

Aan  
Voorzitter van de Sociaal Economische  
Raad  
dr. H.H.F. Wijffels  
Postbus 90405  
2509 LK DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
16 JAN 2004		I/II/PPO/4000878	kabinetsreactie

Onderwerp  
Kabinetsreactie SER-advies Het Nieuwe Leren

Geachte heer Wijffels,

Bij deze bied ik u, mede namens de Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de kabinetsreactie aan op het SER-advies "Het nieuwe leren: Advies over een leven lang leren in de keuniseconomie". Dit advies is aangevraagd door de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voor u ligt de tweede kabinetsreactie op het SER-advies. De eerste kabinetsreactie is op 20 februari 2003 aan de Tweede Kamer gestuurd. In maart 2003 had de Tweede Kamer onder het demissionaire kabinet Balkenende I gevraagd om "een nieuwe kabinetsreactie onder een nieuw kabinet". De kabinetsreactie kan in het verlengde van de beleidsagenda LLL gelezen worden, die door de Minister van OCW in april 2002 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

De adviesaanvraag aan de SER richtte zich op het inventariseren van de mogelijkheden van het stimuleren van een Leven Lang Leren (LLL) bij het (potentieel) werkzame deel van de beroepsbevolking. Het startpunt was dat het individu meer verantwoordelijkheid moest kunnen nemen voor zijn of haar scholing. Met het advies werd beoogd een bouwsteen te kunnen leveren voor de aanscherping en uitvoering van beleid rond een LLL tijdens de huidige kabinetsperiode.

Bij deze wil ik u bedanken voor het advies. Met het SER-advies "Het nieuwe leren" voelt het kabinet zich gesteund in het voornemen om bij het realiseren van de Lissabondoelen krachtiger in te zetten op het verder vormgeven en uitvoeren van een effectieve strategie voor een leven lang leren.

Bezoekadres  
Bezuidenhoutseweg 20

Doorkiesnummer  
6659

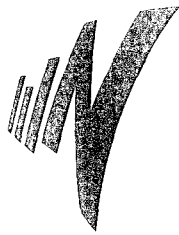
Telefax  
070-3796656

Hoofdkantoor  
Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20101  
2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11  
Telefax (070) 347 40 81  
Email ezpost@minez.nl  
Website www.minez.nl

Behandeld door  
S.C.M.I.Johannisse

*Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden*



Nederland ontwikkelt zich tot een maatschappij waarin de beschikbaarheid en ontwikkeling van kennis een grote rol spelen bij het realiseren van duurzame economische groei. Een strategie voor een leven lang leren kan bijdragen aan een structurele hogere groei van de arbeidsproductiviteit door het investeren in een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking.

In de reactie op het SER-advies richt het kabinet zich op de volgende uitdagingen:

1. Het bevorderen van de deelname aan een LLL;
2. Het streven naar een meer marktgericht aanbod van de bekostigde onderwijsinstellingen;
3. Het bekijken van een nieuw beleidsmodel rondom sturing, verantwoordelijkheid en bekostiging.

Binnen het LLL-beleid bestaat een complementaire verantwoordelijkheid tussen individu, sociale partners, onderwijskoepels en de overheid. Dit beleid kan alleen succesvol zijn indien deze partijen in onderlinge afstemming de kansen benutten en belemmeringen aanpakken. Om de samenhang tussen de beleidsinspanningen te bevorderen, de effectiviteit te vergroten en de activiteiten van verschillende partijen te coördineren en te stimuleren stelt het kabinet voor om een platform LLL op te richten. Het platform zal onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW vallen.

LLL-beleid loopt als een rode draad door vele beleidsterreinen. Het kabinet zal een aantal onderwerpen die centraal staan in het SER-advies in het platform agenderen. Deze onderwerpen staan in relatie tot de Koers BVE II en het HOOP 2004, het actieplan bèta-techniek, het Plan van aanpak Jeugdwerkloosheid en de activiteiten genoemd in de "Voortgangsrapportage RMC 2002". Deze onderwerpen zijn:

- Bezien van de effectiviteit van het huidige scholingsinstrumentarium, mede in relatie tot in hoeverre de instrumenten meer op het individu gericht moeten worden;
- Onderzoeken van de mogelijkheden en de voorwaarden van een meer responsieve rol van de bekostigde onderwijsinstellingen op de markt van onderwijs en scholing voor werkenden en werklozen;
- Afspraken met platformleden over de implementatie en ontwikkeling van de EVC-systematiek om het gebruik hiervan op de werkvloer en binnen onderwijsinstellingen verder te versterken;
- Plan van aanpak voor duale trajecten;
- Vergroting van de transparantie van het scholingsaanbod, zodat o.a. het individu meer zicht krijgt op de prijs-kwaliteitverhouding;
- Uitwerking van het actieplan bèta-techniek voor LLL;
- Vermindering van het aantal mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt;
- Advies van de SER over een nieuwe cesuur tussen initieel en post-initieel onderwijs.

