

Het nieuwe beleidsmodel heeft dus verschillende implicaties voor de bekostiging en daarmee ook voor de toegankelijkheid van opleidingen. Er zijn derhalve overgangsmatregelen nodig, bijvoorbeeld tot 2010, om de omslag naar een nieuwe vraaggestuurde systematiek te vergemakkelijken.

In de *derde* plaats meent de raad dat normen moeten worden ontwikkeld die aangeven op grond waarvan van de algemene lijn kan worden afgeweken. Zo zou bijvoorbeeld bij onderbreking van de studie het recht op bekostigd onderwijs binnen één jaar kunnen herleven, terwijl bij onderbreking van de studie voor meer dan één jaar het recht op bekostigd onderwijs apart wordt benoemd. Gedacht kan worden aan het benoemen van een periode waarin leerrechten kunnen worden meegenomen (i.c. het recht om later een eerder aangevangen opleiding af te maken) die binnen een bepaalde tijd moeten worden verzilverd, eventueel gelimiteerd en afhankelijk van leeftijd en inkomen. Daarbij speelt ook een rol dat ongewenste bijeffecten moeten worden voorkomen.

De eventuele modaliteiten zijn hier bij wijze van voorbeeld genoemd. De raad stelt voor aanvullend advies uit te brengen over de implicaties en modaliteiten van de nieuwe systematiek op een moment dat daartoe in het kabinet concrete voorstellen zijn gedaan.

5. Samenvatting en beantwoording adviesvragen

In dit laatste hoofdstuk vat de raad zijn visie samen op de noodzakelijke beleidsinzet om te komen tot een structurele inpassing van een leven lang leren in de samenleving op de middellange tot lange termijn. Het advies draagt vooral een strategisch karakter. Hierna gaat de raad achtereenvolgens in op de gewenste beleidsinzet (paragraaf 5.1), de knelpunten in de huidige praktijk (paragraaf 5.2), de hoofdlijnen van een nieuw beleidsmodel (paragraaf 5.3) en tot slot de beantwoording van de adviesvragen (paragraaf 5.4).

5.1 Beleidsinzet

Het is hoog tijd voor een forse intensivering van de beleidsinspanningen om een leven lang leren fundamenteel te verankeren in de Nederlandse samenleving. Nederland is hard op weg zich te ontwikkelen naar een maatschappij waarin de beschikbaarheid en ontwikkeling van kennis een grote rol spelen bij het realiseren van duurzame economische groei. Een structureel hogere groei van de arbeidsproductiviteit en een verhoging van de arbeidsdeelname zijn onmisbaar, zeker tegen de achtergrond van de vergrijzing en ontgroening van de samenleving¹. Blijvende aandacht voor onderwijs en scholing zal een krachtige bijdrage moeten leveren aan de realisering van de doelstellingen die het Nederlandse kabinet zich heeft gesteld in het kader van de Lissabon-strategie. In Europees verband is de afspraak gemaakt om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Nederland heeft de ambitie om tot de koplopers binnen Europa te behoren, ook op het gebied van een leven lang leren. Investeringen in een leven lang leren kunnen daaraan bijdragen door (1) het upgraden van de beroepsbevolking om beter aan de eisen van de kenniseconomie en de verwachte structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kunnen voldoen, (2) het onderhouden van menselijk kapitaal met het oog op het tegengaan van veroudering van kwalificaties en (3) reïntegratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.

De raad onderschrijft de ambities van het kabinet met betrekking tot de Lissabon-strategie. In de context van het realiseren van deze ambities acht de

1 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit.

raad het noodzakelijk dat een groter gewicht wordt toegekend aan het nemen van verantwoordelijkheid door de individuele werknemer ten aanzien van de eigen loopbaan. Dit laat onverlet de blijvende verantwoordelijkheid van de andere betrokken partijen voor het scheppen van goede randvoorwaarden.

5.2 Knelpunten

De Lissabon-doelen zijn nog lang niet gerealiseerd. In internationaal perspectief presteert Nederland vooralsnog niet meer dan gemiddeld als het om positieve scholing gaat. Uit de analyse die in dit advies is gemaakt, treden tal van knelpunten aan het licht die erop wijzen dat de beleidsinspanning voor een leven lang leren onvoldoende is, te weinig effect heeft en te veel in goede voornemens blijft steken. De raad constateert knelpunten in de deelname, in het beleidsinstrumentarium, in de samenhang en kwaliteit van het aanbod en in de sturing, verantwoordelijkheidsverdeling en bekostiging.

