

Screening regelgeving levenslang leren

Hefbomen en knelpunten voor levenslang leren in de regelgeving

Ella Desmedt & Lise Nackaerts, m.m.v. Jasper Stuer & Karolien Maerten (Deloitte Legal), Dirk Van Damme

Managementsamenvatting

De centrale vraag in deze onderzoeksopdracht is: *Welke knelpunten, drempels, tegenstellingen, hiaten en hefbomen met betrekking tot levenslang leren kunnen op basis van een inventarisatie van de regelgeving worden geïdentificeerd?*

Er werd een gefaseerde onderzoeksaanpak gehanteerd:

- ▶ Normatief kader voor de afbakening van de inventarisatie en analyse van de geïnventariseerde regelgeving.

Op basis van desk studie werd een referentiekader ontwikkeld. Dit kader geeft richting aan de afbakening van te screenen regelgeving, via thema's, met een focus op mogelijke drempels. Daarnaast is het de basis voor de kritische analyse van de regelgeving. Op basis van visieteksten zijn 5 principes geformuleerd waaraan de ideale situatie zou moeten voldoen om vooruitgang te boeken op het vlak van LLL: erkenning van leren, toegankelijkheid, innovatie, leercultuur, en samenwerking.

- ▶ Inventaris ingestoken vanuit drempels, op basis van analyse databanken en inzichten uit onderzoek en praktijk.

Databanken zijn vervolgens systematisch doorzocht met de thema's en drempels als zoekterm. Indien uit beleidsaanbevelingen van eerdere onderzoeksrapporten en interviews met de betrokken beleidsdomeinen en sociale partners bijkomende regelgeving naar voor kwam, is de inventaris aangevuld.

De inventaris bevat uiteindelijk 125 lijnen regelgevende bepalingen, uit 77 unieke regelgevende teksten, over 13 verschillende thema's. Deze lijst mag echter niet gezien worden als exhaustieve inventaris van *alle* regelgeving over LLL. De focus ligt immers op mogelijk problematische bepalingen.

- ▶ Analyse via toepassing normatief kader en consultatie werkveld.

Elke regelgevende bepaling in de inventaris is getoetst aan de principes van het normatief kader. Dat eerst in een 1^e ronde 'top down', vanuit het expertenoordeel van het onderzoeksteam, en vervolgens in een 2^e ronde 'bottom up', via online screensessies met de beleidsdomeinen en sociale partners.

Op deze manier is een onderbouwde (niet louter juridische) analyse gemaakt van knelpunten, drempels, tegenstellingen, hiaten en hefbomen. Op basis van een dwarsanalyse van de aldus verzamelde informatie, zijn over de verschillende thema's heen conclusies geformuleerd per niveau waarop de initiatieven van het actieplan LLL gericht zijn (namelijk individu, organisatie, samenleving).



- ▶ Aanbevelingen formuleren over welke regels kunnen verdwijnen, herzien kunnen worden, of welke nieuwe regelgeving eventueel nodig is.

Het doel om deze aanbevelingen te formuleren blijkt echter om meerdere redenen geen evidente opgave.

- Ten eerste: elke regel heeft een bepaalde rationale of bestaansreden, waardoor die regel niet zomaar herzien of geschrapt kan worden. Eerder dan de samenleving te sturen, vertaalt wetgeving een bepaalde maatschappelijke consensus over hoe leren, leven en werken gebruikelijk georganiseerd worden in regels. Voor sommige regelgeving is die maatschappelijke consensus moeizaam tot stand gekomen: bv. voor de Vlaamse Kwalificatiestructuur, waarbij de lange procedure voor de erkenning van een beroepskwalificatie kan beschouwd worden als een drempel voor LLL, is er weinig draagvlak om opnieuw te beginnen sleutelen aan de regelgeving. Men kijkt eerder naar een optimalisatie van de implementatie ervan. Voor andere regelgeving is consensus vinden de uitdaging: bv. inzake de rechtspositie van het personeel van de CVO's, die hetzelfde is als in het leerplichtonderwijs en drempels opwerpt in de organisatie van een flexibel aanbod LLL, staan de onderwijsverstrekkers tegenover de onderwijsvakbonden.
- Een tweede reden waarom aanbevelingen formuleren niet evident is, is dat (quasi) alle besproken regels met drempels, ook hefbomen in zich dragen. De conclusies worden anders naargelang het principe dat centraal wordt gezet. Er zitten bovendien trade-offs in de principes. De meest opvallende is erkenning en toegankelijkheid van leren enerzijds, versus innovatie en samenwerking anderzijds. Regelgeving die erkenning en financiering (en zo toegankelijkheid) van leren garandeert, gaat doorgaans gepaard met zware procedures die vernieuwing en samenwerking bemoeilijken (bv. in het volwassenenonderwijs). En vice versa: een flexibel en vrij aanbod (bv. van de Syntra's), wordt doorgaans niet of minder publiek gefinancierd en niet (automatisch) erkend. In dit onderzoek krijgen alle principes een gelijk gewicht, maar om duidelijke keuzes te kunnen maken, moet een prioritering worden aangebracht: welke principes vindt men belangrijk, voor wie en waarom?
- Een derde reden is de vaststelling dat veel drempels in de regelgeving (bv. selectieve toelatingscriteria, financiering via gesloten enveloppe, ...) voortvloeien uit keuzes inzake financiering. Regels worden gemaakt om de beperkte budgetten gericht te besteden, in relatie tot bepaalde politieke prioriteiten.