Hoogachtend,

mr. L.J. Brinkhorst  
Minister van Economische Zaken

# **Kabinetsreactie over het advies van de Sociaal Economische Raad:**

**“Het nieuwe leren: advies op een leven  
lang leren in de kenniseconomie”**

november 2003

## Inleiding

Tijdens de Europese Raad in Lissabon is de ambitie uitgesproken dat de EU in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld is. Nederland wil in dit streven tot de top drie van de EU behoren. Een structureel hogere groei van de arbeidsproductiviteit en verhoging van de arbeidsparticipatie zijn noodzakelijk om deze ambitie te realiseren. Het kabinet zet zich daarom in voor een sterke economie, gericht op het herstellen van de concurrentiekracht en het toenemen van het innovatief vermogen.<sup>1</sup> De beschikbaarheid, kwaliteit en inzetbaarheid van het menselijk kapitaal nemen bij het realiseren van deze doelstelling een belangrijke plaats in. Door technologische ontwikkelingen worden de eisen aan de (potentiële) beroepsbevolking steeds hoger en bestaat er een voortdurende veranderende vraag naar arbeid. Dit vereist een hoge mate van flexibiliteit van werkgevers en werknemers. Een strategie voor Leven Lang Leren (LLL) kan aan de vraag tegemoetkomen door de voorwaarden te scheppen voor het realiseren van een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking. Via onderwijs en scholing, via leren op de werkplek of daarbuiten, kunnen mensen in de werkzame levensfase kennis en ervaring opdoen en bestaande competenties onderhouden die van belang zijn voor de ontwikkeling van de kenniseconomie. De deelname aan een LLL is van belang voor alle opleidingsniveau's, variërend van scholing ten behoeve van het verkrijgen van een startkwalificatie tot het onderhouden van kennis door hoger opgeleiden. Het bevorderen van de deelname aan LLL is dan ook één van de pijlers van de Lissabon-agenda.<sup>2</sup>

Het stimuleren van de deelname aan een LLL is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid, sociale partners en onderwijskoepels. Wat betreft de overheid raakt LLL het beleid van verschillende departementen. Zo speelt het een rol in het onderwijsbeleid, omdat daar het fundament wordt gelegd voor een LLL en hier de verantwoordelijkheid voor het bestel ligt. Goed beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en hoger onderwijs zijn cruciaal voor de ontwikkeling van de kenniseconomie en maatschappelijke participatie. Dit betekent dat het onderwijs responsief moet zijn en innovatiegericht. Het bve- en hoger onderwijs zijn deze richting al ingeslagen, maar er moeten nog verbeteringen worden aangebracht om de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw aan te kunnen. Aangezien het SER-advies 'Het nieuwe leren' hier niet verder op in gaat, zullen deze verbeteringen en ambities in het onderwijs in de voorliggende kabinetsreactie slechts op relevante onderdelen worden beschreven.<sup>3</sup> LLL speelt een rol in het innovatiebeleid, waarbij het van belang is om de doelmatigheid van een leven lang leren te bevorderen door het

---

<sup>1</sup> "In actie voor Innovatie", Ministerie van Economische Zaken, oktober 2003.

<sup>2</sup> Het percentage van de bevolking in de leeftijd 25-64 dat deelneemt aan enige vorm van onderwijs of scholing bedraagt in Nederland 15.6% (2000). Gemeten naar deze ruime indicator bekleedt Nederland binnen de EU de vijfde plaats. Om de deelname te meten zullen Nederlandse streefwaarden worden geformuleerd, onder meer op basis van Europese streefwaarden.

<sup>3</sup> Deze ontwikkelingen zullen in Koers BVE II en HOOP 2004 verder worden uitgewerkt.

realiseren van een responsieve en transparante scholingsmarkt waarbij het versneld implementeren van nieuwe kennis in opleidingen essentieel is. Tevens speelt LLL hier een rol waar het gaat om de beschikbaarheid en inzetbaarheid van kenniswerkers. LLL is ook essentieel in het arbeidsmarktbeleid, onder meer op het terrein van reïntegratie en flexibele inzet van werknemers.

Om uitwerking te geven aan de Lissabon doelstelling heeft het kabinet Kok II, naast de lopende activiteiten, twee parallelle initiatieven genomen. Ten eerste de totstandbrenging van een interdepartementale beleidsagenda LLL waarin het LLL beleid voor de komende jaren op hoofdlijnen uiteen werd gezet (april 2002). Ten tweede hebben de ministeries van EZ, SZW en OCenW de SER verzocht een advies uit te brengen over prikkels om deelname aan een LLL te stimuleren voor het (potentieel) werkzame deel van de beroepsbevolking en de daarbij behorende randvoorwaarden. Het kabinet spreekt zijn dank en waardering uit voor het advies van de raad en geeft hieronder zijn reactie<sup>4</sup>.

#### **Hoofdpijn SER advies ‘Het nieuwe leren’**

De raad volgt de definitie van de Europese Commissie van een LLL, vanuit het perspectief van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.<sup>5</sup> Daarbij signaleert de raad twee kernelementen: de ontwikkeling naar een kenniseconomie en de grotere pluriformiteit van de (arbeids-) levensloop. Volgens de raad is het tijd voor intensivering van de beleidsinspanningen om LLL fundamenteel te verankeren in de samenleving. LLL is een belangrijk middel om de kwaliteit van de beroepsbevolking op het noodzakelijke peil te brengen en te houden en de productiviteit van wetenschap en technologie te verhogen. De grondslag van het advies is dat het individu meer verantwoordelijkheid moet (kunnen) nemen voor de eigen scholing, waardoor de deelname aan LLL zal toenemen. De overheid dient hiertoe de juiste prikkels te geven. Deze prikkels kunnen worden gegeven door de financiering meer via het individu te laten verlopen en door in te zetten op een open en transparante markt voor onderwijs en scholing van (potentieel) werkenden (via o.a. een level playing field).<sup>6</sup> Het kabinet staat voor de volgende uitdagingen, die hieronder worden toegelicht:

1. Het bevorderen van de deelname aan een LLL
2. Het realiseren van een meer marktgericht aanbod
3. Het veranderen van de huidige wijze van sturing, verantwoordelijkheidsverdeling en bekostiging

---

<sup>4</sup> Dit is de reactie van het kabinet Balkenende II. De kabinetsreactie Balkenende I (maart 2003) vervalt hiermee op verzoek van de Tweede Kamer vanwege de demissionaire status van dat kabinet op het moment van uitbrengen van die reactie.

<sup>5</sup> ‘alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven worden ontplooid om kennis en vaardigheden en competenties van uit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verwerven en te verbeteren’.