Deelname

Met het oog op de gewenste *upgrading* van de beroepsbevolking ziet de raad een groot knelpunt in de omvangrijke groep van ruim twee miljoen personen zonder startkwalificatie (dat wil zeggen een opleidingsniveau dat lager is dan mbo-2). Zorgwekkend is dat juist laagopgeleiden vaak minder geneigd zijn tot het volgen van scholing en dat zij daartoe vaak ook minder worden gestimuleerd door hun werkgever of door de uitvoeringsinstelling. Voor de *upgrading* van de beroepsbevolking moet de aandacht echter niet alleen op de onderkant van de arbeidsmarkt worden gericht. Mede onder invloed van structurele demografische ontwikkelingen blijven tekorten aan hoger opgeleiden in het algemeen en voor specifieke beroepsgroepen in het bijzonder bestaan. De raad maakt zich grote zorgen over de huidige omvang van de personeelstekorten in de onderwijssector, waarvoor dringend naar oplossingen moet worden gezocht.

Wat het *onderhouden van menselijk kapitaal* betreft ziet de raad als knelpunt dat de deelname aan scholingsactiviteiten met name achterblijft bij bepaalde risicogroepen, zoals ouderen en laagopgeleiden (waaronder veel allochtonen). Werkgevers nemen veel initiatief als het gaat om het stimuleren van scholing gericht op het functioneren in de huidige functie. Scholing gericht op het toekomstige functioneren is echter in veel gevallen minder nadrukkelijk in beeld. Scholing, zonnodig voor andere bedrijven en sectoren, kan wenselijk zijn bijvoorbeeld voor werknemers die hun baan dreigen te verliezen. Ook op dit punt zal het individu zich meer bewust moeten worden van zijn eigen verantwoordelijkheid voor zijn inzetbaarheid nu en in de toekomst. De raad onderschrijft de conclusie van het kabinet dat onzekerheden over het rendement zowel bij de werkgever als bij de werknemer hieraan in be-

langrijke mate debet zijn. Terzijde merkt de raad op dat meer aandacht nodig is voor de mogelijkheden om rendement van scholing te meten. Op basis van beschikbare onderzoeken is het moeilijk eenduidige uitspraken te doen over rendementen.

Ook bij scholing ten behoeve van *reïntegratie op de arbeidsmarkt* doen zich specifieke knelpunten voor, die voor verschillende groepen zoals herintreders, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, nieuwkomers, vluchtelingen en uitkeringsgerechtigden ten dele ook weer anders zijn. De raad dringt erop aan nauwlettend te blijven volgen of en in hoeverre door de invoering van SUWI bestaande knelpunten rond de terughoudende inzet van het scholingsinstrument voor werkzoekenden worden weggenomen. In een breder perspectief komt de raad in zijn advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006* tot een integrale systematiek waarin een belangrijke plaats is ingeruimd voor scholing, mede in de vorm van duale trajecten.

Beleidsinstrumentarium

De beleidsmatige aandacht voor een leven lang leren is verdeeld over tal van actoren en tal van terreinen, waardoor een onoverzichtelijke situatie is ontstaan en de samenhang tussen verschillende initiatieven te wensen over laat. De raad beveelt aan te komen tot een *strategische beleidsagenda* voor een leven lang leren om de samenhang in het beleidsinstrumentarium te vergroten, de effectiviteit te bevorderen, de voortgang beter te bewaken en de meerwaarde te vergroten, bijvoorbeeld door de opbrengsten in kaart te brengen en toegankelijk te maken. Het opstellen van een strategische beleidsagenda moet nadrukkelijk in samenspraak met alle betrokkenen gebeuren, zodat recht wordt gedaan aan de veelzijdigheid van het onderwerp en de betrokkenheid van vele actoren die ieder ook eigen verantwoordelijkheden dragen. Volgens de raad kan daarbij een voorbeeld worden genomen aan de wijze waarop verschillende ministeries, sociale partners en onderwijsinstellingen hebben samengewerkt in de Stuurgroep Impuls Beroepsopleiding en Scholing.

Met betrekking tot het *fiscale instrument* constateert de raad dat voor het individu te weinig prikkels aanwezig zijn om hem te stimuleren tot het nemen van meer verantwoordelijkheid voor zijn eigen employability. De fiscale prikkels voor werkgevers hebben een tamelijk goed bereik en dienen dan ook onverkort te blijven bestaan. Naar de mening van de raad kan de effectiviteit van het fiscale instrumentarium vooral worden vergroot door prikkels ook meer op het individu te richten (zie de beantwoording van adviesvraag 3).

