uit onderwijs en opleidingsprogramma's toegankelijk voor volwassenen die tot een formeel diploma leiden. Hierbij gaat het om mbo-programma's en diploma's (BBL, BOL), hbo Ad's, Bachelors en Masters, wo Bachelors, Masters en PhDs, en niveauverhogende educatietrajecten en tweede kans programma's (VAVO). Hierbij kan het gaan om bekostigd en niet-bekostigd onderwijs aangeboden door bekostigde onderwijsinstellingen en niet-bekostigde onderwijsinstellingen.
- **Formeel LLO (delen):** dit bestaat uit delen van formele kwalificaties (derde leerweg in het mbo en mogelijk in de toekomst microcredentials (mbo/ho) die onderdeel zijn van een formele opleiding). Ook gaat het hierbij om de praktijkverklaringen die opgenomen zijn in de mbo-verklaring. Dat het leren non-formeel plaatsvindt (werkplekleren) doet niets af aan het idee dat het leren een onderdeel van een formele kwalificatie (werkprocessen) afdekt.
- **Non-formeel LLO⁶:** dit bestaat meestal uit kortere opleidingen en trainingen toegankelijk voor volwassenen die niet tot een door de overheid erkend diploma leiden. In praktijk is vrijwel alle niet-formeel onderwijs (opleidingen/cursussen) niet door de overheid bekostigd. Binnen non-formeel onderwijs kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

³ Waar LLO momenteel veelal gezien wordt als met name gericht op de arbeidsmarkt, nemen we in deze verkenning nadrukkelijk een breder perspectief. Deze is ook historisch terug te vinden onder de term permanente educatie. Zie bijvoorbeeld: “Permanente educatie kan omschreven worden als een streven, de mens de gelegenheid te bieden zich gedurende zijn hele leven of althans gedurende zijn gehele beroepsleven te blijven ontwikkelen. Zij beoogt niet alleen het individu zijn plaats in de maatschappij te laten vinden of te behouden, maar wil hem ook in staat stellen, bij te dragen tot de ontwikkeling van de maatschappij.” (Ministerie van Onderwijs en Wetenschap, 1968). Zie voor een historische beschouwing ook: Hake (2025).

⁴ LLO is hier geïnterpreteerd als het leren van volwassenen. Dit neemt niet weg dat LLO ook voor jongeren van groot belang is en dat zij al in het initiële onderwijs een LLO-mindset moeten meekrijgen. Zie hiervoor ook de Europese aanbeveling over kerncompetenties ‘key competences for a lifelong learning’ (Council of the European Union, 2018)

⁵ “Formeel onderwijs is een opleiding gericht op het behalen van een door de overheid erkend diploma. Dit wordt in de regel georganiseerd door een formele onderwijsinstelling. Het kan een bekostigde opleiding zijn of een niet-bekostigde opleiding. Meestal is de opleiding van langere duur (meer dan een jaar).” Zie: <https://www.ocwincijfers.nl/documenten/publicaties/2018/05/22/definities>

⁶ “Niet-formeel onderwijs is een opleiding, bijvoorbeeld via een training, bedrijfscursus of een workshop, korter dan een jaar (meestal korter dan 6 maanden). Het is een geplande en geïnstitutionaliseerde leeractiviteit. Verschil met formeel onderwijs is dat deze opleiding niet tot een door de overheid erkend diploma leidt.” Zie: <https://www.ocwincijfers.nl/documenten/publicaties/2018/05/22/definities>

- Cursorische opleidingen en trainingen waarbij de opleiding beschreven is in termen van leeruitkomsten en waarbij examinering/assessment plaatsvindt. Deze trajecten leiden tot een certificaat of kwalificatie. Hierbij kan gedacht worden aan privaat onderwijsaanbod (dat ingeschaald is in het NLQF⁷). Hierbij gaat het eveneens om sectoraal vastgestelde en gereguleerde nascholingstrajecten en structuren zoals die bestaan in bijvoorbeeld de zorg en advocatuur.
- Cursorische opleidingen en trainingen die niet met een examen/assessment worden afgesloten. Hierbij kan het gaan om trainingen en opleidingen waarbij de lerende een aanwezigheidscertificaat krijgt. Ook non-formele educatietrajecten kunnen hieronder vallen.
- Maatwerktrajecten waarbij onderwijsaanbieders samen met de klant (werkgever, werknemer, lerende, UWV etc.) trajecten opzet die gericht zijn op het oplossen van een specifieke skillsvraag. Hierbij kan het gaan om specifieke professionele trainingen, maar ook maatwerktrajecten (voorschakeltrajecten) waarin basisvaardigheden en beroepstoeleiding gecombineerd worden.
- **Informeel LLO⁸:** Hierbij gaat het om leren buiten geplande en geïnstitutionaliseerde activiteiten. Dit kan uit eigen interesse plaatsvinden, zowel tijdens werktijd of daarbuiten.

In Nederland vindt het leren van volwassenen grotendeels plaats op of rondom de werkvloer, en in toenemende mate in flexibele leeromgevingen die aansluiten op individuele behoeften en omstandigheden. De meest dominante leercontext is de werkplek zelf, waar informeel leren de overgrote meerderheid van de leertijd inneemt (Van den Braak et al., 2022). Uit de LLO-Enquête 2024 blijkt dat werkenden gemiddeld 92 procent van hun totale leertijd besteden aan informeel leren, en slechts 8 procent aan formele cursussen of trainingen. Informeel leren omvat uiteenlopende activiteiten zoals het uitvoeren van nieuwe of complexe taken, het meekijken met collega's, het geven en ontvangen van feedback, en reflectie op het eigen werk. Deze leeractiviteiten vinden doorgaans plaats tijdens reguliere werkzaamheden en worden veelal niet formeel als 'leren' herkend, ondanks hun grote bijdrage aan de ontwikkeling van kennis en vaardigheden (Künn et al., 2024; SCP, 2024b, p. 8).

Naast informeel leren speelt ook het volgen van cursussen en trainingen een belangrijke rol. In 2024 gaf 53 procent van de werkenden aan in de voorafgaande twee jaar aan één of meerdere cursussen te hebben deelgenomen. De verdeling tussen aanbieders laat zien dat het grootste deel van deze cursussen (ongeveer twee-derde) wordt gevolgd bij private opleidingsinstituten. Daarnaast vindt ongeveer 10 procent van de cursussen plaats bij publieke onderwijsinstellingen, zoals mbo-, hbo- of universiteiten, hoewel het hier vrijwel altijd gaat om kortlopende trajecten buiten het voltijdse initiële onderwijs. De resterende cursussen worden aangeboden door werkgevers zelf of via branchegerichte opleiders. Deze spreiding laat zien dat private aanbieders de hoofdrol vervullen in het formeel leren van volwassenen, terwijl publieke instellingen vooralsnog een bescheidener aandeel hebben (Künn et al., 2024).

Analyses van de private markt voor LLO tonen de schaal en de diversiteit van het privaat georganiseerde aanbod in cursussen en trainingen (SEO, 2023). De opleidingsmarkt bestaat uit tienduizenden aanbieders, in grootte variërend van duizenden zzp'ers en kleine gespecialiseerde bureaus tot grotere commerciële opleiders met miljoenenomzetten. Een marktmonitor van SEO uit 2023 berekende dat bijna twee derde van de ondervraagde opleidingen tussen de één en vijf dagen duurt; een derde duurt slechts één dag. Slechts een klein deel van de opleidingen leidt tot een mbo- of hbo-diploma (ongeveer 20 procent); de meerderheid richt zich op niet-erkende certificering of specifieke beroepsvaardigheden, vaak afgestemd op de behoeften van werkgevers in sectoren zoals zorg, techniek en onderwijs. De geschatte gezamenlijke jaarlijkse omzet

⁷ NLQF register: <https://nlqf.nl/register?view=fronttable&id=9>

⁸ "Bij informeel leren is er, anders dan bij formeel en niet-formeel onderwijs, geen sprake van een geplande en geïnstitutionaliseerde leeractiviteit. Hieronder wordt alles verstaan wat iemand doelbewust op eigen initiatief leert zonder dat hiervoor speciaal iets wordt geregeld of georganiseerd. Dit kan zowel tijdens werktijd als daarbuiten plaatsvinden." Zie: <https://www.ocwincijfers.nl/documenten/publicaties/2018/05/22/definities>. NB: de vraag of informeel intentioneel (bedoeld leren) of niet-intentioneel (onbedoeld leren) is, laten we voor nu buiten beschouwing.

van deze sector bedroeg in deze monitor ruim 4 miljard euro (SEO, 2023). Het is belangrijk om te onderkennen dat het landschap van private LLO-aanbieders niet eenduidig of homogeen te typeren is. Juist door de grote variatie in schaal, aanbod, doelgroep en organisatievorm is er sprake van een dynamisch en gefragmenteerd privaat LLO-landschap.

Zelfstudie vormt een derde belangrijke leercontext. Ongeveer de helft van de werkenden doet hieraan, meestal buiten werktijd en op eigen initiatief. De aard van deze zelfstudie varieert van het bijhouden van vakliteratuur tot het volgen van online modules of video-instructies. Werkenden besteden gemiddeld zo'n zes uur per maand aan zelfstudie, waarbij zelfstandigen en mensen met tijdelijke contracten relatief het meest investeren in deze vorm van leren (Künn et al., 2024).

Wat betreft beleid en overheidssturing ligt LLO op velerlei borden, op nationaal, regionaal, sectoraal en gemeentelijk niveau. Hierbij kan gedacht worden aan de initiatieven van de ministeries van OCW, SZW, EZ, provinciale/regionale initiatieven rond Human Capital agenda's en economic boards, werkcentra, en op gemeentelijk niveau de educatieve agenda's. Daarnaast hebben economische sectoren hun eigen LLO-infrastructuur waarin O&O en A&O fondsen een grote rol spelen. Deze institutionele spreiding van verantwoordelijkheden weerspiegelt een bredere fragmentatie in het Nederlandse LLO-landschap. Deze fragmentatie manifesteert zich op ten minste drie niveaus: beleidsmatig, institutioneel en operationeel (Cedefop, 2019; TNO, 2022; WRR, 2020).

Ten eerste vertoont het huidige LLO-landschap tekenen van beleidsmatige fragmentatie. Verschillende ministeries hebben elk hun eigen doelstellingen, doelgroepen en financieringsmechanismen ten aanzien van LLO. Zo richt OCW zich primair op initieel onderwijs en volwasseneneducatie, terwijl SZW zich concentreert op LL)-beleid t.a.v. werkenden en op re-integratie en activering via de participatiewet. Hierdoor ontstaan parallelle beleidslijnen die elkaar niet versterken en soms zelfs tegenwerken (SER, 2021).

Ten tweede lijkt er sprake te zijn van institutionele fragmentatie. Er bestaan tal van programma's en instrumenten met overlappende doelstellingen maar zonder centrale regie of samenhang. Voorbeelden zijn het (beëindigde) STAP-budget, de SLIM-regeling, sectorale fondsen, werkcentra en de LLO-Katalysator. Hoewel elk initiatief zijn waarde heeft, ontbreekt een overkoepelende operationele structuur die deze instrumenten verbindt en voor burgers inzichtelijk maakt (SER, 2024a).

Ten slotte zijn er ook duidelijke tekenen van operationele fragmentatie in de uitvoeringspraktijk. De verantwoordelijkheid voor scholingskeuzes wordt in het beleid sterk bij het individu gelegd, maar in de praktijk blijken werkenden en werkzoekenden vaak niet over de middelen, kennis of ondersteuning te beschikken om die rol adequaat in te vullen. Zij ervaren het aanbod als versnipperd, ontoegankelijk of onvoldoende afgestemd op hun leerbehoeften. Met name laagopgeleiden en mensen in kwetsbare posities nemen minder vaak zelfstandig initiatief tot scholing. Zij hebben vaker beperkte toegang tot begeleiding, tijd of financiële ruimte, en kunnen moeilijk inschatten wat de opbrengst van leren voor hen zal zijn (Künn et al., 2018; Van Eldert et al., 2017). De keuzevrijheid die het huidige systeem veronderstelt, geldt in de praktijk niet voor iedereen. Daardoor ontstaan risico's op sociale ongelijkheid in toegang tot LLO.

De drie vormen van fragmentatie zijn niet op zichzelf staand, maar versterken elkaar. De onderliggende oorzaken liggen deels in de bestuurlijke inrichting en beleidspraktijk van het Nederlandse LLO-beleid. Veel initiatieven zijn projectmatig gefinancierd en tijdelijk van aard, waardoor structurele verankering uitblijft. Tegelijk hanteren betrokken partijen uiteenlopende verantwoordingsstructuren, datastandaarden en werkprocessen. De afwezigheid van een 'systeemeigenaar' of interdepartementale regie leidt ertoe dat beleidsaandacht zich vooral richt op deelproblemen of korte termijn-oplossingen. Fragmentatie is daarmee niet alleen een uitvoeringsvraagstuk, maar ook een gevolg van het ontbreken van integrale sturing en lange termijn-infrastructuur (Smulders et al., 2019; Van den Braak et al., 2022). De nu gaande hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur en de introductie van werkcentra, regionale beraden en contactscholen die aan deze beraden deelnemen, vormen een nieuw stelsel voor de publieke dienstverlening op de arbeidsmarkt.

Deze hervorming beoogt een betere samenwerking tussen gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen en sociale partners, met als doel om mensen sneller en duurzamer naar werk te begeleiden, regionale mismatches op de arbeidsmarkt te verkleinen en werkgevers te ondersteunen bij het vinden en ontwikkelen van geschikt personeel (Ministerie van SZW, 2024).

Europees gezien heeft Nederland een hoog aandeel volwassenen dat aan LLO doet. De Adult Education Survey (2022) laat zien dat 65,2 procent van de 25 tot 65-jarigen in het afgelopen jaar deel hebben genomen aan leren en ontwikkelen, tegenover een EU-gemiddelde van 46.6 procent (Eurostat, 2024). Het merendeel van deze deelnemers aan LLO (67 procent) volgt non-formeel onderwijs, binnen het formele onderwijs doet 63 procent dit niet-bekostigd (CBS, 2025b). Het feit dat het grootste deel van het non-formele buiten het bekostigde onderwijs en via niet-bekostigde routes verloopt benadrukt dat private aanbieders het veld domineren. Deze partijen leveren waardevol en praktijkgericht aanbod, maar opereren vanuit marktlogica: hun aanbod is rendabel waar vraag en koopkracht samenkomen. De participatiecijfers tonen dan ook niet de structurele onevenwichtigheden in het systeem: scholingstrajecten voor moeilijk bereikbare doelgroepen, of trajecten met een bredere maatschappelijke waarde dan alleen directe arbeidsmarktrelevantie, hebben een kleiner aandeel binnen het bestaande LLO-landschap (SCP, 2024b; Smulders et al., 2019). Ook geeft een aanzienlijk deel van de werkenden aan nooit een cursus te hebben gevolgd, en kansen op het gebied van informeel leren (leren door te doen, van collega's) worden onvoldoende benut (Van den Bergh et al., 2023).

1.2 Huidige wettelijke taak en bekostiging van publieke onderwijsinstellingen in relatie tot LLO

Publieke onderwijsinstellingen in het mbo, hbo en wo hebben op dit moment een wettelijke taak waarvoor zij bekostiging ontvangen. Deze opdracht richt zich primair op het verzorgen van formeel, diplomagericht onderwijs. Deelname aan dit onderwijs moet in principe leiden tot het behalen van een diploma.

LLO als onderdeel van de bestaande wettelijke taak

Alhoewel LLO niet expliciet is vastgelegd als aparte wettelijke taak, maakt het wel degelijk deel uit van de bestaande wettelijke taak van publieke onderwijsinstellingen. De wet sluit immers deelname van volwassenen en werkenden aan formele opleidingen niet uit; zij kunnen, mits zij voldoen aan de toelatingseisen, deelnemen aan bekostigd onderwijs. In die zin is de toegankelijkheid van het formele onderwijs voor alle burgers wettelijk verankerd (Vermeulen et al., 2024).

Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat deze formele ruimte niet automatisch leidt tot een volwaardige oriëntatie op leven lang ontwikkelen. Instellingen zijn niet wettelijk verplicht om hun onderwijs zo in te richten dat het aantrekkelijk is voor volwassenen; de huidige bekostigingssystematiek en accreditatiekaders richten zich immers primair op voltijds, diplomagericht onderwijs. Daardoor zijn de prikkels voor publieke onderwijsinstelling om voor flexibel en modulair aanbod te zorgen beperkt, zeker wanneer dit buiten de bekostigde taken valt en instellingen kostendekkende tarieven moeten hanteren. Dit maakt het minder vanzelfsprekend om zich te richten op het bedienen van volwassenen (Vermeulen et al., 2024).

Diplomagericht aanbod binnen de huidige wettelijke taak en bekostiging

Voor werkenden en werkzoekenden zijn er opleidingsvarianten beschikbaar binnen het formele onderwijs die goed aansluiten op hun behoeften. In het mbo is met name de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) bijzonder geschikt voor werkenden. In het hoger onderwijs (hbo en wo) gaat het met name om deeltijd- en duale opleidingen. Deelname aan deze varianten is in principe diplomagericht en valt onder de reguliere bekostiging.

De bekostiging van formeel onderwijs maakt géén onderscheid naar leeftijd of arbeidsmarktstatus. Iedereen, ongeacht levensfase of positie op de arbeidsmarkt, kan dus aanspraak maken op bekostigde deelname aan opleidingen in het mbo, hbo en WO, mits deze deelname diplomagericht is.

Wel is er een verschil in de mate waarin mensen aanspraak kunnen maken op bekostiging tussen het mbo enerzijds en het hbo en wo anderzijds:

- In het mbo geldt geen beperking in de bekostiging naar opleidingsniveau. Een tweede opleiding op hetzelfde of zelfs een lager niveau wordt bekostigd. Uitzondering hierop zijn (onderdelen van) opleidingen in de derde leerweg: deze worden niet bekostigd.
- In het hbo en wo geldt het zogenoemde 'één bachelor, één master'-principe. Een tweede opleiding op hetzelfde niveau komt in beginsel niet in aanmerking voor bekostiging. De student betaalt dan het (hogere) instellingscollegegeld in plaats van het wettelijk collegegeld.

Voor tweede opleidingen in de publieke tekortsectoren Zorg en Onderwijs is in het hbo en wo echter een uitzondering gemaakt: als de eerste opleiding niet gericht was op een van deze sectoren, kan via een subsidieregeling toch het wettelijk collegegeld worden toegepast voor de tweede studie.

Mogelijkheden buiten het diplomagerichte onderwijs

Het is in het mbo en ho ook mogelijk om losse onderdelen van opleidingen aan te bieden aan werkenden, bijvoorbeeld via de derde leerweg in het mbo (niet-diplomagericht) of via contractonderwijs in het hbo en WO. Deze vormen vallen echter buiten de wettelijke bekostigingsstructuur of onder het contractonderwijs in het hbo en WO, en worden dus niet gefinancierd door de overheid.

Box 2 Begripsbepaling wettelijke opdracht/ taak en referenties LLO in huidig wettelijke kaders

De WEB noch de WHW noemt specifiek het begrip wettelijke taak of wettelijke opdracht.⁹ De wettelijke taak onderscheidt zich van de wettelijke opdracht door de positiebepaling in de wet en de formulering. Zie in dit kader de WHW, art. 1.3 waarin in de eerste vier bepalingen wordt gesproken over 'zijn gericht op', terwijl het vijfde lid spreekt over 'de instellingen voor hoger onderwijs schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef'. Volgens de wetsgeschiedenis is hier sprake van een wettelijke opdracht aan de instellingen.¹⁰ De opdracht lijkt aldus meer toegespitst, en ingekleurd, dan de wettelijke taak die autonomie veronderstelt van de instelling (Vermeulen et al., 2024, p. 67).

Louw veronderstelt dat er in ieder geval een relatie is tussen de wettelijke taak en de bekostiging, en de bekostigingsgrondslag in de wet. "De wet concretiseert de wettelijke doelstellingen van de universiteiten en hogescholen in wettelijke taken d.w.z. taken die zij in elk geval moeten verrichten. Deze taken kunnen uiteraard uitsluitend aan de bekostigde instellingen worden opgelegd. Waar de overheid taken oplegt, zal zij de uitvoering van die taken moeten bekostigen" (Louw & E.M. Meijers Instituut, 2011, p. 41). De relatie tussen bekostiging en taak wordt overigens ook gelegd in de beleidsregel publiek-privaat (zie Sectie 5.3).

Wettelijke *opdrachten* voor instellingen zijn er in velerlei vorm; zo zijn er zorgplichten voor de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg (zie b.v. art. 1.3.6 WEB). In art. 1.3.5 WEB noemt nu als specifieke wettelijke taken voor de mbo-instellingen bij de uitvoering zorgen o.a. voor de toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen. LLO is daar nu geen onderdeel van. Art. 1.3 leden 1 en 3 WHW bevatten de wettelijke taken van de universiteiten en hogescholen. Ook deze leden bevatten nu geen expliciete wettelijke taak voor LLO (zij het dat de taakstelling in de WHW voor wat betreft de

⁹ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Art. 2.94 lid 1 WVO 220 dat spreekt over wettelijk opdracht om zorg te dragen voor de kwaliteit door het bevoegd gezag.

¹⁰ "Tijdens de mondelinge behandeling hebben wij een inhoudelijk debat gevoerd over de wettelijke opdracht voor instellingen om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen en de wijze waarop dit in het wetsvoorstel wordt uitgewerkt. Indien een instelling ernstige inbreuk maakt op deze opdracht kan de Minister van onderwijs maatregelen nemen" [Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 3, p. 25](#)

universiteiten niet limitatief geformuleerd is 'In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs'). Zie verder par. 1.4.3. voor een aantal bepalingen waarin wel geraakt wordt aan het vormgeven van onderwijs voor de doelgroep van leven lang ontwikkelen.

In dit rapport gebruiken we primair de term wettelijke taak (i.p.v. wettelijk opdracht). We zien een wettelijke taak direct gekoppeld aan bekostiging. De onderwijsinstelling is verplicht iets te doen ('moet') en ontvangt hiervoor bekostiging.

1.3 Gedeelde missie voor LLO

Zoals in de offerteaanvraag beschreven draagt LLO-beleid bij aan de volgende missie: *'We werken samen aan een lerend Nederland, waarin iedereen zich een leven lang kan ontwikkelen en bijdraagt aan een sterke arbeidsmarkt en maatschappij'*. Deze missie wordt breed gedeeld door zowel overheid als burgers (SCP, 2024b). LLO wordt daarbij als belangrijke (deel)oplossing gezien voor maatschappelijke opgaven met betrekking tot de arbeidsmarkt, waaronder o.a. personeelstekorten in sectoren zoals zorg en welzijn, maar ook vergrijzing, economische krimp, en transities op het gebied van klimaat, energie, digitalisering, en AI. Veel genoemde voordelen van LLO liggen op het gebied van carrièremogelijkheden/arbeidsmarktpositie (individueel), een goed opgeleide beroepsbevolking (samenleving), en toename van arbeidsproductiviteit en innovatie (economie). Hoewel de missie in abstracte zin breed gedragen wordt, ontbreekt volgens SCP (2024b) een door alle actoren *gedeeld toekomstbeeld*. Er is geen eenduidige visie op wat LLO precies behelst, welke vormen van volwasseneneducatie wenselijk zijn, en hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn over actoren. Deze onduidelijkheid belemmert stelselvorming en samenwerking (SCP, 2024b, p. 63).

De verschillende actoren in het LLO-landschap zien het belang in van het vanzelfsprekender maken van het LLO, zowel binnen als buiten de werkvloer. Dit reflecteert zich in een toename van het aantal initiatieven om LLO te promoten, met name in de vorm van regionale en sectorale publiek-private samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en opleiders. (Ministerie van SZW & Ministerie van OCW, 2023). Hierbij ligt de nadruk op de kansengelijkheid, redenerend vanuit de gedachte dat elke volwassene de kans en stimulans moet krijgen om zich te blijven ontwikkelen om te beschikken over cruciale skills in de veranderende arbeidsmarkt. Hierbij is het met name relevant om te kijken naar de groepen mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals ouderen, (langdurig) werklozen, lager opgeleiden en andere kwetsbaren. Ondanks dat deze groepen het meest gebaat zijn bij LLO, maken deze groepen nemen in de praktijk het minste gebruik van het LLO-aanbod (Panteia, 2019).

De verschillende actoren in het LLO-landschap geven daarentegen uiteenlopende invullingen aan deze missie en aan de rol van de overheid daarin. Sommige partijen, waaronder vertegenwoordigers van private opleiders, benadrukken dat voor het behalen van de publieke doelstellingen van LLO, zoals toegankelijkheid, wendbaarheid en maatschappelijke relevantie, niet noodzakelijkerwijs een uitbreiding van taken van publieke aanbieders nodig is, en dat instrumenten aan de vraagzijde zoals vraagfinanciering, leerrechten of fiscale stimulansen individuen en werkgevers prikkelen om te investeren in scholing. Andere partijen, met name binnen het publieke onderwijsdomein, zien juist publiek verankerde LLO-basis als noodzakelijke voorwaarde om samenhang, kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod te waarborgen.

Het deelnemen aan LLO kan niet alleen effect hebben op de verbetering van kennis en vaardigheden, maar kan ook bijdragen aan duurzame inzetbaarheid, inkomenszekerheid, economisch rendement, een bredere blik op werk en samenleving, en versterkt zelfvertrouwen (Ajzen, 1991; Panteia, 2019). Daarmee raakt LLO direct aan doelstellingen rond brede welvaart, naast het versterken van een veerkrachtige, inclusieve en wendbare (regionale) arbeidsmarkt. In een tijd van snelle technologische, economische en maatschappelijke veranderingen is het daarnaast essentieel dat iedereen zich kan blijven ontwikkelen en inzetbaar blijft gedurende de gehele loopbaan. LLO vormt in dat licht een structurele randvoorwaarde voor de toekomstbestendigheid van de arbeidsmarkt. Het is zowel een sociaal als economisch strategisch

instrument: het ondersteunt niet alleen persoonlijke en maatschappelijke weerbaarheid, maar maakt het ook mogelijk om economische kansen beter te benutten en het verdienvermogen en de concurrentiepositie van Nederland te versterken (Ministerie van OCW, 2025).

Ook de interviews die uitgevoerd zijn ten behoeve van dit onderzoek bevestigden deze bredere missie voor het LLO-beleid, maar met de kanttekening dat er meer nadruk kan worden gelegd op persoonlijke ontwikkeling (zelfontplooiing) en collectieve responsabiliteit en wendbaarheid ten aanzien van de snelle veranderingen in technologie, beroepen en maatschappelijke uitdagingen.

Op basis hiervan kan de missie van LLO-beleid licht worden geherformuleerd tot: Het beleid rond LLO heeft als missie om alle belanghebbenden, overheid, werkgevers, werknemers, individuen, onderwijs- en trainingsaanbieders, duurzaam te stimuleren en in staat te stellen hun rol en verantwoordelijkheid te nemen in het gezamenlijk ondersteunen van een samenleving waarin iedereen zich een leven lang kan ontwikkelen en wendbaar blijft in een sterk veranderende context. Deze missie draagt bij aan een veerkrachtige arbeidsmarkt en een toekomstbestendige maatschappij, en sluit aan op de driedelige beleidsdoelstelling van het LLO-beleid:

1. Versterken van de inzetbaarheid en participatie van het individu, zodat mensen duurzaam aan het werk kunnen blijven en regie kunnen nemen over hun loopbaan;
2. Voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt, met als doel het terugdringen en voorkomen van tekorten aan gekwalificeerd personeel;
3. Ondersteunen van brede transitieopgaven, waaronder het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het versterken van het verdienvermogen van Nederland.¹¹

¹¹ Zie ook de beleidsbrief LLO (Ministerie van SZW & Ministerie van OCW, 2022).

2. Achtergrond probleemanalyse: arbeidsproductiviteit, bestaanszekerheid en het belang van LLO

Om het belang van LLO en de maatschappelijke bijdrage van LLO goed te beoordelen, plaatsen we LLO in een bredere achtergrond van huidige maatschappelijke uitdagingen. We gaan in dit hoofdstuk in op arbeidsproductiviteit en bestaanszekerheid en de rol die LLO ten aanzien van beide thema's kan spelen.

2.1 Arbeidsproductiviteit en de rol van LLO

De arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland vertoont al geruime tijd een neerwaartse trend. Waar de jaarlijkse groei in de jaren negentig gemiddeld nog 1,5 procent bedroeg, is deze sinds 2010 gedaald tot circa 0,5 procent per jaar (Erken, 2024). Volgens het CBS daalde de arbeidsproductiviteit in 2024 met 0,2 procent, na een daling van 1,3 procent in 2023 (CBS, 2025a). De gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit bedroeg in het afgelopen decennium slechts 0,2 procent, vergeleken met 0,8 procent in het decennium daarvoor (Erken, 2024). Hoewel het niveau van arbeidsproductiviteit (gemeten in toegevoegde waarde per gewerkt uur) met circa 88 dollar per uur in 2022 nog steeds tot de hoogste in de OESO behoort (TNO Vector, 2024), ligt de groeisnelheid significant lager dan in landen als Zweden, Denemarken, Duitsland en de VS (Erken, 2024).

Er zijn meerdere verklaringen voor deze beperkte productiviteitsgroei. Een deel van de trage groei kan worden toegeschreven aan het 'arbeidsintensieve' karakter van de recente economische expansie in Nederland. Zo blijkt uit decompositie-analyses (Erken, 2024) dat van de gemiddelde bbp-groei tussen 2010 en 2022 (1,7 procent) voor ongeveer 1,2 procentpunt voortkwam uit een toename van het aantal gewerkte uren, en slechts voor 0,5 procentpunt uit productiviteitsgroei. Dit in contrast met buurlanden waar productiviteitsgroei een grotere bijdrage leverde aan economische ontwikkeling.

Naast institutionele factoren spelen ook structuurveranderingen een rol bij de stagnerende productiviteitsontwikkeling. Sinds het akkoord van Wassenaar (1982) is in Nederland ingezet op loonmatiging en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dit heeft geleid tot een sterke groei van de werkgelegenheid in laagproductieve sectoren zoals horeca, zorg en zakelijke dienstverlening (TNO Vector, 2024), en dus een relatieve afname van hoogproductieve industriële werkgelegenheid. Volgens Erken (2024) droeg deze verschuiving tussen 2010 en 2019 bij aan een daling van 0,4 procentpunt in de productiviteitsgroei.

Tegelijkertijd blijkt uit de sectoranalyses dat ook binnen sectoren de productiviteit stagneerde of daalde, met name in de financiële dienstverlening, telecommunicatie, chemie en zorg (Erken, 2024). Belangrijke oorzaken hiervoor zijn onder meer toegenomen regulering, lage investeringsdynamiek en het groeiende aandeel van zzp'ers, die gemiddeld lagere productiviteit laten zien dan werknemers in loondienst (Erken, 2024).

Een bijkomende belemmerende factor is het relatief lage aandeel van research en development-uitgaven in Nederland. In 2023 bedroegen de R&D-uitgaven slechts 2,18 procent van het bbp, fors onder de EU-doelstelling van 3 procent en ook onder het niveau van onder meer België en Denemarken (TNO Vector, 2024). Dit tekort aan investeringen in technologische vernieuwing heeft een remmend effect op de productiviteit, met name bij het mkb, dat bovendien vaak moeite heeft om nieuwe technologieën effectief te absorberen (Gaastra, 2025; TNO Vector, 2024). Daarbij blijft ook de adoptie van arbeidsbesparende (digitale) technologieën achter. Er zijn aanwijzingen dat door de lage loonkosten in bepaalde sectoren er te weinig prikkels bestaan voor investeringen in technologie. Hierdoor wordt het verdienpotentieel van

automatisering en kunstmatige intelligentie voor de bredere economie onvoldoende benut (TNO Vector, 2024).

De ‘absorptiecapaciteit’ van bedrijven speelt een cruciale rol in de vernieuwingsmogelijkheden van organisaties: het vermogen om technologische innovaties daadwerkelijk te benutten hangt in sterke mate af van het opleidingsniveau van medewerkers en de leerintensiteit van de organisatie (Mustafa & Lleshi, 2024). Juist in sectoren met een lage scholingsgraad en beperkte leercultuur blijkt het lastig om nieuwe technologieën effectief te implementeren. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat Nederland op dit punt achterblijft. De OECD (2024) wijst op het lage gebruik van non-formeel leren in het mkb en het beperkte bereik van laagopgeleiden. Volgens PwC (2024) besteden Nederlandse werknemers gemiddeld slechts 3 tot 5 procent van hun tijd aan leren en ontwikkelen, wat aanzienlijk minder is dan in landen als Duitsland of Denemarken.

Problematischer voor de ontwikkeling van de economie in het licht van snelle technologische is de lage mate van deelname aan cursussen die gericht zijn op digitale vaardigheden of voorbereiding op de AI-transitie: slechts 7 procent van de uit de deelnemers van de ROA LLO-enquête volgde in 2024 een dergelijke cursus. Slechts 1 procent van de deelnemers nam deel aan aanbod gerelateerd aan de energietransitie (Künn et al., 2024).

Arbeidsmarkt in transitie: automatisering en de grondstoffen- en energietransitie

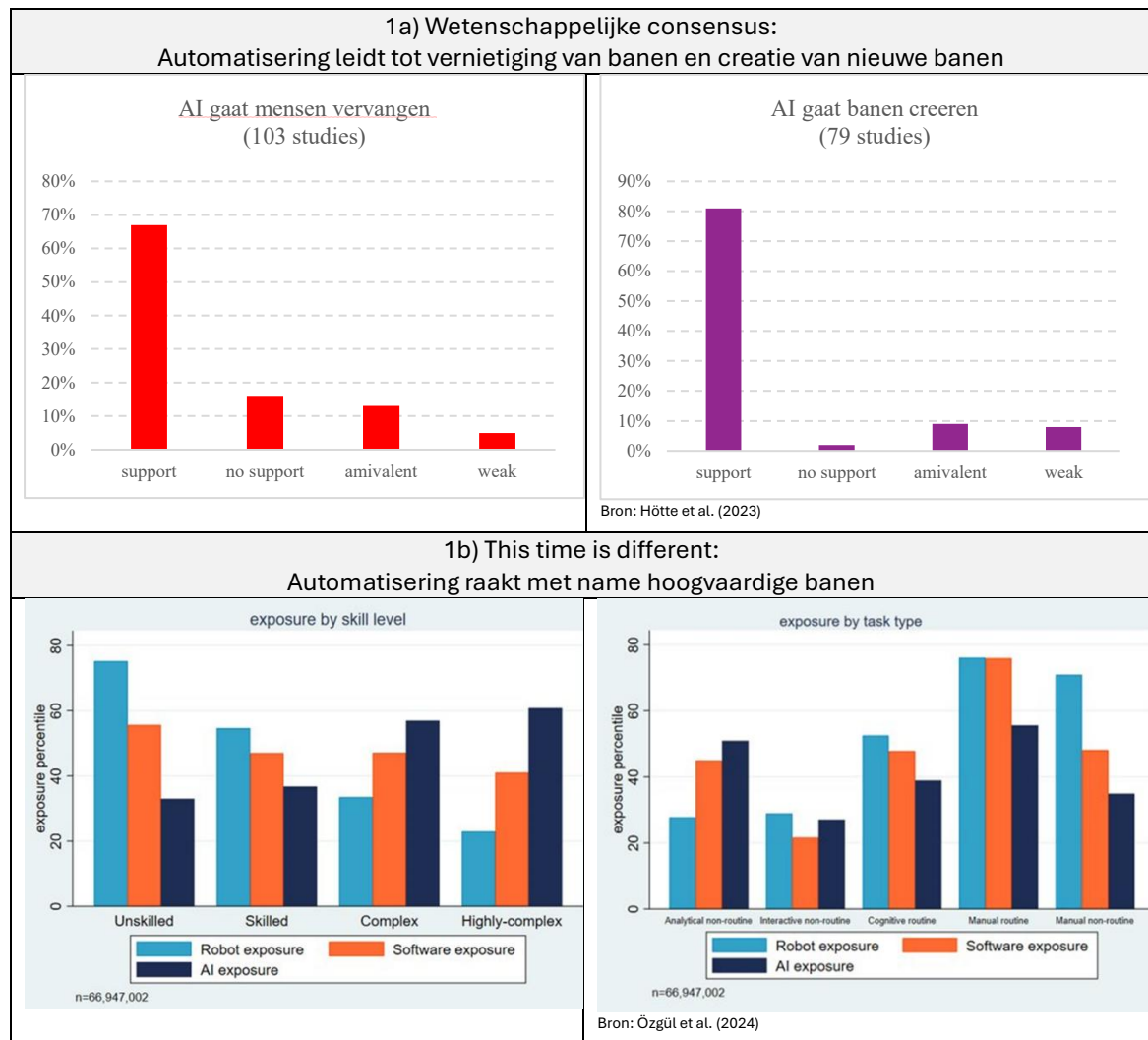
De arbeidsmarkt in Nederland bevindt zich in het midden van meerdere grootschalige transitie die de vraag naar vaardigheden fundamenteel veranderen. Twee van de meest ingrijpende ontwikkelingen zijn de impact van automatisering door kunstmatige intelligentie, en de veranderingen in de arbeidsmarkt door de grondstoffen- en energietransitie.

Automatisering door kunstmatige intelligentie verandert het takenpakket van beroepen, vernietigt beroepen, en schept nieuwe beroepen, waarvoor grotendeels andere vaardigheden nodig zijn (OECD, 2019; WEF, 2020). Dit kan op grote schaal gebeuren en snel gaan (Levels et al., 2019).

Figuur 1 bestaat uit deelfiguren, die gezamenlijk aannemelijk maken dat automatisering door kunstmatige intelligentie de vraag naar vaardigheden inderdaad ingrijpend en grootschalig zal veranderen. De bovenste twee figuren (Hötte et al., 2023) zijn gebaseerd op een systematische overzichtsstudie van de empirische literatuur naar de effecten van kunstmatige intelligentie op werk. Uit de figuren valt af te lezen dat er grote consensus bestaat in de wetenschappelijke literatuur dat kunstmatige intelligentie-banen zal vernietigen (links) en creëren (rechts). Als dit deels andere banen zijn, neemt de ondoelmatigheid op de arbeidsmarkt toe. Er bestaat brede consensus dat dit inderdaad zo zal zijn (zie bijvoorbeeld: Hötte et al, 2023, OECD, 2019; WEF, 2020). De twee onderste figuren laten op basis van een studie van patenten (Ozgul et al., 2024) zien dat kunstmatige intelligentie-applicaties hoogstwaarschijnlijk complexe (links) en sommige niet-routinematige (rechts) taken kunnen gaan uitvoeren, waardoor de skillsvraag in beroepen waarin deze taken veel voorkomen fundamenteel zal veranderen. Deze cijfers maken aannemelijk dat kunstmatige intelligentie een substantieel deel van de arbeidsmarkt zal raken, en een ander deel dan eerdere technologische revoluties.

Als arbeidsmarktparticipanten niet kunnen voldoen aan de veranderende vraag naar vaardigheden heeft dat twee mogelijke gevolgen. Ten eerste gaat dat ten koste van de potentiële productiviteitswinst van automatisering, waardoor het economische groeipotentieel niet wordt bereikt. Dit raakt met name bedrijven die qua productiviteit een middenpositie innemen (Gaastra, 2025). Ten tweede heeft dat als gevolg dat de vaardigheden van grotere groepen werknemers verouderd zijn, waardoor zij te maken kunnen krijgen met (frictie-)werkloosheid of inactiviteit.

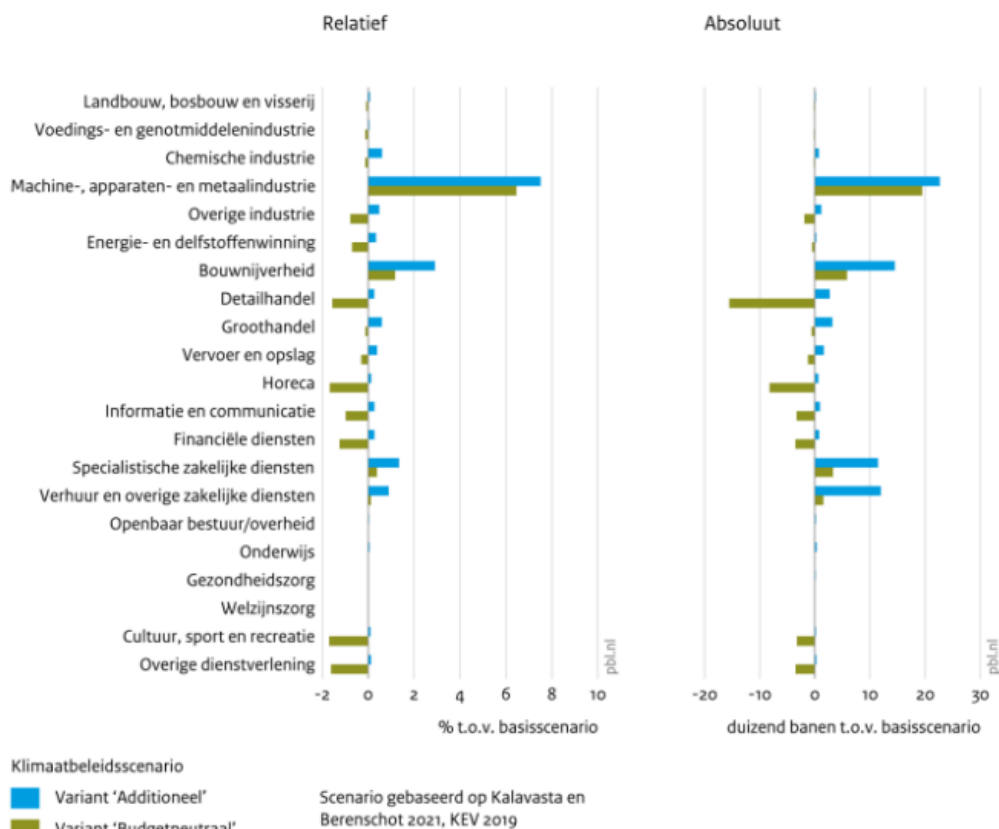
Figuur 1 Kunstmatige intelligentie vergroot ondoelmatigheden op de arbeidsmarkt



De grondstoffen- en energietransitie heeft eenzelfde effect. Om klimaatdoelstellingen te behalen moet de Nederlandse energiemix duurzaam vergroenen. Om dat te bewerkstelligen is een groot aantal beleidsmaatregelen afgekondigd. De overheid wil duurzaamheid bijvoorbeeld bevorderen door industriële processen op grote schaal te elektrificeren en huishoudens van alternatieve energiebronnen te voorzien. Deze beleidskeuzes veranderen de vraag naar vaardigheden. Figuur 2 is ontleend aan een scenariostudie die in kaart brengt hoe de energie- en grondstoffentransitie ingrijpt op de veranderende vraag naar vaardigheden. De figuur laat op basis van een voorspellend model zien dat de duurzaamheidstransitie leidt tot een sterk veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Het ontbreken van goed opgeleid personeel is een van de belangrijkste redenen dat de duurzaamheidsdoelstellingen niet gehaald worden (CPB, 2022; Hofkes, 2018; PBL & ROA, 2022).

Figuur 2 Duurzaamheidsbeleid leidt tot grotere ondoelmatigheden op de arbeidsmarkt

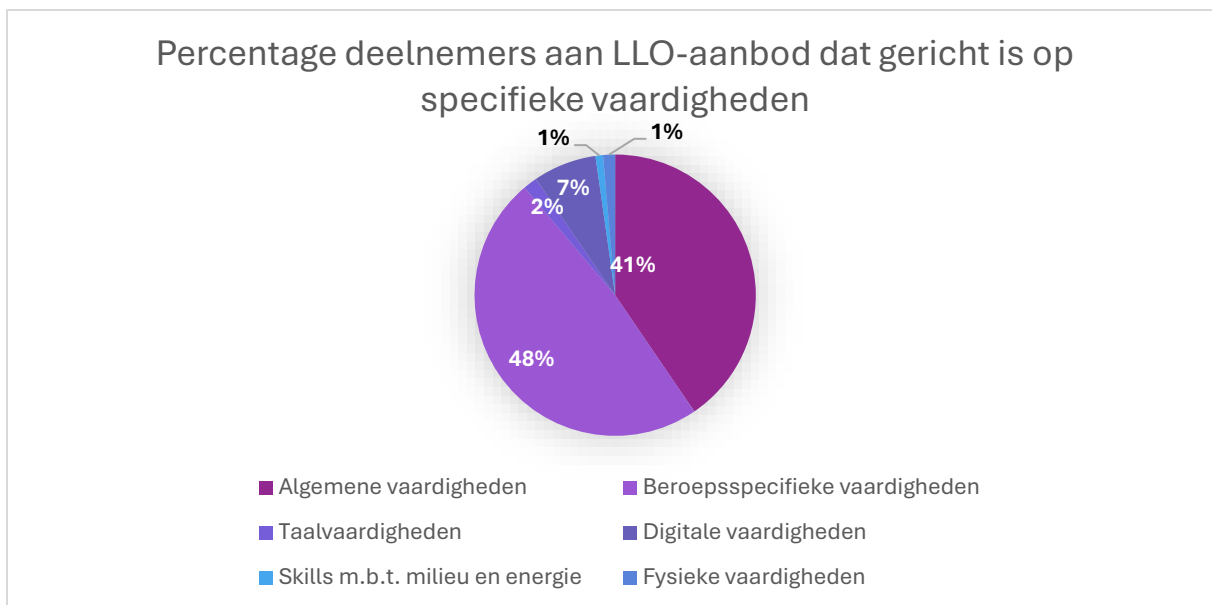
Verwachte verandering in vraag naar arbeidskrachten bij klimaatbeleidsscenario per sector, 2026



Bron: PBL en ROA (2022)

Ondanks het urgente karakter van deze transitie, blijkt de deelname aan leven lang ontwikkelen slechts in beperkte mate op deze veranderende vaardighedenvraag in te spelen. De literatuur wijst op knelpunten zoals een versnipperd scholingsaanbod, beperkte toegankelijkheid voor volwassenen met een afstand tot scholing, en een gebrek aan doorstroommogelijkheden tussen verschillende leerwegen (ECBO & Ockham IPS, 2023; SER, 2021). Figuur 3 illustreert dit met recente cijfers uit de ROA LLO-enquête: slechts 7 procent van de deelnemers aan non-formeel onderwijs volgde een cursus die primair gericht was op vaardigheden met betrekking tot digitale technologieën en automatisering. Voor de energie- en grondstoffentransitie ligt dit percentage nog lager: slechts 1 procent van de cursisten volgde een gerichte opleiding op dit vlak. Deze lage deelname betekent niet noodzakelijk dat er sprake is van een tekort aan aanbod, ook kunnen transitieonderwerpen geïntegreerd zitten in bredere cursussen.

Figuur 3 Deelname aan trainingen en cursussen, naar belangrijkste aangeleerde kennis en vaardigheden



Bron: ROA LLO Enquête (Künn et al., 2024)

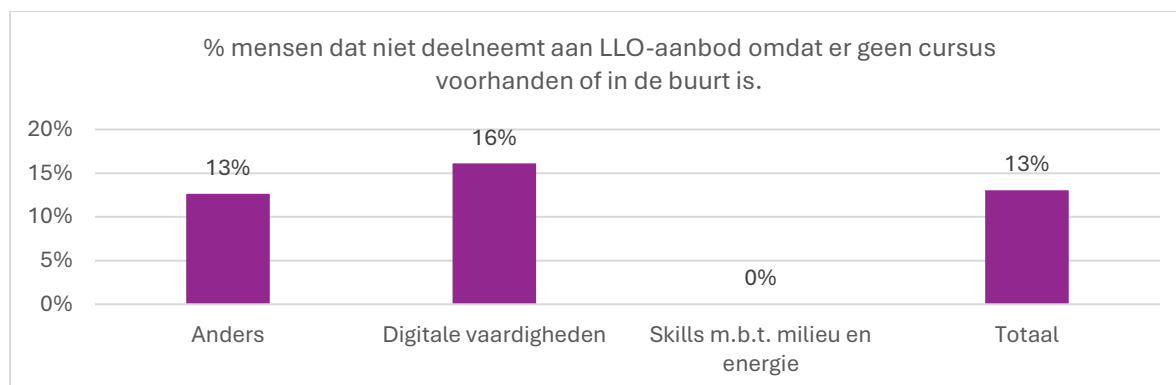
De relatief lage mate van deelname aan cursussen die expliciet voorbereiden op maatschappelijke transitie, zoals automatisering of de energietransitie, kan deels verklaard worden door het feit dat de maatschappelijke baten van her- en bijscholing niet of slechts beperkt worden verdisconteerd in de prijs van niet-bekostigd onderwijs. Hierdoor ontbreekt een sterke prikkel voor private aanbieders om gericht aanbod te ontwikkelen voor deze transitieopgaven. De baten van dergelijke scholing, zoals een wendbare arbeidsmarkt, hogere productiviteit en het behalen van klimaatdoelstellingen, vallen immers grotendeels buiten de individuele of bedrijfsrendementen en rechtvaardigen vanuit publiek perspectief mogelijk aanvullende sturing (zie o.a Smulders et al., 2019; WRR, 2020).

Een manier om te verkennen in hoeverre het huidige aanbod aansluit op de maatschappelijke transitiebehoeften, is door te kijken naar mismatches tussen vraag en aanbod. Figuur 4 laat zien welk deel van de mensen die voornemens waren een cursus te volgen ter voorbereiding op de AI- of energietransitie, dit uiteindelijk niet deden vanwege een gebrek aan beschikbaar aanbod. Voor 13 procent van alle respondenten die hun voornemen niet konden realiseren, was onvoldoende beschikbaarheid van geschikt aanbod de voornaamste reden. Dit aandeel ligt hoger (16 procent) onder degenen die zich wilden voorbereiden op automatisering. Voor de energie- en grondstoffentransitie lijkt beschikbaarheid echter minder een belemmering: in die groep speelde aanbodtekort geen doorslaggevende rol.

Figuur 5 schetst een vergelijkbaar beeld, maar focust op de ervaren toegankelijkheid onder deelnemers die wél gebruik hebben gemaakt van LLO. Gemiddeld geeft iets minder dan 8 procent van hen aan moeite te hebben gehad om de gewenste cursus of training te kunnen volgen. Onder deelnemers aan cursussen gericht op de automatiseringstransitie ligt dit aandeel hoger met 14 procent, onder deelnemers rond de energie- en grondstoffentransitie werden nauwelijks drempels bevonden. Dit suggereert dat vraagfactoren

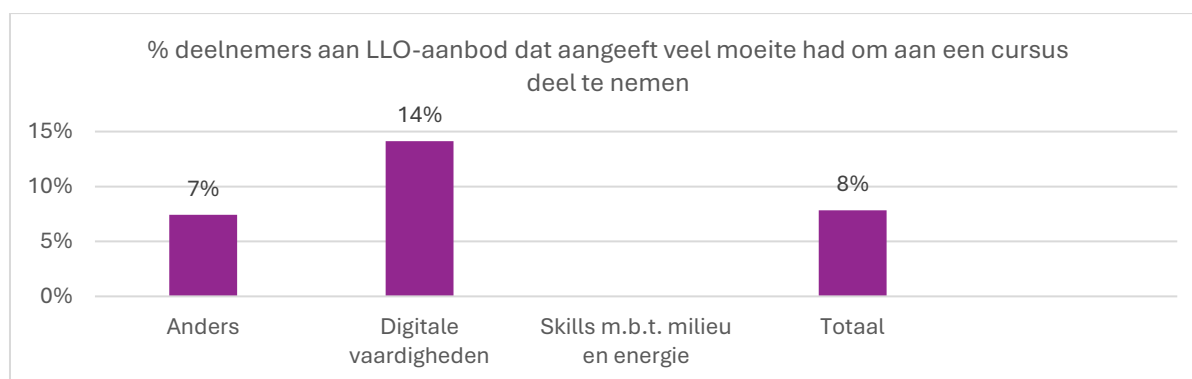
(tijd, kosten, motivatie) zwaarder wegen dan de beschikbaarheid van aanbod, met name bij digitalisering en automatisering.

Figuur 4 Vraag en aanbod van LLO-cursussen die voorbereiden op automatisering en energie- en grondstoffentransitie: geen cursus volgen vanwege te weinig aanbod



Bron: ROA LLO Enquête (Künn et al., 2024)

Figuur 5 Vraag en aanbod van LLO-cursussen die voorbereiden op automatisering en energie- en grondstoffentransitie: gevolgde cursus moeilijk toegankelijk



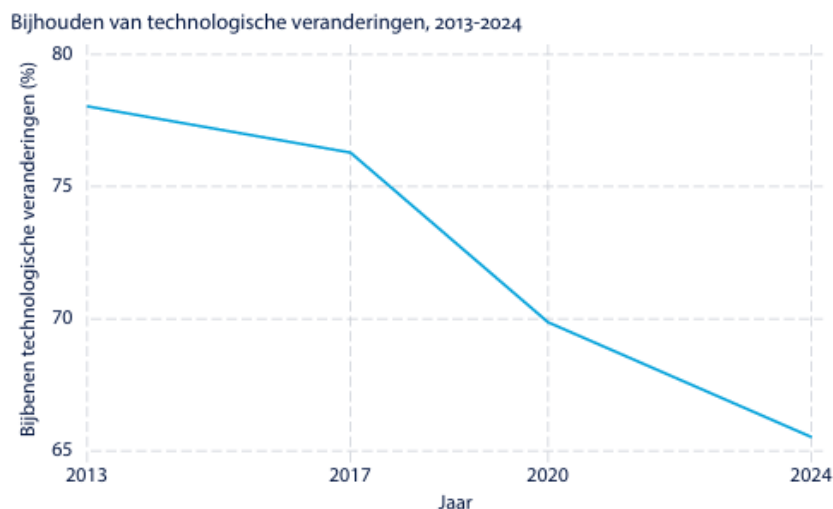
Bron: ROA LLO Enquête (Künn et al., 2024)

Een mogelijk onderschat mechanisme betreft het gewicht van opportuniteitskosten in tijden van grote transitie. Traditioneel wordt aangenomen dat het rendement op onderwijsinvesteringen afneemt naarmate iemand ouder is of al hoger opgeleid is. Maar in contexten van snelle technologische en maatschappelijke veranderingen kunnen de kosten van niet investeren in vaardigheden veel zwaarder wegen dan het afnemende marginale nut van scholing (Grip & Loo, 2002). Her-, om- en bijscholing kan in dat geval fungeren als buffer tegen structurele werkloosheid, toenemende skills mismatches en sociale ongelijkheid. Dit pleit voor een proactieve, publieke rol in het versterken van het niet-bekostigd onderwijsstelsel, met nadruk op transitiegerichte vaardigheden.

Cijfers uit de LLO-Enquête (Künn et al., 2024) bevestigen dat steeds meer werkenden moeite hebben om bij te blijven met technologische ontwikkelingen binnen hun huidige beroep. Figuur 5 laat een gestage afname zien in het aandeel werknemers dat aangeeft technologische veranderingen goed te kunnen volgen, een

trend die sinds 2013 onafgebroken aanhoudt. Dit wijst op een verslechterend aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking, wat een knelpunt vormt voor de productiviteitsgroei én voor een inclusieve transitie.

Figuur 6 Bijhouden van technologische veranderingen, 2013-2024



Bron: ROA LLO Enquête (Künn et al., 2024)

De discussie over productiviteit in Nederland en de transitie van de arbeidsmarkt roept niet alleen vragen op over verklaringen voor de huidige stagnatie, maar vooral ook over de vraag: hoe kan de productiviteitsgroei worden hersteld en duurzaam worden versterkt? In de literatuur komen meerdere aandachtspunten naar voren. Deze kunnen worden gegroepeerd rond drie thema's: sectorstructuur, technologische innovatie, en menselijk kapitaal.