<sup>6</sup> Waar in het vervolg over scholing wordt gesproken, wordt scholing (cursussen) én onderwijs voor (potentieel) werkenden bedoeld, tenzij anders aangegeven.

## **1. Het bevorderen van de deelname aan een LLL:**

### **SER: Het individu centraal**

De raad is van mening dat het individu een meer proactieve houding in moet nemen ten aanzien van de eigen scholing en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het individu moet dan wel voldoende zeggenschap hebben over de te volgen scholing en de mogelijkheid hebben werk en scholing te combineren. Ook moet het individu zicht kunnen hebben op de eigen loopbaan. De overheid zou voor het individu, die daarvoor niet bij de eigen werkgever terecht kan, een infrastructuur moeten faciliteren. Om het individu extra te motiveren zou de overheid financiële ondersteuning moeten bieden voor het volgen van scholing via de Persoonlijke Ontwikkelingsrekening (POR). De raad vraagt het kabinet een fiscale faciliteit voor de POR, in eerste instantie alleen voor werkenden, te introduceren.

### **Kabinet: Het individu centraal**

Het kabinet is het eens met de raad dat, om de deelname te bevorderen, een meer proactieve houding van het individu nodig is bij de invulling van diens leerloopbaan, in combinatie met een versterking van diens positie. Om dit te realiseren zal er goede afstemming en samenwerking noodzakelijk zijn tussen overheid, sociale partners en onderwijskoepels. Het kabinet zal hiervoor een platform LLL oprichten. In dit samenwerkingsverband zal worden bezien in hoeverre het bestaande scholingsinstrumentarium meer op het individu kan worden gericht. Hierbij zullen de resultaten van de Scholingsimpuls worden benut, die zich richt op innovatieve opscholingstrajecten binnen sectoren en waarmee wordt beoogd het individu meer te motiveren tot scholingsdeelname. Daarnaast kan de door dit kabinet te introduceren levensloopregeling worden benut voor de flexibilisering van werken en leren. Uitgangspunt bij de levensloopregeling is dat werknemers in staat worden gesteld het werken te combineren met andere activiteiten zoals mogelijk scholing. Het Kabinet acht het niet opportuun om naast een levensloopregeling de POR in het leven te roepen. De experimenten met de Individuele Leerrekening (ILR) zullen worden geëvalueerd. De concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven wordt mede bepaald door de mate van geschooldheid en betrokkenheid van het personeel. Het kabinet deelt dan ook de mening van de raad dat loopbaanbegeleiding een belangrijk onderdeel is van een LLL-strategie. Hierbij moet worden opgemerkt dat werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk zijn voor strategisch HRM-beleid en loopbaanbegeleiding. Om dit te stimuleren heeft het kabinet tot en met 2008 middelen beschikbaar gesteld voor Investors in People (IiP).

Wat betreft de mogelijkheden voor het individu wijst het kabinet op de bestaande markt voor loopbaanbegeleiding en advies, waar een ieder gebruik van kan maken. De rol van de overheid ligt met name op het terrein van voorlichting daar waar een tekort aan informatie is. Zo verzorgt het Kenniscentrum EVC samen met het Empowerment center

EVC de ontwikkeling en verspreiding van kennis over EVC.<sup>7</sup> Verder verstrekt het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) informatie en advies over onder meer studie- en beroepskeuze en opleidingen. Werkzoekenden kunnen in aanmerking komen voor uitgebreidere vormen van loopbaandienstverlening via de uitkeringsinstantie en gemeente. Het kabinet zal onderzoeken welke tekorten er in de informatievoorziening er thans nog zijn.

**SER: Verminderen aantal mensen zonder startkwalificatie en upgraden beroepsbevolking gezien de schaarste aan kenniswerkers.**

Het hebben van een startkwalificatie is de basis voor de deelname aan een LLL. De raad is van mening dat het kabinet een plan van aanpak moet opstellen om het aantal mensen zonder startkwalificatie (1,7 miljoen) drastisch te verminderen.<sup>8</sup> Daarbij moet een realistische doelstelling worden vastgesteld wat betreft het aantal te scholen (niet-) werkenden zonder startkwalificatie. Gezien de omvang van de groep moeten prioriteiten worden gesteld ten gunste van de zwakste categorieën. Er dient te worden vastgesteld in hoeverre degenen zonder startkwalificatie in de praktijk (kunnen) functioneren op MBO-2 niveau.

De raad adviseert het kabinet om met name via de preventie van voortijdig schoolverlaten in het VMBO en MBO en via duale trajecten met een mogelijke inzet van EVC, een startkwalificatieniveau voor grote groepen van de beroepsbevolking te realiseren.

De raad signaleert verder dat door structurele ontwikkelingen als de vergrijzing van de samenleving en het toenemende kennisniveau dat is vereist, er structurele tekorten aan hoger opgeleiden en specifieke doelgroepen zoals technici dreigen te ontstaan. Upgrading van de beroepsbevolking is van belang om beter aan de eisen van de kenniseconomie en de verwachte structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te voldoen.

**Kabinet: Verminderen aantal mensen zonder startkwalificatie en upgraden beroepsbevolking gezien schaarste aan kenniswerkers**

Het kabinet onderkent het probleem van mensen zonder startkwalificatie. Het kabinet heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) gevraagd om, aanvullend op het kabinetsbeleid, streefcijfers op te stellen voor scholing tot startkwalificatie per categorie werkenden en voor scholing van werklozen zonder startkwalificatie. In lijn met het advies van de RWI maakt het kabinet een onderscheid in volwassen werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie enerzijds en jongeren anderzijds. Kijkend naar

---

<sup>7</sup> EVC maakt competenties zichtbaar die buiten de schoolse leeromgeving zijn opgedaan. Dit moet resulteren in waardering en waar mogelijk een formele erkenning. Waar nodig kunnen via versnelde scholing de nog benodigde kennis en vaardigheden voor erkenning worden aangevuld. Bovendien maakt EVC mensen beter inzetbaar op de arbeidsmarkt, bevordert het maatwerk bij scholingstrajecten, wat resulteert in lagere loon- en productiviteitsdervingskosten en het inzicht in de eigen vermogens. EVC biedt niet alleen kansen voor de werkende, maar ook voor kwetsbare groepen.