Verder hecht de raad veel belang aan de rol van de *centrale werkgevers- en werknemersorganisaties* in de Stichting van de Arbeid die in de afgelopen jaren belangrijke aanbevelingen hebben gedaan gericht op een modernisering van

het scholingsinstrumentarium. Zij maken zich sterk voor nieuwe instrumenten die aansluiten bij de grotere verantwoordelijkheid van werknemers zoals het persoonlijk- of bedrijfs(tak)ontwikkelingsplan, waarbij een persoonlijke ontwikkelingsrekening een instrument kan zijn. Deze initiatieven verdienen nadere uitwerking en beproeving. Daarom roept de raad werkgevers en werknemers op voortvarend uitvoering te geven aan de desbetreffende aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid.

Ook de *niet-werkenden* ontvangen volgens de raad te weinig prikkels om hen te stimuleren tot het volgen van om- of bijscholing om zich te kwalificeren voor (ander) werk. Op kleine schaal vinden nieuwe beleidsinitiatieven plaats voor diverse subgroepen zoals allochtonen of vluchtelingen. Daar zou naar de mening van de raad veel meer aandacht naar uit moeten gaan, waarbij met name voor vluchtelingen met verblijfsvergunning uitvoeringsbeleid gericht kan zijn op EVC als start naar een maatwerktraject gericht op reïntegratie zo dicht mogelijk bij het competentieniveau van het individu.

De vele *flankerende maatregelen* vat de raad op als een duidelijk signaal dat de betrokken beleidsactoren (zoals ministeries, sociale partners, onderwijsinstellingen, uitvoeringsinstanties, gemeenten) zijn doordrongen van het nut en de noodzaak van het in praktijk brengen van een leven lang leren. Er lijkt een goed draagvlak te bestaan voor het verder stimuleren van een leven lang leren 'van onderop'. Om de samenhang tussen de vele maatregelen te bevorderen, de effectiviteit ervan te vergroten en de betrokkenheid van de vele beleidsactoren te coördineren en te stimuleren dringt de raad aan op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk gedragen strategische beleidsagenda.

De raad ziet tot slot in de vele beleidsinitiatieven die zich nog in een *experimentele fase* bevinden zowel kansen als risico's. Aan de ene kant bieden experimenten interessante mogelijkheden om de effectiviteit van instrumenten te vergroten en ongewenste effecten zoveel mogelijk te elimineren. Aan de andere kant bestaat het gevaar dat initiatieven vroegtijdig van tafel verdwijnen of in de politieke besluitvorming vastlopen, zoals nu met de persoonlijke ontwikkelingsrekening dreigt te gebeuren. De raad beveelt daarom aan de diverse nieuwe beleidsinitiatieven voortvarend uit te werken en ook in de toekomst volop ruimte te scheppen voor nieuwe experimenten die een leven lang leren in de praktijk gestalte kunnen geven.

Samenhang en kwaliteit van het aanbod

De raad constateert duidelijke knelpunten in het gebrek aan transparantie en samenhang van het scholingsaanbod. De sterk gefragmenteerde aanbodstructuur kan aan samenhang en kwaliteit winnen indien de door de overheid bekostigde instellingen een in omvang sterkere partij worden op de scholingsmarkt. Op basis van beschikbare onderzoeken is het moeilijk om

eenduidige conclusies te trekken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige aanbodstructuur. Op termijn kan volgens de raad de transparantie worden verbeterd door een meer marktgerichte inrichting van de postinitieële scholingsmarkt. Daarnaast zal EVC met grote spoed operationeel moeten worden gemaakt, waarbij een brede invulling dient te worden gegeven aan de inhoud en aan de procedure voor EVC (zie ook de beantwoording van de achtste adviesvraag).

Sturing, verantwoordelijkheidsverdeling en bekostiging

Voor de ontwikkeling van een open scholingsmarkt is het van belang dat de vraagsturing wordt versterkt en dat private en publieke aanbieders van postinitieel onderwijs een gelijk speelveld betreden. Daartoe is het onder meer noodzakelijk een duidelijke afgrenzing aan te brengen tussen initieel en postinitieel onderwijs. De raad meent dat het initiële onderwijs (via welke aaneengesloten leerweg dan ook) loopt van het basisonderwijs tot en met het behalen van het doctoraalexamen aan een universiteit (mastersdiploma) en dat de postinitieële fase in dit traject begint indien de leerling of de deelnemer het initiële onderwijs traject verlaat en tot de arbeidsmarkt toetreedt.