Stimuleren van sectorstructuur met hoge productiviteitsdynamiek

Een belangrijke bevinding uit vergelijkende analyses is dat de sectorale verdeling van arbeid en kapitaal een sterke invloed heeft op de productiviteitsgroei op macroniveau. Nederland zag de afgelopen decennia een verschuiving van werkgelegenheid naar minder productieve sectoren, zoals de horeca, zorg en overige zakelijke dienstverlening, terwijl landen als Duitsland en Zweden werkgelegenheid wisten te concentreren in sectoren als machinebouw, ICT en specialistische zakelijke diensten (TNO Vector, 2024). In Denemarken groeide bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de farmaceutische industrie en groothandel, terwijl het aandeel in relatief laagproductieve overheidssectoren daalde (Erken, 2024). Zweden wist de negatieve impact van de groei in dienstensectoren te compenseren door een hoge productiviteit in sectoren als ICT en specialistische zakelijke diensten, die bovendien technologisch geavanceerder zijn dan hun Nederlandse tegenhangers. Voor Nederland impliceert dit dat een heroriëntatie op sectorstructuren met hogere productiviteitsdynamiek wenselijk is. Dit vereist gericht beleid om economische activiteiten te stimuleren in sectoren met hoge R&D-intensiteit en sterke internationale concurrentiepositie. Het is dan ook belangrijk om strategische keuzes hierin te maken ten aanzien van innovatiebeleid, fiscaliteit en arbeidsmobiliteit. Ook moet worden nagedacht over hoe lerend vermogen kan worden versterkt in sectoren waar de arbeidsvraag sterk groeit, maar waar de productiviteit relatief laag ligt, zoals de zorg en kinderopvang (Erken, 2024). Zonder zulk beleid blijft arbeidsmigratie of het aantrekken van schaars specialistisch talent uit het buitenland de dominante reactie op knelpunten, terwijl binnenlandse arbeidspotentie onbenut blijft.

Bevorderen van technologische en sociale innovatie

Innovatie is traditioneel een drijvende kracht achter productiviteitsgroei. Toch is er in Nederland sprake van afnemende R&D-rendementen en beperkte verspreiding van technologische vernieuwingen buiten de grote bedrijven (Erken, 2024). Vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb) loopt vaak achter in digitale transformatie,

onder andere vanwege beperkte middelen, kennis en vaardigheden (TNO Vector, 2024). Buitenlandse voorbeelden laten zien dat strategische investeringen in digitalisering en ondersteuning van bedrijven via ecosystemen effectief kunnen zijn. In Duitsland zijn regionale industriële clusters ('Mittelstand 4.0'-centra) ingericht die mkb-bedrijven ondersteunen met technologieadoptie en personeelsontwikkeling. In Finland en Zuid-Korea investeert de overheid grootschalig in publiek-private innovatiesamenwerkingen, met expliciete koppeling aan onderwijs en training. In Nederland kunnen regionale ecosystemen rond campussen, kennisinstellingen en vakcentra (zoals Techport of Brainport) vergelijkbare functies vervullen, mits ondersteund met stabiele financiering, gedeelde infrastructuur en een beleidsmatige langetermijnvisie. Daarnaast is het belangrijk om naast technologische ook sociale innovatie te bevorderen: nieuwe werkvormen, organisatievormen en leerpraktijken die bijdragen aan verandervermogen en werkplezier. Hiervoor is nauwe samenwerking nodig tussen werkgevers, opleiders, overheden en kennisinstellingen (Mustafa & Lleshi, 2024).

Investeren in menselijk kapitaal en LLO

De rol van menselijk kapitaal wordt steeds centraler in de productiviteitsagenda. Daarbij rijst terecht de vraag: levert LLO aantoonbaar een bijdrage aan productiviteit? Uit internationaal en nationaal onderzoek blijkt dat de relatie tussen LLO en arbeidsproductiviteit positief is, al kan deze variëren per sector, type opleiding en doelgroep.

Een groot aantal onderzoeken wijst erop dat Leven Lang Ontwikkelen (LLO) een belangrijke factor is in het versterken van de productiviteit van zowel werknemers als organisaties. Een grootschalige studie door Mustafa & Lleshi (2024) laat zien dat bedrijven die investeren in de continue ontwikkeling van hun personeel, gemiddeld hogere productiviteit, innovatiegraad en medewerkerstevredenheid rapporteren. Volgens onderzoek van Molnár et al. (2024) bevordert LLO niet alleen individuele prestaties, maar ook de productiviteit op organisatieniveau. Werknemers die regelmatig deelnemen aan bij- en nascholing tonen meer flexibiliteit, probleemoplossend vermogen en betrokkenheid, wat leidt tot minder verloop en hogere prestaties. Daarnaast speelt LLO een sleutelrol in de toepassing van innovaties binnen bedrijven. De zogenaamde 'absorptiecapaciteit' (het vermogen van organisaties om nieuwe kennis en technologie effectief in te zetten) hangt sterk samen met het opleidingsniveau en de leercultuur binnen organisaties (TNO Vector, 2024). PwC (2024) benadrukt dat met name informele en non-formele leerprocessen, zoals leren op de werkvloer en korte bijscholing, effectief zijn in het verhogen van productiviteit, vooral bij lager opgeleiden. Zij besteden echter gemiddeld slechts 3 tot 5 procent van hun tijd aan dit soort activiteiten. Zowel PwC als TNO benadrukken dat zonder continue scholing en ontwikkeling van werknemers, Nederland onvoldoende in staat zal zijn om nieuwe technologieën te adopteren en werkenden productief in te zetten (PwC, 2024; TNO Vector, 2024). LLO draagt bij aan het aanpassingsvermogen van werknemers aan nieuwe technologieën, versterkt probleemoplossend vermogen en vermindert fricties bij organisatorische veranderingen.

Hoewel LLO niet automatisch leidt tot hogere productiviteit, is het vooral een noodzakelijke voorwaarde om de vruchten van innovatie, sectorale dynamiek en digitale transformatie te kunnen plukken. Zonder goed opgeleide en lerende werknemers zullen investeringen in technologie of herstructurering van de economie onvoldoende effect sorteren. Een goed functionerende LLO-structuur is dan ook voorwaardelijk voor het bevorderen van technologische en sociale innovatie en het veranderen naar een sectorstructuur met hoge productiviteitsdynamiek.

2.2 Arbeidsmarktkrapte en de rol van LLO

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt anno 2025 gekenmerkt door een hoge mate van arbeidsmarktkrapte. Vacatures zijn in veel sectoren structureel moeilijk te vervullen, en de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel vormt steeds vaker een beperkende factor voor groei en innovatie. Deze krapte is geen tijdelijk

verschijnsel: door de demografische ontwikkeling daalt het aantal nieuwe instromers op de arbeidsmarkt, een trend die in de komende decennia alleen maar groter zal worden (UWV, 2024).

Doordat de beroepsbevolking krimpt, verandert bovendien de verhouding tussen actieven en niet-actieven (Smith et al., 2024). De gevolgen hiervan zijn tweezijdig. Enerzijds verkleint het aanbod van arbeid, doordat er simpelweg minder werkenden beschikbaar zijn. Anderzijds groeit de vraag naar arbeid juist in sectoren die door vergrijzing extra onder druk komen te staan, zoals zorg en welzijn. Hierdoor wordt de spanning op de arbeidsmarkt niet alleen groter in kwantitatieve zin, maar verschuift zij ook naar beroepen en sectoren die maatschappelijk van cruciaal belang zijn. Naast zorg en welzijn geldt dit voor onderwijs en defensie, maar ook voor productiviteitskritieke domeinen zoals techniek, ICT en de energietransitie (Bakens et al., 2023; TNO, 2024).

Voor LLO bestaat hierin een dubbele rol. Enerzijds kan het de productiviteit en inzetbaarheid van werkenden vergroten door voortdurende ontwikkeling van vaardigheden, waardoor de negatieve effecten van een krimpende beroepsbevolking gedeeltelijk worden gecompenseerd. Anderzijds maakt LLO het mogelijk om werkenden en werkzoekenden gericht te sturen naar die sectoren waar de tekorten maatschappelijk het meest nijpend zijn. Prognoses laten zien dat de zorg en kinderopvang richting 2034 kampen met tekorten van honderdduizenden werknemers, dat in het onderwijs de tekorten structureel oplopen, dat de defensieambities onvoldoende realiseerbaar zijn en dat de energietransitie tienduizenden extra technici en vakmensen vereist (Bakens et al., 2023). Doordat deze grote knelpunten parallel aan elkaar bestaan wordt het duidelijk dat niet alle sectoren tegelijk bediend kunnen worden en dat scherpe keuzes noodzakelijk zijn in welke economische activiteiten en beroepen prioriteit krijgen.¹² LLO heeft hierin een sleutelrol, als het instrument om die keuzes daadwerkelijk te ondersteunen via gerichte bij- en omscholing.

2.3 Bestaanszekerheid en de rol van LLO

Bestaanszekerheid is de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centraal begrip in het maatschappelijke en politieke debat. Waar de term aanvankelijk vooral werd opgevat als het hebben van voldoende inkomen, is er inmiddels consensus dat het begrip breder moet worden geïnterpreteerd. Het SCP definieert bestaanszekerheid als het beschikken over voldoende financiële middelen én andere hulpbronnen zoals een sociaal netwerk, een goede gezondheid, digitale vaardigheden en opleidingskwalificaties (SCP, 2024a). Voor ruim één miljoen Nederlanders schiet het inkomen tekort om volwaardig mee te doen in de samenleving, terwijl een op de zes mensen ook op andere fronten, zoals gezondheid of netwerk, kwetsbaar is (SCP, 2024a). Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van Movisie dat armoede en bestaansonzekerheid niet louter financiële kwesties zijn, maar voortkomen uit een gebrek aan verschillende vormen van kapitaal: economisch, sociaal, cultureel en mentaal (Movisie, 2023).

Onderzoek van het Centraal Planbureau laat zien dat de risico's op baanverlies en langdurige werkloosheid zeer ongelijk verdeeld zijn. Vrouwen, ouderen, praktisch opgeleiden en mensen met minder financieel kapitaal zijn oververtegenwoordigd in de groep met hoge risico's (Hekkelman et al., 2025). Deze risico-ongelijkheid tast niet alleen de bestaanszekerheid aan, maar beperkt ook de mogelijkheden tot sociaaleconomische participatie. Deze constatering benadrukt het belang van beleid dat niet alleen reactief vangnetten biedt, maar ook proactief werkt aan het vergroten van veerkracht. LLO is daarbij een cruciale hefboom.

LLO biedt mensen de kans om hun vaardigheden, kennis en inzetbaarheid duurzaam te versterken. Dit is van belang om arbeidsmarktrisico's te verkleinen, economische zelfstandigheid te bevorderen en sociale participatie te vergroten. Een goed functionerend LLO-ecosysteem kan bijdragen aan:

¹² Analyse gebaseerd op interne verkenning 'maatschappelijk relevante kraptesectoren' van het Interdepartementaal krapteam van de Rijksoverheid, op basis van analyses van 'arbeidsmarkt naar opleiding en beroep' van het ROA.

- **Risicovermindering op werkloosheid:** door (om)scholing blijven mensen inzetbaar bij technologische of economische veranderingen.
- **Bevordering van zelfredzaamheid:** LLO helpt mensen regie te nemen over hun loopbaan en leven, ook als hun werkomstandigheden veranderen.
- **Toegang tot zinvoller werk:** werkenden kunnen zich ontwikkelen richting functies met meer stabiliteit en maatschappelijke waarde.

Het SCP pleit daarom voor een socialezekerheidsstelsel dat niet alleen fungeert als vangnet, maar ook een springplank biedt. Dat betekent investeren in hulpbronnen zoals opleidingsmogelijkheden, en het wegnemen van drempels om te leren (SCP, 2024a).

Toch is het huidige bereik van LLO beperkt en zijn er structurele barrières: mensen met een lagere sociaaleconomische status nemen aantoonbaar minder deel aan LLO, ondanks de potentieel grotere baten (OECD, 2021; SCP, 2023). Belemmeringen liggen onder meer in financiële drempels, een gebrek aan vertrouwen in eigen leervermogen, negatieve eerdere leerervaringen, en het ontbreken van maatwerk of stimulerende leeromgevingen (SCP, 2024b). Volgens de Commissie sociaal minimum (2023) is toegang tot LLO voor groepen in kwetsbare posities geen luxe, maar een randvoorwaarde voor structurele bestaanszekerheid.

Daarnaast zijn veel bestaande interventies te generiek van aard, waardoor zij de groepen met de grootste leerbehoefte onvoldoende bereiken. Een deel van deze problematiek lijkt samen te hangen met een tekort aan informatie: kennis over het beschikbare en toegankelijke aanbod bereikt niet altijd de mensen die er het meest bij gebaat zouden zijn. Er is dan ook een gerichte aanpak nodig, bijvoorbeeld waarbij scholing wordt gecombineerd met armoedebestrijding, schuldhulpverlening of kinderopvang, om de deelname aan LLO te verhogen (Panteia, 2020; SCP, 2023). Versterking van LLO is daarmee essentieel voor het borgen van bestaanszekerheid in brede zin. Het draagt bij aan individuele veerkracht en arbeidsmarktkansen én voorkomt maatschappelijke kosten van langdurige werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting.

2.4 Conclusie

Nederland kent een sterk ontwikkeld en veelzijdig landschap van LLO, dat Europees tot de koplopers behoort. Het biedt een breed scala aan leertrajecten, formeel, non-formeel en informeel, en kent een rijke diversiteit aan aanbieders. De deelname aan LLO is hoog, met een substantiële rol voor private opleiders en informeel leren op de werkvloer. Ook wordt LLO breed gedragen in beleid en praktijk als middel om mensen duurzaam inzetbaar te houden en de samenleving wendbaar te maken. Tegelijkertijd schiet het huidige LLO-stelsel tekort in het bieden van effectieve en inclusieve middelen als antwoord op de urgente maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Mede door een gebrek aan urgentie bij (mkb) bedrijven en helder zicht op de benodigde vaardigheden voor de toekomst, blijft de deelname aan LLO dat expliciet inspeelt op de veranderende vaardighedenvraag achter bij de snelheid van de transitie. Dit hangt samen met de aansluiting tussen het bestaande aanbod en de veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Dit geldt niet alleen in het licht van de stagnerende productiviteitsgroei en de ongelijkheid in bestaanszekerheid, maar ook tegen de achtergrond van structurele arbeidsmarktkrapte die door demografische ontwikkelingen verder zal toenemen. Juist in sectoren die maatschappelijk cruciaal zijn, zoals zorg, onderwijs en de energietransitie, wordt de urgentie van gerichte (om)scholing steeds groter. Ook worden met name werkenden in kwetsbare posities onvoldoende bereikt of toegerust voor omscholing of bijscholing. Er is bewijs voor structurele barrières in het huidige systeem: financiële drempels, gebrek aan leervertrouwen, institutionele versnippering, en een te eenzijdige nadruk op individuele verantwoordelijkheid. Het stelsel is daarmee momenteel onvoldoende in staat om adaptief, gericht en inclusief te opereren. Hierdoor wordt niet alleen het potentieel van LLO als economische hefboom onderbenut, maar blijven ook sociale doelstellingen zoals bestaanszekerheid, gelijkere kansen en participatie buiten bereik. In de volgende

hoofdstukken gaan we in op waarom LLO onvoldoende antwoord biedt aan de maatschappelijke uitdagingen.

3. Knelpunten LLO-landschap

De centrale vraag in dit hoofdstuk is in hoeverre het huidige LLO-landschap in staat is om de beoogde missie daadwerkelijk te realiseren en daarmee effectief bij te dragen aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het versterken van bestaanszekerheid, het terugdringen van skills-tekorten en het ondersteunen van de ingrijpende transities op de arbeidsmarkt. Op basis van een uitgebreide beleidsanalyse en de interviews komen we tot een lijst met knelpunten die het bereiken van de LLO-missie in de weg staan. De knelpunten zijn geclusterd naar knelpunten voor LLO in relatie tot de arbeidsmarkt en het bereiken groepen in kwetsbare posities.

3.1 Knelpunten voor LLO in relatie tot de arbeidsmarkt

Nederland kent een goed functionerende, volwassen private scholingsmarkt. In de private scholingsmarkt houden vraag en aanbod elkaar via een marktmechanisme van concurrentie in evenwicht. Binnen de context van de private markt worden eventuele knelpunten en gebrekkige kwaliteit van aanbod door marktmechanismen vanzelf opgelost (SEO, 2023). Dit neemt echter niet weg dat de private scholingsmarkt in zijn huidige vorm niet in staat is om alle maatschappelijke en economische uitdagingen rond arbeidsproductiviteit en bestaanszekerheid, waarin LLO een rol kan spelen, volledig op te lossen. Mede door de structurele krapte op de arbeidsmarkt, versterkt door demografische ontwikkelingen is er bovendien een groeiende noodzaak van effectief LLO. In die zin is er primair sprake van transitiefalen: het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van LLO schiet tekort wanneer het gaat om het ondersteunen van de grote transities in de arbeidsmarkt en maatschappij. In sommige opzichten is er daarnaast ook sprake van klassiek marktfalen (zie box 3) Dit heeft vooral te maken met twee structurele mechanismen:

Ten eerste creëert (her- en bij)scholing brede maatschappelijke baten die niet in de prijs van opleidingen zijn verdisconteerd (Locatelli, 2018; Musgrave, 1939; Samuelson, 1954). Door bijvoorbeeld de energietransitie en de opkomst van kunstmatige intelligentie verandert de vraag naar vaardigheden sterk en snel; goed georganiseerde (her- en bij)scholing maakt het mogelijk om de economische vruchten te plukken van deze transities en om negatieve sociale gevolgen (zoals werkloosheid) te beperken. Deze baten komen echter niet (volledig) bij de individuele deelnemer of werkgever terecht, maar leveren ook publieke meerwaarde op. Omdat zulke gunstige “externe effecten” niet worden meegenomen in het prijsmechanisme, kan deze waarde niet worden meegenomen in het bekostigen van het LLO-landschap en ontstaat er een onderinvestering in niet-bekostigd onderwijs (Menashy, 2009; UNESCO, 2015).

Ten tweede bestaan er informatieproblemen in LLO: in tijden van snelle veranderingen kan het onduidelijk zijn welke kennis en vaardigheden exact nodig zijn voor de “arbeidsmarkt van morgen” (Locatelli, 2018; van der Werfhorst et al., 2015). Hierdoor hebben potentiële deelnemers én opleiders imperfecte informatie over wat relevant en bruikbaar is. Dit geldt in het bijzonder voor praktisch opgeleiden en groepen met lagere leerervaringen, die moeilijker in staat zijn om investeringsbeslissingen te nemen en daardoor disproportioneel risico lopen bij transitiefalen. Ook ontbreekt bij LLO-aanbieders vaak inzicht in de maatschappelijke noodzaak om arbeid en talent te heroriënteren naar cruciale sectoren zoals zorg en onderwijs, omdat dit zonder publieke sturing moeilijk zichtbaar wordt. Zonder overheidsingrijpen kan dit leiden tot ondoelmatigheden, bijvoorbeeld doordat aanbieders zich niet gestimuleerd voelen om écht arbeidsmarktrelevante opleidingen te ontwikkelen. Ook treedt er averse selectie op: werkgevers die opleidingen financieren, kunnen vooraf niet altijd beoordelen of het aanbod kwalitatief en relevant genoeg is, waardoor goede opleiders mogelijk wegblijven en minder relevante opleidingen de markt domineren (SEO, 2022).

De kwalificatie van een situatie als 'marktfalen' of 'transitiefalen' vereist zorgvuldige onderbouwing. Beleidsinterventies die beogen in te grijpen in bestaande marktverhoudingen dienen proportioneel, tijdelijk en doelgericht te zijn, om onevenredige marktbeïnvloeding te voorkomen. Structureel overheidsingrijpen in

het LLO-aanbod is alleen gerechtvaardigd waar sprake is van aantoonbare en niet anderszins oplosbare knelpunten, bijvoorbeeld voor groepen in kwetsbare posities of sectoren waar het aanbod duurzaam tekortschiet. Tegelijkertijd is een marktfalen of transitiefalen van het LLO-stelsel niet alleen een abstract economisch probleem; het manifesteert zich in zeer concrete tekortkomingen in beleid en praktijk. Verschillende knelpunten maken duidelijk dat het huidige stelsel werkenden en werkgevers onvoldoende ondersteunt in hun inspanningen om wendbaar en toekomstgericht te blijven.

Box 3 Beschrijving marktfalen en transitiefalen

- **Marktfalen** betekent dat de vrije markt er niet in slaagt om goederen en diensten op een efficiënte manier te verdelen. Dit kan leiden tot overproductie of onderproductie van bepaalde goederen. In het geval van LLO kan dit gaan om vaardigheden, kennis, competenties en kwalificaties (met en zonder civiel effect). Ook kan het betekenen dat bepaalde groepen in de samenleving niet de bij- en omscholingskansen ontvangen die ze nodig hebben. Marktfalen kan optreden door verschillende oorzaken, zoals externe effecten (positief en negatief, bijvoorbeeld productiviteitsstijging, spillover-effecten binnen een organisatie en ‘free-rider problematiek’¹³), asymmetrische informatie (onbekendheid met scholings- of financieringsmogelijkheden), monopolie- of oligopolievorming, en publieke goederen (Mankiw, 2012; Parkin et al., 2014).
- **Transitiefalen** (Bolhuis, 2023) binnen de context van LLO verwijst naar het falen van markten om actoren efficiënt te coördineren naar een nieuwe situatie waarin voortdurend leren en ontwikkelen vanzelfsprekend moeten zijn om te kunnen omgaan met zich ontwikkelende (technologische, ecologische en demografische) transities. De marktmechanismen zijn niet voldoende om de gewenste transitie naar een cultuur van LLO te voltooien. Dit komt doordat dergelijke transities vaak opzettelijk tot herverdeling van voordelen leiden, waarbij sommige actoren slechter af zijn, wat tot weerstand leidt (Sallee, 2022). In de context van LLO is het prijsmechanisme beperkt, omdat dit vooral gericht is op directe kosten en baten, terwijl de structurele en culturele veranderingen die nodig zijn voor een succesvolle transitie veel complexer zijn. Zo kunnen er onder andere problemen ontstaan door complexiteit¹⁴, onzekerheid¹⁵, en onenigheid¹⁶. Als gevolg hiervan is het voor de markt moeilijk om deze transitie zelfstandig tot stand te brengen, waardoor de noodzakelijke verschuiving van arbeid naar maatschappelijke relevante sectoren onvoldoende tot stand komt.

LLO kan bijdragen aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit (zie sectie 2.1) en een goed functionerende arbeidsmarkt waarin individuen en bedrijven in staat worden gesteld toekomstgericht zich te ontwikkelen en te innoveren. Analyses van beleid laten zien dat LLO op dit moment te weinig steun biedt om arbeidsmarktparticipanten voor te bereiden op maatschappelijke transities, mede doordat het geremd wordt door informatieproblemen op zowel de vraag- als aanbodkant. Daarnaast zijn er aanhoudende knelpunten op de arbeidsmarkt, wat ertoe leidt dat het ontbreken van goed opgeleid personeel als een van de belangrijkste redenen aangemerkt is dat de duurzaamheidsdoelstellingen niet gehaald worden (CPB, 2022; Hofkes, 2018; PBL & ROA, 2022). De volgende knelpunten staan deze bijdrage in de weg (op basis van beleidsanalyses en interviews).

Ontbreken van een sterke leercultuur, HR-capaciteit voor LLO en onvoldoende toekomstgerichte vraagarticulatie: In veel organisaties ontbreekt een sterke leercultuur, waardoor continu leren en ontwikkelen niet vanzelfsprekend zijn (Maslowski, 2019). Werknemers ervaren vaak dat leren als een verplichting wordt gezien in plaats van als een intrinsieke motivatie (SCP, 2024b). Onderzoek wijst erop dat de bereidheid om te leren samenhangt met eerdere positieve ervaringen met leren, de mate van autonomie

¹³ Hierbij profiteren sommige partijen van de inspanningen of investeringen van anderen zonder daar zelf aan bij te dragen. In het geval van LLO ontstaat deze problematiek als een bedrijf niet investeert in scholing, maar toch voordeel haalt uit de inspanningen van andere bedrijven die wel investeren in opleiding. Dit kan leiden tot onderinvestering in scholing op sectorniveau.

¹⁴ De veranderingen die nodig zijn om een cultuur van leven lang ontwikkelen te stimuleren, zijn afhankelijk van vele verschillende factoren, zoals technologische innovaties, arbeidsmarktbehoeften en individuele leermotivaties.

¹⁵ Werkgevers en werknemers weten vaak niet welke vaardigheden in de toekomst belangrijk zullen zijn, wat het moeilijk maakt om in de juiste opleidingen te investeren.

¹⁶ Verschillende belanghebbenden, zoals werkgevers, werknemers en opleidingsinstituten, hebben vaak uiteenlopende belangen en prioriteiten, wat coördinatie bemoeilijkt.

op het werk en de ervaren steun van leidinggevers (Künn et al., 2018). In veel sectoren ontbreekt echter zo'n ondersteunende context, zeker bij lager opgeleiden en flexwerkers wordt relatief weinig geïnvesteerd (Grijpstra et al., 2019). Ook binnen organisaties ontbreekt het soms aan een stimulerende omgeving. Veel werknemers worden niet beloond voor het aanleren van nieuwe technologische vaardigheden, en er worden weinig HR-tools ingezet om werknemers te stimuleren zich voor te bereiden op technologische ontwikkelingen (Jansen et al., 2021). Daarnaast heeft een groot deel van de mkb-ondernemingen, maar ook samenwerkingsverbanden, die een aanvraag hebben ingediend bij de SLIM-regeling ten tijde van de aanvraag een negatief oordeel over diverse aspecten van de leercultuur binnen hun organisatie (of deelnemende mkb-ondernemingen in hun samenwerkingsverband) en met name op het gebied van passend leer- en ontwikkelaanbod, participatie in LLO-activiteiten en de mate van kennisdeling tussen medewerkers (Buiskool et al., 2021). Bij werkgevers en HR-afdelingen is daarom een verandering nodig om een sterke leercultuur te creëren en open te staan voor werknemers die nog niet aan alle eisen voldoen (SER, 2021). Uit de eindevaluatie van de SLIM regeling blijkt echter dat de SLIM bijdrage een positieve impuls heeft geven aan verschillende aspecten van de leercultuur van mkb-onderneming en binnen de ondersteunde samenwerkingsverbanden (Van der Toorn et al., 2025).

Dit tekort wordt versterkt door de beperkte HR-capaciteit binnen bedrijven. Daardoor blijven structurele ontwikkelingsgesprekken en coaching vaak achterwege, wat de groei van individuele competenties belemmert. Ook ontbreekt het aan een toekomstgerichte vraagarticulatie, waardoor bedrijven moeite hebben de vaardigheden te identificeren en te formuleren die nodig zijn voor komende transitie. Hiermee hangt samen dat werkgevers vaak kortetermijnbeslissingen nemen over de inzet van zij-instromers in leerbanen. Begeleiding en inwerktijd vragen immers om voorbereiding en capaciteit binnen de organisatie, en niet elke werkgever is daar klaar voor. Een sterke leercultuur kan daarom niet alleen de ontwikkeling van huidig personeel stimuleren, maar ook bijdragen aan een grotere instroom van mensen die nu nog geen werk hebben. Investeren in vaardigheden zijn cruciaal om nieuwe technologieën en maatschappelijke transitie – zoals digitalisering, kunstmatige intelligentie en de energietransitie – productief te benutten. Wanneer scholing echter te versnipperd en tijdelijk blijft, wordt het moeilijk om het menselijk kapitaal duurzaam op peil te houden. Zowel de Productiviteitsagenda van het kabinet (Ministerie van Economische Zaken, 2025) als het Draghi-rapport (2024, p.264) onderstrepen dat landen die structureel investeren in leren en ontwikkelen hun productiviteit en concurrentievermogen versterken, terwijl landen die dit nalaten economisch terrein verliezen. Daarmee is de huidige achterstand in leercultuur en systematiek niet alleen een sociaal knelpunt, maar ook een strategisch economisch risico voor de Nederlandse welvaart.

LLO is te veel aanbod gedreven en te weinig gericht op maatwerk: Het LLO-systeem is door een gebrek aan regie momenteel sterk aanbodgestuurd. Hierdoor ontstaat in de praktijk onvoldoende aandacht voor maatwerk dat past bij de individuele leerbehoeften van werkenden en de toekomstige competenties die werkgevers nodig hebben (Grijpstra et al., 2019). Scholingsinitiatieven in het publieke domein richten zich vaak op generieke cursussen die primair inspelen op de actuele functie-eisen, maar bieden weinig flexibiliteit om te anticiperen op de veranderende eisen van de arbeidsmarkt. De starre regelingen, standaard curricula, vaste startmomenten van cursussen, en beperkt modulair aanbod binnen publieke onderwijsinstellingen belemmeren de ontwikkeling van op maat gemaakte leertrajecten, waardoor de aansluiting met de specifieke wensen van werknemers en de noden van werkgevers tekortschiet. Dit resulteert erin dat veel werkenden en mkb-werkgevers zich wenden tot private aanbieders, die sneller en doelgerichter inspelen op hun leervragen (Kans et al., 2019). Vanwege marktlogica kan hierdoor echter niet voor de volledige vraag aan gericht LLO-aanbod beleid worden ontwikkeld zonder ondersteuning, waardoor voor groepen die hierdoor getroffen worden (minder rendabele niches en LLO-aanbod voor kwetsbare doelgroepen) ontwikkelingskansen onbenut blijven. **Te weinig kaders voor civiel effect van LLO en kaders voor intersectorale mobiliteit:** Certificaten en kwalificaties behaald via non-formele LLO-trajecten missen vaak een uniforme, formele status, waardoor de waarde van de verworven competenties onduidelijk blijft voor werkgevers en werknemers. Dit gebrek aan duidelijke erkenning beïnvloedt de mogelijkheid om op

basis van verworven kennis en vaardigheden te schakelen tussen verschillende sectoren. Tegelijkertijd ontbreken gestandaardiseerde kaders die de overdraagbaarheid van deze competenties tussen branches faciliteren, zoals beoogt in een skills-gerichte arbeidsmarkt. Sectorale verschillen in certificeringssystemen en de variatie in de wijze waarop leerresultaten worden gevalideerd, dragen bij aan een gefragmenteerd beeld van de civiele impact van LLO. Hierdoor ontstaat een situatie waarin zowel de waardering van de resultaten van informele en non-formele leerprocessen als de intersectorale mobiliteit beperkt is, hetgeen de transparantie en de effectiviteit van het huidige LLO-systeem verder ondermijnt (SER, 2024b; Smulders et al., 2019).

3.2 Knelpunten voor sociale inclusie en het bereiken van doelgroepen in kwetsbare (arbeidsmarkt)situatie

LLO, met name gericht op basisvaardigheden en zelfredzaamheid, kan veel betekenen voor het verbeteren van de sociale positie en de arbeidsmarktpositie van doelgroepen in een kwetsbare positie. Daarbij draagt LLO bij aan het vergroten van bestaanszekerheid (zie sectie 2.2). Echter, nog altijd worden deze groepen onvoldoende bereikt (Buisman et al., 2024; ECBO & Ockham IPS, 2023). Ondanks diverse stimuleringsmaatregelen (zoals STAP (beëindigd), regionale initiatieven) verbetert dit beeld nauwelijks. Mensen en bedrijven die al positief tegenover leren staan, maken er gebruik van, terwijl de ‘moeilijk bereikbare’ doelgroep ongezien blijft. Juist bij de mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie blijft deelname aan LLO laag (Künn et al., 2024; Panteia, 2019). Een specifiek casus waar de markt onvoldoende in staat is om een scholingsprobleem op te lossen betreft het verhogen van het basisvaardigheden niveau. Volgens de laatste PIAAC-resultaten zijn er 1,8 miljoen laaggeletterden in Nederland, die in het dagelijks leven problemen ondervinden met lezen en/of schrijven, 3 miljoen mensen hebben moeite met lezen, schrijven, en/of rekenen en missen ook digitale vaardigheden (Buisman et al., 2024). Bovendien lijkt er een veelvoud aan belemmeringen te spelen waardoor LLO ontoereikend is (Bakens et al., 2023; Künn et al., 2024; Panteia, 2019; SCP, 2024b; SEO, 2024; SER, 2023b). Deze belemmeringen spelen onder andere op het niveau van individuele burgers, publieke en private opleiders, werkgevers, en sociale partners en overheidsinstanties. De volgende knelpunten staan in de weg (op basis van beleidsanalyse en interviews).

Onvoldoende maatwerk en toegankelijkheid: doelgroepen in een kwetsbare positie (gerelateerd aan verschillende domeinen, waaronder sociaal, economisch en gezondheid), zoals herstarters en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, hebben vaak een zeer specifieke ondersteuning nodig die niet binnen de reguliere opleidingen past. Zij ervaren dat het aanbod van LLO niet aansluit op hun unieke situatie. Zo hebben zij vaak extra ondersteuning nodig, bijvoorbeeld in de vorm van taalcursussen (NT2) of begeleiding bij het inhalen van achterstanden (NT1), om daadwerkelijk mee te kunnen komen. Het huidige systeem is vooral gericht op standaardtrajecten en het inhalen en wegwerken van achterstanden basisvaardigheden en veel minder gericht op de combinatie met het leren van beroepsvaardigheden en sluit daardoor niet goed aan op de individuele leerbehoeften van deze groepen. Deze tekortkoming zorgt ervoor dat mensen die op basis van hun achtergrond of eerdere ervaringen minder vertrouwd zijn met het onderwijsaanbod, structureel minder kans krijgen om zich verder te ontwikkelen en zo hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren (Van Kesteren et al., 2022).

Financiële drempels en inkomensverlies: Financiering vormt een cruciale barrière voor deelname aan LLO voor groepen in kwetsbare posities. Veel mensen met een laag inkomen zijn terughoudend om scholingskosten via leningen te financieren, omdat zij het risico lopen in financiële problemen te komen (Baarsma & Theeuwes, 2010). De noodzaak om vooraf kosten te betalen, in combinatie met het feit dat omscholing vaak gepaard gaat met een tijdelijk inkomensverlies, ontmoedigt deze doelgroep aanzienlijk. Ook al bestaan er initiatieven zoals vouchers en regionale ontwikkelingsfondsen, de financieringsstructuur blijkt versnipperd en ontoereikend (Buiskool et al., 2021). Hierdoor worden mensen met beperkte financiële middelen niet op systematische en duurzame wijze, met structurele middelen, gestimuleerd om te

investeren in hun eigen ontwikkeling, ondanks de potentieel grote maatschappelijke en individuele baten die hiermee gepaard gaan (Jansen et al., 2021).

Marktgerichte exclusie en structurele organisatorische beperkingen: De huidige opzet van LLO kenmerkt zich door een sterke marktgerichte focus, waarbij private aanbieders zich door de huidige bekostigingsstructuur met name richten op doelgroepen waarvoor het mogelijk is om financieel rendabel onderwijs te ontwikkelen en uit te voeren. Het aanbod richt zich daarom meer op doelgroepen die financieel aantrekkelijk zijn en hoge participatie garanderen. Deze benadering leidt ertoe dat groepen in een kwetsbare positie, waaronder laagopgeleiden, flexwerkers en mensen met tijdelijke contracten, niet altijd goed in beeld blijven omdat voor hen meer investeringen nodig zijn hen te bereiken, maatwerk te leveren en ze de begeleiding te bieden die nodig is om resultaat te bereiken, hetgeen zich vertaalt in lagere participatiecijfers voor LLO voor deze groepen. Bovendien zijn er structurele organisatorische beperkingen binnen publieke onderwijsinstellingen. Structurele organisatorische beperkingen, starre curricula en een gebrek aan flexibiliteit (met name richting basisvaardigheden en mbo-opleidingen) maken het lastig om maatwerktrajecten (voorschakeltrajecten) te ontwikkelen die daadwerkelijk inspelen op de individuele noden van deze groepen (Grijpstra et al., 2019). Het erkennen van eerder opgedane competenties verloopt traag en niet-uniform, waardoor onzekerheid ontstaat over wie de scholingskosten dient te dragen (Buiskool et al., 2021).

Versnipperde overheidsaanpak en gebrek aan coördinatie: De verantwoordelijkheid voor basisvaardigheden, scholing en re-integratie ligt verspreid over meerdere ministeries, regelingen en uitvoeringsorganisaties, wat leidt tot een gefragmenteerde aanpak (SZW, OCW & EZ, 2022; Thunnissen, 2021). Deze versnippering vormt een extra obstakel voor groepen in een kwetsbare positie, die vaak al moeite hebben met het navigeren door complexe bureaucratische systemen. Vooral mensen met lage basisvaardigheden, beperkte digitale geletterdheid of een zwak sociaal netwerk weten vaak niet waar zij terecht kunnen voor passende ondersteuning (Broek et al., 2023; OECD, 2021). Hierdoor ontstaat het risico dat juist zij, die het meeste baat hebben bij gerichte leer- en ontwikkeltrajecten, tussen wal en schip vallen.

De uiteenlopende procedures, toegangseisen en doelstellingen van verschillende LLO-regelingen maken het bovendien lastig om een integraal en duurzaam ontwikkeltraject te organiseren. In de praktijk ontbreekt het nog aan heldere aanspreekpunten en regionale regie, waardoor samenwerking tussen publieke opleiders, werkgevers, gemeenten en uitvoeringsinstanties onvoldoende van de grond komt (Mbo Raad, 2024). Ook is de doorverwijzing naar passend aanbod beperkt, wat ten koste gaat van samenhang en continuïteit. Deze bestuurlijke fragmentatie belemmert niet alleen de toegankelijkheid van LLO, maar ondermijnt ook het vertrouwen in het stelsel bij juist die doelgroepen die extra ondersteuning nodig hebben. Goede stappen worden gezet om hiervoor oplossingen te bieden, met name de gaande hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur biedt aanknopingspunten om regionale regie en afstemming te versterken.

3.3 Beleving van knelpunten in het LLO-landschap

Een belangrijk uitgangspunt van het LLO-beleid is dat het bijdraagt aan het voorbereiden op brede maatschappelijke transities, zoals digitalisering, automatisering en de energie- en grondstoffentransitie. In het kader van deze verkenning is een enquête uitgevoerd onder 39 publiek bekostigde en 59 private onderwijsinstellingen om inzicht te krijgen in de mate waarin deze instellingen zich toespitsen op deze transitie. De resultaten van de enquête onder publieke en private onderwijsinstellingen laten zien dat de instellingen dit potentieel erkennen, maar ook dat de mate waarin het aanbod hierop daadwerkelijk voorbereidt sterk varieert. De bevindingen bevestigen daarmee de gesignaleerde structurele knelpunten in het stelsel, waaronder beperkte gerichtheid op toekomstgerichte vaardigheden en gebrekkige toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen.

Mate van transitiegerichtheid van het aanbod

Respondenten is gevraagd welk deel van hun LLO-aanbod expliciet gericht is op het voorbereiden op maatschappelijke transitie, zoals digitalisering, automatisering en de energie- en grondstoffentransitie. Daaruit blijkt een grote spreiding: bij sommige instellingen is nauwelijks sprake van transitiegericht aanbod, terwijl andere instellingen aangeven dat meer dan driekwart van hun LLO-portefeuille hierop is gericht.

De verschillen tussen bekostigde instellingen zijn relatief klein, al zijn er opvallende uitschieters door de aard van verschillende onderwijsinstellingen. De mediaan voor het transitiegerichte deel van de omzet bij mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten tussen de 20 procent en 30 procent. Ook het aantal studenten en scholieren dat transitiegericht aanbod volgt ligt tussen de 20 en 30 procent, met ook hier uitschieters onder de technische universiteiten. Dit wijst op een zekere consistentie in het aandeel transitiegericht aanbod binnen de bekostigde sector, hoewel tussen individuele instellingen sterk uiteenlopende verschillen bestaan. Technische universiteiten scoren aanmerkelijk hoger dan andere universiteiten in zowel de termen van transitiegericht aanbod als van deelnameaandeel (beiden 80 procent). Ook binnen de groep hogescholen zijn duidelijke verschillen zichtbaar, die deels te verklaren zijn door de aanwezigheid van kunsthogescholen met een ander profiel en zwaartepunt.

Opvallend is dat het transitiegerichte aandeel aanzienlijk groter wordt wanneer het aanbod wordt gefinancierd door werkgevers. In dat geval is bij alle typen bekostigde instellingen het mediane aandeel transitiegericht aanbod substantieel hoger: tussen de 40 procent en 47,5 procent van de omzet, en tussen de 35 procent en 45 procent van de deelnemers. Dit benadrukt dat de financieringsstructuur sterk bepalend is voor de mate van transitiegerichtheid, meer dan het publieke of private karakter op zichzelf. Tegelijkertijd is deze verhoogde responsiviteit afhankelijk van externe bekostiging, en daarmee niet structureel geborgd in het reguliere LLO-aanbod van de instellingen zelf.

Bij private onderwijsinstellingen is er veel meer spreiding in de mate van transitiegericht onderwijs in vergelijking met publieke instellingen, zo zijn er instellingen die nauwelijks transitiegericht aanbod bieden en anderen waarbij dit een substantieel deel van de portefeuille vormt. In het totaalbeeld valt op dat private instellingen relatief vaker een groter aandeel deelnemers onderwijs volgt dat zich richt op maatschappelijke transitie (gemiddeld rond de 40 procent, terwijl dit bij publieke instellingen rond de 20 procent ligt). Wanneer echter wordt ingezoomd op het door werkgevers gefinancierde aanbod is te zien dat dit patroon zich omdraait: gemiddeld 25 procent van de deelnemers bij private aanbieders is transitiegericht tegen circa 40 procent bij publieke aanbieders. Ook is de spreiding veel groter, wat wijst op een meer uitgesproken marktsegmentatie waarbij sommige private aanbieders zich nadrukkelijk positioneren in transitiegerichte niches, terwijl anderen deze segmenten juist mijden.

Zowel publieke als private instellingen beschikken over aanbod dat expliciet voorbereidt op maatschappelijke transitie. Over het algemeen blijkt dat private aanbieders gemiddeld een groter aandeel deelnemers hebben die gebruik maken van het transitiegerichte aanbod. Wanneer alleen gekeken wordt naar het aandeel van de markt waarbij werkgevers echter direct meefinancieren keert dit beeld echter om. In dat geval hebben de publieke aanbieders gemiddeld een groter aandeel deelnemers hebben die gebruik maken van het transitiegerichte aanbod, en draaien zij gemiddeld ook meer omzet. Dit lijkt erop te wijzen dat publieke instellingen bij directe afstemming met het werkveld beter in staat zijn hun aanbod te richten op de vaardigheden die voor transitie nodig zijn. Concluderend hangt de mate van transitiegerichtheid minder af van het publieke of private karakter van de aanbieder, maar vooral van de manier waarop het aanbod wordt gefinancierd.

Typen transitieopgaven in het aanbod

Respondenten is gevraagd om voorbeelden te geven van hun LLO-aanbod dat gericht is op transitie. Bij publieke aanbieders wordt de klimaattransitie (breed opgevat, dus inclusief energie-, stikstof-, en grondstoffen-transitie) daarbij het vaakst genoemd (44 procent). De digitale transitie (AI, automatisering, digitalisering) komt ook veel terug (36 procent), net als de demografische transitie (en de daaruit

voortvloeiende arbeidsmarktkrapte en toegenomen zorgvraag¹⁷) (41 procent). Een aantal hogescholen en universiteiten (30 procent ¹⁸) heeft daarnaast ook meer generiek LLO-transitieaanbod, zoals ‘duurzaam leiderschap’, ‘toekomst van organisaties’, en ‘regionale transitie’. Bij mbo-instellingen komt dit niet terug in de genoemde voorbeelden.

In het private domein ligt de nadruk sterker op digitalisering (25 procent). De energie- en demografische transitie een stuk minder (19 procent en 12 procent respectievelijk).¹⁹ Zo’n 10 procent van de private partijen benoemt dat ze ook meer generiek transitie-aanbod hebben, waarbij de focus op leiderschap ligt. Opvallend is dat een klein aantal respondenten (8 procent) responsiviteit richting het werkveld ziet als transitiegericht opleiden. Dit kan suggereren dat de maatschappelijke dimensie van transitie niet vanzelfsprekend wordt geïntegreerd in de aanbodontwikkeling.

Belang van maatschappelijke baten

Aan instellingen is gevraagd in hoeverre bij hen arbeidsmarktoverwegingen en andere maatschappelijke baten een rol spelen bij het ontwikkelen van het LLO-aanbod. In de enquête komen geen significante verschillen naar boven tussen verschillende aanbieders wat dit betreft, gemiddeld genomen ziet elk soort instelling dit als belangrijk (zie Tabel 1). Opvallend is dat bij de toelichting private partijen alleen verwijzen naar arbeidsmarktoverwegingen, terwijl bij publieke partijen ook regionale uitdagingen en hun impliciete publieke taak terugkomen als relevant.

Tabel 1 Mate waarin arbeidsmarktoverwegingen en andere maatschappelijke baten een rol spelen in het ontwikkelen van LLO-aanbod (schaal van 1-5).

Type instelling	N	Belang arbeidsmarktoverwegingen (schaal van 1-5)
Mbo-instelling (roc, beroepscollege)	19	4.21
Hogeschool	15	4.33
Universiteit	5	4.00
Private onderwijsinstelling	37	4.22
Opleidings- of trainingsbureau	15	4.13

Bereik van specifieke doelgroepen

De mate waarin LLO een maatschappelijke rol vervult wordt niet alleen bepaald door het aanbod, maar ook door de mate waarin bepaalde doelgroepen bereikt worden. Respondenten zijn ten slotte daarom gevraagd een inschatting te maken van het percentage LLO-deelnemers dat een laag niveau van basisvaardigheden heeft, en het percentage LLO-deelnemers met een ondersteuningsbehoefte (de bevindingen worden getoond in Tabel 2). Bij universiteiten en hogescholen zijn er bijna geen mensen uit de LLO-doelgroep met lage basisvaardigheden. *An sich* verbaast dat niet, gezien de relatie tussen opleidingsniveau en basisvaardigheden.²⁰ Interessant is dat private onderwijsinstellingen ongeveer evenveel deelnemers met lage basisvaardigheden aan zich weten te binden als mbo-instellingen.

Wanneer we kijken naar het percentage deelnemers met een ondersteuningsbehoefte, dan valt op dat zowel hogescholen als universiteiten weer laag scoren. Er is geen reden om aan te nemen dat een

¹⁷ Bij zorg gaat het ook om de inzet van zorgtechnologie om de toenemende vraag op te kunnen vangen.

¹⁸ 30 procent van de hogescholen en universiteiten.

¹⁹ Deze percentages zijn fors lager dan bij de publieke instellingen. Dit is grotendeels te verklaren door het feit dat publieke instellingen brede opleiders zijn, terwijl private aanbieders vaak smaller opleiden (bijvoorbeeld alleen binnen het zorgdomein; dan is er vanzelfsprekend geen energietransitie-aanbod).

²⁰ Zie de uitkomsten van PIAAC 2023. <https://piaacondoerzoek.nl/resultaten-piaac-2023/>

ondersteuningsbehoefte gerelateerd is aan opleidingsniveau. De implicatie lijkt te zijn dat het LLO-aanbod van hogescholen en universiteiten minder toegankelijk is voor mensen met een ondersteuningsbehoefte.

Tabel 2 Aandeel van de LLO-deelnemers met een laag niveau van basisvaardigheden of een ondersteuningsbehoefte, per instellingstype.

Type instelling	N	% Laag niveau basisvaardigheden	% Ondersteuningsbehoefte
Mbo-instelling (roc, beroepscollege)	19	25.89	11.84
Hogeschool	14	2.86	8.50
Universiteit	5	2.00	5.00
Private onderwijsinstelling	37	23.84	19.62
Opleidings- of trainingsbureau	15	15.67	9.33

Conclusies op basis van de enquête

De enquête-uitkomsten bevestigen de eerder geschetste knelpunten in het LLO-stelsel: er bestaat een potentieel om bij te dragen aan maatschappelijke transities, maar dit potentieel wordt slechts ten dele benut. De mate van transitiegerichtheid is sterk afhankelijk van externe (werkgevers)financiering en niet systematisch geborgd. Daarnaast zijn er duidelijke verschillen in bereik van specifieke doelgroepen, waarbij vooral het hoger onderwijs weinig inclusieve werking vertoont. De bevindingen benadrukken het belang van gerichte publieke regie en structurele stimulering om het LLO-aanbod toekomstbestendiger en inclusiever te maken.

3.4 Conclusie

Het huidige landschap voor LLO slaagt er onvoldoende in om de beoogde missie van het beleid te realiseren: bijdragen aan een sterke arbeidsmarkt en een inclusieve samenleving waarin iedereen zich een leven lang kan ontwikkelen. De drie centrale doelstellingen van het LLO-beleid, (1) het versterken van de inzetbaarheid van individuen, (2) het voorzien in arbeidsmarktbehoeften en (3) het ondersteunen van brede transities en het verhogen van arbeidsproductiviteit, worden structureel onvoldoende gerealiseerd.

Ten aanzien van de arbeidsmarkt en arbeidsproductiviteit zijn serieuze knelpunten zichtbaar. De productiviteitsgroei in Nederland stagneert al geruime tijd en LLO wordt in theorie gezien als hefboom om dit tij te keren. De private scholingsmarkt is weliswaar volwassen, maar onvoldoende toegerust om zonder aanvullende prikkels proactief in te spelen op de disruptieve veranderingen die de arbeidsmarkt kenmerken, zoals digitalisering, verduurzaming en technologische innovatie, op een manier die volledig aansluit bij de bredere doelen van LLO. Mismatch tussen scholingsaanbod en toekomstige vaardigheidsvragen, beperkte leerculturen in het mkb en een gebrek aan strategisch HR-beleid maken dat het stelsel in zijn geheel zijn potentieel onvoldoende waarmaakt (OECD, 2024; PWC, 2024; TNO Vector, 2024).

Ook op het vlak van sociale inclusie en bestaanszekerheid wordt de ambitie onvoldoende waargemaakt. Groepen in kwetsbare posities, waaronder praktisch opgeleiden, ouderen, herintreders, mensen met tijdelijke contracten en mensen met lage basisvaardigheden, worden relatief slecht bereikt. Juist zij ervaren belemmeringen zoals financiële drempels, gebrekkige toegankelijkheid, onduidelijke erkenning van leerresultaten en een gefragmenteerde overheidsaanpak. Hierdoor slaagt het huidige stelsel er niet in om LLO effectief in te zetten als instrument voor het versterken van veerkracht, loopbaanzekerheid en participatie (Cedefop, 2021; MBO Raad, 2023 OECD, 2021, SCP, 2024).

De rondgang onder onderwijsinstellingen bevestigt dat er binnen het huidige stelsel zowel bereidheid als capaciteit aanwezig is om beter in te spelen op maatschappelijke en economische opgaven. Tegelijkertijd maken de uitkomsten duidelijk dat dit potentieel onvoldoende wordt benut zonder gerichte aansturing, structurele randvoorwaarden en expliciete beleidskeuzes.

Daarmee benadrukken de bevindingen uit de praktijk de centrale conclusie van dit hoofdstuk: dat het huidige LLO-landschap, zonder samenhangende beleidsinterventie, tekortschiet in het realiseren van zijn publieke missie. Zonder gerichte en samenhangende interventies, zowel aan de aanbodzijde (erkenning, flexibiliteit, kwaliteit) als aan de vraagzijde (bereik, ondersteuning, toegankelijkheid), dreigt de structurele belofte van LLO onbenut te blijven.

4. Probleemanalyse LLO-infrastructuur en oplossingsrichtingen

Waar in het vorige hoofdstuk de nadruk lag op de bijdrage van LLO aan de sterke arbeidsmarkt en de sociale inclusie, richt dit hoofdstuk zich op de achterliggende oorzaken in de infrastructuur van het huidige LLO-stelsel. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke structurele, organisatorische en culturele belemmeringen in het huidige stelsel ervoor zorgen dat LLO onvoldoende functioneert als instrument voor economische wendbaarheid en sociale rechtvaardigheid. Deze analyse is noodzakelijk om scherp te krijgen welke structurele problemen in het huidige stelsel een effectieve publieke opdracht voor LLO momenteel in de weg staan. Zonder inzicht in deze belemmeringen is het niet mogelijk om goed te beoordelen of, en op welke manier, een wettelijke taak LLO effectiever kan maken.

Deze analyse dient twee doelen. Ten eerste kan het hoofdstuk bijdragen als een diagnose-instrument, ten tweede vormt zij een beoordelingskader voor mogelijke overheidsinterventies, waaronder een wettelijke taak voor LLO. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de vraag welke belemmeringen in de infrastructuur met wetgeving aangepakt kunnen worden. Daarmee vormt dit hoofdstuk de brug naar hoofdstuk 6, waarin beleidsopties uitgewerkt worden aan de hand van juridische kaders, buitenlandse voorbeelden en de conceptualisering van LLO als publiek goed, in termen van of deze oorzaken voor knelpunten kunnen wegnemen.

4.1 Achterliggende infrastructurele oorzaken voor knelpunten

Het landschap van LLO in Nederland bestaat uit een groot aantal betrokken partijen: de overheid, onderwijsinstellingen (zoals mbo, hbo en universiteiten), private opleiders, werkgevers, werknemers en sociale partners (zie Sectie 1.1). Deze actoren leveren ieder op hun eigen manier een bijdrage aan het geheel. Ondanks vele beleidsinitiatieven en samenwerkingsverbanden is de infrastructuur voor LLO nog altijd versnipperd, institutioneel gefragmenteerd en onvoldoende toegerust om op schaal bij te dragen aan arbeidsmarktinzetbaarheid, sociale inclusie en brede maatschappelijke transitie.

Uit de beleidsanalyse en interviews komen de volgende aspecten naar voren waardoor de huidige LLO-infrastructuur onvoldoende in kan spelen op de eerder benoemde knelpunten ten aanzien van de arbeidsmarkt en sociale inclusie.

4.1.1 Fragmentatie en versnippering, gebrek aan continuïteit en beleidszekerheid

De infrastructuur rondom LLO wordt gekenmerkt door een gefragmenteerd landschap waarin verschillende ministeries en regionale instellingen eigen initiatieven ontwikkelen zonder een overkoepelend systeem (SER, 2024b; Van den Braak et al., 2022). Deze versnippering leidt tot uiteenlopend beleid en instrumenten die nauwelijks op elkaar aansluiten. De afstemming tussen sectorale opleidingsstructuren en regionale onderwijsinitiatieven is momenteel beperkt, wat de vraag-gestuurde samenwerking belemmert en de effectiviteit van het LLO-aanbod vermindert. Sectorale trajecten en branchegerichte scholing zijn veelal ingericht los van regionale beleidsdoelen of samenwerkingsstructuren, waardoor inspanningen naast elkaar bestaan in plaats van elkaar te versterken. Deze afhankelijkheid van projectsubsidies leidt tot een gebrek aan duurzame langetermijninvesteringen in LLO door publieke instellingen omdat zij niet de zekerheid hebben dat deze infrastructuur ook na stopzetten van projectsubsidies nog rendeeft. De ervaringen met het STAP-budget illustreren dit duidelijk. Opleiders moesten om STAP-budget aan te kunnen vragen fors investeren om te voldoen aan de administratieve vereisten (registratie in het scholingsregister, vooraanmeldproces en afwikkeling van deelname) en hun aanbod aanpassen aan de startmomenten van de regeling. Doordat de regeling vroegtijdig werd beëindigd, bleken deze investeringen grotendeels vergeefs.

Dit voedde de kritiek op de rijksoverheid als betrouwbare partner in het faciliteren van LLO (Buiskool et al., in publicatie). Aanbieders melden ook dat zij uitval ervaren in de consumentenmarkt voor LLO na het stopzetten van de STAP-regeling, maar ook de fiscale regeling scholingsaftrek. Cedefop (2024) trekt in een casestudie naar STAP een vergelijkbare conclusie: de regeling is neergezet als een losstaand instrument binnen een gefragmenteerd LLO-landschap en onvoldoende geïntegreerd met andere instrumenten, zoals ontwikkeladvies, studieverlof of EVC-trajecten. Daarmee staat de Nederlandse praktijk haaks op de aanbeveling van de Europese Raad om individuele leerrekeningen juist te verbinden met bestaande ondersteunende voorzieningen.

De evaluatie van *Tel mee met Taal* (2020–2024) (Groot et al., 2025) bevestigt dat de tijdelijkheid van beleid een structureel probleem vormt in het basisvaardighedenonderwijs. Sinds de invoering van marktwerking in 2015 wisselen in dit veld aanbieders regelmatig, als gevolg van opeenvolgende aanbestedingen. Dit leidt ertoe dat opgebouwde kennis en deskundigheid bij aanbieders telkens weer verdwijnt en opnieuw moeten worden opgebouwd bij nieuwe aanbieders. De voortdurende wisselingen zorgen bovendien voor een diffuus speelveld: Professionals die beperkte basisvaardigheden signaleren, moeten steeds opnieuw uitzoeken welke aanbieder actief is en welk aanbod wordt georganiseerd. Ten slotte remt de tijdelijkheid ook investeringen in kwaliteit. Aanbieders die zekerheid hebben over een langere periode, investeren in hun personeel en in de doorontwikkeling van hun programma's. Waar die zekerheid ontbreekt, blijven dergelijke investeringen achter, wat uiteindelijk ten koste gaat van de kwaliteit van het aanbod.