<sup>8</sup> CBS (EBB) voor 2002. Beroepsbevolking van 25-64 jaar: 1698000 mensen hebben geen startkwalificatie, oftewel 26%. Het overgrote deel is werkzaam (1613000).

volwassen werkenden en werkzoekenden is het streven, gegeven de Europese ambities op dit punt, dat in 2010 80% van de beroepsbevolking van 25-64 jaar een startkwalificatie heeft. Daarvoor worden een fiscale faciliteit en ESF-middelen ingezet, met behulp waarvan werkgevers de benodigde scholingstrajecten tot startkwalificatieniveau van werkenden en werkzoekenden mede kunnen financieren.

Op 30 juni 2003 hebben de minister van SZW en de bewindslieden van OCenW het plan van aanpak jeugdwerkloosheid aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin zijn maatregelen aangekondigd om jeugdwerkloosheid tegen te gaan en te bevorderen dat meer jongeren een startkwalificatie behalen. Door de betrokken departementen wordt een groot aantal acties ondernomen. Deze betreffen o.a. afspraken over nieuwe (leer)werkplekken, versterking van EVC, verkenning van de mogelijkheden om mbo 1 opleidingen aan te bieden in het VMBO, verlenging van de “dispensatieregeling vavo”, het toegankelijker maken van ESF, het verbeteren van de registratie, samenwerking in de regio, versterking van de regiefunctie van de gemeenten en de intensivering van begeleiding van “risicoleerlingen”. Aanvullend stelt het kabinet zich ten doel door integrale aanpak van voortijdig schoolverlaten het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 met 30% (Lissabon-doelstelling) terug te brengen. Deze aanpak bestaat uit preventie van uitval en de teruggeleiding naar onderwijs/ leren, werk, of een combinatie van beiden, van jongeren die net of al enige tijd de school hebben verlaten. Het uitgangspunt daarbij is dat het niet belangrijk is waar en wanneer men leert (plaats- en tijdonafhankelijk). Dit vergt een omslag in het denken over voortijdig schoolverlaten. Het kabinet denkt niet langer in termen van voortijdig schoolverlaters of uitvallers, maar in termen van jongeren die – via onderwijs en arbeid – worden begeleid bij het halen van een startkwalificatie.

Belangrijke onderdelen van het beleid zijn de aanpak van de meervoudige problematiek rondom jongeren in het kader van het Grote Steden beleid en de RMC-aanpak (Regionale Meld- en Coördinatie functie voortijdig schoolverlaten). De inwerkingtreding van de RMC-wet in 2002 en nadere regelgeving verplicht scholen voortijdige schoolverlaters te melden bij de RMC-contactgemeente. Hierdoor ontstaat een goed beeld van deze groep en kan het beleid daarop afgestemd worden. Tevens lopen er tal van experimenten en pilots op het terrein van voortijdig schoolverlaten, die als blijkt uit evaluatie dat zij in hun opzet geslaagd zijn, landelijk ingevoerd zullen worden. In de onlangs aan de Kamer gezonden “Voortgangsrapportage RMC 2002” worden prioriteiten geformuleerd voor het onderwijsbeleid ten aanzien van het bereiken van de Lissabondoelstelling. Het kabinet beschouwt daarbij de startkwalificatie als een minimumniveau voor succesvol opereren op de arbeidsmarkt, maar stelt ook dat een VMBO-diploma en/of een MBO 1-kwalificatie als een prima opstapkwalificatie kan fungeren voor de arbeidsloopbaan. De prioriteiten zullen de komende periode vooral liggen op versterking van samenwerking in de regio, meer ruimte voor maatwerk in de regio, het beter in beeld brengen van de loopbaan van jongeren zonder startkwalificatie en goede begeleiding en meer eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet wil de (vergroting van) effectiviteit van het huidige scholingsinstrumentarium bezien, niet alleen voor bovengenoemde doelgroep maar ook een stap verder in de leerloopbaan ten behoeve van het oplossen van de schaarste aan hoger opgeleiden. Te denken valt aan een samenstel van het meten van eerder verworven competenties, het opstellen van persoonlijke opleidingsplannen, verkorte en flexibele maatwerktrajecten voor opscholing en leeromgevingen passend bij de leerstijlen van de deelnemers. Opgemerkt dient te worden dat opscholing van werkenden met een opleidingsniveau boven startkwalificatieniveau allereerst een verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers. De onderwijsinstellingen dragen hier verantwoordelijkheid waar het gaat om het realiseren van een meer marktgericht aanbod. In de paragraaf over het te weinig marktgericht zijn van de bekostigde instellingen, wordt hierop ingegaan. In het deltaplan bèta-techniek formuleert het kabinet een probleemanalyse op het punt van de tekorten aan kenniswerkers (waaronder bèta's en technici) en stelt het een actieprogramma van deze tekorten voor in het bijzonder toegespitst op bèta's en technici. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de stimulering van onderwijs en scholing door werkenden als instrument om te komen tot meer en hoger opgeleide beta's en technici.

### **SER: Reïntegratie**

Scholing is belangrijk voor de duurzame plaatsing van mensen op de arbeidsmarkt. Eén van de voorwaarden om terugval in de werkloosheid te voorkomen is een voldoende opleidingsniveau. De raad constateert echter een terughoudende inzet van scholing bij reïntegratie. Daarbij zoekt de raad de oorzaak in het gescheiden regime van scholing voor werkenden en niet werkenden, waardoor afstemmingsproblemen ontstaan.