5.3 Naar een nieuw beleidsmodel

In het voorgaande heeft de raad bewust een bredere insteek gekozen dan de op instrumenten gerichte vraagstelling in de adviesaanvraag, om zodoende het belang van een leven lang leren beter voor het voetlicht te brengen. Door de probleemverkenning langs meerdere invalshoeken te laten lopen, heeft de raad zich diepgaand georiënteerd op de uiteenlopende aspecten van een leven lang leren. De raad komt aldus tot de aanduiding van belangrijke uitdagingen voor de toekomst en verbindt daaraan beleidskeuzen die worden uitgewerkt in een nieuw beleidsmodel. Zo dient het individu veel meer dan nu het geval is aangrijpingspunt voor beleid te worden door hem te stimuleren en te prikkelen meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen inzetbaarheid. Daarbij hoort een aanbodstructuur die veel meer marktgericht wordt vormgegeven. Vraagsturing zal er aan bijdragen dat de scholingsmarkt beter functioneert en dat het individu meer wordt geprikkeld tot een actievere houding. Vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs kan alleen worden gerealiseerd als duidelijk is wat onder postinitieel onderwijs wordt verstaan. De raad komt daarom met een nieuwe cesuur tussen initieel en postinitieel onderwijs. Dit voorstel houdt in dat de cesuur daar ligt waar de onderwijsdeelnemer het initiële traject verlaat en tot de arbeidsmarkt toetreedt. Nader bepaald zal moeten worden wanneer dat laatste daadwerkelijk het geval is. De raad meent bovendien dat het kabinet onverkort verantwoordelijk blijft voor (de bekostiging van) het initieel onderwijs en dat een open scholingsmarkt ontstaat waarin ook publieke instellingen

marktconform opereren. De open scholingsmarkt komt vooral door vraagsturing verder tot ontwikkeling.

Op een open scholingsmarkt moet iedereen die een aaneengesloten traject in het initieel onderwijs verlaat en de arbeidsmarkt betreedt in beginsel zelf zijn weg vinden. De overheid draagt bij met positieve prikkels. De werkgever zorgt voor een goed personeelsbeleid met aandacht voor persoonlijke ontwikkelingsplannen en loopbaanbegeleiding, waarbij kleine bedrijven ondersteuning krijgen van employabilityadviseurs.

Verder zal de overheid zich op grond van ten minste drie motieven met de ontwikkeling van de postinitiële markt bezig moeten houden:

- zo lang iemand nog geen startkwalificatie op het niveau van mbo-2 heeft, houdt hij of zij het (leer)recht om gebruik te maken van door de overheid bekostigd onderwijs. Dit opleidingsniveau is minimaal noodzakelijk voor duurzame inpassing op de arbeidsmarkt;
- de overheid is als werkgever een belangrijke vrager op de scholingsmarkt;
- de overheid kan uit een oogpunt van algemeen belang ingrijpen indien gewenste ontwikkelingen uitblijven, bijvoorbeeld vanwege marktfalen.

Hiermee zijn in het kort de kernelementen van het nieuwe beleidsmodel dat de raad voorstaat aangegeven. De raad vraagt het kabinet zich over dit model uit te spreken en stelt zich voor aanvullend advies uit te brengen over de implicaties en modaliteiten van de nieuwe systematiek (waaronder overgangsen uitzonderingsbepalingen) op een moment dat daartoe in het kabinet concrete voorstellen zijn gedaan.

Naar de mening van de raad verdient een leven lang leren aanzienlijk meer beleidsmatige aandacht en concretisering dan in de afgelopen kabinetsperiode. Het is de hoogste tijd voor het ontwerpen én uitvoeren van een beleidsagenda van de toekomst. Dit advies levert daarvoor bouwstenen.

5.4 Beantwoording adviesvragen

De adviesaanvraag bevat twee clusters van vragen. Het eerste vragencluster is vooral gericht op prikkels ter stimulering van een leven lang leren. Het tweede vragencluster gaat vooral over nieuwe beleidsinstrumenten. De adviesvragen worden hierna achtereenvolgens behandeld.

Prikkels

Volgens de adviesaanvraag moeten actoren worden voorzien van voldoende mogelijkheden en prikkels en adequate financiële arrangementen om te komen tot een effectieve strategie voor een leven lang leren. Daaraan verbindt het kabinet een viertal vragen waarop de raad hier in zal gaan.

1. Waar liggen concrete aangrijpingspunten voor positieve (institutionele) prikkels voor investeringen in een leven lang leren?

