



Signalement 16 april 2021

## Persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie

De samenleving verandert. Dit vraagt meer vaardigheden van burgers om daarin volwaardig te kunnen participeren. Door onder meer digitalisering is de lat steeds hoger komen te liggen. Deze veranderingen hebben niet alleen gevolgen in de privésfeer. Flexibilisering en technologisering vergen ook andere en veelal complexere vaardigheden van werkenden. De maatschappelijke opgave om volwaardige participatie van zo veel mogelijk mensen te helpen realiseren, veronderstelt beleidsaandacht voor talentontwikkeling, kansengelijkheid en hulpbronnen. In deze notitie gaat de aandacht uit naar de kansen op talentontwikkeling gedurende de gehele levensloop. De gedachte is dat kansengelijkheid in talentontwikkeling resulteert in een ongelijke toegang tot hulpbronnen en doorwerkt in ongelijke arbeidsdeelname, ongelijke participatie in politiek en cultuur en ongelijke levensverwachting en gezondheid.

Vorming om volwaardig in het maatschappelijk leven te kunnen participeren stelt eisen aan zowel de initiële opleiding als aan de mogelijkheden tot levenslange ontwikkeling. In dat perspectief bezien is het zorgelijk dat kansengelijkheid in het onderwijs lijkt te groeien, het aantal voortijdige schoolverlaters toeneemt en deelname aan scholing gedurende de loopbaan stagneert. Dit heeft onderbenutting van talent tot gevolg, wat weer leidt tot:

- een minder gekwalificeerde en minder productieve beroepsbevolking;
- minder economische zelfstandigheid;
- meer mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie;
- ongelijkheid in maatschappelijke deelname, met weer ongelijke kansen als gevolg;
- meer (zorg)afhankelijke mensen, vooral in de tweede levenshelft.

### Het belang van blijvend ontwikkelen

Maatschappelijke kansen zijn voor een belangrijk deel bepaald door het opleidingsniveau. Het is van belang iedereen in staat te stellen zijn of haar talenten zo optimaal mogelijk te ontwikkelen. Dat betekent het tegengaan van ongelijke kansen in initiële en latere vorming. Om in het verdere leven met veranderingen in de samenleving om te kunnen gaan, is het nodig dat vaardigheden van burgers blijven 'meegroeien'. Dat gebeurt in veel gevallen op natuurlijke wijze, door via informeel leren om te leren gaan met nieuwe situaties of ontwikkelingen. Wanneer veranderingen ingrijpender zijn, is formele scholing nodig, bijvoorbeeld wanneer men zelf niet langs informele weg vaardigheden verder heeft ontwikkeld, wanneer er nieuwe taken of andere werkwijzen op het werk worden geïntroduceerd, of wanneer men naar een andere functie op zoek moet.

### Waar knelt het?

Niet iedereen heeft dezelfde onderwijskansen. Oorzaken zijn (taal)achterstanden bij kinderen uit lagere sociaal-economische milieus en bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond wanneer zij instromen in het onderwijs. Ook vroege selectie bij overgang naar het voortgezet

onderwijs draagt bij aan de kansenongelijkheid. Later in het leven wordt die kansenongelijkheid versterkt doordat praktisch opgeleiden later in hun (arbeids)leven minder deelnemen aan scholing en doordat werkgevers er, zeker in tijden van crisis, minder in investeren. Maar ook anderen doen minder aan scholing dan als wenselijk geldt. Het 'zit vast' op een gebrek aan gepercipieerde urgentie bij werkgevers en werkenden, een lastige combinatie met de thuissituatie, lastige inpassing in de werksituatie en drempels bij toegang tot de leersituatie (flexibiliteit, kosten, afstand, sociale norm). Omscholing is vaak pas aan de orde als verandering van werk al noodzakelijk is gebleken.

## Beleid

Staan beleid zet in op het tegengaan van onderwijsachterstanden in het initieel onderwijs door het aantal uren voorschoolse educatie te verhogen, door hogere bekostiging van scholen voor achterstandenbestrijding en door experimenten om de overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs te verbeteren. Voor een leven lang ontwikkelen (LLO) zet het beleid in op het bevorderen van LLO-deelname van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, het versterken van LLO op het werk, het zorgen voor flexibeler LLO-aanbod met het oog op de combinatie met werk en taken thuis, en het versterken van een leercultuur.

Bij deze beleidsinzet geeft het SCP de volgende aandachtspunten mee:

### *Kansenongelijkheid vroeg wegnemen*

Kinderen en jongeren lopen eenmaal opgelopen onderwijsachterstanden gedurende hun onderwijsloopbaan niet of nauwelijks in. Een goede start is daarom van groot belang voor gelijke kansen op een optimale talentontwikkeling. Het vergt een kwalitatief goed aanbod op jonge leeftijd, dat voor iedereen toegankelijk is. Toegankelijkheid en kwaliteit zijn succesfactoren om kansenongelijkheid te verminderen. De in Nederland internationaal gezien vroege selectie voor vervolgonderwijs kan voor kinderen met een aanvankelijke achterstand juist nadelig uitpakken.

Vooraf het verbeteren van de (educatieve) kwaliteit van het aanbod in de voor- en voegschoolse leeftijd en van de toegang voor kinderen uit achterstandsgezinnen verdienen aandacht. Ook veranderingen in de manier en de momenten van selecteren voor vervolgonderwijs kunnen bijdragen aan talentontwikkeling en kansengelijkheid.

### *Passende ontwikkelingsmogelijkheden creëren*

Praktisch opgeleiden zijn minder geneigd later in hun leven 'schools' onderwijs te volgen. Manieren om werkend nieuwe vaardigheden op te doen, zoals nu al voor de derde leerweg gelden, dienen verder gestimuleerd worden. Ook voor andere werkenden blijken reguliere onderwijsinstellingen nog onvoldoende toegerust om LLO op maat aan te bieden. Het mbo kent flexibele onderwijsroutes, maar de validering van verworven competenties kan beter. Het hbo kent enkele aanzetten tot flexibilisering, op universiteiten is nog nauwelijks sprake van flexibele leerwegen.

Om meer werkenden en werkzoekenden in staat te stellen zich om of bij te scholen zijn een flexibeler en toegankelijker onderwijsaanbod en een structureel actievere inzet op zowel mogelijkheden tot om- en bijscholing als een actievere inzet op begeleiding van werk naar werk nodig.

### *Onzekerheid over kosten en baten LLO doorbreken*

Er is een disbalans tussen de baten en kosten van LLO. Werkzoekenden en werkenden weten niet of LLO tot een (betere of andere) baan zal leiden. De vaardigheden waarover werkenden beschikken dienen beter inzichtelijk te worden gemaakt, alsook de mogelijkheden die zij daarmee hebben op andere functies of een andere baan. Werkgevers weten niet of de door hen gefaciliteerde LLO-

mogelijkheden hun bedrijf ten goede komen. Anderzijds zijn er kosten en inspanningen aan verbonden, vooral voor werknemers of werkzoekenden. De huidige financiële regelingen bieden onvoldoende soelaas. De STAP-regeling, die voorziet in een individueel leer- en ontwikkelbudget voor werkenden, biedt mogelijk uitkomst, al is het budget gelimiteerd. Dat roept de vraag op of deze regeling voldoende in scholingsbehoeften zal kunnen voorzien.

De overheid kan een belangrijke rol spelen door de informatievoorziening over scholingsmogelijkheden te verbeteren, met bijzonder aandacht voor kwetsbare groepen, en door een afdoende individueel leer- en ontwikkelbudget te realiseren.

#### *Het perspectief op LLO verbreden: van arbeidsmarkt naar kwaliteit van leven*

LLO is nu primair gericht op inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Werk is echter slechts één aspect van het leven. Daarnaast (in de vrije tijd, in vrijwilligerswerk, in de rol als burger) en daarna (op hogere leeftijd) zijn ook andere vormen van toegang tot het maatschappelijk verkeer van belang. Verschillen in ontwikkeling resulteren naast en na het arbeidzame leven tot verschillen in gezondheid, in eigen regie, in zelfredzaamheid ('doenvermogen') en in tal van vormen van maatschappelijke participatie die doorwerken in de kwaliteit van leven.