Het scholingsinstrument zal, al dan niet in de vorm van duale trajecten, vaker ingezet moeten worden bij reïntegratie. In duale trajecten wordt het individu de mogelijkheid geboden alsnog een (start)kwalificatie te behalen. Daarnaast wordt voldaan aan de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten, wordt een snellere reïntegratie mogelijk en wordt de duur van de uitkeringsafhankelijkheid verminderd. Kortom een win-win situatie.

Aangezien alle betrokken partijen baat hebben bij duale trajecten zullen zij ook alle een deel van de kosten moeten dragen. De raad is van mening dat de overheid het productieverlies aan de werkgever gedeeltelijk moet vergoeden door het verstrekken van een loonkostensubsidie. Werkgevers zouden op hun beurt de werknemer tegemoet moeten komen om een deel van het gederfde loon te compenseren. De kosten van de scholing zelf komen voor rekening van gemeente of uitkeringsinstantie. Inzet van ESF middelen ligt eveneens voor de hand.

Gezien de gedeelde belangen bij de inzet van duale trajecten meent de raad dat het noodzakelijk is dat de overheid sociale partners in dit vraagstuk betreft.

### **Kabinet: Reïntegratie**

Het kabinet onderstreept het belang van het slechten van schotten tussen scholing van werkzoekenden en werkenden, in het bijzonder waar het gaat om mensen zonder startkwalificatie. Het is aan de opdrachtgever en financier van het reïntegratietraject, de werkgever en de voormalig werkloze zelf om goede afspraken te maken in een situatie waarin een individu op de arbeidsmarkt geplaatst is zonder dat minimaal een startkwalificatie is behaald. Het kabinet voorziet hierin onder andere via de in 2002 ingevoerde fiscale faciliteit die de werkgever een tegemoetkoming biedt in de indirecte kosten van scholing van voormalig werkloze werknemers van 23 jaar en ouder tot startkwalificatieniveau. Gelet op de oplopende jeugdwerkloosheid wordt de regeling uitgebreid naar jongeren onder de 23 jaar.

Het kabinet erkent het belang van de inzet van duale trajecten met name voor diegenen voor wie scholing een voorwaarde vormt voor duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt. Het instrument kan daarbij van bijzondere betekenis zijn voor etnische minderheden (waaronder inburgeraars en hoger opgeleide vluchtelingen), voortijdige schoolverlaters en herintredende vrouwen. In vele gemeenten en organisaties wordt ervaring opgedaan met duale trajecten. Ook in het kader van het plan van aanpak Jeugdwerkloosheid worden op dit punt extra acties ondernomen. Sociale partners spelen bij de totstandkoming van duale trajecten een cruciale rol. Niet alleen wat de kwantiteit, maar ook wat de kwaliteit van de leerwerkplekken betreft. Bedrijven kunnen sterk bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de beroepsbevolking door de werkomgeving ook nadrukkelijk als leeromgeving in te zetten. In de praktijk blijkt de totstandkoming van goede duale trajecten echter geen vanzelfsprekendheid te zijn. Om de bestaande knelpunten en succesfactoren in kaart te brengen is in de eerste helft van 2003 een onderzoek uitgevoerd en een expertmeeting belegd. De uitkomsten hiervan zullen door de SER en de RWI betrokken worden bij het door hen in het najaar van 2003 uit te brengen advies gericht op duale trajecten 'taalverwerving & arbeid(-stoeleiding)'. Ten aanzien van de financiering van duale trajecten geldt dat deze op verschillende manieren door de overheid wordt ondersteund. Zo zijn er geldstromen voor inburgering, educatie en reïntegratie waarvan gemeenten op basis van wet- en regelgeving gebruik kunnen maken. Voor werkgevers die meewerken aan een duaal traject bestaat een fiscale faciliteit om de (loon)kosten gedeeltelijk te financieren. Tevens kan gebruik worden gemaakt van ESF-gelden. Gebleken is wel dat de veelheid aan in te zetten middelen met elk een eigen financierings- en verantwoordingssystematiek in de praktijk een aanzienlijk knelpunt vormt. De wijze waarop dit knelpunt kan worden aangepakt, mogelijk door stroomlijnen van wet- en regelgeving en verantwoording van diverse budgetten, zal nader worden uitgewerkt in het beleidsplan, dat begin 2004 zal verschijnen en tot doel heeft duale trajecten uit te laten groeien tot een volwassen arbeidsmarktinstrument. Het in het najaar van 2003 uit te brengen advies van de SER en de RWI, en de uitkomsten van het onderzoek en de expertmeeting worden hierbij betrokken.

## **2. Meer marktgericht aanbod**

### **SER: Bekostigde onderwijsinstellingen zijn te weinig marktgericht**

De raad stelt dat de vraag naar scholing steeds groter en gedifferentieerder zal worden. De vraag moet goed gearticuleerd worden en het aanbod moet voldoende prikkels krijgen om doelmatig en innovatief op de vraag in te kunnen spelen. Samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven is hier van belang. De raad wijst in het kader van de kenniseconomie mede op het toenemende belang van versnelde aansluiting tussen vraag en aanbod van nieuwe kennis. Scholingsinstellingen zullen een flexibeler scholingsaanbod moeten ontwikkelen, met aandacht voor maatwerk. Bekostigde instellingen zijn hierop niet goed voorbereid, omdat zij de cultuuromslag naar een marktgerichte instelling grotendeels nog moeten maken. Vraagsturing kan daaraan een bijdrage leveren.

De raad hecht belang aan de deelname van de bekostigde instellingen op de onderwijs- en scholingsmarkt voor werkenden en is van mening dat deze zich dienen te ontwikkelen tot open leercentra voor iedereen. Deze omslag naar meer vraagsturing vergt volgens de raad naast een overgangperiode, aanvullende investeringen in de aanbodstructuur. De kosten die daarmee gemoeid zijn kunnen volgens de raad op korte termijn niet worden opgebracht door vraagfinanciering alleen.