De raad heeft in het voorgaande aangegeven dat het individu meer dan nu het geval is aangrijpingspunt moet zijn voor beleid en daarmee voor positieve prikkels, vanuit de overtuiging dat daarmee meer recht wordt gedaan aan de toegenomen verantwoordelijkheid van het individu voor zijn eigen inzetbaarheid. In het postinitiële onderwijs dient volgens de raad sprake te zijn van een open markt waarin vraagsturing wordt versterkt door, uitgaande van kostendeckende tarieven, de financiering meer via het individu te laten verlopen. Het individu wordt gestimuleerd zijn verantwoordelijkheid te nemen door hem of haar (in het kader van een persoonlijk ontwikkelingsplan) financieel te faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld met een persoonlijke ontwikkelingsrekening. De vormgeving, inhoud en toepassingsmogelijkheden van een persoonlijke ontwikkelingsrekening worden bepaald door de arbeidsverhoudingen. In algemene zin kan hierover worden opgemerkt dat aan deze persoonlijke ontwikkelingsrekening werknemer en/of werkgever kunnen bijdragen, met fiscale facilitering door de overheid. Voor het individu gaat het om een scholingsimpuls waarover hij of zij zelf beschikt en die additioneel is aan bestaande mogelijkheden.

2. Onder welke randvoorwaarden kunnen die positieve prikkels effectief zijn?

Om de gewenste vraaggestuurde financiering te kunnen realiseren is een duidelijke afbakening nodig tussen initieel en postinitieel onderwijs. Het initieel onderwijs is van groot belang voor een leven lang leren omdat daar in belangrijke mate de basis wordt gelegd voor het vermogen tot en het plezier in leren in het verdere leven. De raad ziet het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig initieel onderwijs als een essentiële schakel die aan mensen een meervoudig perspectief biedt op persoonlijke ontplooiing, op een duurzame positie op de arbeidsmarkt, op maatschappelijke betrokkenheid en op te maken keuzen in de individuele levensloop. Maatschappelijk gezien is het realiseren van hoogwaardig initieel onderwijs een van de belangrijkste uitdagingen in het licht van toekomstige ontwikkelingen en het uitbouwen van de kenniseconomie. Vanwege de grote maatschappelijke belangen die hiermee zijn gemoeid benadrukt de raad de verantwoordelijkheid van de overheid voor het tot stand brengen en in stand houden van kwalitatief hoogwaardig initieel onderwijs. De raad benadrukt dat structurele aandacht nodig is voor de personeelsproblematiek, de modernisering van de onderwijsorganisaties, de aanpak van achterblijvers en uitvallers en de afstemming tussen vraag en aanbod van onderwijs. Mede met het oog daarop komt de raad in dit advies tot een voorstel voor een afbakening van verantwoordelijkheden tussen initieel en postinitieel onderwijs door de cesuur tussen initieel en postinitieel onderwijs daar te leggen waar de onderwijsdeelnemer het initiële onderwijs verlaat en tot de arbeidsmarkt toetreedt.

3. Hoe verhouden bovenstaande bevindingen (dat wil zeggen de antwoorden op de vorige vragen) zich tot bestaand beleid en instrumenten?

Binnen het huidige *fiscale beleidsinstrumentarium* ter stimulering van een leven lang leren bij werkenden zijn de prikkels in hoofdzaak gericht op de werkgever. Veel scholing vindt dan ook plaats op initiatief van werkgevers. Dit beleid lijkt zijn vruchten af te werpen in die zin dat de deelname aan functiegerichte scholing is gestegen. De hierop gerichte inspanningen moeten volgens de raad zeker in stand blijven. Toch wijst onderzoek ook op de soms beperkte reikwijdte van het scholingsinstrument. Zo worden bepaalde risicogroepen als ouderen en lager opgeleiden niet voldoende bereikt. De raad meent dat moet worden nagegaan of en hoe bestaande prikkels voor werkgevers doelmatiger kunnen worden ingezet.

De raad heeft geconstateerd dat veel werknemers het nut van scholing desgevraagd onderschrijven. In de praktijk moeten zij echter vaak nog de slag maken dat zij meer dan voorheen zelf verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor hun eigen inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Daarom acht de raad het van belang het individu meer als aangrijpingspunt voor beleid te nemen.

4. In hoeverre moet bij de ontwikkeling van nieuw beleid rekening gehouden worden met bestaande instituties die afschrijvingen op menselijk kapitaal lijken uit te lokken? Zij kunnen namelijk de effectiviteit van beleidsinstrumenten die bedoeld zijn ter bevordering van een leven lang leren, negatief beïnvloeden.

Het kabinet illustreert deze vraag met het volgende citaat: “We hebben onze pensioenrechten en eventuele spaarcenten toch al klaarliggen voor een gezonde oude dag. We worden ontmoedigd na ons vijftigste nog te investeren in menselijk kapitaal²”.