Om al deze redenen is uitspraken doen over het herzien of ontwikkelen van regelgeving geen zaak die objectief of neutraal kan gebeuren, maar een politieke kwestie, vanuit bepaalde maatschappelijke overtuigingen.

Tot slot blijkt dat de administraties goed de vinger aan de pols houden en voortdurend werken aan verbeteringen van de regelgeving: voor mogelijke aanpassingen of nieuwe bepalingen die evident en eerder (budget)neutraal zijn, en waarvoor een breed draagvlak lijkt te bestaan, blijken al heel wat aanpassingen in voorbereiding of reeds doorgevoerd.

Uiteindelijk leidt de screening tot vier algemene aanbevelingen:

- ▶ Ontwikkel een visie op financiering van levenslang leren én levensbreed leren, zowel formeel, non-formeel en informeel, over de verschillende beleidsdomeinen heen, vanuit een heldere visie op een complementair aanbod vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit gezien het hoger geschetste belang van keuzes inzake financiering, maar ook omdat blijkt dat heel wat van de vastgestelde drempels in de regelgeving en bijhorende frustraties bij aanbieders over het 'ongelijk speelveld', voortvloeien uit het feit dat men zich gedeeltelijk op dezelfde doelstellingen en doelgroepen kan richten, vanuit onderscheiden financieringsmechanismen en bijbehorende regels inzake erkenning en programmatie. Een dergelijke visie kan ook samenwerking bevorderen: zo



hoeven aanbieders niet te concurreren met ongelijke middelen, maar kunnen ze een complementair aanbod ontwikkelen met elk een specifieke eigenheid.

- ▶ Zorg voor een geïntegreerde, overkoepelde governance van het publieke landschap van LLL, waarin tegenstellingen, allerlei ongewenste effecten van regelgeving, of ongezonde vormen van concurrentie kunnen aan bod komen. Ook het Partnerschap LLL zou een rol kunnen spelen in deze governance.
- ▶ Zet onderzoek naar regelgeving en leercultuur op de agenda. Een analytisch uitgangspunt in dit onderzoek was dat wettelijke verplichtingen (verplichte opleiding voor individuen, of verplichte investering in opleiding voor organisaties) op gespannen voet staan met motivatie en leercultuur. Dit ingegeven vanuit de literatuur over motivatie, die aangeeft dat autonome motivatie meer leidt tot grondiger en volgehouden leren, betere prestaties, en hoger welbevinden dan vormen van gecontroleerde motivatie, en dat extrinsieke motivatie intrinsieke motivatie zelfs in de weg kan staan. Echter, dit zijn inzichten uit de psychologie, geen inzichten op niveau van de samenleving. Het zou interessant zijn om de beschikbare kennis over de mogelijke invloed van regelgeving op leercultuur multidisciplinair (bestuurskunde, psychologie, organisatiekunde, ...) samen te brengen en eventueel bijkomend onderzoek te doen.
- ▶ Bij het denken over eventuele nieuwe regelgeving, dient de vraag gesteld te worden of nieuwe regelgeving de beste oplossing is. Een ander beleidsinstrument kan eventueel meer gepast zijn, bv. betere communicatie omdat het probleem niet altijd bij de regelgeving ligt, maar soms ook bij de interpretatie ervan, ontwikkelen van concrete instrumenten, ... Ook in deze afweging spelen maatschappelijke overtuigingen: bv. werkgeversorganisaties zijn eerder voorstander van zo weinig mogelijk regelgeving, vakbonden wensen bepaalde rechten of verplichtingen wel vastgelegd te zien in recht. Vanuit het rapport 'De toekomst van regelgeving' (Deloitte) kunnen een aantal algemene principes naar voor worden geschoven: o.a. zuinigheid van regelgeving, praktische werkbare oplossing voorop, adaptieve regelgeving, regulatory sandboxes (i.e. omgeving voor experimentenregelgeving), collaboratieve regelgeving, ...
- ▶ Neem een screening van de regelgeving op in elke beleidsevaluatie. Een neutrale 'screening' van de regelgeving bleek in dit onderzoek onmogelijk: de analyses landden onvermijdelijk op uitspraken over beleid. Anderzijds wordt in beleidsevaluaties niet steeds naar de regelgeving gekeken. Door systematisch de evaluatievraag 'In welke mate creëert regelgeving drempels dan wel hefboomen voor de effectiviteit/efficiëntie/... van beleidsmaatregel X?' in evaluaties op te nemen, kan structureel, op basis van representatieve informatie, en met beter inzicht in de beleidscontext de toets worden gedaan of eventuele verbetering van de regelgeving mogelijk is.