### **Kabinet: Bekostigde onderwijsinstellingen zijn te weinig marktgericht**

Het kabinet onderkent dat de vraag naar onderwijs en scholing steeds groter en gedifferentieerder zal worden. Daarnaast is de grens tussen leren en werken in de leerloopbaan van het individu steeds verder aan het vervagen. Deze beide ontwikkelingen vragen om een bredere kijk op de rol die onderwijsinstellingen kunnen spelen binnen LLL. De primaire opdracht van de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen is en blijft daarbij het voorzien van jongeren van een kwalificatie die aansluit bij hun capaciteiten en hen voorbereidt op een leven van werken én leren. Daarnaast kunnen zij opleidingen aanbieden op de onderwijs- en scholingsmarkt voor (potentieel) werkenden. Om beter te kunnen reageren op ontwikkelingen in de kenniseconomie is het van belang dat instellingen responsiever worden en flexibel inspelen op de behoeften van bedrijven en de (potentieel) werkenden. De verwachte stijging in de vraag naar scholing geeft aanleiding om de bestaande fysieke infrastructuur en het opleidingsaanbod van het initiële onderwijs hiervoor effectiever en efficiënter in te zetten, bijvoorbeeld door het stimuleren van afstandsleren. Onderwijsinstellingen moeten zich ontwikkelen tot instellingen voor leven lang leren. Hiertoe zullen ze moeten innoveren, in een nauwe netwerkrelatie met het bedrijfsleven. Het kabinet wil daarvoor meer ruimte voor eigen initiatief en zelfregie bieden. Het kabinet zal in overleg met de betrokken onderwijskoepels bezien op welke wijze de bekostigde instellingen een meer prominente rol op de scholingsmarkt kunnen gaan vervullen, in relatie tot een gelijk speelveld voor de private aanbieders van scholing.

Daarbij staan voor het kabinet voor het beroeps- en hoger onderwijs de volgende verbeteringen en ambities centraal, die de door de SER bepleitte cultuuromslag naar marktgerichte instellingen mogelijk maken:

- structurele aandacht voor innovatie van onderop en over de grenzen van de instellingen heen, waardoor een versnelde aansluiting tussen vraag en aanbod van nieuwe kennis mogelijk wordt.
- het verhogen van de deelname en het rendement van het onderwijs, waarbij de deelnemers een leerloopbaan wordt geboden die gericht is op een volwaardige plaats in de samenleving. Instellingen zullen hiertoe hun scholingsaanbod moeten flexibiliseren;
- de door de SER bepleite cultuuromslag betekent ook dat onderwijsinstellingen meer op hun prestaties zullen moeten worden aangesproken. Dit betekent dat deze prestaties zichtbaar gemaakt moeten worden, en onderwijsinstellingen de ruimte moeten krijgen deze prestaties te halen
- marktgerichtheid is een competentie die nieuwe eisen stelt aan de belangrijkste drager van het onderwijs en de innovatie, het onderwijspersoneel, dat moet evolueren tot een groep ondernemende professionals

Deze verbeteringen en ambities zullen in Koers BVE II en het HOOP 2004 expliciet aan de orde komen.

In dit verband kan ook de rol van de volwasseneneducatie worden versterkt. Naast haar traditionele functie van tweede kans onderwijs in het algemeen voortgezet onderwijs en zelfredzaamheid kan educatie door een betere integratie met het beroepsonderwijs een belangrijke rol vervullen bij het kwalificeren van volwassenen voor de arbeidsmarkt dan wel voor een leerloopbaan in het beroepsonderwijs. Daarnaast zal ten behoeve van een betere marktwerking gefaseerd worden overgegaan tot afschaffing van de gedwongen winkelnering.

Voorts zullen in de bve-sector de mogelijkheden worden vergroot voor de instellingen om samen te werken bij het verzorgen van onderwijs met andere aanbieders, zoals niet-bekostigde instellingen en bedrijven. Uitbesteding van (delen van) opleidingen wordt toegestaan, onder condities. De belangrijkste voorwaarde is dat de instelling die dat doet, eindverantwoordelijk blijft voor de opleiding, speciaal met betrekking tot de verantwoording en de kwaliteit. Deze uitbesteding kan een eerste stap zijn richting een meer open bestel, waarbij nieuwe aanbieders tot het bekostigde deel van het bestel worden toegelaten. Ook in het hoger onderwijs wijzen bepaalde ontwikkelingen op termijn in de richting van een meer open bestel. De discussie over de mogelijkheden van een meer open bestel in bve en hbo wordt de komende periode gevoerd, waarbij twee aspecten belangrijk zijn: het creëren van een level playing field en een transparante verantwoordelijkheidsverdeling in financiële zin tussen initieel en post-initieel onderwijs. Deze zaken dienen in ieder geval helder en goed geregeld te zijn alvorens verdere stappen gezet kunnen worden.

Het kabinet onderschrijft dat vraagfinanciering een belangrijk element kan zijn bij het bewerkstelligen van de noodzakelijke cultuuromslag bij bekostigde instellingen. Om meer zicht te krijgen op de voor- en nadelen van vraagfinanciering en vraagsturing worden in de komende periode experimenten op dit gebied geëvalueerd, zoals de hiervoor reeds genoemde experimenten met de ILR. Ook het lopende voucherexperiment in het HBO zal inzicht in de voor- en nadelen geven.

#### **SER: Transparantie scholingsmarkt en EVC**

De raad constateert een gebrek aan transparantie en samenhang in het scholingsaanbod. Dit gebrek wordt groter als de roep om maatwerk groter wordt. Transparantie kan gecreëerd worden via accreditatie, invoering van kwalificatietrajecten en betere voorlichting over aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt en over inhoud en kwaliteit. Op termijn kan de transparantie worden verbeterd door een meer marktgerichte inrichting van de scholingsmarkt, doordat aanbieders van scholing onder invloed van concurrentie gedwongen zullen worden hun aanbod beter op de vraag af te stemmen en helderheid te verschaffen over hun aanbod.