De raad onderschrijft de noodzaak van blijvende investeringen in menselijk kapitaal in relatie tot het functioneren op de arbeidsmarkt, juist bij het stijgen van de leeftijd. De raad herinnert daarbij aan de bevinding dat de effectiviteit van het leren van ouderen sterk toeneemt als regelmatig leren al op middelbare en jongere leeftijd in de praktijk is gebracht³. Bij diverse gelegenheden heeft de raad bovendien het standpunt uitgedragen dat regelingen die de arbeidsdeelname van ouderen ontmoedigen, zoals regelingen voor vervroegde uittreding, zoveel mogelijk moeten worden omgebogen zodat een beloning ontstaat op voortgezette arbeidsparticipatie.

Inmiddels is voor ruim 70 procent van de werknemers die onder een CAO vallen een prepensioenregeling in de plaats gekomen van een vutregeling. In zijn advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006* geeft de raad aan te verwachten dat de arbeidsdeelname van ouderen verder zal stijgen door twee autonome trends, namelijk het stijgende scholingsniveau en veranderingen in het ar-

2 P. Winsemius, L. van Driel, F. Leijnse en K. Vuursteen, *Naar een nieuwe maatschap*, op.cit., pp. 85-90.

3 J. G. L. Thijssen, *Leren, leeftijd en loopbaanperspectief: opleidingsdeelname door oudere personeelsleden als component van Human Resource Development*, Deventer 1996.

beidsmarktgedrag van vrouwen⁴. Tot slot kan een meer evenwichtige verdeling van werk over de levensloop via een levensloopbewust beleid op termijn een belangrijke impuls betekenen voor de arbeidsparticipatie van ouderen. Over een levensloopbewustbeleid bereidt de raad een afzonderlijk advies voor.

Nieuwe beleidsinstrumenten

Het tweede cluster vragen in de adviesaanvraag gaat over nieuw beleid. Het kabinet wijst erop dat door vele betrokken partijen gewerkt wordt aan nieuwe instrumenten ter stimulering van een leven lang leren. Trefwoorden daarbij zijn vraaggestuurde financiering en het bevorderen van intrinsieke motivatie, eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van het individu. Voorbeelden zijn het persoonlijk ontwikkelingsplan, de experimenten met individuele leerrekeningen en in het verlengde daarvan persoonlijke ontwikkelingsrekeningen. Voor scholing van kwetsbare groepen stelt het kabinet in 2002 extra middelen beschikbaar “die een krachtige impuls moeten vormen voor de ook door sociale partners gewenste versnelling in het investeren in een bredere inzetbaarheid van werknemers”⁵. De volgende vier vragen gaan over deze onderwerpen.

5. Welke bijdrage kunnen de nieuwe initiatieven leveren aan een verdere implementatie van een leven lang leren in het algemeen en aan het stimuleren van functie- en sectoroverstijgende scholing in het bijzonder (toegevoegde waarde)?

De raad hecht veel belang aan de ontwikkeling van nieuwe initiatieven zoals het persoonlijk ontwikkelingsplan, de experimenten met de individuele leerrekening en de persoonlijke ontwikkelingsrekening. Deze nieuwe beleidsinstrumenten bieden mogelijkheden om de gewenste vraaggestuurde financiering via het individu handen en voeten te geven. De raad verwacht dat dit een positieve invloed heeft op de bereidheid van het individu tot het volgen van scholing in het algemeen en functie- en sectoroverstijgende scholing in het bijzonder, of om deel te nemen aan employability verwante activiteiten zoals ICT. De raad juicht het toe dat de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid de omslag hebben gemaakt naar een scholings- en employabilitybeleid dat meer dan voorheen is gericht op het stimuleren van de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van het individu om zelf vorm te geven aan de eigen inzetbaarheid. Het gaat nadrukkelijk niet alleen om het scheppen van financiële faciliteiten. De inbedding in het personeelsbeleid en de koppeling aan een persoonlijk opleidingsplan

4 Mocht die positieve ontwikkeling in de arbeidsparticipatie van ouderen zich niet voortzetten, dan meent de raad dat in de volgende kabinetsperiode verdergaande opties in beeld komen. In dat geval kan worden overwogen de financiële prikkels om langer door te werken nog verder te versterken. Zie: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit., par. 3.3.3.

5 Ministerie van Economische Zaken, *Adviesaanvraag Leven lang leren voor en door potentieel werkenden*, p. 4.

zijn onmisbare randvoorwaarden voor de inzet van instrumenten als de individuele leerrekening of de persoonlijke ontwikkelingsrekening. In de ogen van de raad verdienen de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid terzake een veel bredere navolging dan tot op heden het geval is. De overheid kan daaraan bijdragen door zo spoedig mogelijk uitvoering te geven aan de principeafpraak tussen kabinet en Stichting van de Arbeid in het najaarsoverleg van 2001 om met ingang van 1 januari 2003 te komen tot invoering van een fiscale faciliteit voor de persoonlijke ontwikkelingsrekening. Dan kunnen afspraken worden gemaakt voor het daadwerkelijk beschikbaar stellen van budget voor het invullen van een persoonlijke ontwikkelingsrekening.