De eerste ervaringen met het Just Transition Fund (JTF)²¹ in Nederland zijn eveneens illustratief voor de beperkingen van tijdelijke subsidierelaties. In dit programma werden regionale opleiders nadrukkelijk aangemoedigd om deel te nemen aan subsidieaanvragen, bijvoorbeeld om het regionale onderwijsaanbod te herzien en door te ontwikkelen. De mid-term evaluatie van het JTF 2021–2027 laat echter zien dat opleiders in verschillende regio's slechts beperkt bereid waren om menskracht vrij te maken voor deelname (Dialogic & Ockham-IPS, 2025). Het tijdelijke karakter van de projecten en de korte tijd voor het voorbereiden van aanvragen speelden hierbij een belangrijke rol. De evaluatie maakt duidelijk dat de beschikbaarheid van tijdelijke subsidiegelden niet automatisch leidt tot duurzame versterking van het regionale onderwijsaanbod.

Het gebrek aan een overkoepelend systeem zorgt ervoor dat centrale sturing, transparante verantwoording en gezamenlijke leerdoelen niet ontstaan (Thunnissen, 2021). Ook ontbreekt het aan gedeelde uitgangspunten voor monitoring en verantwoording, wat sturing op effectiviteit en bereik bemoeilijkt. Dit maakt het lastig om systematisch te werken aan inzetbaarheid, transitievermogen en inclusie. Het gevolg is een leerinfrastructuur met witte vlekken, inefficiënt gebruik van publieke middelen en een aanbod dat onvoldoende aansluit bij de daadwerkelijke leer- en ontwikkelbehoeften van volwassenen. In combinatie met de voortdurende tijdelijkheid van beleid ontstaat zo een instabiel systeem: aanbieders worden terughoudend om te investeren, deelnemers ervaren onvoorspelbaarheid, en het vertrouwen in de overheid als betrouwbare partner brokkelt af.

4.1.2 Beperkte flexibiliteit en samenwerking

De organisatiecultuur van publieke instellingen vormt een aanzienlijke belemmering voor de uitvoering van LLO-activiteiten. Traditionele lesroosters, vaste instroommomenten en curricula die sterk gericht zijn op de initiële doelgroep maken het lastig om snel en flexibel maatwerk te leveren dat aansluit op de behoeften van werkenden (Jansen et al., 2021). Docenten en onderwijsteams hebben binnen bestaande structuren

²¹ Het Just Transition Fund (JTF) is een initiatief van de Europese Unie en vormt onderdeel van het bredere Just Transition Mechanism. Het fonds heeft een omvang van €17,5 miljard (2021–2027) en ondersteunt regio's die het meest worden geraakt door het afbouwen van koolstofintensieve activiteiten. Doel is de overgang naar een klimaatneutraal Europa rechtvaardig vorm te geven, met aandacht voor sociale, economische en milieueffecten. Het JTF financiert onder meer projecten gericht op omscholing, de ontwikkeling van groene bedrijvigheid en de opbouw van duurzame infrastructuur, zodat niemand wordt achtergelaten in de energietransitie.

vaak weinig ruimte om af te wijken van gestandaardiseerde trajecten of te experimenteren met flexibele onderwijsvormen. Dit staat snelle aanpassing aan regionale of sectorale leervragen in de weg.

Er zijn wel positieve bewegingen zichtbaar. Zo heeft het experiment leeruitkomsten en de Wet leeruitkomsten in het hbo gezorgd voor meer mogelijkheden om opleidingen flexibel en modulair aan te bieden. Ook biedt de derde leerweg in het mbo ruimte voor kortere en maatgerichte trajecten gericht op volwassenen (SER, 2017). Toch blijkt dat deze regelingen slechts beperkt zijn ingebed in het bredere aanbod en dat de toepassing sterk verschilt per instelling.

Instellingen kampen daarnaast met een zekere mate van risicoaversie, ingegeven door vrees voor negatieve gevolgen van publiek-private vermenging of het overtreden van complexe regelgeving (SER, 2021, 2024b; Thunnissen, 2021).²² Deze terughoudendheid remt vernieuwing en belemmert investeringen in alternatieve routes voor LLO. Interne besluitvorming wordt vaak bepaald door controlelogica en beheersdenken, waardoor ruimte voor experimenteren beperkt blijft.

Tegelijkertijd ontbreekt het aan een duidelijke structurele samenwerking tussen publieke en private aanbieders, zoals mbo-instellingen en bedrijvsvakscholen. Hierdoor blijven mogelijkheden om pedagogische expertise, praktijkkennis en leermiddelen gezamenlijk in te zetten onbenut (SER, 2024b). Ook op regionaal niveau is samenwerking in samenwerkingsverbanden vaak vrijblijvend, met onduidelijke rolverdelingen en een gebrek aan gezamenlijke doelen of aanspreekpunten. Deze diffuse governance belemmert de effectiviteit van het LLO-aanbod en de aansluiting op arbeidsmarktvraagstukken (SER, 2021).

Zonder heldere publieke verantwoordelijkheid en regie ontbreekt bovendien de institutionele druk om interne structuren te hervormen of duurzame samenwerkingsverbanden aan te gaan. Instellingen blijven dan binnen bestaande formats opereren, ook als die onvoldoende aansluiten op veranderende maatschappelijke en economische opgaven (Thunnissen, 2025).

4.1.3 Gebrek aan uniforme kwaliteitsborging en transparantie non-formeel aanbod

Non-formele opleidingsvormen, zoals kortdurende cursussen en certificaten, lijden onder een gebrek aan uniforme kwaliteitsstandaarden en transparantie. Er is onvoldoende regelgeving die de civiele waarde van deze trajecten waarborgt, waardoor werkgevers en werkenden moeite hebben om de kwaliteit en relevantie te beoordelen (vooral tussen economische sectoren) (SER, 2021, 2022). Dit zorgt ervoor dat de waarde van non-formeel leren niet goed in te zien is, ondanks dat het nauw aansluit op de praktische behoeften van de arbeidsmarkt. Het ontbreekt aan een samenhangend beoordelingskader voor leeruitkomsten en aan afspraken over vergelijkbaarheid, waardoor het lastig is om non-formele leerresultaten in te passen in bestaande kwalificatiestructuren of deze te waarderen op arbeidsmarktrelevantie (Van Eldert et al., 2017). Deze ondoorzichtigheid maakt de positie van non-formeel aanbod kwetsbaar en draagt bij aan de terughoudendheid van zowel aanbieders als gebruikers om hierin te investeren.

Daarnaast is er weinig zicht op de veelheid van het LLO aanbod en de waarde van de geboden opleidingen en trajecten. Initiatieven zoals het NLQF²³ en leeroverzicht²⁴ bieden een goede stap om het aanbod en de waarde van het LLO aanbod transparanter te maken, echter deze leiden nog niet direct tot transparantie voor lerenden. Het NLQF heeft naast de 4.000 door Ministerie van OCW gereguleerde opleidingen slecht 277 actieve opleidingen ingeschaald. Het leeroverzicht aan de andere kant bevat 64.250 opleidingen, waarvan 24.590 leiden tot een niet overheidserkend certificaat. Echter leeroverzicht biedt weinig vergelijkend inzicht in de waarde in de arbeidsmarkt en samenleving van de opgenomen opleidingen wat het moeilijk maakt voor lerenden om een keuze te maken. De toevoeging van de sectorale ontwikkelpaden

²² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 30012, nr. 157.

²³ <https://nlqf.nl/register/>

²⁴ <https://www.leeroverzicht.nl/>

is een goede stap om meer inzicht te geven in wat nodig is in specifieke sectoren. Lerenden kunnen op basis hiervan betere keuzes maken.

Zonder een evenwichtig en transparant kwaliteitsborgingskader blijft de meerwaarde van non-formele opleidingen onduidelijk, wat investeringen en brede acceptatie door werkgevers en werkenden belemmert (Baarsma & Theeuwes, 2010; Maslowski, 2019; Smulders et al., 2019). Een zodanig kader zou niet het volledige veld reguleren, maar kan wel kaders scheppen voor herkenbaarheid, vergelijkbaarheid en overdraagbaarheid van leerresultaten.

4.1.4 Onvolledige benutting van publieke voorzieningen

Publieke instellingen, zoals mbo-instellingen hogescholen, en universiteiten, ontvangen middelen voor formeel, diplomagericht onderwijs, maar deze financiering is niet op een flexibele manier inzetbaar voor leven lang leren. Dit ondanks het feit dat volwassenen ook kunnen deelnemen aan formeel onderwijs, mits zij voldoen aan de toelatingseisen. Er bestaat een strikte scheiding tussen bekostigd onderwijs en privaat gefinancierd aanbod voor LLO, wat resulteert in een gebrek aan structurele financiering voor kleinschalige, op maat gemaakte trajecten (SEO, 2022). Deze scheiding beperkt de ruimte voor instellingen om in te spelen op arbeidsmarktvraag en doelgroepen die buiten het reguliere onderwijsprofiel vallen.

Hoewel regelingen zoals de wet leeruitkomsten instellingen in het hoger onderwijs formeel meer ruimte bieden om flexibel aanbod te ontwikkelen, geven deze aan dat zij worden belemmerd door strikte en complexe regelgeving (SER, 2021). Interne kaders voor kwaliteitsborging, bekostiging en accreditatie zijn veelal afgestemd op voltijds onderwijs aan jongeren en sluiten onvoldoende aan op de vereisten van werkenden die behoefte hebben aan modulair, korter en flexibeler onderwijs.

De strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten leidt bovendien tot ingewikkelde administratieve procedures en voortdurende angst voor sancties. Bestuurders en accountants schrikken terug voor publiek-private samenwerkingen, omdat elke onduidelijke vermenging van geldstromen als risicovol wordt beschouwd (SER, 2021, p.34). Deze institutionele risicoaversie vertaalt zich in terughoudendheid bij het aangaan van vernieuwende samenwerkingen met private partijen, zoals werkgevers of brancheorganisaties. Dit terwijl dergelijke samenwerkingen cruciaal zijn om LLO-aanbod praktijkgericht, actueel en doelgroep-specifiek te maken.

Hoewel publieke instellingen binnen bestaande kaders wel degelijk mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan de eisen van LLO, blijven investeringen in flexibele en innovatieve leertrajecten vaak achterwege (SER, 2024b). Dit heeft ook te maken met de interne oriëntatie van instellingen op hun kerntaken in het initiële onderwijs, een beperkte externe gerichtheid op nieuwe doelgroepen, en een gebrek aan prikkels om aanvullende scholing duurzaam te ontwikkelen.

Tenslotte speelt ook de vrees voor marktverstoring en de strikte interpretatie van mededingingsregels een rol. Instellingen zijn terughoudend om publieke middelen in te zetten voor activiteiten die niet direct binnen het formele onderwijs vallen, uit angst dat dit als ongeoorloofde staatssteun wordt gezien. Deze juridische onzekerheid leidt ertoe dat maatschappelijke kansen blijven liggen, juist in een context waarin de behoefte aan aanvullende, flexibele scholing groot is (SEO, 2022).

De box hieronder gaat dieper in op ervaren interne knelpunten van publieke instellingen.

Box 4 Ervaren knelpunten publieke instellingen in inrichten LLO

Voor deze studie is gesproken met beleidsmakers bij publiek bekostigde instellingen, om inzicht te krijgen in de manier waarop LLO ingericht wordt op dit moment bij deze instellingen. Ook is gesproken over de volgens deze instellingen benodigde veranderingen om LLO beter te ontwikkelen. De volgende interne knelpunten kwam naar boven.

1. Beperkende regelgeving en financiering

1. Strikte scheiding publiek-privaat: er worden geen publieke middelen beschikbaar gesteld voor contractonderwijs of derde leerweg, uit angst voor de bestempeling als staatssteun.
2. Angst voor inspectie en sancties: er is terughoudendheid bij besturen van instellingen en accountants, wat publiek-private samenwerking belemmert.
3. Geen structurele financiering voor LLO: instellingen moeten projectmatig werken of eigen risico nemen.
4. Geen budget voor voorinvesteringen: de lumpsum-bekostiging is strikt gekoppeld aan diplomagericht onderwijs; waardoor maatwerkontwikkeling moeilijk te financieren is.
5. Inzet middelen op diplomagericht onderwijs: er beperkte ruimte voor LLO door de bestaande inzet van docenten en infrastructuur.

2. Organisatorische en culturele barrières

6. Focus op diplomagericht onderwijs: Aanbod passend bij de LLO-doelgroep wordt gezien als aanvullende taak zonder structurele verankering.
7. Starre onderwijsvormen: de vaste jaarroosters, lange duur en generieke vakken van het bestaande aanbod sluiten niet aan op flexibele vraag van werkenden.
8. Beperkt ondernemerschap: er is geen of beperkte interne expertise op het gebied van sales, marketing en modulair aanbod.
9. Docententekort en hoge werkdruk: er is weinig capaciteit voor ontwikkeling en uitvoering aanvullend LLO-aanbod, naast datgene wat nu al onderdeel is van de bestaande, bekostigde wettelijke taak m.b.t. LLO.
10. Verouderde praktijkkennis bij docenten: de zwakke verbinding met actuele beroepspraktijk belemmert de relevantie van het aanbod voor werkenden.

3. Moeizame aansluiting op arbeidsmarkt

11. Aanvullend LLO-aanbod weinig vraaggericht: het initieel onderwijs wordt onvoldoende afgestemd op branchespecifieke behoeften.
12. Fragmentatie in samenwerking: er is een gebrek aan een heldere rolverdeling en structurele publiek-private samenwerkingen.
13. Trage opleidingsontwikkeling: lange procedures en accreditaties vertragen de responsiviteit met betrekking tot de arbeidsmarktvraag.
14. Verplichte algemene vakken: werkenden ervaren bepaalde vakken als overbodig en daarmee belastend bij bij- of omscholing.

4.2 De rol van wetgeving in de adressering van deze belemmeringen

De voorgaande paragrafen hebben laten zien dat het huidige LLO-landschap te kampen heeft met structurele knelpunten in de infrastructuur. Deze knelpunten beperken de effectiviteit van LLO in het realiseren van haar maatschappelijke opdracht. De vraag die deze verkenning centraal stelt, of een wettelijke taak LLO kan versterken, vereist een kritische reflectie op de mate waarin de geïdentificeerde belemmeringen met behulp van wetgeving kunnen worden aangepakt.

Een eerste groep belemmeringen betreft de fragmentatie in aansturing en financiering. De versnippering tussen ministeries, regelingen, overheidslagen en instellingen belemmert de ontwikkeling van een samenhangende en in de tijd duurzame leerinfrastructuur. Wetgeving zou hier kunnen bijdragen aan een duidelijker rol- en taakverdeling tussen publieke en private actoren, en het creëren van institutionele kaders voor samenwerking en continuïteit en beleidszekerheid zodat stakeholders de institutionele kaders hebben om een lange termijnvisie te ontwikkelen en uit te voeren. Denk hierbij aan verdere uitwerking en implementatie van de werkcentra, gezamenlijke opdrachtformulering of stelselafspraken over verantwoordelijkheden in publiek-private samenwerkingen.

Een tweede groep belemmeringen betreft het gebrek aan structurele financiering voor leeractiviteiten buiten het diplomagerichte onderwijs. De huidige financieringskaders zijn onvoldoende toegesneden op

korte, modulaire en op maat gemaakte leertrajecten voor werkenden. Wetgeving kan voorzien in een breder financieringsmandaat voor instellingen, bijvoorbeeld door het creëren van een wettelijke basis voor microcredentials of erkende deelcertificaten binnen bestaande bekostiging. Ook de ruimte om publieke middelen verantwoord in te zetten voor aanvullende leerbehoeften kan wettelijk worden verduidelijkt, zodat onzekerheid over staatssteun en mededingingsregels wordt verminderd.

Ten derde speelt de borging van kwaliteit en civiele waarde van non-formele trajecten. Het ontbreken van uniforme kwaliteitskaders voor de leeruitkomsten per opleiding belemmert de transparantie en waarde van leeruitkomsten. Wetgeving kan helpen om minimumnormen vast te stellen voor kwaliteitszorg, validatieprocedures of registratie in een nationaal leerrendementensysteem. Daarmee wordt de waarde van leerervaringen zichtbaar en overdraagbaar, en ontstaat een kader voor vertrouwen en opschaling.

Tot slot raakt wetgeving aan de culturele opdracht van publieke instellingen. Wanneer publieke onderwijsinstellingen wettelijk de opdracht krijgen om ook buiten het initiële onderwijsaanbod op structurele wijze bij te dragen aan een lerende samenleving, ontstaat er meer legitimiteit én noodzaak voor het ontwikkelen van flexibel aanbod, samenwerking met werkgevers, en investeringen in leer- en ontwikkelcapaciteit.

4.3 Gevolgen van beleidsinactiviteit

De vorige paragrafen hebben verkend welke structurele belemmeringen het Nederlandse stelsel voor leven lang ontwikkelen beperken. Deze paragraaf maakt de balans op wanneer gekozen wordt voor beleidsinactiviteit, en kijkt naar de impact binnen het scenario waarin de rol van bekostigde onderwijsinstellingen rol ongewijzigd blijft, en de verantwoordelijkheid voor niet-bekostigd onderwijs afhankelijk blijft van vrijwillige initiatieven, tijdelijke regelingen en private marktpartijen.

4.3.1 Voortzetting van fragmentatie: een stelsel zonder gezamenlijk fundament en blijvende beleidsonzekerheid

Zonder expliciete publieke verantwoordelijkheid ontwikkelt het LLO-landschap zich richting een situatie waarin private aanbieders het veld domineren. In dit scenario blijven er losse initiatieven bestaan, maar ontbreekt structurele regie op de ontwikkeling van het stelsel als geheel. Het TNO (Van der Torre et al., 2025) waarschuwt in dat verband voor een 'stilstaand scenario' waarin bestaande problemen zoals sociale ongelijkheid, mismatches op de arbeidsmarkt en beperkte leertransparantie zichzelf reproduceren.

Private LLO-aanbieders leveren in dit landschap een belangrijke bijdrage. Zij zijn in staat om snel en praktijkgericht te opereren, hebben expertise in het vormgeven van modulair en doelgericht aanbod en spelen vaak een pioniersrol in het ontwikkelen van nieuwe leerformats (SCP, 2024b). Hun flexibiliteit maakt hen tot een essentieel onderdeel van de leerinfrastructuur. Wat echter ontbreekt is een verbindende schakel die deze bijdragen systematisch verbindt aan publieke doelen en toegankelijkheid voor brede doelgroepen (Künn-Nelen et al., 2022; Smulders et al., 2019). Private aanbieders zijn in hun huidige bekostigingsmodel gekoppeld aan de regels van de markt, waardoor maatschappelijk noodzakelijke opleidingsvormen niet altijd aangeboden kunnen worden vanwege de bekostiging. In de praktijk raakt dit vooral werkenden met beperkte middelen, lage opleiding of geringe taal- en digitale vaardigheden (Broek et al., 2023; Maslowski, 2019). Voor deze groepen ontbreekt zonder publieke regie en bekostiging de begeleiding en laagdrempelige oriëntatie die nodig is om deel te nemen aan scholing.

De waarde van de publiek bekostigde instellingen blijft in deze context beperkt inzetbaar, omdat zij voornamelijk georiënteerd zijn op diplomagericht onderwijs en gebonden zijn aan bestaande bekostigingsstructuren (Smulders et al., 2019; Thunnissen, 2021). Initiatieven die buiten deze instellingen ontstaan met het oog op een leven lang ontwikkelen, blijven afhankelijk van projectsubsidies of vrijwillige samenwerking. De SER (2023) bevestigt dit beeld: beleid en regelingen zijn versnipperd en missen

voorspelbaarheid door de tijdelijkheid in de financiering van initiatieven. Het stelsel als geheel wordt daardoor kwetsbaar voor conjunctuurschommelingen, beperkte dekking en uiteenlopende kwaliteitsniveaus (SCP, 2024b, p. 32).

Dit is een van de lessen te leren viel uit de uitwerking van het beleid rond het STAP-budget: opleiders investeerden fors in administratieve systemen en aanpassingen in hun aanbod, maar zagen deze inspanningen grotendeels verloren gaan toen de regeling vroegtijdig werd beëindigd (Buiskool et al., in publicatie). Een vergelijkbaar patroon kwam naar voren in de evaluatie van *Tel mee met Taal* (2020–2024), waar opeenvolgende aanbestedingen leiden tot wisselingen van aanbieders en het verlies van opgebouwde expertise (Groot et al., 2025). Ook de mid-term evaluatie van het *Just Transition Fund* (2021– 2027) laat zien dat de beschikbaarheid van tijdelijke subsidiegelden niet automatisch een duurzame bijdrage oplevert aan het regionale onderwijsaanbod (Dialogic & Ockham-IPS, 2025). Het tijdelijke karakter van projecten en de korte voorbereidingstijd ontmoedigden opleiders om substantieel te investeren in samenwerkingsverbanden. Het gevolg van deze trend is dat aanbieders en professionals onzeker worden en terughoudend raken om te investeren, terwijl deelnemers te maken krijgen met een onvoorspelbaar en wisselend aanbod.

Als dit patroon van tijdelijkheid blijft voortbestaan, ontstaat een stelsel waarin waardevolle initiatieven weliswaar blijven ontstaan, maar waarin de samenhang ontbreekt die nodig is om leven lang ontwikkelen effectief, toegankelijk en toekomstgericht te maken. Verschillen tussen regio's, sectoren en doelgroepen worden hierdoor versterkt in plaats van verkleind (Boeren, 2009). Het gevolg is dat zowel private als publieke aanbieders hun potentieel niet benutten: investeringen blijven ad hoc, opgebouwde expertise gaat verloren en steeds meer partijen ontwikkelen terughoudendheid of zelfs investeringsmoeheid om opnieuw middelen en capaciteit vrij te maken voor tijdelijke regelingen. Daarmee ondermijnt blijvende fragmentatie niet alleen de effectiviteit en inclusiviteit van LLO, maar ook het vertrouwen van aanbieders en deelnemers dat investeren in leren rendeert. Een manier om dit te doorbreken is het creëren van een stelstelverantwoordelijke voor LLO, waardoor een structuur kan ontstaan waarin divers aanbod samengaat met gedeelde toegankelijkheid, herkenbaarheid, duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde (Diris et al., 2021).

4.3.2 Structurele veranderingen in de arbeidsmarkt

Tegen deze achtergrond zijn de maatschappelijke risico's van beleidsinactiviteit extra groot. Nederland staat aan het begin van meerdere fundamentele transitie's, waaronder de snelle opkomst van generatieve AI en automatisering, digitalisering van werkprocessen, de energietransitie, klimaatadaptatie, en de gevolgen van geopolitieke spanningen en pandemische risico's. Deze ontwikkelingen leiden tot structurele veranderingen in beroepen, sectoren en benodigde vaardigheden. Zij vragen niet om marginale aanpassingen, maar om fundamentele heroriëntatie op leren en werken (Van der Torre et al., 2025).

Het verloop van dergelijke transitie's volgt vaak een sigmoïd-curve: een periode van relatieve stabiliteit waarin de noodzaak tot verandering nauwelijks zichtbaar is, wordt abrupt gevolgd door een kantelpunt. Op dat moment blijkt dat bestaande structuren en vaardigheden onvoldoende aansluiten op de nieuwe realiteit. Wie pas reageert op het moment van omwenteling, loopt het reële risico om achter te lopen. In zo'n context is reactief beleid per definitie ontoereikend (Van Eden, 2022).

Tegelijkertijd vergrijst de beroepsbevolking en neemt de instroom van jonge werkenden af. Daardoor wordt het urgent om zittende werkenden duurzaam inzetbaar te houden, vooral in sectoren die door transitie's zwaar getroffen worden. Zonder een goed functionerende publieke infrastructuur voor bij- en omscholing stopt deze aanpassing. Niet alleen individuen raken hierdoor mogelijk achterop, ook bij bedrijven dreigt een verlies aan verandervermogen waardoor de economie kan verliezen aan dynamiek, innovatie en weerbaarheid. De wendbaarheid van Nederland komt onder druk te staan wanneer ontwikkeling geen collectieve verantwoordelijkheid is (Diris et al., 2021).

4.3.3 Verantwoordelijkheid zonder wettelijke taak

In de praktijk zijn er inmiddels diverse inspanningen die knelpunten in de huidige infrastructuur proberen te overbruggen. Een voorbeeld hiervan is (het recent afgeronde initiatief) de Buitenboordmotor, een initiatief dat zich richt op het stimuleren van overstappen tussen sectoren via experimenten, leerroutes en samenwerking tussen werkgevers, onderwijs en overheid (Stichting De Buitenboordmotor, 2025). In dit initiatief verenigen zich verschillende stakeholders zoals werkgeversorganisaties en sectorfondsen, met als doel om barrières voor intersectorale mobiliteit te doorbreken en werkenden beter voor te bereiden op de aanstaande transitie op de arbeidsmarkt. Ook de LLO Katalysator biedt publieke instellingen de mogelijkheid te investeren in LLO-infrastructuur.

Alhoewel innovaties en initiatieven als deze waardevol zijn als katalysator voor het verbeteren van het LLO-aanbod, bieden deze zonder wettelijke inbedding geen stelselverantwoordelijkheid of systematische dekking. Het risico is dan ook dat deze vooral bijdragen aan verbreding van het bestaande stelsel, zonder dat de onderliggende fragmentatie wordt opgeheven (Van der Torre et al., 2025). Zonder een wettelijke taak blijft de opschaling van dergelijke initiatieven bovendien afhankelijk van vrijwillige deelname, lokale middelen en tijdelijke impulsen. Daarmee is de impact begrensd, zeker voor sectoren of regio's zonder stevige netwerken of investeringsruimte.

Ook zonder overheidsregie zijn er actoren over die in het huidige LLO-landschap sturingscapaciteit hebben. Werkgevers, brancheorganisaties, O&O-fondsen, private opleiders en enkele sectorale coördinatieorganen kunnen invloed uitoefenen op aanbod en vraag van scholing. Grote bedrijven hebben doorgaans interne leerstructuren, HR-afdelingen en middelen om hun personeel bij te scholen. Brancheorganisaties kunnen standaarden formuleren of sectorale scholingsfondsen beheren.

Toch zijn deze vormen van sturing beperkt. Werkgevers richten zich primair op het belang van de eigen organisatie en investeren vooral in mensen die al een stevige arbeidsmarktpositie hebben (Diris et al., 2021). Zeker voor het mkb ontbreekt echter vaak de capaciteit om leertrajecten te organiseren of te overzien (SER, 2024b). Private opleiders leveren een waardevol aanbod, maar zijn vanwege marktmechanismen onvoldoende in staat om bereik, kwaliteit en toegankelijkheid voor alle doelgroepen te garanderen (SCP, 2024b; Smulders et al., 2019). Bovendien ontbreekt bij deze actoren de legitimiteit om publieke waarden te borgen. Zij beschikken niet over instrumenten om inclusie, regionale dekking of intergenerationele solidariteit af te dwingen. Juist op het terrein van sociale inclusie is dat problematisch. In een systeem dat leunt op zelfredzaamheid en vrijwillige marktwerving, raken mensen met een lage opleiding, beperkte digitale vaardigheden of minder professioneel netwerk structureel achterop. Voor hen ontbreekt zonder publieke infrastructuur de begeleiding, oriëntatie en leeromgeving die nodig zijn om toegang te krijgen tot passende scholing (Broek et al., 2023; Maslowski, 2019). Zo ontstaat het risico dat ontwikkelkansen vooral terecht komen bij werkenden die toch al stevig gepositioneerd zijn op de arbeidsmarkt, en dat groepen met minder startkapitaal structureel buitengesloten blijven van leer- en loopbaanontwikkeling (Künn-Nelen et al., 2022). Wanneer het stelsel volledig aan deze partijen wordt overgelaten, ontstaat er een opdeling in goed bereikbare doelgroepen en achterblijvende groepen zonder toegang tot middelen of infrastructuur (Künn-Nelen et al., 2022; Maslowski, 2019).

4.3.4 Zonder duurzaam verankerd beleid blijft het systeem versnipperd

Deze verkenning maakt duidelijk dat het ontbreken van een publieke opdracht voor LLO bijdraagt aan een stelsel dat fragiel, ongelijk en moeilijk bestuurbaar is. . Zonder corrigerend beleid ontstaat een optelsom van tijdelijke initiatieven, gericht op makkelijk bereikbare doelgroepen, zonder structurele dekking, monitoring of samenhang. Omdat beleid voortdurend van karakter wisselt en regelingen vaak na korte tijd verdwijnen, ontstaat er incoherentie en onvoorspelbaarheid. Voor aanbieders betekent dit dat investeringen risicovol zijn en dat opgebouwde kennis telkens verloren gaat. Voor professionals en

deelnemers leidt dit tot desillusie: het vertrouwen dat leren op lange termijn wordt ondersteund neemt af, terwijl de behoefte juist groeit.

Het gevolg van deze structuur is ook is dat ontwikkelkansen vooral bij de beter bereikbare groepen terecht komen, terwijl kwetsbare doelgroepen structureel achterblijven. Zo worden bestaande scheidslijnen verdiept en benut Nederland zijn menselijk kapitaal minder effectief, zeker in vergelijking met landen die wel investeren in een robuuste leerinfrastructuur (Draghi, 2024; OECD, 2023). Daarmee blijven de kernproblemen bestaan die in de vorige paragrafen zijn geanalyseerd.

De centrale les uit dit scenario is dat stelselverantwoordelijkheid niet vanzelf ontstaat uit samenwerking of innovatie. Zij vereist publieke regie, juridische verankering en institutionele kaders waarin private en publieke partijen samen kunnen werken aan gedeelde maatschappelijke doelen. Alleen dan ontstaat een infrastructuur waarin leven lang leren toegankelijk, en duurzaam verankerd is.

4.4 Brede oplossingsrichtingen

Om de driedelige beleidsdoelstelling t.a.v. menselijk kapitaal (inzetbaarheid, arbeidsmarktbehoeften, ondersteunen brede transitie) zoals opgenomen in de LLO-missie te verwezenlijken, is een robuuste en samenhangende infrastructuur voor leven lang ontwikkelen noodzakelijk. De analyse van de bestaande situatie laat zien dat structurele knelpunten bestaan. Om uitdagingen het hoofd te bieden, is niet één beleidsmaatregel of systeeminterventie voldoende. Er is behoefte aan een integrale benadering die inzet op meerdere niveaus en actielijnen. In deze paragraaf worden daarom zes brede oplossingsrichtingen gepresenteerd die elkaar aanvullen en gezamenlijk kunnen bijdragen aan de versterking van de LLO-infrastructuur.

4.4.1 Regionale (en sectorale) samenwerking

Een intensievere publiek-private samenwerking kan leiden tot een flexibeler en meer vraag-gestuurd aanbod. Door publiek bekostigde onderwijsinstellingen te verbinden met private aanbieders, en door samenwerkingsverbanden met UWV, gemeenten en werkgevers verder vorm te geven (in het kader van de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur (Ministerie van SZW, 2024)), kunnen versnipperde initiatieven worden geïntegreerd tot een samenhangend regionaal LLO-netwerk. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op de (toekomstige) arbeidsmarktbehoeften en kan de vraagarticulatie bij bedrijven versterkt worden.

Daarnaast blijkt uit de praktijk dat samenwerking tussen publieke en private partijen niet vanzelf tot stand komt: rolverdeling en gezamenlijke doelbepaling zijn vaak onduidelijk, waardoor de samenwerking versnipperd en projectmatig blijft (SER, 2021; Van den Braak et al., 2022). Duidelijke afspraken over governance en regie kunnen helpen om deze samenwerking te verduurzamen en de publieke taakopvatting van LLO beter vorm te geven.

Het versterken van structurele afstemming tussen sectorale en regionale netwerken, binnen de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, kan daarnaast ook waarde hebben. Sectoren hebben vaak eigen opleidingsstructuren en O&O-fondsen, terwijl regionale partners zich richten op lokale werkgelegenheidsvraagstukken. Zonder brug tussen deze niveaus blijft de integratie van inspanningen beperkt en mist het beleid schaal en slagkracht (SER, 2024a).

Tot slot kan de inzet op een herkenbare en toegankelijke publieke infrastructuur, met laagdrempelige toegang voor werkenden en werkgevers, bijdragen aan een meer geïntegreerde en toekomstgerichte benadering van LLO. De evaluatie van de leerwerkloketten toont aan dat regionale structuren meer bekendheid en capaciteit nodig hebben om hun rol effectief te vervullen (Van den Braak et al., 2022).

4.4.2 Flexibel onderwijsaanbod

Werkenden geven de voorkeur aan leertrajecten die specifiek inspelen op hun functie en doorgroeimogelijkheden. Hoewel voltijd-diplomatrajecten vaak minder geschikt zijn voor deze doelgroep, blijven flexibele opleidingen die leiden tot een diploma in het mbo, hbo en wo wel degelijk aantrekkelijk voor werkenden en hebben zij nog altijd een grote maatschappelijke en arbeidsmarktwaarde. Een volledig diplomatraject is echter niet altijd en niet voor iedereen passend. Daarnaast bestaat er een groeiende behoefte aan gerichte, kortdurende opleidings- en scholingsmogelijkheden, zoals deelcertificaten, erkende certificaten en microcredentials. Deze sluiten sneller en beter aan bij de snelle ontwikkelingen, die onder andere te zien zijn in sectoren zoals de ICT, techniek en zorg.

Het is van belang scherp te onderscheiden of het hierbij gaat om onderdelen van formele opleidingen (zoals modules of leereenheden die leiden tot een erkend diploma of certificaat) of om non-formeel onderwijs (zoals cursussen of trainingen buiten het formele onderwijsstelsel). Dit onderscheid is relevant vanwege de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die de overheid heeft ten aanzien van formeel respectievelijk non-formeel onderwijs.

In het bijzonder is het waardevol te verkennen hoe ook kortdurende, flexibele trajecten die niet tot een volledig diploma leiden, maar wél bijdragen aan arbeidsmarktrelevante competenties, kunnen vallen onder bestaande kwaliteitszorgkaders en op termijn erkenning kunnen krijgen binnen het formele onderwijs (Maslowski, 2019; SER, 2021). Ontwikkelingen zoals de derde leerweg in het mbo en de Wet leeruitkomsten in het hbo laten zien dat het wettelijk mogelijk is om flexibele, op leeruitkomsten gebaseerde leertrajecten vorm te geven (SER, 2021; Thunnissen, 2025). Daarnaast kunnen digitale leervormen, zoals *blended learning* en leerplatforms, bijdragen aan verdere flexibilisering, mits goed ingebed in de pedagogisch-didactische infrastructuur.

4.4.3 Financiële structurering

Naast de bestaande financieringsmogelijkheden voor LLO bij bedrijven, O&O fondsen, gemeenten en UWV, kan het model van financiering versterkt worden door leerrechten, leerrekeningen of vouchers in te zetten, zodat individuen en werkgevers financieel gemotiveerd worden scholingskeuzes kunnen maken. Hierbij dient de financiering zo ingericht te worden dat het bijdraagt aan de 3-delige doelstelling t.a.v. menselijk kapitaal: het dient mensen te ondersteunen in hun inzetbaarheid, gericht zijn op waar in de arbeidsmarkt behoefte aan is, bijdragen aan het omgaan met de brede transities.

Cofinanciering tussen overheid en sectorale fondsen versterkt bovendien het draagvlak bij werkgevers en kan de aansluiting tussen scholingsaanbod en sectorale behoefte verbeteren. Daarbij is het van belang rekening te houden met verschillen tussen sectoren: sommige sectoren beschikken over krachtige infrastructuren en fondsen, terwijl andere sectoren zoals delen van de culturele of zorgsector structureel zwakker zijn georganiseerd. Het risico bestaat dat een uniforme verplichting tot cofinanciering deze ongelijkheid versterkt, aangezien niet alle regio's of sectoren over dezelfde mate van organisatiegraad, financiële slagkracht of netwerkcapaciteit beschikken om hierop in te spelen (SER, 2021, 2024a; Van den Braak et al., 2022).

Daarnaast kan verder nagedacht worden over of overheidsfinanciering toegepast kan worden op niet-diplomagerichte trajecten, zoals geoperationaliseerd in de SLIM-scholingssubsidie (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021; Van der Toorn et al., 2025). Kortdurende, arbeidsmarktrelevante leerwegen spelen een steeds grotere rol binnen LLO, maar vallen vaak buiten de bekostigingsstructuur. Het ontbreken van structurele financiering voor dit type aanbod maakt schaalvergroting lastig en leidt tot een versnipperd landschap. Om deze trajecten beter te kunnen verankeren binnen de LLO-infrastructuur, is het wenselijk om te verkennen onder welke voorwaarden zij in aanmerking kunnen komen voor publieke

ondersteuning. Daarbij kan gedacht worden aan het koppelen van financiering aan kwaliteitsborging, leeruitkomsten en maatschappelijke meerwaarde (SER, 2024a).

Ten slotte is het essentieel om het financieringslandschap stabiel en minder gefragmenteerd te maken. Veel initiatieven zijn nu afhankelijk van tijdelijke projectsubsidies, met wisselende eisen per regeling en subsidiegever. Deze onvoorspelbaarheid belemmert duurzame samenwerking en visievorming, vermindert de zichtbaarheid van LLO-voorzieningen en beperkt de opbouw van structurele infrastructuur. Structurele, meerjarige financiering, gekoppeld aan duidelijke publieke doelen, vormt daarom een noodzakelijke randvoorwaarde voor het realiseren van een robuuste LLO-infrastructuur die op lange termijn waarde toevoegt aan de samenleving (SER, 2021; SER, 2024b; Van der Braak et al., 2022).

4.4.4 Gedragsverandering arbeidsmarkt

Scholing wordt door veel werkenden nog onvoldoende als een kans ervaren, maar eerder als een verplichting of als iets dat slechts noodzakelijk is bij functiewijziging of dreigend baanverlies. Dit heeft deels te maken met onzekerheid over het rendement van scholing, gebrek aan motivatie, negatieve eerdere leerervaringen of het ontbreken van een duidelijk perspectief op verbetering van de eigen arbeidsmarktkansen (Maslowski, 2019; Van Kesteren et al., 2022).

Daarom is het creëren van een cultuur waarin voortdurende ontwikkeling als normaal wordt ervaren essentieel. In deze cultuurverandering is een cruciale rol weggelegd voor werkgevers: in veel sectoren en met name binnen het mkb ontbreekt een vanzelfsprekend leeraanbod op de werkvloer, of is scholing beperkt tot verplichte veiligheidstrainingen of functiegerichte bijscholing (Broek et al., 2023). Daarbij is leren vaak een individuele verantwoordelijkheid en geen gezamenlijke opgave van het team of bedrijf. Een meer collectieve benadering, waarin leren als norm is ingebed in het dagelijkse werk, kan effectiever zijn in het bereiken van de LLO-doelstellingen (Maslowski, 2019).

Een andere oorzaak van passiviteit is het ontbreken van urgentiebesef. Veel werkenden krijgen pas laat signalen over veranderende functie-eisen, waardoor bij- of omscholing als ‘te laat’ of onhaalbaar wordt ervaren. Vroegtijdige signalering van loopbaanrisico’s en sectorale transitietrends is daarom cruciaal. Hier kunnen ontwikkelgesprekken, skills-paspoorten en loopbaanadviesinstrumenten aan bijdragen (Thunnissen, 2025; Van Eldert et al., 2017).

Ondanks inspanningen op regionaal niveau, in de vorm van eerder bestaande leerwerkloketten of mobiliteitsteams (opgegaan in werkcentra), blijft de vindbaarheid en herkenbaarheid van ondersteunende infrastructuren beperkt (Van den Braak et al., 2022). De effectiviteit van dergelijke voorzieningen kan vergroot worden door actieve outreach, betere communicatie, en herkenbare branding zodat werkenden niet telkens opnieuw zelf het wiel moeten uitvinden. Ook door werkgevers gefaciliteerde leergesprekken, en digitale loopbaaninstrumenten zoals skills-paspoorten en online leerplatforms kunnen een belangrijke positieve bijdrage bieden (Broek et al., 2023).

4.4.5 Cultuurverandering onderwijsinstellingen

Publiek bekostigde onderwijsinstellingen kunnen worden aangemoedigd om een fundamentele cultuurverandering te realiseren. Naast het diplomagerichte onderwijs dat beter afgestemd kan worden rondom de situatie, kenmerken en behoeften van de LLO-doelgroep, is het van belang om een meer responsieve, flexibele en vraaggestuurde benadering te omarmen. Dit betekent dat onderwijsaanbod aangepast wordt naar de snel veranderende behoeften van diverse sectoren, bijvoorbeeld door het organiseren van kleinschalige, modulaire trajecten met meerdere instroommomenten in plaats van alleen traditionele opleidingen.

Een transformatie als deze vraagt om meer dan curriculumvernieuwing: het vereist een duidelijke bestuurlijke visie en het expliciet erkennen van LLO als strategische kerntaak. Leiderschap speelt hierin een

cruciale rol. Voor bestuurders en management is een taak weggelegd om ruimte creëren voor innovatie, onzekerheid accepteren als onderdeel van verandering en het faciliteren van het zoeken naar nieuwe leerpraktijken (Smulders et al., 2019; Thunnissen, 2021).

Een omslag zoals deze biedt kansen om te experimenteren met innovatieve leervormen zoals microcredentials, hybride leeromgevingen en digitale tools. Belangrijk is dat dit soort innovaties niet incidenteel plaatsvinden, maar dat er binnen instellingen structureel ruimte is om te leren, te reflecteren en succesvolle experimenten op te schalen (OECD, 2021; WRR, 2020). Voor docenten betekent dit een rolverandering, door niet alleen te dienen als kennisoverdragers, maar door ook op te treden als curriculumontwikkelaars, leercoaches en samenwerkingspartners. Om deze rollen goed te vervullen, is structurele professionalisering nodig, evenals ruimte voor interprofessionele samenwerking met private aanbieders en bedrijven (Broek et al., 2023).

Om een cultuurverandering succesvol door te zetten is het nodig om risicoaversie en verantwoordingsdruk te doorbreken. Veel instellingen blijven terughoudend in het aangaan van publiek-private samenwerkingen of het verkennen van nieuwe vormen van bekostigd onderwijs, uit vrees voor sancties, onduidelijkheid over regelgeving of toezicht. Een cultuurverandering vraagt dan ook om een integrale aanpak, waarbij veranderingen aangemoedigd worden (Smulders et al., 2019; Thunnissen, 2021).

4.4.6 Beleidszekerheid en continuïteit

Een robuuste en toekomstvaste infrastructuur voor LLO kan alleen ontstaan wanneer het beleid voorspelbaar, consistent en op lange termijn gericht is. In de huidige praktijk wordt het LLO-landschap echter gekenmerkt door opeenvolgende, kortlopende regelingen, convenanten en steeds wisselende beleidsaccenten. Dit betekent dat aanbieders telkens opnieuw moeten investeren in systemen, structuren en samenwerkingsverbanden, zonder de zekerheid dat deze inspanningen renderen op de lange termijn. Het gevolg is een groeiend gevoel van investeringsaversie: instellingen en opleiders worden terughoudend om middelen en capaciteit vrij te maken, omdat eerdere inspanningen te vaak verloren zijn gegaan door beleidswijzigingen.

Eerdere evaluaties van initiatieven in LLO, zoals het STAP-budget, *Tel mee met Taal* en het Just Transition Fund, bevestigen deze trend. Ze laten zien dat tijdelijke impulsen waardevolle initiatieven kunnen opleveren, maar zelden leiden tot duurzame versterking van de infrastructuur. Het ontbreken van eenduidig langetermijnbeleid creëert een vicieuze cirkel: aanbieders wachten af, deelnemers ervaren wisselend en onvoorspelbaar aanbod, en het vertrouwen in de overheid als betrouwbare partner brokkelt af.

Deze voorbeelden tonen dan ook de noodzaak voor stabiele, meerjarige kaders die het fundament leggen voor structurele investeringen in kwaliteit, capaciteit en innovatie. Een opeenstapeling van convenanten en tijdelijke initiatieven doorbreekt de investeringsaversie niet maar versterkt deze juist. Alleen door LLO als wettelijke taak te verankeren kan de noodzakelijke zekerheid ontstaan die aanbieders en deelnemers vertrouwen geeft om structureel te investeren.

4.5 Conclusie

De analyse in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de huidige infrastructuur voor LLO structureel tekortschiet in het realiseren van de missie en de driedelige doelstellingen van het LLO-beleid: het versterken van de inzetbaarheid van het individu, het inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt en het ondersteunen van brede maatschappelijke transitie. Juist in een tijd waarin Nederland voor fundamentele veranderingen staat, op het gebied van technologie, energie, demografie en economie, is een veerkrachtige en inclusieve leerinfrastructuur essentieel.

De gesignaleerde belemmeringen, waaronder versnippering van beleid, gebrek aan beleidszekerheid, inflexibele structuren, beperkte samenwerking tussen publieke en private aanbieders, en een gebrekkige

kwaliteitsborging van non-formeel leren, zorgen ervoor dat LLO onvoldoende bijdraagt aan het oplossen van knelpunten, nu én in de toekomst, op de arbeidsmarkt (zoals stagnatie van productiviteit en mismatch bij transitie) én aan sociale inclusie (zoals het vergroten van bestaanszekerheid en het bereiken van doelgroepen in kwetsbare posities). Deze tekortkomingen reduceren het maatschappelijk rendement van LLO en versterken bestaande ongelijkheden.

Door de LLO-infrastructuur te versterken, ontstaat er ruimte voor een effectievere en duurzame inzet van leren en ontwikkelen als beleidsinstrument. Verbeteringen op het vlak van regionale samenwerking, flexibilisering van leertrajecten, benutting van publieke voorzieningen, transparantie over kwaliteit, en cultuuromslag binnen onderwijsinstellingen zijn cruciaal om het potentieel van LLO ten volle te benutten. Alleen wanneer structurele barrières worden weggenomen en alle actoren hun rol duurzaam kunnen vervullen in een samenhangend ecosysteem, kan LLO daadwerkelijk functioneren als katalysator voor economische wendbaarheid én sociale rechtvaardigheid.

Tegelijkertijd is er ruimte is om gerichte verbeteringen aan te brengen, bijvoorbeeld door regionale samenwerking te stimuleren, kwaliteitskaders uit te breiden, of financieringsstructuren te herzien. De vraag is echter of zulke maatregelen binnen het bestaande beleidskader voldoende zijn, of dat het nodig is om wetgeving aan te passen. Kan LLO verankerd worden als wettelijke taak, en wat betekent dat dan? Welke onderdelen van de infrastructuur vragen om publiek ingrijpen? Waar ligt de grens tussen private verantwoordelijkheid en publieke waarborgen? En welke buitenlandse voorbeelden bieden aanknopingspunten voor Nederland?

5. Kaders voor overheidsinterventies in LLO

Na deze verkenning van de knelpunten om de LLO-missie te verwezenlijken kijken we naar de kaders waarbinnen beleidsopties kunnen worden geformuleerd. Deze kaders worden vormgegeven door een verkenning van LLO als publiek goed; de bestudering van buitenlandse praktijken ter inspiratie van beleidsopties in Nederland; en een beschouwing op de juridische ruimte.

5.1 LLO als publieke taak – argumentatie voor overheidsingrijpen

In deze sectie kijken we of er aanleiding is voor om LLO breder als een publieke taak te zien, naast het bedienen van de LLO-doelgroep in het diplomagerichte onderwijs op basis van de bestaande wettelijke taak voor publieke instellingen in mbo, hbo en wo. Hierbij baseren we ons op de klassieke theorie over marktfalen die stelt dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd is bij publieke goederen, externe effecten, marktmacht of informatie-asymmetrie (Musgrave, 1939; Samuelson, 1954).

Een van de meest gangbare onderbouwingen voor overheidsingrijpen in markten is het idee van marktfalen, wat optreedt wanneer markten niet op zichzelf tot maatschappelijk optimale uitkomsten leiden. In de economische theorie wordt dit bijvoorbeeld onderbouwd aan de hand van het concept van zuivere publieke goederen: producten of diensten die niet-uitsluitend en niet-rivaliserend zijn (Musgrave, 1939; Samuelson, 1954). Wanneer niemand van gebruik kan worden uitgesloten en consumptie door de één niet ten koste gaat van consumptie door de ander, ontbreekt er een prikkel voor private partijen om deze goederen in voldoende mate aan te bieden.

Het onderwijs voldoet niet aan de definitie van een zuiver publiek goed. Deelname is doorgaans uitsluitbaar (bijvoorbeeld via toelatingseisen of lesgeld), en in sommige gevallen ook rivaliserend, zoals bij beperkte opleidingscapaciteit of beschikbaarheid van begeleiding (Locatelli, 2018). Toch bestaat er in het onderwijs een risico op marktfalen. Zo zijn er positieve externe effecten, zoals hogere arbeidsproductiviteit, betere gezondheid, en versterkt democratisch burgerschap, waarvan de baten in het geval van een private onderwijsmarkt niet volledig neerslaan bij degene die het onderwijs faciliteert. Ook kent het onderwijsveld informatie-asymmetrie: lerenden kunnen vaak niet goed inschatten welk aanbod passend, effectief of erkend is, omdat daarvoor inzicht nodig dat niet direct gegeven kan worden (ondanks initiatieven zoals NLQF en leeroverzicht). Door deze onzekerheden en het gebrek aan volledige markttransparantie bestaat het risico dat mensen afzien van ontwikkeling, met onder-investering als gevolg. Vanuit deze bredere blik op marktfalen is er wel degelijk een economische grond voor overheidsingrijpen, zeker in periodes van transitie waarin individuele investeringsbeslissingen achterblijven bij maatschappelijke behoeften (Baarsma & Theeuwes, 2009). Dit sluit aan bij de analyse van Draghi (2024), die stelt dat structurele publieke investeringen in vaardigheden en menselijk kapitaal onmisbaar zijn om productiviteit en concurrentievermogen te versterken en te voorkomen dat Europa achterblijft in mondiale technologische en economische transitie.

Naast dit klassieke marktfalen is er in het geval van LLO echter ook sprake van transitiefalen. Dit verwijst naar het onvermogen van markten om voldoende richting te geven aan noodzakelijke maatschappelijke transitie, zoals digitalisering, verduurzaming en de demografische verschuiving. In het bijzonder bij de demografische transitie is dit een probleem: tekorten ontstaan tegelijk in meerdere sectoren en regio's, waardoor signalen vanuit de arbeidsmarkt geen duidelijke prioriteit aangeven. Zowel aanbieders als opleiders kunnen daardoor niet zelfstandig bepalen waar mensen op de langere termijn het beste ingezet kunnen worden. Het risico is dat actuele of eenvoudige rendabele vraag beantwoord wordt terwijl de grotere maatschappelijke tekorten juist onbediend blijven. Zo ziet de SER bijvoorbeeld dat in specifieke sectoren (de groenblauwe sector) dat vanuit de praktijk veel innovatie en beweging ontstaan, maar dat echte systeemveranderingen nog uit blijven. Er is te weinig schaal en snelheid én bedrijven en werkenden ervaren te weinig ondersteuning en perspectief. Wat zij nodig hebben is duidelijkheid en realistische transitiepaden

die worden vertaald naar stabiel beleid (SER, 2024c). De overheid kan hierin, ook richting onderwijs en LLO een meer sturende en actieve rol kan spelen (SER, 2023a; WRR, 2013). Dit transitiefalen kan alleen worden aangepakt door expliciete keuzes te maken over welke sectoren en beroepen voorrang krijgen, een taak die momenteel niet binnen het huidige LLO-landschap past.

Naast deze economische motieven speelt ook een bredere maatschappelijke en politieke afweging mee. Onderwijs is een domein waarin publieke betrokkenheid wordt gelegitimeerd door de waarden die het vertegenwoordigt: kansengelijkheid, sociale cohesie, burgerschapsvorming en economische weerbaarheid. Overheden kiezen er niet alleen voor om te corrigeren waar markten tekortschieten, maar ook om collectieve doelen te realiseren die buiten het bereik van individuele keuzes vallen. Vanuit die optiek is onderwijs, ook als het niet een publiek goed is in economische zin, wel publiek in zijn maatschappelijke betekenis. Hierdoor vormt het onderwijs een terrein waarop overheden een verantwoordelijkheid hebben.

In Nederland is het onderwijsstelsel zodanig ingericht dat initieel onderwijs,²⁵ van primair tot hoger onderwijs, grotendeels publiek wordt gefinancierd en georganiseerd. Post-initieel onderwijs, waaronder volwasseneneducatie en scholing voor werkenden, wordt in veel sterkere mate aan marktmechanismen overgelaten. Deze tweedeling is niet het gevolg van fundamentele economische inzichten, maar vooral van historische en politieke keuzes (Waslander, 2021). Er is geen logische belemmering om ook post-initieel onderwijs collectief te bekostigen. Dezelfde argumenten die het initieel onderwijs tot een publieke taak maken, gelden immers ook voor scholing en ontwikkeling tijdens het werkzame leven. In de praktijk wordt in beleidsdiscussies echter vaak gesteld dat de collectieve baten van investeren in volwassenen kleiner zouden zijn dan die van investeren in jongeren, bijvoorbeeld vanwege kortere terugverdientijden of lagere opbrengsten per leerjaar. Dit argument ligt mede ten grondslag aan het beperkte publieke commitment aan LLO (Cunha & Heckman, 2007).

De baten van post-initieel onderwijs zijn weliswaar deels anders, maar geenszins verwaarloosbaar. In een tijd van versnelde technologische en maatschappelijke verandering zijn volwassenen net zozeer dragers van het aanpassingsvermogen van de samenleving. Juist voor hen is het ontbreken van collectieve randvoorwaarden, zoals toegang, informatie, begeleiding en kwaliteitsborging, een obstakel dat zonder overheidsingrijpen niet wordt opgelost.

Bovendien bereikt het huidige LLO, dat veelal door de markt wordt gedreven, vooral mensen die al relatief sterk staan: hoogopgeleiden, mensen met een vaste baan en grotere werkgevers. Doelgroepen in kwetsbare posities, waaronder praktisch opgeleiden, flexwerkers en mensen met een behoefte aan basisvaardighedenontwikkeling, blijven achter (Broek et al., 2023; Buisman et al., 2024; Künn et al., 2024). Daardoor versterkt de markt voor LLO bestaande ongelijkheden in plaats van deze te verminderen. Vanuit een sociaal en democratisch oogpunt biedt dit een krachtige legitimatie voor overheidsoptreden gericht op herverdeling, gelijke kansen en bredere maatschappelijke deelnamen (Levels, 2020; Levels et al., 2019).

Excursie: basisvaardigheden en de rol van roc's

In het kader van de verkenning naar de verbreding van de wettelijke taak is een deelonderzoek uitgevoerd naar de rol van roc's in basisvaardigheidentraining. Hieronder gaan we kort in op de bevindingen van deze deelstudie (Ockham IPS & ECBO, 2025).

²⁵ NB: In deze paragraaf hanteren we de begrippen 'initieel onderwijs' en 'post-initieel onderwijs'. Nu is post-initieel onderwijs geen synoniem voor LLO aangezien ook initiële opleidingen toegankelijk zijn voor volwassenen en ook worden bekostigd. Echter om de vergelijking te maken tussen wat nu wel als publiek belang wordt gezien (initieel onderwijs) en wat niet (wat mensen na hun initiële opleiding nog leren), is het handig toch de begrippen 'initieel' en 'post-initieel' te gebruiken, waarbij 'post-initieel' voor een groot deel overlapt met wat verstaan wordt onder LLO.

Box 5 De rol van roc's in basisvaardighedentraining: verkenning, knelpunten en kansen

Het ondersteunen van volwassenen in basisvaardigheden vormt een essentieel fundament binnen het bredere stelsel van leven lang ontwikkelen. Het gaat hierbij om competenties zoals taal, rekenen en digitale vaardigheden, die niet alleen noodzakelijk zijn voor maatschappelijke participatie, maar ook een belangrijke voorwaarde vormen voor duurzame inzetbaarheid en verdere scholing. In Nederland is sinds de wet 'Invoering specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra'²⁶ in 2015 de primaire verantwoordelijkheid voor volwasseneneducatie belegd bij gemeenten. Regionale opleidingscentra (roc's) verloren daarmee hun wettelijke taak op dit vlak.

In de praktijk blijkt dat roc's nog altijd een centrale uitvoerende rol spelen in de volwasseneneducatie, met name in het verzorgen van trajecten gericht op basisvaardigheden. Die rol is echter afhankelijk van gemeentelijke inkoop en samenwerking, en is daarmee niet structureel of wettelijk geborgd. Deze in 2015 geïntroduceerde beleidskeuze heeft geleid tot een regionaal gedifferentieerd stelsel waarin de beschikbaarheid, inrichting en continuïteit van het educatieaanbod sterk samenhangen met lokale keuzes, samenwerking en financiële middelen. De toegankelijkheid en kwaliteit van het aanbod verschillen aanzienlijk tussen regio's. De continuïteit staat onder druk, doordat roc's jaarlijks moeten concurreren om tijdelijke middelen of opdrachten, en gemeentelijke prioriteiten kunnen verschuiven. Hierdoor zijn juist de meest kwetsbare doelgroepen, zoals laaggeletterden, mensen met beperkte digitale vaardigheden of nieuwkomers, niet verzekerd van een stabiel aanbod.

Het thematische verdiepingsonderzoek naar basisvaardigheden, dat is uitgevoerd als onderdeel van dit bredere onderzoekstraject, bevestigt dat deze inrichting de realisatie van de LLO-missie belemmert. Instellingen geven aan dat basisvaardigheden vaak geen op zichzelf staande doelstelling zijn, maar een noodzakelijke opstap vormen naar verdere ontwikkeling in onderwijs of werk. Tegelijkertijd is er sprake van beperkte stelselverantwoordelijkheid: volwasseneneducatie wordt niet substantieel bekostigd vanuit het Ministerie van OCW en ontbreekt in de kern van de publieke onderwijsinfrastructuur. Nederland staat dan ook onderaan in Noordwest-Europa als het gaat om de financiering van educatie voor volwassenen met een achterstand in basisvaardigheden. Het Rijk besteedt minder dan 0,5 procent van de onderwijsbegroting aan deze doelgroep. In de afgelopen twintig jaar is het budget met 85 procent teruggelopen, met als gevolg een daling van het aantal deelnemers met 55 procent (De Greef & De Haan, 2024).

De huidige inrichting roept dan ook de vraag op in hoeverre publiek bekostigde instellingen voldoende zijn toegerust om bij te dragen aan deze maatschappelijke opgave. Uit de verkenning komt een samenhangend beeld naar voren van structurele knelpunten. Allereerst is de bereikbaarheid van NT1'ers zeer beperkt. Deze doelgroep voelt vaak schaamte, ervaart negatieve leerervaringen en wordt door werkgevers en ketenpartners lang niet altijd herkend. Zonder actieve toeleiding via werkgevers, werkbedrijven, bibliotheken of taalambassadeurs blijft een groot deel van de doelgroep buiten beeld. Daarnaast vormt de tijdelijkheid van de financiering een groot probleem. De WEB-gelden zijn beperkt en aanvullende subsidies, zoals uit het Nationaal Groeifonds of de SLIM-regeling, zijn tijdelijk. Dit maakt het opbouwen van duurzame structuren en het behouden van gekwalificeerd personeel moeilijk. Ook de verplichte aanbestedingsstructuur zorgt voor instabiliteit en hoge administratieve lasten, waardoor instellingen minder investeren in lange leerroutes of in professionalisering. Verder is er sprake van beperkte doorstroom naar het mbo en vervolgonderwijs, omdat veel trajecten te kort zijn en onvoldoende aansluiten bij de behoeften van de deelnemers. Tot slot kampen roc's met een gebrek aan flexibiliteit richting volwassen doelgroepen, terwijl juist maatwerk en contextgericht leren cruciaal zijn.

Tegenover deze problemen staan echter duidelijke kansen. Regionale samenwerking blijkt een succesfactor: in Twente en Zuidoost-Brabant zijn via pilots met LLO-collectieven veel nieuwe deelnemers bereikt door nauwe samenwerking met gemeenten, werkgevers en bibliotheken. In Nijmegen zorgt de keuze voor een subsidierelatie met het roc voor stabiliteit en langere trajecten (publiek-publieke samenwerking), wat de NT1-doelgroep ten goede komt. Werkgevers blijken bovendien een belangrijke rol te kunnen spelen, zeker grote bedrijven die bereid zijn te investeren in scholing van

²⁶ Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33911_invoering_specifieke?df1=vgi8gqaw8fs6

werknemers en zelfs van werkzoekenden buiten de eigen organisatie. Innovatieve vormen van camouflagecursussen – cursussen met thema's als gezondheid of financiën waarin impliciet basisvaardigheden worden geoefend – blijken effectief om NT1'ers aan te spreken. De inzet van ervaringsdeskundige taalambassadeurs of brugfiguren binnen bedrijven verlaagt de drempel om deel te nemen. Ook de ontwikkeling van voorschakeltrajecten waarin basis- en vakvaardigheden samenkomen maakt het aanbod aantrekkelijker en relevanter voor de arbeidsmarkt.

Op basis van interviews met stakeholders, literatuurstudie, de casestudies (Zuid-Limburg, Zuidoost-Brabant, Twente, Rijnmond en het Rijk van Nijmegen) en het internationale perspectief komen drie brede oplossingsrichtingen naar voren:

1. Ten eerste zijn structurele bekostiging en verankering noodzakelijk om versnippering en onzekerheid te doorbreken. In regio's met één logische publieke aanbieder, zoals het Rijk van Nijmegen, verdient een juridisch getoetste subsidierelatie de voorkeur boven vierjaarlijkse aanbestedingen, om continuïteit, personele stabiliteit en langere leerroutes (vooral NT1) te waarborgen. Waar meerdere aanbieders actief zijn, kan aanbesteden passend blijven, mits landelijke richtlijnen zorgen voor flexibele, lerende contracten met ruimte voor bijsturing en minder administratieve lasten. Financiering moet niet enkel gericht zijn op trajectvolumes, maar op het versterken van de ketencapaciteit, inclusief toeleiding, coördinatie, professionalisering en monitoring, en kan worden gecombineerd met meerjarige cofinanciering vanuit werkgevers of O&O-fondsen. Vermijd tijdelijke middelen die duurzame samenwerking belemmeren. Voorkom bovendien monopolievorming door één partij en behoud een meerstemmige infrastructuur die innovatie en bereik vergroot. Tot slot zijn heldere landelijke randvoorwaarden nodig, met duidelijke doelgroepen (prioriteit NT1), outcome-indicatoren en kwaliteitskaders, inclusief inspectie of peer review.
2. Ten tweede, is het versterken van de ketensamenwerking cruciaal voor een effectieve toeleiding en doorstroom naar beroepsgerichte trajecten, met specifieke aandacht voor NT1-deelnemers. Gemeenten moeten hun regierol expliciet en structureel kunnen invullen, met voldoende middelen voor coördinatie en duidelijk vastgelegde rollen, overdrachtsmomenten en datadeling op basis van gezamenlijke KPI's zoals bereik, doorstroom en afronding. Werkgevers kunnen hierbij als versnellers optreden door structurele werkgeversaanpakken te ontwikkelen, zoals brugfiguren, incompany-screening en leerwerkcontracten, ondersteund door prikkels en ontzorging voor het mkb. Sterke regionale werkgeversnetwerken, zoals in Zuidoost-Brabant en Twente, kunnen daarbij als vliegwiel dienen. Tot slot is professionalisering binnen de keten essentieel: train toeladers van werkbedrijven, welzijnsorganisaties en bibliotheken in het herkennen van NT1-problematiek en het realiseren van warme overdrachten, en borg kwaliteit ook binnen het non-formele aanbod..
3. Het derde spoor draait om maatwerk en regionale differentiatie. Basisvaardighedentrajecten moeten beter aansluiten op de behoeften van deelnemers, bijvoorbeeld door het combineren van basis- en vakvaardigheden, het aanbieden van modulaire leerroutes en het gebruik van microcredentials. Voor NT1'ers zijn langere, intensieve trajecten in kleine groepen vaak effectiever dan korte cursussen. Regionale verschillen vragen om ruimte voor maatwerk en prioritering, zodat regio's kunnen inspelen op hun specifieke arbeidsmarktsituatie.

De vraag naar een wettelijke taak voor LLO voor publieke instellingen, en in het bijzonder voor roc's t.a.v. basisvaardigheden, blijft verdeeld. In regio's waar roc's de logische spil zijn, zien stakeholders voordelen in landelijke dekking, continuïteit en kwaliteitsborging. Elders, zoals in Rotterdam, is men bezorgd dat een exclusieve wettelijke taak voor roc's op het gebied van basisvaardigheden de rol van private aanbieders en de dynamiek van concurrentie en innovatie kan beperken. Een generieke wettelijke taak lijkt daarom niet overal passend. De meest kansrijke route is een hybride model waarin roc's een duidelijke en structurele taak krijgen in het ontwikkelen en verzorgen van formeel aanbod en het bereiken van NT1'ers, terwijl samenwerking met private en maatschappelijke partners wordt geborgd.

Deze excursie maakt zichtbaar dat de maatschappelijke opdracht rond basisvaardigheden niet los te zien is van bredere vragen over de inrichting van publieke verantwoordelijkheden binnen LLO. In de volgende paragraaf verkennen we hoe andere landen hiermee omgaan, en welke inspiratie dat biedt voor mogelijke beleidsopties in de Nederlandse context.

5.2 Verkenning buitenlandse praktijken LLO

In deze sectie kijken we naar hoe leven lang ontwikkelen (LLO) in andere landen is georganiseerd, met speciale aandacht voor de rol van publiek bekostigde instellingen. Veel lidstaten hebben specifieke wetten die (gedeeltelijk) het LLO in hun land reguleren. Van de 27 EU-landen worden in 19 landen volwassenen genoemd in beroepsonderwijs wetten, in 11 landen worden volwassenen genomen in hoger onderwijs wetten (Ecorys, 2019). In sommige landen, zoals Denemarken, geldt een apart wettelijk kader dat het volledige volwasseneneducatiesysteem dekt, naast de regelgeving voor initieel onderwijs. Andere landen hanteren wetgeving die slechts bepaalde onderdelen van LLO omvat, beperkt tot formeel onderwijs of juist niet-formeel onderwijs, zoals in Estland, Slovenië en Hongarije. In Portugal ligt de nadruk in de wetgeving op de erkenning van eerder verworven competenties. De meest geïntegreerde wetgeving rond volwasseneneducatie wordt aangetroffen in de Scandinavische landen, waar LLO een volwaardig onderdeel vormt van het bredere onderwijssysteem.

LLO is in veel EU-landen nauw verbonden met de *Vocational Education and Training* (VET)-sector, zowel initiële beroepsopleiding (IVET) als voortgezette beroepsopleiding (*Continuing VET*, CVET). Het onderscheid tussen jongeren- en volwassenenonderwijs is daarbij vaak niet scherp: dezelfde regelgeving is van toepassing op beide groepen, vooral waar het gaat om formele opleidingen die voor volwassenen toegankelijk zijn. Voor het hoger onderwijs geldt dat in ieder geval vijf EU-landen (Oostenrijk, Finland, Hongarije, Slowakije en Zweden) en Zwitserland een wettelijke taak hebben toegekend aan hogeronderwijsinstellingen, voor wat betreft het domein van LLO (OECD, 2023).

De mate waarin publiek bekostigde onderwijsinstellingen betrokken zijn bij LLO verschilt sterk per land en onderwijstype. Volgens een Europese studie (Cedefop, 2023) vervullen mbo-instellingen in landen als Tsjechië, Finland, het Verenigd Koninkrijk (Engeland) een centrale rol in het formele volwasseneneducatieaanbod. Deze instellingen bieden programma's die specifiek zijn ingericht voor volwassenen, zoals avondonderwijs, deeltijdtrajecten en trajecten gericht op validatie van eerder verworven competenties. In andere landen, waaronder Nederland, Duitsland en Spanje is de rol van mbo-instellingen belangrijk, maar delen zij het veld met private aanbieders of alternatieve trajecten. In landen als Zweden en Denemarken is het mbo minder betrokken, omdat er aparte structuren bestaan voor volwasseneneducatie.

In het non-formele LLO-aanbod, opleidingen zonder diploma maar met praktijkgerichte certificaten, varieert de rol van mbo-instellingen eveneens. In landen als Finland en Ierland zijn mbo-aanbieders sterk geïntegreerd in het scholingsaanbod. In Nederland, Noorwegen en Duitsland is die rol beperkter en domineren vaak private aanbieders, waaronder commerciële instituten of werkgevers die eigen trainingen verzorgen. Bij basisvaardigheden (zoals taal, rekenen en digitale geletterdheid) zijn mbo-instellingen in veel landen nauwelijks betrokken. Daar waar ze wel een rol spelen, gebeurt dit doorgaans via aparte centra die gebruik maken van de mbo-infrastructuur. Hun betrokkenheid hangt samen met nationale beleidskeuzes over de publieke opdracht van mbo-instellingen en de mate waarin volwasseneneducatie onderdeel uitmaakt van hun taakstelling.

Voor het hoger onderwijs blijkt uit een UNESCO-onderzoeksrapport (op basis van een enquête onder 400 hogeronderwijsinstellingen wereldwijd) dat LLO door veel publiek bekostigde hogeronderwijsinstellingen erkend wordt als een centrale missie (UNESCO UIL, 2023). Deze missie is vaak verankerd in institutionele strategieën en wordt in de praktijk ondersteund door specifieke organisatorische structuren zoals centrale coördinatie-eenheden en institutionele LLO-strategieën. De financiering van LLO in het hoger onderwijs gebeurt via een mix van institutionele en individuele financieringsbronnen. Collegegeld is de meest voorkomende financieringsbron voor LLO-programma's (62,7 procent), gevolgd door bekostiging door de instelling via geormerkte budgetten in de reguliere begroting (58,7 procent), on-demand diensten zoals

maatwerktrainingen en consultancy (44,4 procent), publieke financiering via overheden (35,3 procent), en donaties van private sector, stichtingen of filantropische organisaties (19,3 procent) (UNESCO UIL, 2023).

Verdiepende analyse juridische ruimte in Finland

In het dieper bestuderen van buitenlandse voorbeelden hebben we ons geconcentreerd op of in andere landen ook knelpunten zijn ten aanzien van de juridische ruimte in het combineren van publiek en private scholingsactiviteiten. We hebben hierbij vooral gekeken naar Finland omdat in de Finse context van oudsher het publiek bekostigde onderwijs een expliciete wettelijke taak heeft voor LLO. Onder invloed van deze taakstelling is er een compleet, flexibel, en financieel aantrekkelijk scholingsaanbod ontstaan voor volwassenen. Dit aanbod omvat zowel formeel als non-formeel onderwijs en wordt grotendeels verzorgd door publieke instellingen. Finland is hiermee een voorbeeld voor hoe LLO in te richten valt als een publieke taak (zie bijlage 1).

De wettelijke basis voor LLO in Finland omvat niet alleen volledige kwalificaties, maar ook kortlopende en aanvullende opleidingen. De nadruk ligt op het continu verhogen van professionele competenties en het ondersteunen van maatschappelijke participatie. Wat betreft de marktstructuur is in Finland vooral de publieke sector dominant. Zowel beroepsonderwijsinstellingen als universiteiten bieden naast reguliere opleidingen diverse vormen van continue educatie, zoals Open University-modules en *liberal adult education*. Opvallend is dat in Finland ook non-formeel en cursorisch aanbod binnen de publieke taak valt, wat verder reikt dan in Nederland het geval is.

Als gevolg hiervan hebben private aanbieders weinig ruimte gekregen om een private opleidingsmarkt te ontwikkelen. De private aanbieders die er zijn (veelal 'business-units' van universiteiten), richten zich enkel op hoogwaardige, specialistische en dure niche-opleidingen. Publiek bekostigde instellingen moeten een duidelijke scheiding hanteren tussen publieke en commerciële activiteiten. Zo wordt voorkomen dat publieke financiering indirect de commerciële markt beïnvloedt, conform de Europese staatssteunregels. Wat in Nederland echter onder de 'derde leerweg' valt, wordt in Finland niet als commerciële activiteit beschouwd, zolang het binnen de publieke opdracht valt ²⁷.

Ondanks dat LLO een publieke taak is, blijkt ook in Finland spanning te staan op de verhouding tussen publieke en private activiteiten, in relatie tot de Europese staatssteunregels. Een voorbeeld hiervan betreft het zogenoemde 'opdrachtonderwijs': vraag-gestuurd maatwerkonderwijs dat wordt ontwikkeld op verzoek van een specifieke opdrachtgever, dat is gebaseerd op bestaande kwalificaties of curricula. Omdat dit type onderwijs buiten de reguliere bekostiging valt, dient de aanbieder een vergoeding in rekening te brengen die ten minste de volledige kosten van het onderwijs dekt (integrale kostprijs).

Opdrachtonderwijs wordt vaak verzorgd door instellingen voor beroepsonderwijs, waaronder ook gemeenten en gemeenschappelijke gemeentelijke autoriteiten vallen. Juist omdat deze instellingen publieke organisaties zijn en normaal gesproken publieke middelen ontvangen voor hun reguliere taken, is discussie ontstaan over de vraag of zij überhaupt bevoegd zijn om dit type maatwerkonderwijs aan te bieden. De kern van de spanning ligt in de combinatie van hun publieke status met het uitvoeren van economisch activiteiten buiten de bekostigde taakstelling, waardoor is overwogen of zij als publieke organisaties opdrachtonderwijs kunnen organiseren.

²⁷ NB: is er geen discussie hierover en er zijn geen private aanbieders die hierover een rechtszaak hebben aangespannen.

5.3 Juridische ruimte – beleidsregel publiek-privaat en EU-staatsteunregels

In deze sectie gaan we dieper in op de juridische ruimte en hoe LLO georganiseerd kan worden in het licht van de beleidsregel publiek-privaat²⁸ en EU-staatsteunregels.

5.3.1 Verhouding beleidsregel-Europesrechtelijk kader

Een belangrijke vraag is of subsidiëring of bekostiging van aanvullende LLO-programma's via bekostigde instellingen kan stuiten op de Europese bepalingen inzake staatssteun. Een van de uitgangspunten van het staatssteunrecht is dat overheidsfinanciering niet mag worden ingezet voor activiteiten die direct concurreren met het niet-bekostigd onderwijs²⁹, tenzij dit voldoet aan nadere (beleids)regels. Daarbij gelden zowel de nationale regels (zoals de beleidsregel publiek-privaat) als ook de Europese regels: "De beleidsregel is complementair aan Europese staatssteunregels die sowieso gelden; instellingen die voldoen aan de voorwaarden uit de beleidsregel voldoen echter niet automatisch aan de staatssteunregels en vice versa".³⁰ De beleidsregel is een aanvulling op het staatssteunrecht ten aanzien van private activiteiten die zich kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht. Op niet-naleving daarvan wordt de Staat aangesproken. Vervolgens zal de minister de ongeoorloofde staatssteun weer moeten terugvorderen bij de betrokken instelling.

De beleidsregel definieert in dit kader duidelijk wat een wettelijke bekostigde taak is: "De taak waarvoor de onderwijsinstelling op grond van de onderwijswetgeving wordt bekostigd. Overigens kunnen ook niet bij of krachtens de wet voorgeschreven activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen, tot de bekostigde wettelijke taak worden gerekend. Dan moeten die activiteiten of voorzieningen wel zijn gericht op de studenten die aan het bekostigd onderwijs deelnemen. En die studenten moeten vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe niet-kostendekkende vergoeding, van die activiteiten of voorzieningen gebruik kunnen maken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om honoursprogramma's, studium generale, of een bibliotheekvoorziening" (Art. 1 onder b Beleidsregel). Met andere woorden: de beleidsregel koppelt bekostiging rechtstreeks aan de wettelijke taakstelling van instellingen. Activiteiten die buiten deze afbakening vallen, zoals commerciële contractactiviteiten, open inschrijving voor derden of maatwerktraining voor externe opdrachtgevers, worden aangemerkt als private activiteiten.³¹

Omdat het Europees recht boven nationaal recht gaat, is het noodzakelijk om de ruimte voor financiering van LLO-programma's eerst te beoordelen vanuit Europeesrechtelijk perspectief. De kernvraag is of, en onder welke omstandigheden, LLO of niet-bekostigd onderwijs onder de reikwijdte van het Europese staatssteunrecht valt. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat noch de Europese Commissie noch het Hof van Justitie van de Europese Unie tot nu toe een expliciete uitspraak heeft gedaan over de kwalificatie van continued education and training (CET) of LLO als een niet-economische dienst. Dit betekent dat LLO-

²⁸ Zie Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 maart 2025, nr.1667475, houdende voorwaarden waaronder bekostigde HO- en MBO-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten (Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-12248.html>

²⁹ NB: Dat geldt niet voor formele opleidingen, die worden immers zowel bekostigd aangeboden door publieke instellingen als niet-bekostigd door private instellingen. Ook voor de LLO-doelgroep.

³⁰ Vervolg beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten, brief aan de instellingen d.d. Zie ook Zie Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 maart 2025, nr.1667475, houdende voorwaarden waaronder bekostigde HO- en MBO-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten (Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-12248.html> "Deze beleidsregel is complementair aan het staatssteunrecht dat van toepassing is wanneer private activiteiten kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht".

³¹ Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 maart 2025, nr.1667475, houdende voorwaarden waaronder bekostigde HO- en MBO-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten (Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-12248.html>, p.5: "Met private activiteiten worden alle activiteiten bedoeld die het bevoegd gezag verricht en die niet tot de taken van het bevoegd gezag of de onderwijsinstellingen behoren, zoals die in de onderwijswetgeving zijn beschreven en die voor bekostiging in aanmerking komen"

activiteiten niet op voorhand zijn uitgesloten van het staatssteunregime, en dus per geval moeten worden beoordeeld aan de hand van jurisprudentie van het Hof en richtsnoeren van de Europese Commissie (soft law) (OECD, 2022, p. 9).

5.3.2 Economische activiteit or not, that's the question

De Europese staatssteunregels zijn alleen van toepassing als sprake is van steun aan een *onderneming* die een economische activiteit verricht. Of een entiteit als onderneming geldt, hangt niet af van haar juridische status of financieringsbron, maar van de aard van de activiteiten die zij verricht.³² Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen of diensten op een markt een economische activiteit vormt.³³ Of goederen en diensten zonder winstoogmerk worden aangeboden heeft geen impact op de vraag of er sprake is van een onderneming: als er geconcentreerd wordt met andere marktdeelnemers die wel winst nastreven is er sprake van een onderneming.³⁴ Prestaties die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht, vormen diensten die als „economische activiteiten” kunnen worden aangemerkt. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding bestaat hierin dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken prestatie vormt.³⁵

Het Hof heeft daarbij bepaald dat onderwijs verstrekt door onderwijsinstellingen die hoofdzakelijk worden gefinancierd uit particuliere middelen die niet van de dienstverrichter zelf afkomstig zijn, diensten zijn, daar het door deze instellingen nagestreefde doel er immers in bestaat een dienst aan te bieden tegen vergoeding.³⁶ Het is niet nodig dat deze particuliere financiering hoofdzakelijk door de leerlingen of hun ouders wordt verricht, aangezien de economische aard van een activiteit niet afhangt van het feit dat de dienst wordt betaald door degenen die deze ontvangen.³⁷ Als het evenwel gaat om onderwijs verstrekt door bepaalde instellingen die deel uitmaken van een “openbaar onderwijsstelsel” en volledig of hoofdzakelijk uit overheidsmiddelen worden gefinancierd, dan gaat het niet om diensten. Bij de organisatie en de handhaving van een dergelijk openbaar onderwijsstelsel, dat in de regel wordt gefinancierd uit de staatskas en niet door de leerlingen of hun ouders, heeft de staat immers niet de bedoeling activiteiten tegen vergoeding te verrichten, maar vervult hij zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking.³⁸

Het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten is cruciaal voor de toepassing van het staatssteunrecht. Met andere woorden: de status van de entiteit in het nationale recht (zoals het zijn van een bekostigde instelling volgens de WEB of WHW) is niet bepalend,³⁹ de aard van de activiteit is dat daarentegen wel. Ook een gemeente kan dus als onderneming worden beschouwd wanneer zij economische activiteiten verricht. Daarnaast kunnen instellingen zowel economische als niet-economische activiteiten verrichten. In dat geval geldt dat zij een gescheiden boekhouding moeten voeren, zodat wordt voorkomen dat publieke middelen indirect worden ingezet voor commerciële doeleinden (zogenoemde kruissubsidiëring).

Of een bepaalde activiteit economisch van aard is, hangt mede af van de vraag of er in de praktijk sprake is van een markt.⁴⁰ Die marktvaart is afhankelijk van hoe de dienst in een lidstaat is georganiseerd, welke

³² Vgl. EHJ 24 oktober 2002, *Aéroports de Paris/Commissie*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, ro. 108, en 1 juli 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, ro. 25.

³³ HvJEU 10 januari 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e.a.*, C-222/04, EU:C:2006:8, ro.108.

³⁴ Arrest van 1 juli 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, R.o. 27

³⁵ Zie naar analogie arrest van 11 september 2007, *Schwarz en Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, r.o. 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

³⁶ Zie naar analogie arresten van 11 september 2007, *Schwarz en Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, punt 40, en *Commissie/Duitsland*, C-318/05, EU:C:2007:495, r.o. 69

³⁷ Idem r.o. 70

³⁸ Zie naar analogie arresten van 11 september 2007, *Schwarz en Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, punt 39, en *Commissie/Duitsland*, C-318/05, EU:C:2007:495, ro. 68

³⁹ HvJEG 23 april 1991, C-41/90 (*Höfner*), r.o. 21.

⁴⁰ Mededeling EC 2016. nr.12 Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01)

politieke keuzes zijn gemaakt, en hoe de situatie zich economisch ontwikkelt.⁴¹ Zelfs als de overheid een monopolie hanteert, kan er sprake zijn van een markt wanneer andere aanbieders in beginsel in staat en bereid zijn dezelfde dienst aan te bieden.⁴²

In hoeverre valt onderwijs nu wel of niet onder een economische activiteit? De Europese Commissie heeft in de mededeling van 2016 voorbeelden genoemd (op basis van jurisprudentie) van onderdelen van het onderwijs die niet als economische dienst worden gezien als deze volledig of grotendeels uit overheidsmiddelen worden bekostigd. Het ging hierbij om zaken zoals beroepsopleiding, particuliere⁴³ en openbare basisscholen en peuterspeelzalen/kleuterscholen, nevenactiviteiten als docent aan een universiteit en hoger onderwijs. Privaat onderwijs dat helemaal door particulieren wordt betaald valt daarbuiten. De Europese Commissie is in haar mededeling tamelijk ambivalent, omdat zij enerzijds stelt dat 'ook overheidsinstanties onderwijsdiensten [kunnen] aanbieden die, als gevolg van hun aard, hun financieringsstructuur en het feit dat er concurrerende particuliere organisaties bestaan als economische activiteit moeten worden aangemerkt', maar anderzijds van oordeel is dat een 'opleiding met het oog op meer en beter gekwalificeerd menselijk kapitaal' daar dan weer buiten zou moeten vallen.

Wanneer sprake is van staatssteun is verder mogelijk dat deze valt onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Dit betekent dat de aanmeldingsverplichting vervalt. Dit geldt bijvoorbeeld bij steun voor ontwikkeling onderzoek en innovatie. Er zijn evenwel de nodige voorwaarden aan verbonden. Zie in dit kader ook Mededeling van de Commissie Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie uit 2022.⁴⁴

Een relevant precedent is de beoordeling door de Europese Commissie in 2002 van een subsidie van €11 miljoen van het Rijk aan de Digitale Universiteit (DU), een samenwerkingsverband van bekostigde instellingen.⁴⁵ Hierbij werd concreet getoetst of de activiteiten van het Ontwikkel en Expertise Centrum ((OEC) als onderdeel van de Digitale Universiteit (DU)) al dan niet als een economische activiteit moet worden gezien. De EC concludeerde dat dit niet het geval was, op basis van drie argumenten. Op de eerste plaats werd geacht dat er sprake is van een wettelijke taak omdat deze te herleiden is uit de wet (namelijk kennisoverdracht c.q. vernieuwing). Bovendien werd het OEC in een stichting zonder winstoogmerk overgebracht voortkomend uit een publiekrechtelijke regeling, en alle deelnemende instellingen vielen ten slotte onder de toepassing van de Wet.

Bij de beoordeling betrof de Commissie ook de doelstelling van het project. Op basis daarvan oordeelde zij dat de Nederlandse overheid met de subsidiëring van het OEC invulling gaf aan haar opvoedkundige taak. Daarnaast waren er voldoende waarborgen tegen kruissubsidiëring, aangezien de commerciële activiteiten waren ondergebracht in een aparte juridische entiteit. Ten slotte zouden de ontwikkelde resultaten van het OEC beschikbaar worden gesteld aan alle instellingen voor hoger onderwijs en andere belanghebbenden, op een non-discriminatoire wijze en tegen een redelijke vergoeding.

5.3.3 Wettelijk opdracht als manier om LLO als niet-economisch te kenmerken?

Tegen de achtergrond van de hoofdvraag is het dus de vraag of het verbreden van de wettelijke taak van bekostigde instellingen het karakter van 'economische activiteit' voldoende wegneemt, waardoor dit buiten het toepassingsbereik van artikel 107 VWEU zou komen. De casus van de Digitale Universiteit laat zien dat

⁴¹ Idem

⁴² Idem nr. 13

⁴³ Bijzondere basisscholen waarschijnlijk in de NL situatie omdat deze volledig worden bekostigd door de overheid.

⁴⁴ Nr 2022/C 414/01. De EC verwijst daarbij naar eerdere beschikkingen en jurisprudentie.

⁴⁵ Beschikking van de Europese Commissie van 15 januari 2002, Steunmaatregelen van de Staten nr. NN 152/2001 (ex N 516/2001) Nederland Digitale Universiteit.

een wettelijke taak in dit verband een relevante overweging kan zijn, maar niet op zichzelf doorslaggevend is.

Een interessante constatering is dat in verschillende Duitse Länder⁴⁶ de taakstelling van publieke hogescholen voor leven lang ontwikkelen al expliciet is verankerd in wetgeving.⁴⁷ Toch blijft de toepassing van het staatssteunrecht op onderwijsactiviteiten binnen LLO onduidelijk en contextafhankelijk. In een rapport uit 2022 van de OECD (2022) over de toepassing van staatssteunregels op LLO-programma's van de deelstaat Brandenburg werd ook bevestigd dat er een grote mate van onzekerheid is over de vraag of, en wanneer, staatssteunregels van toepassing zijn op dit type onderwijs. Op basis van de criteria (OECD, 2022, p. 48) van de EC en het Hof zouden volgens de auteurs van dat rapport vier criteria van belang *kunnen*⁴⁸ zijn om te bepalen of staatssteunregels van toepassing zijn. Ook Mohammad (2023) beschrijft criteria voor het beoordelen of sprake is van economische activiteiten (zie box).

Box 6 Criteria om te bepalen of staatssteunregels van toepassing zijn

OECD (OECD, 2022, p. 48):

1. Het bestaan van private concurrentie;
2. De financieringsstructuur en een overeenkomstig winstmotief;
3. De inbedding van het betreffende programma in het staatsonderwijssysteem ('aard' van de dienst);
4. Een mogelijk speciaal staats- of publiek belang in het specifieke programma.

Mohammad onderscheid 3 criteria voor het beoordelen of sprake is van economische activiteiten (Mohammad, 2023):

1. Wordt het onderwijs hoofdzakelijk uit private middelen gefinancierd, of uit publieke middelen?
2. Wordt het onderwijs verzorgd buiten of binnen het kader van het openbare (of nationale) onderwijsstelsel?
3. Zijn er concurrerende private aanbieders actief of niet? Of: is er wel of geen sterke mate van staatstoezicht?

Met name het tweede criterium, de positionering binnen het publieke onderwijssysteem, oftewel proximateit (of het deel uitmaakt van het openbaar onderwijsstelsel zoals toegelicht door de EC op basis van de rechtspraak) blijkt bepalend. Naarmate er sprake is van meer integratie en regulering binnen het systeem, is het aannemelijker dat de activiteit wordt gezien als niet-economisch. Anders gezegd: wie de 'eerste horde' van artikel 107 VWEU wil nemen,⁴⁹ (c.q. niet als economische activiteit te betitelen) moet kunnen aantonen dat sprake is van publiek ingebed, publiek gefinancierd én publiek gecontroleerd onderwijs, eventueel ondersteund door een wettelijke taak.⁵⁰

⁴⁶ Duitsland kent een federale structuur waarbij de regeling van het onderwijs primair een bevoegdheid van het Land is. Ook in andere Europese landen zoals Finland kennen een wettelijke verankering van LLO.

⁴⁷ Zie par. 2 Hochschulrahmengesetz 'Die Hochschulen dienen entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung'.

⁴⁸ Mede op basis van de toepassing van het vrij dienstenverkeer volgens art. 57 VWEU op het onderwijs. Zoals de auteurs verwoorden: "However, as these decisions by the ECJ and the EC refer primarily to education and training services in general, it is not possible to say with absolute certainty how the criteria would be interpreted in relation to CET services. In particular, the ranking of the criteria identified is still unclear". p.48: 1. het bestaan van private concurrentie; 2. de financieringsstructuur en een overeenkomstig winstmotief; 3. de inbedding van het betreffende programma in het staatsonderwijssysteem ('aard' van de dienst); 4. een mogelijk speciaal staats- of publiek belang in het specifieke programma.

⁴⁹ Daarnaast moet o.a. sprake zijn van het verlenen van een (economisch) voordeel en gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

⁵⁰ Zie ook de Europese cases rond de Open Universiteit Nederland (OUN): ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9933 (LOI & NTI), AB 2014/344). Wanneer de uitspraak van de OUN als maatstaf wordt gehanteerd (en de uitspraken van de EC en de Afdeling als uitgangspunt) zou dat betekenen om LLO niet als economische dienst, maar als onderdeel van het nationale onderwijsbestel en als publieke (opvoedkundige) taak te laten vallen niet alleen het formuleren van een wettelijke taak nodig is, maar ook voldoende toezicht én financiering (in ieder geval van een aanzienlijk deel) én (criterium OUN uitspraak Afdeling RvS) gericht op een doelgroep die niet wordt bediend door de bestaande markt.

Toch is het belangrijk te benadrukken dat een wettelijke taak alleen niet volstaat. De Europese Commissie en het Hof kijken primair naar de aard van de verrichte activiteit. Ook activiteiten die onder een wettelijke taak vallen, kunnen economisch van aard zijn. Dat blijkt ook uit de casus-Brandenburg in het OECD-rapport: hoewel daar sprake was van een expliciete wettelijke taak voor hogescholen, werden losse cursussen die leiden tot certificaten waarschijnlijk alsnog als economische activiteit aangemerkt. “The result would be different only if integration into the state education system were to be regarded as a sufficient condition of non-economic activity. However, more compelling reasons speak against this due to the objective of EU state aid rules (on the problem of the order of priority of delimiting criteria)” (OECD, 2022, p. 71).

Op basis van bovenstaande inzichten wordt in de volgende tabel een afwegingskader gepresenteerd om te beoordelen of (onderdelen van) LLO kunnen worden gekwalificeerd als niet-economische activiteit. Als dat het geval is, ontstaat ruimte om soepeler om te gaan met de spanning tussen publieke en private financiering. Het kader kan ook worden ingezet om beleidsopties te verkennen die de economische aard van bepaalde activiteiten beïnvloeden. De gehanteerde criteria moeten daarbij cumulatief worden geïnterpreteerd. In de bijbehorende tabel worden onderdelen van formeel en non-formeel LLO afzonderlijk beoordeeld (zie indeling in sectie 2).

Tabel 3 Beoordeling aannemelijkheid (onderdelen van) LLO-kwalificatie als niet-economische activiteit

LLO-onderdeel	Criteria bepalen economische activiteit (afwezig, laag, medium, hoog)				Juridische ruimte
	Mate van regulering	Mate van overheidsfinanciering ⁵¹	Positionering binnen het publieke onderwijssysteem / Proximiteit initieel onderwijs	Aanwezigheid van economische activiteit	
Formeel LLO: Formele kwalificaties (mbo/ho)	Hoog: Kwaliteitskaders zijn aanwezig, kwalificaties zijn gereguleerd	Medium: Dit is deels bekostigd. Zo kan een volwassene een eerste mbo/ho opleiding bekostigd volgen. Een tweede mbo-opleiding is ook bekostigd. In het ho betaalt een volwassene voor de tweede opleiding meestal instellingscollegegeld (ho) (delen van het ho aanbod kunnen rekenen op (deels) bekostiging (NB krapteberoepen)).	Hoog: Deze geaccrediteerde kwalificaties worden aangeboden door publieke/private aanbieders. In andere landen is dit expliciet opgenomen als taak.	Medium: Ook private aanbieders bieden formele kwalificaties aan	Het is aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt gezien de hoge mate van regulering, bekostiging en proximiteit.
Formeel LLO (delen): Delen van formele kwalificaties (derde leerweg mbo/microcredentials mbo/ho mogelijk in de toekomst)	Hoog: Kwaliteitskaders zijn aanwezig aangezien deze onderdelen vallen onder bestaande kwaliteitskaders.	Afwezig: Dit aanbod is niet bekostigd	Hoog: De delen staan dicht bij het initiële onderwijs en de regulerende kaders.	Medium: Ook private aanbieders bieden onderdelen van formele kwalificaties aan	Het is aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt gezien de hoge mate van regulering, bekostiging en proximiteit.
Formeel LLO: Formele kwalificaties (educatie)	Hoog: Het is opgenomen in de WEB, er zijn niveaurichtlijnen en regulering van het aanbod	Hoog: De WEB geeft specifieke budgetten aan gemeenten om dit aanbod te generen.	Hoog: Het gaat om zorgen dat iedereen de basisvaardigheden heeft om deel te nemen aan de maatschappij en arbeidsmarkt. In andere landen is dit expliciet opgenomen als taak.	Laag: Buiten de kaders en bekostiging is er geen privaat aanbod (geen private markt)	Het is aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt gezien de hoge mate van regulering, bekostiging en proximiteit.
Non-formeel LLO: Cursorisch aanbod dat geen onderdeel is van formele	Medium: Kwaliteitskaders zijn aanwezig.	Afwezig: Dit aanbod is niet bekostigd	Laag: Voornamelijk aangeboden door private aanbieders. Echter, publieke	Hoog: Private aanbieders domineren dit onderdeel	Momenteel is het niet aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt.

⁵¹ NB: om aannemelijk te maken dat het een niet-economische activiteit betreft lijkt een hard criterium te zijn dat de activiteit ten minste 50 procent door de overheid bekostigd moet zijn. Dit relateert aan een eerdere uitspraak van de EC: “In line with ...[the Humbel judgment] and decisional practice of the EC, and as explained in the Notice on the notion of State aid and the SGEI Communication, public education organised within the national educational system, predominantly or entirely funded by the State and supervised by the State is considered as a non-economic activity”. Deze criteria zijn afgeleid van de jurisprudentie uit het vrij dienstenverkeer. In het arrest Humbel HvJ EG 27 september 1988, ECLI:EU:C:1988:451, (dat ging over beroepsonderwijs) concludeerde het Hof in dat kader dat bij ‘cursussen gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel’ geen sprake was van toepassing van het vrij dienstenverkeer (dienstverrichting tegen vergoeding).

LLO-onderdeel	Criteria bepalen economische activiteit (afwezig, laag, medium, hoog)				Juridische ruimte
	Mate van regulering	Mate van overheidsfinanciering ⁵¹	Positionering binnen het publieke onderwijssysteem / Proximiteit initieel onderwijs	Aanwezigheid van economische activiteit	
opleidingen <u>afgesloten met een examen</u> .	NLQF biedt een regulerend kader		instellingen kunnen dit ook aanbieden.		
Non-formeel LLO: cursorisch aanbod <u>niet afgesloten met een examen</u> .	Laag: er zijn geen uniforme kwaliteitskaders en er is geen regulering door de overheid	Afwezig: Dit aanbod is niet bekostigd	Laag: Voornamelijk aangeboden door private aanbieders. Echter, publieke instellingen kunnen dit ook aanbieden (bv. Masterclasses, lezingen). Er is geen evidence dat dit is opgenomen als taak in andere landen	Hoog: private aanbieders domineren dit onderdeel	Momenteel is het niet aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt.
Non-formeel LLO: Volwasseneneducatie en basisvaardigheden (cursorisch) niet per se niveauverhogend	Medium: Regulering kan per regio verschillen. Er zijn handreikingen opgesteld (bv. Kwaliteit)	Medium: Bekostiging afhankelijk van gemeentelijke keuzes.	Medium: Voornamelijk aangeboden door welzijnsinstellingen en bibliotheken en mbo-instellingen/private aanbieders, afhankelijk van gemeentelijke keuzes. In andere landen is dit expliciet opgenomen als taak.	Laag: Buiten de kaders en bekostiging is er geen privaat aanbod (geen private markt)	Het is aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt gezien de mate van regulering en bekostiging.
Non-formeel LLO: Maatwerk trajecten o.b.v. vraag vanuit werkgevers/ individuen	Laag: er zijn geen uniforme kwaliteitskaders en er is geen regulering door de overheid	Medium: Door subsidies zijn structuren opgezet waarin onderwijsinstellingen samen met anderen (werkgevers) maatwerk kunnen bieden. Echter de bekostiging vindt plaats door werkgevers.	Laag: Dit vindt plaats in afstemming tussen werkgevers en publieke/private instellingen. Er is geen evidence dat dit is opgenomen als taak in andere landen	Medium: bedrijven en sectoren kunnen dit zelf oppakken	Momenteel is het niet aannemelijk te maken dat dit buiten EU staatssteunregels valt.

5.4 Conclusie

Op basis van de voorgaande analyses kunnen de volgende hoofdbevindingen worden geformuleerd t.a.v. kaders voor overheidsinterventies in LLO:

- 1) Vanuit marktfalen-denken en politieke motieven zijn er redenen voor de overheid om in te grijpen in LLO. Dit met name in het faciliteren van economische en maatschappelijke transitie en vergroten kansengelijkheid, bestaanszekerheid.
- 2) De internationale verkenning laat diverse voorbeelden zien waarin LLO door de overheid wordt georganiseerd en dat publiek bekostigde instellingen hierin een rol kunnen spelen. Dat het Nederlandse LLO-stelsel sterk privaat is ontwikkeld, impliceert niet dat LLO per definitie als economische activiteit in een private markt moet worden beschouwd. Dit neemt echter de spanning niet direct weg tussen publiek en private bekostiging. Een wettelijke taak heeft geen effect op de toepassing van Europese staatssteunregels. Het gaat bij deze regels niet om *wie* op een markt opereert, maar welke activiteiten uitgevoerd worden en of deze economisch van aard zijn of niet.
- 3) Verbreding van de wettelijke taak lijkt ook geen direct effect te hebben ten aanzien van bepaalde knelpunten in de omgang met de beleidsregel publiek-privaat. Dit ondanks dat Landsadvocaat deze suggestie wel wekt: "Tegelijkertijd betekent de opname van een private activiteit als wettelijke taak in de Onderwijswet dat de Beleidsregel daarop niet langer van toepassing is (en niet langer aan de voorwaarden uit de Beleidsregel hoeft te worden voldaan). Zo beschouwd kan de verruiming

van wettelijke taken bij de verantwoording over activiteiten dus juridisch wel verschil maken bij het zoeken naar versoepelingen.”⁵²

- 4) Als aannemelijk kan worden gemaakt dat LLO (of een deel daarvan) niet-economisch van aard is (zie genoemde criteria), dan is het aannemelijk dat bij subsidiëring Europese staatssteunregels niet van toepassing zijn. Met andere woorden, als het geen economische activiteit is, kunnen publieke middelen voor LLO (of delen daarvan) worden gebruikt zonder dat er sprake is van staatssteun in een private markt (NB: er is geen sprake van een economische markt)
- 5) Europees gezien is er geen breed uitsluitsel of LLO (of een deel daarvan) als niet-economisch kan worden beschouwd. Wel kunnen op basis van eerdere juridische analyses criteria worden opgesteld waarmee kan worden bestudeerd of LLO (of delen daarvan) een economische activiteit op een markt is of niet. Ondanks dat verschillende bronnen verschillende criteria benoemen, komen de volgende aspecten naar voren: mate van regulering en inbedding staatsonderwijssysteem; mate van overheidsfinanciering; aanwezigheid concurrerende private aanbieders. Uit de analyse komt naar voren dat voor een (klein) deel van LLO het mogelijk aannemelijk kan worden gemaakt dat het een niet-economische activiteit is. Dit geldt mogelijk voor het formele aanbod en onderdelen daarvan (mbo/ho) (óók omdat de huidige wettelijke taak het verzorgen van opleidingen voor de LLO-doelgroep omvat), formele educatie, en het non-formele educatie-aanbod.

Overheidsbekostiging is op zichzelf niet voldoende om een activiteit als niet-economisch aan te merken. Het staatssteunrecht toetst niet of een activiteit door de overheid wordt gefinancierd of onder een wettelijke taak valt, maar of de activiteit economisch van aard is, dus of deze plaatsvindt op een markt en concurreert met andere aanbieders. Juist daarom vereist de positionering van LLO binnen of buiten het staatssteunkader een zorgvuldige analyse van de aard, financiering, inbedding en marktcontext van de betreffende activiteiten.

Tegen deze achtergrond verkennen we in het volgende deel van dit rapport een viertal beleidsopties, waarin varianten van een wettelijke taak centraal staan. Hierbij wordt gekeken naar in hoeverre deze opties kunnen bijdragen aan het oplossen van de gesignaleerde knelpunten in het Nederlandse LLO-stelsel, zonder de werking van de private markt onnodig te verstoren. Daarna presenteren we een stapsgewijze aanpak hoe een wettelijke taak zou kunnen worden vormgegeven.

⁵² Advies landsadvocaat januari 2024 advies par. 7.2 en 7.3



Deel 2: Verkenning en effectbeoordeling beleidsopties

6. Verkenning beleidsopties: karakter, effecten, uitvoerbaarheid en condities

In dit hoofdstuk formuleren we beleidsopties waarin varianten van een wettelijke taak naar voren komen en toetsen we in hoeverre deze beleidsopties in lijn zijn met de brede oplossingsrichtingen om de knelpunten in het bereiken van de LLO-missie op te lossen. Hierbij kijken we vooral naar beleidsopties die het mogelijk maken de publieke infrastructuur toe te rusten om beter bij te kunnen dragen aan de brede oplossingsrichtingen en het oplossen van knelpunten. Dit zonder marktverstoring op te treden. Ook wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid van de opties en de mogelijke gevolgen voor andere beleidsterreinen en condities waaronder de opties effectief zouden kunnen zijn.

De beleidsopties en de analyse daarvan zijn opgesteld op basis van de suggesties gedaan in de interviews, de analyse van de juridische ruimte en buitenlandse voorbeelden. Ze zijn opgesteld als theoretische mogelijkheden, om nog verder over na te denken in termen van de exacte invulling, operationalisatie en praktische haalbaarheid. Een vergelijkende tabel is opgenomen in de bijlage (Bijlage 1: Vergelijkende karakterisering beleidsopties).

Onderwijsinstellingen, opleidings- en trainingsbureaus en belanghebbenden zijn bevestigd op hun visie ten aanzien van de vier beleidsopties. Zowel via interviews als via een enquête is in kaart gebracht hoe instellingen de verschillende scenario's beoordelen en welke voorkeuren zij uitspreken. Daarbij is niet alleen gevraagd naar hun voorkeursoptie, maar ook naar de onderliggende argumenten en randvoorwaarden. Hiermee wordt een beeld geschetst van hoe de verschillende actoren het belang van een wettelijke taak onderschrijven, welke accenten per segment van het LLO-landschap worden gelegd en welke risico's en kansen men ziet bij de verschillende beleidsrichtingen. De ideeën worden per beleidsoptie geïdentificeerd.

6.1 Beleidsoptie 1: Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijstaak richting LLO

6.1.1 Karakterisering beleidsoptie 1

Zoals eerder betoogd zou ook niet-bekostigd onderwijs kunnen worden aangewezen als een publieke taak. In een aantal landen is dit ook het geval en is LLO samengebracht in één onderwijstaak voor publieke instellingen⁵³. De gedachte hierachter is dat de arbeidsmarkt en maatschappij vraagt om het vergroten en behouden van de professionele competentie van de bevolking. Dit dus niet alleen als voorbereiding op arbeidsmarktparticipatie, maar ook in het behouden van competenties. Vanuit deze gedachte is LLO niet een aparte taak, maar iets wat vervat ligt in het wezen van het publieke onderwijs. De publieke instellingen in mbo, hbo en wo zullen de bestaande wettelijke taak beter kunnen en moeten invullen voor de LLO-doelgroep. Dit houdt in dat de inrichting van het onderwijs zodanig is dat het beter aansluit op de situatie,

⁵³ NB: ook in Nederland is dit eerder het geval geweest. Zie bijvoorbeeld WHW 1985, art 2, lid 3: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1985-562.pdf>. Zie ook Herstructurering wetenschappelijk onderwijs (1975), Artikel 143bis. 1. "Postacademisch onderwijs stelt hen die maatschappelijke betrekkingen bekleden, waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn, in staat zich regelmatig te verdiepen in de ontwikkelingen in de wetenschappen met het oog op een zo goed mogelijke bekleding van deze betrekkingen. 2. Wij stellen bij algemene maatregel van bestuur een nadere regeling vast voor het postacademisch onderwijs. Deze bevat regelen met betrekking tot de organisatie van een doelmatige samenwerking tussen de universiteiten en hogescholen alsmede de interuniversitaire instituten die wetenschappelijk onderwijs geven onderling, alsook tussen deze instellingen en de maatschappij. Voorts wordt daarbij bepaald of, en in hoeverre, het bepaalde in titel III, afdeling I, van toepassing is. 3. De kosten voor postacademische cursussen worden in de regel gedragen door hen, die aan cursussen deelnemen. Een rijksbijdrage kan worden verleend op de voet van het bepaalde in de algemene maatregel van bestuur."

kenmerken en behoeften van de LLO-doelgroep. De eerste beleidsoptie richt zich op het verduidelijken en expliciteren van dit wezen in relatie tot de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak.

Deze verbetering van de formulering van de bestaande wettelijke taak zou kunnen liggen in het toevoegen van 'delen van [doelmatige leerwegen (WEB 1.3.5)/ initiële opleidingen (WHW 1.3.1) en bacheloropleidingen (WHW 1.3.3) (zie box met huidige formuleringen). Hierbij zou het wettelijk kader de mogelijkheid bieden om delen van opleidingen aan te bieden. De bekostiging en daarmee regelingen voor macrodoelmatigheid, blijft zich richten op hele opleidingen.

Box 7 Huidige formuleringen wettelijke taken in WEB en WHW

WEB Artikel 1.3.5. Taken instellingen:

Bij de uitvoering van hun taak dragen de instellingen, onverminderd het bij of krachtens deze wet bepaalde, mede zorg voor:

- a. de toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen,
- b. het aanbieden van doelmatige leerwegen, in het bijzonder door het zorgdragen voor een zorgvuldige afstemming tussen opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en beroepsopleidingen, en
- c. het bieden van mogelijkheden voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding.

WHW Artikel 1.3. Instellingen voor hoger onderwijs:

1. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.
3. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Het voordeel van deze beleidsoptie is dat het geen extra taak oplegt, maar het mogelijk maakt om delen van opleidingen (derde leerweg, microcredentials) aan te bieden zonder dat het een verplichting wordt. Instellingen krijgen meer ruimte om binnen de wettelijke kaders, niet-bekostigd, afzonderlijke onderdelen van opleidingen aan te bieden die passen bij de behoefte van werkenden, werkzoekenden en werkgevers⁵⁴. Het nadeel is dat deze beleidsoptie geen sterk sturingsmechanisme biedt om meer vraaggestuurd te werken. De tabel hieronder geeft puntsgewijs de karakterisering weer.

Tabel 4 Karakterisering beleidsoptie 1: Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak richting LLO

Thema	Aspecten voor vergelijking	Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak richting LLO
Reikwijdte/ scope	Is het aanbieden van LLO facultatief of verplicht voor de instellingen?	Facultatief. Instellingen mogen zelf keuzes maken of zij delen van kwalificaties willen aanbieden. NB: in het mbo is dit al mogelijk.
	Wat is de reikwijdte van de optie t.a.v. publieke en/of private instellingen (bijvoorbeeld gaat het alleen over publiek bekostigde instellingen of ook over particuliere instellingen die formele kwalificaties aanbieden) (rechtspersonen hoger onderwijs bijvoorbeeld)?	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen. Echter, de bepaling van dat instellingen delen van opleidingen mogen aanbieden geldt zowel voor publieke als private aanbieders die geaccrediteerde opleidingen (formele kwalificaties) aanbieden.
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van formeel en/of non-formeel LLO aanbod?	Formeel. Deze optie betreft alleen het formele onderwijsaanbod en biedt de mogelijkheid delen van dit aanbod aan te bieden.

⁵⁴ Zie ook: Wetsvoorstel Wet verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel:36670>

Thema	Aspecten voor vergelijking	Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak richting LLO
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van welke doelgroepen worden bediend?	Geen specifieke doelgroepen. Het aanbieden van delen van kwalificaties maakt het aanbod aantrekkelijker voor de brede LLO doelgroep. Er zijn geen specifieke doelgroepen aangewezen in het wettelijke kader.
Samenhang omgeving	Hoe wordt er omgegaan met complementariteit (afstemmen met wat er al is, bedienen publieke belangen)?	Complementariteit niet specifiek benoemd. De keuze voor welke delen van kwalificaties worden aangeboden ligt bij de instellingen, zou kunnen hierover zelf bepalen en hoeven niet per se te kijken naar complementariteit.
	Is er een verplichting tot samenwerking (regionaal, sectoraal, private aanbieders, bedrijfsleven) aanwezig?	Geen verplichting tot samenwerking. In deze optie zit geen bepaling over samenwerking. De instellingen kunnen zelf bepalen wat ze aan LLO aanbieden.
Financiering	Hoe wordt het LLO aanbod gefinancierd (rol bedrijven, individuen, overheid (mogelijk)?	Het LLO aanbod wordt vooral door bedrijven / individuen gefinancierd. Het extra door deze optie gegenereerde LLO aanbod wordt door bedrijven en individuen gefinancierd. <i>NB: Gedacht kan worden aan alternatieve stimulansen vanuit de overheid (leerrekeningen, leerrechten) en opstartsubsidies voor instellingen om de infrastructuur op te zetten.</i>
(Wettelijke) kaders	Hoe zou de concrete aanpassing van het wettelijk kader eruit kunnen zien?	Web: mogelijkheid aanbieden delen van loopbaanbegeleidende leerweg (vergelijk wetsvoorstel verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt ⁵⁵) en mbo-certificaten. WHW: verankering microcredentials, invoering 3 ^e leerweg ho NB: Verankering microcredentials geldt ook voor mbo
	Hoe verhoudt de optie zich tot de beleidsregel publiek-privaat en Europese staatssteunbepalingen?	Blijft niet-bekostigd onderwijs. Voor uitvoering gelden de regels voor contractonderwijs volgens Beleidsregel. Europees kader: vergelijk de '3 criteria'; bij niet-bekostiging wel onder staatssteunbepalingen.
Sturing	Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het LLO aanbod?	Instellingen. Instellingen kunnen zelf keuzes maken ten aanzien van welke delen van opleidingen zij apart willen aanbieden gericht op een aanwezige vraag.
	Wat is het sturingsmechanisme vanuit de overheid?	Geen directe sturing landelijke overheid op het LLO aanbod. Instellingen hebben autonomie in het bepalen welke delen van kwalificaties worden aangeboden. Wel kunnen bepalingen worden opgenomen over aantonen macrodoelmatigheid. Aangezien de wet voorzien in facultatief aanbieden van delen, kan de landelijke overheid geen sancties opleggen.

6.1.2 Effecten van beleidsoptie 1 op publieke instellingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op publieke instellingen.

Strategie en visievorming: Instellingen krijgen ruimte om LLO strategisch te positioneren, maar zijn daartoe niet verplicht. Daardoor blijft het in veel gevallen additioneel en ad hoc. Alleen daar waar er al visie en urgentie is (zoals bij koplopers), wordt LLO ingebed in bredere onderwijsstrategieën.

Inrichting van LLO: De inrichting blijft sterk gestoeld op bestaande structuren. Zonder flankerend beleid blijven aanpassingen oppervlakkig. Nieuwe onderwijsvormen (bijvoorbeeld hybride leeromgevingen of blended learning) vereisen een geheel andere inrichting van tijd, ruimte, personeel en ICT-systemen. Optie 1 lijkt hierin weinig verandering te brengen.

Personeelsbeleid: LLO vraagt om docenten met andere competenties: flexibiliteit, praktijkgerichtheid, samenwerking met bedrijven. Deze competenties zijn niet vanzelfsprekend aanwezig binnen het traditionele onderwijskorps, en CAO-afspraken beperken inzetbaarheid. Het tekort aan hybride docenten is nijpend. Optie 1 zal in de uitvoering tegen dit probleem aanlopen in instellingen waar niet al een sterke LLO oriëntatie aanwezig is.

Onderwijsontwikkeling: De mogelijkheid tot modularisering en het gebruik van bestaande leermiddelen wordt positief beoordeeld. Tegelijkertijd waarschuwen respondenten voor versnippering en het verlies van civiele waarde. Kwaliteitskaders ontbreken vaak nog.

⁵⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/12/16/wetsvoorstel-vaba>

Financiering: Zoals eerder genoemd: een knelpunt. Het modulaire aanbod zal betaald moeten worden door de markt (cursusgelden). Leerrechten, cofinanciering of stimuleringsfondsen worden vaak genoemd als noodzakelijke aanvullende maatregelen. Het ontwikkelen van de delen van volledige opleidingen kan wel vanuit de lumpsum, vanuit het idee dat dit al gedaan is voor het initiële onderwijs. Publieke instellingen kunnen dan dit aanbod financieel aantrekkelijk aanbieden, echter wel gegeven de beperkingen die het initiële onderwijsproces heeft t.a.v. de LLO-doelgroep (minder flexibele startmomenten, roosters, maatwerk).

Samenwerking met partners: De samenwerking met bedrijfsleven, gemeenten en sectorale fondsen wordt maar minimaal extra gestimuleerd door beleidsoptie 1. Er is geen structurele verplichting of kader hiervoor. Samenwerking blijft veelal afhankelijk van lokale koplopers of projectmiddelen.

6.1.3 Effecten van beleidsoptie 1 op private aanbieders en de private LLO markt

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op private opleiders en de private LLO markt.

Marktdynamiek en vraagverdeling: Optie 1 kan de totale markt voor kort-cyclisch, formeel LLO vergroten (meer herkenbare modules/microcredentials), maar verschuift tegelijk vraag richting publieke instellingen zodra zij delen van bestaande opleidingen (met reeds ontwikkelde curricula) tegen relatief lage meerkosten kunnen aanbieden. Dit creëert druk op prijzen en marges bij private aanbieders, vooral in generieke of breed beschikbare modules (bijvoorbeeld basis-IT, veiligheids- of zorgmodules).

Segmentatie van het aanbod: Een **functionele segmentatie** ligt voor de hand: Publiek richt zich op gestandaardiseerde, civiel-effectieve delen van bestaande opleidingen (microcredentials, certificaten) met brede arbeidsmarktrelevantie. Privaat richt zich op maatwerk, specifieke bedrijfsvraag, korte doorlooptijd, just-in-time, sector-/bedrijfsspecifieke trainingen en intensieve implementatiebegeleiding. Zonder expliciete randvoorwaarden kan die natuurlijke complementariteit alsnog wegdrücken van private basisproducten veroorzaken.

Innovatie en partnerschappen: De aanwezigheid van publiek modulaire routes kan private aanbieders prikkelen tot specialisatie/innovatie (stackable modules, leer-op-de-werkvloer, leertechnologie). Tegelijk kan concurrentie op basisproducten samenwerking (co-certificering, doorstroomafspraken, gezamenlijke werving) bemoeilijken als rollen niet helder zijn.

6.1.4 Effecten van beleidsoptie 1 t.a.v. brede oplossingsrichtingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie t.a.v. de eerder gedefinieerde brede oplossingsrichtingen.

Regionale samenwerking: Beleidsoptie 1 biedt geen directe stimulans voor regionale samenwerking, maar kan in de praktijk wel bijdragen aan versterking ervan, mits instellingen zelf initiatief nemen. In (arbeidsmarkt) regio's waar al wordt geëxperimenteerd met LLO-hubs of publiek-private netwerken (zoals in Zeeland of Twente), kan deze optie de juridische basis versterken voor verdere samenwerking met gemeenten, regionale bedrijven en arbeidsmarktpartijen. De implementatie blijft echter fragmentarisch en persoons- of contextgebonden. Binnen deze optie blijven beperkende factoren aanwezig zoals afhankelijkheid van tijdelijke subsidies; gebrek aan structurele coördinatie binnen het onderwijsveld op regionaal niveau; en een tekort aan begeleidingscapaciteit voor hybride vormen van samenwerking.

Flexibel onderwijsaanbod: Optie 1 creëert ruimte voor het aanbieden van modulaire onderwijseenheden, zoals keuzedelen, mbo-certificaten, praktijkverklaringen en microcredentials. Deze flexibilisering is cruciaal om aan te sluiten bij de versnipperde en steeds veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Echter,

de implementatie blijft stroef vanwege structurele kenmerken van het bestaande onderwijssysteem: starre rooster- en toetsstructuren; administratieve lasten (o.a. voor DUO); beperkte capaciteit voor curriculumherontwerp; focus op volledige diploma's en traditionele leerwegen. Zoals een respondent aangaf: "Je blijft het invullen vanuit bestaande CREBO's, terwijl de vraag van het bedrijfsleven daar niet op gebaseerd is." Toch wordt de optie door veel instellingen en betrokkenen gezien als noodzakelijke basis om flexibelere leerwegen te ontwikkelen. Vooral wanneer modulaire trajecten beter kunnen aansluiten op de dagelijkse praktijk in sectoren als techniek, zorg of logistiek.

Financiële structurering: De beleidsoptie biedt instellingen geen aparte bekostiging. De overheidsfinanciering blijft in principe gericht op hele opleidingen. De kosten voor het volgen van delen van de gehele opleiding (modules) wordt gedragen door bedrijven en individuen en publieke partijen zoals gemeenten en UWV. Echter, omdat de publieke instellingen de gehele opleiding al hebben ontwikkeld voor initiële onderwijsstudenten is het mogelijk de modules te verkopen tegen de extra kosten die instellingen maken voor het aanbieden van de module voor een bredere doelgroep. Het gaat daarom niet om de integrale kostprijs. Dit kan LLO, als modules van bestaande opleidingen, financieel aantrekkelijker maken voor bedrijven en individuen. Vanuit de private sector wordt hier negatief op gereageerd: dit leidt tot marktverstoring doordat publieke instellingen de mogelijkheid hebben het LLO aanbod financieel aantrekkelijker aan te bieden wat het gelijke speelveld verstoort. Echter hier kan op worden tegengeworpen dat het aanbieden van de delen van gehele opleidingen ongelijksoortig is t.a.v. maatwerktrajecten en specifiek voor de volwassen doelgroep ontwikkeld aanbod: het is niet vergelijkbaar in termen van flexibiliteit (qua instroommomenten, lestijden, geleverd maatwerk).

Een vergelijkbaar model kan gevonden worden in Finland (sectie 5.2), waar de publieke instellingen het merendeel van het LLO aanbod financieel aantrekkelijk aanbieden, maar dat als meer specialistische kennis, meer maatwerk en flexibiliteit verlangd wordt, dit tegen hogere kosten door private aanbieders wordt aangeboden.

Gedragsverandering arbeidsmarkt: Het aanbieden van delen van gehele opleidingen kan bijdragen aan een andere leer- en ontwikkelcultuur in bedrijven, maar dit gebeurt alleen als het aanbod vraaggericht, herkenbaar en co-creatief tot stand komt. Deze beleidsoptie vertrekt vanuit het idee dat de delen van bestaande opleidingen gemakkelijker en financieel aantrekkelijker kunnen worden aangeboden, maar dat dit geen nieuwe opleidingen zijn die ontwikkeld worden op basis van co-creatie. Hierdoor is het effect op de gedragsverandering van arbeidsmarktspelers gering, mits dit zal lopen via een financiële weg: het financieel aantrekkelijker aanbieden van modules kan een stimulans geven aan de gedragsverandering.

Cultuurverandering onderwijsinstellingen: Veel mbo- en ho-instellingen hebben moeite om structureel ruimte te maken voor LLO. De onderwijscultuur is traditioneel diplomagericht, jongerencentraal en intern georganiseerd. Nieuwe doelgroepen (werkenden, herintreders, statushouders) vragen om andere benaderingen – flexibel, vraaggestuurd, hybride – die (nog) niet vanzelfsprekend zijn. "Je wil het bedrijfsleven centraal stellen, maar je blijft denken vanuit het initiële studentmodel." Beleidsoptie 1 breekt niet met deze initiële student-gerichtheid, immers het vertrekpunt is de gehele opleiding. Echter, het gemakkelijker maken om delen van opleidingen aan te bieden kan instellingen helpen een strategisch heroverwegingsmoment te creëren. Maar zonder externe stimulansen (bijvoorbeeld via prestatieafspraken of accreditatiecriteria) zal cultuurverandering vooral afhangen van 'koplopers'.

Beleidszekerheid en duurzaamheid: Beleidsoptie 1 heeft weinig effect op de nodige beleidszekerheid. De optie biedt nog geen structurele infrastructuur om LLO te verankeren in beleid én in de publieke instellingen. Het biedt alleen de mogelijkheid om delen van opleidingen aan te bieden.

Effecten op doelen van OCW: De respondenten zien de volgende effecten op de drie OCW doelen:

- **Inzetbaarheid en participatie:** Het wordt (financieel) aantrekkelijker delen van bestaande opleidingen te volgen. Dit kan de participatie van volwassenen verhogen. Deelcertificaten, praktijkverklaringen, en microcredentials worden hierbij als kansrijk gezien.
- **Arbeidsmarkttekorten:** De effectiviteit is lastig in te schatten door respondenten. Volgens hen hangt deze sterk af van de mate waarin onderwijsinstellingen vraaggestuurd en in co-creatie met sectoren kunnen werken. Zonder verplichting of stimulans blijft dit beperkt, wat de verwachte impact van beleidsoptie 1 verminderd.
- **Transitieopgaven en verdienvermogen:** Deze worden slechts zijdelings geraakt, tenzij instellingen strategisch inzetten op sectoroverstijgende thema's als digitalisering, duurzaamheid of technologische innovatie.

6.1.5 Gevolgen van beleidsoptie 1

Hieronder worden de gevolgen van de beleidsoptie besproken.

Gevolgen voor wettelijke en beleidskaders: De optie biedt lichte modernisering van bestaande kaders, maar laat het fundamentele onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs intact. Dit kan de complexiteit van het stelsel juist vergroten. Zonder standaardisering van certificaten, overdraagbaarheid en civiel effect blijft het voor lerenden en werkgevers ondoorzichtig.

Gevolgen voor sociaal beleid: Zonder duidelijke kaders en financiële instrumenten kan deze optie ongelijkheid in stand houden of vergroten. Vooral kwetsbare werkenden en werkzoekenden hebben baat bij laagdrempelige, erkende en betaalbare leertrajecten – die nu vaak niet worden aangeboden. Deze optie zou LLO aanbod financieel aantrekkelijker kunnen maken, echter niet per se meer flexibel en op volwassenen gericht.

Gevolgen voor economisch beleid: In potentie kan deze optie bijdragen aan de vergroting van de wendbaarheid van het onderwijsstelsel, maar alleen als dit gepaard gaat met innovatiestimulering, sectorale coördinatie en inzet op de belangrijke maatschappelijke en economische transitie.

6.1.6 Uitvoerbaarheid van de beleidsoptie 1

Wetgevingstraject: De optie vraagt een beperkte wijziging van bestaande wetsteksten (toevoegen van formulering zoals “delen van doelmatige leerwegen”), waardoor het juridisch en politiek gezien relatief snel uitvoerbaar is. Een wetswijziging van dit type is minder gevoelig dan een fundamentele herziening van de WEB of WHW (NB: in de WEB is dit eigenlijk al voorzien). Wel vereist een eventuele wijziging helderheid over:

- De definitie van 'delen van opleidingen': Het gaat hierbij om onderwijseenheden⁵⁶. Dat wil zeggen, de delen van het onderwijsprogramma zoals die al aangeboden worden. Deze onderwijsonderdelen zijn ontwikkeld op basis van leeruitkomsten.
- De verhouding tot bestaande structuren zoals de derde leerweg;
- Het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en voor welke modules (i.e. delen van gehele opleidingen) de ontwikkelkosten al door het bekostigd onderwijs worden gedragen.
- In WHW, in navolging van de WEB vormgeven van randvoorwaarden t.a.v. onderwijskwaliteit, macrodoelmatigheid, bekostiging, rechten en plichten van deelnemers en/of studenten (twee onderscheiden groepen met andere rechten en plichten).

⁵⁶ De WHW Art. 7.3 lid 1 zegt nu dat het onderwijs moet worden aangeboden in de vorm van opleidingen, bestaande uit een samenhangend geheel van onderwijseenheden.

Overheidsrol ten aanzien van LLO: De overheid positioneert zich in deze optie als ruimtegever: instellingen mogen, maar hoeven niet. Dit past bij een klassieke benadering van institutionele autonomie, maar kan ook leiden tot vrijblijvendheid en gebrekkige sturing. “Dan blijft LLO iets voor de enthousiaste pionier, niet voor het systeem.” Door LLO te positioneren binnen de initiële taak, suggereert de overheid dat LLO geen aparte beleidsagenda vereist. Dit kan verwarring oproepen: is het nu een kernverantwoordelijkheid van publieke instellingen, of slechts een mogelijkheid?

Uitvoerbaarheid door ministerie(s): Het ministerie van OCW kan deze beleidsoptie relatief eenvoudig implementeren, maar wordt dan wel geconfronteerd met interpretatievragen over staatssteun, lumpsumtoepassing en publieke/ marktverhoudingen. Zonder duidelijke richtlijnen ontstaan snel grijze gebieden.

Uitvoerbaarheid door uitvoeringsinstanties: Organisaties zoals Inspectie, NVAO en DUO zijn nu ingericht op volledige opleidingen, maar kijken daarbij naar alle kwalificerende delen. In principe zijn delen van volledige opleidingen dan ook onderhevig aan kwaliteitszorg. Echter het kan ook zijn dat een gedeelte van een volledige opleiding voor de LLO-doelgroep anders wordt ingericht. Dan is het onduidelijk of deze module onderhevig zijn aan kwaliteitszorg. Voor deze modulaire trajecten ontbreekt het toezichtskader. Er is daarom behoefte aan helderheid. Deze kan liggen in:

- Een accreditatiekader voor microcredentials of modules (bijv. via NLQF/EQF);
- Registratieprocedures bij DUO voor niet-volledige trajecten om ook zicht te houden op het aanbod en deelname;
- Beoordelingskaders bij inspectie voor certificerende eenheden.

Draagvlak onder betrokkenen: De eerste beleidsoptie, de verbijzondering van de initiële onderwijstaak, is met name in trek bij mbo-instellingen. Zij wijzen erop dat er al een robuuste infrastructuur bestaat, met een kwalificatiestructuur, erkende leerbedrijven en ervaring met certificering, die zonder veel extra regelgeving kan worden ingezet voor volwassenen. In hun ogen voorkomt dit dat er een wildgroei aan nieuwe opleidingen ontstaat en biedt het herkenbaarheid voor werkgevers. Tegelijkertijd benadrukken zij dat dit alleen kansrijk is wanneer landelijke coördinatie, transparantie en structurele financiering worden geregeld. Anders blijft de optie te vrijblijvend. Sommige mbo-bestuurders gaven expliciet aan dat een wettelijke taakstelling noodzakelijk is om hun investeringen te legitimeren en continuïteit te waarborgen.

Hogescholen en universiteiten zien deze optie vooral als een nuttige basis, maar niet als voldoende. Voor hogescholen sluit het aan bij de praktijk waarin zij al korte trajecten en microcredentials ontwikkelen, maar zonder een generieke opdracht blijft de status van LLO intern en extern onduidelijk. Universiteiten waarderen dat deze optie ruimte laat voor selectieve betrokkenheid, maar noemen het risico dat LLO binnen hun instellingen te vrijblijvend en te marginaal blijft.

Private aanbieders zijn terughoudend over deze optie. Zij vrezen dat publieke instellingen met extra bevoegdheden en publieke middelen terrein betreden waar private partijen al actief zijn. Voor hen ligt het risico vooral in scheefgroei en marktverstoring zolang er geen heldere afbakening van taken is.

Samenvattend lijkt er draagvlak te zijn voor deze optie, vooral vanwege de beperkte ingrijpendheid. Wel is er een duidelijke tweedeling: publieke instellingen zijn veelal optimistisch; voor private aanbieders (zoals vertegenwoordigd door de NRTTO) zijn er zorgen over verstoring van het speelveld door bekostigd aanbod indien er geen duidelijke afbakening is. Daarnaast geven stakeholders uit het hoger onderwijs aan dat de implementatie van deze optie nog behoorlijk wat voeten in de aarde heeft.

6.1.7 Slotbeschouwing beleidsoptie 1

Beleids optie 1 is een juridisch haalbare en politiek aanvaardbare stap richting versterking van LLO binnen het publieke domein. Ze biedt instellingen ruimte om hun infrastructuur beter te benutten, zonder verplichtingen op te leggen. Tegelijkertijd is het effect ervan afhankelijk van flankerend beleid, waaronder bekostiging, kwaliteitskaders en cultuurverandering. “Het is een goede eerste stap, maar niet voldoende om de beweging te maken die nodig is.” Zonder sturing blijft het bij kleine initiatieven van enthousiaste instellingen. Met gerichte randvoorwaarden kan optie 1 echter uitgroeien tot een stevig fundament voor een volwassen publiek LLO-stelsel, in aanvulling op wat de private aanbieders al doen.

6.2 Beleids optie 2: Generieke wettelijke taak

6.2.1 Karakterisering beleidsoptie 2

Volgens eenzelfde argumentatielijn als voor beleidsoptie 1 (verbijzondering van wettelijke taak) zou ook ingezet kunnen worden op een generieke additionele wettelijke taak voor publieke instellingen. Dit vanuit de gedachte dat de publieke infrastructuur beter benut kan worden om LLO te ondersteunen. Hierbij gaat het dus niet om het mogelijk maken van het aanbieden van delen van opleidingen alleen, maar breder om daar waar behoefte is, in te springen om een LLO vraag te beantwoorden, in complementariteit met wat de private markt al oppakt.

Deze generieke wettelijke taak wordt dus toegevoegd aan de bestaande taakstelling als niet bekostigde taak. Deze kan geformuleerd worden in de volgende termen: *de instellingen dragen mede zorg voor het oppakken van sectorale en/of regionale LLO vragen in afstemming met het bedrijfsleven en de private markt.*

Deze beleidsoptie geeft instellingen de vrijheid invulling te geven aan LLO naar gelang de sectorale of regionale wensen. Het biedt daarmee de erkenning om aan LLO te werken binnen de instelling en de erkenning om aanspreekpunt te zijn voor LLO in de regio of sector. Het nadeel van deze optie is dat het een verplichtend karakter heeft, ook voor instellingen die (momenteel) niet geëquipeerd zijn om deze taak op te pakken. Dit houdt dan ook in dat de instellingen de verplichting krijgen om private activiteiten te ontplooiën (zonder dat ze hiervoor bekostigd zouden worden). Ook biedt deze formulering geen helderheid over wat afstemming met de private markt precies inhoudt⁵⁷. De tabel hieronder geeft puntsgewijs de karakterisering weer.

Tabel 5 Karakterisering beleidsoptie 2: Generieke wettelijke taak

Thema	Aspecten voor vergelijking	Generieke wettelijke taak
Reikwijdte / scope	Is het aanbieden van LLO facultatief of verplicht voor de instellingen?	Verplicht. Instellingen worden verplicht een rol te spelen in regionale en sectorale overleggen rond LLO. Aansluitend bij de in de regio (en sectoren) geformuleerde vraag, maken instellingen inzichtelijk welk LLO-aanbod ontwikkeld/verzorgd is in de regio.
	Wat is de reikwijdte van de optie t.a.v. publieke en/of private instellingen (bijvoorbeeld gaat het alleen over	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen.

⁵⁷ Hoe de afstemming tussen publieke en private partijen georganiseerd kan worden behoeft verdere verkenning. Het kan worden geoperationaliseerd door het verplicht stellen van een eenvoudige marktconsultatie of openbare aankondiging voorafgaand aan de uitvoering van activiteiten. In het bijzonder zouden activiteiten met een verwachte omzet boven een nader te bepalen drempelbedrag vooraf aangekondigd moeten worden, zodat marktpartijen in de gelegenheid worden gesteld om op de beoogde vraag in te spelen. Deze benadering sluit aan bij de denkwijze in de blog ‘Naar een nieuwe balans tussen markt en overheid’ (Janssen & Mohammad, 2015), waarin wordt bepleit om verder te gaan dan de huidige *Wet Markt en Overheid* (Wmo). De Wmo gaat immers uit van het uitgangspunt dat overheden economische activiteiten mogen verrichten mits ten minste de integrale kostprijs wordt doorberekend, tenzij sprake is van activiteiten in het algemeen belang. Binnen de Wmo wordt overigens reeds voorzien in een consultatieplicht wanneer een bestuursorgaan voornemens is om een economische activiteit uit te voeren in het algemeen belang en daarbij onder de kostprijs opereert. In dat geval dient het bestuursorgaan een gemotiveerd besluit vast te stellen en periodiek te evalueren, met het oog op mogelijke toekomstige overdracht van de activiteit aan de markt. Deze systematiek kan eveneens worden toegepast op het terrein van bijscholing en Leven Lang Ontwikkelen. Publieke instellingen mogen dergelijke activiteiten reeds aanbieden tegen volledige kostprijs. Indien echter wordt gekozen voor onderkostprijstaanbod, bijvoorbeeld met het oog op toegankelijkheid of het bereiken van specifieke doelgroepen, dan zou een voorafgaande consultatie als voorwaarde moeten gelden, analoog aan de systematiek van de Wmo.

Thema	Aspecten voor vergelijking	Generieke wettelijke taak
	publiek bekostigde instellingen of ook over particuliere instellingen die formele kwalificaties aanbieden) (rechtspersonen hoger onderwijs bijvoorbeeld)?	
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van formeel en/of non-formeel LLO aanbod?	Formeel en non-formeel. Deze optie laat de keuze van wat de instellingen aan LLO aanbiedt aan de instelling. Dit in samenspraak met regionale / sectorale stakeholders. Het betreft dan ook formele, en non-formele trajecten.
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van welke doelgroepen worden bediend?	Geen specifieke doelgroepen. De instellingen, in samenspraak met regionale / sectorale stakeholders kunnen LLO aanbod richten op specifieke doelgroepen. Dit is echter niet in het wettelijke kader bepaald.
Samenhang omgeving	Hoe wordt er omgegaan met complementariteit (afstemmen met wat er al is, bedienen publieke belangen)?	Complementariteit specifiek benoemd. In deze optie wordt het zoeken naar waar LLO aanbod complementair is aan het al bestaande belegd op regionaal / sectoraal niveau. In samenspraak met de verschillende stakeholders moet bepaald worden waar het aanbod ontoereikend is en ook wie dit dan het beste kan aanbieden. Het is dan niet noodzakelijkerwijs het geval dat de publieke instelling dit aanbod moet aanbieden.
	Is er een verplichting tot samenwerking (regionaal, sectoraal, private aanbieders, bedrijfsleven) aanwezig?	Verplichting tot samenwerking. Deze optie vertrekt vanuit het idee dat samenwerking essentieel is om complementair aanbod te genereren. Het idee is ook om de publieke instellingen in hun kracht te zetten in een breder regionaal en sectoraal ecosysteem.
Financiering	Hoe wordt het LLO aanbod gefinancierd (rol bedrijven, individuen, overheid (mogelijk)?	Het LLO aanbod wordt vooral door bedrijven / individuen gefinancierd. Het extra door deze optie gegenereerde LLO aanbod wordt door bedrijven en individuen gefinancierd. De publieke bekostiging kan wel aangewend worden voor het vervullen van de zorgplicht voor periodiek regionaal/sectoraal overleg/plan over aanbod LLO in de regio/sector.
(Wettelijke) kaders	Hoe zou de concrete aanpassing van het wettelijk kader eruit kunnen zien?	WEB/WHW: zorgplicht voor periodiek regionaal/sectoraal overleg/plan over aanbod LLO in de regio/sector ⁵⁸ als aanvullingsbepaling in artikel 1.3.5 van de WEB en artikel 1.3 van de WHW. Daarnaast kan de verbinding worden gelegd met de wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) (Ministerie van SZW, 2024).
	Hoe verhoudt de optie zich tot de beleidsregel publiek-privaat en Europese staatssteunbepalingen?	Door wettelijke taakstelling beleidsregel niet van toepassing op de zorgplicht. NB: bekostiging van LLO-aanbod blijft niet-bekostigd onderwijs. Europees kader: vergelijk de '3 criteria' niet onder economische activiteit.
Sturing	Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het LLO aanbod?	Regionaal / sectoraal samenwerkingsverband. Instellingen ontwikkelen samen met andere (private) aanbieders een portfolio om aan de vraag in de regio (en sectoren) te beantwoorden. De vraag dient dus opgehaald te worden in de regio en sectoren.
	Wat is het sturingsmechanisme vanuit de overheid?	Geen sturing landelijke overheid op het LLO aanbod. Instellingen, in hun regionale context, kunnen bepalen wat zij opnemen in het LLO portfolio (dat ook door private aanbieders) gevuld wordt. Aangezien de wet voorzien in een verplichting (zorgplicht) kan de (landelijke) overheid sancties opleggen als de instellingen onvoldoende invulling geven aan deze zorgplicht.

⁵⁸ Feitelijk structurele verankering opdracht aangaan van projecten zoals nu onder Katapult (Subsidieregeling nationaal groeifonds). NB tot 2008 stond in art. 1.3.1. lid 2 onder d WEB als taakstelling: "de afstemming op de ontwikkelingen in de samenleving op nationaal en internationaal gebied in het algemeen en ten aanzien van de arbeidsmarkt in het bijzonder." Een andere vorm van wettelijke georganiseerd regionaal overleg was de Tijdelijke Regeling Aanvullende Crisisdienstverlening COVID-19

6.2.2 Effecten van beleidsoptie 2 op publieke instellingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op publieke instellingen.

Strategie en visievorming: De opdracht dwingt instellingen tot een strategische herpositionering. In plaats van reactief projecten op te pakken, moeten ze zich proactief verhouden tot hun regio. “Een wettelijke opdracht verplicht je om positie te kiezen,” aldus een bestuurder. Ook instellingen die nu afwachtend zijn, zullen moeten meebewegen.

Inrichting LLO: Instellingen zullen structureel ruimte moeten maken voor LLO, qua huisvesting, roostering en organisatie. Nu staat LLO vaak ‘achteraan in de rij’. Respondenten noemen voorbeelden van autonome LLO-eenheden of aparte B.V.’s. Deze versnippering zou kunnen worden vervangen door structurele inbedding binnen de instelling.

Personeelsbeleid: De uitvoering vraagt om nieuwe rollen, waaronder LLO-coördinatoren, hybride docenten en leerprocesontwerpers. Werkdruk, capaciteitsverdeling en bevoegdheden zijn knelpunten. “Een gezamenlijke opdracht betekent ook gedeelde personele verantwoordelijkheid,” wordt opgemerkt. De mogelijkheid om praktijkexperts flexibel in te zetten verdient beleidsmatige verankering.

Onderwijsontwikkeling: Optie 2 stimuleert herontwerp van leermodules: korter, vraaggestuurd, modulair. Certificering via NLQF of microcredentials vereist flexibele kwaliteitsborging. Instellingen zullen meer ‘leeroplossingen’ ontwikkelen i.p.v. standaardtrajecten. Wel is er behoefte aan centrale standaardisering om wildgroei te voorkomen.

Financiering: Een noodzakelijke randvoorwaarde. Instellingen kunnen de opdracht niet uitvoeren zonder middelen voor ontwikkeling, coördinatie en infrastructuur. Tijdelijke subsidies zijn niet voldoende; structurele afspraken zijn nodig. Verschillende respondenten noemen het risico van bestuurlijke onredelijkheid: een wettelijke taak zonder middelen is onverantwoord.

Samenwerking met partners: Samenwerking is essentieel. De wettelijke taak zou instellingen formeel verplichten tot coproductie met bedrijven, gemeenten en branches. Om belangenconflicten te vermijden wordt gepleit voor een onafhankelijke triage (zoals via werkcentra), waarbij gekeken wordt naar de best passende aanbieder – publiek of privaat.

6.2.3 Effecten van beleidsoptie 2 op private aanbieders en de private LLO markt

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op private opleiders en de private LLO markt.

Marktdynamiek en vraagverdeling: Een generieke wettelijke taak voor publieke instellingen vergroot het totaalvolume van de LLO-markt (meer vraagarticulatie, zichtbaarheid, convenanten), maar kan ook vraag verschuiven richting publiek aanbod doordat publieke instellingen als regionaal aanspreekpunt en coördinator fungeren. Zeker wanneer zij leeroplossingen (formeel én non-formeel) gaan ontwerpen, ontstaat het risico dat publieke instellingen ketenfuncties combineren (vraag ophalen, regie voeren, én zelf leveren), waardoor private aanbieders toegang tot vraag verliezen.

Segmentatie en positionering van het aanbod: Een functionele rolverdeling is mogelijk maar niet vanzelfsprekend: Publiek richt zich op basis/civiel-effectieve modules, certificerende (micro)leerwegen, inclusieve en regionaal gedekte trajecten; regie op leerroutes voor prioritaire doelgroepen/sectoren. Privaat richt zich op maatwerk, korte doorlooptijden, bedrijfsspecifieke implementatie, niche-expertise, in-company leertechnologie. Zonder duidelijke complementariteitscriteria kan de publieke regierol leiden tot

verdringing in rendabele deelmarkten (basisvaardigheden, brede digitale skills), terwijl privaat aanbod wordt teruggedrongen naar smallere, risicovollere niches.

Investeringsprikkel, innovatie en partnerschappen: Optie 2 kan private aanbieders prikkelen tot specialisatie (stackable, werkplekgericht, modulair met performance-support) en tot co-creatie met publieke instellingen. Maar wanneer aanbestedingen/regie vooral bij publieke partijen liggen, neemt voor privaat de zekerheid op hun aandeel af, wat investeringsbereidheid (content, platforms, docenten) kan remmen. Duurzame partnerschappen (co-certificering, gezamenlijke microcredentials, doorstroomafspraken) vragen expliciete borging in de regionale governance.

6.2.4 Effecten van beleidsoptie 2 t.a.v. brede oplossingsrichtingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie t.a.v. de eerder gedefinieerde brede oplossingsrichtingen.

Regionale samenwerking: De generieke wettelijke taak wordt breed gezien als versterking van de regionale positionering van publieke instellingen als spil in het LLO-ecosysteem. Respondenten benadrukken dat deze optie instellingen formeel tot medeverantwoordelijke maakt voor het verbinden van regionale actoren, onderwijs, overheid, werkgevers, rondom opleidingsvraagstukken.

Een belangrijk positief effect is de institutionele verankering van de rol van het roc of ho-instelling als regionaal aanspreekpunt, in lijn met de benoemde contactschool zoals institutioneel verankerd in de hervorming arbeidsmarktinfrastructuur: “Je komt gezonder uit de publiek-private discussie en zet beweging centraal in plaats van het instituut.” Tegelijkertijd worden zorgen geuit over de bestaande fragmentatie: er zijn nu al meer dan 40 regionale overlegstructuren rondom arbeidsmarktbeleid. Zonder centrale kaders dreigt de versnippering te groeien, vooral als verschillende regio’s uiteenlopende invullingen kiezen van hun opdracht. De toegevoegde waarde van deze optie ligt dan ook vooral in het versterken van bestaande netwerken en het formaliseren van rollen, mits landelijke regie zorgt voor samenhang.

Flexibel onderwijsaanbod: Optie 2 creëert ruimte voor modulair onderwijs en leeroplossingen op maat, een noodzaak voor het bereiken van werkenden en bedrijven die in een ander ritme opereren dan het initiële onderwijs. In diverse interviews wordt benadrukt dat de huidige structuren, met vaste startmomenten en rigide formats, haaks staan op de vraag van werkgevers: “De cursus begint op 12 november – daar zit niemand op te wachten, ze willen het nu.” De meerwaarde van deze optie ligt in het kunnen herconfigureren van het aanbod, waarbij publieke instellingen niet alleen versnipperde korte cursussen aanbieden, maar vraaggestuurde leerpaden kunnen ontwerpen in samenspraak met werkgevers. Toch wordt opgemerkt dat dit een aanzienlijke transformatie vereist van instellingen, met name qua planning, roostering en didactisch ontwerp.

Financiële structurering: De beleidsoptie wordt slechts uitvoerbaar geacht als zij gepaard gaat met structurele bekostiging. De huidige lumpsum-financiering voor bekostigde trajecten biedt geen ruimte om LLO flexibel of innovatief te ontwikkelen. Verschillende respondenten wijzen op het gevaar van een “verplichtende vrijblijvendheid”: een wettelijke taak zonder financiering legt extra druk op een systeem dat al op capaciteit piept.

Gedragsverandering arbeidsmarkt: De verwachting dat optie 2 gedragsverandering bij bedrijven teweegbrengt wordt gemengd ontvangen. Aan de ene kant wordt erkend dat een formele opdracht het onderwijs beter positioneert als partner in human capital-beleid. Aan de andere kant wordt gesteld dat dit alleen werkt als werkgevers zelf voldoende urgentie voelen. “Ze zeggen dat ze het belangrijk vinden, maar hebben geen tijd.” Bedrijven blijken pas te reageren als zij direct voordeel ervaren, bijvoorbeeld via praktijkgerichte leerroutes of via leercafés waarin medewerkers op vrije momenten kunnen instappen. Respondenten zijn het erover eens dat gedragsverandering alleen mogelijk is als ook bedrijven worden

aangesproken op hun verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld via medeverantwoordelijkheid in regionale governance of via de regie bij sociale partners (zoals bij sectorale ontwikkelpaden).

Cultuurverandering onderwijsinstellingen: Deze beleidsoptie werkt als katalysator voor een fundamentele cultuurverandering binnen publieke instellingen. Waar LLO nu vaak een “add-on” is of afhankelijk van incidentele projecten, zou een wettelijke taak het domein institutioneel verankeren. “Het helpt bij de verbreding van het onderwijsconcept,” aldus een geïnterviewde. Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd voor het ‘olietanker-karakter’ van onderwijsinstellingen. Een succesvolle cultuuromslag vergt helder leiderschap, strategische keuzes en personele ontwikkeling. Er is ook sprake van interne spanningen: niet elke docent wil ‘de boer op’ of is toegerust voor co-creatie met bedrijven. Differentiatie in rollen binnen teams wordt genoemd als noodzakelijke voorwaarde.

Beleidszekerheid en duurzaamheid: Beleidsoptie 2 geeft de nodige beleidszekerheid dat LLO daadwerkelijk een kerntaak is van het publieke onderwijs. Het verankert LLO duurzamer dan dat een convenant, kwaliteitsafspraken of subsidierelatie zou kunnen. Ook wanneer er (temporeel) geen aanvullende structurele overheidsbekostiging is om LLO krachtig te stimuleren, blijft het een blijvend aandachtspunt voor beleid én instellingen.

Effecten op de drie doelen van OCW: De respondenten zien de volgende effecten op de drie OCW doelen:

- **Inzetbaarheid en participatie individuen:** Positief: meer toegankelijkheid en relevantie via maatwerk, mits instellingen in staat zijn vraaggericht te werken en kwetsbare doelgroepen niet uit het oog verliezen.
- **Arbeidsmarkttekorten:** Positief: mits de LLO-structuur wordt gekoppeld aan sectorale prioriteiten en bedrijven worden betrokken bij inhoud en uitvoering. Zonder vraagsturing dreigt aanbodgerichtheid.
- **Transitieopgaven en verdienvermogen:** Zeer positief potentieel: via samenwerking in regionale innovatieclusters (bv. Delta Climate Center) kunnen onderwijs en onderzoek gezamenlijk bijdragen aan maatschappelijke transitie.

6.2.5 Gevolgen van beleidsoptie 2

Hieronder worden de gevolgen van de beleidsoptie besproken.

Onderwijs- en bekostigingskaders: De optie vraagt om herziening van de bekostigingsstructuur, met ruimte voor LLO-specifieke trajecten en hybride constructies. Ook kwaliteitskaders moeten worden aangepast: accreditatie voor microcredentials en korte leerpaden vereist flexibiliteit én betrouwbaarheid.

Sociaal beleid: De optie biedt kansen voor integratie van sociale doelstellingen, zoals NT2 en inburgering, in het bredere LLO-aanbod. mbo-instellingen worden daarbij genoemd als natuurlijke uitvoerders. Wel moeten budgetten vanuit gemeenten of SZW beschikbaar blijven en afgestemd worden op OCW-inspanningen (en andersom).

Economisch beleid: LLO is een sleutel voor innovatie en aanpassing aan sectorale transitie. Via regionale samenwerking kunnen publiek-private partners gezamenlijk bijdragen aan economische versterking, zoals al gebeurt in bijvoorbeeld de bouw, zorg of energietransitie.

6.2.6 Uitvoerbaarheid van beleidsoptie 2

Wetgevingstraject: Voor de verankering van de taak is wetswijziging nodig van de WEB en WHW (art. 1.3.5 web en art. 1.3 WHW). De precieze formulering, generiek versus specifiek, is bepalend voor de uitvoerbaarheid. Een open norm (“in samenwerking bijdragen aan LLO in afstemming met de markt”) biedt

ruimte, maar kent ook veel onduidelijkheid over hoe wettelijk LLO wordt afgebakend, wat de private markt is, wat samenwerking en afstemming is.

Overheidsrol ten aanzien van LLO: De optie impliceert een sterkere coördinerende en sturende rol voor de overheid. Regie op sectorale prioriteiten en regionale rolverdeling is essentieel om versnippering te voorkomen. Sommigen respondenten bepleiten nationale kaders met ruimte voor regionale invulling – vergelijkbaar met het SBB-model – waarbij sociale partners eerst de vraag formuleren en instellingen daarop aansluiten. Deze optie suggereert een actieve overheid die richtinggevend is in maatschappelijke opgaven, maar ruimte biedt voor decentrale invulling. Dit vraagt een delicate balans: te veel regie ondermijnt co-creatie, te weinig regie leidt tot vrijblijvendheid.

Uitvoerbaarheid door ministeries: De optie vereist interdepartementale coördinatie (OCW, SZW, EZ) om afstemming te garanderen tussen bekostiging, toezicht en beleidsdoelen. Zonder deze samenwerking dreigt beleidsincoherentie, bijvoorbeeld tussen onderwijsbekostiging en SZW-scholingsinstrumenten.

Uitvoerbaarheid door instanties: Toezichtsorganen als Inspectie, NVAO en DUO worden belast met nieuwe taken. Met name toezicht op non-formeel onderwijs en partnerschappen vraagt om nieuwe competenties. Nu zijn er te weinig inspecteurs, en ontbreekt ervaring met het beoordelen van microcredentials of LLO-trajecten.

Draagvlak onder betrokkenen: De tweede beleidsoptie, een generieke wettelijke taak voor LLO, vindt vooral weerklank bij hogescholen. Zij zien in deze optie een duidelijke erkenning dat LLO tot hun maatschappelijke kernopdracht behoort. Bestuurders van hbo-instellingen benadrukken dat een generieke taakstelling intern duidelijkheid creëert: LLO wordt dan niet langer een projectmatige activiteit, maar een vanzelfsprekend onderdeel van het onderwijs. Ook wordt gewezen op de kracht van hogescholen om door hun praktijkgerichte onderzoek en regionale samenwerking effectief bij te dragen aan transitie in de samenleving. Randvoorwaarden zijn wel essentieel: structurele bekostiging, afspraken over samenwerking met private aanbieders en voldoende ruimte voor regionale invulling.

Ook universiteiten zien perspectief in deze optie: de instellingen zien dat het hun rol van een herkenbare partner in regionale en sectorale netwerken versterkt en gelegitimeerd wordt. Ook noemen de universiteiten de mogelijkheden voor duurzame samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd leeft de zorg dat een generieke taak zonder financiering vooral leidt tot nieuwe verplichtingen, zonder de middelen om dit waar te maken.

Voor mbo-instellingen is het beeld gemengd. Sommigen zien in de generieke wettelijke taak een bevestiging van hun rol als regionaal ankerpunt, terwijl anderen waarschuwen voor een te brede taak die tot concurrentie en overlap met private aanbieders kan leiden.

Private onderwijsinstellingen en opleidings- en trainingsbureaus zijn overwegend kritisch op deze optie. Zij wijzen erop dat een generieke wettelijke taak de deur openzet voor publieke instellingen om met overheidsgeld in vrijwel alle markten actief te worden, wat volgens hen leidt tot een ongelijk speelveld. Sector- en brancheorganisaties zijn meer genuanceerd: zij erkennen dat een generieke taak nuttig kan zijn, maar stellen duidelijke voorwaarden, zoals het opzetten van overlegstructuren met sociale partners en het waarborgen van complementariteit tussen publiek en privaat.

Kortom, draagvlak is overwegend positief onder publieke instellingen, mits voldoende ruimte en middelen. Private aanbieders zijn verdeeld: zij vrezen voor verdringing, tenzij er heldere afspraken zijn over complementariteit. De voorgestelde marktconsultatieprocedure kan hierbij helpen.

6.2.7 Slotbeschouwing beleidsoptie 2

Beleids optie 2 vertegenwoordigt een strategische verbreding van de publieke opdracht in het onderwijs. Het is geen instrumentele ingreep, maar een cultureel en systemisch kantelpunt. Mits voorzien van de juiste randvoorwaarden – bekostiging, kaders, regie – kan deze optie de publieke infrastructuur activeren om structureel bij te dragen aan een lerende samenleving. Of zoals een respondent het formuleerde: “Deze opdracht is noodzakelijk om de omslag te maken van vrijblijvendheid naar verantwoordelijkheid in het publieke onderwijs.” In de gepresenteerde vorm is beleidsoptie 2 lastig juridisch en organisatorisch uit te werken, doordat de optie ook gaat over het LLO aanbod. Een meer beperktere generieke wettelijke taak, richting coördinatie en afstemming lijkt op basis van de verkenning en analyse realistischer.

6.3 Beleidsoptie 3: Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen

6.3.1 Karakterisering beleidsoptie 3

Een alternatieve beleidsoptie leunt meer op de argumentatie vanuit het bedienen van specifieke publieke belangen die momenteel onvoldoende worden opgepakt, óók in de context van de brede transitie. Daar waar de markt de LLO vraag onvoldoende oppakt, en de arbeidsmarkt onvoldoende toekomstgericht bediend wordt in het voltrekken van de transitie, is het gerechtvaardigd vanuit maatschappelijk belang dat de overheid hier meer sturing in neemt en mogelijk de publieke instellingen faciliteert om dit op te pakken. Een specifieke wettelijke taak zou hierop in de wet opgenomen kunnen worden. Het kan bij LLO gaan om het ontwikkelen van menselijk kapitaal t.b.v. transitieopgaven, verhogen arbeidsproductiviteit en versterken verdienvermogen en het bedienen van specifieke sectoren (krapte) en doelgroepen. Het is dan wel van belang dat het publieke belang voldoende expliciet wordt aangeduid om zo richting te geven aan de taakstelling (WRR, 2000). Hiervoor zijn historische precedents te benoemen zoals volwasseneneducatie en inburgering⁵⁹. De formulering van deze specifieke wettelijke taak is lastig op te stellen aangezien wat een kraptesector of wat een doelgroep is, onderhevig is aan verandering (wellicht kan dit in ondergeschikte wetgeving verder uitgewerkt worden), maar ook omdat ten eerste duidelijk gemaakt moet worden of het een taak is voor alle instellingen, een keuze is van de instelling, of dat instellingen hiervoor aangewezen kunnen worden⁶⁰.

Deze optie poogt specifieke opgaven bij het publiek bekostigd onderwijsinstellingen neer te leggen en zo de concurrentie met de private markt te vermijden (zoals bij de experimenten vraagfinanciering). Een nadeel is dat niet alle publieke instellingen (momenteel) in staat worden geacht deze taak op zich te nemen. Het biedt daarbij ook niet de algemene erkenning dat publieke instellingen een rol te spelen hebben in LLO.

Overigens is deze optie ook uit te werken zonder wettelijke taak, maar als een Dienst van algemeen economisch belang (DAEB)⁶¹. Het is dan noodzakelijk goed inzicht te hebben wat precies van een instelling wordt gevraagd en wat daarvoor de compensatie moet zijn. Een ander alternatief is het volgen van de Wet markt en overheidssystematiek (Wet Markt en Overheid, hoofdstuk 4b van de Mededingingswet⁶²), waarbij het besluit om een cursus/opleiding onder de kostprijs aan te bieden overlaat aan de minister van OCW op basis van inzicht in waar publieke belangen onvoldoende gewaarborgd worden.

⁵⁹ Zie Kaderwet Volwasseneneducatie (1985), de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs, begin jaren '90, VAVO.

⁶⁰ Zie: <https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun/vrijstellingsverordeningen-en-kennisgeven-van-steun/vrijstellingsverordeningen-diensten-van-algemeen-economisch-belang-daeb-> / <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/diensten-van-algemeen-economisch-belang-daeb/>

⁶¹ De diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zijn activiteiten op het gebied van commerciële dienstverlening waarbij taken van algemeen belang worden vervuld, en waarvoor verplichtingen inzake openbaardienstverlening gelden. Transport, energie, communicatie en postdiensten zijn de voornaamste voorbeelden (zie: <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/glossary/services-of-general-economic-interest.html>).

⁶² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2023-01-01#Hoofdstuk4b>

De tabel hieronder geeft puntsgewijs de karakterisering weer.

Tabel 6 Karakterisering beleids optie 3: Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen

Thema	Aspecten voor vergelijking	Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen
Reikwijdte / scope	Is het aanbieden van LLO facultatief of verplicht voor de instellingen?	Verplicht. Instellingen zijn verplicht om LLO aanbod aan te bieden in bepaalde sectoren en/of voor specifieke doelgroepen. Echter, deze verplichting kan ook gelden voor een select aantal instellingen.
	Wat is de reikwijdte van de optie t.a.v. publieke en/of private instellingen (bijvoorbeeld gaat het alleen over publiek bekostigde instellingen of ook over particuliere instellingen die formele kwalificaties aanbieden) (rechtspersonen hoger onderwijs bijvoorbeeld)?	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen.
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van formeel en/of non-formeel LLO aanbod?	Formeel en non-formeel. De optie houdt open om welk aanbod het gaat, naar gelang de op landelijk niveau geformuleerde opdracht.
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van welke doelgroepen worden bediend?	Specifieke doelgroepen. Deze optie betreft een keuze voor specifieke beroepen en/of doelgroepen. Echter welke kan later bepaald worden.
Samenhang omgeving	Hoe wordt er omgegaan met complementariteit (afstemmen met wat er al is, bedienen publieke belangen)?	Complementariteit specifiek benoemd. In deze optie wordt door de landelijke overheid bepaald waar aanvullende LLO aanbod moet worden aangeboden in complementariteit van wat al bestaat. De opdracht om dit aan te bieden wordt daarna bij de publieke instellingen neergelegd.
	Is er een verplichting tot samenwerking (regionaal, sectoraal, private aanbieders, bedrijfsleven) aanwezig?	Geen verplichting tot samenwerking. In deze optie zit geen bepaling over samenwerking. Het is wel mogelijk deze verplichting aanvullend op te nemen.
Financiering	Hoe wordt het LLO aanbod gefinancierd (rol bedrijven, individuen, overheid (mogelijk)?	Overheid financiert het specifieke deel van LLO dat onder de specifieke opdracht valt. Dit specifieke LLO aanbod zal vooral door de overheid bekostigd moeten worden, mogelijk met cofinanciering vanuit sectoren (naar gelang de specifieke opdracht die wordt geformuleerd).
(Wettelijke) kaders	Hoe zou de concrete aanpassing van het wettelijk kader eruit kunnen zien?	WEB/WHW: Tijdelijke wet met specifieke opdracht voor een of meer instellingen ⁶³ als onderdeel in het uiterste geval van een ambtshalve aanwijzing door de minister.
	Hoe verhoudt de optie zich tot de beleidsregel publiek-privaat en Europese staatssteunbepalingen?	Wettelijke (publieke) taak: buiten de beleidsregel. Europees kader: Waarschijnlijk geen economische activiteit vergelijk 107 VwEU (OU-uitspraak RvS 2013 criteria)
Sturing	Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het LLO aanbod?	Landelijke overheid. Op landelijk niveau wordt bepaald aan welk LLO aanbod behoefte is.
	Wat is het sturingsmechanisme vanuit de overheid?	Wel sturing landelijke overheid op een deel van het LLO aanbod. In deze optie stuurt de overheid direct op het LLO aanbod.

6.3.2 Effecten van beleids optie 3 op publieke instellingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleids optie op publieke instellingen.

Strategie en visievorming: Optie 3 kan instellingen helpen om een heldere strategische lijn te trekken in hun LLO-aanbod. Zeker in mbo-instellingen met een maatschappelijke oriëntatie kan dit leiden tot een herkenbaar profiel. Tegelijk is er scepsis of wetgeving op zich voldoende strategische oriëntatie oplevert, zonder bijbehorende urgentie en middelen: “Zonder urgentie geen koerswijziging.”

Inrichting LLO: Instellingen die deze specifieke taak krijgen zullen zich zo moeten inrichten dat zij de specifieke sector of doelgroep goed kunnen bedienen. Er wordt gepleit voor het organiseren van LLO via

⁶³ Vgl. Tijdelijke wet Nieuwkomersvoorzieningen onderwijs: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048720/2023-10-11>

regionale structuren, met gedeelde governance. Publieke instellingen kunnen regierol pakken, maar niet zonder partners. Suggesties zijn samenwerkingsverbanden à la passend onderwijs of regionale LLO-hubs.

Personeelsbeleid: Capaciteit is een knelpunt. Docenten zijn overbelast en het ontbreekt aan hybride instructeurs. LLO en het bedienen van specifieke doelgroepen en sectoren vraagt andere competenties en werkvormen. Een structurele taak vereist ook structurele inzet van personeel, los van het reguliere onderwijs.

Onderwijsontwikkeling: Er is consensus dat LLO niet past in de klassieke kwaliteitskaders. Er is behoefte aan maatwerk en modulaire, flexibele programma's, gebaseerd op skills en loopbaancompetenties. Ook hier is samenwerking met bedrijfsleven en certificeringsinstanties cruciaal.

Financiering: Financiering wordt als absolute voorwaarde benoemd. Zonder gerichte middelen leidt de taak tot verdringing van reguliere taken. Respondenten vragen om geringe bureaucratie, heldere doelen en langjarige garanties.

Samenwerking met partners: Ondanks dat samenwerking niet verplicht is opgenomen in de optie, geven respondenten aan dat samenwerking het uitgangspunt moet zijn. Private partijen, gemeenten, UWV, sectorfondsen en werkgevers moeten meedoen. De rol van onderwijs is faciliterend en verbindend, niet exclusief of allesomvattend.

6.3.3 Effecten van beleidsoptie 3 op private aanbieders en de private LLO markt

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op private opleiders en de private LLO markt.

Marktdynamiek en vraagverdeling: Een specifieke wettelijke taak verschuift vraag gericht naar door de overheid aangewezen domeinen (sectoren/doelgroepen/transitionele thema's). Dat vergroot het totaalvolume in die domeinen (opschaling, professionalisering), maar kan tegelijk vraag kanaliseren richting publieke instellingen die voor deze taak zijn aangewezen. Private aanbieders profiteren wanneer zij als uitvoeringspartner worden betrokken (co-creatie, onderaanneming), maar lopen risico op verdringing als publieke instellingen deze domeinen exclusief invullen.

Segmentatie en positionering: Een werkbare rolverdeling is mogelijk maar niet vanzelfsprekend: Publiek (specifieke taak) richt zich op maatschappelijke 'tekortvakken' met civiele waarde, lage commerciële haalbaarheid, brede dekking (bv. NT1/NT2, basis-/digitale vaardigheden, energie-omscholing). Privaat richt zich op maatwerk, bedrijfsspecifieke implementatie, korte doorlooptijden, niche-expertise, innovatie, adaptief, werkplekleren). Zonder duidelijke afbakening kan publiek aanbod in rendabele subsegmenten (basis-digitale skills, generieke soft skills) direct substitueert worden van privaat aanbod.

Investeringsprijkkels, innovatie en partnerschappen: Gerichte publieke opdrachten kunnen vraagzekerheid creëren en zo co-investeringen met private opleiders uitlokken (contentontwikkeling, docentcapaciteit). Keerzijde: wanneer de specifieke taak dominant top-down wordt ingericht en toewijzing vooral via publieke kanalen loopt, vermindert voor private partijen de zekerheid op toegang tot vraag en daarmee de investeringsbereidheid. Duurzame partnerschap-modellen (co-certificering, gezamenlijke microcredentials, doorstroomafspraken) zijn daarom cruciaal.

6.3.4 Effecten van beleidsoptie 3 t.a.v. brede oplossingsrichtingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie t.a.v. de eerder gedefinieerde brede oplossingsrichtingen.

Regionale samenwerking: Optie 3 stuurt niet direct op regionale samenwerking en hanteert meer een centraal sturingsmechanisme. Echter optie 3 kan de regionale samenwerking wel structureel versterken, mits deze niet uitsluitend centraal wordt aangestuurd. Door het benoemen van specifieke publieke opgaven (zoals zorg, techniek, basisvaardigheden) kunnen onderwijsinstellingen en hun regionale partners een gedeelde verantwoordelijkheid ontwikkelen. In diverse interviews wordt dit benoemd als een kans om structurele coördinatie in te richten, bijvoorbeeld in de vorm van een regionaal LLO-beraad. Tegelijkertijd leeft de zorg dat een top-down aanwijzing van prioriteiten het bestaande regionale ecosysteem kan verstoren: *“Laat het kiezen van de prioriteiten aan de regio en de bestaande regionale samenwerkingen over.”* Bovendien is er de vrees dat initiatieven in krimp- of achterstandsregio's buiten de boot vallen als de landelijke prioriteiten niet met regionale noden stroken. De legitimiteit van deze optie hangt dan ook sterk af van het vermogen tot maatwerk in de uitvoering.

Flexibel onderwijsaanbod: Beleids optie 3 biedt de kans om het onderwijsaanbod te richten op maatschappelijk urgente vraagstukken, waardoor versnelling en focus mogelijk zijn. In sectoren waar de markt tekortschiet (zoals voor NT1-ers, energietransitie, zorg), kan via gerichte publieke inzet het aanbod worden opgeschaald en geprofessionaliseerd. Echter, er is ook kritiek op de beperkte wendbaarheid: *“Wat vandaag een tekortsector is, kan morgen alweer overbezet zijn.”* De rigiditeit van wettelijke kaders kan botsen met de behoefte aan dynamisch en vraaggericht aanbod. Een hybride model waarin instellingen ruimte hebben om initiatieven te nemen, lijkt wenselijk. Co-creatie en flexibiliteit moeten daarbij verankerd zijn.

Financiële structurering: De roep om structurele bekostiging klinkt in vrijwel alle bijdragen krachtig. Tijdelijke subsidies worden als onhoudbaar gezien en ondermijnen de opbouw van duurzame capaciteit. De term *“confetti-beleid”* is illustratief voor het wantrouwen ten aanzien van incidentele middelen: *“Wil je echt impact? Dan moet je het structureel organiseren.”* Er worden verschillende scenario's voorgesteld: een aparte bekostigingslijn voor publieke LLO-opdrachten, koppeling aan doelgroepen of sectoren, of financiering via regionale fondsen in samenwerking met SZW en andere ministeries die in de sectoren die zij bedienen knelpunten ervaren t.a.v. skills. Zonder financiële borging dreigt deze beleids optie retoriek zonder realisatie te blijven.

Gedragsverandering arbeidsmarkt: Optie 3 kan als hefboom fungeren voor het bevorderen van verantwoordelijkheid bij werkgevers. De taak kan bedrijven dwingen om structureel te investeren in scholing, zeker als ook zij verplichtingen opgelegd krijgen: *“Als je het wettelijke kader nou opstelt richting het bedrijfsleven, dan komt er een vraag waar het onderwijs op kan reageren.”* Tegelijkertijd is er vrees dat werkgevers zich juist terugtrekken (*“OCW betaalt wel”*) als de publieke sector de verantwoordelijkheid overneemt. Een evenwichtige vorm van publiek-private coproductie is daarom cruciaal.

Cultuurverandering onderwijsinstellingen: Optie 3 kan instellingen intern stimuleren tot professionalisering, coördinatie en cultuuromslag, echter dit zal niet bij alle instellingen tot verandering leiden. De koplopers zullen ingezet worden voor specifieke wettelijke taak terwijl achterblijvers mogelijk niet betrokken zullen worden. De implementatie vergt verandervermogen: niet alle instellingen zijn momenteel voldoende toegerust. Capaciteitsproblemen, gebrek aan hybride docenten en bureaucratische kaders kunnen de ambitie frunten.

Beleidszekerheid en duurzaamheid: Beleids optie 3 biedt een zekere mate van beleidszekerheid. De optie geeft op een duurzame wijze specifieke richting aan LLO binnen publieke instellingen.

Effecten op de doelen van OCW: De respondenten zien de volgende effecten op de drie OCW doelen:

- **Inzetbaarheid en participatie individu:** Positief bij voldoende integratie met sociaal beleid en ondersteuning. Vooral groepen in kwetsbare posities kunnen profijt hebben van een structureel aanbod op maat.

- **Voorzien in behoeften arbeidsmarkt:** Potentieel positief als er consensus is over tekortsectoren. Echter, inconsistent sectorbeleid en politieke volatiliteit vormen risico's.
- **Transitieopgaven, arbeidsproductiviteit, verdienvermogen:** Positief mits verbonden met bredere innovatiestrategieën. Juist op het snijvlak van menselijk kapitaal en maatschappelijke transitie kan LLO bijdragen aan het versterken van het Nederlandse verdienvermogen.

6.3.5 Gevolgen van beleidsoptie 3

Hieronder worden de gevolgen van de beleidsoptie besproken.

Gevolgen voor onderwijsbeleid: De invoering van een specifieke LLO-opdracht vraagt om aanpassing van wetgeving, bekostiging en toezichtkaders. Ook differentiatie tussen soorten instellingen (mbo/ hbo /universiteiten) is noodzakelijk.

Gevolgen voor sociaal beleid: Bij een goede inbedding kan optie 3 bijdragen aan sociale inclusie, participatie en gelijke kansen. Hiervoor is afstemming nodig met integratiebeleid, inburgering, schuldhulp en arbeidsmarktbeleid.

Gevolgen voor economisch beleid: Beleidsoptie 3 kan bijdragen aan de productiviteit, innovatie en het verdienvermogen van Nederland, mits het zich richt op strategische sectoren en transitie. Daarbij is inzicht in arbeidsmarktdynamiek cruciaal om mismatches te voorkomen.

6.3.6 Uitvoerbaarheid van beleidsoptie 3

Het wetgevingstraject: Het opstellen van een wettelijk kader dat voldoende specifiek én flexibel is, wordt als een grote uitdaging gezien. De kernvraag: *Wat is een publiek belang, en wie bepaalt dat?* De noodzaak tot differentiatie (bijv. in onderliggende regelgeving of aanwijzingsbesluiten) wordt breed erkend. Alternatieven zoals Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) of de Wet Markt en Overheid worden genoemd als werkbare juridische routes (zonder dat een wettelijke taak in de WEB of WHW nodig is).

Overheidsrol ten aanzien van LLO: De overheid wordt gezien als systeemverantwoordelijke voor het borgen van publieke belangen. Optie 3 past in die lijn, maar vereist wel dat de overheid niet alleen de norm stelt, maar ook faciliteert en coördineert. *“Je kunt publieke instellingen niet opzadelen met bedrijfsrisico's zonder hen ook als publieke voorzieningen te behandelen.”*

Uitvoerbaarheid door ministeries: Goede afstemming tussen OCW, SZW en eventueel EZ is essentieel. Verschillende respondenten wijzen op het belang van interdepartementaal beleid, waarbij leer- en ontwikkelpaden vanuit SZW aansluiten op onderwijstrajecten.

Uitvoerbaarheid door uitvoerende instanties: De rol van inspectie, NVAO en DUO wordt beperkt besproken, maar toezicht en kwaliteitszorg zouden eenvoudiger worden bij heldere taakafbakening: *“Maatschappelijke thema's als kansengelijkheid en regionale krapte kunnen goed ingebed worden in toezichtkaders.”* Wel is er behoefte aan nieuwe kwaliteitskaders die recht doen aan LLO en volwasseneneducatie. De huidige accreditatie- en diplomeringseisen sluiten daar niet altijd goed op aan.

Draagvlak onder betrokkenen: De derde beleidsoptie, een specifieke wettelijke taak gericht op bepaalde doelgroepen of sectoren, spreekt met name mbo-instellingen aan. Actoren uit deze groep wijzen op ruimte die voor hen ontstaat om groepen in kwetsbare posities en sectoren met tekorten te bedienen. Bestuurders van deze instellingen benadrukken dat zonder expliciete wettelijke borging het risico blijft bestaan dat deze groepen onvoldoende bereikt worden. Tegelijkertijd noemen zij de nadelen: de bureaucratische belasting, de beperkte flexibiliteit en het gevaar van jaarlijks wisselende prioriteiten.

Hogescholen en universiteiten erkennen de meerwaarde van gerichte publieke taken, maar zijn terughoudender. Zij vrezen dat een strikte afbakening hun bredere rol beperkt en LLO reduceert tot een aantal beleidsprioriteiten. Voor hen heeft deze optie vooral waarde in combinatie met beleidsopties 1 of 2, waarbij de bestaande infrastructuur benut wordt en de focus op prioritaire sectoren wordt toegevoegd.

Private aanbieders zijn kritisch: zij vrezen dat publieke instellingen met een specifieke opdracht een exclusieve positie krijgen in bepaalde domeinen en daarmee private initiatieven verdringen. Belangen- en sectororganisaties zien daarentegen juist kansen: voor hen biedt een specifieke wettelijke taak legitimiteit en richting om in sectoren met grote tekorten (zoals zorg en techniek) samen afspraken te maken en publieke middelen doelgericht in te zetten. Wel benadrukken zij dat dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met private opleiders en dat tijdelijke publieke stimulering gecombineerd moet worden met sectorale afspraken.

Kortom, het draagvlak voor optie 3 is verdeeld. Voorstanders benadrukken de legitimiteit, urgentie en richtinggevende kracht van de optie. Tegenstanders vrezen rigiditeit, politieke grilligheid en een te nauwe taakopvatting. Een veelgenoemde voorkeur is optie 3 als versterkingsinstrument binnen optie 2, gericht op specifieke opgaven, of nadat door optie 2 een generieke infrastructuur is opgezet.

6.3.7 Slotbeschouwing beleidsoptie 3

Beleids optie 3 is een gerichte interventie in de LLO-structuur met potentieel grote maatschappelijke waarde. Mits goed ingericht, biedt het publieke instellingen legitimiteit en middelen om structureel bij te dragen aan urgente maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd roept de optie ook vragen op over uitvoerbaarheid, legitimiteit, rolverdeling en flexibiliteit. De beleidsoptie functioneert het beste als doelgerichte aanvulling op een bredere opdracht (zoals optie 2), waarin gedeelde verantwoordelijkheid en structurele bekostiging samenkomen in een robuuste LLO-infrastructuur. Gedacht kan worden aan de landelijk regiemechanisme op basis waarvan specifieke additionele financiering kan worden gealloceerd aan specifieke (tijdelijke) LLO knelpunten, zoals specifieke sectoren met knelpunten, uitdagingen (transitieopgaven), en/of doelgroepen.

6.4 Beleids optie 4: Geen verandering van de huidige wetgeving en wettelijke taak (nul-optie)

6.4.1 Karakterisering beleidsoptie 4

De nuloptie vertrekt vanuit het uitgangspunt dat een uitbreiding van de wettelijke taak niet noodzakelijk of wenselijk is om LLO te bevorderen. In deze beleidsvariant wordt de bestaande wettelijke taak van publieke instellingen gehandhaafd, terwijl de overheid inzet op flankerend beleid: financiële stimulansen voor individuen (leerrekeningen, vouchers), sectorale subsidieregelingen, en experimentele samenwerkingsinitiatieven. De nadruk ligt op vraagstimulering en vrijwillige samenwerking in plaats van op stelselverantwoordelijkheid. Beleidsmatig sluit dit aan bij een meer liberaal beleidsparadigma, waarin leren vooral een individuele verantwoordelijkheid is en marktwerking als aanjager van kwaliteit wordt gezien. De overheid heeft in deze optie vooral een faciliterende rol: ze ondersteunt waar mogelijk, maar legt geen verplichtende kaders op aan instellingen of sectoren. Dit biedt bestuurlijke eenvoud en beperkt regelgeving, maar het impliceert ook dat publieke instellingen niet expliciet worden aangesproken op hun LLO-rol. Volgens meerdere respondenten leidt deze houding tot een paradox: enerzijds wordt verwacht dat instellingen bijdragen aan de maatschappelijke LLO-opgave, anderzijds ontbreekt daarvoor zowel wettelijke verankering als financiële zekerheid. Zoals één geïnterviewde stelde: “De overheid moet duidelijk maken: zijn we samen of van wie is het?” De beleidsoptie biedt op korte termijn stabiliteit en beleidsrust, maar beantwoordt onvoldoende aan de behoefte aan gezamenlijke sturing. Ze veronderstelt dat markt en

samenwerking vanzelf een stelsel vormen, terwijl juist publieke richting en continuïteit nodig zijn om de bestaande versnippering te doorbreken.

6.4.2 Effecten van beleidsoptie 4 op publieke instellingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op publieke instellingen.

Strategie en visievorming: Zonder landelijk kader blijft de ontwikkeling van visie en strategie ten aanzien van LLO sterk gedifferentieerd. Sommige instellingen tonen initiatief en verbinden LLO aan hun maatschappelijke opdracht, maar de meeste volgen een **afwachtende of projectmatige koers**. De strategische oriëntatie op LLO blijft daardoor reactief en afhankelijk van tijdelijke impulsen. Eén geïnterviewde merkte op: “Zonder opdracht gaat het niet vanzelf vliegen.”

Inrichting van LLO: LLO-beleid en organisatie blijven incidenteel en gefragmenteerd. Projecten worden vaak opgezet binnen tijdelijke programma’s of subsidieregelingen (zoals SLIM of STAP), maar verdwijnen na afloop. Hierdoor ontbreekt continuïteit, personele borging en structurele leerinfrastructuur. In veel instellingen wordt LLO uitgevoerd door tijdelijke teams of ingehuurde professionals, wat de institutionele leeracyclus onderbreekt.

Personeelsbeleid: Omdat LLO-activiteiten niet structureel in de formatie of begroting zijn opgenomen, wordt dit werk veelal uitgevoerd door docenten die dit “erbij” doen of door tijdelijke krachten. Er is geen structureel HR-beleid voor professionalisering of loopbaanontwikkeling gericht op LLO. Respondenten signaleren dat dit leidt tot personele overbelasting en gebrek aan eigenaarschap.

Onderwijsontwikkeling: De ontwikkeling van kortdurend, modulair of vraaggericht aanbod blijft beperkt. Het huidige bekostigingssysteem stimuleert instellingen om zich te richten op voltijdstrajecten en diplomagerichte opleidingen. “Het systeem remt momenteel meer af dan dat het ondersteunt,” aldus een geïnterviewde. Hoewel innovatieve pilots bestaan, blijven deze uitzonderingen. De meeste instellingen hebben onvoldoende juridische en financiële ruimte om structureel te investeren in dergelijke onderwijsvernieuwing.

Financiering: De financiering van LLO binnen instellingen is afhankelijk van tijdelijke, projectmatige middelen. Er is geen structureel kanaal binnen de lumpsum voor LLO. Dit belemmert langetermijninvesteringen in personeel, infrastructuur en partnerschappen. Zoals één respondent opmerkte: “Tijdelijke subsidies brengen onzekerheid met zich mee, wat duurzame samenwerking bemoeilijkt.” De nuloptie betekent in de praktijk dat financiële volatiliteit structureel wordt, en dat publieke instellingen bij bezuinigingen LLO als eerste moeten terugschalen.

Samenwerking met partners: Samenwerking met regionale partners (gemeenten, leerwerkloketten, werkgevers) blijft afhankelijk van vrijwilligheid en incidentele middelen. In regio’s met sterke bestuurlijke netwerken (zoals Twente of Eindhoven) ontstaan werkbare modellen, maar in andere regio’s leidt dit tot stilstand of ongelijkheid. Zonder wettelijke opdracht ontbreekt een institutionele prikkel om samenwerking te bestendigen. Een respondent vatte het als volgt samen: “Zonder verplichting blijft samenwerking reactief. We lopen structureel achter de feiten aan.” De hervorming arbeidsmarktinfrastructuur voorziet wel al een contactschool in het regionaal beraad die onderwijsinstellingen in de regio vertegenwoordigt. Echter deze contactschool kan niet leunen op een wettelijk mandaat om aan te sluiten of om bekostiging vrij te maken voor deze taak.

6.4.3 Effecten van beleidsoptie 4 op private aanbieders en de private LLO markt

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie op private opleiders en de private LLO markt.

Marktdynamiek en vraagverdeling: De nuloptie versterkt de bestaande marktlogica binnen LLO. Zonder wettelijke taak voor publieke instellingen blijft de private sector de primaire motor achter LLO-aanbod, vooral in non-formeel en kort-cyclisch onderwijs. Dat betekent enerzijds ruimte voor innovatie en ondernemerschap, maar anderzijds ook dat het veld zich blijft kenmerken door fragmentatie en ongelijke toegang. De markt als geheel blijft reactief, projectgedreven en gevoelig voor conjunctuur. De markt “reguleert” zichzelf, maar niet noodzakelijk ten gunste van lerenden in kwetsbare posities.

Segmentatie en positionering van het aanbod: De LLO-markt splitst zich verder op: Private aanbieders blijven dominant in bedrijfsspecifieke en commerciële trainingen, vaak met directe toepassing in de praktijk en flexibele instroom. Publieke instellingen beperken zich tot initiële opleidingen en incidentele contractactiviteiten. Regionale samenwerkingen functioneren slechts in gebieden met sterke netwerken of economische draagkracht. Zonder gezamenlijke sturing of publieke coördinatie ontstaat er structurele ongelijkheid tussen regio's, sectoren en doelgroepen. Werkenden met beperkte middelen of lage scholing blijven onderbediend, omdat de markt hun scholingsvraag onvoldoende rendabel acht.

Investeringsprikkel, innovatie en partnerschappen: Private aanbieders behouden in de nuloptie hun ondernemersruimte, maar missen beleidszekerheid en continuïteit van vraag. Door de afhankelijkheid van tijdelijke regelingen (zoals STAP, SLIM, of ESF+) ontstaat een cyclus van korte termijn investeringen zonder duurzame opbouw van infrastructuur of expertise. Het voortdurende risico van beleidswisselingen maakt aanbieders terughoudend om te investeren in innovatieve leertechnologie of lange termijn samenwerking. Samenwerking met publieke instellingen blijft vrijblijvend en incidenteel, meestal beperkt tot pilotprojecten of aanbestedingen.

6.4.4 Effecten van beleidsoptie 4 t.a.v. brede oplossingsrichtingen

Hieronder bespreken we de door respondenten voorziene effecten van de beleidsoptie t.a.v. de eerder gedefinieerde brede oplossingsrichtingen.

Regionale samenwerking: Beleidsoptie 4 leidt vrijwel unaniem tot zorg over versnippering en ongelijkheid in regionale samenwerkingen, ondanks de initiatieven binnen de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. In afwezigheid van een landelijke normering of verplichting is samenwerking afhankelijk van toevallige factoren zoals lokaal leiderschap, financiering of bestaande netwerken. Dit resulteert in een lappendeken van regio's waarin sommige onderwijsinstellingen proactief zijn, terwijl andere nauwelijks meedoen. Zoals één respondent scherp stelt: “Zonder opdracht gaat het niet vanzelf vliegen.” Hoewel er sterke voorbeelden bestaan blijft de overdraagbaarheid van deze modellen onzeker. Regionale infrastructuur vereist langdurige inzet en investeringen, en zonder structurele opdracht of middelen is dit moeilijk duurzaam te borgen. In deze beleidsoptie ontbreekt de institutionele prikkel om een samenwerkingsstructuur op te bouwen, waardoor kansen voor afstemming met arbeidsmarktbeleid en regionale economische ontwikkeling slechts sporadisch worden benut. Hierdoor worden juist de regio's met zwakkere infrastructuren en lagere bestuurlijke capaciteit verder achtergesteld (zie ook sectie 4.3).

Flexibel onderwijsaanbod: De nuloptie biedt publieke instellingen weliswaar ruimte om flexibel aanbod te ontwikkelen, maar zonder stimulans of opdracht wordt deze ruimte zelden benut. Innovatieve praktijken zoals modulaire cursussen of hybride leertrajecten bestaan, maar blijven uitzonderlijk. Veel instellingen blijven vasthouden aan het traditionele aanbod, ingegeven door bekostigingsprikkel en interne routines. “Het is voor instellingen niet aantrekkelijk, omdat ze een student liever vier jaar in huis houden.”

Flexibilisering vereist substantiële aanpassingen in curriculumopbouw, examinering, bekostiging en onderwijscultuur. “Ons onderwijs moet flexibeler en klantgerichter worden. Jongeren gaan dat ook steeds meer vragen.” Hoewel ruimte bestaat voor onderwijsvernieuwing, wordt deze zelden benut zonder richtinggevende wet- en regelgeving. De private sector kan dit deels opvangen, maar mist publieke borging en is niet gericht op collectieve toegankelijkheid.

Financiële structurering: In beleidsoptie 4 blijven investeringen in LLO afhankelijk van investeringen uit de markt (werkgevers en individuen) en tijdelijke en fluctuerende middelen. De SLIM-regeling, STAP-subsidie en lokale fondsen zoals het Twents Fonds voor Vakmanschap worden als waardevol gezien, maar ook als kwetsbaar. “Tijdelijke subsidies brengen onzekerheid met zich mee, wat duurzame samenwerking bemoeilijkt.” Er is geen sprake van structurele bekostiging, en publieke instellingen blijven afhankelijk van incidentele inkomsten of pilotprojecten. Uit sectie 4.3 blijkt bovendien dat projectmatige financiering de opbouw van duurzame leeromgevingen belemmert, met name in regio’s met minder economische slagkracht. De afhankelijkheid van politieke conjunctuur maakt beleid op lange termijn vrijwel onmogelijk. Er ontstaat een vicieuze cirkel van fragmentatie, beperkte dekking en afhankelijkheid van beleidsimpulsen – een kwetsbare basis voor een maatschappelijke opgave van deze omvang. Dit leidt tot ad-hoc personeelsbeleid en suboptimale inrichting van het aanbod. Structurele financiering is een randvoorwaarde voor opschaling en continuïteit. De nuloptie stelt weliswaar het begrotingskader niet onder druk, maar dit gaat ten koste van effectiviteit en langetermijnpact. Zonder duurzame middelen komt LLO niet verder dan projectmatige versnippering.

Gedragsverandering op de arbeidsmarkt: De nuloptie zet primair in op de vraagkant, via vouchers en leerrekeningen. Dit verlaagt drempels voor individuen, maar heeft nauwelijks effect op systeemverandering. “Het neemt geen punten weg die in de eerste ronde in kaart zijn gebracht voor de publieke instellingen.” Ook de rol van werkgevers blijft vrijblijvend. Een leercultuur ontstaat niet vanzelf, zeker niet in sectoren met hoge werkdruk of weinig HR-capaciteit of in sectoren met een groot aandeel mkb’ers (zie ook sectie 4.3). Zonder gecoördineerde aanpak blijft gedragsverandering fragmentarisch en tijdelijk. Stimulering van leervraag zonder corresponderend kwalitatief aanbod leidt tot mismatch en frustratie. Vraagfinanciering kan waardevol zijn, maar alleen in combinatie met kwaliteitskaders, infrastructuur en gericht partnerschap met de publieke sector.

Cultuurverandering binnen onderwijsinstellingen: Veel mbo-instellingen zijn niet toegerust op grootschalige LLO-opgaven. Het ontbreekt aan visie, capaciteit en aanpassing van interne processen. “Ik heb het idee dat sommige bekostigde mbo-instellingen niet beseffen hoeveel impact de demografische ontwikkelingen gaan hebben.” Zonder opdracht of verplichting blijven instellingen vasthouden aan bestaande routines, gericht op initiële studentenpopulaties. LLO blijft een randactiviteit. Cultuurverandering vereist meer dan goede wil, het vraagt expliciete keuzes, herinrichting van processen en bestuurlijke prioriteit. Beleidsoptie 4 bevat hier geen mechanismen voor. Daarmee wordt ook het potentieel van publieke instellingen onvoldoende benut.

Beleidszekerheid en duurzaamheid: In optie 4 blijft de beleidszekerheid en continuïteit niet gegarandeerd. Het stimuleren van LLO blijft dan afhankelijk van tijdelijke regelingen en mist daardoor een lang termijn perspectief en duurzame infrastructurele opbouw.

Effecten op de drie doelen van OCW: De respondenten zien de volgende effecten op de drie OCW doelen:

1. **Inzetbaarheid en participatie individu:** De optie heeft geen aanvullend effect op de inzetbaarheid en participatie van individuen. Ook voorziet de optie niet in verdere begeleiding, kwaliteitsborging of structurele toegang. Vooral groepen in kwetsbare posities profiteren onvoldoende van LLO.
2. **Behoeften van de arbeidsmarkt:** De marktwerking zal idealiter voor aansluiting zorgen tussen LLO aanbod en arbeidsmarktbehoeften, echter zien respondenten dat dit in het verleden niet altijd heeft gewerkt om LLO-gerelateerde arbeidsmarktproblemen op te lossen. Ook zullen markten

waar onvoldoende financiële middelen zijn, of specifieke kwetsbare doelgroepen minder goed bediend worden.

3. **Transitieopgaven en verdienvermogen:** De nuloptie levert geen bijdrage aan het benutten van het volle potentieel van het publieke onderwijs. Systemische impact blijft uit. Het biedt onvoldoende een antwoord op de transitieopgaven en daarmee blijft impact op het realiseren van ambities op het gebied van verhogen productiviteit en verdienvermogen en verstevigen bestaanszekerheid uit.

6.4.5 Gevolgen van beleidsoptie 4

Hieronder worden de gevolgen van de beleidsoptie besproken.

Gevolgen voor wettelijke en beleidskaders: De bestaande wet- en regelgeving (WHW/WEB) blijft ongewijzigd, waardoor de bekende beperkingen voor kortdurend, modulair en niet-diplomagericht onderwijs blijven bestaan. Zonder expliciete publieke taak blijft stelselverantwoordelijkheid impliciet en verdeelt over partijen die geen formele opdracht dragen. Dit vergroot beleidsmatige inertie en onvoorspelbaarheid: er is geen prikkel om bekostiging, accreditatie of kwaliteitskaders aan te passen aan LLO. Vanuit het Sectie 4.3-perspectief (gevolgen inactiviteit) betekent dit dat het stelsel structureel fragmentarisch blijft en dat beleidsonzekerheid wordt gereproduceerd. De overheid kan wel faciliteren, maar heeft zonder wettelijke opdracht geen stabiel instrumentarium om samenhang en continuïteit af te dwingen.

Gevolgen voor sociaal beleid: In een scenario van beleidsinactiviteit verschuift de focus naar individuele zelfredzaamheid, vrijwillige regionale initiatieven en private marktpartijen. Private aanbieders leveren wél snel en praktijkgericht aanbod, maar publieke waarden (toegankelijkheid, inclusie, regionale dekking) worden niet vanzelf geborgd. Conform Sectie 4.3 leidt dit tot toenemende ongelijkheid: met name werkenden met lage scholing, beperkte middelen of geringe taal- en digitale vaardigheden worden relatief slechter bereikt. Zonder publieke regie ontbreekt laagdrempelige oriëntatie, begeleiding en toeleiding voor deze groepen. De kansengelijkheid binnen LLO neemt af, terwijl de behoefte door vergrijzing en krapte juist toeneemt. Ook wisselende aanbestedingen en projectsubsidies (zoals gezien bij programma's als Tel mee met Taal) zorgen voor breuken in continuïteit en verlies van opgebouwde expertise.

Gevolgen voor economisch beleid: Zonder wettelijke taak blijft LLO losgezongen van innovatie-, arbeidsmarkt- en productiviteitsbeleid. Sectie 4.3 onderstreept dat Nederland aan het begin staat van meervoudige transitie (AI/automatisering, digitalisering, energie/klimaat). Deze vragen om proactieve en opschaalbare leerstructuren. Bij uitblijvende verankering ontstaat een "stilstaand scenario": bestaande problemen (mismatch, lage leertransparantie, sociale ongelijkheid) reproduceren zichzelf. Tijdelijke regelingen (bijvoorbeeld beëindigde STAP-budget) hebben bovendien laten zien dat vroegtijdige beëindiging kan leiden tot investeringsverlies bij aanbieders en wantrouwen bij deelnemers; regionale fondsen (zoals JTF-middelen) genereren zonder langetermijnkaders geen duurzame aanbodcapaciteit. Het resultaat is investeringsmoeheid en terughoudendheid bij zowel aanbieders als professionals, terwijl bedrijven minder verandervermogen opbouwen. Ten opzichte van landen die wél een robuuste leerinfrastructuur borgen, neemt het risico toe op lagere productiviteit, vertraagde innovatie en verminderde weerbaarheid.

6.4.6 Uitvoerbaarheid van beleidsoptie 4

Wetgevingstraject: Er is geen wetgeving nodig, wat uitvoerbaarheid op korte termijn verhoogt. Tegelijkertijd ontbreekt daarmee ook elk richtinggevend kader. De vrijblijvendheid is zowel een kracht als een zwakte.

Overheidsrol in LLO: De overheid profileert zich in deze optie als faciliterend en terughoudend. Dit leidt tot onduidelijkheid over wie de regie heeft. Een te afwachtende houding ondermijnt gezag en samenhang in beleid. LLO vereist actieve sturing, ook in een publiek-private context. De boodschap is: "we laten het aan de markt." Dit botst met de urgentie van de LLO-opgave.

Uitvoerbaarheid door ministeries en instanties: Ministeries hoeven geen nieuwe structuren op te tuigen, maar missen ook instrumenten om richting te geven. Instanties als Inspectie of NVAO blijven buiten spel. De uitvoerbaarheid lijkt hoog, maar de beleidskracht is laag.

Draagvlak: Publiek bekostigde instellingen wijzen de optie van het niet creëren van een wettelijke taak vrijwel unaniem af. Zij zien de huidige praktijk van losse subsidies en projectmatige initiatieven als onvoldoende om LLO duurzaam te verankeren. De risico's van vrijblijvendheid, versnippering en gebrek aan continuïteit worden breed genoemd. Alleen in regio's waar samenwerking al stevig ontwikkeld is, wordt deze optie als tijdelijk werkbaar gezien.

Private aanbieders, opleidings- en trainingsbureaus en overige private instellingen spreken daarentegen vaak een duidelijke voorkeur uit voor deze optie. Zij zien dit als de enige optie die een gelijk speelveld waarborgt en ruimte biedt voor snelheid, maatwerk en innovatie. Private partijen benadrukken dat zij dicht bij werkgevers en werkenden staan en daardoor flexibeler en vraaggestuurd kunnen opereren. Een wettelijke taak voor publieke instellingen zou volgens hen leiden tot bureaucratie en marktverstoring. Verschillende organisaties pleiten er daarom voor om de vraagzijde te versterken via instrumenten als leerrechten of leerrekeningen, in plaats van publieke instellingen een exclusieve rol te geven.

Belangen- en sectororganisaties nemen hier een tussenpositie in. Zij zien de optie niet als eindscenario, maar wel als een manier om in de huidige context samenwerking te versterken en te experimenteren met instrumenten zoals vraagfinanciering. Voor hen is cruciaal dat publieke en private partijen samen optrekken, zonder dat één partij een dominante rol krijgt.

6.4.7 Slotbeschouwing beleidsoptie 4

Beleids optie 4 lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk vanwege haar eenvoud en bestuurlijke terughoudendheid. Maar deze schijnbare eenvoud verhult diepe systemische gebreken. Hoewel er theoretisch ruimte is voor alternatieve arrangementen, ontbreekt het in deze optie aan de noodzakelijke sturing, verankering en continuïteit om LLO op schaal van de grond te krijgen. De vrijblijvendheid leidt tot fragmentatie en vergroot bestaande ongelijkheden tussen regio's, doelgroepen en aanbieders. Zonder expliciete rol voor publieke instellingen blijft de potentie van de bestaande infrastructuur onderbenut. Zoals de scenarioanalyse helder maakt: "Stelselverantwoordelijkheid ontstaat niet vanzelf uit samenwerking of innovatie." De nuloptie biedt dus geen overtuigend alternatief voor beleid dat structurele transitie beoogt. Zoals één van de geïnterviewden kernachtig stelde: "We hebben miljarden geïnvesteerd in publieke onderwijsinfrastructuur. Het zou zonde zijn die slechts ten dele te benutten." Alleen via publiek mandaat, structurele bekostiging en gedeelde verantwoordelijkheid kan het stelsel duurzaam, inclusief en toekomstgericht worden ingericht. De nuloptie laat dat na.

6.5 Vergelijkende beoordeling effect en uitvoerbaarheid

6.5.1 Effecten van de vier opties op knelpunten in LLO

Optie 1: Verbijzondering van de initiële onderwijs taak

Deze optie biedt een relatief lichte interventie: instellingen krijgen ruimte om delen van opleidingen aan te bieden voor volwassenen, zonder verplichting, wat in het mbo al het geval is middels de derde leerweg (en de verankering in het wetsvoorstel Verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt (vaba)⁶⁴). De bijdrage aan de LLO-missie is vooral indirect. Hoewel modulaire flexibilisering wordt gestimuleerd, blijft de prikkel tot vraaggerichtheid zwak. Regionale samenwerking, outreach naar kwetsbare doelgroepen en grootschalige aanpassing van interne processen worden niet systematisch bevorderd. De mogelijkheid om civiel erkende certificaten of microcredentials aan te bieden is belangrijk, maar zonder bekostiging en

⁶⁴ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012507>

kwaliteitskaders riskeren instellingen versnippering of substitutie van bestaand aanbod. De maatschappelijke impact blijft afhankelijk van vrijwilligheid en institutionele visie.

- **Sterk punt:** lage implementatiedrempel
- **Zwak punt:** beperkte structurele doorwerking zonder aanvullende stimulansen

Optie 2: Generieke wettelijke taak

Deze optie adresseert de kernproblemen van het huidige LLO-stelsel het meest systematisch. Door publieke instellingen te verplichten een rol te spelen in regionale en sectorale ecosystemen, wordt institutionele verantwoordelijkheid gecreëerd. De optie versterkt coördinatie tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid, en kan bijdragen aan strategische afstemming op sectorale transitieopgaven. Echter, het succes van deze optie staat of valt met de inrichting van randvoorwaarden: structurele bekostiging, toezicht op complementariteit en regie op governance zijn cruciaal om overbelasting of vrijblijvendheid te voorkomen.

- **Sterk punt:** systemische inbedding van LLO in publieke infrastructuur
- **Zwak punt:** hoge complexiteit en afhankelijkheid van interbestuurlijke samenwerking

Optie 3: Specifieke wettelijke taak gericht op publieke belangen

Optie 3 biedt gerichte interventie op domeinen waar marktfalen evident is (zoals NT2, basisvaardigheden, energietransitie). Door LLO-aanbod in bepaalde sectoren of voor doelgroepen expliciet als publieke taak te definiëren, kan de overheid gericht investeren. Deze focus maakt effectmeting eenvoudiger en kan bijdragen aan maatschappelijke legitimiteit. Tegelijk schuilt het risico in rigiditeit en beperkte aanpasbaarheid aan snel veranderende arbeidsmarkten. Bovendien kan deze optie het bredere LLO-stelsel fragmenteren als zij losstaat van een generieke opdracht.

- **Sterk punt:** gericht effect op prioritaire maatschappelijke opgaven
- **Zwak punt:** beperkt bereik en risico op inflexibiliteit

Optie 4: Geen wettelijke taak (nuloptie)

Deze optie vertrouwt volledig op alternatieve arrangementen (zoals leerrechten, tijdelijke subsidies, marktwerking en privaat-publieke samenwerking). In de praktijk leidt dit tot versnippering, regionale ongelijkheid, zwakke verankering van LLO in het onderwijsstelsel en onderbenutting van de publieke infrastructuur. Zonder wettelijke taak hebben publieke instellingen geen formele rol, wat leidt tot onzekerheid over legitimiteit, bekostiging en taakopvatting. De private markt kan niet alle publieke belangen waarborgen, zeker niet in achterstandsregio's of bij kwetsbare doelgroepen.

- **Sterk punt:** bestuurlijke eenvoud en beleidsvrijheid
- **Zwak punt:** grote risico's op structurele ongelijkheid en beleidsinconsistentie

6.5.2 Vergelijkende beoordeling van uitvoerbaarheid

In onderstaande tabel is een beoordeling gegeven van de uitvoerbaarheid van de vier opties.

Tabel 7 Vergelijking beleidsopties op uitvoerbaarheid, coherentie, organisatorische belasting en draagvlak

Aspect	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
Uitvoerbaarheid wetgeving	Hoog – beperkte wetswijziging nodig	Midden – bredere wetsaanpassing vereist	Midden Specifieke juridische verankering vereist	- Hoog – Geen wijziging vereist

Beleidscoherentie	Lage sturingskracht	Hoge beleidscoherentie mits regie	Hoog, maar beperkt tot geselecteerde domeinen	Zeer laag, veel vrijblijvendheid
Organisatorische belasting	Laag – beperkt effect op processen	Hoog – fundamentele strategische heroriëntatie vereist	Midden – vereist inrichting voor specifieke taken	Laag – behoud van status quo
Draagvlak publieke instellingen	Positief	Positief mits middelen beschikbaar	Afhankelijk van inhoudelijke focus	Beperkt; instellingen voelen gebrek aan richting
Draagvlak private aanbieders	Bezorgd over mogelijke verdringing	Voorzichtig positief bij duidelijke afbakening	Acceptabel mits taak specifiek afgebakend is	Positief – geen directe inmenging overheid

6.5.3 Beleidsmatige implicaties

- **Sturingsfilosofie:** Optie 1 en 4 passen in een klassieke visie op autonomie en beleidsvrijheid; optie 2 en 3 veronderstellen een actieve, coördinerende overheid die richting geeft aan maatschappelijke opgaven.
- **Doelgroepenbereik:** Alleen optie 2 en 3 bieden voldoende waarborgen om kwetsbare of moeilijk bereikbare doelgroepen systematisch te bedienen. In optie 4 blijven zij afhankelijk van lokale initiatieven of incidentele projectsubsidies.
- **Regio's en samenwerking:** Optie 2 stimuleert structurele samenwerking en versterkt het regionale ecosysteem. Optie 1 en 4 gaan niet in op regionale samenwerking; optie 3 kan samenwerking versterken mits goed verbonden met bestaande netwerken.

6.5.4 Samenvattende slotbeschouwing

De meningen omtrent de opties lopen langs duidelijke lijnen uiteen. Publiek bekostigde instellingen achten een wettelijke taak noodzakelijk, zij het in verschillende vormen: mbo's neigen naar een combinatie van beleidsopties 1 en 3, hogescholen geven de voorkeur aan beleidsoptie 2 en universiteiten bewegen tussen beleidsopties 1 en 2 afhankelijk van de financiering en autonomie. Private aanbieders en trainingsbureaus kiezen daarentegen vooral voor beleidsoptie 4, omdat dit hun positie beschermt en flexibiliteit waarborgt. Belangen- en sectororganisaties zoeken een middenweg en benadrukken het belang van complementariteit en samenwerking.

Optie 2 heeft het grootste potentieel om bij te dragen aan een robuust, inclusief en toekomstbestendig LLO-stelsel, maar vergt forse investeringen in governance, financiering en cultuurverandering. In de huidige vorm blijkt beleidsoptie 2 echter juridisch en organisatorisch lastig uit te werken, omdat deze ook het LLO-aanbod omvat. Een beperktere generieke wettelijke taak, gericht op coördinatie en afstemming, lijkt op basis van de verkenning en analyse daarom realistischer. Optie 3 kan aanvullend werken door specifiek publieke belangen te waarborgen. Optie 1 vormt een logische eerste stap, maar is zonder aanvullende maatregelen onvoldoende. Optie 4 wordt breed als inadequaats beschouwd: het biedt geen antwoord op de structurele knelpunten en laat waardevolle publieke capaciteit onderbenut voor LLO.

7. Rol van een wettelijke taak in een stapsgewijze aanpak versterken LLO

In dit hoofdstuk beschrijven we, op basis van de analyses van de vier beleidsopties en de beoordeling van de effecten per beleidsoptie, een stapsgewijze aanpak waarmee LLO beter gepositioneerd wordt als oplossing voor problemen rond arbeidsproductiviteit en bestaanszekerheid. Hierbij maken we gebruik van de inzichten verkregen in de literatuurstudie, de reflecties van respondenten op de opties en de reflecties van de deelnemers aan de enquête op de opties.

7.1 Uitgangspunten stapsgewijze aanpak LLO

Kijkend naar de verkenning en doorlichting van beleidsopties op basis van de verschillende onderzoeksstappen (inclusief de reflecties gedeeld door respondenten), dan komen de volgende kernpunten naar voren waaraan deze stapsgewijze aanpak moet voldoen:

1. **Verplichtend karakter van de wettelijke taak:** De wettelijke taak moet bindend zijn voor alle publieke onderwijsinstellingen (mbo, hbo, wo). Een vrijblijvend karakter (zoals in beleidsoptie 1 of deels in optie 3) ondermijnt de effectiviteit.
2. **Brede scope: formeel én non-formeel aanbod:** De stapsgewijze aanpak moet niet alleen over formele opleidingen gaan, maar ook non-formeel aanbod en delen van opleidingen beter positioneren. Maatwerk in het aanbod is cruciaal om in te spelen op de behoeften van werkenden en werkgevers. Daarnaast moet de wettelijke taak een brede scope hebben in termen van doelgroepen: marktfalen speelt een rol met betrekking tot specifieke kwetsbare doelgroepen, maar óók in het voorbereiden van de beroepsbevolking op de brede maatschappelijke transitie.
3. **Vraaggerichtheid en samenwerking met het bedrijfsleven:** Het aanbod moet ontwikkeld worden op basis van vraagarticulatie, in nauwe samenwerking met het georganiseerde bedrijfsleven, branches, sectoren en regionale partners. Dit vergt een fundamentele cultuurverandering richting meer erkenning van het belang van LLO binnen bedrijven.
4. **In transparantie afstemming tussen publiek en privaat aanbod:** Het aanbod van publieke instellingen mag het bestaande private aanbod niet verdringen, het moet niet marktverstoring zijn daar waar de markt goed werkt en het moet geen grote risico vormen op deadweightlosseffecten. Een zorgvuldig afgestemde aanpak voorkomt marktverstoring en ondersteunt een gezonde publiek-private balans. Er moet daarom een infrastructuur komen waarin samenwerking en afstemming centraal staan.
5. **Maatwerk in opleiden en begeleiden:** De stapsgewijze aanpak moet uitgaan van flexibel en gepersonaliseerd leren. Delen van opleidingen, modulaire trajecten en individuele begeleiding zijn essentieel. Dit maatwerk ontstaat in co-creatie tussen publieke en private aanbieders, bedrijven en (regionale) overheden (triple helix).
6. **Zorgen voor beleidszekerheid en continuïteit:** LLO moet geïntegreerd worden in de kernopdracht van publieke instellingen. Dit vereist duidelijke en voorspelbare kaders die instellingen en het bedrijfsleven houvast bieden, inclusief een regionale oriëntatie op de arbeidsmarkt.
7. **Doelgerichte en transparante financiering:** Financiering moet primair van bedrijven en individuen komen, naast bestaande publieke financiering afkomstig van gemeenten en UWV. De overheid kan vraagfinancieringsinstrumenten (zoals leerrechten of leerrekeningen, of specifieke subsidies of publieke financiering aan arbeidsmarktregio's) inzetten en extra middelen beschikbaar stellen voor specifieke groepen of sectoren (beschikbaar voor zowel publieke als private aanbieders). Publieke instellingen moeten de mogelijkheid krijgen om de lumpsum in te zetten voor het ontwikkelen en onderhouden van een LLO-infrastructuur, maar niet om onder de kostprijs aanbod te leveren. Hieruit volgt dat LLO gezien blijft worden als economische activiteit waarop de

beleidsregel ‘Investeren met publieke middelen in private activiteiten’ en EU staatssteunregels van toepassing zijn. Dit om de juridische reden dat het niet aannemelijk te maken is dat LLO een niet-economische activiteit is als er, naast regulering, niet substantiële overheidsbekostiging wordt geboden.

7.2 Karakterisering stapsgewijze aanpak LLO

De stapsgewijze aanpak bouwt voort op de vaststelling dat er sprake is van systeem- en transitiefalen: de huidige LLO infrastructuur met de grote en belangrijke positieve rol voor private aanbieders kan de publieke belangen van toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid en transitiegerichtheid in LLO niet volledig borgen. Dit geldt met name voor de tweede en derde doelstelling van LLO-beleid: het aanpakken van arbeidsmarkttekorten en het versterken van productiviteit en transities. Op basis van de analyse van de beleidsopties komt een stapsgewijze aanpak naar voren dat publieke instellingen een breder en duidelijker mandaat geeft voor hun rol in LLO. Dit arrangement beoogt een versterking van de publieke verantwoordelijkheid voor LLO, zonder marktverstoring, en draagt bij aan de ontwikkeling van een robuuste LLO-infrastructuur. Drie kernelementen staan centraal: een zorgplicht voor publieke instellingen in de regio (fundament), de mogelijkheid om flexibeler en meer op maat in te spelen op de LLO-vraag (vergroten mogelijkheden), en opzetten modellen voor gerichte financiering op prioriteitsgebieden (sectoren, vaardigheden, kwetsbare doelgroepen).

In het vormgeven van deze aanpak gaan we – zoals aangegeven - niet uit van een structuur waarin een deel van het LLO-aanbod als niet-economisch wordt aangemerkt. Het zou mogelijk zijn dit te doen voor delen van opleidingen, maar vereist een verregaande regulering en bekostiging door de overheid. De beleidsregel ‘Investeren met publieke middelen in private activiteiten’ en EU staatssteunregels blijven gelden ten aanzien van de bekostiging LLO-aanbod. Echter de zorgplicht voor het vervullen van de publieke taak en rol in de arbeidsmarktregio kan wel leunen op de publieke bekostiging.

De stapsgewijze aanpak combineert elementen die verkend zijn onder de generieke opdracht (beleidsoptie 2), de flexibilisering van het aanbod (beleidsoptie 1), en de specifieke opdracht (beleidsoptie 3). Het biedt publieke instellingen de opdracht en middelen om regionaal bij- en omscholingsvraagstukken te adresseren, in nauwe samenwerking en/of overleg met private partijen en maatschappelijke partners. Tegelijkertijd wordt ruimte in de sectorwetgeving gecreëerd voor flexibele vormen van onderwijs zoals microcredentials. Daarbij vullen mbo, hbo en wo elkaar aan in hun rol: het mbo met sterke regionale verankering en aansluiting bij de uitvoerende arbeidsmarkt, het hbo met praktijkgerichte innovatie en sectorale transities, en het wo met specialistische kennis en verbinding met nationale en internationale innovatieagenda's. tenslotte biedt het handreikingen om financieringsmodellen op te zetten op specifieke knelpunten op te lossen. Zo ontstaat een model dat publieke belangen borgt, regionale samenwerking versterkt en tegelijkertijd inzet op het vergroten van de vraag naar LLO.

7.2.1 Stap 1: Fundament onder LLO - zorgplicht in de regio

Publieke onderwijsinstellingen krijgen een wettelijke zorgplicht om in hun arbeidsmarktregio, in samenwerking met bedrijven, overheden en onderwijsaanbieders (Triple Helix) de vraagarticulatie voor LLO te organiseren en zo bij te dragen aan het beantwoorden aan bij- en omscholingsvraagstukken. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een ‘kan’-bepaling: alleen een facultatieve invulling zou onvoldoende prikkel bieden om structureel te investeren in LLO. De zorgplicht omvat:

- **Regionale verankering, brede participatie en langetermijnperspectief op LLO:** instellingen sluiten aan bij bestaande arbeidsmarkt- en economische regio's en werken samen met sectoren,

sociale partners en overheden (triple helix) en pakken hierin een rol op om de vraagarticulatie⁶⁵ voor LLO te organiseren. Hierbij gaat het om brede participatie van mbo, hbo, wo instellingen en om afstemming met de private aanbieders in de regionale context (omtrent contacten met bedrijven; beschikbaar aanbod; beschikbaar stellen vraagarticulatie). Het huidige model met mbo-instellingen als contactscholen schiet daarvoor tekort. Publieke instellingen dienen hierin ook de samenwerking en afstemming te zoeken binnen de regio, om overlap te voorkomen. Ook betreft de samenwerking ten behoeve van vraagarticulatie een langetermijnperspectief: regionale samenwerking moet niet alleen gericht zijn op werkzoekenden en groepen in kwetsbare posities, maar ook op human capital agenda's voor innovatie, transities en productiviteitsgroei. Dit vraagt om aanvullende expertise en andere betrokken actoren.

- **Wettelijke borging:** de zorgplicht wordt opgenomen in de WEB en WHW, met een verplichting tot periodiek overleg en gezamenlijke plannen over het regionale of sectorale LLO-aanbod.
- **Financiële verankering:** een nader te bepalen percentage van de publieke bekostiging in mbo, hbo en wo wordt geoormerkt voor de regionale LLO-taak. Deze middelen zijn bedoeld voor het proces van vraagarticulatie, overleg in de triple helix en de organisatie van een passend LLO-portfolio (zie verdere uitwerking hieronder).
- **Transparantie en toegankelijkheid:** publieke instellingen moeten de resultaten van hun marktverkenningen en vraaganalyses openbaar maken, zodat ook private aanbieders toegang hebben tot deze informatie.

De zorgplicht is geen 'regie'-taak in de zin dat instellingen het aanbod zelf moeten bepalen. Het gaat om het organiseren van samenwerking, afstemming en vraagarticulatie met regionale actoren en deze publiek beschikbaar te stellen voor alle onderwijsaanbieders om LLO aanbod in te richten op de geïdentificeerde vraag. De rijksoverheid houdt toezicht en kan sanctionerend optreden wanneer instellingen niet aan hun zorgplicht voldoen, maar heeft geen directe sturing op het concrete aanbod. Complementaire regelingen, zoals scholingssubsidies of leerrechten, kunnen aanvullend richting geven aan het benodigde LLO aanbod om concrete knelpunten op te lossen.

Concreet omvat de zorgplicht een breed scala aan activiteiten die verder reiken dan enkel periodiek overleg. Ondanks dat dit nader verkend dient te worden, gaat het onder meer om:

- **Arbeidsmarkt- en sectoranalyses:** het verzamelen, duiden en beschikbaar stellen van gegevens over actuele en toekomstige bij- en omscholingsbehoeften, inclusief vertaling naar human capital agenda's (transities, innovatie, productiviteit).
- **Gezamenlijke vraagarticulatie:** het organiseren van overleg met werkgevers, sectororganisaties, sociale partners en private aanbieders, gericht op consensusvorming over prioritaire scholingsvragen en een passend portfolio. Hierbij hoort ook het ondersteunen van bedrijven en organisaties in het versterken van een leercultuur om zodoende beter zicht te krijgen op de toekomstige ontwikkelvraag en behoefte.
- **Portfolio-inventarisatie en afstemming:** het in kaart brengen van een regionaal LLO-portfolio waarin het aanbod van mbo, hbo, wo en private partijen bij elkaar wordt gebracht om aan de vraag te beantwoorden.

⁶⁵ Hierbij gaat vraagarticulatie ook om het versterken van de leercultuur binnen bedrijven en organisaties, waarbij het niet alleen gaat om het aanbieden van trainingen, maar om het structureel doorgronden van wat er nodig is om relevant te blijven in een veranderende arbeidsmarkt.

- **Transparantie:** het openbaar maken van marktanalyses en vraagverkenningen, zodat alle partijen – ook private – toegang hebben tot dezelfde inzichten.
- **Procesondersteuning en infrastructuur:** het onderhouden van overlegstructuren en platforms, inclusief secretariaat, procesbegeleiding en monitoring.

Door deze invulling wordt duidelijk dat de zorgplicht een doorlopende inspanning vraagt, gericht op het structureel verankeren van LLO in de regio en het actueel houden van het regionale leerportfolio in nauwe samenwerking met de triple helix.

7.2.2 Stap 2: Mogelijkheden scheppen - flexibilisering en maatwerk

De tweede pijler van de stapsgewijze aanpak is de verdere flexibilisering van het publieke opleidingsaanbod, zodat dit beter aansluit op de diverse LLO-doelgroepen en hun specifieke leerbehoeften. Het gaat hierbij om:

- **Microcredentials en delen van opleidingen:** Publieke instellingen krijgen de mogelijkheid om onderdelen van bestaande opleidingen los aan te bieden (net als private instellingen in ho). Daarmee kunnen lerenden zich in kleinere stappen ontwikkelen, bijvoorbeeld door een module digitale vaardigheden of een post- hbo-cursus in zorginnovatie te volgen. In het mbo is dit reeds mogelijk gemaakt middels de derde leerweg; in het ho gaat het om de verankering van microcredentials en de ontwikkeling van een derde leerweg. Voor het mbo bestaat al een vrijwillige derde leerweg, die verder kan worden benut om volwassenen zonder startkwalificatie te bereiken. Voor het ho (hbo en wo) ligt de vraag complexer. Het aanbieden van een derde leerweg is in theorie mogelijk, maar vereist een duidelijke nut- en noodzaakbepaling, zeker waar het gaat om postacademisch onderwijs met civiel effect (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of technische sectoren). Hier zal nader beleid van OCW nodig zijn om de verhouding tot de bestaande wettelijke taak te verduidelijken.
- **Geen verplichting, wel randvoorwaarden:** Het aanbieden van microcredentials of deelcertificaten wordt niet verplicht gesteld. Wel moeten randvoorwaarden helder zijn, zoals hoe de kwaliteit van losse modules wordt geborgd, hoe de rechten en plichten van reguliere studenten en werkende deelnemers worden onderscheiden, en hoe de afbakening tussen publieke en private financiering precies georganiseerd wordt.
- **Wettelijke borging:** De wettelijke borging houdt in dat de WEB wordt uitgebreid met de mogelijkheid om delen van de loopbaanbegeleidende leerweg aan te bieden (vergelijkbaar met het Wetsvoorstel Verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt⁶⁶), terwijl in de WHW de introductie van microcredentials en de invoering van een derde leerweg in het hoger onderwijs worden verankerd. In het hoger onderwijs behoeft dit verdere reflectie hoe dit in concreto kan worden vormgeven.
- **Financiering:** De kern van het LLO-aanbod wordt privaat gefinancierd door bedrijven en individuen. Publieke middelen worden niet ingezet voor de directe bekostiging van losse modules of cursussen. Daarmee wordt de complementariteit met private aanbieders bewaakt en wordt het risico op marktverstoring beperkt.

⁶⁶

Wetsvoorstel Verbetering
<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012507>

aansluiting

beroepsonderwijs-arbeidsmarkt:

7.2.3 Stap 3: Benutting verbeterde infrastructuur – ontwikkelen bekostigingsmodellen LLO

Zoals hierboven betoogd, gaat de stapsgewijze aanpak uit van beperkte overheidsbekostiging om de zorgplicht te organiseren en dat bekostiging van het LLO-aanbod voornamelijk vanuit bedrijven en individuen komt. Echter, om recht te doen aan het eerder geschetste belang van LLO voor de arbeidsproductiviteit, innovatie en bestaanszekerheid in Nederland, moet nagedacht worden over meer substantiële bekostigingsmodellen voor LLO, beschikbaar voor zowel publieke als private aanbieders. Dit kan buiten een wettelijke taak voor publieke instellingen worden georganiseerd en ingericht worden naar de prioritaire sectoren, vaardigheden en groepen in kwetsbare posities om arbeidsproductiviteit en bestaanszekerheid te versterken.

7.2.4 Verschillen tussen mbo, hbo en wo

Hoewel de zorgplicht en flexibiliseringsmogelijkheden voor alle publieke instellingen gelden, verschillen de doelgroepen en regionale rollen van mbo, hbo en wo aanzienlijk:

Mbo

- Gericht op de directe aansluiting tussen beroepspraktijk en regionale arbeidsmarkt.
- Doelgroepen: werkzoekenden, groepen in kwetsbare posities, jongeren zonder startkwalificatie én volwassenen die (om)scholing nodig hebben voor uitvoerende en middelbare functies.
- Rol: sterke regionale inbedding; vaak eerste aanspreekpunt voor werkgevers en gemeenten; intensieve samenwerking met werkcentra en arbeidsmarktregio's.
- Accent in de zorgplicht: vraaggestuurde trajecten die inspelen op actuele tekorten in de regio (bv. techniek, zorg, logistiek).

Hbo

- Gericht op professionals in beroepen met een hogere mate van autonomie, kennisintensiteit en veranderingsdynamiek.
- Doelgroepen: werkenden die zich willen specialiseren of verbreden, vaak in sectoren die direct bijdragen aan innovatie en regionale economische transitie.
- Rol: brugfunctie tussen praktijkgericht onderzoek en toegepast onderwijs; in staat om in de regio ecosystemen rond innovatie en human capital agenda's mede vorm te geven.
- Accent in de zorgplicht: bijdrage aan transitie (energie, zorgtechnologie, digitalisering) via maatwerkmodules en microcredentials.

Wo

- Gericht op academische specialisatie en kennisontwikkeling op lange termijn.
- Doelgroepen: professionals in kennisintensieve sectoren, vaak op nationaal of internationaal niveau, maar met toenemende rol in regionale innovatieclusters.
- Rol: kennispartner in onderzoeks- en innovatieagenda's, met een bijdrage aan LLO (zoals postacademische masters) en microcredentials.

- Accent in de zorgplicht: het verbinden van fundamenteel onderzoek aan regionale en nationale transitie; bijdragen aan human capital agendas met specialistisch en vernieuwend aanbod en de valorisatie van wetenschappelijke kennis.

Het verschil in doelgroepen en rol impliceert ook een verschil in invulling van de zorgplicht: waar het mbo vooral de regionale arbeidsmarktrelevantie borgt, ligt voor hbo en wo de nadruk sterker op de koppeling met innovatie, kennisvalorisatie en sectorale transitie. Samen vormen deze niveaus een complementair geheel in de regionale LLO-infrastructuur.

7.3 Beoordeling stapsgewijze aanpak

In de beoordeling van de stapsgewijze aanpak richten we ons met name op stap 1 (leggen fundament in wettelijke taak) en stap 2 (mogelijkheden scheppen voor meer flexibiliteit). Stap 3 (benutting verbeterde infrastructuur met specifieke financieringsmodellen) behoeft aanvullende analyse en ook eerst het verder uitwerken en implementeren van stap 1 en 2. Deze derde stap nemen we daarom niet mee in het beschrijven van mogelijke effecten en gevolgen.

7.3.1 Effecten op publieke instellingen

Voor instellingen markeert deze stapsgewijze aanpak (met name stap 1 (fundament: zorgplicht) een verschuiving van projectmatige LLO-activiteiten naar structurele verankering. De zorgplicht maakt LLO tot een strategisch kernelement: besturen moeten expliciet invulling geven aan hun rol in de arbeidsmarktregio en afspraken maken met werkgevers, sectororganisaties, gemeenten en private aanbieders. Deze rol vraagt om interne aanpassingen. Teams leggen zich in toenemende mate toe op modulaire curriculumontwikkeling, valideren non-formele leerroutes en borgen stapelbaarheid richting diploma of civiele waardevolle certificering. De onderwijslogistiek beweegt mee: inschrijving, examinering en roostering krijgen kortere cycli en meer instroommomenten. Ook dient de instellingen een structuur op te zetten om te voldoen aan de zorgplicht ten behoeve van de vraagarticulatie in de regio en de afstemming tussen verschillende actoren.

Deze professionaliseringsslag vertaalt zich ook naar mensen en middelen. Instellingen hebben meer behoefte aan hybride docenten, leerprocesontwerpers en LLO-coördinatoren, en zullen praktijkexperts flexibeler willen inzetten. In een krappe arbeidsmarkt is dat uitdagend; regionale poolvorming en gezamenlijke ontwikkelprogramma's kunnen de schok dempen. Financieel werkt de regiobekostiging als smeerolie: met een nader te bepalen percentage van de bekostiging in mbo, hbo en wo ontstaat ruimte voor de regietaak zonder dat onder de kostprijs wordt geleverd. Transparantie over kostprijs, scheiding van publieke en contractactiviteiten en een lichte consultatie bij grotere trajecten helpen om marktverstoring te voorkomen.

7.3.2 Effecten op private aanbieders en de private LLO markt

Marktdynamiek en vraagverdeling: De stapsgewijze aanpak (zorgplicht + flexibilisering + verstevigen financieringsmodellen LLO) kan het totaalvolume van LLO vergroten doordat vraagarticulatie structureel wordt georganiseerd en het aanbod modulair en zichtbaarder wordt. Dat is positief voor de hele markt. Tegelijk verschuift een deel van de vraag richting publieke instellingen wanneer zij beter vindbaar worden als regionaal aanspreekpunt. Het effect hangt sterk af van de rolzuiverheid van de zorgplicht: als vraagregie en aanbodlevering elkaar te veel overlappen, ervaren private aanbieders toegangsdrempels tot nieuwe trajecten. Met de gekozen inrichting blijft het onderwijsaanbod economisch (geen bekostiging van modules/cursussen via de lumpsum) en kan de zorgplicht (vraagarticulatie, coördinatie) publiek worden bekostigd.

Segmentatie en positionering van het aanbod: Een natuurlijke complementariteit kan ontstaan: Publiek richt zich op civiel-effectieve, gestandaardiseerde modules en trajecten met brede dekking en inclusie (basisvaardigheden, doorstroompaden, microcredentials met NLQF/EQF-inbedding). Privaat richt zich op maatwerk, bedrijfsspecifieke implementatie, korte doorlooptijden, in-company trajecten en sectorale niches. De kans op verdringing is het grootst in generieke modules (bijvoorbeeld basis-digitale vaardigheden).

Investeringsprikkel, innovatie en partnerschappen: De zorgplicht creëert vraagzekerheid (duidelijke prioriteiten, voorspelbare trajecten), wat private investeringen in content, platforms en docenten kan stimuleren.

7.3.3 Bijdrage aan brede oplossingsrichtingen

De grootste winst ligt in de regionale samenhang en duurzaam, zeker beleid (zie Tabel 8). Door periodiek overleg en gedeelde portfolioplanning ontstaat een herkenbare duurzame infrastructuur die vraag en aanbod sneller bij elkaar brengt. Diezelfde infrastructuur draagt bij aan toegankelijkheid: modulaire leerroutes en microcredentials verlagen drempels, terwijl een mix van formeel en non-formeel leeraanbod maatwerk mogelijk maakt voor zowel werkenden als werkzoekenden. Voor werkgevers, en zeker het mkb, dalen transactiekosten doordat er een duidelijke ingang ontstaat en co-creatie van trajecten gangbaar wordt. Als sociale partners die beweging ondersteunen met cofinanciering of ontwikkelpaden, versnelt het leer- en innovatievermogen in kraptesectoren en transitiegebieden. Tegelijk blijft de marktwerking leidend waar zij sterk is: wat private aanbieders goed en doelmatig leveren, hoeft het publieke domein niet te dupliceren. Daarmee blijft de publieke inzet gericht op publieke belangen en op leemtes die zonder sturing niet of te laat worden ingevuld.

Tabel 8 Verwachte effecten stapsgewijze aanpak op brede oplossingsrichtingen

Brede oplossingsrichtingen	Stapsgewijze aanpak (zorgplicht + flexibilisering + uitwerken bekostigingsmodellen) Verwacht effect (*=laag, **=hoog)
Regionale (en sectorale) samenwerking	*** Zorgplicht
Flexibel onderwijsaanbod	*** Aanbieden delen van opleidingen
Financiële structurering	** Beter bedienen van arbeidsmarktspelers (werkgevers, O&O fondsen etc.), uitwerken gerichte bekostigingsmodellen (stap 3)
Gedragsverandering arbeidsmarkt	** Beter betrekken arbeidsmarkt in vraagarticulatie LLO
Cultuurverandering onderwijsinstellingen	*** Duurzaam verankeren LLO
Duurzaamheid en beleidszekerheid	*** 'LLO is there to stay'

7.3.4 Gevolgen voor stelsel en beleid

Juridisch vraagt de stapsgewijze aanpak om twee interventies: het vastleggen van een zorgplicht voor periodiek regionaal of sectoraal overleg en een gezamenlijk LLO-plan, en het wettelijk mogelijk maken van delen van opleidingen, inclusief verankering van microcredentials en de derde leerweg in het hoger onderwijs. Kwaliteitsborging en macrodoelmatigheid krijgen daarbij een scherpere invulling, zodat de civiele waarde van deelcertificaten geborgd blijft en onnodige overlap wordt vermeden. Aanpalende beleidsterreinen profiteren mee. In het sociaal domein kunnen werkbedrijven en werkcentra beter doorverwijzen naar passende, kortcyclische trajecten; met gerichte doelgroepfinanciering (buiten wettelijke taak) zijn groepen in kwetsbare posities effectiever te bereiken. Economisch gezien versterkt het

arrangement de human-capitalcomponent van regionale transitie- en innovatieagenda's, met snellere skillspaden voor digitalisering, energietransitie en zorg. Staatssteun- en marktkaders blijven onverkort gelden: het onderwijsaanbod is economisch en wordt tegen kostprijs afgerekend, terwijl de zorgplicht als niet-economische taak met publieke middelen kan worden ingericht.

7.3.5 Uitvoerbaarheid en implementatie

De uitvoerbaarheid is goed, mits wetgeving, governance en capaciteit in samenhang worden aangepakt. De noodzakelijke aanpassingen in WEB en WHW zijn overzichtelijk, maar vragen om heldere definities van modules en microcredentials, afspraken over registratie, en toetsbare kwaliteitscriteria voor non-formele trajecten. Landelijk hoort daar een licht maar consistent kader bij voor portfoliostandaarden, data-uitwisseling en monitoring, zodat regio's kunnen sturen zonder micromanagement door de rijksoverheid. Uitvoeringsorganisaties als NVAO en Inspectie vergroten hun focus op certificerende eenheden en microcredentials, terwijl DUO de registratie en doorstroom kan ondersteunen. Instellingen zelf zullen gefaseerd kunnen invoeren: beginnen met een beperkt aantal sectoren of economische regio's, leren van de eerste ronde en vervolgens opschalen. Draagvlak is daarbij cruciaal. Publieke instellingen vragen om duidelijke rolafbakening en structurele middelen voor regietaken; private aanbieders willen zekerheid over gelijke spelregels en consultatie; sociale partners en gemeenten hebben een herkenbare plek aan tafel en mede-eigenaarschap over de regionale portfolio's.

7.3.6 Randvoorwaarden, risico's en mitigatie

Een aantal randvoorwaarden maakt het verschil tussen papieren ambitie en duurzame verandering. Kwaliteit en civiele waarde vergen eenduidige metadata voor microcredentials, een NLQF/EQF-inbedding waar passend en duidelijke afspraken over stapelbaarheid richting diploma's. De oormerking van regiobekostiging dient eenvoudig genoeg te zijn om samenwerking te belonen in plaats van concurrentie te prikkelen; schaal en volume zijn noodzakelijk om impact te realiseren en duplicatie te voorkomen. Op HR-gebied helpen regionale pools, professionalisering en soepelere inzet van praktijkexperts om capaciteit op peil te houden. Tot slot is een compacte set indicatoren nodig om voortgang te volgen: bijvoorbeeld bereik van doelgroepen, beantwoording van de vraag, doorlooptijd van geïdentificeerde vraag naar aanbod, benutting door mkb, en doorstroom- en arbeidsmarkteffecten.

7.3.7 Slotbeschouwing

De stapsgewijze aanpak biedt een realistische en krachtige route om LLO te verankeren zonder de markt te verstoren en biedt zo een cruciaal fundament of basisvoorwaarde voor een verdere uitbouw van de LLO infrastructuur. Door de verplichte samenwerking (bekostigd uit de lumpsum) te koppelen aan flexibilisering van het aanbod (niet bekostigd vanuit de lumpsum), ontstaat een infrastructuur die snel kan reageren op veranderende vraag en tegelijk publieke belangen borgt. De juridische ingrepen zijn behapbaar, maar vergen wel de nodige uitwerking en doordenking, de organisatorische opgave is serieus maar goed te faseren, en de baten voor instellingen, werkgevers en lerenden zijn substantieel. Mits kwaliteit en transparantie consequent worden geborgd, is de verwachte impact hoog, de bijdrage aan brede oplossingsrichtingen sterk en de uitvoerbaarheid midden-hoog. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om toekomstig beleid (stap 3), bijvoorbeeld in de vorm van leerrechten, of gerichte subsidies voor specifieke doelgroepen en krapteberoepen beter te laten landen in een duurzame infrastructuur.

8. Beantwoording onderzoeksvragen

In deze sectie gaan we in op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

8.1 Probleemanalyse en legitimatie overheidsingrijpen

In welke mate is er sprake van (in specifieke sectoren of regio's, voor specifieke opgaven of voor specifieke doelgroepen) (een of meerdere vormen van) marktfalen, waardoor overheidsingrijpen gelegitimeerd is?

Op basis van met name hoofdstuk 1 en 2 concluderen we dat het de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden dat de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland achterblijft. Hoewel het niveau internationaal nog steeds hoog is, komt economische vooruitgang vaker uit méér uren werken dan uit slimmer werken. Het LLO-landschap zou een rol kunnen spelen in het versterken van productiviteit en wendbaarheid, maar het sluit niet altijd goed aan op de veranderende arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is er een structurele arbeidsmarktkrapte en wordt zij door demografische ontwikkelingen de komende decennia alleen maar groter, waardoor tekorten zich in maatschappelijk cruciale sectoren kunnen concentreren. Daarmee ontstaan situaties die in de literatuur vaak als marktfalen of zelfs transitiefalen worden benoemd.

Dit komt met name naar voren in de context van grote maatschappelijke opgaven. Bij de digitale transitie en de energietransitie verandert de vraag naar vaardigheden snel, maar het scholingsaanbod en de deelname aan trainingen blijven hierbij achter. Slechts een kleine minderheid van de werkenden volgt cursussen die expliciet voorbereiden op deze veranderingen. Soms ontbreekt het aan geschikt aanbod, soms zijn drempels in toegankelijkheid de belemmerende factor. Omdat de baten van dit soort scholing voor een groot deel maatschappelijk zijn, denk aan hogere productiviteit, het voorkomen van werkloosheid, het oplossen van krapte in bepaalde sectoren of het behalen van klimaatdoelen, en minder direct bij individu of bedrijf neerslaan, is er een prikkel tot onderinvestering. De markt alleen blijkt hierin onvoldoende richtinggevend.

Ook spelen informatieproblemen een rol. Voor zowel werkenden, werkgevers als aanbieders is vaak onduidelijk welke vaardigheden op de langere termijn echt nodig zullen zijn. Dat maakt het lastig om investeringsbeslissingen te nemen, en kan ertoe leiden dat het aanbod zich vooral richt op korte-termijnvraag of op cursussen die relatief eenvoudig en rendabel te organiseren zijn. Dit vergroot de kans dat belangrijke, maar minder rendabele, scholingsbehoeften blijven liggen.

Daarnaast zijn er groepen en sectoren waar de aansluiting tussen vraag en aanbod structureel onvoldoende is. In sectoren met lage productiviteitsgroei, zoals de zorg, zijn leerculturen vaak minder sterk ontwikkeld en ontbreekt het regelmatig aan HR-capaciteit om werknemers systematisch te ondersteunen bij bij- en omscholing. In het mkb is het moeilijker om nieuwe technologieën te absorberen, mede door beperkte middelen en opleidingsmogelijkheden. Voor groepen in kwetsbare posities, praktisch opgeleiden, flexwerkers en mensen met lage basisvaardigheden, stapelen drempels zich op. Het huidige systeem bereikt hen relatief slecht, terwijl juist daar de maatschappelijke baten van scholing groot kunnen zijn. Private aanbieders richten zich vooral op doelgroepen waar aanbod voor te ontwikkelen is dat voor de aanbieders rendabel is, publieke instellingen hebben te maken met starre structuren. Zo blijft een deel van de bevolking buiten beeld.

In deze context lijkt er een legitieme rol voor de overheid om bij te sturen. Niet omdat de hele scholingsmarkt disfunctioneert, voor courant aanbod werkt concurrentie vaak goed, maar omdat er specifieke gebieden zijn waar het mechanisme tekortschiet: bij het herinrichten van de arbeidsmarkt richting de brede maatschappelijke transitie, bij de ondersteuning van het mkb, en bij de toegankelijkheid voor groepen in

kwetsbare posities. Ingrijpen kan dan bijdragen aan een betere balans tussen publieke baten en private investeringsprikkelers.

8.2 Gevolgen wettelijke taak t.o.v. probleemanalyse

Wat kan een gerichte wettelijke opdracht aan het formele vervolgonderwijs om werkenden en werkzoekenden bij- en om te scholen economisch en maatschappelijk opleveren, in relatie tot de gestelde doelen en de probleemstelling? Welke toegevoegde waarde zou een uitbreiding van het onderwijsstelsel met LLO, gericht op bij- en omscholing in het kader van bijvoorbeeld krapte, transities en maatschappelijke opgaven, opleveren?

Het idee van een wettelijke taak voor mbo-, hbo- en wo-instellingen om werkenden en werkzoekenden bij- en om te scholen krijgt vooral betekenis daar waar het huidige stelsel voor een leven lang ontwikkelen vastloopt. De uitdagingen zijn bekend: een versnipperd landschap met uiteenlopende initiatieven, beperkte flexibiliteit in het formele onderwijs, onduidelijkheid over de kwaliteit en civiele waarde van non-formeel leren en een samenwerking met private partijen die vaak ad hoc en niet structureel is. De kern van zo'n opdracht zit daarom niet in "meer aanbod" op zich, maar in het creëren van samenhang, continuïteit en erkenning. Het gaat om duidelijke rollen, stabiele randvoorwaarden en herkenbare leerresultaten die vraag en aanbod beter bij elkaar brengen, juist rond transitievaardigheden en bij groepen die nu vaak buiten beeld blijven.

Een wettelijke taak voor publieke instellingen kan echter alleen effectief zijn als zij ingebed is in een breder stelsel, in lijn met de initiatieven rond de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, waarin ook andere actoren structureel bijdragen. Werkgevers, sectorfondsen, werknemersorganisaties en private opleiders spelen een cruciale rol in het vormgeven en uitvoeren van LLO. Een wettelijke taak voor publieke instellingen functioneert dan ook als verbindend kader binnen dit bredere ecosysteem, niet als vervanging ervan.

Economisch gezien kan dit op meerdere manieren doorwerken. Allereerst kan de productiviteit worden versterkt door een betere aansluiting tussen vraag en aanbod en een snellere opschaling van het aanbod. Wanneer instellingen een duidelijke taak en rolverdeling krijgen, ondersteund door regionale regie, wordt het eenvoudiger om modulair en vraaggericht onderwijs te ontwikkelen, denk aan microcredentials of erkende deelcertificaten die direct inspelen op de groeiende vraag naar vaardigheden rond digitalisering, AI en de energie- en grondstoffentransitie. Daarnaast helpt een financieringsmandaat voor kort en flexibel aanbod instellingen om ook trajecten aan te bieden die economisch minder rendabel zijn, maar maatschappelijk onmisbaar. Differentiatie tussen onderwijsniveaus is daarmee essentieel. Mbo-instellingen vervullen een sleutelrol in de bij- en omscholing van praktisch opgeleide werkenden en in het versterken van regionale netwerken. Hogescholen zijn bij uitstek geschikt om professionals te ondersteunen in verdere ontwikkeling en om kennis vanuit toegepast onderzoek te vertalen naar nieuwe beroepspraktijken. Universiteiten kunnen via LLO bijdragen aan valorisatie door onderzoeksresultaten toegankelijk te maken voor professionals en bedrijven. Deze differentiatie versterkt het totale leerecosysteem en voorkomt dat de wettelijke taak een uniforme, top-down invulling krijgt. De uitvoering van een wettelijke taak vraagt daarnaast om structurele ondersteuning van docenten, praktijkbegeleiders en onderwijsteams. Zij vormen de spil tussen beleid en praktijk, en beschikken over de kennis en ervaring om leren betekenisvol te maken voor uiteenlopende doelgroepen. Het gaat hierbij niet om een tekort aan competenties, maar om randvoorwaarden als tijd, ruimte en professionele ontwikkeling om onderwijs flexibel, modulair en doelgroepgericht vorm te geven.

Een tweede opbrengst ligt in het versterken van de absorptiecapaciteit van het mkb. Een wettelijke taak legitimeert en stimuleert publiek-private samenwerking, waardoor onderwijsinstellingen hun pedagogische expertise kunnen combineren met actuele praktijkkennis uit bedrijven. Regionale leercentra of consortia

kunnen bovendien structureel ondersteuningsdiensten bieden, zoals advies, validatie of werkplekleren. Dit stelt vooral kleinere bedrijven beter in staat om nieuwe technologieën en werkprocessen daadwerkelijk te adopteren. Door dergelijke partnerschappen te verankeren binnen de wettelijke taak, kan samenwerking tussen publieke instellingen, bedrijven en private opleiders worden gestimuleerd zonder marktverdringing.

Daarbij kan een wettelijke taak ook bijdragen aan een efficiënter gebruik van publieke middelen. In plaats van tijdelijke en projectmatige impulsen ontstaat meer beleidszekerheid, met ruimte voor systematische monitoring van bereik en effect. Dit voorkomt doublures, vergroot de vergelijkbaarheid van trajecten en maakt gerichte sturing mogelijk. Bovendien kunnen uniforme kaders voor kwaliteit en validatie de huidige informatieproblemen in het non-formele aanbod verminderen, zodat werkgevers gerichter durven investeren. Ten slotte speelt een wettelijke taak een rol bij het verkleinen van risico's rond arbeidsmarktschokken. Door tijdige en erkende bij- en omscholing worden de gevolgen van sectorale of technologische omwentelingen verzacht, met minder mismatch-kosten en betere herplaatsingskansen als resultaat. Ook biedt het voor wo-instellingen kansen om meer aan valorisatie van wetenschappelijk onderzoek te doen en de nieuwe kennis in LLO-aanbod te dissemineren.

De maatschappelijke opbrengsten zijn minstens zo belangrijk. Met expliciete bereikdoelen en toegankelijkheidsnormen kan de opdracht ervoor zorgen dat juist mensen met lage vaardigheden, flexibele contracten of beperkte netwerken toegang krijgen tot scholing. Door civiele waarde toe te kennen aan non-formele leerresultaten wordt het bovendien realistischer voor herintreders en zij-instromers om door te stromen of van sector te wisselen. Wettelijke verankering van regionale leerstructuren kan helpen om verschillen tussen regio's en sectoren te verkleinen en de afhankelijkheid van toevallig sterke netwerken te verminderen.

Ten slotte draagt een wettelijke taak bij aan het versterken van publieke waarden. Minimumnormen voor kwaliteit, afspraken over validatie en de overdraagbaarheid van leerresultaten maken leerpaden inzichtelijker en voorspelbaarder voor burgers en werkgevers. Dit vergroot het vertrouwen in het stelsel van LLO en maakt het mogelijk om de belofte van LLO, een wendbare arbeidsmarkt én een inclusieve samenleving, beter waar te maken.

8.3 Varianten en beleidsopties

In hoeverre zijn meerdere varianten naast elkaar mogelijk en wenselijk (bijvoorbeeld in het kader het aanpakken van zowel algemene als meer specifieke vraagstukken of verschijnselen op de arbeidsmarkt)?

- *Hoe kan een dergelijke wettelijke taak juridisch gezien het beste verankerd worden in de WEB en de WHW met oog voor proportionaliteit?*
- *Wat zou per variant de vereiste onderbouwing moeten zijn om de variant te legitimeren en wat zijn de (a) juridische, (b) financiële (bekostigingsvarianten) en (c) economische en maatschappelijke implicaties en consequenties?*

De verkenning van beleidsopties rond een wettelijke taak voor LLO laat een breed spectrum zien, variërend van lichte modernisering tot fundamentele stelselwijziging. Optie 1, de verbijzondering van de initiële onderwijsstaak, is een relatief beperkte ingreep. Zij geeft instellingen ruimte om delen van opleidingen, zoals modules of microcredentials, aan te bieden, maar zonder verplichting en zonder structurele bekostiging. De drempel voor invoering is laag, maar het effect blijft afhankelijk van pioniers en mist systemische kracht. Optie 2, de generieke wettelijke taak, vertegenwoordigt de meest omvattende stap: publieke instellingen krijgen een duidelijke opdracht om vraaggericht en in samenwerking met regionale en sectorale partners LLO te ontwikkelen. Dit vergt structurele bekostiging en governance, maar biedt de meeste kans op samenhang en duurzaamheid. Optie 3, de specifieke wettelijke taak, richt zich op het bedienen van duidelijke publieke belangen, zoals tekorten in de zorg, energietransitie of basisvaardigheden. De focus is scherp en de legitimatie duidelijk, maar de keerzijde is rigiditeit en het risico dat andere LLO-opgaven buiten

beeld raken. Optie 4, de nuloptie, legt de verantwoordelijkheid volledig bij markt en decentrale initiatieven. Dit ontlast de wetgever, maar leidt vrijwel zeker tot versnippering, ongelijkheid en onderbenutting van publieke infrastructuur.

Samengevat biedt optie 1 een opstap, maar onvoldoende richting; optie 2 is systemisch en duurzaam maar zwaar in uitvoering; optie 3 is krachtig op specifieke domeinen maar beperkt in scope; en optie 4 is beleidsmatig te vrijblijvend om de opgaven van LLO te dragen.

Uit de analyse volgt dat een stapsgewijze aanpak waarin elementen terugkomen van optie 2 (generieke wettelijke taak) en van optie 1 en 3 het meest kansrijk is. In de stapsgewijze aanpak krijgen mbo-, hbo- en wo-instellingen een wettelijke zorgplicht om in hun regio's samen met werkgevers, sociale partners en private aanbieders de vraag naar bij- en omscholing te organiseren en te vertalen naar een passend aanbod. Deze generieke opdracht creëert samenhang, continuïteit en aanspreekbaarheid (Stap 1: fundament). De onderwijsinstellingen hebben binnen dit arrangement én binnen de hervormde arbeidsmarktinfrastructuur, een coördinerende en faciliterende rol, maar zijn niet leidend. Tegelijkertijd wordt flexibilisering van het aanbod wettelijk mogelijk gemaakt via microcredentials en deelcertificaten (Stap 2: mogelijkheden scheppen), zodat werkenden en werkzoekenden in kleinere, stapelbare eenheden kunnen leren. Daarnaast kan de overheid, waar publieke belangen of urgente transitieopgaven daarom vragen, specifieke opdrachten formuleren, bijvoorbeeld in tekortsectoren of voor kwetsbare doelgroepen (Stap 3: benutting infrastructuur door financieringsmodellen). Zo ontstaat een gelaagd systeem: breed waar samenhang nodig is, gericht waar marktfalen zich manifesteert.

Juridisch kan deze stapsgewijze aanpak worden verankerd door de WEB en WHW uit te breiden met een zorgplicht voor regionale LLO-agenda's en de mogelijkheid tot modulair aanbod (microcredentials, derde leerweg). Hierbij wordt verdere invulling gegeven aan de rol van onderwijsinstellingen in het regionaal beraad zoals voorzien in de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Financieel wordt vooral uitgegaan van private bekostiging door bedrijven en individuen, met een beperkte publieke bijdrage (bijvoorbeeld een geoormerkte percentage van de lumpsum) voor de regietaak en infrastructuur. Maatschappelijk versterkt dit arrangement de toegankelijkheid, de kwaliteit en de transparantie van LLO, terwijl economische baten ontstaan via hogere productiviteit, betere matching en snellere adoptie van innovaties. Ook kan verder nagedacht worden hoe vraagfinancieringsmodellen en gerichte overheidsbekostiging van prioritaire sectoren, transitieën en doelgroepen, de ontstane LLO infrastructuur kunnen benutten.

8.4 Gevolgen en resultaten van beleidsopties

Welke gevolgen heeft overheidsingrijpen, afhankelijk van de gekozen variant, op het gelijke speelveld, de beleidsregel 'publiek-privaat' en tot welke staatssteun- en rechtmatigheidsvraagstukken zal dit leiden? In welke mate heeft een variant eventueel gevolgen voor de sturingsfilosofie en voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel? Op welke wijze zouden meer formele samenwerkingsmogelijkheden tussen specialistisch aanbod van bedrijfspvakscholen en meer generiek bij- en omscholingsaanbod van formele onderwijsinstellingen het rendement van een wettelijke LLO-opdracht kunnen versterken? Tot welke dilemma's leidt dit eventueel?

Het invoeren van een wettelijke zorgplicht (Stap 1) zorgt voor meer balans in het speelveld. Publieke instellingen krijgen de verantwoordelijkheid om samen met bedrijven en sectoren het regionale LLO-aanbod te coördineren. Omdat de kern van het aanbod privaat gefinancierd blijft, wordt concurrentievervalsing met commerciële aanbieders beperkt. Door transparantie te verplichten, het delen van marktverkenningen en portfoliogegevens, krijgen alle partijen dezelfde informatiebasis. Dit voorkomt

dat hogescholen of mbo-instellingen een informatievoorsprong hebben en versterkt de positie van private opleiders.

Publiek-private samenwerking vormt hierbij de standaard. Regionale coördinatie wordt ingericht binnen de context van het regionaal beraad zoals voorzien in de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, als open PPS-tafel met werkgevers(verenigingen), sectorfondsen, sociale partners, private opleiders en publieke instellingen. De rollen zijn complementair aan elkaar: publieke partijen borgen toegankelijkheid, kwaliteit en transparantie, terwijl private partijen snelheid, maatwerk en innovatieve werkvormen inbrengen. Deze samenwerking bevordert innovatie en voorkomt dat de wettelijke taak een gesloten systeem wordt.

De beleidsregel “publiek-privaat” vraagt dat publieke instellingen complementair zijn aan private aanbieders en niet in elkaars vaarwater zitten. De stapsgewijze aanpak borgt dit door losse modules en microcredentials toe te staan, maar zonder dat de overheid de inhoud van het aanbod centraal dicteert. Bedrijven en individuen blijven primair verantwoordelijk voor de bekostiging van hun scholingsvragen, terwijl publieke middelen gericht worden ingezet voor coördinatie, infrastructuur en het bedienen van doelgroepen waar de markt tekortschiet (bijvoorbeeld werkzoekenden of sectoren met structurele tekorten). Om het gelijke speelveld te borgen, kan gedacht worden aan drie waarborgen: (1) een transparante kostprijs en strikte scheiding van geldstromen tussen bekostigde taken en economisch LLO-aanbod, zodat kruissubsidiëring wordt voorkomen; (2) niet-discriminatoire toegang tot regionale partnerschappen via open toetredingscriteria voor private en maatschappelijke aanbieders; en (3) een proportionaliteitstoets bij publieke bijdragen, in lijn met de nationale beleidsregel *publiek-privaat* en Europese staatssteunkaders.

Door de bekostiging van de feitelijke LLO-trajecten primair privaat te houden, worden de risico's op marktverstoring beperkt. De publieke bijdrage wordt juridisch verankerd als een niet-economische zorgplicht: het gaat om het faciliteren van samenwerking en het maken van regionale afspraken, niet om het subsidiëren van commerciële cursussen. Tegelijk vergt dit heldere wettelijke definities in de WEB (uitbreiding van de derde leerweg in mbo) en de WHW (juridische basis voor microcredentials en een derde leerweg in het HO), plus strikte kwaliteitscriteria en transparantie om staatssteunproblemen en overlap te voorkomen.

Met een zorgplicht verandert de rol van publieke instellingen van vrijwillige aanbieder naar structurele coördinator binnen het regionale LLO-landschap. Dat versterkt de regionale samenwerking en borgt de continuïteit van aanbod. De rijksoverheid behoudt een systeemverantwoordelijkheid, maar stuurt primair via lichte kaders en toezicht, niet door gedetailleerde inhoudelijke voorschriften. Dit sluit aan bij de Nederlandse traditie van decentrale sturing.

De stapsgewijze aanpak kan de volgende effecten hebben op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid:

- **Kwaliteit:** Door wettelijke borging van microcredentials en afspraken over metadata, validatie en civiele waarde wordt de kwaliteit en transparantie van het aanbod verhoogd. Bestaande kwaliteitszorg binnen het publieke onderwijs kan hierbij als basis dienen, aangevuld met leeruitkomsttransparantie en publieke validering t.a.v. bestaande keurmerken van private onderwijsaanbieders, zodat de civiele waarde van non-formeel leren beter herkenbaar wordt. Daarnaast vraagt vooral het versterken van de civiele waarde van kortdurende leertrajecten om aandacht. Hierbij kan SBB een rol spelen door leeruitkomsten uit non-formele trajecten te koppelen aan bestaande kwalificatiestructuren, waardoor de waarde en herkenbaarheid van mbo-gerichte LLO-trajecten worden vergroot.
- **Toegankelijkheid:** Het modulair aanbieden van delen van opleidingen verlaagt drempels voor werkenden en werkzoekenden. In (met name) het mbo liggen bovendien kansen om

basisvaardigheden en beroepsvaardigheden te combineren binnen kortdurende trajecten (voorschakeltrajecten). Hiermee kunnen ook groepen met lage taal-, reken- of digitale vaardigheden deelnemen aan beroepsgericht leren. Een sterke verbinding met gemeenten en het sociaal domein is daarbij essentieel om deze groepen te bereiken en duurzaam te ondersteunen.

- **Doelmatigheid:** Regionale coördinatie voorkomt doublures en maakt het aanbod beter afgestemd op arbeidsmarktvragen, wat transactiekosten verlaagt en effectiviteit vergroot.

Meer formele samenwerkingsmogelijkheden tussen publieke instellingen en bedrijfsvakscholen kunnen het rendement van de wettelijke LLO-opdracht versterken. Specialistische sectorale trajecten (bijvoorbeeld in techniek of zorg) kunnen worden gekoppeld aan generieke modules van mbo en hbo. Dit levert hybride leerroutes op die zowel arbeidsmarktrelevant als flexibel zijn. De uitdaging hierbij is het bewaken van het gelijke speelveld: publieke financiering mag de markt niet verdringen, terwijl samenwerking wel wordt gestimuleerd. Dilemma's doen zich vooral voor waar publieke instellingen generiek aanbod kunnen subsidiëren en commerciële partijen zich daardoor benadeeld voelen.

8.5 Knelpunten implementatie

Welke knelpunten en gevolgen (bijvoorbeeld voor de regeldruk) zijn er voor de uitvoeringspraktijk van onderwijsinstellingen, afhankelijk van de gekozen variant?

De stapsgewijze aanpak combineert een wettelijke zorgplicht voor regionale samenwerking met de mogelijkheid om modulaire trajecten en microcredentials aan te bieden, en verkent mogelijkheden voor gerichte financieringsmodellen. Daarmee ontstaat een realistische route om LLO duurzaam te verankeren. Tegelijkertijd schuiven er een aantal knelpunten naar voren die bepalend zijn voor de uitvoeringspraktijk.

1. **Regeldruk en administratieve lasten:** De invoering van microcredentials en deelcertificaten vraagt om nieuwe registratiesystemen bij DUO, accreditatiekaders bij NVAO en toezicht door de Inspectie. Instellingen vrezen extra bureaucratie: losse modules moeten dezelfde kwaliteitsstandaarden halen als volledige opleidingen, maar de logistieke processen (toetsing, examinering, inschrijving) zijn hier nog niet op ingericht. Zonder vereenvoudiging kan dit leiden tot hogere regeldruk en vertraging in de implementatie.
2. **Capaciteit en personele knelpunten:** Het ontwikkelen en aanbieden van flexibel, modulaair onderwijs vergt andere competenties en meer capaciteit. Hybride docenten, leerprocesontwerpers en LLO-coördinatoren zijn schaars. Tegelijkertijd kampen instellingen al met werkdruk en tekorten in het reguliere onderwijs. Zonder structurele oplossingen, zoals regionale poolvorming of het flexibeler inzetten van praktijkexperts, dreigt LLO te blijven steken bij enkele koplopers.
3. **Interne cultuur en prioritering:** De omslag van diplomagericht onderwijs naar flexibel en vraaggestuurd leren is ingrijpend. Veel instellingen zijn nog primair gericht op voltijdstudenten en hebben beperkte ervaring met het bedienen van volwassenen. Het risico bestaat dat LLO als 'extra taak' wordt gezien, wat de verankering bemoeilijkt. Besturen zullen expliciete strategische keuzes moeten maken om LLO in hun kernprocessen op te nemen.
4. **Juridische en financiële afbakening:** Een terugkerend knelpunt is de scheidslijn tussen publieke bekostiging en contractonderwijs. De stapsgewijze aanpak wil marktverstoring vermijden door publieke middelen te reserveren voor de zorgplicht en infrastructuur, en private middelen voor het aanbod zelf. Toch blijft de vraag waar de grens precies ligt. Hoe voorkom je dat publieke instellingen feitelijk onder de kostprijs aanbieden? En hoe borg je tegelijkertijd de toegankelijkheid voor kwetsbare doelgroepen? Deze balans vraagt om scherpe juridische definities en heldere uitvoeringsrichtlijnen.

5. **Regionale coördinatie en governance:** De zorgplicht legt instellingen een duidelijke rol op in regionale samenwerking. Dat kan leiden tot betere afstemming, maar ook tot spanning: er bestaan al vele overlegstructuren (arbeidsmarktregio's, werkbedrijven, werkcentra). Zonder landelijke afbakening en rolverdeling dreigt overlap of zelfs concurrentie tussen samenwerkingsverbanden. Bovendien vraagt coördinatie om procesondersteuning en middelen – iets waar instellingen nu vaak geen budget of capaciteit voor hebben.

8.6 Aanvullende conclusies en suggesties voor nader onderzoek

Daarnaast zijn er enkele onderwerpen die nader onderzoek vereisen om aanpak effectief uit te kunnen voeren:

1. **Kwaliteitskaders voor microcredentials en deelcertificaten:** Hoe kunnen modules worden geaccrediteerd en geregistreerd op een manier die licht, transparant en betrouwbaar is, zonder de administratieve last onevenredig te verhogen?
2. **Juridische borging van publieke/ private scheidslijn:** Welke definities en richtlijnen zijn nodig om te voorkomen dat publieke middelen worden ingezet voor commerciële trajecten, en tegelijkertijd toegankelijkheid en complementariteit met private aanbieders te waarborgen?
3. **Bekostigingsmodellen voor zorgplicht en infrastructuur:** Hoe kan de oormerking van een nader te bepalen percentage van de lumpsum het beste worden ingericht?
4. **Bekostigingsmodellen voor specifieke knelpunten:** Hoe kan een structuur worden ingericht die het mogelijk maakt om bekostiging (leerrechten, subsidies etc.) gericht in te zetten op prioritaire sectoren, beroepen, vaardigheden en doelgroepen die aan de ene kant duurzaam is, en aan de andere kant wendbaar is naar veranderende prioriteiten? Welke aanvullende instrumenten (leerrechten, cofinanciering, sectorfondsen) zijn nodig om kwetsbare doelgroepen en strategische sectoren te bedienen? Daarbij kan op basis van deze verkenning en de uitgevoerde juridische analyse benadrukt worden dat voor delen van het LLO-aanbod, en dan met name voor het formele educatie, en het non-formele educatie-aanbod, aannemelijk gemaakt kan worden dat het een niet-economische activiteit is. Gemeenten, verantwoordelijk voor de organisatie van het aanbod, kunnen daarom de mogelijkheden verkennen om het aanbod te organiseren via publiek-publieke samenwerkingen in plaats van aanbod via publieke aanbestedingen (zie sectie 5.3.3).
5. **Governance en rolverdeling in de regio:** Hoe kunnen bestaande structuren (arbeidsmarktregio's, SBB, werkcentra) optimaal worden verbonden met de zorgplicht van instellingen? Welke vorm van landelijke coördinatie voorkomt dat er een nieuwe laag van overlegstructuren ontstaat?
6. **HR-strategieën en professionalisering:** Welke aanpakken zijn effectief om hybride docenten en praktijkexperts structureel in te zetten? Hoe kan regionale poolvorming of gezamenlijke professionalisering bijdragen aan de uitvoerbaarheid?
7. **Monitoring en evaluatie:** Welke indicatoren zijn geschikt om de voortgang te meten (bereik van doelgroepen, vraaggerichtheid, arbeidsmarkteffecten), en hoe kan deze informatie toegankelijk en bruikbaar gemaakt worden voor alle stakeholders?

Bijlagen



Bijlage 1: Vergelijkende karakterisering beleidsopties

Thema	Aspecten voor vergelijking	Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijstaak richting LLO	Generieke wettelijke taak	Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen	Geen wettelijke taak (nul-optie)
Reikwijdte / scope	Is het aanbieden van LLO facultatief of verplicht voor de instellingen?	Facultatief. Instellingen mogen zelf keuzes maken of zij delen van kwalificaties willen aanbieden. NB: in het mbo is dit al mogelijk.	Verplicht. Instellingen worden verplicht een rol te spelen in regionale en sectorale overleggen rond LLO. Aansluitend bij de in de regio (en sectoren) geformuleerde vraag, maken instellingen inzichtelijk welk LLO-aanbod ontwikkeld/verzorgd is in de regio.	Verplicht. Instellingen zijn verplicht om LLO aanbod aan te bieden in bepaalde sectoren en/of voor specifieke doelgroepen. Echter, deze verplichting kan ook gelden voor een select aantal instellingen.	Facultatief. Het aanbieden van LLO is een keuze van de instellingen.
	Wat is de reikwijdte van de optie t.a.v. publieke en/of private instellingen (bijvoorbeeld gaat het alleen over publiek bekostigde instellingen of ook over particuliere instellingen die formele kwalificaties aanbieden) (rechtspersonen hoger onderwijs bijvoorbeeld)?	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen. Echter, de bepaling van dat instellingen delen van opleidingen mogen aanbieden geldt zowel voor publieke als private aanbieders die geaccrediteerde opleidingen (formele kwalificaties) aanbieden.	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen.	Publiek. Deze optie geldt specifiek voor publieke instellingen.	N.v.t
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van formeel en/of non-formeel LLO aanbod?	Formeel. Deze optie betreft alleen het formele onderwijsaanbod en biedt de mogelijkheid delen van dit aanbod aan te bieden.	Formeel en non-formeel. Deze optie laat de keuze van wat de instellingen aan LLO aanbiedt aan de instelling. Dit in samenspraak met regionale / sectorale stakeholders. Het betreft dan ook formele, en non-formele trajecten.	Formeel en non-formeel. De optie houdt open om welk aanbod het gaat, naar gelang de op landelijk niveau geformuleerde opdracht.	N.v.t
	Wat is de reikwijdte van de optie ten aanzien van welke doelgroepen worden bediend?	Geen specifieke doelgroepen. Het aanbieden van delen van kwalificaties maakt het aanbod aantrekkelijker voor de brede LLO doelgroep. Er zijn geen specifieke doelgroepen aangewezen in het wettelijke kader.	Geen specifieke doelgroepen. De instellingen, in samenspraak met regionale / sectorale stakeholders kunnen LLO aanbod richten op specifieke doelgroepen. Dit is echter niet in het wettelijke kader bepaald.	Specifieke doelgroepen. Deze optie betreft een keuze voor specifieke beroepen en/of doelgroepen. Echter welke kan later bepaald worden.	N.v.t
Samenhang omgeving	Hoe wordt er omgegaan met complementariteit (afstemmen met wat er al is, bedienen publieke belangen)?	Complementariteit niet specifiek benoemd. De keuze voor welke delen van kwalificaties worden aangeboden ligt bij de instellingen, zou kunnen hierover zelf	Complementariteit specifiek benoemd. In deze optie wordt het zoeken naar waar LLO aanbod complementair is aan het al bestaande belegd op regionaal / sectoraal niveau. In	Complementariteit specifiek benoemd. In deze optie wordt door de landelijke overheid bepaald waar aanvullende LLO aanbod moet worden aangeboden	De markt bepaalt het aanbod en afstemming vindt plaats op de markt.

Thema	Aspecten vergelijking voor	Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijs taak richting LLO	Generieke wettelijke taak	Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen	Geen wettelijke taak (nul-optie)
		bepalen en hoeven niet per se te kijken naar complementariteit.	samenspraak met de verschillende stakeholders moet bepaald worden waar het aanbod ontoereikend is en ook wie dit dan het beste kan aanbieden. Het is dan niet noodzakelijkerwijs het geval dat de publieke instelling dit aanbod moet aanbieden.	in complementariteit van wat al bestaat. De opdracht om dit aan te bieden wordt daarna bij de publieke instellingen neergelegd.	
	Is er een verplichting tot samenwerking (regionaal, sectoraal, private aanbieders, bedrijfsleven) aanwezig?	Geen verplichting tot samenwerking. In deze optie zit geen bepaling over samenwerking. De instellingen kunnen zelf bepalen wat ze aan LLO aanbieden.	Verplichting tot samenwerking. Deze optie vertrekt vanuit het idee dat samenwerking essentieel is om complementair aanbod te genereren. Het idee is ook om de publieke instellingen in hun kracht te zetten in een breder regionaal en sectoraal ecosysteem.	Geen verplichting tot samenwerking. In deze optie zit geen bepaling over samenwerking. Het is wel mogelijk deze verplichting aanvullend op te nemen.	Nee
Financiering	Hoe wordt het LLO aanbod gefinancierd (rol bedrijven, individuen, overheid (mogelijk)?	Het LLO aanbod wordt vooral door bedrijven / individuen gefinancierd. Het extra door deze optie gegenereerde LLO aanbod wordt door bedrijven en individuen gefinancierd.	Het LLO aanbod wordt vooral door bedrijven / individuen gefinancierd. Het extra door deze optie gegenereerde LLO aanbod wordt door bedrijven en individuen gefinancierd. De publieke bekostiging kan wel aangewend worden voor het vervullen van de zorgplicht voor periodiek regionaal/sectoraal overleg/plan over aanbod LLO in de regio/sector. <i>NB: Gedacht kan worden aan alternatieve stimulansen vanuit de overheid (leerrekeningen, leerrechten) en opstartsubsidies (gekoppeld aan regiobekostiging) voor instellingen om de infrastructuur op te zetten.</i>	Overheid financiert het specifieke deel van LLO dat onder de specifieke opdracht valt. Dit specifieke LLO aanbod zal vooral door de overheid bekostigd moeten worden, mogelijk met cofinanciering vanuit sectoren (naar gelang de specifieke opdracht die wordt geformuleerd).	Vooraf door bedrijven / individuen gefinancierd
(Wettelijke) kaders	Hoe zou de concrete aanpassing van het wettelijk kader eruit kunnen zien?	Web: mogelijkheid aanbieden delen van loopbaanbegeleidende leerweg (vergelijk wetsvoorstel Verbetering aansluiting	WEB/WHW: zorgplicht voor periodiek regionaal/sectoraal overleg/plan over aanbod	WEB/WHW: Tijdelijke wet met opdracht ⁶⁹ Eventueel Ambtshalve aanwijzing door de minister	N.v.t

⁶⁹ Vgl. Tijdelijke wet Nieuwkomersvoorzieningen onderwijs

Thema	Aspecten vergelijking voor	Verbijzondering van de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak richting LLO	Generieke wettelijke taak	Specifieke wettelijke taak gericht op het dienen van publieke belangen	Geen wettelijke taak (nul-optie)
		beroepsonderwijs-arbeidsmarkt (vaba) ⁶⁷ en mbo-certificaten. WHW: verankering microcredentials, invoering 3 ^e leerweg ho NB: Verankering microcredentials geldt ook voor mbo	LLO in de regio/sector ⁶⁸ (aanvulling 1.3.5 WEB, 1.3 WHW)		
	Hoe verhoudt de optie zich tot de beleidsregel publiek-privaat en Europese staatssteunbepalingen?	Blijft niet-bekostigd onderwijs. Voor uitvoering gelden de regels voor contractonderwijs volgens Beleidsregel. Europees kader: vergelijk de '3 criteria'; bij niet-bekostiging wel onder staatssteunbepalingen.	Door wettelijke taakstelling beleidsregel niet van toepassing op de zorgplicht. NB: bekostiging van LLO-aanbod blijft niet-bekostigd onderwijs. Europees kader: vergelijk de '3 criteria' niet onder economische activiteit.	Wettelijke (publieke) taak: buiten de beleidsregel. Europees kader: Waarschijnlijk geen economische activiteit vergelijk 107 VwEU (OU-uitspraak RvS 2013 criteria)	N.v.t
Sturing	Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het LLO aanbod?	Instellingen. Instellingen kunnen zelf keuzes maken ten aanzien van welke delen van opleidingen zij apart willen aanbieden gericht op een aanwezige vraag.	Regionaal / sectoraal samenwerkingsverband. Instellingen ontwikkelen samen met andere (private) aanbieders een portfolio om aan de vraag in de regio (en sectoren) te beantwoorden. De vraag dient dus opgehaald te worden in de regio en sectoren.	Landelijke overheid. Op landelijk niveau wordt bepaald aan welk LLO aanbod behoefte is.	LLO aanbieders, in antwoord op de markt, bepalen van LLO aanbod.
	Wat is het sturingsmechanisme vanuit de overheid?	Geen directe sturing landelijke overheid op het LLO aanbod. Instellingen hebben autonomie in het bepalen welke delen van kwalificaties worden aangeboden. Wel kunnen bepalingen worden opgenomen over aantonen macrodoelmatigheid. Aangezien de wet voorzien in facultatief aanbieden van delen, kan de landelijke overheid geen sancties opleggen.	Geen sturing landelijke overheid op het LLO aanbod. Instellingen, in hun regionale context, kunnen bepalen wat zij opnemen in het LLO portfolio (dat ook door private aanbieders) gevuld wordt. Aangezien de wet voorzien in een verplichting (zorgplicht) kan de (landelijke) overheid sancties opleggen als de instellingen onvoldoende invulling geven aan deze zorgplicht.	Wel sturing landelijke overheid op een deel van het LLO aanbod. In deze optie stuurt de overheid direct op het LLO aanbod.	Geen sturing landelijke overheid

⁶⁷ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012507>

⁶⁸ Feitelijk structurele verankering opdracht aangaan van projecten zoals nu onder Katapult (Subsidieregeling nationaal groeifonds). NB tot 2008 stond in art. 1.3.1. lid 2 onder d WEB als taakstelling: "de afstemming op de ontwikkelingen in de samenleving op nationaal en internationaal gebied in het algemeen en ten aanzien van de arbeidsmarkt in het bijzonder." Een andere vorm van wettelijke georganiseerd regionaal overleg was de Tijdelijke Regeling Aanvullende Crisisdienstverlening COVID-19

Bijlage 2: Wettelijke taak LLO in Finland

In Finland is de taak om LLO (*continuous learning*) te faciliteren expliciet vastgelegd in de mbo- en ho wetten:

- De **beroepsonderwijswet** (Ministry of Education and Culture, Finland, 2017a) stelt dat “Het doel van de kwalificaties en het onderwijs waarnaar in deze wet wordt verwezen, is het vergroten en behouden van de professionele competentie van de bevolking, het bieden van een mogelijkheid om de professionele competentie aan te tonen, ongeacht hoe deze is verworven, het ontwikkelen van het arbeids- en het bedrijfsleven en inspelen op de daaraan verbonden competentiebehoeften, het bevorderen van de werkgelegenheid, het bieden van mogelijkheden voor ondernemerschap en het continu in stand houden van de arbeidscapaciteit en functionele capaciteit, en het ondersteunen van levenslang leren en professionele groei. Het doel van de opleiding waarnaar in deze wet wordt verwezen, is tevens het bevorderen van het afronden van kwalificaties of onderdelen daarvan”.
- De **Universiteitswet** (Ministry of Education and Culture, Finland, 2017b) stelt: “De missie van de universiteiten is het bevorderen van onafhankelijk academisch onderzoek evenals academisch en artistiek onderwijs, het aanbieden van onderzoek-gebaseerd hoger onderwijs en het opleiden van studenten zodat zij hun land en de mensheid in het algemeen van dienst kunnen zijn. Bij het uitvoeren van hun missie dienen universiteiten kansen voor continu leren te bieden, interactie met de omliggende samenleving te hebben en de maatschappelijke impact van onderzoeksresultaten en artistieke activiteiten te bevorderen” (sectie 2) [...] “Universiteiten kennen bachelor- en mastergraden toe, alsmede academische, artistieke en derde-cyclus postgraduaatgraden. Daarnaast mogen universiteiten ook professionele specialisatieprogramma’s aanbieden, opleidingsmodules als open universitair onderwijs of als andere niet-diploma studies, en voortgezet beroepsonderwijs.” (sectie 7)
- **Wet op Hogescholen** (Ministry of Education and Culture, Finland, 2020): “De missie van hogescholen is het bieden van hoger onderwijs voor professionele expert taken en verantwoordelijkheden, gebaseerd op de eisen van de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen daarvan, en op de grondslagen van academisch onderzoek en academisch en artistiek onderwijs, om zo de professionele groei van studenten te ondersteunen. De missie van hogescholen omvat tevens het uitvoeren van toegepast onderzoek, ontwikkelings- en innovatieactiviteiten en artistieke activiteiten die het onderwijs binnen hogescholen dienen, de industrie, het bedrijfsleven en de regionale ontwikkeling bevorderen en de industriële structuur van de regio vernieuwen. Daarbij dienen hogescholen mogelijkheden voor continu leren te bieden.” (sectie 4) [...] “Binnen de verleende bevoegdheid bieden hogescholen programma’s aan die leiden tot academische graden en tot lerarenopleidingen voor beroepsonderwijs en training. Tevens mogen hogescholen professionele specialisatieprogramma’s, opleidingsmodules als voortgezet onderwijs, als open hogeschoolonderwijs of als andere niet-diploma studies en ander voortgezet onderwijs aanbieden. Hogescholen verstrekken certificaten voor studies die aan hun hogeschool zijn afgerond. Bepalingen over de certificaten die door hogescholen worden uitgegeven, worden vastgesteld bij koninklijk besluit (1368/2018)” (Sectie 10).
- De **Wet op het Liberaal Volwassenenonderwijs** (Ministry of Education and Culture, Finland, 1998) begint met het doel en de ambities van liberaal volwassenenonderwijs: “Het doel van liberaal volwassenenonderwijs is het bevorderen van de veelzijdige ontwikkeling van mensen en het bieden van onderwijs en training die de samenhang in de samenleving, gelijkheid en actief burgerschap ondersteunen op basis van het principe van levenslang leren.”

Bijlage 3: Literatuurlijst

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In *In Van Damme, E. & M.P. Schinkel, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde* (pp. 23-51). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Baarsma & Theeuwes. (2010). *Vouchers voor vaardigheden*. SEO.
- Bakens, J., Cobben, L., Abbink, H., Meijer, R., Dijksman, S., Fouarge, D., & Pestel, N. (2023). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028*. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. <https://doi.org/10.26481/umarep.2023003>
- Boeren, E. (2009). Adult education participation: The Matthew principle. *Filosofija- Sociologija*, 20(2), 154-161.
- Bolhuis, W. (2023). Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is. *ESB*, 109(4831), 136-139.
- Broek, S. D., Linden, J. V. D., Kuijpers, M. A. C. T., & Semeijn, J. H. (2023). What makes adults choose to learn: Factors that stimulate or prevent adults from learning. *Journal of Adult and Continuing Education*, 29(2), 620-642. <https://doi.org/10.1177/14779714231169684>
- Buiskool, B.-J., de Vleeschouwer, E., & Zandvliet, K. (2021). *EVALUATIE AANVRAAG- EN BEOORDELINGSPROCES SLIM-REGLING*.
- Buisman, M., Bollen, I., Jacobs, B., Huijts, T., Cornelisse, R., van Guilik, N., Elshof, D., & van Griensven, L. (2024). *PIAAC 2023 Kernvaardigheden van volwassenen: Resultaten van de Nederlandse survey 2023*. Kohnstamm Instituut.
- CBS. (2025a). *Arbeidsproductiviteit Nederlandse economie in 2024 opnieuw gedaald*.
- CBS. (2025b). *Leven lang ontwikkelen; onderwijskenmerken: Gewijzigd op: 21 november 2024*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85624NED/table?ts=1744361897868>
- Cedefop. (2019). *Vocational education and training in Europe: Netherlands [From Cedefop; ReferNet. Vocational education and training in Europe database]*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/vet-in-europe/systems/netherlands>

- Cedefop. (2021). *The role of work-based learning in VET and tertiary education*. Publications Office.
<https://data.europa.eu/doi/10.2801/799490>
- Cedefop. (2023). *The future of vocational education and training in Europe. Volume 4, Delivering lifelong learning: The changing relationship between IVET and CVET*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/726631>
- Cedefop. (2024). *Individual Learning Accounts: Case study: Netherlands. [Draft]*.
- Commissie sociaal minimum. (2023). *Een zeker bestaan—Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*.
- Council of the European Union. (2018). *Council recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:EN:PDF>.
- CPB. (2022). *Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord*. Centraal Planbureau.
- Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>
- De Greef, M., & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie 2024*. Vrije Universiteit Brussel. https://www.vub.be/sites/default/files/2024-06/De%20staat%20van%20de%20Nederlandse%20Volwasseneneducatie%202024_VUB-2.pdf
- Dialogic & Ockham-IPS. (2025). *Mid-term evaluatie JTF-programma Nederland Procesevaluatie implementatie en uitvoering* (No. 2023.125-2453).
- Diris, Van Doorn, & Van Vliet. (2021). Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw. *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context*, 10(2), 88-100.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness, Part B: In-depth analysis and recommendations*. European Commission.
- ECBO, & Ockham IPS. (2023). *Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/08/tussentijdse-evaluatie-vervolgaanpak-laaggeletterdheid-2020-2024-tel-mee-met-taal>
- Ecorys. (2019). *Adult Learning policy and provision in the Member States of the EU: A synthesis of reports by country experts*.
- Erken, H. (2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie. *ESB*, 109.

- Eurostat. (2024). *Adult Education Survey—Participation rate in education and training by sex [trng_aes_100]*. Eurostat. https://doi.org/10.2908/TRNG_AES_100
- Gaastra, S. (2025). Stimuleren productiviteit peloton verhoogt welvaart én beperkt herverdeling. *ESB*, 110.
- Grijpstra, D., Bolle, H., & Driessen, T. (2019). *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia_c12300_eindrapport_belemmeringen_levenlang_ontwikkelen_def_002.pdf
- Grip, A. D., & Loo, J. V. (2002). The economics of skills obsolescence: A review. In *Research in Labor Economics* (Vol. 21, pp. 1-26). Emerald (MCB UP). [https://doi.org/10.1016/S0147-9121\(02\)21003-1](https://doi.org/10.1016/S0147-9121(02)21003-1)
- Groot, Buiskool, & Elderenbosch. (2025). Eindevaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024. Tel mee met Taal. *Eindevaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal*.
- Hake, B. J. (2025). The Netherlands – from éducation permanente, via “lifelong learning”, to “lifelong development”: Coalition cabinets and policy repertoires. In R. Desjardins & J. Kalenda (Red.), *A Modern Guide to Adult Learning Systems* (pp. 75-100). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035359523.00018>
- Hekkelman, B., Kastelein, P., & Vissers, S. (2025). Pak risico-ongelijkheid aan om bestaanszekerheid te versterken. *ESB*.
- Hofkes, M. (2018). Klimaatbeleid, groene groei en werkgelegenheid. In *Van Soest e.a. (Red.), KVS Preadviezen 2018: Klimaatbeleid: Kosten, kansen en keuzes*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Hötte, K., Somers, M., & Theodorakopoulos, A. (2023). Technology and jobs: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 194, 122750. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122750>
- Jansen, G., Janssen, S., Kuhn-Nelen, A., Levels, M., & Voermans, L. (2021). *Bij- en omscholing en automatisering in Nederland: Kansen en beperkingen*. University of Twente. <https://doi.org/10.3990/1.9789036552196>
- Janssen, & Mohammad, A. H. A. (2015). Naar een nieuwe balans tussen markt en overheid. *Nederlands Juristenblad*. <https://www.njb.nl/blogs/naar-een-nieuwe-balans-tussen-markt-en-overheid/>

- Kans, Kieruj, & Mes. (2019). *Onderzoek naar de behoefte aan een portal met informatie over scholingsmogelijkheden*. ECBO/ CentERdata.
- Kuijpers, M., & Draaisma, A. (2020). *Loopbaangericht leven lang ontwikkelen: Economisch en zingevingsperspectief voor nu en de toekomst: onderzoeksrapport*. Bijzondere Leerstoel Leeromgeving & -loopbanen. <https://leerloopbanen.nl/media/57e00871-5afa-40f5-b592-c9aacd336003>
- Künn, A., Baumann, S., Fouarge, D., Hendrickx, S., & Lansink, X. (2024). *Leren en ontwikkelen in Nederland*. ROA. <https://doi.org/10.26481/umarep.2024005>
- Künn, Poulissen, Van Eldert, Fouarge, & De Grip. (2018). *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt* (ROA Reports no.5). ROA.
- Künn-Nelen, A., Abbink, H., Baumann, S., Elferen, S. van, & Fouarge, D. (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. https://roa.nl/sites/roa/files/roa_r_2022_1_analyse_llo_enquete.pdf
- Levels, M. (2020). Herscholing waarschijnlijk voor velen te hoog gegrepen. *ESB*.
- Levels, M., Somers, M., & Fregin, M.-C. (2019). *Scenarios for the impact of intelligent automation on work*. ROA. ROA External Reports.
- Locatelli, R. (2018). *Education as a public and common good: Reframing the governance of education in a changing context*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261614>
- Louw, R. G. & E.M. Meijers Instituut (Red.). (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Leiden University Press.
- Mankiw, N. G. (2012). *Principles of economics* (6. ed). South-Western Cengage Learning.
- Maslowski. (2019). *Limits to lifelong learning* (p. 194). CPB. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2019/05/22/grenzen-aan-een-leven-lang-leren/Grenzen+aan+een+leven+lang+leren.pdf>
- Mbo Raad. (2024). *Standpunt MBO Raad volwasseneneducatie*. <https://www.mбораad.nl/sites/default/files/2024-07/Standpunt%20MBO%20Raad%20volwasseneneducatie%20-%20juli%202024%20%28004%29.pdf>

- Menashy, F. (2009). Education as a global public good: The applicability and implications of a framework. *Globalisation, Societies and Education*, 7(3), 307-320.
<https://doi.org/10.1080/14767720903166111>
- Ministerie van Economische Zaken. (2025, september 8). *Kamerbrief over de productiviteitsagenda—Kamerstuk—Rijksoverheid.nl* [Kamerstuk]. Ministerie van Algemene Zaken.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/08/kamerbrief-productiviteitsagenda>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025). *Beleidsbrief vervolgonderwijs, onderzoek en wetenschap*.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschap. (1968). *Prioriteitennota*.
https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19681969/0000235289/1/pdf/SGD_19681969_0002379.pdf
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021). *SLIM: Subsidieregeling leren en ontwikkelen in het mkb - Subsidie en regeling - Uitvoering van Beleid*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/slim>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022). *Kamerbrief Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*.
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a1acc790515d2f2fa6b22f5e4c4eca9b0c4f38ab/pdf>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023). *Kamerbrief Vervolg beleidslijnen LLO*. <https://open.overheid.nl/documenten/0390ae78-96bd-42eb-95e7-08f630114518/file>
- Ministerie van SZW. (2024, mei 15). *Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur* [Text].
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z07704&did=2024D17801
- Ministry of Education and Culture, Finland. (1998). *Act on Liberal Adult Education (632/1998) and the related Decree (805/1998)*.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017a). *Act on Vocational Education and Training*.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017b). *Universities Act*.
<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/558>

- Ministry of Education and Culture, Finland. (2020). *Universities of Applied Sciences Act*.
<https://elab.lab.fi/sites/default/files/category-page/2020-12/Universities%20of%20Applied%20Sciences%20Act.pdf>
- Mohammad, A. H. A. (2023). *De normering van academisch ondernemerschap: Perspectieven vanuit het onderwijs(bekostigings)recht, het Europees staatssteunrecht en de academische vrijheid & wetenschappelijke integriteit*. <https://hdl.handle.net/1887/3513003>
- Molnár, T., Jenei, S., Moreno, E., Lakshmi, V. P., Malatyinszki, S., & Dávid, L. D. (2024). The Role of Lifelong Learning in Labour Market Competitiveness. *Journal of Ecohumanism*, 3(8).
<https://doi.org/10.62754/joe.v3i8.5396>
- Movisie. (2023). *Dossier: Bestaanszekerheid, meer dan geld*.
- Musgrave, R. A. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 53(2), 213. <https://doi.org/10.2307/1882886>
- Mustafa, B., & Lleshi, S. (2024). The impact of lifelong learning and investments in employee development on employee productivity and performance. *Multidisciplinary Reviews*, 7(8), 2024175.
<https://doi.org/10.31893/multirev.2024175>
- Ockham IPS, & ECBO. (2025). *Onderzoek basisvaardigheden en volwasseneneducatie als onderdeel LLO als wettelijke opdracht*.
- OECD. (2019). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*. OECD.
<https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>
- OECD. (2021). *Career Guidance for Adults in a Changing World of Work*. OECD.
<https://doi.org/10.1787/9a94bfad-en>
- OECD. (2022). *Continuing Education and Training and the EU Framework on State Aid: Implications for the Public Higher Education Sector in Brandenburg*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9ec6cb98-en>
- OECD. (2023). *Public policies for effective micro-credential learning* (OECD Education Policy Perspectives No. 85; OECD Education Policy Perspectives, Vol. 85). <https://doi.org/10.1787/a41f148b-en>
- OECD. (2024). *OECD Economic Surveys: Latvia 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dfeae75b-en>

- Ozgul, P., Fregin, M.-C., Stops, M., Janssen, S., & Levels, M. (2024). *High-skilled Human Workers in Non-Routine Jobs are Susceptible to AI Automation but Wage Benefits Differ between Occupations* (Versie 1). arXiv. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2404.06472>
- Panteia. (2019). *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen [Barriers for lifelong learning]* (p. 87). Panteia. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia_c12300_eindrapport_belemmeringen_levenlang_ontwikkelen_def_002.pdf
- Panteia. (2020). *Skills voor de toekomst in de metaal en metaalektro Bevingingen uit een onderzoek naar de vraag van werkgevers.* <https://metaalunie.nl/Portals/1/Bestanden/Nieuws/Onderzoeksrapport%20Panteia%20Skills%20voor%20de%20toekomst%20in%20de%20metaal%20en%20metaalektro.pdf?ver=2020-11-17-153544-070>
- Parkin, M., Powell, M., & Matthews, K. (2014). *Economics* (9th ed., european ed). Pearson Education Limited.
- PBL, & ROA. (2022). *Inzicht in arbeidsmarktknelpunten voor de uitvoering van het klimaatbeleid: Opzet en uitkomsten van het PBL-ROA-model.* Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). ROA External Reports. <https://www.pbl.nl/publicaties/inzicht-in-arbeidsmarktknelpunten-voor-de-uitvoering-van-het-klimaatbeleid>
- PWC. (2024). *Lifelong learning in the Netherlands: How to stay relevant in the digital age.*
- Sallee, J. (2022). *Pigou Creates Losers: On the Implausibility of Achieving Pareto Improvements from Efficiency-Enhancing Policies.* ei.haas.berkeley.edu
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- SCP. (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen.* <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/02/16/kennisnotitie-arbeidsmarktkrapte>
- SCP. (2024a). *Bestaanszekerheid.*
- SCP. (2024b). *Wie wil moet het kunnen: Mensbeelden van burgers bij leren en ontwikkelen.* <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/11/21/leven-lang-ontwikkelen--wie-wil-moet-het-kunnen>

- SEO. (2022). *Scholing en Training voor Werkenden. Analyse van het Speelveld voor Publieke en Private Aanbieders van Post-initieel Onderwijs*. SEO. <https://www.seo.nl/publicaties/scholing-en-training-voor-werkenden/>
- SEO. (2023). *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*. <https://www.seo.nl/publicaties/marktmonitor-private-opleiders/>
- SEO. (2024). *Implementatie en uitvoering van individuele leerrechten in de praktijk*. SEO.
- SER. (2017). *Learning and developing during the career – a guiding advice* (p. 8). <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/engels/2017/learning-and-development.pdf>
- SER. (2021). *Netwerk regionale LLO-projecten van de SER: Notitie naar aanleiding van de gespreksronde 2021*. <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/publicatie-regionaal-llo-netwerk.pdf?la=nl&hash=3F2FA1E9A970179442BC74DD7AFF861F>
- SER. (2022). *Voortgangsrapportage 2022 SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen*. Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2023a). *Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*.
- SER. (2023b). *SER briefadvies voor structurele verankering van leven lang ontwikkelen*. SER. <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/investeren-in-llo>
- SER. (2024a). *SER roept op te investeren in leven lang ontwikkelen*.
- SER. (2024b). *Voortgangsrapportage 2024 SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen*. SER.
- SER. (2024c). *Werken aan veranderkracht: Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor agri & food, water & bodem en natuur & leefomgeving*.
- Smith, D., Huang, T., & Dlugosch, D. (2024). *Assessing the impact of long-term global demographic changes on the Dutch economy and trade* (1830ste dr., OECD Economics Department Working Papers) [OECD Economics Department Working Papers]. <https://doi.org/10.1787/57318ff6-en>
- Smulders, Vinckx, Kans, Hofland, & Van Winden. (2019). *Bedrijfsscholen voor mbo-opleidingen: Een eerste verkenning*. ECBO.
- Stichting De Buitenboordmotor. (2025). *Buitenboordmotor*. De Buitenboordmotor. <https://debuitenboordmotor.nl/>
- Thunnissen. (2021). *Een leven lang ontwikkelen: Een verkennend onderzoek naar regionale samenwerking*.
- Thunnissen. (2025). *Een Leven Lang Ontwikkelen: De vitale dubbelrol van het hoger onderwijs*. [Oratie].

- TNO. (2022). *CompetentNL: one standard for skills in the Netherlands*. <https://www.tno.nl/nl/gezond/werk-jeugd-gezondheid/werk-gezondheid/skills-leven-lang-leren/competentnl-skills-in-nederland/>
- TNO. (2024). *Werkgevers Enquête Arbeid 2024*. TNO.
- TNO Vector. (2024). *Arbeidsproductiviteit vitaal voor verdienvermogen—Oplossingen voor achterblijvende groei*.
- UNESCO. (2015). *Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action*. UNESCO.
- UNESCO UIL. (2023). *International trends of lifelong learning in higher education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385339>
- UWV. (2024). *Arbeidsmarktprognose 2024-2025*.
- Van den Bergh, Van de Ven, Bernardt, & Van der Torre. (2023). *Informeel leren in Nederland*. SER.
- Van den Braak, Kleine Deters, Oostveen, van Delft, & Nieuwenhuis. (2022). *Evaluatie van de leerwerkloketten*.
- Van der Toorn, A., Buiskool, B.-J., & Verveld, L. (2025). *Eindevaluatie Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in mkb ondernemingen (SLIM-regeling)*. Ockham IPS.
- Van der Torre, W, Mathijssen, S., Van de Ven, H., Häntschel, N., Koopmans, L, & Van der Duin, P. (2025). *Toekomstbeelden van Leven Lang Ontwikkelen*. TNO.
- van der Werfhorst, H., Elffers, L., Karsten, S., Bol, T., de Stasio, V., Dronkers, J., Korthals, R. A., Levels, M., van der Velden, R. K. W., Webbink, D., & Witschge, J. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: Leren, werken en burgerschap*. Didactief.
- Van Eden. (2022). *LLO een veranderkundig vraagstuk [Practorale rede]*.
- Van Eldert, Fouarge, de Grip, & Poulissen. (2017). *How and where do workers learn?* ROA.
- Van Kesteren, Heyma, Vervliet, Klijn, Brandt, & Kooiker. (2022). *Evaluatie Nederland Leert Door*. SEO Economisch Onderzoek.
- Vermeulen, B. P., Nolen, M., & Zoontjens, P. (with Addink, G. H.). (2024). *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: Een eerste verkenning* (R. Schoonhoven, Red.). Boom.
- Waslander, S. (2021). *Het publieke karakter van onderwijs*. Tilburg University: TIAS: School for Business and Society.
- WEF. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2020/in-full/>

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR.

<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>

WRR. (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienmodel van Nederland*. Amsterdam University Press.

WRR. (2020). *Het betere werk de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

Bijlage 4: Geraadpleegde organisaties in interviews (overzicht)

	Ronde 1	Ronde 2	Basisvaardigheden deel
Sociale partners (belanghebbend)	8	6	0
Onderwijsorganisatie (belangenbehartigend)	9	5	2
Onderwijsorganisatie	7	22	9
Toezicht/kwaliteit (uitvoerend)	1	3	0
Overheid/maatschappelijk (beleidsbepalend)	15	6	12
Internationaal (Europese Commissie, OECD, expert)	0	4	0
Overige (o.a. wetgevingsexperts)	3	3	3
Bedrijfslevenbranches	6	0	2
Totaal	49	49	28

Bijlage 5: Interviewleidraden

Interviewleidraad interviewronde 1

Achtergrond en doel

Het Ministerie van OCW heeft ons consortium opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de verbreding van de wettelijke opdracht voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. De hoofdvraag van deze verkenning is als volgt: *Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-opdracht in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?*

Visie en fasering onderzoek

We hebben het onderzoek vormgegeven als een 'effectbeoordeling' (impact assessment). Een effectbeoordeling bestaat uit een systematisch stappenplan waarin allereerst het beleidsprobleem (in casu: mogelijk marktfalen) wordt geïdentificeerd, op basis waarvan vervolgens overkoepelende beleidsdoelstellingen en de preciezere beleidsvarianten (in casu: de verschillende varianten van een wettelijke opdracht) kunnen worden gedefinieerd. Deze beleidsvarianten richten zich rechtstreeks op de *achterliggende oorzaken* van het probleem. Deze beleidsvarianten worden kritisch doorgelicht op proportionaliteit (is een instrument niet zwaarder dan noodzakelijk voor het probleem?) en subsidiariteit (wordt het probleem doeltreffender aangepakt dan bij actie door een lager bestuursniveau?). Na de definitie van beleidsdoelstellingen en het ontwikkelen van beleidsvarianten worden deze vervolgens getoetst op de te verwachten effecten op zowel de beleidsdoelstellingen (doeltreffendheid) als het beleidsprobleem (relevantie). Dit vormt tezamen de beleidstheorie. Omdat de beleidstheorie ondersteund wordt door een solide empirische basis (evidence-based policymaking), kunnen vervolgens ook de mogelijke effecten op het speelveld, eventuele knelpunten, risico's en dilemma's en de toekomstige toegevoegde waarde in kaart worden gebracht.



Het onderzoek faseren we in twee hoofdfasen:

- 1) Probleemanalyse en verkenning beleidsopties (Stap 1-4): februari- april.
- 2) Effectbeoordeling beleidsopties (Stap 5-6): mei-oktober.

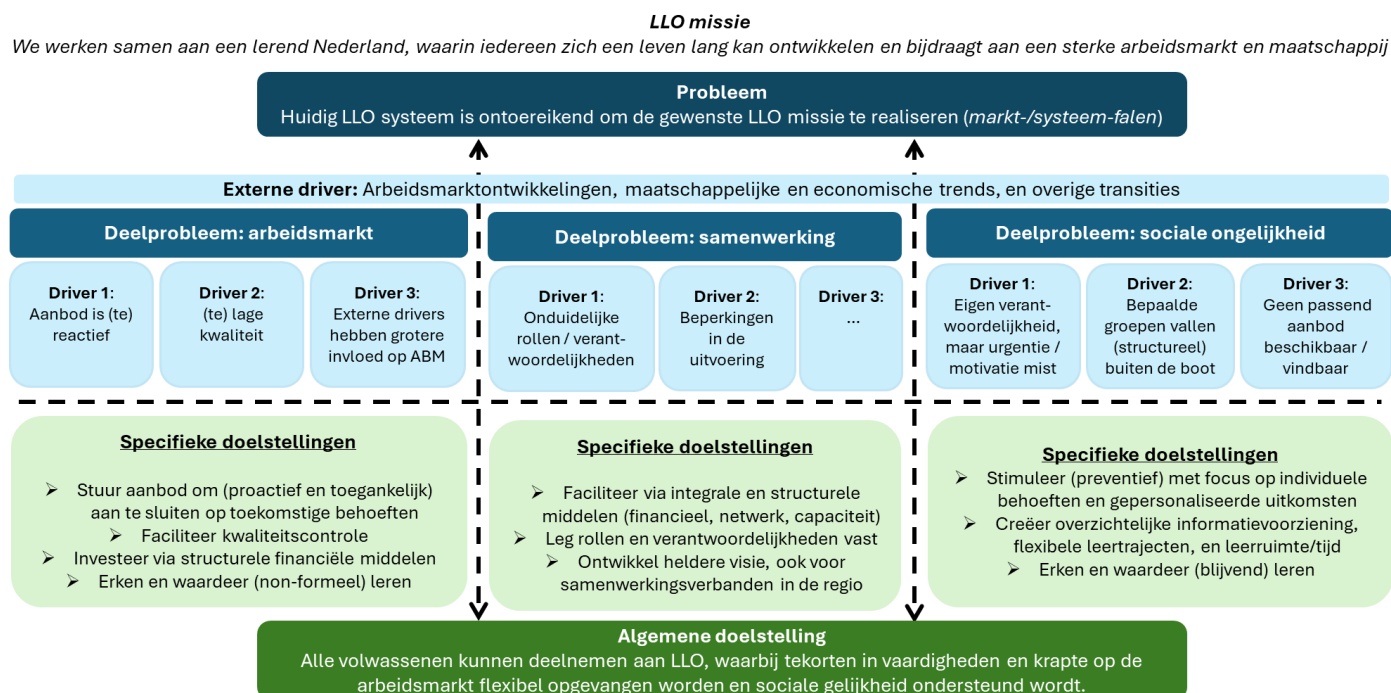
We beogen belanghebbenden zowel in de eerste als de tweede fase te interviewen. Het doel van de interviews in de eerste fase is om de **probleemanalyse, definitie van de doelstelling, en beleidsopties te bespreken**. Mede op basis hiervan stellen we de beleidsopties vast, die we in de tweede fase verder verkennen in termen van effecten en uitvoeringsmodaliteiten.

Structuur interview en vragen

We beogen in het interview niet zozeer te focussen op of LLO een wettelijke opdracht moet worden of niet, maar meer op de missie van LLO, de huidige knelpunten en achterliggende oorzaken om zodoende tot een

gezamenlijke analyse te komen van het LLO systeem. Daarna komt de vraag naar voren in hoeverre een wettelijke opdracht voor publieke instellingen een rol kan spelen om deze knelpunten en achterliggende oorzaken op te lossen.

Op basis van een voorlopige literatuurstudie hebben we al een eerste inventarisatie opgesteld van de LLO missie, probleemanalyse, geïdentificeerde knelpunten en drivers, en mogelijke doelstellingen (zie figuur hieronder). We vragen u hierop te reflecteren (is de lijst volledig, wat kan toegevoegd of weggelaten worden?). De onderstaande vragen helpen om op deze eerste inventarisatie te reflecteren.



Richtinggevende vragen

1. Preamble: sectorale specificatie:

- Over welke sector(en) reflecteren we in dit gesprek (mbo, hbo, wo, basisvaardigheden)? Zijn er verschillen tussen sectoren?

2. LLO missie:

- Hoe zien jullie de eerdergenoemde LLO missie? Aanvullingen? Invulling? Hoe verhoudt deze missie zich tot de eigen missie/andere functies van het (publieke) onderwijs?

3. Knelpunten

- Algemeen:
 - Wat staat volgens u het realiseren van de gestelde missie in de weg?
 - Wat ziet u als de belangrijkste knelpunten in het huidige LLO systeem?
- Knelpunten specifiek voor respondent (stakeholders die respondent vertegenwoordigd):
 - Welke knelpunten ondervinden jullie in de uitvoering van deze missie?
 - Welke knelpunten zijn daarbij het meest belemmerend in deze missie? Waarom?
- Waarom zouden publieke/ private instellingen niet de rol kunnen spelen die ze zouden moeten spelen?
- Wat zijn de onderliggende factoren (drivers)? Kijkend naar: beleid, governance, samenwerkingen, organisatorische aspecten, etc.

4. Oplossingsrichtingen:

- Welke mogelijkheden hebben publieke instellingen binnen het bestaande wettelijk/regelkader (WEB en WHW)?

- b. Welke oplossingsrichtingen zien jullie voor de genoemde knelpunten?
5. **Wettelijke opdracht:**
- Gezien de genoemde knelpunten, oplossingen en voorwaarden, wat zou de rol van een Wettelijke Opdracht daarin betekenen? Hoe zou een wettelijke opdracht kunnen bijdragen om deze uitdagingen op te lossen?
 - Welke varianten zijn er? ((specifieke) wettelijke taak; wettelijke opdracht; overige varianten)
 - Hoe verhouden genoemde opties zich tot verschillende financieringsvormen (leerrechtenstelsel/leerrekening; benutting eerste geldstroom; gerichte financiering; lumpsum)?
 - Wat voor gevolgen heeft dit voor het beleid binnen publieke instellingen?
 - Wat zijn mogelijke gevolgen van LLO als wettelijke opdracht?
6. **Afsluitend:**
- Is er verder nog iets wat je over dit onderwerp zou willen zeggen?

Specifieke verdiepende vragen t.a.v. de geïdentificeerde deelproblemen

Arbeidsmarkt:

Deelprobleem 1 LLO biedt beperkte bijdrage aan sterke arbeidsmarkt

Driver 1: Aanbod is (te) reactief

- Gericht op huidige vraag, niet toekomst en te weinig op al bekende trends en transities
- Gestuurd door kortdurende financiële prikkels
- Onduidelijkheid over toekomstige behoeftes
- Het aanbod bedient een niet-ABM-relevante LLO vraag (hobby) en is daarmee irrelevant/draagt niet bij aan participatie op ABM

Driver 2: Te lage kwaliteit

- Certificering aanbieders
- Waarde van kwalificaties/erkenning van diploma's (NLQF, EVC,...)
- Waardering van non-formele processen
- Onduidelijk wat de uitkomsten zijn voor werknemer / werkgever

Driver 3: externe drivers hebben grote(re) invloed op ABM

- Krapte over gehele ABM betekent dat selectieve oplossingen het probleem verplaatsen
- Maatschappelijke trends (vergrijzing, migratie) vragen om een structureel andere aanpak
- Arbeid is te goedkoop en voorkomt daarmee noodzakelijke innovatie
- Automatisering/digitalisering gaat sneller dan opleiden nieuwe skills
- Klimaat- en energietransities zijn ook maatschappelijk vraagstuk

- Waarom kan LLO de ABM niet bedienen? Wat speelt er?
- Welke sectoren kunnen wel/niet geholpen worden?
- Wat is nodig om **aanbod proactief te sturen**? Waarom? Kunnen publieke instellingen hier een rol spelen in het aanbieden van onderdelen van formele opleidingen? Hoe? Verdiep.
- Hoe kan **kwaliteitscontrole** helpen? Hoe ziet dat eruit? Verdiep. Ga ook in op **kwalificaties**.
- Welke rol zien jullie daar voor jezelf? Welke voorwaarden zijn er?

Samenwerking/organisatie:

Deelprobleem 2 LLO samenwerking stuit op beperkingen

Missie: "we werken samen aan een lerend Nederland, ..."

Driver 1: Onduidelijke rollen/verantwoordelijkheden

- Publiek vs privaat domein
- Samenwerkingsverbanden in de regio
- Samenwerking met werkgevers
- Alumnibeleid
- Autonomie/individuele keus

Driver 2: Beperkingen in de uitvoering

- Onvoorspelbare financiering voorkomt visievorming, naamsbekendheid, en kwaliteit
- Problemen in de personele capaciteit (avonduren)
- Missende capaciteit/expertise voor succesvolle outreach

...

- Intersectorale mobiliteit?
- Ontbrekende leercultuur?
- Geen overzicht /versnippering?

- Waar liggen de knelpunten? Bij wie? Waarom? Wat mist er of is er nodig? Verdiep.
- Hoe zie je samenwerking met privaat/werkgever/gemeente voor je? Welke **samenwerkingsverbanden** zijn er al en/of kunnen (beter) benut worden? Wat is nodig voor uitbreiding?
- Wat gaat (niet) goed? Waarom? Aan welke voorwaarden is (niet) voldaan?
- Hoe/waar liggen de **rollen/verantwoordelijkheden**? Kan/moet dit anders ingevuld worden?
- Hoe kunnen we het voor het mbo, hbo en wo eenvoudiger maken om onderdelen van formele opleidingen aan te bieden?
- Wat is nodig voor een **integrale** en **structurele bijdrage**? Welke rol zien jullie voor jezelf?
- Welke (aanvullende) (private) LLO-activiteiten kunnen publieke instellingen uitvoeren, passende bij hun publieke taak, en onder een 'licence to operate'?

Sociale ongelijkheid:

Deelprobleem 3 LLO niet voor iedereen? (verhoogde sociale ongelijkheid)

Vooral hoger opgeleide werkenden met een vast contract lijken succesvol deel te nemen aan, en baat te hebben van, het huidige LLO beleid. Dit geldt in veel mindere mate voor diegenen met een meer kwetsbare positie op de ABM.

Driver 1: Focus op eigen verantwoordelijkheid maar urgentie / motivatie mist

- Weten er niet vanaf, missen info
- Negatieve leerervaringen
- Laag zelfvertrouwen
- Vasthouden aan zekerheid / geen risico willen nemen
- Geen/weinig ambitie om verder te komen
- Men leeft van dag tot dag, staat niet stil bij het belang van llo
- Ontbrekende leercultuur
- Onduidelijk resultaat/waarde voor individu

Driver 2: Bepaalde groepen vallen (structureel) buiten de boot

- Werkgevers investeren niet/weinig in scholing van flexwerkers, tijdelijke contracten, en oudere werknemers
- Scholing van (langdurig) werklozen en arbeidsongeschikten is minimaal of komt te laat (te lange uitval of te weinig rendement meer mogelijk)
- Kwetsbare groepen nemen geen/weinig eigen initiatief

Driver 3: Geen passend aanbod beschikbaar/vindbaar

- Aanbod te duur, te inflexibel, te lang, te intensief, te ver weg
- Geen (werk)tijd om te investeren (te hoge werkdruk, balans werk-zorg-leven)
- Missende (basis)vaardigheden
- Geen overzichtelijk aanbod/versnipperd aanbod, geen duidelijkheid over kwalificaties, inhoud, uitkomsten
- Inhoud sluit niet aan op behoeften (multiproblematiek)

- Welke (**doel**)**groepen** worden niet (goed) bereikt / nemen niet deel? Waar ligt dat aan?
- Wie worden wel bereikt? Kan dit uitgebreid worden? Waarom wel/niet?
- Welke (andere) oplossingen zien jullie hiervoor? En wie kan dit het beste op zich nemen? Welke rol zien jullie daar voor jezelf bij? Onder welke voorwaarden?
- In hoeverre kan een duidelijk **overzicht** van **aanbod** en **uitkomsten** helpen?

- (hoe) kunnen leertrajecten (nog) **flexibeler** gemaakt worden? Wat is daarvoor nodig? Kunnen publieke instellingen hier een rol spelen in het aanbieden van onderdelen van formele opleidingen? Hoe? Verdiep.

Interviewleidraad interviewronde 2 (organisatieniveau)

Achtergrond en doel

Het Ministerie van OCW heeft ons consortium opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de verbreding van de wettelijke opdracht voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. De hoofdvraag van deze verkenning is als volgt: *Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-opdracht in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?*

Visie en fasering onderzoek: fase 1 (probleemanalyse) en fase 2 (beoordeling opties)

De eerste fase van het onderzoek richtte zich op het opstellen van een probleemanalyse LLO en het formuleren van beleidsopties t.a.v. hoe een mogelijke wettelijke opdracht voor LLO de bestaande problemen (deels) zou kunnen oplossen. Hierbij concluderen we het volgende:

1. **Breed gedragen belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid:** Alle betrokken partijen, publieke en private aanbieders, werkgevers, werknemers en de overheid, erkennen dat LLO een cruciale pijler is voor een veerkrachtige arbeidsmarkt en een inclusieve samenleving.
2. **Markt- en transitiefalen:** Het huidige LLO-landschap kampt met marktfalen en transitiefalen tussen wat het LLO aan kansen en opleidingsmogelijkheden biedt en wat de economie en maatschappij in tijden van transities, en op de lange termijn nodig heeft. Dit komt door onder andere door positieve externe effecten en informatieproblemen, waardoor de markt niet in staat is optimaal in te spelen op toekomstige competentiebehoeften.
3. **Beperkingen van het bestaande systeem:** Het aanbod is vaak te standaard en onvoldoende afgestemd op de specifieke noden van werkenden en groepen in kwetsbare posities. Hierdoor blijft het aanbod te weinig maatwerk bieden, wat ten koste gaat van zowel de arbeidsmarkt als de sociale inclusie.
4. **Infrastructuur en regelgevingskaders als knelpunt:** De fragmentatie van de huidige infrastructuur en de scheiding tussen publieke en private financiering belemmert een geïntegreerde aanpak. Tevens vormen de beleidsregel publiek-privaat en EU staatssteunregels belangrijke juridische uitdagingen, maar bieden zij in combinatie met aanvullende arrangementen ook kansen voor verbetering.
5. **Internationale inspiratie en wettelijke taakstelling:** Voorbeelden uit landen zoals Finland laten zien dat een expliciete wettelijke taakstelling voor LLO kan leiden tot een flexibeler, toegankelijker en financieel aantrekkelijk systeem. Dit biedt aanknopingspunten voor reflectie op de Nederlandse context.

Op basis van de analyses zijn de volgende vier beleidsopties geformuleerd.

1. Verbijzondering van de initiële onderwijstaak richting LLO

In een aantal landen is LLO samengebracht in één onderwijstaak voor publieke instellingen. Deze beleidsoptie richt zich op het verduidelijken en expliciteren van de LLO in relatie tot de huidige wettelijke initiële onderwijstaak. De kern van de gedachte: het publieke onderwijs dient niet enkel als voorbereiding op de arbeidsmarkt, maar ook als fundament voor het onderhouden en uitbreiden van professionele

competenties gedurende de loopbaan. De publieke instellingen in mbo, hbo en wo zullen de bestaande wettelijke opdracht beter kunnen en moeten invullen voor de LLO-doelgroep. Dit houdt in dat de inrichting van het onderwijs zodanig is dat het beter aansluit op de situatie, kenmerken en behoeften van de LLO-doelgroep.

Beleids optie 1 beoogt een verbijzondering van de huidige wettelijke onderwijstaak. De gedachte is dat het bestaande wettelijk kader ruimte kan bieden om delen van formele opleidingen aan te bieden aan de LLO-doelgroep, zoals microcredentials of trajecten in de derde leerweg. Door aanpassingen in de WEB en WHW kunnen instellingen dit zonder extra verplichtingen doen. Een voordeel is dat deze optie de taak niet fundamenteel verandert, maar wel flexibiliteit creëert. Deze optie is zonder reguliere bekostiging vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat. Aanbod kan op grond van de beleidsregel publiek-privaat tegen een marktconform tarief worden verzorgd, de integrale kostprijs hoeft niet in rekening gebracht te worden. Nadeel van deze is dat het sturingsmechanisme beperkt is en dat het mogelijk de diplomagerichtheid van jongeren ook afneemt. Deze optie vereist een herformulering van de bestaande wettelijke taak, bijvoorbeeld door expliciet te verwijzen naar 'delen van [doelmatige leerwegen (WEB 1.3.5)/ initiële opleidingen (WHW 1.3.1) en bacheloropleidingen (WHW 1.3.3) en het belang van flexibilisering voor volwassen deelnemers. Een aanvullende variant zou vraagfinanciering (zoals leerrekeningen) (eventueel beperkt tot erkend arbeidsmarktrelevant aanbod) kunnen toevoegen om vraaggerichtheid en effectiviteit te versterken.

2. Generieke wettelijke opdracht voor LLO

Naast het expliciteren van de initiële onderwijstaak (zoals in beleids optie 1), kan ook gekozen worden voor een *generieke wettelijke opdracht* aan publieke onderwijsinstellingen om bij te dragen aan LLO. Het uitgangspunt is dat de bestaande publieke infrastructuur, met haar netwerken, expertise en bereik, beter kan worden ingezet om in te spelen op LLO-behoeften in sectoren en regio's, aanvullend op het private aanbod. Hierbij wordt niet vooraf bepaald welke vorm dit LLO-aanbod heeft. Het kan dus gaan om bijvoorbeeld (onderdelen) van formele opleidingen, cursorisch (non-formeel) aanbod en maatwerktrajecten als het maar aangeboden wordt op basis van een specifieke vraag uit de regio/sector en in aanvulling op wat de private markt al aanbiedt.

Deze opdracht maakt instellingen medeverantwoordelijk voor LLO-vraagstukken in hun omgeving. Bijvoorbeeld door te werken vanuit co-creatie in partnerschap met partijen betrokken bij regionale en/of sectorale human capital agenda's. Dit versterkt hun rol als aanspreekpunt voor LLO, maar schept ook verplichtingen waarvoor niet altijd voldoende capaciteit of middelen beschikbaar zijn.

Deze opdracht zou een niet-bekostigde toevoeging zijn aan de bestaande wettelijke taken van mbo-, hbo- en WO-instellingen. Instellingen krijgen hiermee de formele ruimte én verantwoordelijkheid om als aanspreekpunt voor LLO te opereren en samen met regionale of sectorale partners passende leeractiviteiten te ontwikkelen of faciliteren. Denk aan scholingsvragen die de private markt niet of onvoldoende bedient. Ook deze optie is vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat, waarbij zowel publieke als private aanbieders participeren, aanspraak kunnen maken op subsidies en middelen uit eventuele leerrekeningen bij zowel publieke als private aanbieders kunnen worden benut.

Het voordeel is erkenning en positionering van instellingen in het LLO-landschap. Het nadeel is de verplichting tot handelen, ook als een instelling daar nog onvoldoende capaciteit voor heeft, en het risico op onduidelijkheid over wat 'complementariteit met de markt' in de praktijk betekent.

Een aanvullende variant zou kunnen voorzien in subsidies gericht op maatschappelijke transitie en de oprichting van regionale LLO-hubs ter versterking van samenwerking en vraagarticulatie. Ook deze optie is vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat, waarbij zowel publieke als private aanbieders

participeren, aanspraak kunnen maken op subsidies en middelen uit eventuele leerrekeningen bij zowel publieke als private aanbieders kunnen worden benut.

3. Specifieke wettelijke opdracht voor publieke belangen

Sommige LLO-opgaven blijven onderbelicht, denk aan het versterken van menselijk kapitaal voor klimaat-, energie- of digitaliseringstransities, het bestrijden van arbeidsmarktkrapte in vitale sectoren, of het bereiken van kwetsbare doelgroepen. Beleids optie 3 is vergelijkbaar met optie 2, maar dan gericht op op voorhand, door de overheid aangegeven specifieke sectoren of doelgroepen. Ook kan op voorhand aangegeven wat voor type LLO-aanbod de instellingen kunnen ontwikkelen en aanbieden. In deze beleids optie wordt voorgesteld om publieke instellingen een specifieke wettelijke opdracht te geven om juist die publieke belangen te bedienen die de markt onvoldoende oppakt. Dit voorkomt directe concurrentie met private aanbieders. De uitdaging ligt in de formulering van wat als publieke opgave geldt, en of deze opdracht universeel, facultatief of selectief aan instellingen wordt toebedeeld.

Deze opdracht zou wettelijk verankerd kunnen worden, met ruimte om in onderliggende regelgeving (bijvoorbeeld via aanwijzing of subsidieregelingen) te bepalen welke instellingen welke opgaven op zich nemen. Denk aan voorbeelden uit het verleden zoals de volwasseneneducatie of inburgering. De opdracht richt zich dus niet op het gehele LLO-spectrum, maar op specifieke thema's of groepen die als maatschappelijk urgent worden beschouwd.

Het voordeel van deze optie is dat ze heldere publieke doelen adresseert en concurrentie met de markt vermijdt. Tegelijkertijd geldt dat lang niet alle instellingen nu al geëquipeerd zijn om zulke specifieke opgaven op te pakken. Ook biedt de optie minder algemene erkenning voor de bredere LLO-rol van instellingen. De uitdaging ligt in de formulering van wat als publieke opgave geldt, en of deze opdracht universeel, facultatief of selectief aan instellingen wordt toebedeeld.

In de variant kunnen instellingen voor deze taak publieke middelen ontvangen via gerichte subsidies buiten de lumpsum-financiering.

4. Alternatief zonder verbreding van de wettelijke opdracht (nuloptie)

In plaats van een (her)formulering van de wettelijke taak/opdracht van publieke instellingen, kan er ook gekozen worden voor een combinatie van flankerend beleid om LLO te stimuleren. Hierbij kan het gaan om aanvullende arrangementen rond financiering (leerrekening, subsidies voor sectoren, specifieke doelgroepen etc.), regulerende kaders (kwaliteitskaders, erkenning), en persoonsgerichte stimulansen om te gaan leren (bijvoorbeeld compenseren inkomensverlies bij het volgen van een opleiding). Specifieke aanvullende aandacht kan gaan naar het stimuleren van de leercultuur binnen bedrijven en het verbeteren van de vraagarticulatie en oppak van die vraag door het publiek/privaat onderwijs.

Een belangrijk bezwaar is dat deze optie het publieke onderwijs geen duidelijkere expliciete rol geeft in LLO. Hierdoor blijven knelpunten in de samenwerking tussen publieke en private partijen bestaan en is het voor publieke instellingen lastig om structureel bij te dragen aan LLO zonder dat hun rol daarin wettelijk wordt erkend of afgebakend.

Structuur interview en vragen; reflecties op beleids opties

In het interview willen we reflecteren op de 4 geformuleerde beleids opties. Het interview bestaat uit vier gedeelten en eindigt met een **algemeen oordeel over de wenselijkheid** van de beleids opties.

A. Eerst bespreken we de **uitvoeringsmodaliteiten van de verschillende beleids opties**, zowel op instellingsniveau als in de samenwerking met partners. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Strategie en visievorming
- Inrichting LLO (structuren en werkwijze)
- Personeelsbeleid (competenties, tekorten, werkdruk)
- Onderwijsontwikkeling (vraaggerichtheid, rol algemene vakken, kwaliteitsborging en accreditatie)
- Financiering (bekostiging, administratie, opstartkosten)
- Samenwerking met partners (wie, opzet en structuur, duurzaamheid)

B. Daarnaast bespreken we de **verwachte effecten van de verschillende beleidsopties** in uw regio. Op basis van de eerste fase hebben we een vijftal oplossingsrichtingen geformuleerd. We horen graag uw inschatting over de mate waarin de opties bijdragen aan deze richtingen. Het gaat om de volgende richtingen:

- Regionale samenwerking
- Flexibel onderwijsaanbod
- Financiële structurering
- Gedragsverandering arbeidsmarkt
- Cultuurverandering onderwijsinstellingen
- Effecten op de drie doelen van OCW: Het doel van LLO is het bijdragen aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal t.b.v. Inzetbaarheid en participatie individu; Voorzien in behoeften van de arbeidsmarkt, i.c. terugdringen en voorkomen tekorten; Transitieopgaven, verhogen arbeidsproductiviteit en versterken verdienvermogen.

C. Daarna gaan we in op de **mogelijke gevolgen** van de beleidsopties op andere beleidsgebieden. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Gevolgen wettelijke kaders en beleidskaders onderwijs (incl. bekostiging, kwaliteit)
- Gevolgen sociaal beleid (verdeling verantwoordelijkheden, financiering, doelgroepen)
- Gevolgen economisch beleid (innovatie, stimuleringsbeleid)

D. Tenslotte bespreken we de **condities** waaronder de beleidsopties zouden kunnen werken. Gedacht kan worden aan:

- Bekostiging
- Regulerende (kwaliteits) kaders

De volgende tabel kan helpen om op gestructureerde wijze op de beleidsopties te reflecteren.

Geef aan voor iedere combinatie van optie en aspect: Negatief / positief / neutraal en geef aan waarom.	1. Verbijzondering van de initiële onderwijstaak richting LLO	2. Generieke wettelijke opdracht voor LLO	3. Specifieke wettelijke opdracht voor publieke belangen	4. Alternatief zonder verbreding van de wettelijke opdracht (nuloptie)
A. Uitvoering				
Strategie en visievorming				
Inrichting LLO (structuren en werkwijze)				
Personeelsbeleid (competenties, tekorten, werkdruk)				
Onderwijsontwikkeling (vraaggerichtheid, rol algemene vakken, kwaliteitsborging en accreditatie)				

Financiering (bekostiging, administratie, opstartkosten)				
Samenwerking met partners (wie, opzet en structuur, duurzaamheid)				
...				
B. Effecten				
Regionale samenwerking				
Flexibel onderwijsaanbod				
Financiële structurering				
Gedragverandering arbeidsmarkt				
Cultuurverandering onderwijsinstellingen				
<i>Inzetbaarheid en participatie individu (3 doelen OCW) – toegankelijkheid LLO</i>				
<i>Voorzien in behoeften van de arbeidsmarkt, i.c. terugdringen en voorkomen tekorten (3 doelen OCW)</i>				
<i>Transitieopgaven, verhogen arbeidsproductiviteit en versterken verdienvermogen (3 doelen OCW)</i>				
...				
C. Mogelijke gevolgen				
Gevolgen wettelijke kaders en beleidskaders onderwijs				
Gevolgen sociaal beleid				
Gevolgen economisch beleid				
...				
D. Condities				
Bekostiging				
Regulerende (kwaliteits) kaders				
Toezicht en sanctionering				
...				
Afsluitend: wenselijkheid				

Interviewleidraad interviewronde 2 (nationaal)

Achtergrond en doel

Het Ministerie van OCW heeft ons consortium opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de verbreding van de wettelijke opdracht voor LLO van publieke onderwijsinstellingen, inclusief financiële gevolgen en effecten voor vraagfinanciering. De hoofdvraag van deze verkenning is als volgt: *Op welke wijze kan een gerichte wettelijke LLO-opdracht in de WEB en WHW het beste verankerd worden zodanig dat de bijdrage van het publieke vervolgonderwijs aan het bij- en omscholen van werkenden en werkzoekenden significant vergroot wordt en de druk op de arbeidsmarkt verminderd, en wat zijn daarbij de risico's, dilemma's en kansen?*

Visie en fasering onderzoek: fase 1 (probleemanalyse) en fase 2 (beoordeling opties)

De eerste fase van het onderzoek richtte zich op het opstellen van een probleemanalyse LLO en het formuleren van beleidsopties t.a.v. hoe een mogelijke wettelijke opdracht voor LLO de bestaande problemen (deels) zou kunnen oplossen. Hierbij concluderen we het volgende:

1. **Breed gedragen belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid:** Alle betrokken partijen, publieke en private aanbieders, werkgevers, werknemers en de overheid, erkennen dat LLO een cruciale pijler is voor een veerkrachtige arbeidsmarkt en een inclusieve samenleving.
2. **Markt- en transitiefalen:** Het huidige LLO-landschap kampt met marktfalen en transitiefalen tussen wat het LLO aan kansen en opleidingsmogelijkheden biedt en wat de economie en maatschappij in tijden van transities, en op de lange termijn nodig heeft. Dit komt door onder andere door positieve externe effecten en informatieproblemen, waardoor de markt niet in staat is optimaal in te spelen op toekomstige competentiebehoeften.
3. **Beperkingen van het bestaande systeem:** Het aanbod is vaak te standaard en onvoldoende afgestemd op de specifieke noden van werkenden en kwetsbare groepen. Hierdoor blijft het aanbod te weinig maatwerk bieden, wat ten koste gaat van zowel de arbeidsmarkt als de sociale inclusie.
4. **Infrastructuur en regelgevingskaders als knelpunt:** De fragmentatie van de huidige infrastructuur en de scheiding tussen publieke en private financiering belemmert een geïntegreerde aanpak. Tevens vormen de beleidsregel publiek-privaat en EU staatssteunregels belangrijke juridische uitdagingen, maar bieden zij in combinatie met aanvullende arrangementen ook kansen voor verbetering.
5. **Internationale inspiratie en wettelijke taakstelling:** Voorbeelden uit landen zoals Finland laten zien dat een expliciete wettelijke taakstelling voor LLO kan leiden tot een flexibeler, toegankelijker en financieel aantrekkelijk systeem. Dit biedt aanknopingspunten voor reflectie op de Nederlandse context.

Op basis van de analyses zijn de volgende vier beleidsopties geformuleerd.

1. Verbijzondering van de initiële onderwijsstaak richting LLO

In een aantal landen is LLO samengebracht in één onderwijsstaak voor publieke instellingen. Deze beleidsoptie richt zich op het verduidelijken en expliciteren van de LLO in relatie tot de huidige wettelijke initiële onderwijsstaak. De kern van de gedachte: het publieke onderwijs dient niet enkel als voorbereiding op de arbeidsmarkt, maar ook als fundament voor het onderhouden en uitbreiden van professionele competenties gedurende de loopbaan. De publieke instellingen in mbo, hbo en wo zullen de bestaande wettelijke opdracht beter kunnen en moeten invullen voor de LLO-doelgroep. Dit houdt in dat de inrichting van het onderwijs zodanig is dat het beter aansluit op de situatie, kenmerken en behoeften van de LLO-doelgroep.

Beleids optie 1 beoogt een verbijzondering van de huidige wettelijke onderwijsstaak. De gedachte is dat het bestaande wettelijk kader ruimte kan bieden om delen van formele opleidingen aan te bieden aan de LLO-doelgroep, zoals microcredentials of trajecten in de derde leerweg. Door aanpassingen in de WEB en WHW kunnen instellingen dit zonder extra verplichtingen doen. Een voordeel is dat deze optie de taak niet fundamenteel verandert, maar wel flexibiliteit creëert. Deze optie is zonder reguliere bekostiging vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat. Aanbod kan op grond van de beleidsregel publiek-privaat tegen een marktconform tarief worden verzorgd, de integrale kostprijs hoeft niet in rekening gebracht te worden. Nadeel van deze is dat het sturingsmechanisme beperkt is en dat het mogelijk de diplomagerichtheid van jongeren ook afneemt. Deze optie vereist een herformulering van de bestaande wettelijke taak, bijvoorbeeld door expliciet te verwijzen naar 'delen van [doelmatige leerwegen (WEB 1.3.5)/ initiële opleidingen (WHW 1.3.1) en bacheloropleidingen (WHW 1.3.3) en het belang van flexibilisering voor volwassen deelnemers. Een aanvullende variant zou vraagfinanciering (zoals

leerrekeningen) (eventueel beperkt tot erkend arbeidsmarktrelevant aanbod) kunnen toevoegen om vraaggerichtheid en effectiviteit te versterken.

2. Generieke wettelijke opdracht voor LLO

Naast het expliciteren van de initiële onderwijstaak (zoals in beleidsoptie 1), kan ook gekozen worden voor een *generieke wettelijke opdracht* aan publieke onderwijsinstellingen om bij te dragen aan LLO. Het uitgangspunt is dat de bestaande publieke infrastructuur, met haar netwerken, expertise en bereik, beter kan worden ingezet om in te spelen op LLO-behoefte in sectoren en regio's, aanvullend op het private aanbod. Hierbij wordt niet vooraf bepaald welke vorm dit LLO-aanbod heeft. Het kan dus gaan om bijvoorbeeld (onderdelen) van formele opleidingen, cursorisch (non-formeel) aanbod en maatwerktrajecten als het maar aangeboden wordt op basis van een specifieke vraag uit de regio/sector en in aanvulling op wat de private markt al aanbiedt.

Deze opdracht maakt instellingen medeverantwoordelijk voor LLO-vraagstukken in hun omgeving. Bijvoorbeeld door te werken vanuit co-creatie in partnerschap met partijen betrokken bij regionale en/of sectorale human capital agenda's. Dit versterkt hun rol als aanspreekpunt voor LLO, maar schept ook verplichtingen waarvoor niet altijd voldoende capaciteit of middelen beschikbaar zijn.

Deze opdracht zou een niet-bekostigde toevoeging zijn aan de bestaande wettelijke taken van mbo-, hbo- en WO-instellingen. Instellingen krijgen hiermee de formele ruimte én verantwoordelijkheid om als aanspreekpunt voor LLO te opereren en samen met regionale of sectorale partners passende leeractiviteiten te ontwikkelen of faciliteren. Denk aan scholingsvragen die de private markt niet of onvoldoende bedient. Ook deze optie is vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat, waarbij zowel publieke als private aanbieders participeren, aanspraak kunnen maken op subsidies en middelen uit eventuele leerrekeningen bij zowel publieke als private aanbieders kunnen worden benut.

Het voordeel is erkenning en positionering van instellingen in het LLO-landschap. Het nadeel is de verplichting tot handelen, ook als een instelling daar nog onvoldoende capaciteit voor heeft, en het risico op onduidelijkheid over wat 'complementariteit met de markt' in de praktijk betekent.

Een aanvullende variant zou kunnen voorzien in subsidies gericht op maatschappelijke transitie en de oprichting van regionale LLO-hubs ter versterking van samenwerking en vraagarticulatie. Ook deze optie is vorm te geven in een gelijk speelveld publiek-privaat, waarbij zowel publieke als private aanbieders participeren, aanspraak kunnen maken op subsidies en middelen uit eventuele leerrekeningen bij zowel publieke als private aanbieders kunnen worden benut.

3. Specifieke wettelijke opdracht voor publieke belangen

Sommige LLO-opgaven blijven onderbelicht, denk aan het versterken van menselijk kapitaal voor klimaat-, energie- of digitaliseringstransities, het bestrijden van arbeidsmarktkrapte in vitale sectoren, of het bereiken van kwetsbare doelgroepen. Beleidsoptie 3 is vergelijkbaar met optie 2, maar dan gericht op door de overheid op voorhand aangegeven specifieke sectoren of doelgroepen. Ook kan op voorhand aangegeven wat voor type LLO-aanbod de instellingen kunnen ontwikkelen en aanbieden. In deze beleidsoptie wordt voorgesteld om publieke instellingen een specifieke wettelijke opdracht te geven om juist die publieke belangen te bedienen die de markt onvoldoende oppakt. Dit voorkomt directe concurrentie met private aanbieders. De uitdaging ligt in de formulering van wat als publieke opgave geldt, en of deze opdracht universeel, facultatief of selectief aan instellingen wordt toebedeeld.

Deze opdracht zou wettelijk verankerd kunnen worden, met ruimte om in onderliggende regelgeving (bijvoorbeeld via aanwijzing of subsidieregelingen) te bepalen welke instellingen welke opgaven op zich nemen. Denk aan voorbeelden uit het verleden zoals de volwasseneneducatie of inburgering. De

opdracht richt zich dus niet op het gehele LLO-spectrum, maar op specifieke thema's of groepen die als maatschappelijk urgent worden beschouwd.

Het voordeel van deze optie is dat ze heldere publieke doelen adresseert en concurrentie met de markt vermijdt. Tegelijkertijd geldt dat lang niet alle instellingen nu al geëquipeerd zijn om zulke specifieke opgaven op te pakken. Ook biedt de optie minder algemene erkenning voor de bredere LLO-rol van instellingen. De uitdaging ligt in de formulering van wat als publieke opgave geldt, en of deze opdracht universeel, facultatief of selectief aan instellingen wordt toebedeeld.

In de variant kunnen instellingen voor deze taak publieke middelen ontvangen via gerichte subsidies buiten de lumpsum-financiering.

4. Alternatief zonder verbreding van de wettelijke opdracht (nuloptie)

In plaats van een (her)formulering van de wettelijke taak/opdracht van publieke instellingen, kan er ook gekozen worden voor een combinatie van flankerend beleid om LLO te stimuleren. Hierbij kan het gaan om aanvullende arrangementen rond financiering (leerrekening, subsidies voor sectoren, specifieke doelgroepen etc.), regulerende kaders (kwaliteitskaders, erkenning), en persoonsgerichte stimulansen om te gaan leren (bijvoorbeeld compenseren inkomensverlies bij het volgen van een opleiding). Specifieke aanvullende aandacht kan gaan naar het stimuleren van de leercultuur binnen bedrijven en het verbeteren van de vraagarticulatie en oppak van die vraag door het publiek/privaat onderwijs.

Een belangrijk bezwaar is dat deze optie het publieke onderwijs geen duidelijkere expliciete rol geeft in LLO. Hierdoor blijven knelpunten in de samenwerking tussen publieke en private partijen bestaan en is het voor publieke instellingen lastig om structureel bij te dragen aan LLO zonder dat hun rol daarin wettelijk wordt erkend of afgebakend.

Structuur interview en vragen; reflecties op beleidsopties – nationale reflecties

In het interview willen we reflecteren op de 4 geformuleerde beleidsopties. Het interview bestaat uit vier gedeeltes en eindigt met een **algemeen oordeel over de wenselijkheid** van de beleidsopties.

A. Eerst bespreken we de verwachte **effecten van de verschillende beleidsopties**. Op basis van de eerste fase hebben we een vijftal oplossingsrichtingen geformuleerd. We horen graag uw inschatting over de mate waarin de opties bijdragen aan deze richtingen. Het gaat om de volgende richtingen:

- Regionale samenwerking
- Flexibel onderwijsaanbod
- Financiële structurering
- Gedragsverandering arbeidsmarkt
- Cultuurverandering onderwijsinstellingen
- Effecten op de drie doelen van OCW: Het doel van LLO is het bijdragen aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal t.b.v. Inzetbaarheid en participatie individu; Voorzien in behoeften van de arbeidsmarkt, i.c. terugdringen en voorkomen tekorten; Transitieopgaven, verhogen arbeidsproductiviteit en versterken verdienvermogen.

B. Daarnaast horen we graag uw inzichten over de **uitvoerbaarheid van de verschillende beleidsopties**. Het gaat hierbij om vragen over:

- Het wetgevingstraject
- Overheidsrol ten aanzien van LLO
- Uitvoerbaarheid door ministerie(s)

- Uitvoerbaarheid door instanties (Inspectie, NVAO, DUO, kwaliteitszorg, etc.)
- Draagvlak onder betrokkenen
- Impliciete implicaties/gevolgen over de gepercipieerde rol van overheid in LLO (publieke opinie)

C. Daarna gaan we in op de **mogelijke gevolgen** van de beleidsopties op andere beleidsgebieden. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Gevolgen wettelijke kaders en beleidskaders onderwijs (incl. bekostiging, kwaliteit)
- Gevolgen sociaal beleid (verdeling verantwoordelijkheden, financiering, doelgroepen)
- Gevolgen economisch beleid (innovatie, stimuleringsbeleid)

D. Tenslotte bespreken we de **condities** waaronder de beleidsopties zouden kunnen werken. Gedacht kan worden aan:

- Bekostiging
- Regulerende (kwaliteits) kaders
- Toezicht en sanctionering

De volgende tabel kan helpen om op gestructureerde wijze op de beleidsopties te reflecteren.

Geef aan voor iedere combinatie van optie en aspect: Negatief / positief / neutraal en geef aan waarom.	1. Verbijzondering van de initiële onderwijsstaak richting LLO	2. Generieke wettelijke opdracht voor LLO	3. Specifieke wettelijke opdracht voor publieke belangen	4. Alternatief zonder verbreding van de wettelijke opdracht (nuloptie)
Effecten				
Regionale samenwerking				
Flexibel onderwijsaanbod				
Financiële structurering				
Gedragverandering arbeidsmarkt				
Cultuurverandering onderwijsinstellingen				
Inzetbaarheid en participatie individu (3 doelen OCW) – toegankelijkheid LLO				
Voorzien in behoeften van de arbeidsmarkt, i.c. terugdringen en voorkomen tekorten (3 doelen OCW)				
Transitieopgaven, verhogen arbeidsproductiviteit en versterken verdienvermogen (3 doelen OCW)				
...				
Uitvoerbaarheid				
Het wetgevingstraject				
Overheidsrol ten aanzien van LLO				
Uitvoerbaarheid door ministerie(s)				
Uitvoerbaarheid door instanties (Inspectie, NVAO, DUO, kwaliteitszorg, etc)				
Draagvlak onder betrokkenen				

Impliciete implicaties/gevolgen over de gepercipieerde rol van overheid in LLO (publieke opinie)				
...				
C. Mogelijke gevolgen				
Gevolgen wettelijke kaders en beleidskaders onderwijs				
Gevolgen sociaal beleid				
Gevolgen economisch beleid				
...				
D. Conditie				
Bekostiging				
Regulerende (kwaliteits) kaders				
Toezicht en sanctionering				
...				
Afsluitend: wenselijkheid				

Bijlage 6: Rapport basisvaardigheden (separaat rapport)