Daarnaast vindt de raad het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk vooruitgang wordt geboekt met EVC. Het kabinet moet de toepassing van EVC bevorderen door EVC, net als andere scholingsfaciliteiten, fiscaal te ondersteunen.

#### **Kabinet: Transparantie scholingsmarkt en EVC**

Het kabinet is van mening dat een kwalitatief goed en transparant scholingsaanbod een randvoorwaarde is voor een LLL. De verdere ontwikkeling en implementatie van een systematiek voor EVC zal bijdragen aan een vraaggerichte ontwikkeling van het scholingsaanbod (maatwerk). Dit sluit aan bij de huidige omvorming van de kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs naar een structuur die gebaseerd is op globale competenties. In 2006 moet dit proces afgerond zijn, waardoor het aantal kwalificaties in het middelbaar beroepsonderwijs drastisch zal afnemen, het aanbod overzichtelijker wordt en er minder overlap zal zijn tussen opleidingen.

Op landelijk niveau zal er meer aandacht uit moeten gaan naar een geïntegreerde informatievoorziening over het onderwijs- en scholingsaanbod. Er zijn al een aantal initiatieven gestart waarbij innovatief gebruik wordt gemaakt van de media om scholingsactiviteiten onder de aandacht te brengen. Het kabinet zal onderzoeken welke mogelijkheden er verder zijn om de huidige informatievoorziening te verbeteren. Het kabinet vindt echter dat het daar niet alleen in staat. Branches en scholingsfondsen zullen ook een belangrijke rol moeten spelen.

Voor de versnelde ontwikkeling en implementatie van EVC zijn overheid, sociale partners en onderwijskoepels verantwoordelijk. Om dit te realiseren kiest de overheid voor een bottom-up proces. De overheid heeft hiervoor een aantal EVC-pilots gesubsidieerd en in 2001 het Kenniscentrum EVC opgericht ter ontwikkeling en verspreiding van kennis over EVC ten behoeve van branches en sectoren, zodat deze EVC zelf in de praktijk kunnen brengen. Tevens vervult het KC EVC inmiddels ook een

rol voor de aanbieders van onderwijs/ scholing en EVC. In 2004 zal het KC EVC worden geëvalueerd. Het KC EVC functioneert in samenspel met het Empowerment Center dat in aanvulling op de activiteiten van het KC EVC is opgericht met Equal-middelen ter ontwikkeling en implementatie van EVC in de arbeidsbemiddeling en reïntegratie. Kwaliteitsborging en een breed civiel effect hebben voor het kabinet prioriteit bij de invoering van EVC. De verdere ontwikkeling van EVC dient daarom zo veel mogelijk aan te sluiten bij een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur. Het kabinet beoogt per begin 2004 afspraken te maken met relevante actoren over het versterken van de EVC-functie in onderwijsinstellingen. Deze afspraken zullen betrekking hebben op het kader (waaronder financiële randvoorwaarden en kwaliteitsborging) waarbinnen EVC gestalte dient te krijgen. Het advies van de Onderwijsraad over certificering in relatie tot LLL zal hierbij worden betrokken.<sup>9</sup>

De benutting van EVC ligt nu vooral op startkwalificatieniveau. In het kader van de schaarste aan kenniswerkers zal EVC een sterkere bijdrage moeten gaan leveren aan de inzetbaarheid van middelbaar en hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt.

Wat betreft de fiscale ondersteuning van EVC binnen de scholingsfaciliteit heeft het vorige kabinet, in reactie op het RWI-beleidskader, aangegeven dat het in beginsel positief hiertegenover staat. Vanwege uitvoeringstechnische aspecten is fiscale facilitering van EVC-procedures via een uitbreiding van de scholingsdefinitie in de scholingsregelingen vooralsnog echter niet mogelijk. Gegeven de economische situatie en de afspraken over fiscale facilitering van scholing in het Hoofdlijnenakkoord, is er geen budgettaire ruimte voor een extra fiscale faciliteit.

### **3. Sturing, verantwoordelijkheid en bekostiging: een nieuw beleidsmodel**

#### **SER: Een nieuw beleidsmodel**

Op termijn zou de postinitiële scholingsmarkt een ieder moeten kunnen bedienen die behoefte heeft aan scholing. Aanbieders van scholing moeten in voldoende mate geprikkeld worden om hun aanbod af te stemmen op het individu. Het ontbreken van een 'gelijk speelveld' voor scholingsaanbieders staat de noodzakelijke ontwikkeling en groei van de scholingsmarkt in de weg. Een individu kan, ook indien hij het aaneengesloten onderwijstraject heeft verlaten, gebruik maken van het aanbod van een bekostigde onderwijsinstelling. Voor zover het om reguliere opleidingen gaat, wordt in de huidige situatie dit onderwijs bekostigd. Een particuliere aanbieder moet daarentegen een marktconform tarief hanteren. Dit belemmert een goede werking van de scholingsmarkt. Volgens de raad kan een goed onderscheid tussen het initiële en postinitiële segment dit probleem verhelpen. De raad stelt dan ook een nieuwe cesuur voor tussen initieel en post-initieel onderwijs. Initieel onderwijs geldt daarbij als onderwijs dat voor bekostiging door de overheid in aanmerking komt. Post-initieel onderwijs wordt niet bekostigd. De cesuur tussen initieel en postinitieel onderwijs moet volgens de raad komen te liggen daar waar de onderwijsdeelnemer het initieel onderwijs verlaat en tot de arbeidsmarkt toetreedt.

---

<sup>9</sup> Advies Onderwijsraad 'over certificering en financiering LLL' dat zal verschijnen in het najaar 2003'

Nader bepaald moet worden wanneer van toetreding tot de arbeidsmarkt sprake is. De raad gaat ervan uit dat de overheid in financiële zin volledig verantwoordelijk blijft voor het initiële segment. Het postinitiële segment valt in principe onder de verantwoordelijkheid van individu en werkgever.

De overheid bemoeit zich volgens de SER in drie uitzonderingsgevallen met de postinitiële markt. Ten eerste meent de raad dat een individu zonder startkwalificatie aanspraak moet kunnen blijven maken op door de overheid bekostigd onderwijs. Ten tweede als de overheid, in de rol van werkgever, zelf optreedt als vrager op de scholingsmarkt zoals in de zorg en het onderwijs. Tenslotte als gewenste ontwikkelingen uitblijven in het postinitiële segment, bijvoorbeeld door marktfalen, kan de overheid uit het oogpunt van algemeen belang ingrijpen. De raad is van mening dat de overheid het individu, dat het aaneengesloten onderwijstraject heeft verlaten, met positieve (fiscale) prikkels moet aanzetten tot scholing. De raad wil dat het kabinet in zijn reactie zich expliciet uitlaat over het voorgestelde beleidsmodel en wil het model verder ontwikkelen.

#### **Kabinet: Een nieuw beleidsmodel**

De financiële verantwoordelijkheid van de overheid voor het publieke onderwijs staat voor dit kabinet niet ter discussie. Wel zal helderheid moeten komen over de grenzen van deze overheidsverantwoordelijkheid. Voordat het kabinet zich expliciet uitlaat over het voorgestelde beleidsmodel is behoefte aan een nadere uitwerking door de SER van zijn voorstel voor een nieuwe cesuur tussen initieel en post-initieel onderwijs. Het kabinet meent dat het huidige voorstel in sterke mate de toegankelijkheid beperkt van het onderwijs voor diegenen die op jonge leeftijd (al dan niet met een diploma) uitstromen uit het onderwijs en ook op jonge leeftijd weer verder willen studeren. De SER zal op korte termijn worden gevraagd om in een vervolgadvisie het voorstel onder meer zo uit te werken dat de toegankelijkheid van het onderwijs voor jongeren gewaarborgd blijft. Daarnaast zal de SER worden gevraagd het voorgestelde beleidsmodel te beoordelen in het licht van de gewijzigde politieke context en, meer in het bijzonder, in het licht van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet.

#### **Conclusie**

Om de (potentiële) beroepsbevolking beter in staat te stellen flexibel in te spelen op de veranderingen binnen de kenniseconomie onderstreept het kabinet het belang van het investeren in een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking. Voor een effectieve strategie voor een LLL is het noodzakelijk dat de uitwerking van een LLL beleid gebeurt in samenwerking tussen overheid, sociale partners en onderwijskoepels. Na een periode van relatieve stilstand als gevolg van kabinetswisselingen is het nu tijd om een doorstart te maken. Voor de overheid ligt er een belangrijke rol om het beleid een impuls te geven door niet alleen lopende initiatieven, maar mogelijk ook nieuwe initiatieven, beter in samenhang te brengen. Om deze synergie tot stand te brengen zal het kabinet voor bepaalde duur een platform LLL oprichten. Dit mede naar aanleiding van de beleidsagenda LLL, die in april 2002 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Dit

platform biedt het referentiekader voor het toekomstige LLL-beleid. Een belangrijk aspect van de werkzaamheden van het platform is de integratie van beleid en instrumentarium rondom een LLL voor een meer doelmatige inzet van bestaande budgetten. Ten behoeve van een heldere rolverdeling wijst het kabinet het ministerie van OCW aan als coördinerend departement voor leven lang leren en daarmee als penvoerder van het Platform LLL. LLL-beleid loopt als een rode draad door vele beleidsterreinen. Het kabinet meent dat het platform naar aanleiding van dit SER-advies een aantal onderwerpen dient te agenderen, die in samenhang met de Beleidsagenda Leven Lang Leren moeten worden gezien. Daarnaast zullen deze in relatie moeten worden gebracht met de Koers BVE II en het HOOP, de nota kenniswerkers/actieplan bèta-techniek, het Plan van aanpak Jeugdwerkloosheid en de activiteiten genoemd in de “Voortgangsrapportage RMC 2002”. Met het oog op deze nota’s dient het platform in elk geval de volgende zaken te agenderen:

- Het bezien van de effectiviteit van het huidige scholingsinstrumentarium. In relatie hiermee wordt bekeken in hoeverre de instrumenten meer op het individu gericht moeten worden;
- Onderzoeken van de mogelijkheden en de voorwaarden van een meer responsieve rol van de bekostigde onderwijsinstellingen op de markt van onderwijs en scholing voor werkenden en werklozen;
- Afspraken voor de versnelling van de implementatie en ontwikkeling van de EVC-systematiek om de EVC-functie op de werkvloer en binnen onderwijsinstellingen te versterken;
- Plan van aanpak voor duale trajecten;
- Om de doeltreffendheid van de scholingsmarkt en het scholingsaanbod te vergroten zal de transparantie van het scholingsaanbod worden vergroot, zodat o.a. het individu meer zicht krijgt op de prijs-kwaliteitverhouding;
- De uitwerking van het deltaplan bèta-techniek voor zover dit betrekking heeft op een LLL;
- Het verminderen van het aantal mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt;
- De beoordeling van het vervolgadvis van de SER over een nieuwe cesuur tussen initieel en post-initieel onderwijs. Het vervolgadvis zal daarnaast in gesprek worden gebracht met de relevante partijen in het onderwijsveld.
- Bevorderen van de doelmatigheid van een LLL door het versneld en vraaggestuurd implementeren van nieuwe kennis in opleidingen.