In dat verband is ook van belang dat de nieuwe beleidsinitiatieven, zoals een persoonlijke ontwikkelingsrekening, nog in een experimentele fase verkeren. Daarom kan nog geen finaal oordeel worden gegeven over de uiteindelijke effectiviteit van deze instrumenten. De raad beveelt aan de nieuwe initiatieven voortdurend te monitoren, deze te voorzien van concrete doelstellingen en de samenhang met andere beleidsinstrumenten en tussen de nieuwe instrumenten onderling niet uit het oog te verliezen. Ook in de toekomst acht de raad het van belang volop ruimte te scheppen voor experimenten die een leven lang leren in praktijk kunnen brengen.

6. In hoeverre sluiten deze nieuwe initiatieven aan of hebben invloed op bestaand beleid met betrekking tot een leven lang leren?

Naar de mening van de raad zijn de nieuwe initiatieven vooral aanvullend op bestaand beleid voor een leven lang leren. Zo komen een persoonlijke ontwikkelingsrekening, of andere vormen van facilitering van scholing nadrukkelijk niet in de plaats van andere faciliteiten ten behoeve van scholing. Werknemer en/of werkgever dragen bij aan een persoonlijke ontwikkelingsrekening en de overheid levert haar bijdrage door zorg te dragen voor de fiscale facilitering ervan.

Een consequentie van invoering van een persoonlijke ontwikkelingsrekening is ook dat het scholingsbegrip moet worden geharmoniseerd, zodat in verschillende regelingen wordt uitgegaan van hetzelfde scholingsbegrip (in termen van de Stichting van de Arbeid 'employabilityondersteunende maatregelen'). Daarnaast zal het scholingsbegrip moeten worden verbreed, zodat concrete ondersteunende activiteiten zoals loopbaanadvies, assessment en EVC eronder vallen en voor fiscale facilitering in aanmerking komen. Definiëring van het scholingsbegrip is tevens nodig om de kwaliteit van scholing te bewaken. De raad bepleit een zodanige invulling van de randvoorwaarden dat recht wordt gedaan aan de primaire opgave van de persoonlijke ontwikkelingsrekening om de intrinsieke leermotivatie van het individu te vergroten en de persoonlijke ontwikkeling te ondersteunen.

Ook bij invoering van een leerrecht of een persoonlijke ontwikkelingsrekening blijft de werkgever primair verantwoordelijk voor functiegerichte scholing.

7. *In hoeverre zullen er selectieve prikkels in nieuwe instrumenten geïntroduceerd moeten worden voor specifieke doelgroepen, zoals ouderen, mensen die tijdelijk niet actief zijn, deeltijdwerkenden en laagopgeleiden (zonder startkwalificatie)?*

Op basis van de probleemverkenning acht de raad specifieke maatregelen voor risicogroepen noodzakelijk. In de huidige situatie is daarin overigens ook voorzien, hoewel die maatregelen niet altijd het gewenste effect hebben. De raad verwacht dat de invoering van vraaggestuurde financiering die meer via het individu verloopt ook voor risicogroepen stimulerend zal zijn. Daarbij past de kanttekening dat voor risicogroepen extra aandacht nodig is in de sfeer van begeleiding en loopbaanadvies. Dat is echter niet genoeg.

Wil het kabinet serieus werk maken van de ambities voortvloeiend uit de Lisabon-strategie, dan zal met grote spoed een offensieve aanpak moeten worden gestart gericht op ruim twee miljoen mensen zonder *startkwalificatie*. De omvang van deze groep baart de raad grote zorgen omdat dit een bedreiging vormt voor duurzame inpassing op de arbeidsmarkt. De raad benadrukt om die reden dat sprake moet zijn van een volledige overheidsverantwoordelijkheid. Op korte termijn zal inzicht moeten ontstaan over de samenstelling van deze groep en moet een plan van aanpak worden ontwikkeld met een realistische doelstelling over het aantal te scholen werkenden en niet-werkenden. Daarbij zullen prioriteiten moeten worden aangegeven, ten gunste van de zwakste categorieën. In verband hiermee moet worden nagegaan in hoeverre degenen zonder startkwalificatie in de praktijk (kunnen) functioneren op mbo-2 niveau. EVC speelt daarin een belangrijke rol voor het bepalen van de nodige aanvullende scholing om het startkwalificatieniveau te halen. Ook zal de overheid zich daarbij moeten verzekeren van de medewerking van ROC's die daar, gelet op de bekostigingssystematiek, nog moeite mee hebben.