Regulier onderwijs dient al meer doelen dan alleen kennisoverdracht: naast kwalificeren ook socialiseren en persoonsvorming (UNESCO: weten, doen, zijn en samenleven). Vanuit de perspectieven van maatschappelijke participatie, brede welvaart en kwaliteit van leven is het de vraag of LLO niet te veel gericht is op alleen beroepskwalificaties. En of LLO niet, net als regulier onderwijs, ook gericht zou moeten zijn op sociale cohesie (burgerschapsvorming, het tegengaan van filterbubbels, tweedeling en vereenzaming en het bevorderen van maatschappelijke participatie en mediawijsheid) en persoonsvorming (identiteitsvorming, cultuurparticipatie en bestrijden van (digitale) laaggeletterdheid).

Het verdient aanbeveling om te overwegen het perspectief op LLO te verbreden ten dienste van de kwaliteit van leven in bredere zin. Dit vergt een reflectie op de ingezette instrumenten en instellingen ten behoeve van een leven lang ontwikkelen na het initiële onderwijs.

#### *Afbreukrisico van verdere meritocratisering*

Er bestaat een risico van overschatting van het leervermogen bij een deel van de bevolking. Een verdere meritocratisering van de samenleving kan tot gevolg hebben dat degenen die zich niet (verder) kunnen ontwikkelen op (nog) grotere maatschappelijke achterstand komen te staan, een achterstand die bovendien steeds sterker als eigen 'falen' te boek komt te staan. Dit afbreukrisico, door Sandel (2020) als 'de tirannie van de verdienste' aangemerkt, is te ondervangen met maatschappelijke herwaardering van praktische kennis en met het tegengaan van als onrechtvaardig ervaren maatschappelijke verschillen op basis van verdiensten.

Het verdient aanbeveling om bij LLO-beleid mee te nemen dat niet alleen prestatie maar ook socialisatie onderdeel van persoonlijke ontwikkeling tot volwaardige participatie is, en, om daarnaast een dialoog op gang te brengen over de sociale norm van prestatie en verdienste.

## Literatuur

Bovens, Mark, Paul Dekker en Will Tiemeijer (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Herweijer, Lex, Ralf Maslowski en Jesper Rözer (2021). Ongelijke kansen in het onderwijs. In: Lonke van Noije, Debbie Verbeek-Oudijk en Jos de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021: Analyse van vijf urgente*

- maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* (p. 20-81). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/15*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Maslowski, Ralf (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Maslowski, Ralf en Jan Dirk Vlasblom (2018). Leidt scholing tot ander werk of ander werk tot deelname aan scholing? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2018, jg. 34, nr. 3, p. 355-369.
- Portegijs, W. (2020). Neemt een leven lang leren onder werkenden toe? In: E. Josten (red.), *Arbeidsmarkt in kaart; Wel- en niet-werkenden – editie 2*. Geraadpleegd 28 februari 2021 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-2/neemt-een-leven-lang-leren-onder-werkenden-toe/#:~:text=Een%20leven%20lang%20leren%20is,dit%20oechter%20nog%20niet%20geleid.>
- Roeters, Anne, Alice de Boer, Wil Portegijs, Ralf Maslowski en Jurriaan Omlo (2021, te verschijnen). *De werkende duizendpoot: Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, Anne en Freek Bucx (2018). *Kijk op kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rözer, Jesper J. en Herman G. van de Werfhorst (2017). *Inequalities in educational opportunities by socioeconomic and migration background: A comparative assessment across European societies* (ISOTIS report D1.2). Amsterdam: ISOTIS.
- Sandel, Michael (2020). *De tirannie van de verdienste. Over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zumbuehl, M. en R. Dillingh (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind* (CPB Notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.

## Colofon

**Sociaal en Cultureel Planbureau**  
Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag  
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

## Auteurs

Ralf Maslowski en Andries van den Broek  
Den Haag, april 2021