In het overleg met sociale partners moet worden nagegaan welke bijdrage zij aan het realiseren van de doelstelling kunnen leveren. Hierbij kan de loondervingscomponent voor te scholen werkenden een punt van aandacht zijn. De raad dringt voorts aan op het verhogen van de effectiviteit van het beleid gericht op het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters (niet dweilen met de kraan open). Bij voortijdig vertrek zonder startkwalificatie kan het leertekort zichtbaar worden gemaakt door de schoolverlaters een goed omschreven op de persoon afgestemd leerrecht mee te geven.

Waar het de introductie van een leerrecht of een persoonlijke ontwikkelingsrekening betreft, meent de raad dat deze in beginsel ook voor *niet-werkenden* geschikt moeten worden gemaakt. Tot nu toe zijn binnen de Stichting van de Arbeid de inspanningen vooral gericht op het aangeven van de uitgangspun-

ten voor een fiscale faciliteit voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening. Deze uitgangspunten hebben betrekking op werknemers en met ontslag bedreigde werknemers. Ook voor werkzoekenden wil de Stichting, eventueel via een afzonderlijk traject, tot afspraken komen. De raad steunt dit voorstellen.

8. Zijn er andere instrumenten die een leven lang leren voor en door (potentiële) werkenden effectief kunnen stimuleren?

De raad wijst erop dat effectieve stimulering van een leven lang leren staat of valt met een hoogwaardig initieel onderwijs, waarin aandacht voor leercompetenties een integraal en vanzelfsprekend onderdeel vormt. Op die basis kan in het postinitieële leertraject worden voortgeborduurd.

De raad dringt erop aan dat EVC-technieken nu snel operationeel moeten worden gemaakt. De assessment van EVC vormt als het ware het cement in de opbouw van het individuele competentieprofiel waarop voortgezette scholing zich kan baseren. In de huidige gefragmenteerde markt kunnen de kwalificatiestructuur en de toepassing van EVC-technieken voor meer samenhang en transparantie zorgen. Dat is ook van belang voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt. EVC mag niet te smal worden opgevat. EVC is meer dan een start of toelatingsexamen voor een opleiding. EVC kan breed zijn en assessment – afspraken over begeleiding en tijdspad – kan in de procedure zijn begrepen. EVC moet onafhankelijk zijn en zich niet beperken tot het aanbod van een specifieke school of sector. EVC is ook een belangrijk middel om doelgroepen (zoals langdurig werklozen, herintreders, vluchtelingen, ouderen, gehandicapten, laaggeschoolden et cetera) kansrijk bij het proces van een leven lang leren te betrekken.

Voor maatwerktrajecten vanuit EVC zijn vormen van hoofdelijk versnelde scholing noodzakelijk. Deze bekende methodiek vindt vanwege de hogere kosten hoegenaamd geen ingang bij de ROC's. Uitgaande van de noodzaak van maatwerk en het feit dat ook de kosten van loonderving dienen mee te wegen, is het belangrijk om hiervan meer gebruik te maken omdat de hogere opleidingskosten veelal opwegen tegen de kortere duur van het maatwerktraject.

Onder de noemer van flankerend beleid zijn in hoofdstuk 3 nog andere interessante initiatieven aan de orde gekomen. Op deze plaats noemt de raad de experimenten met de aanstelling van employabilityadviseurs in het MKB. Juist voor de kleine bedrijven is het in de praktijk moeilijk om vorm te geven aan een geïntegreerd scholings- en personeelsbeleid doordat tijd en middelen daarvoor ontbreken. De aanstelling van employabilityadviseurs vervullen in dezen een belangrijke functie. Daarom pleit de raad ervoor dat de overheid deze voorziening voor de kleine bedrijven via de branches ondersteunt,

voorzover dit past binnen de verantwoordelijkheid van de overheid voor het behalen van het startkwalificatieniveau.

Ook voor werkzoekenden lopen verschillende experimentele beleidsinitiatieven, bijvoorbeeld voor allochtonen, vluchtelingen en herintredende vrouwen.

De raad beveelt aan te komen tot een meer gecoördineerde aanpak vanuit een duidelijk strategisch beleidskader. Beleid voor een leven lang leren moet daarin nadrukkelijk tot stand worden gebracht door alle betrokken partijen tezamen, met respect voor ieders verantwoordelijkheid. Op verschillende gebieden zijn daarvan goede voorbeelden gegeven in dit advies, zoals de activiteiten van de Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing.

Den Haag, 21 juni 2002

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris