

Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan

Een richtinggevend advies



Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan

Een richtinggevend advies

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

NR.4 - APRIL 2017

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2017, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding
ISBN 978-94-6134-097-9

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	11
1. Inleiding	17
2. Plaatsbepaling: gevoerd beleid en eerdere adviezen Leven Lang Leren	25
3. Belemmeringen en uitdagingen postinitieel leren	33
3.1 Onvoldoende gevoel van urgentie om te investeren in ontwikkeling	35
3.2 Middelen ontbreken of zijn ontoegankelijk om in ontwikkeling te investeren	37
3.3 Tijd ontbreekt voor (formele) scholing	38
3.4 Onduidelijke ontwikkelmogelijkheden	38
3.5 Onduidelijke opbrengst van investering	39
3.6 Negatieve leerervaringen	42
4. Uitgangspunten voor effectieve aanpak belemmeringen	45
5. Ambitie en voorstellen	49
5.1 Versteven infrastructuur voor postinitieële ontwikkeling	50
5.2 Ondersteunen leervraag naar postinitieële ontwikkeling.	61
5.3 Komen tot een uitnodigende en prikkelende leercultuur	74
6. Financiering – sterke stimulans gevraagd	83
7. Naar een akkoord voor een leven lang leren en ontwikkelen voor iedereen	85
8. Aanbevelingen op een rij	89
8.1 Versteven infrastructuur voor postinitieële ontwikkeling	89
8.2 Ondersteunen leervraag naar postinitieële ontwikkeling	91
8.3 Komen tot een uitnodigende en prikkelende leercultuur	93

Bijlagen	97
1 Adviesaanvraag	97
2 Samenstelling commissie AMV voor advies over postinitieel leren en ontwikkelen	101



Voorwoord

Voorwoord

We staan aan het begin van een grote ontwikkeling. Leren en ontplooien wordt steeds belangrijker en in de toekomst zelfs vanzelfsprekend. Ik zie het voor me: de kinderen van de toekomst beginnen al met leren op jonge leeftijd. Ze leren natuurlijk al vanaf de eerste dag, maar vanaf twee jaar gaan we die ontwikkeling via de kinderopvang ondersteunen. Uit ons advies over kindvoorzieningen blijkt hoe zinvol dit is.

Leren wordt op die manier zó leuk en zó uitdagend dat het steeds naar meer blijft smaken. Kinderen vinden het dan spannend en willen meer. Als we de nieuwsgierigheid blijven stimuleren in de initiële onderwijsfase komen ze later de arbeidsmarkt op waarbij ze het vanzelfsprekend vinden om zich te blijven ontwikkelen. De kinderen van de toekomst houden nooit meer op met leren en vinden dit net zo vanzelfsprekend als eten en drinken. Althans, dit is de visie en vurige wens van de SER. Dit is ook de boodschap die we over brengen in de recente SER publicaties over het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

Op dit moment zijn er zo'n zeven miljoen mensen op de arbeidsmarkt. Die vinden leren en ontwikkelen nog niet allemaal vanzelfsprekend. In dit advies doen we voor hen aanbevelingen om de stap naar blijven ontwikkelen makkelijker te maken.

We weten al heel lang dat de basisopleiding niet onze hele carrière mee gaat. Alle omstandigheden wijzen erop dat blijvende ontwikkeling noodzakelijk is. Dat is niet nieuw. Er wordt al heel veel langer, door heel veel partijen gepleit dat we meer aandacht besteden aan voortdurende ontwikkeling. Onze analyse is dat de omstandigheden meer dan ooit leiden tot een gedeelde urgentie om werk te maken van ontwikkelen en leren.

Dat we ook als volwassenen moeten blijven leren, wil niet zeggen dat we terug moeten naar de traditionele schoolbanken. Er zijn veel meer mogelijkheden om te leren en te ontwikkelen. Om daarvan te kunnen profiteren moet meer ingespeeld worden op de behoefte en de praktijk van de werkvloer. Opleidingen zouden meer flexibel aangeboden moeten worden met mogelijkheden voor deelcertificaten, verschillende instroommomenten, kortere en langere trajecten en met inachtneming van wat de werkenden al kennen en kunnen. Maatwerk in het aanbod is voor iedereen belangrijk en vooral voor middelbaar en lager opgeleiden een cruciale factor om aan een ontwikkeltraject te beginnen. Voor opleidingen, O&O-fondsen en over-

heden is hier werk aan de winkel. Voor laaggeletterden vraagt de SER speciale aandacht voor een toegankelijk en uitnodigend ontwikkelaanbod.

We verwachten dat de urgentie om te ontwikkelen een reden is voor bedrijven om tot een leercultuur te komen en om werkenden op de werkvloer en zelf regie te laten nemen over hun ontwikkeltraject. Dat kan in de reguliere personeelsgesprekken maar er zijn ook aanvullende mogelijkheden zoals leerambassadeurs of een onafhankelijk loopbaangesprek.

Als de werkende dan ‘iets wil gaan doen’ heeft hij toegang tot een goede en uitgebreide onderwijsinfrastructuur. Om volwassenen daarin hun weg te laten vinden en te helpen bij de keuze welke opleiding passend en zinvol is, is het onontbeerlijk dat er laagdrempelige ondersteuning beschikbaar is. Wij pleiten ervoor loopbaanontwikkelcentra in te stellen die ondergebracht kunnen worden bij bestaande initiatieven als leerwerkloketten of adviescentra.

Naast aanpassing van het aanbod is ook de versterking van de vraagkant nodig. De SER ziet daarvoor twee instrumenten: het trekkingsrecht en een ontwikkelrekening. Met het trekkingsrecht wordt voor elke volwassene inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er zijn om bekostigd verder te leren.

Een ontwikkelrekening is een manier om allerlei financiële impulsen van de werkgever, werknemer zelf en (regionale) overheid te bundelen en in te zetten voor ontwikkeltrajecten.

Een voorwaarde om te komen tot een positieve leercultuur is betrokkenheid van alle partijen: werknemers en werkgevers, opleidingsinstellingen, overheden, brancheorganisaties en ondersteuningsorganisaties. De eerste stap daarin is het ontwikkelen van een gezamenlijke actieagenda. De actieagenda biedt de basis voor een breed gedragen akkoord om leren en ontwikkelen voor iedereen een vanzelfsprekendheid te maken. De SER wil graag het voortouw nemen om samen met stakeholders te werken aan een dergelijke actieagenda en akkoord.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER



Samenvatting

Samenvatting

De noodzaak van voortdurende ontwikkeling van kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking is gebaseerd op bewegingen op de arbeidsmarkt waarover de SER afgelopen jaren heeft gerapporteerd, zoals de effecten van digitalisering, veranderende tijdsbestedingen en hechtere samenwerking tussen onderwijs en maatschappelijke partners.

In het advies kijkt de raad terug op wat er terecht gekomen is van zijn adviezen sinds 2002 over Leven Lang Leren en adviezen van de Onderwijsraad, de Denktank Leren en Werken en andere partijen. Veel van de geadviseerde maatregelen zijn weliswaar overgenomen, maar werden niet voortgezet of snel weer teruggedraaid en hebben niet geleid tot grote groei van deelname van volwassenen aan scholingsactiviteiten.

De SER schetst de belemmeringen die scholingsdeelname in de weg staan; de urgentie wordt onvoldoende gevoeld, het ontbreekt aan tijd of geld, er is onduidelijkheid over de mogelijkheden of opbrengsten en er kan sprake zijn van eerdere, negatieve leerervaringen.

Voor de betrokken actoren, werkenden, werkgevers, overheid en onderwijsinstellingen, noemt de raad een aantal belangrijke redenen om wel in voortdurende ontwikkeling te investeren. Voor werkenden is het bijvoorbeeld belangrijk om de eigen duurzame inzetbaarheid op peil te houden maar dan moeten ze ook in de gelegenheid zijn om zelf de regie te kunnen nemen. Werkgevers hebben economische en organisatorische voordelen van een goed opgeleid personeelsbestand en het overstijgende belang van een goed opgeleide beroepsbevolking voor bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie en de druk op sociale voorzieningen zijn redenen voor de overheid om te investeren. Onderwijsinstellingen kunnen met postinitiële leertrajecten hun markt uitbreiden en de doelgroep benutten voor de verbinding met de praktijk.

De urgentie van blijvende scholing en de redenen voor betrokken partijen om te investeren in voortdurende ontwikkeling sterken de SER in de overtuiging dat de belemmeringen overwonnen kunnen worden en dat een impuls gegeven moet worden aan leren tijdens de loopbaan. Voor die impuls formuleert hij drie clusters van aanbevelingen: versteviging van de infrastructuur, ondersteuning van de leervraag en vorming van een leercultuur.

De versteviging van de infrastructuur is gericht op meer maatwerk en flexibiliteit in het aanbod en op betere aansluiting bij de behoeften van werkenden en werkge-

vers. Instellingen moeten daar meer ruimte krijgen om deeltrajecten aan te bieden en om hun opleidingen te organiseren met meer instroommomenten en verschillende instapniveaus.

Een ander onderdeel van de infrastructuur zijn de O&O-fondsen die voor veel branches opleidingen en ontwikkeltrajecten organiseren. Zij zouden geholpen moeten worden om een grotere rol te spelen bij de stimulering van voortdurende ontwikkeling.

De kennis en ervaringen die volwassenen hebben verworven in het werk of bij andere activiteiten, kunnen ook bijdragen aan de ontwikkeling van hun loopbaan. Eerder verworven competenties kunnen aanleiding zijn voor een andere functie en/of een kortere formele opleiding. Door een duidelijke en toegankelijke voorziening voor de beschrijving en erkenning van de verworven competenties wordt dit informeel leren beter benut. De raad pleit dan ook voor de verdere ontwikkelingen van valideringsinstrumenten en standaarden.

Het huidige aanbod aan scholing en ontwikkelingstrajecten is al zeer veelvormig. Zozeer dat het wenselijk is dat werkenden en werkgevers door een zogenoemd loopbaanontwikkelcentrum ondersteund kunnen worden om daar hun weg te vinden in het veelvormige aanbod. Voor deze ondersteuning adviseert de SER zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande voorzieningen als leerwerkloketten, netwerkcafé's, adviescentra en perspectiefcentra, en ervoor te zorgen dat de werkenden de regie houdt.

De infrastructuur voor ontwikkeling van laaggeletterden vraagt volgens de raad speciale aandacht en extra investering van de overheid. Inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden zouden weer een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening moeten worden waarvan de kwaliteit landelijk en publiek wordt geborgd.

Voor de ondersteuning van de leervraag ziet de SER twee belangrijke instrumenten: het trekkingsrecht en de ontwikkelrekening.

Alle Nederlanders hebben momenteel de mogelijkheid om een bekostigde opleiding te volgen tot en met een masterniveau. Daarnaast heeft iedereen altijd de mogelijkheid voor een bekostigde mbo-opleiding (als in de voorafgaande drie jaar geen mbo opleiding is gevolgd). Maar weinig volwassenen zijn van die mogelijkheid op de hoogte. De SER adviseert de ontwikkeling van een trekkingsrecht om het voor alle werkenden inzichtelijk te maken welke persoonlijke (bekostigde) opleidingsmogelijkheden er zijn. Door werkenden ook de mogelijkheid te bieden om onder het trekkingsrecht opleidingen in deelcertificaten te volgen bij alle erkende onderwijsinstellingen, wordt meer maatwerk mogelijk en wordt het aantrekkelijker om te blijven leren.

Buiten en na het trekkingsrecht moeten werkenden zich ook nog kunnen blijven ontwikkelen. Om dat te stimuleren stelt de SER voor een ontwikkelrekening in te voeren waarop werkenden fiscaal vriendelijk kunnen sparen voor een ontwikkeltraject. Op de rekening kunnen werkgevers, O&O-fondsen, overheden en ook de werkende zelf middelen storten die kunnen worden besteed voor een ontwikkeltraject naar vrije keuze van de werkende. Een ontwikkeltraject kan bestaan uit vele relevante loopbaanontwikkelactiviteiten zoals een opleiding, EVC, tweede studie in het hoger onderwijs, loopbaangesprekken etcetera. Het idee is dat het budget op de ontwikkelrekening een uitnodiging en een prikkel is voor werkenden om een ontwikkeltraject te starten.

De SER adviseert om de effectiviteit en de kosten van het trekkingsrecht en de ontwikkelrekening komende jaren goed te monitoren om te zien welke instrumenten effectief zijn, wat de kostenontwikkeling is en om eventuele ongewenste effecten te kunnen corrigeren.

Bij de ambitie van de SER dat het in Nederland vanzelfsprekend wordt om te blijven leren en ontwikkelen hoort een brede leercultuur. Het is belangrijk dat op nationaal niveau stimulerende boodschappen worden afgegeven, maar veel van de stimulering zal dichtbij de werkenden zelf moeten gebeuren. Het is daarom van belang dat de werknemer en de werkgever regelmatig een gesprek hebben over de loopbaan. Ook beveelt de SER aan dat de gelegenheid wordt geboden voor een onafhankelijk loopbaangesprek. Belangrijk is dat bewustwording van de noodzaak van blijven leren op het niveau van de werkvloer plaatsvindt. Daarbij past de grotere aandacht voor het benutten van informeel leren en de stimulering van informeel leren door op de werkplek daarvoor ruimte te organiseren.

De SER realiseert zich dat de mogelijkheden voor de vorming van een leercultuur voor het midden- en kleinbedrijf anders zijn dan voor grotere bedrijven, maar een leercultuur is wel voor alle bedrijven van belang. Voor de ontwikkeling van de leercultuur in het midden en kleinbedrijf is daarom extra aandacht gewenst in afstemming met brancheorganisaties en regionale ondernemersorganisaties.

De SER is zich ervan bewust dat zijn aanbevelingen nog verder dienen te worden uitgewerkt alvorens een realistische indicatie gegeven kan worden van de kosten en de inverdieneffecten die met de aanbevelingen gemoeid zijn voor overheid, werkgevers en werknemers. Aan de uitwerking levert de SER graag een bijdrage.

Aandacht voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking is ook het onderwerp van de Nationale Skills Strategie waaraan de SER werkt met de OESO en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale zaken en Werkgelegenheid

(SZW), Economische Zaken (EZ) en Financiën. In het advies beveelt de raad aan in het verlengde van de Skills Strategie te komen tot een nationaal akkoord met afspraken tussen kabinet en stakeholders om tot een sterke leercultuur te komen waarin blijven leren en ontwikkelen voor iedereen een vanzelfsprekendheid is. De SER wil de komende maanden benutten om – mede op basis van het binnenkort verwachte OESO-rapport – samen met stakeholders te komen tot een breed gedragen actieagenda die de basis kan bieden voor een nationaal akkoord. Deze actieagenda zal na de zomer van 2017 aan het nieuwe kabinet worden aangeboden.



Advies

1 Inleiding

De SER is in oktober 2014 gestart met het brede traject ‘Leren in de toekomst’. In de brief *Naar een lange termijn agenda skills en leren*¹ verzoekt de minister van OCW de SER om in het verlengde van de publicatie *Leren in de toekomst* de bouwstenen aan te leveren voor een lerende en responsieve² samenleving met een ambitieuze leercultuur. Dit advies is daarvan een onderdeel.

De maatschappelijke noodzaak van postinitieel leren

De SER streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt waarop iedereen een kans krijgt mee te doen. Daarbij passen competente burgers die in een veelheid van situaties hun weg weten te vinden. Technologische ontwikkelingen, internationalisering, individualisering, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en andere veranderingen in de maatschappij stellen voortdurend nieuwe eisen, zoals de SER heeft beschreven in zijn verkenning *Mens en technologie: samen aan het werk*³ en in zijn advies *Een werkende combinatie*.⁴ De combinatie van deze ontwikkelingen maakt de samenleving dynamischer, en stelt andere én hogere eisen aan volwassenen. Mensen, al dan niet uit vrije wil, veranderen vaker van baan of functie als gevolg van tijdelijke projecten en contracten, reorganisaties, en verdwijnende en opkomende vormen van werkgelegenheid.⁵

Deze ontwikkelingen vragen dat we ons voortdurend moeten blijven ontwikkelen. De tijd dat onderwijs in de initiële fase voldoende was voor het verdere leven ligt achter ons. Leren na de initiële fase is een maatschappelijke noodzaak waarbij ieder individu verantwoordelijkheid draagt om de eigen inzetbaarheid te onderhouden.

Iedereen in de samenleving dient daarom gelegenheid te hebben voor op-, bij- en omscholing. Voorheen werd de verantwoordelijkheid voor postinitieële scholing vooral toebedacht aan arbeidsmarktpartijen. Met de brede maatschappelijk noodzaak krijgt ook de overheid een grotere verantwoordelijkheid voor de postinitieële ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking. Scholing is een belangrijk middel om de arbeidsmarktpositie van werkenden te versterken. Wel zijn er daarbij grenzen aan wat met scholing mogelijk is. Scholing is geen magische oplossing voor alle knelpunten op de arbeidsmarkt.

1 Brief van de minister van OCW, *Naar een lange termijn agenda skills en leren*, 25 oktober 2015, referentie 822714
2 WRR (2013) *Naar een lerende economie*. De WRR definieert responsiviteit als: de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. Drie elementen: *veerkracht, adaptatie en proactieve houding*.
3 SER (2016) *Mens en technologie: samen aan het werk*.
4 SER (2016) *Een Werkende combinatie*.
5 OESO (2016) *OECD Economic Surveys: Netherlands*.

Raakvlak met andere adviezen SER

De SER heeft in eerdere verkenningen en adviezen onderbouwd wat de maatschappelijke noodzaak en context is van postinitiële ontwikkeling.

In zijn verkenning *Mens en technologie: samen aan het werk*⁶ schetst de raad dat “onder invloed van digitalisering het steeds belangrijker is om – naast specifieke beroepsgerichte vaardigheden – de meer algemene beroepsvaardigheden op peil te houden, flexibel te zijn en een open leerhouding te hebben.” De snelle ontwikkelingen van de technologie maken dat kennis en vaardigheden sneller verouderen. Om de vaardigheden en kennis op peil te houden is er een voortdurende vraag naar scholing en ontwikkeling. De moderne technologie maakt het daarmee mogelijk dat mensen gebruik maken van effectieve vormen van leren zoals leren op de werkplek, learning by doing, informele scholing, taakrotatie etcetera.

In zijn advies *Een werkende combinatie*⁷ schetst de raad de tijdsdruk om werken, zorgen en leren te combineren in vier levensfasen. In de periode van *jongvolwassenheid* (20 - 30 jaar) wordt relatief veel werk en scholing gecombineerd. In de *gezinsfase* (31 - 45 jaar) gaat er veel tijd naar het combineren van werk en de zorg voor kinderen.

De participatie in scholing neemt in deze fase duidelijk af. In de daaropvolgende periode van de *mid-careerfase* (46 - 60 jaar) nemen voor veel mensen de mantelzorgtaken toe. In deze levensfase neemt de deelname aan scholing nog verder af. In de *actieve seniorenfase* (61 - 67 jaar) nemen mensen nog veel minder deel aan scholing. Dat de beschikbare (extra) tijd voor scholing in bepaalde levensfasen beperkt is, of de werkenden keuzes maken voor andere activiteiten, is van betekenis voor een passend aanbod van postinitiële ontwikkelingsmogelijkheden. Het rendement op scholing is ook anders in de verschillende leeftijdsgroepen. Scholing van iemand die bijna met pensioen gaat heeft voor de arbeidsmarkt weinig waarde.

In zijn advies *Gelijk goed van start*⁸ benadrukt de raad het belang van een passend leerprogramma op jonge leeftijd. ‘Jong geleerd is oud gedaan’. Als kinderen al vanaf heel jonge leeftijd spelenderwijs de aangeboren nieuwsgierigheid bevredigen en direct ervaren dat ‘iets leren’ leuk is, heeft dat ook een positief effect op de leerhouding in de postinitiële fase. Het omgekeerde geldt ook. Vervelende ervaringen met leren op jonge leeftijd of al beginnen met een achterstand, leiden tot het achterblijven van deelname aan scholing op latere leeftijd.

6 SER (2016) *Mens en technologie: samen aan het werk*.

7 SER (2016) *Een werkende combinatie*.

8 SER (2016) *Gelijk goed van start*.

Juist op deze heel jonge leeftijd kan een ‘ontwikkelcultuur’ worden ervaren waarmee ‘leren’ of ‘je ontwikkelen’ als het ware net zo vanzelfsprekend wordt als eten en drinken.

Op vergelijkbare wijze heeft de SER zich uitgelaten in zijn advies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*⁹ aan het Platform Onderwijs2032. In dat advies stelt hij dat bij de inrichting en organisatie van het funderend onderwijs er al van uitgegaan moet worden dat leren het leven lang zal doorgaan. Dat heeft consequenties voor zowel de leerinhouden als voor het leerproces in het funderend onderwijs.

In zijn advies *Leren in het Hoger Onderwijs van de toekomst*¹⁰ heeft de SER erop aangedrongen dat publiek bekostigde hoger onderwijsinstellingen zich ook richten op het postinitieel onderwijs. Dat betekent dat de opleidingen meer moeten aansluiten bij de vraag van werkenden: modulariseren, vrijstellingen voor praktijkervaringen en samenwerking met maatschappelijke partners in de regio.

In zijn advies *SER-agenda voor de stad*¹¹, benadrukt de SER het belang van investeren in het ontwikkelen en benutten van talent als één van de zes thema’s voor de *Agenda Stad*. Dit vraagt om een goede aansluiting tussen economie, onderwijs en arbeidsmarkt en daarmee om samenwerking op regionaal niveau. In het vervolgadvis hierop *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*,¹² gaat de SER dieper in op de praktijk van regionale samenwerking in de driehoek economie, onderwijs en arbeidsmarkt. Het besef groeit dat economische ontwikkeling van de regio gekoppeld moet worden aan arbeidsmarktvraagstukken en het investeren in human capital. Het gezamenlijk opstellen van een sociaaleconomische agenda voor de regio is een prima manier om gescheiden werelden, elk met eigen doelen en belangen en netwerken bij elkaar te brengen. Deze agenda moet aansluiten bij de specifieke kenmerken van de regio.

Postinitieel leren en ontwikkelen

In dit advies hanteert de raad een brede invulling van het begrip ‘leren’. Hij doelt op de stimulering van voortgaande ontwikkeling van mensen, waarin naast scholing ook plek is voor ervaringen opdoen, stagelopen, loopbaanoriëntatie, uitproberen, jobrotation etcetera. Het doel van postinitieel leren is “het versterken van het vermogen van werknemers om kennis, houdingen en vaardigheden te benutten om

9 SER (2015) *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*.

10 SER (2015) *Leren in het hoger Onderwijs van de toekomst*.

11 SER (2015) *SER-agenda voor de stad*.

12 SER (2017) *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*.

concrete activiteiten op adequate wijze te verrichten, (plannen, uitvoeren, controleren en sturen) en daarbij om te gaan met de opgaven, problemen, dilemma's en tegenstrijdigheden die zich in de arbeidsactiviteit kunnen voordoen.”¹³ Postinitieel leren gedurende de levensloop is van belang voor de gehele beroepsbevolking en voor de maatschappij. Postinitieel leren en ontwikkelen is in de huidige samenleving noodzakelijk voor iedereen om te blijven participeren. Voor werk-gevers is het daarbij cruciaal voor hun concurrentiepositie om in voldoende mate over up-to-date geschoolde medewerkers te beschikken.

Ten aanzien van het postinitieel leren kunnen we verschillende soorten leren onderscheiden. Het Centraal Planbureau (CPB) onderscheidt vier soorten scholing voor werkenden:¹⁴

- Opscholing: het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledig extra opleidingsniveau.
- Omscholing: het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledige opleiding op hetzelfde niveau.
- Bijscholing: het volgen van korte cursussen en trainingen.
- Informeel leren: de ‘scholing’ die mensen opdoen doordat ze werken. Het gaat hier om learning on the job, leren van collega's en elkaar feedback geven.

Op- en omscholing zullen vaker op breder inzetbare kennis gericht zijn, en bijscholing en informeel leren meer op baanspecifieke, beroepspecifieke en bedrijfsspecifieke kennis, aldus het CPB. Het blijkt bovendien dat de mensen die veel formele scholing ontvangen, ook degenen zijn die veel bijleren in hun werk. Het is dus niet zo dat formeel en informeel leren substituten zijn en dat het hiaat aan formele scholing wordt opgevuld door informeel leren. Dit heeft op den duur blijvend gevolgen voor kwetsbare groepen aldus het SCP in *Aanbod van Arbeid 2016*.¹⁵

Doelgroep en aandachtsgroepen

Hoewel de gemiddelde deelnamecijfers aan Leven Lang Leren in Nederland goed zijn, is al lange tijd bekend dat deelname achterblijft bij verschillende groepen. Ook het CPB meldt in *Kansrijk Onderwijsbeleid* dat hoger opgeleiden gemiddeld genomen meer deel nemen aan bijscholing en informeel leren dan lager opgeleiden. Maar ook ouderen, mensen met een flexibele arbeidscontracten, zzp'ers, parttimers en werkenden bij mkb-bedrijven blijven achter in scholingsdeelname. Dit zet hun duurzame inzetbaarheid op het spel.

13 Onstenk, J. (1997) *Lerend leren werken. Brede vakbekwaamheid en de integratie van leren, werken en innoveren*.

14 CPB (2016), *Kansrijk onderwijsbeleid*.

15 SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016; Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*.

Tussen hoger en lager opgeleiden neemt bovendien het verschil in scholingsdeelname verder toe, vooral vanwege de teruglopende deelname onder lager opgeleiden.¹⁶ Dit heeft op den duur blijvende gevolgen voor kwetsbare groepen, aldus het SCP in het rapport *Aanbod van Arbeid 2016*.¹⁷

Eveneens zijn er aanzienlijke verschillen in scholingsparticipatie van werkenden tussen sectoren en tussen grote en middelgrote of kleine bedrijven. Voor kleinere bedrijven is het stimuleren van scholing over het algemeen lastiger in te passen in de bedrijfsvoering, waardoor deelname achterblijft.

Verder is bekend dat veel scholing vooral is gericht op de huidige functie, het eigen bedrijf, de eigen sector en dat veel minder scholing wordt ingezet om een overstap naar een andere functie en/of sector te kunnen maken. De meeste scholing (80-85 procent) wordt dan ook betaald door de werkgevers, zij het dat ongeveer de helft van de werkenden een opleiding volledig of gedeeltelijk in eigen tijd volgt.

Dit advies heeft betrekking op iedereen die actief is (of zou kunnen zijn) op de arbeidsmarkt. Centraal staat het stimuleren van een positieve leercultuur met randvoorwaarden waardoor mensen zich veilig, uitgenodigd en gestimuleerd voelen om zich te kunnen scholen en te ontwikkelen en hierbij de juiste mogelijkheden en ondersteuning toe krijgen aangereikt. Mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor uitgebreide om- of bijscholing geen reële kans op werk biedt, verdienen specifieke aandacht en ondersteuning. Daarvoor is een aanvullende benadering gewenst. De SER komt hierop (in samenhang met de aanpak van de problematiek van laaggeletterden) in een vervolgadvisie nader op terug.

Doel advies

In dit advies schetst de SER zijn visie op het postinitiële leren van de toekomst en doet hij richtinggevende aanbevelingen doen om dit een forse stimulans te geven. Het advies bouwt voort op inzichten die de raad heeft opgedaan in het kader van zijn verkenning *Leren in de toekomst*¹⁸. Naar aanleiding daarvan heeft hij geadviseerd

¹⁶ ROA (2014) *Werken en leren in Nederland*. In 2013 had 64 procent van de hoogopgeleiden had in de twee jaar voorafgaande aan het onderzoek deelgenomen aan scholing, van de laag opgeleiden slechts 37 procent. In 2004 bedroegen deze percentages nog respectievelijk 64 procent en 48 procent.

Het SCP (2016) hanteert een andere meetmethode maar meldt in een leven lang leren in Nederland dat negen procent van de laagopgeleiden in 2014 aan scholing hebben gedaan tegenover 25 procent van de hoogopgeleiden.

¹⁷ SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016; Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*.

¹⁸ SER (2015) *Verslag Hoe leren we in de toekomst?*

over het funderend onderwijs, het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs¹⁹. In 2016 is tevens gestart met een tweede advies over het beroepsonderwijs, mede naar aanleiding van een adviesaanvraag die is ontvangen op 20 april 2016²⁰.

Ook wil de raad met dit advies bijdragen tot de zogeheten Skills Strategie voor Nederland, die door de OESO in opdracht van het kabinet wordt uitgevoerd tussen december 2015 en begin 2017. Deze strategie is gericht op het verder ontwikkelen, activeren en effectiever benutten van de vaardigheden en competenties van de (potentiële) beroepsbevolking²¹. De OESO zal zijn rapport naar verwachting in april 2017 presenteren. De raad roept partijen op om met de aanbevelingen in dit advies en de bevindingen van de OESO samen aan de slag te gaan om met de overheid tot bindende afspraken te komen in een akkoord om zo tot concrete resultaten te komen.

Zoals gezegd is dit een richtinggevend advies, met een beleidsrichting en -agenda om te komen tot de gewenste maatregelen voor de stimulering van postinitiële ontwikkeling. De raad wil de hierin geschetste lijnen en aanbevelingen in een volgende fase (in de loop van 2017), samen met belanghebbenden, nader uitwerken, en daarbij rekening houden met de kabinetsreactie op dit advies.

Kern advies

De door de raad aanbevolen beleidsrichting en -agenda is gebaseerd op de volgende kernonderdelen:

- de publieke infrastructuur voor formele opleidingen (van mbo tot wo) is beter en flexibeler toegesneden op werkenden, door aanpassing van regelgeving en financieringssystematiek, waardoor mensen in staat zijn om hun trekkingsrechten op formele onderwijstrajecten te verzilveren;
- via een persoonlijke ontwikkelingsrekening en toegang tot eigen scholingsbudgetten krijgt de (potentieel) werkende regie over zijn/haar ontwikkeling en de verantwoordelijkheid daarvoor;
- adequate infrastructuur van ondersteuning, door het zichtbaar en inzichtelijk maken van individuele competenties via e-portfolio's en erkenning voor verwor-

19 SER (2015) Briefadvies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*; uitgebracht aan Platform Onderwijs2032. SER (2015) *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*, advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs. SER (2016) *Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*.

20 Brief van minister Bussemaker van het ministerie van OCW, *Adviesaanvraag middensegment mbo en praktijkleren*, 20 april 2016.

21 In de hierboven genoemde brief van het kabinet is de SER gevraagd of hij samen met departementen wil meewerken aan de invulling van de Skills Strategie, onder meer door het mede organiseren van dialoogbijeenkomsten in 2016.

ven competenties (EVC), loopbaanadvies op maat en certificering van het aanbod van opleidingen (op basis van NLQF-criteria);

- een uitnodigende leercultuur in alle bedrijven, overheids- en andere arbeidsorganisaties.

Leeswijzer

In deze inleiding onderstreept de raad de noodzaak van voortdurende ontwikkeling; dat is niet nieuw, zoals ook blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 1 van de vele adviezen over Leven Lang Leren (sinds 2002) en van de effecten daarvan.

In hoofdstuk 2 analyseert de raad welke belemmeringen werkenden en werkgevers nu (kunnen) ervaren bij de voortdurende ontwikkeling van zichzelf en van hun personeel.

Op basis van de in hoofdstuk 3 geschetste uitgangspunten voor een effectieve aanpak van de belemmeringen formuleert de raad in hoofdstuk 4 zijn ambitie en zijn aanbevelingen. Eerst gaat hij in op de noodzakelijke versteviging van de infrastructuur voor postinitiële ontwikkeling; vervolgens stelt de raad de invoering van een trekkingsrecht en een ontwikkelrekening voor, gericht op de ondersteuning van de leervraag. Het laatste onderdeel met aanbevelingen is gericht op de vorming van een leercultuur, op het nationale niveau en op elke werkvloer.

Een eerste raming van de financiële gevolgen van de aanbevelingen komen aan de orde in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 beveelt de raad aan te komen tot een akkoord voor vaardigheden en competenties, in het verlengde van de zogeheten Nationale Skills Strategie, om te komen tot afspraken over voortdurende ontwikkeling.

In hoofdstuk 7 staan alle aanbevelingen van de raad op een rij.

2

Plaatsbepaling: gevoerd beleid en eerdere adviezen Leven Lang Leren

Stimulering van postinitieel leren of leven lang leren staat al decennia op de agenda. Er zijn al veel adviezen uitgebracht, er is veel geëxperimenteerd, ingevoerd en weer afgevoerd. In dit hoofdstuk worden aan de hand van eerdere adviezen en rapporten de ontwikkelingen geschetst van de stimulering van postinitieel leren in de laatste jaren.

In 2012 is in opdracht van de Onderwijsraad een onderzoek gedaan naar de vraag waarom het leven lang leren niet echt van de grond wil komen, dit onder de veelzeggende titel *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover?*¹ In het onderzoeksrapport schetst Golsteyn de belangrijkste adviezen, de genomen maatregelen en hun effecten om de Nederlandse ambitie te realiseren om in 2010 20 procent van de 25 - 65 jarigen formele vormen van leven lang leren te laten volgen. In 2010 realiseerde Nederland een deelname percentage van 16,7 procent. De ambitie van 20 procent is door het kabinet opnieuw gesteld voor 2020.

In het onderzoeksrapport worden onder andere adviezen van de SER (*Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*²), de Onderwijsraad (*Werk maken van een leven lang leren*³) en de Denktank Leren en Werken (*Tijd voor ontwikkeling*⁴) geanalyseerd, ook als het gaat om hun doorwerking naar resultaten voor de participatie aan leven lang leren. Onderstaande beschrijving berust voor een belangrijk deel op dit rapport.

SER-advies *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*

Basis van het SER-advies is de Nederlandse ambitie om 20 procent van de beroepsbevolking te laten participeren in postinitiële scholing om zodoende tot de top van Europa te behoren.

De SER zet in zijn advies het individu centraal en adviseert de invoering van een persoonlijke ontwikkelingsrekening, uitbreiding van fiscale prikkels naar het individu en verantwoordelijkheid van werkgevers voor personeelsbeleid, persoonlijke

1 Golsteyn, B. (2012) *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover?* Netwerk Sociale Innovatie, Universiteit Maastricht.

2 SER (2002) *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*.

3 Onderwijsraad (2003) *Werk maken van een leven lang leren*.

4 Denktank Leren en Werken (2009) *Tijd voor ontwikkeling*.

ontwikkelingsplannen en loopbaanbegeleiding. Daarnaast is een open scholingsmarkt gewenst die moet worden gerealiseerd in samenwerking tussen overheid, sociale partners, scholingsinstellingen, uitvoeringsinstanties en gemeenten. Speciale aandacht krijgen de mensen zonder startkwalificatie, de belangrijke rol van EVC en niet formele vormen van scholing.

*Advies Onderwijsraad *Werk maken van een leven lang leren* (2003)*

De basis van het advies van de Onderwijsraad is dat investeringen in (postinitieel) onderwijs meeropbrengst leveren voor individu en maatschappij waarmee overheidsingrijpen gewenst is.

De Onderwijsraad stelt dat financiering nodig is voor allerlei leeractiviteiten gedurende de loopbaan (opscholen, werkgerelateerd leren, doelgroepen, re-integratie, leren op sociaal, cultureel of persoonlijk vlak, EVC).

Leeractiviteiten moeten worden gecertificeerd door duidelijke kaders te stellen en de erkenning van de certificaten moet onafhankelijk zijn. Zo wordt postinitieel onderwijs ook effectief voor het reguliere onderwijs

*Resultaten van de adviezen *Het nieuwe leren* en *Werk maken**

De meeste aanbevelingen van de SER en de Onderwijsraad zijn door de ministeries van OCW, SZW en EZ opgevolgd in 'Het actieplan leven lang leren'⁵ in 2004. De persoonlijke ontwikkelingsrekening, een belangrijk onderdeel van het SER advies, is echter niet geïmplementeerd.

Het actieplan kondigt de oprichting aan van een Taskforce Leven Lang Leren om de beroepsbevolking te stimuleren en te motiveren om de competenties te versterken. In het actieplan blijft het postinitiële onderwijs de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid wil verantwoordelijkheid nemen voor de ordening van een transparant scholingsaanbod, het wegnemen van belemmeringen, het stimuleren van zorgvragende doelgroepen en het bewust maken van het belang en plezier van leren.

In het actieplan staat de stimulering van het individu voorop. De ontwikkeling en toepassing van persoonsgebonden leerbudgetten wordt aangekondigd evenals een leerrechtensysteem voor bekostiging van het hoger onderwijs. Om het individu leren als vanzelfsprekend te laten beschouwen wordt een cultuurverandering nodig geacht. Daarom stelden de ministeries in het actieplan voor:

- Open on-line marktplaats voor een helder scholingsaanbod met 50.000 gebruikers
- Implementatie EVC naar 50.000 procedures in 2010.

5 OCW (2004) *Kenniseconomie in zicht*, Brief aan Tweede Kamer, 27406, nr 32.

- Leerrechten voor hoger onderwijs (experimenteren met individuele leerrekening).
- Instellingen gebruik laten maken van leermethoden voor volwassenen (e-learning).
- Focus op jongeren zonder startkwalificatie, laagopgeleiden, inburgeraars, analfabeten en mbo'ers die naar het hbo willen doorstromen.

Projectdirectie Leren en Werken

Het voornemen een Taskforce in te richten, leidt in 2005 tot het ontstaan van een gezamenlijke projectdirectie Leren en Werken van de Ministeries van OCW en SZW. De projectdirectie stelt twee plannen van aanpak op (2005-2007 en 2008-2011⁶). De belangrijkste maatregelen daarin zijn:

- Stimuleren van duale trajecten door regionale samenwerkingsovereenkomsten.
- Betere informatievoorziening: Leerwerkloketten voor informatie en advies op maat over scholing, loopbaanadvies en -begeleiding; online informatie over opleidingen; infrastructuur voor goed werkend EVC.
- Zicht krijgen op effectieve scholingsinstrumenten.
- Flexibel en efficiënt opleiden van volwassenen.
- Oprichten van een denktank voor het stimuleren van leven lang leren.

Uit de evaluaties van de projectdirectie blijkt dat het volgende is bereikt:

- 47 Samenwerkingsverbanden hebben ruim 146.000 leerwerktrajecten gerealiseerd.
- Er zijn 34 leerwerkloketten opgezet gekoppeld aan 36 samenwerkingsverbanden.⁷
- Groeiend aantal EVC tot 15.700 procedures.
- Begin gemaakt met Leven Lang Leren aanbod in hogescholen.
- Betrokkenheid mkb in Excelleren.nu (zie pagina 79).

Daarmee zijn niet alle beleidsdoelstellingen gerealiseerd:

- De open on-line marktplaats voor het scholingsaanbod is er niet gekomen.
- Het aantal jongeren zonder startkwalificatie en laagopgeleiden is afgenomen, maar het verschil in scholingsdeelname tussen lager opgeleiden en hoger opgeleiden is toegenomen.

6 Projectdirectie Leren en Werken, Plan van aanpak 2005-2007 *Leren en Werken Versterken* en Plan van aanpak 2008-2011 *Doorpakken met Leren en Werken*.

7 Leerwerkloketten zijn samenwerking van gemeenten, UWV, VNO-NCW, het mkb en ROC's met een brede taak naar burgers, werkgevers en werknemers over opleidingen en EVC.

- Er zijn weliswaar 146.000 leerwerktrajecten gestart, maar het aantal trajecten is de laatste jaren weer sterk afgenomen.⁸
- De 15.700 EVC-procedures liggen ver achter bij de doelstelling van 50.000 procedures.

Stimuleren van Leren en Werken beperkt overgenomen

In 2009 komt de Denktank Leren en Werken met het Advies *Tijd voor Ontwikkeling*. De basis is de noodzaak tot upgraden van werknemers vanwege de technologische ontwikkeling, mede vanwege krimp en vergrijzing.

Advies en resultaat:

- Vaste plek voor leren in de arbeidsrelatie door een wederzijdse verplichting tot scholing met een leerwerkcontract.

Deze wederzijdse scholingsaanspraak stuitte op bezwaren van de Stichting van de Arbeid vanwege de verdere juridisering van scholing.

- Invoering van een opleidingscheque, eerst voor doelgroepen daarna voor alle volwassenen.

Dit idee is verder uitgewerkt door het ROA.⁹ Het advies heeft, samen met het SER advies *Werk maken van baan-baanmobiliteit*¹⁰, geleid tot het voornemen voor een Van Werk Naar Werk-budget in het zogeheten vitaliteitspakket. Dit pakket is al voor de beoogde invoering in 2013 ingetrokken.

- Werknemers en werkgevers werken aan een leercultuur met hulp van overheid en leerwerkloketten.

Met het project Excelleren.nu is tot 2012 goede ervaring opgedaan met de vorming van een leercultuur in 640 midden- en kleinbedrijven uit 14 mkb-branchorganisaties (zie ook pagina 79).

- Verplichte scholing voor uitkeringsgerechtigden, aanpassing scholingsregeling in het kader van de WW, maar scholing mag werklozen niet van een baan afhouden.

Er werden geen wetswijzigingen nodig geacht om de doelen te bereiken.

Hoewel Golsteyn in zijn rapport positief is over de opvolging van de adviezen die tot 2012 zijn verschenen, hebben de beleidsdoelstellingen veelal slechts tot tijdelijke resultaten geleid en zijn veel pilots niet gecontinueerd en/of opgeschaald. Dit laatste heeft onder andere te maken met de afwezigheid van goede evaluaties waarop kan worden voortgebouwd.¹¹

8 SER (2016) *Toekomstgericht Beroepsonderwijs, deel 1*.

9 Breugel, G. [et al.] (2011) *Ontwikkelcheque, Uitwerking Advies Denktank Leren en Werken*, ROA.

10 SER (2011) *Werk maken van baan-baanmobiliteit*.

11 Zie ook: CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

Advies Onderwijsraad 2012 *Over de drempel van postinitieel leren*¹²

In dit advies richt de Onderwijsraad zich op postinitieel leren om de duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden te bevorderen. Hij doet vier aanbevelingen:

- Laat stimuleringsmaatregelen aansluiten bij specifieke behoeften van laagopgeleiden en laat bedrijfsleven en de overheid beginnen met kleinschalige samenwerkingsverbanden om postinitieel leren te stimuleren. Postinitieel leren moet standaard zijn in het loopbaanbeleid van bedrijven.
- Borg kwaliteit ervaringscertificaten.
Ervaringscertificaten zijn belangrijk bij informeel leren maar van wisselende kwaliteit. De raad adviseert het toezicht te verscherpen en de kwaliteit van EVC-aanbieders openbaar te maken
- Stel scherpe kwaliteitseisen aan aanbieders van educatietrajecten voor volwasseneneducatie.
- De deelname aan postinitieel leren wordt te globaal gemeten om het succes van stimuleringsmaatregelen goed te kunnen beoordelen. Experimenteer met beloftevolle initiatieven en onderzoek hun werking en effectiviteit alvorens te investeren op grote schaal.

Dit advies heeft geleid tot een stelsel van validering met een arbeidsmarktroute en een onderwijsroute. Bovendien heeft de overheid zich teruggetrokken van de kwaliteitsborging van EVC-procedures en EVC-aanbieders. De kwaliteitsborging is belegd bij het Nationaal Kenniscentrum EVC.

Naar een beter werkende scholingsmarkt voor volwassenen

In 2012 ging de SER in zijn advies *Werk maken van scholing, Advies over de postinitiële scholingsmarkt* in op de scholingsmarkt van formeel en non formele scholing voor werkenden en werkzoekenden.

De aanbevelingen van het advies voor een meer toekomstgerichte scholingsmarkt zijn:

Aanbodzijde:

- Vergroot de inzichtelijkheid en kwaliteit van het aanbod van scholing.
Branche- en sectororganisaties, beroepsgroepen en aanbieders moeten meer moeite doen voor een inzichtelijk aanbod van cursussen en trainingen en een gecontroleerde kwaliteit.
De overheid zou het Nederlandse kwalificatieraamwerk NLQF moeten invoeren en een (digitale) voorziening om het aanbod in beeld te brengen, met een regionaal aanspreekpunt voor individuele werkenden en werkzoekenden.

¹² Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van postinitieel leren*.

- EVC moet beter.
EVC en vergelijkbare instrumenten moeten worden geoptimaliseerd en de overheid moet hierin blijven investeren.
- Onderwijsvoorzieningen moeten beter worden benut.
De infrastructuur van de bekostigde instellingen moet meer worden benut. Dit geldt zowel voor het middelbaar beroepsonderwijs (met name de beroepsbegeleidende leerweg) als voor het (deeltijd) hoger onderwijs.

Aanbevelingen vraagzijde:

- Verbeter de vraagarticulatie en vraagcoördinatie.
Kleine en middelgrote bedrijven moeten worden geholpen door brancheorganisaties en O&O-fondsen bij organisatie (loopbaanadvies) en inkoop van de scholing.
- Zorg dat ouderen meer gaan deelnemen aan scholing.
Omdat werknemers langer op de arbeidsmarkt verblijven is scholing ook op latere leeftijd nodig.
- Betrek lager opgeleiden nadrukkelijker bij scholing
- Werkzoekenden moeten functiegerichte scholing kunnen volgen in bijvoorbeeld leerwerktrajecten.
- Dreigende onderinvestering in scholing van flexwerkers gezamenlijk afwenden.
- Zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor hun scholing maar zouden wel gebruik moeten kunnen maken van de infrastructuur van sectorale opleidingsfaciliteiten.

Advies Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen

In 2014 kwam de commissie-Rinnooy Kan met een advies over de vraag hoe het hoger onderwijs voor de postinitiële fase eruit zou moeten zien. Na vergelijkingen in binnen- en buitenland kwam de commissie¹³ tot de volgende contouren:

- Het hoger onderwijs moet mogelijkheden bieden tot gefaseerde deelname aan korter durende opleidingsactiviteiten. Die activiteiten moeten resulteren in certificaten en studiepunten, die te stapelen en 'transferable' zijn. Dit moet uiteindelijk leiden tot verzilvering in de vorm van een diploma; diplomagerichtheid moet ook bij gefaseerde deelname het doel en uitgangspunt zijn.
- Het moet aansluiten bij de praktijkervaring van de volwassen deelnemer, door:
 - te erkennen wat de deelnemer al heeft geleerd;
 - aan te sluiten bij leervragen uit de ervaringspraktijk;
 - toepassing van het geleerde in de praktijk en toetsing aan die praktijk.

¹³ Commissie-Rinnooy Kan (2014) *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*.

- Het hoger onderwijs moet flexibel en efficiënt zijn vormgegeven, door:
 - maatwerk in de afstemming op reeds verworven competenties;
 - gebruik van de werkplek voor het uitvoeren van leeractiviteiten;
 - tijd- en plaatsafhankelijk leren met e-learning en blended learning.

Volgens de commissie moet sprake zijn van een financieringssystematiek die bijdraagt aan deze flexibele en vraaggerichte vormgeving van het onderwijs en die de diplomagerichte deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs stimuleert. Hoewel het advies voornamelijk over hoger onderwijs gaat, is het in hoge mate ook bruikbaar voor het middelbaar onderwijs.

Het advies heeft geleid tot pilots waarbinnen hogescholen flexibeler opleidings-trajecten (deeltijd en duaal) aanbieden. Onderdeel van de pilots is dat hogescholen instrumenten ontwikkelen voor het erkennen van al verworven werk- en leerervaring en het hierop laten aansluiten van de opleidingsprogramma's. Er doen 20 hogescholen (publiek en privaat) mee aan de pilots met in totaal zo'n 500 opleidingen.

Ook is er een experiment met vraagfinanciering gestart waarin publieke en private hogescholen dezelfde financiering ontvangen en publieke hogescholen meer ruimte hebben om maatwerk te bieden. Ook van werkgevers wordt verwacht dat zij bijdragen aan de kosten van opleidingen voor hun werknemers. In 2018 is de tussenevaluatie.

Daarnaast is het levenlanglerenkrediet ingesteld waarmee volwassenen (tussen 30 en 55 jaar) het collegegeld tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen. Dit krediet komt per september 2017 beschikbaar. De SER beveelt aan de leeftijdsgrenzen te verlagen tot 25 jaar en te verhogen tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Rapport Centraal Planbureau *Kansrijk Onderwijsbeleid*

In het rapport *Kansrijk Onderwijsbeleid* uit 2016 rapporteert het Centraal Planbureau over de effecten van beleidsmaatregelen die betrekking hebben op arbeidsrelevante scholing van werkenden.

Het CPB heeft verschillende effectstudies (Nederlandse en buitenlandse) van scholingsstimuleringsprojecten geanalyseerd. Het concludeert dat financiële ondersteuning door de overheid scholingsdeelname stimuleert, maar tevens dat het kostbaar is. De kosten-batenverhouding wordt sterk in ongunstige zin beïnvloed doordat mensen waarvoor de overheid een deel van de opleiding betaalt, de opleiding ook gedaan zouden hebben voor eigen rekening of op kosten van de werkgever (60 procent tot 90 procent). Dit wordt 'deadweight loss' genoemd. Het CPB geeft aan

dat het beleid richten op de doelgroepen die weinig scholing volgen niet altijd mogelijk is, maar vanuit dit perspectief wel efficiënter zou zijn.

In zijn algemeenheid stelt het CPB dat het deadweight loss hoger is in een aantal situaties, namelijk bij de financiering voor hoogopgeleiden, in het geval van cofinanciering, bij subsidies voor werkgevers en bij op- en omscholing.

Conclusies

Er zijn de afgelopen jaren veel initiatieven geweest voor de stimulering van postinitiële scholing. Terugkijkend kenmerkt het beleid van de overheid zich als een 'jojo', soms is er intensieve aandacht voor een leven lang leren en andere momenten weer niet. Er is weinig continuïteit en verschillende aanbevelingen blijven liggen of worden onvoldoende krachtig doorgezet. Ook het woud aan instrumenten leidt tot veel onbekendheid bij de beoogde gebruikers.

Kennelijk hebben de initiatieven niet de juiste effecten gehad. In het volgende hoofdstuk bespreekt de SER de belemmeringen voor de stimulering van postinitiële ontwikkeling.

3

Belemmeringen en uitdagingen postinitieel leren

Algemeen

Nederland doet het op gebied van scholing en vaardigheidsniveau van de beroepsbevolking goed in internationale vergelijkingen. Van de Nederlandse beroepsbevolking heeft 18 procent in 2014 deelgenomen aan een cursus of opleiding (voor werk of vrije tijd).¹ Dat is meer dan het Europese gemiddelde maar minder dan in Frankrijk en de Scandinavische landen waar meer dan 25 procent van de beroepsbevolking heeft deelgenomen aan een scholingsactiviteit. Uit de PIAAC-meting 2013 (waarin de OECD de kennis en vaardigheden van volwassenen in 24 landen meet) blijken de taalvaardigheid en de rekenvaardigheid van Nederlanders (zeer) goed te zijn, evenals hun probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen.² Nederland heeft zichzelf voor postinitieel onderwijs tot doel gesteld in 2020 een participatiegraad te halen van 20 procent van de beroepsbevolking. Het kabinet acht dit nodig om in de toekomst ook aan de vraag van de arbeidsmarkt en de kennis-economie te voldoen. De Nederlandse economie, waarin kennis en vaardigheden enorm belangrijk zijn, en de technologische vernieuwingen vergen veel van de ontwikkeling van de beroepsbevolking.³ Om de participatiegraad van 20 procent te behalen is het noodzakelijk dat de overheid, opleidingsinstellingen en sociale partners samenwerken om postinitieel leren te stimuleren.

Er zijn meerdere redenen om (veel) meer te doen aan en voor postinitiële ontwikkeling:

- De economie vraagt (steeds meer) goed opgeleide mensen, die zowel beschikken over vakspecifieke competenties die up-to-date zijn als over de vereiste zogenoemde *21st century skills* (zoals samenwerken, reflecteren, probleem oplossen, computational denken, communiceren, etcetera).
- Economische groei moet als gevolg van de vergrijzing steeds meer komen van groei van de arbeidsproductiviteit (eventueel met inzet van digitalisering).
- De voortdurende ontwikkeling van de technologie en de dynamiek in de economie leiden tot een voortdurende ontwikkelingsvraag van de beroepsbevolking

1 CBS (2016) *Sociaaleconomische trends*.

2 PIAAC (2013) Kernvaardigheden voor werk en leven, resultaten van de Nederlandse survey 2012.

3 Internationaal wordt als indicator gebruikt: het aantal 25-64 jarigen dat aangeeft een opleiding of cursus gevolgd te hebben in de vier weken voorafgaand aan het onderzoek.

(en alle opleidingsniveaus) om op hetzelfde niveau te kunnen blijven presteren. Stilstand is achteruitgang.

- In steeds meer sectoren wordt de toepassing van ICT gemeengoed. Steeds meer functies krijgen te maken met gebruik van ICT. Deze ontwikkelingsgolf is nog lang niet over en moet ook door de huidige arbeidsmarkt worden opgevangen. Door de stijgende levensverwachting stijgt de pensioneringsleeftijd, waardoor het steeds belangrijker wordt om kennis en vaardigheden te blijven vernieuwen.
- Vanuit het perspectief van het individu is postinitieel leren belangrijk om volwaardig te kunnen (blijven) deelnemen aan een steeds complexer wordende maatschappij.
- De overheid legt meer verantwoordelijkheden bij het individu, waardoor collectieve zekerheden minder worden en economische zelfredzaamheid belangrijker.

Niettemin gelden met betrekking tot de huidige praktijk van postinitieële ontwikkeling de volgende feiten en trends:

- Deelname aan scholingsactiviteiten door lager opgeleiden blijft nog steeds achter bij de deelname door hoger opgeleiden. Bijna 50 procent van de hoger opgeleiden heeft in 2014 aan een opleiding deelgenomen tegen 25 procent van de mensen met alleen een vmbo-opleiding.⁴
- Deelname aan scholingsactiviteiten door werknemers met een flexibel arbeidscontract blijft achter. Van de werkenden met een vaste aanstelling heeft 42 procent zich kunnen scholen tegen 20 procent van de werkenden met een niet regulier contract (oproepkrachten, nulurencontract).
- Informeel leren wordt, naast of als alternatief op formele of non formele scholing onvoldoende benut.
- Op individueel niveau kunnen talenten nog beter worden benut door toegang te bieden tot een passende (niet altijd hogere) opleiding.
- Postinitieel onderwijs kan een innoverende werking hebben op de initiële opleiding, bijvoorbeeld door de sterke binding met de praktijk en de grotere vraagoriëntatie van de opleiding.
- De goede publieke opleidingsinfrastructuur voor de initiële fase wordt onvoldoende benut voor de postinitieële fase. Dat wordt veroorzaakt door:
 - onvoldoende verbinding tussen beroepsonderwijs en beroepspraktijk;
 - onvoldoende maatwerk: de mogelijkheden zijn beperkt/ingewikkeld om elders verworven kennis en vaardigheden te verzilveren;

4 SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016; Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*.

- onvoldoende maatwerk: wet- en regelgeving van het onderwijsstelsel is gericht op jongeren en doet geen recht aan de situatie van volwassenen;
- onvoldoende flexibiliteit: de organisatie van leer- en ontwikkeltrajecten sluit onvoldoende aan bij de ruimte (tijd en plaats) van mensen;
- onvoldoende inzicht in de scholingsbehoefte van de alumni van de onderwijsinstellingen;

Naar een effectiever beleid

Alhoewel er de afgelopen decennia veel initiatieven zijn genomen om postinitieel leren te stimuleren (zie hoofdstuk 1), hebben de genomen maatregelen niet geleid tot een substantiële groei van het aantal volwassenen dat gedurende de levensloop de kennis en vaardigheden onderhoudt of verbetert met formele scholingstrajecten. Dit heeft deels te maken met de ingezette instrumenten. Ze zijn soms ineffectief en soms onvoldoende toegesneden op specifieke groepen. De SER onderscheidt zes belemmeringen voor de verdere groei van leven lang leren:

1. Er is nog onvoldoende urgentiegevoel om te investeren in ontwikkeling bij zowel werkenden als werkgevers als bij de overheid.
2. Het geld ontbreekt bij werkenden of werkzoekenden om te investeren in ontwikkeling.
3. Afhankelijk van de levensfase ontbreekt het voor groepen mensen aan ruimte om tijd in te ruimen voor scholing.
4. Er is zo'n groot en divers aanbod aan scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden dat het niet duidelijk is wat voor iemand de best passende ontwikkelingsmogelijkheid is.
5. De opbrengst van de investering in iemands ontwikkeling is niet altijd duidelijk.
6. Een deel van de werkenden heeft in het initiële onderwijs negatieve leerervaringen opgedaan.
7. In formele scholingstrajecten wordt er onvoldoende gehonoreerd wat mensen al kennen en kunnen.

De belemmeringen worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

3.1 **Onvoldoende gevoel van urgentie om te investeren in ontwikkeling**

In het rapport *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht* heeft het CBS in kaart gebracht wat de actuele situatie is van de postinitieële scholing in Nederland. In 2014 heeft bijna 1,6 miljoen mensen deelgenomen aan een opleiding of cursus. Dat

is bijna 18 procent van de 25 tot 65 jarigen in Nederland. Dat is minder dan de ambitie van het kabinet om een participatiegraad van 20 procent te bereiken.

Daarnaast is al lange tijd bekend dat scholingsdeelname achterblijft voor diverse groepen. Het CPB meldt in *Kansrijk Onderwijsbeleid*⁵ dat lager opgeleiden, ouderen, mensen met flexibele arbeidscontracten, zzp'ers, parttimers en werkenden bij mkb-bedrijven achterblijven in hun scholingsdeelname.

In de eerder gepresenteerde adviezen wordt vanaf 2002 het individu centraal gesteld om te zorgen voor de eigen duurzame inzetbaarheid. Deze eigen verantwoordelijkheid vraagt ondersteuning en facilitering vanuit de werkgever en/of de overheid. De meer kwetsbare groepen zullen voor deze ondersteuning meer afhankelijk zijn van hun werkgever en/of overheid.

In de Stichting van de Arbeid is afgesproken dat “de ondernemer mag worden aangesproken op het op peil houden van vakmanschap en benodigde (toekomstige) kwalificaties en een op employability toegesneden HRM-beleid”.⁶ In dit kader geldt ook de per 1 juli 2015 geldende scholingsplicht voor alle werkgevers om hun werknemers scholing aan te bieden als dit nodig is voor hun werk, of om hun arbeidsmarktkansen op peil te houden als hun werk mocht komen te vervallen.⁷ Vanuit deze betrokkenheid wordt de werkgever aangesproken op zijn gevoel van urgentie.

Het CPB komt in *Kansrijk Onderwijsbeleid* tot de conclusie⁸ dat werkgevers en werkneden weliswaar in scholing investeren, maar dat er voor beide partijen ook redenen zijn om minder te investeren dan optimaal is voor de Nederlandse welvaart. Een belangrijke belemmering voor investering in scholing is de tijdsinconsistentie. Baten van scholing die in de verre toekomst liggen hebben op de korte termijn onvoldoende overtuigingskracht. Dit is een van de redenen waardoor werkgevers minder geneigd zijn om in mensen met flexibele of tijdelijke contracten te investeren. Volgens het CPB is het mogelijk dat er sprake is van onderinvestering in scholing.

Kortom, hoewel de SER verschillende dringende redenen ziet om te investeren in leven lange ontwikkeling en postinitiële scholing constateert hij ook dat dit nog niet voldoende gebeurt. De urgentie wordt nog niet voldoende ervaren door de werkenden, de werkgevers, overheden en andere betrokkenen. De afwezigheid of

5 CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

6 Stichting van de Arbeid (2006) *Naar een brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt*.

7 Deze scholingsplicht geldt vanwege de aangepaste Wet Werk en Zekerheid.

8 CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*, p. 289.

ontoereikendheid van de juiste randvoorwaarden en stimulansen kan daarbij een (belangrijke) rol spelen.

3.2 Middelen ontbreken of zijn ontoegankelijk om in ontwikkeling te investeren

De ruimte voor de werkenden om scholing of ontwikkeling helemaal zelf te financieren is beperkt. De helft van de huishoudens in de leeftijd van 25 - 45 jaar heeft minder dan 6.000 euro op de bank.⁹ Het CPB noemt het financieringsprobleem ook als belemmering voor de investering in scholing. Het kan zijn dat werkenden niet genoeg geld hebben of tegen kapitaalmarktrestricties aanlopen om een ontwikkeltraject te betalen.¹⁰

De Onderwijsraad stelt dat de financiering van postinitieel leren door de scheiding van verantwoordelijkheden nogal versnipperd is.¹¹ Overwegend geldt voor werkgevers en werknemers dat enkel financiering kan worden verkregen (via de sector- en O&O-fondsen) voor scholing die vereist is binnen de eigen sector en niet voor omscholing naar een andere sector noch voor algemene ontwikkeling. De door sectorale O&O-fondsen bekostigde scholing kan echter wel betrekking hebben op het omscholen van mensen die werkzaam waren in een andere sector voor een baan in de desbetreffende sector. Sectoren die kampen met personeelstekorten kunnen er derhalve baat bij hebben om over een O&O-fonds te beschikken.

Voor werkzoekenden geldt dat zij vaak geen toegang hebben tot scholingsmiddelen voor kansrijk werk, daar de overheid veelal kiest voor een kortere (maar vaak minder duurzame) route van re-integratie vaak zonder substantiële scholingsinzet.

Een andere overweging die ten grondslag ligt aan deze belemmering is dat het voor een werkgever of werknemer niet altijd duidelijk is of de investering ook verzilverd kan worden door degene die de investering zou doen (het hold-up probleem).¹² Als de investering niet kan worden terugverdiend zijn het immers kosten in plaats van een investering.

Afgelopen decennia is de regelgeving ten aanzien van de opleidingskosten wel ten gunste van volwassenen gewijzigd. Een diplomagerichte mbo-opleiding kan bekos-

9 CBS Statline (verslagperiode 2006-2014), bank- en spaartegoeden naar leeftijd. Het mediane bedrag voor huishoudens in de leeftijd 25-45 jaar is 6000 euro.

10 CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

11 Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van post-initieel leren*.

12 CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

tigd worden gevolgd, mits men de afgelopen drie jaar niet aan een mbo-opleiding heeft deelgenomen. Ook een opleiding voor een hoger onderwijsdiploma is bekostigd te volgen. Daarnaast is er echter bezuinigd door tweede studies in het hoger onderwijs en de deeltijd-beroepsopleidende leerweg (bol) in het middelbaar beroepsonderwijs niet meer te bekostigen.

Voor de kosten die gemaakt moeten worden door de werkenden of werkzoekenden om de opleiding daadwerkelijk te volgen (studiemateriaal, studiedagen, reiskosten, etcetera), is nog geen structurele oplossing. Het 'levenlanglerenkrediet'¹³, dat 2017 is ingevoerd, is een initiatief dat hierop (gedeeltelijk) antwoord geeft.

3.3 Tijd ontbreekt voor (formele) scholing

De moderne mens heeft het druk. We moeten werken, zorgen, samenleven, consumeren en ook nog leren. In de inleiding is het SER advies *Een werkende combinatie* (2016) al genoemd. Daarin schetst de raad de tijdsdruk om werken, zorgen en leren te combineren in vier levensfasen. In de periode van *jongvolwassenheid* (20 - 30 jaar) wordt relatief veel werk en scholing gecombineerd. In de *gezinsfase* (31 - 45 jaar) wordt werk en zorg voor kinderen gecombineerd. Scholing neemt dan af. In de daaropvolgende *mid-careerfase* (46 - 60 jaar) en de *actieve seniorenfase* (61 - 67 jaar) zijn er ook veel zorgtaken en wordt de scholing nog minder.

De tijd die formele scholing vergt is niet gemakkelijk in te plannen in moderne levens. Het is daarom dat informele vormen van leren, zoals learning on the job, het leren van collega's en leidinggevend en baan- of taakrotatie, aan aantrekkelijkheid winnen omdat ze minder 'extra' tijd vergen.

3.4 Onduidelijke ontwikkelmogelijkheden

Op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs wordt een overzicht gegeven van alle erkende opleidingen.¹⁴ Het overzicht van de opleidingen op het niveau van middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs (Crebo en Croho)¹⁵ telt 85.742 verschillende mogelijkheden. Op de website van de het Nationaal kenniscentrum EVC worden alle EVC-aanbieders vermeld.¹⁶ Kortom, voldoende mogelijkheden, duidelijk en onder handbereik? De praktijk is anders. Het overzicht van de opleidingen betreft alleen formele scholingstrajecten, terwijl een overzicht van het non-for-

13 Leven Lang Leren Krediet is een overheidsregeling om onder gunstige voorwaarden geld te lenen voor collegegeld of lesgeld voor mensen die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering.

14 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/waar-vind-ik-een-overzicht-van-erkende-opleidingen>

15 Centraal Register Beroepsopleidingen; Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs.

16 <http://www.nationaal-kenniscentrum-evc.nl/werknemers/vind-evc-procedures>

mele onderwijs ontbreekt evenals de mogelijkheden om inzicht te krijgen in eigen kunnen (EVC, e-portfolio). Voor het beschikbare overzicht geldt ook nog dat de relevantie van de opleidingen voor de arbeidsmarkt niet wordt gemeld. Bovendien ontbreekt het ook aan maatwerk in het aanbod.

De belemmering is dat het erg lastig is om uit de beschikbare mogelijkheden het juiste traject te kiezen.

De juistheid van het traject heeft bovendien verschillende facetten. Het gaat erom het traject te kiezen wat inhoudelijk aansluit bij de gewenste ontwikkelrichting, wat aansluit bij de capaciteit van de werkende, wat qua organisatie aansluit bij de mogelijkheden van de werkende, wat aansluit op de regionale arbeidsmarkt mogelijkheden en het traject dat rendement oplevert.

Het CPB schetst in het rapport *Kansrijk Onderwijsbeleid* een aantal belemmeringen die veroorzaakt worden door onduidelijkheid van de uitkomst van postinitieel leren zoals rendement en verzilverbaarheid van investering.¹⁷

Dat het lastig is om een goede keuze te maken uit het bestaande aanbod geldt zowel voor werknemers als voor werkgevers, eigenlijk voor iedereen die niet op regelmatige basis bezig is met opleiding, EVC, loopbaanontwikkeling, etcetera. Het is daarom gewenst dat er voor alle werknemers en werkgevers laagdrempelige en toegankelijke mogelijkheden zijn om begeleid te worden naar een effectief (aanbod van) ontwikkeltraject(en).

3.5 Onduidelijke opbrengst van investering

Algemeen

De *human capital theory* gaat ervan uit dat investeringen in menselijk kapitaal zullen plaatsvinden als deze een voldoende positief rendement opleveren.¹⁸

Werknemers hebben voordeel van scholing als die leidt tot een hoger loon of een betere arbeidsmarktpositie.

Werkgevers zullen investeren in de scholing van werknemers als het verwachte rendement van die scholing hoger is dan het rendement van alternatieve investeringen.¹⁹ Een bedrijf heeft voordeel van de scholing van werknemers wanneer dit leidt tot een hogere productiviteit die niet volledig in een hoger loon wordt omgezet of leidt tot minder ziekteverzuim en uitval.

¹⁷ CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

¹⁸ Kanttekening: de *human capital theory* richt zich vooral op de vraag naar scholing (deelname, kosten, rendement) en veronderstelt dat het aanbod van scholing zich bij een goede marktwerking aanpast aan de vraag.

¹⁹ Cörvers, F. [et al.] (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA, pp. 68-69.

In welke verhouding het voordeel van scholing neerslaat bij bedrijf en werknemers, is afhankelijk van de mate waarin de scholing bedrijfsspecifiek is en van de investeringshorizon, ofwel de periode waarin de opbrengsten van de scholing kunnen worden genoten. In het algemeen geldt: hoe dichterbij het pensioen is, hoe lager het effectieve rendement van de investering zal zijn.

Het CPB noemt in *Kansrijk Onderwijsbeleid*²⁰ vier belemmeringen voor investering in scholing die direct of indirect te maken hebben met onduidelijkheid over de opbrengst van de investering in scholing:

- Risico of scholing voldoende rendeert: rendement van investering in een opleiding is onzeker. Mensen zijn risico-avers en zullen hierdoor minder investeren dan op basis van de welvaartstheorie optimaal is.
- Risico of het rendement van scholing voor de investeerder verzilverbaar is: een andere reden voor onderinvestering in scholing is dat de baten van scholing soms maar ten dele verzilverbaar zijn door degene die de investeringen doet. Dit wordt het 'hold-upprobleem' genoemd. Dit hold-upprobleem geldt zowel voor de werkgever als voor de werknemer als hij zelf moet investeren in de scholing. Ook investeringen in opleidingen van oudere werknemers zijn vanwege de kortere periode waarin iemand nog werkzaam is risicovol.
- Belastingen: een hoger inkomen wordt in Nederland hoger belast. Deze belastingheffing kan investeringen in scholing belemmeren.
- Financieringsprobleem: ook kan het zijn dat werknemers niet genoeg geld hebben om een opleiding zelf te betalen. De oorzaak hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat zij tegen kapitaalmarktrestricties aanlopen, waardoor ze geen geld kunnen lenen/krijgen om de scholing te betalen. In een dergelijk geval zou de maatschappij wel profiteren van hun aanvullende scholing, maar is er niemand die hen leningen wil verstrekken om die aanvullende scholing te financieren.

Kosten en baten

Van belang is dat het postinitiële leren het gewenste effect heeft en dat de financiële en maatschappelijke kosten niet hoger zijn dan de baten. Verscheidene studies rapporteren positieve effecten van postinitieel leren.²¹ Fouarge en De Grip (2011) concluderen bijvoorbeeld dat het volgen van cursussen en trainingen samenhangt met een hoger loon voor de werknemer en een hogere productiviteit voor de werk-

²⁰ CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

²¹ Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van post-initieel leren*.

gever.²² De Grip en Sauermann (2015)²³ laten zien dat deelnemers aan scholing hun kennis op de werkvloer vervolgens weer (informeel) delen met hun collega's die de training niet hebben gevolgd, zodat er een 'spillover-effect' ontstaat, die het rendement van de training voor het bedrijf verhoogt.

In 2012 constateerde de Onderwijsraad in zijn advies over het postinitieel leren door lager opgeleiden dat postinitieel leren leidt tot een betere maatschappelijke positie.²⁴ De maatschappelijke positie wordt verbeterd doordat investeren in een doorgaande ontwikkeling van postinitieel leren leidt tot een betere participatie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij.

Concreet zijn er verschillende economische voordelen te verwachten, aldus de Onderwijsraad. Op individueel niveau gaat het bijvoorbeeld om een hoger en stabiel inkomen met minder kans op armoede en werkloosheid. Op macroniveau kan een beter ontwikkelde bevolking leiden tot een sterkere en meer toekomstbestendige economie en lagere uitgaven aan sociale voorzieningen.²⁵

Ook op maatschappelijk vlak kunnen volgens de Onderwijsraad positieve effecten verwacht worden, zoals een toename van de sociale inclusie en maatschappelijke participatie, een vermindering van de criminaliteit, en een betere volksgezondheid.²⁶

Zowel werkgever als werknemer hebben economisch voordeel van scholing. Voor werkgevers is vooral de bedrijfsspecifieke scholing relevant, omdat algemene scholing het risico met zich brengt dat de werknemer naar een ander bedrijf overstapt en de investering weglekt. Overigens kan algemene scholing ook nuttig zijn, als het bijvoorbeeld om basisvaardigheden gaat waardoor de werknemer beter zijn werk kan gaan doen. Als de werknemer niet in staat is zelf die kosten van algemene scholing te dragen, zal onderinvestering in scholing optreden. Verder speelt onderinvestering ook wanneer onzekerheden bestaan over de te verwachten stijging van de verdien capaciteit nadat de scholing is afgerond. Zowel voor werknemers als voor

22 Fouarge & De Grip, 2011, Presentatie Postinitieel leren: deelname en rendement, geraadpleegd op <https://www.yumpu.com/nl/document/view/24960487/postinitieel-leren-roa-maastricht-university>.

23 De Grip, A., Sauermann, J. (2012) The effects of training on own and co-worker productivity: evidence from a field experiment, *Economic Journal*, p. 376-399.

24 Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van post-initieel leren*.

25 In dit verband stelt een al wat ouder onderzoek van de economen Groot en Maassen-van den Brink dat een jaar extra onderwijs voor een volwassene de overheid een paar duizend euro per persoon per jaar opleveren; Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2003) *Investeren en terugverdienen. Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijs-investeringen*.

26 Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2006) *Stil vermogen, een onderzoek naar de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid*; De Greef, M. (2009) *Leren voor leven: een eigen plek in het dagelijks leven*; European Commission (2011) *Employment and social developments in Europe 2011*; Oreopoulos, P., Salvanes, K. (2011) *Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling*. *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 159-184.

werkgevers is het van groot belang dat zij goed geïnformeerd zijn over de arbeidsmarktperspectieven van de opleidingen.

Het CPB komt in *Kansrijk Onderwijsbeleid*, op basis van binnenlandse en buitenlandse effectstudies, tot de conclusie dat het voor deelnemers lastig te bepalen is of het volgen van scholing ook effect heeft. Dat het bepalen van de meerwaarde van scholingstrajecten lastig is merken ook de onderzoekers van de effectstudies. Leerwinsten van cursussen van enkele dagen zijn te klein om te meten. Daarnaast beoogt een deel van de cursussen andere leerwinst dan individuele productiviteit. In verschillende experimenten zijn op de korte termijn geen baten gevonden van bijscholing in termen van loon. Bij bedrijfscursussen voor laagopgeleiden zijn wel loonsverhogingen gevonden. Of een extra diploma rendeert op de arbeidsmarkt is niet onderzocht.²⁷ De verwachting van de SER is dat met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en groter wordende urgentie voor postinitiële ontwikkeling het belang van scholingstrajecten zal groeien en dat daarmee de baten van de scholing voor de werkenden ook zullen toenemen.

3.6 Negatieve leerervaringen

Mensen die succesvol zijn in leren, hebben vaker plezier in leren dan mensen die niet succesvol zijn in leren. Met andere woorden, mensen die met succes het initiële onderwijs afsluiten, zullen doorgaans niet zoveel moeite hebben om ook post-initieel aan een ontwikkeltraject deel te nemen. Voor werkenden die het initieel onderwijs met veel pijn en moeite en met weinig plezier achter zich hebben gelaten, zal een aanvankelijke weerzin jegens een postinitieel ontwikkeltraject niet vreemd zijn. Volgens Illeris (2006) leidt de ervaring dat men faalt in het leren, tot verlaging van het zelfvertrouwen ten aanzien van leren. Dit is de verwachting die de persoon heeft ten aanzien van zijn eigen mogelijkheden om het gewenste gedrag uit te voeren²⁸ (Hazelzet et al., 2011). Volgens hem is dit de oorzaak van de waargenomen lage self-efficacy bij laagopgeleiden. Door negatieve schoolervaringen zouden laagopgeleiden een lage self-efficacy ten aanzien van leren hebben ontwikkeld. De jarenlange dagelijkse ervaring op school dat men niet goed genoeg is, heeft bij hen geleid tot de wens om school zo snel mogelijk te verlaten. Op latere leeftijd is de wens om terug te keren naar een dergelijke situatie logischerwijs dan ook laag.

²⁷ CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

²⁸ Hazelzet, A. [et al.] (2011) *Stimuleren van scholing bij lager opgeleide werknemers*.

Zij zouden niet nog eens het risico willen lopen om te falen.²⁹

Fouarge et al. (2013) vindt dat vooral examenangst een negatief effect heeft op de scholingsintentie van laagopgeleide werknemers. Ook zij geven aan dat dit mogelijk komt door negatieve leerervaringen in het verleden bij laagopgeleiden.³⁰

In dezelfde redeneerlijn noemt het CPB in *Kansrijk Onderwijsbeleid* leeraversie en psychische kosten als belangrijke belemmering om in ontwikkeling te investeren.³¹ Het kost nu eenmaal moeite om nieuwe dingen aan te leren. Bij sommige groepen in de samenleving, zoals lager opgeleiden, is deze reden sterker dan bij anderen.

Al met al kan worden gesteld dat de negatieve leerervaringen die mensen in de loop van hun leven opdoen ertoe leiden dat de motivatie om te leren afneemt en dat het zelfbeeld en zelfvertrouwen verslechteren. Het is van belang dat mensen allereerst gemotiveerd moeten worden en gemotiveerd blijven door middel van face-to-face contact, een coach of een buddy waar mensen op kunnen rekenen en op kunnen terugvallen als het even niet lukt en helpt bij het leren. In het algemeen zijn de meeste mensen echter voldoende gemotiveerd om een training of cursus te volgen als de goede randvoorwaarden aanwezig zijn en er niet teveel praktische en financiële belemmeringen zijn.

29 Illeris, K. (2006) *Lifelong learning and the low-skilled*. International Journal of Lifelong Education, 25(1); Smit, A.A., [et al.] (2005) *Lager opgeleiden in beweging*. Employability van lager opgeleiden, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden (TNO).

30 Fouarge, D. [et al.] (2013) Why do low-educated workers invest less in further training? *Applied Economics*, 45(18), 2587-2601; Damen, M., [et al.] (2013) Leve lang leren: het effect van een positieve leerervaring op de self-efficacy van laag-opgeleiden, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (29) 4.

31 CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

4 **Uitgangspunten voor effectieve aanpak belemmeringen**

In dit hoofdstuk beschrijft de raad de uitgangspunten op basis waarvan de in het vorige hoofdstuk genoemde belemmeringen moeten worden overkomen. Daarbij haakt hij aan bij de positie en belangen van de verschillende belanghebbenden. Welke aspecten van leven lang leren zijn van belang voor de verschillende groepen betrokkenen: werknemers, werkgevers, overheden en opleidingen?

Werkenden

Zoals eerder gemeld dient volgens de SER het individu centraal te staan bij het stimuleren van iemands postinitiële ontwikkeling¹, onverlet dat scholing en een leven lang leren een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van werknemers, werkgevers en de overheid.

Vanwege de technologische ontwikkelingen en het naar achteren schuiven van de pensioengerechtigde leeftijd is het belangrijk dat alle mensen de kans krijgen om zich te blijven ontwikkelen. De nieuwsgierigheid van mensen, de interesse naar ontwikkelingen in de werkzaamheden en de drive om het werk makkelijker, beter en sneller te doen, zijn voor velen belangrijke intrinsieke drijfveren om zich te blijven ontwikkelen.² Niet iedereen slaagt er echter in om een passend ontwikkeltraject te vinden bijvoorbeeld omdat het scholingsaanbod niet aansluit, gebrek aan tijd, middelen, of een stimulerende en veilige leeromgeving. Sommige mensen doen er ook niet zo veel moeite voor om een passend ontwikkelaanbod te vinden of worden ook belemmerd door faal- of examenangst of negatieve leerervaringen in de initiële fase.³

De SER vindt het van belang dat alle werknemers gelijke kansen hebben op post-initieel onderwijs: hoog- en laagopgeleid, jong en oud, flexibel en vast en dat ze hierin gestimuleerd en ondersteund worden.

Randvoorwaarden werkenden

Volgens de SER zijn er een groot aantal randvoorwaarden van invloed op de beslissing van werkenden om zich te (blijven) ontwikkelen. Een belangrijke factor is of de werkenden zelf de regie kunnen nemen voor hun ontwikkeltraject en of ze over goede informatie beschikt om met de regie de goede keuzes te maken. Het gaat dan over informatie over de waarde van het ontwikkeltraject voor de arbeidsmarkt, de

1 SER (2002) *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*.

2 McClelland, D.C. (1961) *The Achieving Society*, Free Press, New York.

3 Illeris, K. (2006) *Lifelong learning and the low-skilled*.

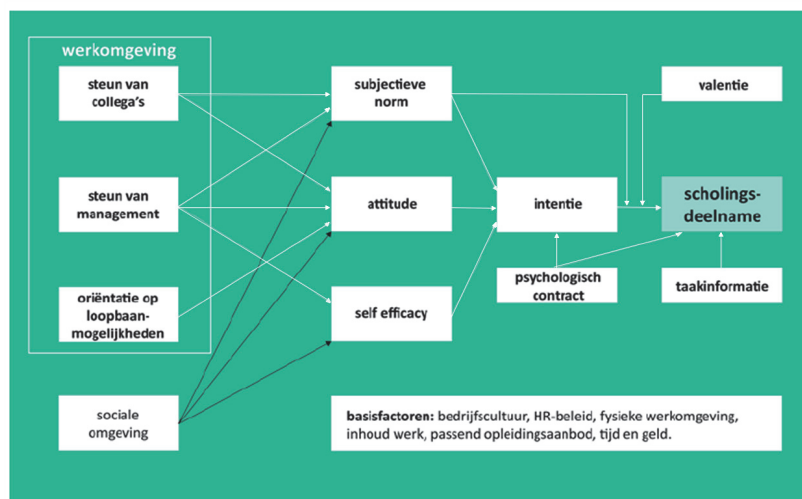
toepasbaarheid in de beroepspraktijk, in hoeverre het traject aansluit bij de praktijkervaring die men al heeft en de integrale kosten van het traject. Het ontwikkeltraject moet qua inhoud passend zijn bij de interesse en de algemene ontwikkeling van de werkenden en passen bij de levensfase wat betreft de benodigde tijd en de mogelijkheden van planning. Het zal stimulerend werken als in het ontwikkeltraject informeel leren wordt benut, als de investering iets oplevert (behoud baan, salaris, promotie, werkplezier, waarde diploma) en als het bijdraagt aan de duurzame inzetbaarheid en er bijvoorbeeld minder problemen zullen zijn om tot de pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken.

Aan de kant van de werkomgeving van de werkenden kunnen omstandigheden ook ondersteunen bij het oppakken van een ontwikkeltraject. Een veilige en steunende werkomgeving (steun van collega's, steun van management en duidelijke oriëntatie op loopbaanmogelijkheden) zal helpen, net als ervaren druk vanuit de omgeving om aan scholing deel te nemen. Ook de contractvorm waaronder men werkt is van invloed evenals de zekerheid en het perspectief van de functie waarin men werkzaam is. De effecten van deze laatste twee randvoorwaarden kunnen zowel stimulerend als ontmoedigend zijn.

De persoonlijke instelling van de werkende of werkzoekende is natuurlijk ook van belang. De houding van de werkende ten opzichte van scholing (attitude) en het zelfvertrouwen en het geloof in eigen kunnen (*self efficacy*) zijn belangrijke uitgangspunten bij de stap om aan een ontwikkeltraject te beginnen (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1

TNO-model: factoren die scholingsintentie en scholingsdeelname verklaren:



Figuur 1. TNO model: Factoren die scholingsintentie en scholingsdeelname verklaren

Bron: TNO en Capgemini Consulting (2016) *Eindrapportage Werkend Leren*.

Werkgevers

De SER ziet ook dat de voortdurende ontwikkeling van werkenden van belang is voor de werkgevers. Een optimaal opgeleid personeelsbestand vergroot de concurrentiekracht van het bedrijf en zorgt voor flexibiliteit van de organisatie waardoor goed kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen. Goed opgeleid personeel kan innovaties aan en soms zelfs initiëren. Een personeelsbestand met het goede opleidingsniveau levert stabiliteit en productiezekerheid voor het bedrijf en is een positieve productie- en sociale factor. Een ingewikkelder voordeel van goed opgeleid personeel is dat het gemakkelijker in een andere functie of bedrijf of als ondernemer aan de slag kan. Dit kan een uitdaging zijn om het personeel te behouden maar het betekent ook dat er beperkte kosten voor een eventueel sociaal plan zijn. Opleiden is een investering waarvan het bedrijf profijt kan hebben in plaats van een reparatie als het te laat is. Goede ontwikkeling van het personeelsbestand is bovendien goed voor de bredere inzetbaarheid van medewerkers en van de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, waardoor er bij oudere werknemers geen verschil ontstaat tussen hun productiviteit en salaris. Tenslotte ziet de SER ook dat goed opgeleid personeel een interessant organisatiekenmerk kan zijn voor potentiële werknemers.

Overheid

De overheid, zowel landelijk als regionaal, heeft volgens de SER ook belang bij een goed opgeleide beroepsbevolking. In het algemeen kan gezegd worden dat een goed opgeleide beroepsbevolking de economie versterkt. Het is een factor wat het vestigingsklimaat aantrekkelijk maakt en de internationale concurrentie positie versterkt. Ook buiten de arbeidsmarkt heeft een goed opgeleide bevolking belangrijke waarde. Het zorgt voor minder uitgaven aan sociale uitkeringen, versterkt de sociale cohesie en stabiliteit van de samenleving, vermindert de criminaliteit en leidt tot een betere volksgezondheid. Een beroepsbevolking die zich voortdurend ontwikkelt, zal ook meer draagvlak bieden voor het naar achteren schuiven van de pensioengerechtigde leeftijd.

Sommige van de ontwikkelbelangen zijn niet door een individuele werkgever of werkende te dragen. Soms spelen er regionale belangen en soms zijn er bovensectorale belangen bij de ontwikkeling van de beroepsbevolking. In die gevallen treedt vaak marktfalen op en is de overheid de meest aangewezen partij om het initiatief te nemen om tot een oplossing te komen.

Het kabinet onderkent het belang en de ministers SZW en OCW geven aan Leven Lang Leren tot een speerpunt van kabinetsbeleid te hebben gemaakt. Het kabinet bepleit een sterke leercultuur, waarbij werkenden, werkgevers, onderwijsinstel-

lingen en regio's aandacht voor ontwikkelen van kennis en vaardigheden als een vanzelfsprekend onderdeel van het arbeidsproces zien.⁴ De overheid heeft drie actielijnen met bijbehorende maatregelen uitgezet:

- Meer ruimte voor onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs om maatwerk te leveren.
- Het vergroten van de mogelijkheden om kennis en vaardigheden die elders zijn opgedaan te verzilveren.
- Stimuleren van duurzame inzetbaarheid waarbij in het bijzonder aandacht is voor leren op de werkvloer.

De SER onderschrijft het kabinetsbeleid, en vindt dat de invulling daarvan om een krachtige impuls van de overheid vraagt om dit ook mogelijk te maken.

Opleidings- en onderwijsinstellingen

Volgens de SER hebben ook onderwijsinstellingen belang bij de voortdurende ontwikkeling van werkenden. Het betreft niet alleen een grote additionele markt, maar er zijn ook inhoudelijke en organisatorische facetten die de postinitiële scholing voor onderwijsinstellingen interessant maken. Postinitiële ontwikkeling biedt de instellingen de mogelijkheid om indringend met mensen uit de praktijk te werken. Dit biedt de onderwijsinstelling een mooie verbinding tussen theorie en praktijk, tussen de opleiding en de praktijk en voor de opleiding directe feedback vanuit de praktijk. Daarnaast is het werken voor de postinitiële markt ook een extra prikkel om maatwerk te ontwikkelen en aan te bieden en wordt het belang van een modulair en maatwerk aanbod voelbaar.

Tussen publiek bekostigde instellingen en private instellingen wordt al langere tijd gediscussieerd over een ongelijk speelveld waarvan de andere partij profijt zou hebben. De publiek bekostigde instellingen voeren naast het geven van initieel onderwijs ook marktactiviteiten uit, waardoor het risico bestaat dat geld dat is bestemd voor initieel onderwijs ten goede komt aan hun marktactiviteiten waardoor concurrentievervalsing zou ontstaan⁵. Private opleidingen zouden daarentegen hun aanbod beperken tot rendabele opleidingen voor studenten die weinig begeleiding vragen.

De SER vindt het belangrijk dat het speelveld voor publieke en private erkende opleidingen zo gelijk mogelijk is en vindt daarom dat publieke en private erkende onderwijsinstellingen zoveel mogelijk dezelfde ruimte moeten hebben om post-initiële scholing te bieden.

4 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 012 nr. 41 *Leven Lang Leren* en vervolg daarop nr. 55 d.d. 26 oktober 2015. Op 20 september 2016 verscheen de *Voortgangsrapportage leven lang leren 2016*.

5 Zo waren in 2013 universiteiten voor circa 18 procent afhankelijk van private activiteiten en het hbo en mbo voor respectievelijk 8 en 8 procent. Zie: Baarsma, B. (2015) Onderwijs, markt en overheid, In: *ESB*, jaargang 100 (4717) 10 september 2015.

5 Ambitie en voorstellen

Algemeen

Uitgangspunt van dit advies is de noodzaak een positieve leercultuur te stimuleren met randvoorwaarden waardoor mensen zich veilig, uitgenodigd en gestimuleerd voelen om zich te scholen en ontwikkelen en daartoe de juiste mogelijkheden en ondersteuning krijgen aangereikt.

Het streven is dat alle potentiële werkenden voldoende doen aan hun postinitiële ontwikkeling.

Als meer concrete ambitie stelt de SER voor dat ernaar gestreefd wordt dat de scholing- en ontwikkelingsdeelname van lager en middelbaar opgeleiden vanaf 27 jaar en ouder, in 2025 gelijk is aan het percentage hoger opgeleiden dat de afgelopen jaren al deelnam aan scholing en aan eigen ontwikkeling heeft gewerkt. Om een indicatie te geven wat dat betekent: in 2011 heeft 41 procent van de hoger opgeleiden informeel geleerd tegen 13 procent van de laagopgeleiden. En 25 procent van de hoger opgeleiden in 2014 heeft deelgenomen aan postinitiële scholing tegen 9 procent van de laagopgeleiden en ongeveer 18 procent van de middelbaar opgeleiden.¹ Bij deze ambitie gaat het om de scholingsdeelname en niet per se om het behalen van een hoger niveau.

In dit hoofdstuk schetst de raad de manier waarop de (in hoofdstuk 3 geschetste) belemmeringen kunnen worden overwonnen en hoe hij ervoor wil zorgen dat de vaardigheden van de beroepsbevolking optimaal aansluiten op de vraag van de arbeidsmarkt en van de samenleving.

De SER ordent zijn aanbevelingen in drie clusters of beleidsdoelen:

- *Verstevigen infrastructuur voor postinitiële ontwikkeling.*

Er is een uitgebreid aanbod van bestaande voorzieningen voor scholing en ontwikkeling, begeleiding en erkenning van verworven competenties. De bestaande infrastructuur kan beter worden afgestemd op de scholingsbehoeften van de verschillende groepen volwassenen en beter worden benut. De aanbevelingen in dit cluster dragen daaraan bij.

- *Ondersteunen leervraag naar postinitiële ontwikkeling.*

Als werkenden en werkzoekenden een ontwikkeltraject willen ingaan, zijn er nog belemmeringen te overwinnen. Met de aanbevelingen in dit cluster worden deze verminderd of weggenomen.

1 CBS (2016) *Een leven lang leren in Nederland, een overzicht*.

■ *Komen tot een leercultuur.*

Leren en ontwikkelen in de postinitiële fase heeft een directe verbinding met het initiële onderwijs en met de ontwikkeling van een leerhouding op de werkvloer en een leercultuur in de bedrijven. Aanbevelingen in dit cluster stimuleren de ontwikkeling van een voor iedereen geldende nationale leercultuur.

In dit hoofdstuk werkt de raad de geschetste beleidsdoelen nader uit. Dit biedt een beleidsrichting en -agenda om te komen tot de gewenste maatregelen voor het stimuleren van postinitiële ontwikkeling. In een volgende fase (in de loop van 2017) wil de raad medewerking verlenen aan de uitwerking van deze beleidsagenda en -richting, daarbij rekening houdend met de kabinetsreactie op dit advies.

5.1 Verstevigen infrastructuur voor postinitiële ontwikkeling

Nederland beschikt over een uitgebreide en degelijke infrastructuur voor initiële en postinitiële scholing waarin zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen een rol spelen. Initiële en postinitiële scholing worden echter veelal nog gescheiden georganiseerd. Een bredere benutting van de infrastructuur van het initiële bekostigde onderwijs door het postinitieel onderwijs en wederzijdse samenwerking tussen beide vormen van onderwijs, kunnen de kwaliteit van scholing verder stimuleren. In dit advies gaat de aandacht uit naar de samenwerking van initieel en postinitieel onderwijs vanuit het perspectief van postinitiële ontwikkeling. De SER pleit ervoor dat de huidige, goede kennisinfrastructuur van publiek bekostigd onderwijs beter benut wordt voor postinitieel leren met daarbij aandacht voor de randvoorwaarden die voor werkenden belangrijk zijn.

Voor de versteviging van de infrastructuur doet de SER aanbevelingen gericht op een betere aansluiting van scholingsaanbod bij de werkenden, de versterking van O&O-fondsen, de doorontwikkeling van valideringsinstrumenten zoals ervaringscertificaten, de diensten van loopbaanontwikkelcentra en stimulering van zelforganisatie.

Flexibel en praktijkrelevant aanbod voor maatwerk

Het huidige aanbod van postinitiële scholing wordt gedaan door publieke en private partijen. Op de postinitiële scholingsmarkt zijn private aanbieders de grootste spelers: bijna 84 procent van alle deelnemers in het postinitiële onderwijs doet dat bij een private instelling.² Het grootste deel van deze particuliere bedrijfsopleidin-

2 SER (2010) *Vouchers voor vaardigheden*.

gen is gericht op al geschoolde deelnemers, 53 procent van de opleiding is niveau hoger onderwijs en 60 procent duurt korter dan een maand.³ Het merendeel van het aanbod van private aanbieders betreft non-formeel onderwijs, waarvoor geen erkend diploma wordt verstrekt.

De infrastructuur van het publieke aanbod is heel sterk, maar weinig flexibel voor werkenden. Om de sterke infrastructuur te benutten en het bekostigd beroepsonderwijs voor werkenden meer aantrekkelijk te maken zouden de opleidingen meer maatwerk moeten bieden en beter moeten aansluiten op de leerbehoefte en mogelijkheden van werkenden. Belangrijk daarbij is dat het publiek bekostigd onderwijs beter wordt gefaciliteerd om trajecten voor volwassenen te kunnen ontwikkelen en dat belemmeringen in wet- en regelgeving worden weggenomen. Daarbij zijn meerdere instroommomenten, toegankelijkheid voor 23-plussers en versnelde en flexibele trajecten belangrijk, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen al kunnen, waardoor de opleiding kan worden verkort.

Een belangrijke en relatief makkelijk toegankelijke bron van informatie voor de instellingen over de wensen van werkenden zijn de alumni van de opleidingen. Het verdient aanbeveling dat alle onderwijsinstellingen voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs hun alumni-beleid beter vormgeven en de input van de alumni benutten bij de inhoud en organisatie van het (post)initieel onderwijs. Zie ook het advies *Het hoger onderwijs van de toekomst*.⁴

Voor al de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo leent zich voor scholing van werkenden, omdat daarbij leren en werken kunnen worden gecombineerd. Dergelijke duale trajecten zouden ook in het hbo meer moeten worden ontwikkeld, in het bijzonder in de *associate degree* (Ad).

Naast volledige beroepsopleidingen zouden werkenden die al een diploma hebben ook de mogelijkheid moeten krijgen om arbeidsmarktrelevante certificaten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs te kunnen halen die, indien gewenst, kunnen leiden tot een volledig diploma, maar ook een zelfstandige waarde hebben op de arbeidsmarkt.⁵ Uitgangspunt blijft dat mensen eerst een startkwalificatie halen voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. De raad is van mening dat het voor de arbeidsmarktrelevante certificaten cruciaal is dat ze robuuste delen uit de kwalificatie vormen die zelfstandige waarde hebben op de

3 SEO (2012) *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*.

4 SER (2016) *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*.

5 Met het aanbieden van door de overheid erkende certificaten is in het mbo in 2016 een begin gemaakt.

arbeidsmarkt, maar dat het ook mogelijk moet blijven om met certificaten gefaseerd het volledige diploma te halen. De huidige strikte scheiding tussen de diplomagerichte en certificaatgerichte trajecten heeft geen meerwaarde voor de arbeidsmarkt en zou op termijn moeten worden aangepast. Voor zover certificaten afgeleid worden van de nationale kwalificatiestructuur geldt dat iedereen moet kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de examens ervan. Het is belangrijk dat de overheid duidelijk is over de wijze waarop deze certificaatrajecten worden bekostigd en qua kwaliteit geborgd.

Postinitieel onderwijs moet net als het initieel onderwijs aansluiten bij de beginsituatie van de lerenden. Dat betekent dat vaardigheden en kennis die mensen al hebben, niet herhaald worden, maar worden erkend en aanleiding geven voor vrijstellingen en daarmee tot een verkorting van de opleidingsduur. Hiervoor is een toegankelijk systeem van erkenning van verworven vaardigheden en brede acceptatie hiervan in het bekostigd onderwijs noodzakelijk.

Om goed te kunnen aansluiten bij relevante ervaringen is het zaak dat de onderwijsinstellingen intensief samenwerken met de beroepspraktijk. De opleidingen die worden aangeboden moeten praktijkrelevant zijn en passen bij de behoefte van het afnemend beroepenveld in de regio. Duaal leren en informeel leren zijn belangrijke manieren van werken voor de postinitiële ontwikkeling en de raad verwacht dat dat belang in de toekomst verder zal toenemen.

Daarnaast pleit de SER voor ruimte en middelen voor het mbo om op maat gesneden diploma- en (robuuste) certificaatgerichte trajecten te kunnen aanbieden aan kwetsbare groepen werkenden op de arbeidsmarkt die geen of een laag diploma (niveau 1 of 2) hebben.

Het aanbod voor mensen die als volwassenen over onvoldoende basisvaardigheden beschikken om te kunnen meedoen in onze samenleving, vraagt speciale aandacht.⁶ De SER adviseert inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden weer tot een publieke basisvoorziening te maken waarop iedereen, die deze vaardigheden onvoldoende beheerst, een beroep kan doen. Hij pleit voor voldoende middelen voor en regionale regie met betrekking tot dit aanbod en waar mogelijk de integratie van trajecten voor taal- en beroepsontwikkeling.

6 Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak van laaggeletterdheid*.

Aanbevelingen:

- De regelgeving wordt aangepast om bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor mbo- en hbo meer ruimte te geven om robuuste certificaatgerichte opleidingstrajecten – met civiel effect – aan te bieden.
- Bekostigde mbo- en hbo-instellingen worden gefaciliteerd om maatwerk aanbod voor werkenden te kunnen ontwikkelen.
- Onderwijsinstellingen zorgen voor intensieve samenwerking met het afnemend beroepenveld in de regio.
- Onderwijsinstellingen worden gestimuleerd tot het ontwikkelen van alumni-beleid om via hun alumni meer inzicht te krijgen in de leerbehoeften van de werkenden en hier adequaat op te kunnen inspelen.
- Het beroepenveld (maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) zorgt voor intensieve samenwerking met de onderwijsinstellingen in de regio. Werkgeversorganisaties stimuleren hun leden hiertoe.
- Het mbo krijgt ruimte en middelen om op maat gesneden diploma- en (robuuste) certificaatgerichte trajecten te kunnen aanbieden aan kwetsbare groepen werkenden op de arbeidsmarkt die geen of een diploma mbo niveau 1 of 2 hebben. Inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden worden een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening.
- Arbeidsmarktregio's gaan, indien regionaal gewenst, aan de slag met een human capital-agenda.

Laaggeletterden

Het aanbod voor mensen die als volwassenen over onvoldoende basisvaardigheden beschikken om mee te kunnen draaien in onze samenleving en mensen met een arbeidshandicap, vraagt speciale aandacht. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn er in Nederland 2,5 miljoen mensen die moeite hebben met taal, rekenen en computergebruik. Zij hebben een grote kans om een achterstand in de maatschappij op te lopen en hebben moeite om hun plaats te vinden op de arbeidsmarkt.⁷ Dat blijkt onder andere uit de constatering dat van de groep laaggeletterden slechts 57 procent werkend is.⁸ Het probleem wordt de laatste jaren niet kleiner, integendeel. Het aantal laaggeletterden neemt nog steeds toe door vergrijzing, door toestroom van inburgeraars en doordat er nog steeds jongeren met onvoldoende taalvaardigheden van school komen.

PricewaterhouseCoopers (PWC) berekende in 2013 dat de sociaal-economische kosten van laaggeletterdheid in ons land ieder jaar 560 miljoen euro zijn. Gezond-

⁷ Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak van laaggeletterdheid*.

⁸ Buisman, M. [et al.] (2013) *Kernvaardigheden voor werk en leven, Resultaten van de Nederlandse Survey 2012*.

heidszorg en lagere productiviteit zijn de hoogste kostenposten.⁹ De Nederlandse overheid investeert relatief weinig in volwasseneneducatie, vergeleken met onze buurlanden en Scandinavië. Vrijwel alle noordwestelijke Europese landen hebben een groter budget per inwoner dan Nederland.¹⁰

De SER is van mening dat het budget voor de aanpak van laaggeletterdheid en voor het stimuleren van basisvaardigheden, waaronder ook digitale vaardigheden en werknemersvaardigheden, moet worden uitgebreid.

Laaggeletterden hebben vaak negatieve ervaringen met leren in een schoolse omgeving. Het taalonderwijs aan deze kwetsbare doelgroep zou daarom op kleinschalige en laagdrempelige wijze moeten worden aangeboden, idealiter in de buurt van de woon- of werkomgeving. Voor hen voor wie een beroepsopleiding relevant is, zouden taal-, reken- en ICT-trajecten kunnen worden gecombineerd met de mbo-opleiding waarbij er ruimte moet zijn om de opleiding te verlengen, zodat er voldoende tijd is om deze basisvaardigheden eigen te maken.

Het formele onderwijsaanbod kan worden aangevuld met ondersteunende activiteiten rond informeel leren. Laaggeletterden en mensen met een arbeidshandicap kunnen onder begeleiding van een professional en met vrijwilligers hun basisvaardigheden verbeteren en duurzaam onderhouden. Hierbij wordt bij voorkeur gewerkt met methoden die aansluiten bij de dagelijkse praktijk zodat cursisten het geleerde meteen kunnen toepassen. Onderzoek toont aan dat met een degelijke aanpak 70 procent van de deelnemers binnen zes maanden de taal beter in de praktijk kan toepassen en meer dan de helft van de deelnemers zich psychisch gezonder voelt.¹¹ Deze vorm van onderwijs biedt een goede, betaalbare en effectieve aanvulling op het formele aanbod.

Belangrijke voorwaarde daarbij is een landelijke publieke infrastructuur die de kwaliteit van het cursusaanbod garandeert, waarbij de uitvoering op regionaal niveau ligt.

De SER adviseert een grotere publieke betrokkenheid bij de inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden, zodat iedereen die deze vaardigheden onvoldoende beheerst, een beroep op een geschikt aanbod kan doen; deze voorziening moet kunnen worden uitgevoerd door publieke en private actoren (bijvoorbeeld private taalaanbieders). De SER pleit voor voldoende middelen voor en regionale regie

9 PWC (2013) *Laaggeletterdheid in Nederland kent aanzienlijke maatschappelijke kosten*.

10 Universiteit Maastricht (2016) *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid*.

11 Universiteit Maastricht (2015) *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven*.

over dit aanbod en waar mogelijk de integratie van trajecten voor taal- en beroepsontwikkeling.

Aanbevelingen:

- Maak inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden tot een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening waarvan de kwaliteit landelijk en publiek wordt geborgd.
- Benut de mogelijkheden van informeel leren ook voor de doelgroep laaggeletterden en mensen met een arbeidshandicap.
- Maak het (financieel) mogelijk om taaltrajecten te integreren in het mbo-onderwijs.

O&O-fondsen

Scholingsfondsen zijn opgezet door en met draagvlak van werkgevers en werknemers in de sectoren. Zij bepalen samen welke ontwikkelingen in de sector moeten worden gestimuleerd en welke interventies daarvoor nodig zijn. Van de opleidingskosten van het personeel wordt ongeveer een vijfde deel gefinancierd door de sector- en de O&O-fondsen.¹² Hoewel niet alle sectoren daarmee worden bediend, vallen volgens het onderzoek van ECBO¹³ nog steeds verreweg de meeste werknemers onder O&O-fondsen. Ongeveer 85 procent van de werknemers valt onder een O&O fonds, waarvan er ongeveer 140 actief zijn. De premie varieert per sector maar is relatief laag (gemiddeld circa 100 euro per werknemer) en daar staat een sectorspecifiek aanbod tegenover.

Werkgevers betalen 80 tot 85 procent van de kosten voor bedrijfsgerichte scholing. O&O-fondsen voegen toe wat een individuele werkgever niet kan, in het bijzonder als het om werkgevers in het mkb gaat. O&O-fondsen zorgen dat medewerkers zich kunnen aanpassen aan de dynamiek van hun omgeving met als doel te zorgen voor voldoende en kwalitatief goede instroom en wendbare en weerbare vakkrachten. Uit recent onderzoek van Panteia¹⁴ blijkt dat aansluiting bij een O&O-fonds de kans dat werkgevers investeren in opleiding substantieel vergroot; een collectieve financiering voor het adequaat opleiden van een werknemer binnen de branche vraagt van werkgevers een minder grote en daarmee minder risicovolle investering. Het stimuleren van intersectorale scholing en de toegang van flexwerkers en zzp'ers tot O&O-fondsen, staat al geruime tijd op de agenda van kabinet en sociale

¹² ECBO (2013) *Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pepernoten naar spekkooek. Vierde meting van de Monitor O&O-fondsen.*

¹³ Meijden, A. van der, M. van der Meer (2014) *Sectorfondsen voor opleiding.*

¹⁴ Belder, M. [et al.] (2016) *Investeren in duurzame inzetbaarheid, Rol van werkgevers en werknemers met lage sociaal economische status.* Panteia.

partners. Naar aanleiding van het Sociaal Akkoord (2013) worden daarover momenteel steeds meer afspraken gemaakt.¹⁵

Een inventarisatie van de Stichting van de Arbeid toont een geleidelijke vernieuwing en verandering binnen O&O-fondsen. De sectorplannen spelen daarin een stimulerende rol. O&O-fondsen gaan steeds meer met elkaar samenwerken, ook buiten ‘aanpalende’ sectoren. Veel fondsen bieden zij-instromers de mogelijkheid om zich voor een functie in de sector te scholen.

Voorbeelden sectorafspraken

Grafische sector

Het mobiliteitscentrum C3 Werkt! in de grafische sector heeft ervoor gezorgd dat meer dan 70 procent van de werknemers, die hun baan dreigden te verliezen, werk heeft gevonden in een andere sector. Dit mobiliteitscentrum biedt werknemers hulp bij het regelen van een adviseur om hun mogelijkheden te inventariseren. De kosten die hiermee gemoeid zijn, worden vergoed door C3 Werkt! Als er verdere begeleiding of scholing nodig is, dan wordt de helft daarvan bekostigd door het mobiliteitscentrum.

Metaal/installatie en uitzendsector

Tussen de metaal- en installatiesector en uitzendsector zijn samenwerkingsafspraken gemaakt om flexwerkers op te leiden in de metaalbewerking.

De raad beveelt aan dat O&O-fondsen verder onderzoeken hoe zij nog meer kunnen bijdragen aan de behoefte aan (boven sectorale) scholing, ontwikkeling en bieden van loopbaanadvies aan volwassenen, uiteraard met behoud van de waardevolle eigenschappen die de fondsen hebben, zoals een grote mate van inzicht in de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. Ook van de overheid wordt een grotere bijdrage verwacht. Met name daar waar O&O-fondsen middelen willen vrijmaken voor de meer kwetsbare groepen (als laagopgeleiden, flexwerkers en werkzoekenden) of het stimuleren van algemene ontwikkeling en intersectorale scholing adviseert de SER om hier ook publieke middelen voor vrij te maken en/of een fiscaal vriendelijk regime toe te passen.

¹⁵ Zie: http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten_Verklaringen/2010_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx

Een andere optie voor een grotere bijdrage vanuit O&O-fondsen voor het stimuleren van intersectorale mobiliteit is om hen beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt en O&O-fondsen te stimuleren om regionaal samen te werken. Te denken is aan het inrichten van transitiefondsen naast de O&O-fondsen. Dit kan in de vorm van afspraken over ‘transfervergoedingen’ uit het fonds van de ontvangende sector als er sprake is van overgang van een krimp- naar een groeisector.

Aanbevelingen:

- Erken de belangrijke rol van O&O-fondsen voor het up-to-date houden van werkenden binnen de sector door het algemeen verbindend verklaren van de afspraken.
- Versterk de rol van de fondsen ten behoeve van het bevorderen van mobiliteit door middel van cofinanciering/fiscale facilitering voor het realiseren van algemene scholing en intersectorale ontwikkeling.
- Stimuleer O&O-fondsen verder te onderzoeken hoe zij meer kunnen bijdragen aan de behoefte aan (bovensectorale) scholing bij volwassenen en aan regionaal samenwerken.

Verworven competenties en ervaringscertificaten

Veel wordt geleerd in de praktijk op de werkvloer, in de privésituatie en buiten de waarneming van de werkgever of een opleidingsinstelling. Dit wordt informeel leren genoemd. Informeel leren is van grote betekenis voor het op peil houden van het kennis- en vaardigheidsniveau van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het meeste leren vindt plaats via informeel leren, al werkend (on the job). Van alle soorten scholing (/leren) lijken werkenden zich het vaakst met informeel leren bezig te houden.¹⁶ Daarom benadrukt de SER dat informeel leren gestimuleerd moet worden omdat dit het dichtst aansluit bij de praktijk en het meest effectief blijkt te zijn. De informeel verworven kennis en vaardigheden kunnen van grote betekenis zijn voor de duurzame inzetbaarheid van de werkende. Het is zaak dat de werkenden op een toegankelijke en aantrekkelijke wijze de verworven competenties in beeld kunnen (laten) brengen als dat een meerwaarde heeft voor de loopbaan. Erkenning van verworven competenties (EVC) is een van de valideringsinstrumenten die hiertoe kunnen worden benut.

EVC-procedures worden uitgevoerd op basis van erkende standaarden waarbij tot heden voornamelijk gebruik wordt gemaakt van onderwijsstandaarden. Ten

¹⁶ CPB (2016) *Kansrijk Onderwijsbeleid*.

behoefte van de arbeidsmarkt is het ook belangrijk om voor de arbeidsmarktrelevante standaarden te ontwikkelen zoals beroeps- en branchestandaarden en de competentiestandaard om het denk- en werkniveau van werkenden en werkzoekenden te kunnen vaststellen in EVC-procedures.

Met validering van eerder verworven competenties worden de persoonlijke kennis en vaardigheden (competenties) van werkenden en werkzoekenden in kaart gebracht. Met het oog op de kwaliteitsborging en de toepassing van EVC zijn verschillende routes ontwikkeld voor de arbeidsmarkt en het onderwijs.

Daarnaast zijn er andere instrumenten waarmee de kennis en kunde van de werknemer in kaart kan worden gebracht zoals een e-portfolio, een ervaringsprofiel (EVP) of een capaciteiten- of competentietest.

De Stichting van de Arbeid bevordert het gebruik van valideringsinstrumenten met EVC als belangrijk onderdeel. De ministeries van SZW, OCW en EZ ondersteunen de ontwikkeling en het gebruik van deze instrumenten op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Streven is dat er in het onderwijs voldoende mogelijkheden zijn voor werkenden en werkzoekenden om hun relevante kennis en kunde te laten valideren en in te stromen in (verkorte) opleidingstrajecten.

De SER vindt het, net als de Stichting van de Arbeid en de overheid, van belang om een optimale verbinding tussen de beide routes (de arbeidsmarkt en het onderwijs) te stimuleren. Die verbinding is nodig voor bijvoorbeeld werkenden of werkzoekenden die een ervaringscertificaat hebben behaald en dit later willen inzetten voor het behalen van een formeel diploma. Zij moeten hun ervaringscertificaat kunnen inbrengen voor vrijstellingen en/of verkorting van het onderwijstraject. De SER ondersteunt de ketenaanpak die hiertoe door Stichting van de Arbeid en de overheid wordt gestimuleerd tussen onderwijsinstellingen en EVC-aanbieders in de arbeidsmarktroute en is van mening dat de overheid dit proces moet ondersteunen en faciliteren.

Aanbevelingen:

- Stimuleer het benutten van EVC en validering als onderdeel van het loopbaan- en ontwikkelbeleid van werknemers.
- Voortzetting van de ontwikkeling van een gedifferentieerde set aan valideringsinstrumenten en standaarden voor erkenning van kennis en ervaring en werk- en leerresultaten.
- Subsidie voor het nationaal kenniscentrum EVC voor voorlichting, onderzoek en doorontwikkeling van nieuwe EVC-standaarden en andere valideringsinstrumenten. Het certificeren van aanbieders kan een private activiteit blijven.

- IJking van EVC-achtige instrumenten op civiel effect én aantrekkelijkheid voor werkenden.
- Fiscale faciliteit voor EVC door erkende EVC-aanbieders (vrijstelling voor loonbelasting indien bekostigd vanuit de leerrekening)
- Stimuleer de erkenning van al verworven werk- en leerervaringen en de acceptatie EVC door onderwijsinstellingen (vrijstellingen) gevolgd door maatwerktrajecten door het faciliteren van de samenwerking tussen het nationaal EVC-kenniscentrum, het servicepunt examinering, onderwijsinstellingen en EVC-aanbieders (ketenaanpak).
- Stimuleer dat werkgevers geregistreerde ervaringscertificaten van ‘vakvolwassen’ werknemers en werkzoekenden accepteren naast de formele diploma’s van onderwijsinstellingen die in principe bedoeld zijn voor de beginnend beroeps-beoefenaren.

Loopbaanontwikkeling via loopbaanontwikkelcentra

Werkenden die zich willen oriënteren op hun scholings- en loopbaanmogelijkheden moeten daarbij geholpen kunnen worden. Het kan dan gaan om hulp bij de keuze uit het enorme aanbod aan mogelijkheden voor bijvoorbeeld scholing, begeleiding en EVC, passend bij de eigen vermogens en relevant voor de arbeidsmarkt. Daarvoor zijn er in de regio al tal van voorzieningen aanwezig die hierbij kunnen worden ingezet. Belangrijk kenmerk van de ondersteuning is dat het de zelfregie van de werkenden ondersteunt. Het loopbaanontwikkelcentrum neemt de regie niet over.

Voor al voor intersectorale mobiliteit en bij van-werk-naar-werk trajecten is regionale organisatie belangrijk. Voor de scholings- en ontwikkelvraag wordt over het algemeen gezocht naar mogelijkheden in de eigen regio.

Voor de persoonlijke ondersteuning van werknemers en werkgevers bij (het stimuleren en kiezen van) passende, effectieve en arbeidsmarktrelevante ontwikkelingsmogelijkheden is er regionaal plaats voor een loopbaanontwikkelcentrum. Een loopbaanontwikkelcentrum is een dienst die bij voorkeur wordt uitgevoerd door een andere bestaande faciliteit. Afhankelijk van de wensen in de regio kan dit bijvoorbeeld worden uitgevoerd door een adviescentrum zoals de SER heeft voorgesteld in zijn advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* (zie kader op pagina 60), door een perspectiefcentrum zoals voorgesteld door de MBO-Raad of door een leerwerkloket, scholingswinkel, bibliotheek, etcetera. De functionaliteit voor loopbaanontwikkeling kan fysiek en/of virtueel zijn, moet gemakkelijk toegan-

kelijk zijn voor alle werkenden en werkzoekenden en kan publiek of privaat worden geëxploiteerd. Niet in iedere regio zal dezelfde infrastructuur mogelijk of gewenst zijn; juist die variatie kan recht doen aan regionale verschillen. Een loopbaanontwikkelcentrum is niet per se een (nieuw) instituut, integendeel, de SER pleit ervoor de wirwar aan ondersteuningsinitiatieven zo effectief mogelijk te bundelen.

Adviescentra

In zijn advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* heeft de SER de adviescentra en hun functionaliteiten beschreven.

Het adviescentrum is de plek waar werkenden bij naderend of dreigend ontslag naar toe kunnen gaan voor advies over de juiste wegen naar werk; ondersteuning bij ontslag en uitkering en advies voor loopbaanmogelijkheden. Adviescentra kunnen doorverwijzen naar passende dienstverleners.

De dienstverlening van adviescentra is complementair aan de (digitale) dienstverlening van UWV. De diensten van de adviescentra/loopbaanontwikkelcentra worden regionaal afgestemd met andere partijen zoals gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen etcetera.

Op dit moment zijn er pilots gaande om de werking van adviescentra te beproeven.

Bron: SER (2015) *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren*.

Het loopbaanontwikkelcentrum biedt werknemers vraaggerichte persoonlijke ondersteuning die nodig is voor de ontwikkeling van de eigen loopbaan, zoals advies over scholing, begeleiding bij schoolkeuze, advies en begeleiding voor EVC (of vergelijkbare valideringsinstrumenten) en begeleiding bij het volgen van een ontwikkeltraject.

Ook werkgevers kunnen terecht bij de centra voor persoonlijk advies en ondersteuning bij het aanbod van scholing en ontwikkeling voor hun medewerkers en de ontwikkeling van de leercultuur van het bedrijf.

De kosten van de infrastructuur van loopbaanontwikkelcentra komen voor rekening van de overheid. Een eerste gesprek op een loopbaanontwikkelcentrum wordt beschouwd als onderdeel van de infrastructuur en is zonder kosten voor de hulpvrager. De verdere diensten van de centra kunnen op verschillende manieren worden bekostigd: uit de ontwikkelrekening van de werknemer, door de werkgever of door (organisaties in) de regio of combinaties hiervan.

Naast de professionele begeleiding van loopbaanontwikkeling moeten deze centra ook ruimte bieden aan groeps- en netwerkactiviteiten, waarbij mensen elkaar ondersteunen en ervaringen kunnen uitwisselen. Ook hierbij is het uitgangspunt dat de werkende zelf de regie heeft en houdt over de eigen loopbaanontwikkeling. In de netwerken kan de loopbaanontwikkeling wel met elkaar worden gedeeld en gestimuleerd.

Deze onderlinge hulp is laagdrempelig en persoonlijk en kan een goede opstap zijn naar een ontwikkeltraject of een volgende stap in iemands loopbaan. Voorbeeld van dit soort initiatieven zijn de netwerkcafé's voor 50-plussers in Amsterdam en Den Haag.

Aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat werknemers en werkgevers regionaal laagdrempelige ondersteuning kunnen krijgen bij hun loopbaanontwikkeling.
- Sluit met de ondersteuning van de loopbaanontwikkeling aan bij de huidige ontwikkelingen die regionaal plaatsvinden tussen bedrijven in netwerken, platforms en bij O&O-fondsen.
- Breng de functionaliteit van een loopbaanontwikkelcentrum zoveel mogelijk onder bij bestaande voorzieningen zoals adviescentra, leerwerkloketten en scholingswinkels.
- De overheid faciliteert de vorming en inrichting van een functionaliteit voor loopbaanontwikkeling en loopbaanondersteuning bijvoorbeeld door loopbaanontwikkelcentra. Maak het mogelijk om in deze centra ook groeps- en netwerk-activiteiten te ontwikkelen, waarbij werknemers elkaar ondersteunen en adviseren. Het UWV kan hierin ondersteunen.

5.2 Ondersteunen leervraag naar postinitiële ontwikkeling

Als de werkenden zover zijn dat ze besloten hebben om iets aan hun loopbaan te gaan doen en als ze geholpen zijn bij de keuze welk ontwikkeltraject de juiste stap is, komt de bekostiging van het traject aan de orde.

De raad ziet daarvoor twee verschillende instrumenten: een trekkingsrecht en een ontwikkelrekening / individueel ontwikkelbudget, waarvan hij hieronder contouren schetst, die in een volgende fase nader moeten worden uitgewerkt. Deze instrumenten moeten worden geplaatst in het perspectief van het stimuleren van een leercultuur en veilige en stabiele leeromgeving (zie verder paragraaf 5.3), met andere woorden: een positieve leercultuur en een veilige en stabiele leeromgeving zijn noodzakelijk opdat goed gebruik kan worden gemaakt van deze instrumenten,

en vice versa. Gebruik van deze instrumenten zal mede (kunnen) leiden tot een enthousiasmerende en uitnodigende leercultuur.

Hieronder gaat de raad nader in op beide instrumenten, en ook op de relatie tussen beide.

Benutten van trekkingsrecht op nog niet genoten bekostigd onderwijs

Niet iedereen benut al het beschikbare bekostigde onderwijs (onderwijseenheden) in de initiële fase. Iemand die met een mbo 2-diploma het jeugdonderwijs afsluit, besteedt minder tijd in het bekostigde initiële onderwijs dan iemand die een opleiding tot en met een academische master volgt.

Als na de mbo 2-opleiding het initiële onderwijs verlaten wordt, lijkt het een grote stap om later een andere opleiding te gaan doen, al was het maar vanwege de vermeende kosten. Wat de opleidingskosten betreft is het volgen van een (postinitiële) opleiding echter geen probleem. Heel veel diplomagerichte opleidingen in de postinitiële fase kunnen nu al (door de overheid) bekostigd door de werkenden worden gevolgd. Iedereen in Nederland heeft het recht op een door de overheid bekostigde bachelor en master. Ook wordt elke vervolg mbo-opleiding bekostigd voor iedereen die de daaraan voorafgaande drie jaar geen mbo-opleiding heeft gevolgd.

Maar weinig mensen zijn zich bewust van de mogelijkheden die men nu al heeft om een bekostigde bachelor-, master- of mbo-opleiding te gaan volgen. De SER adviseert daarom maatregelen te nemen om iedereen op persoonlijk niveau bewust te maken van de bestaande mogelijkheden voor bekostigd (postinitieel) onderwijs. Met de persoonlijke bewustwording verwacht de raad dat meer mensen in een latere fase van hun loopbaan gebruik zullen maken van hun recht op publiek bekostigd onderwijs.

De SER stelt voor dat iedereen die het initiële onderwijs verlaat en nog geen bachelor of master heeft gedaan recht krijgt op het persoonlijk 'tegoed' dat gepresenteerd wordt in de vorm van een 'trekkingsrecht'. Dit trekkingsrecht is gebaseerd op het bekostigde onderwijs dat is benut gedurende de jeugdjaren, in de initiële fase. Als iemand een mbo 3-opleiding heeft afgerond, biedt het trekkingsrecht de mogelijkheid om bekostigd een andere mbo 3-, een mbo 4- en een bekostigde hogeronderwijsopleiding te gaan volgen. Dat zijn de huidige mogelijkheden.

Als men al wel een master heeft behaald, is het trekkingsrecht voor het hoger onderwijs opgebruikt.¹⁷

De gedachte achter het trekkingsrecht is dat ieder persoon nog recht kan doen gelden op bekostigd onderwijs tot en met een master (in de hoogte) dan wel in de breedte (een mbo diploma). De raad gaat ervan uit dat een en ander het ontstaan stimuleert van een nascholings- of leercultuur waarbij de werknemer verantwoordelijkheid draagt voor zijn ontwikkeling, onverlet de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werknemers, werkgevers en de overheid.

Belangrijke voorwaarden om het trekkingsrecht te kunnen verzilveren zijn goede doorstroomprogramma's en de mogelijkheid om te kunnen stapelen:

- vmbo → mbo → hbo
- havo → vwo → wo
- vmbo → mbo → hbo → wo

Trekkingsrecht voor flexibel en erkend onderwijs

De SER hecht belang aan een flexibel en arbeidsmarktgericht aanbod van post-initiële scholing met voldoende mogelijkheden voor maatwerk. Zoals hiervoor al toegelicht verwacht de raad dat, vanwege technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de behoefte aan postinitiële opleidingsmogelijkheden zal toenemen. Hij stelt daarom voor de thans beschikbare, goed functionerende mogelijkheden van het publiek en private aanbod beter te benutten voor postinitieel onderwijs. Onderwijsinstellingen moeten (meer) ruimte en mogelijkheden krijgen om zowel kortere diplomagerichte opleidingstrajecten als opleidingen gericht op een deelcertificaat met civiel effect te kunnen aanbieden.

De (te verwachten) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zie hoofdstukken 2 en 4) laten zien dat vanuit de behoefte aan flexibele scholing en maatwerk een beroep wordt gedaan op het aanbod van alle onderwijsinstellingen.

Werkenden of niet-actieven die op basis van het voorgestelde trekkingsrecht een opleiding (willen) volgen, doen dat omdat zij behoefte hebben aan een kwalitatief goede opleiding die hen verder brengt in hun loopbaan of hun duurzame inzetbaarheid ondersteunt. Vanuit hun perspectief is de kwaliteit van de opleiding hetgeen telt.

¹⁷ Overigens kunnen mensen met een masteropleiding momenteel wel deelnemen aan een bekostigde middelbaar beroepsopleiding.

Gezien de toekomstige ontwikkelingen beveelt de SER aan dat het trekkingsrecht niet alleen ingezet kan worden voor een opleiding op een hoger niveau zoals thans het geval is, maar ook kan worden gebruikt voor een deeltraject op horizontaal niveau. In het middelbaar beroepsonderwijs is de mogelijkheid er al voor diploma-gerichte opleidingstrajecten (na een tussenperiode van drie jaar). De SER adviseert hieraan meer bekendheid te geven opdat meer gebruik gemaakt zal worden van deze mogelijkheid. Met name voor mensen met een mbo-diploma (of zonder startkwalificatie) kan een verbreding met een mbo-deelcertificaat van grote waarde zijn voor de positie op de arbeidsmarkt. De raad wil juist deze groep stimuleren om hier voor gebruik te maken van het trekkingsrecht.

Naast de mogelijkheden voor verbreding in het middelbaar beroepsonderwijs zou ook in andere onderwijssectoren meer ruimte moeten zijn voor het (horizontaal) combineren van bijvoorbeeld deelcertificaten.

Extra kosten trekkingsrecht

De extra kosten voor de overheid van (de benutting van) het trekkingsrecht zullen in eerste periode meevallen omdat dit recht er nu ook al is. Op termijn verwacht de raad een toename in het gebruik van deze trekkingsrechten en daarmee toenemende kosten voor de overheid. De toename van de kosten zal geleidelijk gaan in de tijd en door het maatwerk (kortere trajecten) kunnen worden beperkt. Naast de kosten kan het trekkingsrecht echter ook inverdieneffecten hebben. Een hoger of beter opgeleide beroepsbevolking zal leiden tot meer productiviteit, minder ziektekosten, minder werkloosheidsuitkeringen, minder criminaliteit en hogere belastinginkomsten.

Hoger opgeleiden

Ook voor mensen met een bachelor- of masteropleiding is het van belang om bij te blijven, nieuwe technologieën aan te leren en te werken aan de weerbaarheid. Het is daarom zaak dat ook alle hoger opgeleiden zich gedurende hun hele loopbaan blijven ontwikkelen. De SER gaat er vanuit dat mensen met korting een tweede bachelor of master kunnen volgen door de mogelijkheid tot vrijstelling voor onderdelen, waaraan ze al in de eerste studie hebben voldaan en dit dan uiteraard door te berekenen in het te betalen collegegeld.

Maatwerk

Er worden momenteel initiatieven genomen om ervaring op te doen met maatwerk bij opleidingen van (een deel van) het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

De SER onderschrijft het belang van deze initiatieven omdat ze kunnen bijdragen aan het vergroten van maatwerk binnen het aanbod van postinitiële scholing. De uitkomsten daarvan kunnen mede bepalen of het mogelijk is het voorgestelde trekkingsrecht in de toekomst in te zetten voor diploma's en deelcertificaten (publiek en privaat) bij alle erkende onderwijsinstellingen. Onderwijsvragers hebben dan een ruimere keuze uit het aanbod van diplomagerichte trajecten of trajecten gericht op een (robuust) deelcertificaat.

Dit moet onder de volgende condities worden gerealiseerd:

- Deze flexibilisering van het postinitieel aanbod mag niet ten koste gaan van het initiële aanbod.
- Er moet sprake zijn van gelijke kansen voor de instellingen in het hele onderwijsveld en er moet sprake zijn van dezelfde wet- en regelgeving voor erkende publieke en private opleidingen.
- De ontwikkelingen moeten altijd leiden tot publiek erkende opleidingstrajecten.
- De waarde (het civiel effect) van het diploma of deelcertificaat moet gegarandeerd zijn.
- Instellingen moeten voldoen aan accreditatie-eisen of voldoen aan de eisen die de Onderwijsinspectie stelt.
- De SER vindt het belang van de flexibiliteit van het aanbod zo groot dat hij ervoor pleit om de betrokken instellingen te ondersteunen om van de initiatieven een succes te maken.

De SER benadrukt dat de voorgestelde ontwikkelingen gericht zijn op de versteviging van de postinitiële opleidingen en om die beter te laten aansluiten bij de vraag en behoeften van werkenden en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. De SER acht het van groot belang dat voorkomen wordt dat deelnemers uit de initiële opleiding vroegtijdig overstappen naar een postinitieel traject vanwege de kosten of een aantrekkelijker opleidingsaanbod. Ook een aanbieding van een werkgever om een initiële opleiding vroegtijdig te verlaten en in plaats daarvan in een postinitiële traject alsnog een diploma te behalen (de zogenaamde 'groenpluk') moet worden vermeden. De na te streven weg blijft dat jongeren een diplomagerichte opleiding volgen die het beste past bij hun vermogens, hun ambitie voor de loopbaan en de vraag van de arbeidsmarkt.

Na de initiële opleidingsfase en het behalen van het diploma moet er een geschikte infrastructuur zijn voor de verdere doorgaande ontwikkeling in de postinitiële fase.

Toelichting bij de aanbevelingen:

- Het trekkingsrecht is bedoeld voor diegenen die al een opleiding in het initieel onderwijs hebben afgerond maar ten opzichte van de master afgestudeerden nog

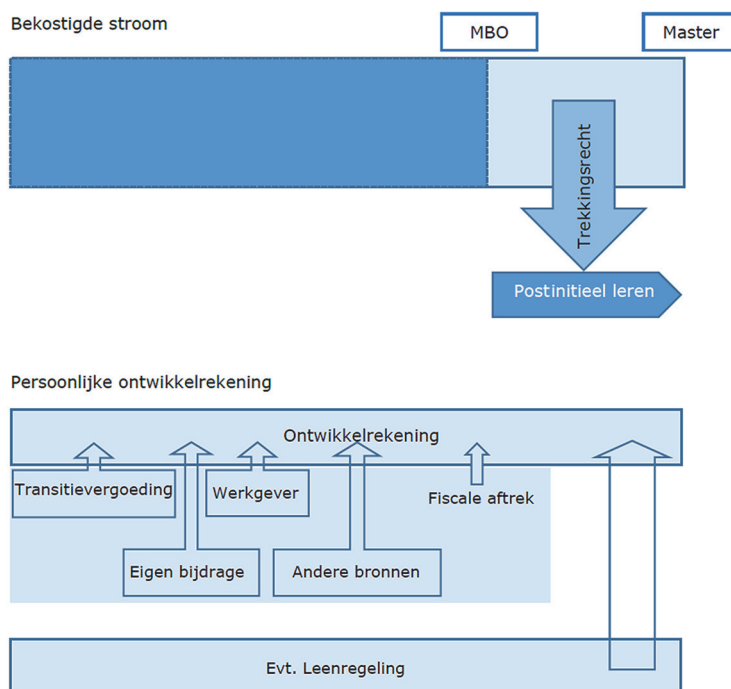
onderwijseenheden over hebben. Zij kunnen naar (publiek gefinancierde) opleidingen om die eenheden alsnog in te wisselen op een hoger of horizontaal niveau. De SER wil de ‘koninklijke’ route naar een diploma in het initieel onderwijs niet verlaten. Hij wil groenpluk vermijden en voorkomen dat jongeren het halen van een diploma op de lange baan schuiven.

- De SER wenst dat de publiek bekostigde instellingen meer maatwerk gaan bieden en daartoe ook de ruimte krijgen.
- De SER verwacht dat, als gevolg van veranderingen op de arbeidsmarkt, de behoefte bij werkenden en werkgevers aan deelcertificaten (delen van een opleiding), bovenop een afgeronde opleiding gaat groeien. De raad wil bevorderen dat initiatieven voor deelcertificaten bij alle instellingen worden ontwikkeld. Daartoe moet een gelijk speelveld ontstaan tussen erkende publieke en private instellingen waarvoor de condities hierboven beschreven zijn.
- Het lijkt de SER mogelijk dat onder de genoemde condities het overgebleven trekkingsrecht ingezet kan worden voor deze (te ontwikkelen) certificaten en diplomatrajecten bij erkende publieke en private onderwijsinstellingen. Duidelijkheid van de overheid over de eisen en de financiering is dan vooraf nodig.
- De SER benadrukt dat naast het trekkingsrecht uiteraard ook financiering van leertrajecten via de ontwikkelrekening mogelijk is. Daar kan een veel breder pakket van ‘leer en ontwikkel-activiteiten’ onder vallen.

Aanbevelingen:

- De overheid maakt het trekkingsrecht zichtbaar door het benadrukken van het persoonlijk recht op diplomagericht publiek bekostigd onderwijs voor alle werkenden en werkzoekenden. Dit trekkingsrecht is gebaseerd op hetgeen men al aan recht op bekostigd onderwijs heeft verbruikt gedurende de initiële fase.
- Het trekkingsrecht is in te zetten vanaf het moment dat men het initieel onderwijs verlaten heeft en actief is op de arbeidsmarkt tot kort voor de pensioen-gerechtigde leeftijd.
- De SER pleit ervoor dat erkende onderwijsinstellingen de mogelijkheden krijgen om na het initiële onderwijs robuuste, certificaat gerichte trajecten aan te bieden. Het is belangrijk dat de overheid duidelijkheid geeft over de wijze waarop deze certificaattrajecten worden gefinancierd en qua kwaliteit worden geborgd.
- Precieze uitwerking van het leer- en trekkingsrecht wordt met betrokken partijen nader uitgewerkt.

Figuur 5.1 Bekostigde stroom en persoonlijke ontwikkelrekening



bron: SER (2017)

Ontwikkelrekening voor de bekostiging van postinitiële ontwikkeling

De werkende wordt in toenemende mate verantwoordelijk voor de eigen duurzame inzetbaarheid (employability). Dit betekent dat de werkende ook moet kunnen beschikken over middelen om de benodigde scholing en ontwikkeling te kunnen bekostigen.

De SER is de overtuiging toegedaan dat het de eigen verantwoordelijkheid, zelfbeschikking en regievoering stimuleert als iedere volwassene beschikt over een ontwikkelrekening. Op de ontwikkelrekening kan fiscaal aantrekkelijk worden gespaard en kunnen tegoeden van werkgever, overheid, budgetten waar sociale partners samen collectieve afspraken over maken, worden verzameld en gespaard voor de loopbaanontwikkeling. Over welke budgetten en onder welke voorwaarden, door de werkgever en werknemer op de ontwikkelrekening worden gestort, kunnen sociale partners in de cao-afspraken maken. Daarnaast kan de werknemer ook op vrijwillige basis eigen middelen, zoals een eigen bijdrage of de transitievergoeding, aan de ontwikkelrekening toevoegen. Uitgangspunt daarbij is dat de eigen midde-

len die de werknemer spaart niet kunnen vervallen. De voorwaarden van de fiscale constructie is onderdeel van de nadere uitwerking en zal samen met het ministerie van Financiën moeten worden aangepakt dat daartoe nadere fiscale wetgeving moet bevorderen.¹⁸

De toekenningen aan de ontwikkelrekening door werkgevers, werknemers en eventuele andere partijen worden niet belast met loon- of inkomstenbelasting, omdat deze bijdragen alleen aan scholing en ontwikkeling kunnen worden besteed. Ook de aanwending van de tegoeden op de ontwikkelrekening worden fiscaal gunstig behandeld. Ter wille van een efficiënte uitvoering is het gewenst concreet uit te werken aan welke voorwaarden de onttrekkingen aan deze ontwikkelrekening moeten voldoen en wie de naleving daarvan zal toetsen. Als deze taak wordt opgedragen aan de Belastingdienst is het gewenst vooraf duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden daartoe. Ook moet de fiscale status van de rekening worden geregeld.

Het scholingsvriendelijke fiscale regime moet ook ruimte bieden voor eventuele eenmalige budgetten (zie voorbeeld Cela Vita, in kader hieronder) of bedragen die sociale partners toekennen uit collectieve fondsen en cao-afspraken. Daarmee kunnen sociale partners gericht beleid voeren om in hun bedrijf of sector bepaalde groepen te stimuleren en faciliteren om te gaan scholen. Ook daarvoor is het gewenst vanaf de aanvang duidelijkheid te creëren omtrent de status van deze budgetten door daarop afgestemde fiscale wetgeving te bevorderen.

Cela Vita

Bij dit bedrijf (ongeveer 150 werknemers) is een cao-afpraak gemaakt over een individueel scholingsbudget van maximaal 1000 euro dat door werknemers vrij mocht worden besteed. Hiertoe was een bedrag van 25.000 euro beschikbaar. Ter ondersteuning van de werknemers zijn door Loopbaanadvies FNV, in samenwerking met CNV, drie workshops georganiseerd, waar 30 werknemers aan hebben deelgenomen. Ook dit was in de cao geregeld. In de cao-periode is het budget volledig opgebruikt en ontstond er, na evaluatie met leden, een nieuwe behoefte voor volgende cao.

¹⁸ De James Leerrekening (zie kader op pagina 69) is een voorbeeld van een regeling waarvoor afspraken zijn gemaakt van de fiscale behandeling van de tegoeden met de belastingdienst.

De ontwikkelrekening is een individuele rekening voor diplomagerichte scholing waarvoor de werknemer geen trekkingsrechten meer heeft, losse modules of erkende mbo-certificaten, voor niet-diplomagerichte scholing, activiteiten van een O&O-fonds, loopbaanondersteuning, loopbaanscan, EVC, en dergelijke.¹⁹

James Leerrekening

Een voorbeeld van een ontwikkelrekening is de James Leerrekening die door het CNV wordt aangeboden. De James Leerrekening biedt werkgevers de mogelijkheid om opleidingsbudgetten vrij van loonbelasting uit te betalen op naam van hun individuele werknemers en zo fiscaal voordelig te investeren in hun inzetbaarheid. De werknemer kan deze budgetten vrij van loonbelasting besteden aan opleiding en ontwikkeling. Elke gestort bedrag mag maximaal vijf jaar onbelast meegenomen worden.

Bron: <https://www.cnv.nl>

Het budget op de ontwikkelrekening is *niet* bedoeld voor functiegerichte scholing die nodig is om geëquipeerd te blijven voor de uitvoering van de eigen werkzaamheden. Uitgangspunt blijft dat de kosten van de scholing en ontwikkeling die nodig zijn voor de uitoefening van de eigen functie worden gedragen door de werkgever. Afspraken hierover worden door de werkgever en werknemer samen gemaakt. Ook voor werkzoekenden en zzp'ers heeft een ontwikkelrekening nut. De overheid kan de ontwikkelrekening onder aanvullende voorwaarden (voorkomen van dubbele aftrekbaarheid) voor deze groepen (fiscaal) faciliteren.

Het tegoed op de ontwikkelrekening wordt gebruikt voor de betaling van scholing en ontwikkeling, waarover het individu zelf mag beslissen. Deze aanspraak kan ook gebruikt worden voor intersectorale scholing en alle kosten die een ontslagen werknemer maakt voor van-werk-naar-werk (bijvoorbeeld outplacement of employability) en dit gedurende de gehele transitieperiode en wordt meegenomen indien men van baan verandert.

De SER adviseert het persoonlijk tegoed op de ontwikkelrekening desgewenst te koppelen aan een (goedkoop) krediet voor langere of duurdere scholingstrajecten.

¹⁹ Het gaat hierbij om alle formele, door de overheid erkende opleidingen en delen van opleidingen bij zowel publieke als private aanbieders; door de branche erkende opleidingen met een NLQF-keurmerk, op basis waarvan kwalificaties, waar dan ook gehaald (nationaal en internationaal), vergelijkbaar worden; opleidingen van aanbieders met een NRTO-keurmerk, zodat die voldoen aan kwaliteitseisen en hierop zijn getoetst door een externe certificerende instelling; trajecten voor een Ervaringscertificaat bij erkende EVC-aanbieders.

Dit in aanvulling op het ‘levenlanglerenkrediet’ dat beschikbaar is voor volwassenen tot 55 jaar voor het betalen van collegegeld of lesgeld.

Omdat ook tijd een belangrijke (belemmerende) factor kan zijn voor deelname aan een postinitieel ontwikkeltraject, moet worden bekeken of de ontwikkelrekening hiervoor van betekenis kan zijn. Het zou kunnen gaan over het vastleggen van een toezegging om een bepaalde hoeveelheid (werk)tijd te kunnen besteden aan een scholingsactiviteit. De mogelijke complexiteit van de toevoeging van tijd mag de betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid van de ontwikkelrekening niet hinderen. Dit zal de SER in een volgende fase nader uitwerken. Van belang daarbij is dat met de ontwikkelingsrekening een transparant en volledig overzicht wordt geboden van de totale financiële ruimte voor investeringen in iemands scholing. Die investeringen zijn ook over een langere periode mogelijk, zonder dat er voor kleine bijdragen vanuit bijvoorbeeld de overheid een aparte aanvraag nodig is. Afhankelijk van de concrete vormgeving, moet het mogelijk zijn om met de ontwikkelrekening voldoende keuzevrijheid te bieden en de toegankelijkheid te waarborgen.

De overheid ondersteunt de ontwikkelrekening door donatie en benutting fiscaal gunstig te behandelen. De ontwikkelrekening geeft de overheid ook de mogelijkheid om bepaalde groepen extra te ondersteunen. Ook biedt het de overheid mogelijkheden om scholing en ontwikkeling richting kansrijke beroepen te stimuleren.

Het behalen van een startkwalificatie (mbo 2) en beheersen van de Nederlandse taal, rekenen, digitale en werknemersvaardigheden vindt de commissie basisvoorzieningen, die voor iedereen toegankelijk moeten zijn en blijven. De kosten hiervoor komen altijd voor rekening van de rijksoverheid en worden niet in mindering gebracht op de individuele ontwikkelrekening. Hierop is de raad ingegaan in paragraaf 5.1 van dit hoofdstuk: ‘Verstevigen infrastructuur voor postinitieële ontwikkeling’.

Met het fiscaal faciliteren van de ontwikkelrekening, waarover de werknemer zelf zeggenschap heeft, komt er ook een belangrijk instrument beschikbaar om werkenden te stimuleren om zich aantrekkelijk te houden voor de arbeidsmarkt en zijn/haar duurzame inzetbaarheid te onderhouden. Voorwaarden zijn adequate ondersteuning en een veilige en stabiele leeromgeving. Wel moeten voldoende garanties worden ingebouwd dat oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

Als een werkende voldoende investeert in scholing en ontwikkeling en de middelen benut die door de werkgever en de overheid op zijn ontwikkelrekening worden gestort, draagt dat bij aan de duurzame inzetbaarheid en aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt en is de kans op werkloosheid geringer.

De ontwikkelrekening maakt het mogelijk om scholingsbudgetten op bedrijfs- en sectorniveau te vervangen door persoonsgebonden budgetten. Er wordt in de praktijk inmiddels gewerkt met een soortgelijke aanpak (zie kader).

Voorbeeld: Vitaliteit & Duurzame Inzetbaarheid bij DHL

Met ingang van 1 januari 2016 heeft iedere werknemer bij DHL een persoonlijk budget, dat is bestemd voor ontwikkeling (bijvoorbeeld voor opleidingen, workshops of cursussen, loopbaanadvies, externe coaching) en/of vitaliteit (bijvoorbeeld voor leefstijladvies, zorgkosten zoals fysiotherapie). De werknemer heeft de vrije keuze in de besteding van dit budget mits het bijdraagt aan zijn ontwikkeling en/of vitaliteit. Met ingang van 1 januari 2016 wordt het recht op bovenwettelijke vakantiedagen verlaagd met één dag ten behoeve van financiering van dit persoonlijk budget Vitaliteit & Duurzame Inzetbaarheid.

Het budget Vitaliteit & Duurzame Inzetbaarheid wordt jaarlijks als volgt gefinancierd: De werknemer levert één vakantiedag in en de werkgever voegt hier dezelfde waarde aan toe.

Besteding

Uit het opgebouwde budget kan een besteding worden gedaan ten behoeve van vitaliteit en duurzame Inzetbaarheid. Als de besteding hoger is dan het opgebouwde budget in enig jaar, kan het tekort gefinancierd worden uit het cao á la carte-budget. Als in een periode van drie jaar (gerekend vanaf 1 januari 2016) minimaal één keer uit het opgebouwde budget een besteding ten behoeve van vitaliteit en duurzame inzetbaarheid wordt gedaan, worden door de werkgever drie verlofdagen als beloning voor het werken aan duurzame inzetbaarheid toegekend. Deze dagen worden slechts één keer per drie jaar toegekend. Na drie jaar vervalt het niet (volledig) benutte budget en ook de eventuele bonusdag(en).

In het voorbeeld wordt de mogelijkheid benut om afspraken te maken om een storting onder voorwaarde te doen, bijvoorbeeld door de periode waarin de storting beschikbaar is te beperken, dit om de werknemer te stimuleren om ook daadwerkelijk stappen te zetten voor de loopbaanontwikkeling. De SER acht het gewenst dat dergelijke afspraken ook gemaakt kunnen worden voor donaties, niet zijnde de door werknemer eigen ingezette middelen, op de ontwikkelrekening.

Hoe de controle op de besteding van de middelen op de ontwikkelrekening wordt geregeld en welke mogelijkheden er moeten zijn voor randvoorwaarden die aan sommige stortingen worden gehecht, zal de SER in een volgende fase uitwerken.

Stimulerende omstandigheden

De SER is van mening dat mensen in het algemeen intrinsiek gemotiveerd zijn om zich te scholen en te ontwikkelen als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn en als er voldoende urgentie wordt ervaren. Zoals vermeld in hoofdstuk 3 (onder punt 3.6) doen sommige mensen in de loop van hun leven (ook in de initiële scholingsfase) negatieve leerervaringen op waardoor de motivatie om te leren afneemt en het zelfbeeld en zelfvertrouwen verslechteren. Daarmee krijgt leren een negatieve lading; het wordt geassocieerd met ‘moeten’ en staat daarmee de intrinsieke drang om zichzelf te ontwikkelen in de weg. Een uitnodigende, veilige en stimulerende leeromgeving is dan ook van cruciaal belang.

Een stimulerende benadering van leren en ontwikkelen, waarbij iedereen kan groeien en zich kan ontwikkelen, is een belangrijk uitgangspunt. Daarbij is van belang dat werkenden en werkgever zich beide inzetten voor een goed leerklimaat. Dit leidt tot meer werkplezier, goede inzetbaarheid en beter gemotiveerde werknemers die in staat zijn om in te spelen op veranderingen in de technologie en op de arbeidsmarkt. Daarbij is het belangrijk om aan te sluiten bij de mogelijkheden en behoefte van mensen zelf. Mensen met een afstand tot leren moeten over de drempel worden geholpen om hun latente wensen hiertoe te ontdekken. De SER beveelt aan goede voorbeelden te verkennen hoe dit in andere landen wordt aangepakt.²⁰

De raad pleit voor het inzetten van stimulansen en creëren van de juiste voorwaarden zoals een goede infrastructuur waarbij ook lager opgeleiden goed worden ondersteund, opdat de in dit advies voorgestelde instrumenten voor postinitiële scholing (zoals het trekkingsrecht, de ontwikkelrekening / individuele ontwikkelbudgetten, collectieve afspraken in de cao, O&O-fondsen, een op maatwerk gericht en flexibel aanbod en een ondersteunende infrastructuur) daadwerkelijk worden benut. Dit vraagt om een gemeenschappelijk commitment van werkenden, werkgevers, opleidingsinstellingen en overheid gericht op het onderhouden en stimuleren van de eigen inzetbaarheid van werkenden. Dit commitment is niet vrijblijvend. De investering gericht op postinitieel leren is alleen effectief als de individuele werkende, de werkgevers en de rest van de keten meedoen.

De raad adviseert om de inzet van de diverse partijen (werkenden, werkgevers, sociale partners, onderwijsinstellingen en overheden) te monitoren (zie volgende paragraaf) en te volgen wat de resultaten zijn. Als daartoe aanleiding is, worden

²⁰ Voorbeelden zijn de *learning reps* in Engeland en een speciaal fonds in IJsland voor extra maatregelen voor lager opgeleiden om basisvaardigheden eigen te maken.

partijen aangesproken op het ontbreken van inzet of resultaten. De extra stimulan-
sen zijn immers niet vrijblijvend.

Aanbevelingen:

- Iedere burger krijgt de mogelijkheid een ontwikkelrekening te openen waarop werknemers, werkgevers en anderen geld kunnen storten ten behoeve van de professionele ontwikkeling.
- Het tegoed op de ontwikkelrekening kan worden aangewend voor alle relevante loopbaanontwikkelactiviteiten als een al dan niet ((branche)erkende) opleiding, tweede studies in het hoger onderwijs, modules en trajecten die leiden tot een certificaat, loopbaanscan, een APK van de loopbaan, EVC-achtige trajecten, etcetera.
- De overheid zorgt voor een fiscaal aantrekkelijke behandeling van de tegoe-
den op de ontwikkelrekening.
- Sociale partners benutten de ontwikkelrekening als instrument om loopbaan-
ontwikkeling te stimuleren en kunnen samen afspraken maken over
collectieve stortingen die door werknemers en werkgevers samen kunnen
worden gedaan op de ontwikkelrekening.
- De overheden kunnen gerichte ontwikkelstimulansen voor speciale doelgroepen
toekennen middels stortingen op de ontwikkelrekening of het gericht
aanbieden van vouchers.
- Het scholingsvriendelijke fiscale regime moet ook ruimte bieden voor eventuele
eenmalige budgetten of vouchers die sociale partners toekennen uit
collectieve fondsen en cao-afspraken. Daarmee kunnen sociale partners
gericht beleid voeren om in hun bedrijf of sector bepaalde groepen te stimu-
leren en faciliteren om te gaan scholen

Monitoring

De SER acht het van groot belang het scholingsgedrag in Nederland en de leercultuur goed te monitoren en, waar het kan, ook de effecten van de instrumenten en maatregelen voor het vergroten van de deelname aan ontwikkelactiviteiten te meten. Het opzetten van gerandomiseerde experimenten is hiervoor een geschikte methode en kan tot noodzakelijke kennis over wat werkt en wat niet werkt leiden. Belangrijk is om te volgen en te meten welke instrumenten en maatregelen effectief en succesvol zijn, voor welke doelgroepen dat het geval is en onder welke voorwaarden. Ook is het belangrijk om te meten wat de resultaten zijn op het gebied van het versterken van de weerbaarheid en arbeidsmarktpositie van werkenden; het verhogen van de productiviteit van de beroepsbevolking en de maatschappelijke baten (toenemende volksgezondheid, afnemende criminaliteit, minder uitkeringen). Ook

acht de raad het van groot belang dat de stimulerende maatregelen daadwerkelijk zullen leiden tot meer urgentie en dus tot meer postinitieel leren en ontwikkelen. Daarom is het ook van belang om te monitoren welke inzet hiertoe door de diverse partijen, werkenden, werkgevers, sociale partners, onderwijsinstellingen en overheden worden geleverd en wat hiervan de resultaten zijn. Als daartoe aanleiding is, worden partijen aangesproken op het ontbreken van inzet of resultaten. De extra stimulansen zijn immers niet vrijblijvend.

Daarnaast is het van belang om te monitoren of er sprake is van misbruik of inefficiënte inzet van de extra middelen.

Op termijn, als de door de raad aanbevolen nieuwe instrumenten en de aanpak zijn ontwikkeld en hiermee ervaring is opgedaan, wordt op basis van de monitor bekeken of, en zo ja welke, (preventieve) aanvullingen nodig zijn om de scholingsdeelname van werkenden op het gewenste niveau te brengen. Daarbij adviseert de SER om te kijken wat we hierbij kunnen leren van buitenlandse voorbeelden.

Daarnaast is het zaak om met de monitor eventuele ongewenste effecten van het postinitieële aanbod op de leerling stromen in de initiële fase vroegtijdig te onderkennen en passende maatregelen te nemen. De SER adviseert de monitor zo in te richten dat eventuele onverwachte en gewenste en ongewenste effecten zoveel mogelijk in beeld worden gebracht.

De inrichting van de monitor is onderdeel van de nadere uitwerking van de aanbevelingen.

Aanbevelingen:

- Monitor de veranderingen in het scholingsgedrag en de leercultuur. Zet waar dat kan gerandomiseerde experimenten op om er precies achter te komen wat wel en niet werkt.
- Houdt bij de monitor ook aandacht voor eventuele ongewenste en onverwachte effecten.

5.3 Komen tot een uitnodigende en prikkelende leercultuur

Nationale leercultuur

Het moet in heel Nederland vanzelfsprekend worden om te leren en te ontwikkelen. Dat geldt voor allerlei vormen van ontwikkelen: informeel en formeel leren, duaal leren, jobrotation, stages, leren van collega's, etcetera. Het begint al op jonge leeftijd, in de initiële fase. Kinderen die plezier hebben in het bevredigen van hun

nieuwsgierigheid, die leren leuk vinden en die voor leerprestaties brede waardering krijgen, zullen op latere leeftijd ook makkelijker blijven leren. Cruciaal voor ieders latere mogelijkheden om echt een leven lang te leren en zichzelf te ontwikkelen zijn bijvoorbeeld:

- op tijd beginnen, voor- en vroegschoolse educatie;
- goede basis leggen in initieel onderwijs van hoge kwaliteit en
- een onderwijsstelsel dat gelijke onderwijskansen creëert.

Ontwikkeling van de leercultuur moet gezien worden als een brede sociale innovatie. De aanbevelingen voor de loopbaanoriëntatiecentra, trekkingsrechten en ontwikkelrekening moeten daartoe bijdragen. Daarbij hoort ook een (jarenlange) landelijke campagne met positieve beelden en aansprekende rolmodellen in alle sectoren en op alle opleidingsniveaus. De overheid neemt hiertoe het initiatief en organiseert daarbij de ondersteuning van andere publieke organisaties waaronder het onderwijs. Werkgevers en werknemersorganisaties ondersteunen de overheid hierbij.

Bij veel eerdere (internationale) initiatieven voor de stimulering van postinitieel leren wordt veel nadruk gelegd op de effectiviteit van de investeringen en het ‘*deadweight loss*’. Er zou sprake zijn van ‘verlies’ omdat (fiscaal) gesubsidieerde scholing ook gevolgd zou zijn als het niet was gesubsidieerd.

Het ‘verlies’ van de ‘*deadweight loss*’ kan echter ook worden beschouwd als investering in een leercultuur. Voor de vorming van een nationale leercultuur is het onontbeerlijk dat er een aantrekkelijke positieve beweging ontstaat. Het gaat niet alleen om de gesubsidieerde scholing, het gaat ook om het tot stand brengen van een positieve waardering van leren en ontwikkelen. De ‘*deadweight loss*’ is een investering in de positieve beweging. Iedereen moet erbij willen horen. Te veel restricties en labels met een negatieve annotatie werken dan contraproductief (het moet geen ‘losersregeling’ worden). ‘*Deadweight loss*’ is geen verlies maar een investering.²¹

Aanbevelingen:

- De rijksoverheid neemt samen met de sociale partners het initiatief tot een brede positieve campagne ter stimulering van een nationale leercultuur, die van start gaat bij de lancering van de ontwikkelrekening.

21 Zie inbreng Kalshoven in Uitgebreide hoorzitting Leven Lang Leren, Tweede Kamer 23 januari 2017.

Bewustwording op de werkvloer

Om iedereen aan de vraagzijde te bereiken is de eerste stap de bewustwording van de noodzaak en/of behoefte tot ontwikkelen. Deze stap kan het beste gedaan worden in de directe dagelijkse omgeving van de werkenden of werkzoekenden. Periodiek wordt aan alle werkenden de vraag gesteld of er behoefte is aan verdere ontwikkeling. De werkgever heeft hierbij tenminste een initiërende rol en kan daarvoor gebruik maken van gangbare instrumenten zoals functionerings- en ontwikkelgesprekken en andere in de cao afgesproken faciliteiten.

De meest optimale situatie is dat werkende en werkgever jaarlijks een wederzijds gesprek hebben over de loopbaan. Dit hoort tot het reguliere personeelsbeleid. In het gesprek is expliciet aan de orde wat de toekomstige ontwikkeling van de loopbaan zal zijn, welke wensen de werknemer en de werkgevers hebben voor de loopbaanontwikkeling en welke mogelijkheden daarvoor zijn (scholing, stage, jobrotation, etcetera).

Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werknemer en werkgever om alert te zijn op de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt. Van belang zijn de ontwikkelingen binnen de eigen sector (bijvoorbeeld werkzaamheden die onder druk komen te staan of aanvullende vaardigheden die nodig worden), ontwikkelingen op individueel niveau en ontwikkelingen in de regio. Streven is dat werknemers en werkgevers tijdig beginnen met scholing en ontwikkeling, in ieder geval voordat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt daartoe dwingend aanleiding geven.

De SER beveelt aan dat elke werkende en werkzoekende periodiek de gelegenheid en uitnodiging krijgt voor een loopbaangesprek. Dit is een APK-gesprek voor de loopbaan waarin de verschillende ontwikkelingen en de mogelijkheden die de ontwikkelingen bieden aan de orde komen. Dit kan ondersteund worden door gesprekken die gevoerd worden door de leerambassadeurs (zie kader) en loopbaancoaches van de vakbonden die mensen op de werkvloer benaderen en stimuleren om een opleiding te volgen en stappen te zetten in de eigen loopbaanontwikkeling. Voor werkzoekenden kan het gewenst zijn het loopbaangesprek frequenter te organiseren.

Voor de uitvoering van de loopbaangesprekken kunnen de functionaliteiten voor loopbaanontwikkeling (bijvoorbeeld loopbaanontwikkelcentra) worden ingezet.

Goed voorbeeld: leerambassadeurs

Het idee van leerambassadeurs is ontleend aan het project *'Learning reps'* dat de Engelse vakbond TUC sinds midden jaren negentig met succes heeft uitgevoerd bij duizenden bedrijven in Engeland. *Learning representatives* (kortweg *'learning reps'*) zijn laaggeschoolde medewerkers die gerespecteerd worden door hun collega's en een training krijgen om leerambassadeur te worden binnen hun organisatie. Deze leerambassadeurs proberen andere laaggeschoolde collega's ertoe te verleiden (opnieuw) scholing te volgen. Uitkomsten van een experiment met leerambassadeurs in Nederland suggereren dat met deze benadering laagopgeleide medewerkers weer gemotiveerd kunnen worden om te leren.

Taken die een leerambassadeur uitvoert zijn onder meer:

- weghalen van angst voor leren bij laagopgeleiden;
- promoten van het nut van leren;
- in kaart brengen van leer- en trainingsbehoefte;
- leveren van informatie en advies over leren en trainingen; en
- organiseren en ondersteunen van leren en training.

Bron: <http://www.raadwerkinkomen.nl/CmsData/Sigtaal%202010/EindrapportageWijsmakers.pdf>

Voor de verdere ontwikkeling van initiatieven als de leerambassadeurs zou de overheid een bijdrage kunnen leveren in de vorm van ontwikkelsubsidies.

Aanbevelingen:

- Een werkgever is verantwoordelijk voor de organisatie van een (meer) jaarlijks ontwikkelgesprek als onderdeel van het reguliere personeelsbeleid. Ook flexwerkers en mensen met tijdelijke contracten moeten in aanmerking komen voor een dergelijk gesprek. In dit gesprek is scholing en ontwikkeling een nadrukkelijk onderdeel.
- De overheid ondersteunt het initiatief voor het onafhankelijke loopbaangesprek.

Informeel leren

Het versterken en onderhouden van het kennis- en vaardigheidsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking is niet alleen geholpen met de versterking van formele opleidingen en versterking van instituties. Van grote betekenis is het informeel leren en het benutten van kennis en vaardigheden waarvoor mensen (nog) geen diploma hebben. Informeel leren wordt versterkt door er meer ruimte aan te

geven en eerder te onderkennen en erkennen. Het erkennen en onderkennen is hiervoor beschreven bij de aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de ervaringscertificaten. Het ruimte geven aan informeel leren is onderdeel van de ontwikkeling van een leercultuur in de bedrijven en de Nederlandse samenleving.

Onderzoek dat door de Open Universiteit is verricht in opdracht van de Onderwijsraad levert aanwijzingen dat informele vormen van postinitieel leren een bijdrage leveren aan de inzetbaarheid van werknemers. Een baan waarin op informele manier geleerd kan worden, lijkt een positief effect te hebben op onder meer de professionalisering van de werknemers, hun veranderingsbereidheid en participatie in teams.²²

Leercultuur en lerende werkplek

Informeel leren is heel effectief en sluit op veel manieren aan bij de Nederlandse behoefte aan ontwikkeling van de beroepsbevolking. In Nederland wordt ook al veel informeel geleerd, al werkendeweg, leren van en met collega's en vaak niet gestructureerd. We zouden daar meer profijt kunnen hebben als de mogelijkheden van informeel leren (/ontwikkelen) meer bewust wordt ingezet. Bedrijven kunnen een leercultuur ontwikkelen waarin (informeel en formeel) leren een bewuste plaats heeft. Het is dan ook van belang de werkplek beter te benutten voor informeel leren. Dat vraagt om een lerende werkplek, waarbij werknemers worden uitgedaagd nieuwe dingen te leren en zich te ontwikkelen op een veilige en uitnodigende manier; ook de aard van de arbeidsrelatie kan daartoe bijdragen.

Een leercultuur betekent: het aantrekken en binden van medewerkers, het creëren van een leerrijk werkklimaat en co-creatie voor levenslang leren in de regio, het op peil houden van de kennis en vaardigheden van de zogeheten flexibele schil, etcetera.²³

Om dit te bereiken kunnen initiatieven worden genomen die:

- een optimaal leerrijke werkomgeving bevorderen. Bijvoorbeeld door medewerkers een goed beeld te geven van mogelijke loopbaanperspectieven, het creëren van functies met uitdagende taken, het bevorderen van samenwerking op de werkvloer en het betrekken van medewerkers bij vernieuwingsprocessen;
- werken aan de continue ontwikkeling van zowel vast als tijdelijk personeel;

22 Kirschner, P.A. [et al.] (2012) *Informeel leren in Nederland: Deelname en kenmerken van mensen met een vmbo en mbo vooropleiding*.

23 Grip, A. de, R.Gerards (2015) 'Human capital' is de motor van de maakindustrie. *Holland Management Review* 161 / mei-juni 2015, pp. 27-33.

- het HR-beleid professionaliseren en vergroten van samenwerking met kennisinstellingen die bedrijven hierbij kunnen ondersteunen;
- zorgen voor een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door de co-creatie tussen bedrijven en onderwijsinstellingen. Bijvoorbeeld door scholen te betrekken bij bijscholing van werkenden, bijdragen vanuit bedrijven aan initiële opleidingen om onderwijs up-to-date houden, uitwisseling tussen scholen en bedrijven, etcetera.

TNO stelt dat om te leren het van belang is met enige regelmaat nieuwe en uitdagende dingen te doen tijdens het werk, samen te werken met meer ervaren collega's en feed back te ontvangen. Dit alles kan worden bevorderd door onder andere functieroulatie of regelmatige veranderingen in het takenpakket (taakroulatie). Hiermee ontstaat een inspirerende werkplek, ook wel bekend als een 'high-performance workplace'.²⁴

Bedrijven worden tot een leercultuur gestimuleerd door activiteiten die hieraan aantoonbaar bijdragen fiscaal aantrekkelijk te maken. Bij de ontwikkeling van de leercultuur kunnen bedrijven gebruik maken van de ondersteuning van (regionale) partijen als de loopbaanontwikkelcentra, O&O-fondsen, beroepsopleidingen, ROC's, vakbonden etcetera. De arbeidsmarktregio's hebben hiervoor een stimulerende verantwoordelijkheid en kunnen dat laten uitvoeren door de loopbaanontwikkelcentra.

Speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf

Het mkb biedt werkgelegenheid aan een groot deel van de Nederlandse beroepsbevolking (60 procent).²⁵ Echter, het mkb heeft vaak minder toegang tot deskundigheid en faciliteiten voor de ontwikkeling van een leercultuur. Voor met name kleinere werkgevers en het mkb in het algemeen is het van belang dat zij ondersteuning krijgen bij het verder opzetten en uitvoeren van een leercultuur. Branches, O&O-fondsen maar ook ondernemingsraden en vakbonden kunnen hierbij ondersteunen.

De raad ziet het als een goede ontwikkeling dat het programma 'Duurzame inzetbaarheid in het MKB' door het ministerie van SZW in 2015 is gestart.²⁶

²⁴ Zie: TNO (2011) *Stimuleren van scholing bij laagopgeleide werknemers*.

²⁵ Zie: <http://www.mkb servicedesk.nl/569/informatie-over-midden-kleinbedrijf-nederland.htm#>

²⁶ Zie onder andere website Rijksoverheid: SZW: 5 miljoen voor duurzame inzetbaarheid in het MKB; 08-09-2014

Leercultuur in het midden- en kleinbedrijf

MKB-Nederland heeft onder de projectnaam Excelleren.nu tussen augustus 2010 en december 2011 uitvoering gegeven aan de Stimuleringsmaatregel Leercultuur in het mkb. Om concurrentiekracht, duurzame inzetbaarheid en innovatie te verbeteren is het versterken van de leercultuur belangrijk binnen de onderneming. MKB-Nederland heeft daarom gekozen voor een aanpak waarbinnen de hulpvraag van de ondernemer centraal staat en gebruik wordt gemaakt van een laagdrempelige benadering: 'leren op de werkvloer'.

Samen met 14 mkb-brancheorganisaties is een project opgezet waarbinnen ruim 640 ondernemingen zijn geholpen om leren en ontwikkelen op een hoger plan te brengen. De 14 branches hebben de ruimte gekregen om hun eigen accenten te plaatsen binnen vooraf bepaalde kaders.

Door Excelleren.nu is een aanpak en een reeks instrumenten ontwikkeld die worden aangeboden aan ondernemers. De aanpak bestaat uit een combinatie van 'virtueel' én persoonlijk contact.

Virtueel contact vindt plaats via de MKB Servicedesk, de drukst bezochte website voor mkb-ondernemers. Dit wordt aangevuld met een fysieke aanwezigheid tijdens de diverse Ondernemerscongressen (Week van de Ondernemer, Zakenfestivals en Regionale ondernemerscongressen).

Excelleren.nu is zeer succesvol gebleken. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat MKB-Nederland en zijn partners er in geslaagd zijn om een grote groep, traditioneel mkb-ondernemers te adviseren. Het betrof weliswaar een gratis advies, maar vergde van de ondernemer en zijn medewerkers een forse tijdsinvestering. Hetgeen traditioneel een struikelblok is bij projecten die voorbij gaan aan onderwerpen waar ondernemers een direct (bedrijfseconomisch) belang bij hebben. De deelnemende ondernemers blijken in zeer grote mate tevreden over de advisering en positief verrast over de mogelijkheden die zij zelf hebben om met leren en ontwikkelen verder te gaan.

Daarnaast blijkt een aantal brancheorganisaties (bijvoorbeeld Koninklijke Metaalunie, CBW Mitex, Frugi Venta, Uneto-VNI) de projectaanpak als inspiratiebron te gebruiken over de manier waarop zij hun eigen leden adviseren over thema's. Denk hierbij aan directe advisering aan ondernemers, high trust-benadering, vraaggestuurde projecten en gebruik van instrumenten die in het kader van het project zijn ontwikkeld.

Bron: www.excelleren.nu

Aanbevelingen:

- Werkgevers en werknemers hebben belang bij een leercultuur in hun bedrijfsvoering. Kennisontwikkeling in de bedrijven is daarvoor wenselijk.
- Voor de ontwikkeling van een leercultuur in het mkb is er extra aandacht in afstemming met brancheorganisaties en regionale ondernemersorganisaties.
- Leerambassadeurs kunnen een belangrijke rol spelen in het vergroten van de bewustwording over scholing op de werkvloer en het in beweging krijgen van lager geschoolden om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. De overheid zou de opleiding en begeleiding van leerambassadeurs op regionale schaal, het ontwikkelen van toolkits / speciale programma's voor moeilijke doelgroepen, opzetten en beheren van leercentra etcetera kunnen faciliteren.

6 Financiering – sterke stimulans gevraagd

Dit advies is ambitieus: de SER wil graag een sterke stimulans geven aan de leercultuur in Nederland. Dat betekent dat er middelen nodig zijn om deze stimulans te bewerkstelligen. Deze extra kosten zouden moeten worden gedeeld tussen het individu, werkgevers en de overheid; iedereen heeft immers belang bij meer en betere kennis en vaardigheden op de arbeidsmarkt.

De maatregelen die de SER voorstelt dienen wel nog in samenwerking met diverse partners verder te worden uitgewerkt. Met name de kosten die de overheid dient te dragen hangen erg af van de specifieke invulling van deze maatregelen.

Wel is bekend dat de raad pleit voor het terugdraaien van de bezuiniging om de aftrekpost scholingsuitgaven. Deze terugdraaiing bedraagt ongeveer 150 miljoen euro.

Daarnaast heeft de raad de volgende voorstellen geformuleerd die direct kosten voor de overheid met zich meebrengen:

- Introductie trekkingsrecht. Het recht op bekostigd onderwijs en het recht op bekostigde deelcertificaten houden extra kosten voor de overheid in.
- Middelen voor het publiek bekostigd onderwijs om een infrastructuur te kunnen ontwikkelen om onderwijs aan werkenden te kunnen bieden
- Fiscale facilitering ontwikkelrekening. Stortingen op de ontwikkelrekening kunnen worden gedaan door werkgevers, werkenden, overheid en andere partijen. De SER pleit ervoor dat zowel stortingen als onttrekking fiscaal gunstig worden behandeld. Hierdoor verlagen de belastinginkomsten. De vormgeving van deze fiscale prikkel bepaalt het bedrag dat hiermee gemoeid is. De intentie van de SER is dat de aard van deze behandeling van de stortingen en benutting van het budget op de ontwikkelrekening niet wezenlijk verschilt met het huidige fiscale regime ten aanzien van scholing en ontwikkeling.
- Stortingen door de overheid op de ontwikkelrekeningen van personen met bepaalde kenmerken (groepen die achterblijven in scholingsgebruik)
- Fiscale facilitering O&O-fondsen bij het realiseren van algemene scholing en intersectorale ontwikkeling.
- Financiële ondersteuning van het initiatief om inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden tot een basisvoorziening te maken.
- Landelijke campagne nationale leercultuur.
- Ondersteuning onafhankelijke loopbaangesprekken.

Als de maatregelen uit dit SER-advies succesvol zijn, stimuleren zij het scholingsgebruik en de leercultuur op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat betekent dat op termijn het trekkingsrecht en de fiscale facilitering van de ontwikkelrekening hogere kosten met zich meebrengen. Werkenden en werkzoekenden doen dan immers meer opleidingen, cursussen en bijvoorbeeld EVC-trajecten waarvoor zijn financieel ondersteund worden.

Uiteraard hebben de voorgestelde maatregelen, indien succesvol, ook inverdieneffecten. Een hoger of beter opgeleide beroepsbevolking zal leiden tot meer productiviteit, minder ziektekosten, minder werkloosheidsuitkeringen en hogere belastinginkomsten. Hoe groot deze inverdieneffecten zijn, hangt af van de effectiviteit van de stimulans. Pas als individuen scholing gaan volgen die hen verder helpt op de arbeidsmarkt doen deze zich voor. Dit betekent dat het belangrijk is om maatregelen met een hoge deadweight loss te vermijden; er kan immers geen sprake zijn van inverdieneffecten als een maatregel geen stimulerend effect heeft.

Het spreekt voor zich dat ook de financiële gevolgen van de stimulering van post-initieel ontwikkelen moet worden gemonitord. Als na een aantal jaren blijkt dat sprake is van dermate negatieve financiële gevolgen als gevolg van het succes van de ontwikkelrekening, dan kunnen de uitvoering en de modaliteiten van de ontwikkelrekening worden bijgesteld. De SER wordt daarbij graag betrokken.

7

Naar een akkoord voor een leven lang leren en ontwikkelen voor iedereen

Met dit advies laat de SER zien dat het hoog tijd is om leren en ontwikkelen bovenaan op de beleids- en actieagenda's te plaatsen. Een leven lang blijven leren en ontwikkelen is topprioriteit. De tijd is rijp om iedereen de toerusting te geven die nodig is om duurzaam inzetbaar te zijn op de dynamische arbeidsmarkt van de toekomst én volwaardig te kunnen participeren in de steeds complexere samenleving.

De SER bevindt zich in goed gezelschap als het gaat om de overtuiging dat een leven lang leren en ontwikkelen van doorslaggevende betekenis is voor onze economie en voor het behoud van samenhang en saamhorigheid in onze samenleving, getuige de vele publicaties over dit onderwerp en de vele innovatieve voorbeelden in regio's en sectoren. Het is zaak nu door te pakken en met de vele betrokkenen op landelijk en regionaal niveau de krachten te bundelen, inzichten te delen, te leren van elkaar en vooral ook tot daden te komen. De SER wil zich graag inzetten om deze beweging die al volop gaande is verder te stimuleren en zo bij te dragen aan een positieve en sterke leercultuur voor jong en oud, op de werkvloer en daarbuiten, in grote en kleine bedrijven, om ieders talenten gelijke kansen te geven zich verder te ontwikkelen.

De SER ziet mogelijkheden om deze beweging te stimuleren in vervolg op de zogeheten Nationale Skills Strategie. Het kabinet heeft de OESO gevraagd in navolging van een aantal andere landen voor Nederland in kaart te brengen welke uitdagingen er zijn voor het ontwikkelen, effectief benutten en activeren van de vaardigheden en competenties van de (potentiële) beroepsbevolking. Het afgelopen jaar heeft de SER met de departementen OCW, SZW, EZ en Financiën samengewerkt aan deze Nationale Skills Strategie. Bij de SER hebben drie druk bezochte dialoogbijeenkomsten plaatsgevonden met een zeer gevarieerd gezelschap van professionals uit de werelden van werk, scholing en onderwijs. Deze bijeenkomsten laten zien hoe waardevol het is om netwerken met elkaar te verbinden, niet alleen in gesprek te gaan met de naastgelegen bureaus, maar juist ook met de mensen 'een paar straten verderop'. Op de SER-website staat veel informatie hierover, waaronder een digitale publicatie met goede voorbeelden op allerlei thema's rond het stimuleren van leren en ontwikkelen in het onderwijs, op de werkvloer en daarbuiten.

Op 20 april 2017 verschijnt het rapport van de OESO met daarin uitdagingen en aanbevelingen voor Nederland om te komen tot een sterke leercultuur en een goed

opgeleide bevolking die wendbaar en weerbaar is op de dynamische arbeidsmarkt en in de samenleving. De SER wil de handschoen oppakken en alle betrokkenen oproepen om samen te komen tot een breed gedragen actieagenda, die na de zomer van 2017 aan het nieuwe kabinet kan worden aangeboden. Deze actieagenda biedt een basis om na de zomer met het kabinet tot duidelijke afspraken te komen over ieders inzet in een nationaal akkoord ter bevordering van een sterke leercultuur waarin blijven leren en ontwikkelen voor iedereen een vanzelfsprekendheid is. Belanghebbenden bij een dergelijke akkoord zijn naast het kabinet in ieder geval de (georganiseerde) sociale partners, het bedrijfsleven, onderwijsaanbieders (onderwijsinstellingen, scholen en opleidingsinstituten), O&O-fondsen, sectororganisaties, studentenorganisaties, bedrijven en andere werkorganisaties, maatschappelijke instellingen, gemeenten en provincies, intermediairs op de arbeidsmarkt, samenwerkingsinitiatieven uit regio's (zoals de Centra voor Innovatief Vakmanschap en de Centres of Expertise, of initiatieven in Metropoolregio's). Zoals de SER bepleit in zijn recente adviezen over regionaal sociaal-economisch beleid (*De SER-agenda voor de stad*) zouden partijen en partners op nationaal niveau zich via het akkoord verbinden met actieve belanghebbenden en partners in de (sub)regio en op lokaal niveau. Speciale aandacht zal worden besteed aan behoeften die ontstaan door technologische ontwikkelingen, zoals de SER heeft geschetst in zijn verkenning *Mens en technologie, samen aan het werk*.

Ook kan het akkoord een belangrijke stap zijn op weg naar de in hoofdstuk 5 genoemde ambitie van 50 procent scholingsdeelname van mensen met een lagere en middelbare opleiding in 2025.

Het gezamenlijk werken aan een actieagenda ter voorbereiding van een nationaal akkoord creëert verder draagvlak en biedt ruimte aan betrokkenen om expertise in te brengen, mee te denken, kennis op te doen en uit te wisselen, en te leren van elkaar. Het akkoord zelf zou afspraken dienen te bevatten over concrete acties van alle betrokken partijen, met daaraan verbonden doelen hoe een leven lang leren en ontwikkelen daadwerkelijk een impuls te geven en iedereen daarbij te betrekken. Aldus opgevat en uitgewerkt zou dit akkoord de gezamenlijke bepaalde basis kunnen bieden voor nieuw beleid rond (postinitieel) leren en ontwikkelen. Van belang is dat alle betrokkenen achter dit akkoord gaan staan én achter de keuze om te investeren in de scholings- en ontwikkelbehoeften van mensen en de ondersteuning daarvan. Dat vraagt om een breed gedragen gevoel van urgentie en gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid en daarnaast om het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

De SER hoopt dat deze aanpak kan rekenen op de inzet van veel betrokkenen, waardoor de beweging die al gaande is vleugels krijgt en leven lang leren en ontwikkelen

niet alleen op papier topprioriteit is. Hiermee zou een nationaal akkoord gericht op een sterke leercultuur en een leven lang leren en ontwikkelen voor iedereen een doe-traject kunnen worden van vele nationale en regionale stakeholders.

Samen van woorden naar daden! De SER is gaarne bereid hierbij een actieve rol te vervullen.

Den Haag, 17 maart 2017

M.I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris

8 Aanbevelingen op een rij

8.1 Versterken infrastructuur voor postinitiële ontwikkeling

Flexibel en praktijkrelevant aanbod voor maatwerk

- De regelgeving wordt aangepast om bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor mbo en hbo meer ruimte te geven om robuuste certificaatgerichte opleidingstrajecten – met civiel effect – aan te bieden.
- Bekostigde mbo- en hbo-instellingen worden gefaciliteerd om maatwerk aanbod voor werkenden te kunnen ontwikkelen.
- Onderwijsinstellingen zorgen voor intensieve samenwerking met het afnemend beroepenveld in de regio.
- Onderwijsinstellingen worden gestimuleerd tot het ontwikkelen van alumni-beleid om via hun alumni meer inzicht te krijgen in de leerbehoeften van de werkenden en hier adequaat op in te kunnen spelen.
- Het beroepenveld (maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) zorgen voor intensieve samenwerking met de onderwijsinstellingen in de regio. Werkgeversorganisaties stimuleren hun leden hiertoe.
- Het mbo krijgt ruimte en middelen om op maat gesneden diploma- en (robuuste) certificaatgerichte trajecten te kunnen aanbieden aan kwetsbare groepen werkenden op de arbeidsmarkt die geen of een diploma mbo niveau 1 of 2 hebben. Inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden worden een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening.
- Arbeidsmarktregio's gaan, indien regionaal gewenst, aan de slag met een human capital-agenda.

Laaggeletterden

- Maak inburgeringscursussen en cursussen basisvaardigheden tot een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening waarvan de kwaliteit landelijk en publiek wordt geborgd.
- Benut de mogelijkheden van informeel leren ook voor de doelgroep laaggeletterden.
- Maak het (financieel) mogelijk om taaltrajecten te integreren in het mbo-onderwijs.

O&O-fondsen

- Erken de belangrijke rol van O&O-fondsen door het algemeen verbindend verklaren van de afspraken.

- Versterk de rol van de fondsen voor het bevorderen van mobiliteit door middel van cofinanciering / fiscale facilitering voor het realiseren van algemene scholing en intersectorale ontwikkeling.
- Stimuleer O&O-fondsen verder te onderzoeken hoe zij meer kunnen bijdragen aan de behoefte aan (bovensectorale) scholing bij volwassenen en regionaal samen te werken.

Verworven competenties en ervaringscertificaten

- Stimuleer het benutten van EVC en validering als onderdeel van het loopbaan- en ontwikkelbeleid van werknemers.
- Voortzetting van de ontwikkeling van een gedifferentieerde set aan valideringsinstrumenten en standaarden voor erkenning van kennis en ervaring en werk- en leer-resultaten.
- Subsidie voor het Nationaal Kenniscentrum EVC voor voorlichting, onderzoek en doorontwikkeling van nieuwe EVC-standaarden en andere valideringsinstrumenten. Het certificeren van aanbieders kan een private activiteit blijven.
- IJking van EVC-achtige instrumenten op civiel effect én aantrekkelijkheid voor werkenden.
- Fiscale faciliteit voor EVC door erkende EVC-aanbieders (vrijstelling voor loonbelasting indien bekostigd vanuit leerrekening).
- Stimuleer de erkenning van al verworven werk- en leerervaringen en de acceptatie van EVC door onderwijsinstellingen (vrijstellingen) gevolgd door maatwerktrajecten door het faciliteren van de samenwerking tussen het Nationaal Kenniscentrum EVC, het servicepunt examinering, onderwijsinstellingen en EVC-aanbieders (keten-aanpak).
- Stimuleer dat werkgevers geregistreerde ervaringscertificaten van 'vakvolwassen' werknemers en werkzoekenden accepteren naast de formele diploma's van onderwijsinstellingen die in principe bedoeld zijn voor de beginnend beroepsbeoefenaren.

Loopbaanontwikkeling via loopbaanontwikkelcentra

- Zorg ervoor dat werknemers en werkgevers regionaal laagdrempelige ondersteuning kunnen krijgen bij hun loopbaanontwikkeling.
- Sluit met de ondersteuning van de loopbaanontwikkeling aan bij de huidige ontwikkelingen die regionaal plaatsvinden tussen bedrijven in netwerken, platforms en bij O&O-fondsen.
- Breng de functionaliteit van een loopbaanontwikkelcentrum zoveel mogelijk onder bij bestaande voorzieningen zoals adviescentra, leerwerkloketten en scholingswinkels.

- De overheid faciliteert de vorming en inrichting van een functionaliteit voor loopbaanontwikkeling en loopbaanondersteuning bijvoorbeeld door loopbaanontwikkelcentra. Maak het mogelijk om in deze centra ook groeps- en netwerkactiviteiten te ontwikkelen, waarbij werknemers elkaar ondersteunen en adviseren. Het UWV kan hierin ondersteunen.

8.2 Ondersteunen leervraag naar postinitiële ontwikkeling

Benutten van trekkingsrecht op nog niet genoten bekostigd onderwijs

Trekkingsrecht voor flexibel en erkend onderwijs

Extra kosten trekkingsrecht

- De overheid maakt het trekkingsrecht zichtbaar door het benadrukken van het persoonlijk recht op diplomagericht publiek bekostigd onderwijs voor alle werkenden en werkzoekenden. Dit trekkingsrecht is gebaseerd op hetgeen men al aan recht op bekostigd onderwijs heeft verbruikt gedurende de initiële fase.
- Het trekkingsrecht is in te zetten vanaf het moment dat men het initieel onderwijs verlaten heeft en actief is op de arbeidsmarkt tot kort voor de pensioengerechtigde leeftijd.
- De SER pleit ervoor dat erkende onderwijsinstellingen de mogelijkheden krijgen om na het initiële onderwijs robuuste, certificaat gerichte trajecten aan te bieden. Het is belangrijk dat de overheid duidelijkheid geeft over de wijze waarop deze certificaattrajecten worden gefinancierd en qua kwaliteit worden geborgd.
- Precieze uitwerking van het leer- en trekkingsrecht wordt met betrokken partijen nader uitgewerkt.

Toelichting bij aanbevelingen trekkingsrecht

- Het trekkingsrecht is bedoeld voor diegenen die al een opleiding in het initieel onderwijs hebben afgerond maar ten opzichte van de master afgestudeerden nog onderwijseenheden over hebben. Zij kunnen naar (publiek gefinancierde) opleidingen om die eenheden alsnog in te wisselen op een hoger of horizontaal niveau. De SER wil de koninklijke route naar een diploma in het initieel onderwijs niet verlaten. Hij wil groenpluk vermijden en voorkomen dat jongeren het halen van een diploma op de lange baan schuiven.
- De SER wenst dat de publiek bekostigde instellingen meer maatwerk gaan bieden en daartoe ook de ruimte krijgen.
- De SER verwacht dat, als gevolg van veranderingen op de arbeidsmarkt, de behoefte bij werkenden en werkgevers aan deelcertificaten (delen van een opleiding), bovenop een afgeronde opleiding gaat groeien. De raad wil bevorderen dat initiatieven voor deelcertificaten bij alle instellingen worden ontwikkeld. Daar-

toe moet een gelijk speelveld ontstaan tussen erkende publieke en private instellingen waarvoor de condities hierboven beschreven zijn.

- Het lijkt de SER mogelijk dat onder de genoemde condities het overgebleven trekkingsrecht ingezet kan worden voor deze (te ontwikkelen) certificaten en diplomatrajecten bij erkende publieke en private onderwijsinstellingen. Duidelijkheid van de overheid over de eisen en de financiering is dan vooraf nodig.
- De SER benadrukt dat naast het trekkingsrecht uiteraard ook financiering van leertrajecten via de ontwikkelrekening mogelijk is. Daar kan een veel breder pakket van 'leer en ontwikkel-activiteiten' onder vallen.

Ontwikkelrekening voor de bekostiging van postinitiële ontwikkeling Stimulerende omstandigheden

- Iedere burger krijgt de mogelijkheid een ontwikkelrekening te openen waarop werknemers, werkgevers en anderen geld kunnen storten ten behoeve van de professionele ontwikkeling.
- Het tegoed op de ontwikkelrekening kan worden aangewend voor alle relevante loopbaanontwikkelactiviteiten als een (al dan niet (branche)erkende) opleiding, tweede studies in het hoger onderwijs, modules en trajecten die leiden tot een certificaat, loopbaanscan, een APK van de loopbaan, EVC-achtige trajecten, etcetera.
- De overheid zorgt voor een fiscaal aantrekkelijke behandeling van de tegoeden op de ontwikkelrekening.
- Sociale partners benutten de ontwikkelrekening als instrument om loopbaanontwikkeling te stimuleren en kunnen samen afspraken maken over collectieve stortingen die door werknemers en werkgevers samen kunnen worden gedaan op de ontwikkelrekening.
- De overheden kunnen gerichte ontwikkelstimulansen voor speciale doelgroepen toekennen middels stortingen op de ontwikkelrekening of het gericht aanbieden van vouchers.
- Het scholingsvriendelijke fiscale regime moet ook ruimte bieden voor eventuele eenmalige budgetten of vouchers die sociale partners toekennen uit collectieve fondsen en cao-afspraken. Daarmee kunnen sociale partners gericht beleid voeren om in hun bedrijf of sector bepaalde groepen te stimuleren en faciliteren om te gaan scholen

Monitoring

- Monitor de veranderingen in het scholingsgedrag en de leercultuur. Zet waar dat kan gerandomiseerde experimenten op om er precies achter te komen wat wel en niet werkt.
- Houdt bij de monitor ook aandacht voor eventuele ongewenste en onverwachte effecten.

8.3 Komen tot een uitnodigende en prikkelende leercultuur

Nationale leercultuur

- De rijksoverheid neemt samen met de sociale partners het initiatief tot een brede positieve campagne ter stimulering van een nationale leercultuur, die van start gaat bij de lancering van de Ontwikkelrekening.

Bewustwording op de werkvloer

- Een werkgever is verantwoordelijk voor de organisatie van een (meer)jaarlijks ontwikkelgesprek als onderdeel van het reguliere personeelsbeleid. Ook flexwerkers en mensen met tijdelijke contracten moeten in aanmerking komen voor een dergelijk gesprek. In dit gesprek is scholing en ontwikkeling een nadrukkelijk onderdeel.
- De overheid ondersteunt het initiatief voor het onafhankelijke loopbaangesprek.

Informeel leren

Speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf

- Werkgevers en werknemers hebben belang bij een leercultuur in hun bedrijfsvoering. Kennisontwikkeling in de bedrijven is daarvoor wenselijk.
- Voor de ontwikkeling van een leercultuur in het mkb is er extra aandacht in afstemming met brancheorganisaties en regionale ondernemersorganisaties.
- Leerambassadeurs kunnen een belangrijke rol spelen in het vergroten van de bewustwording over scholing op de werkvloer en het in beweging krijgen van lager geschoolden om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. De overheid zou de opleiding en begeleiding van leerambassadeurs op regionale schaal, het ontwikkelen van toolkits / speciale programma's voor moeilijke doelgroepen, opzetten en beheren van leercentra etcetera kunnen faciliteren.



Bijlagen



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
T.a.v. Mevrouw M. Hamer
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
A.P.G. de Moor
T +31 6 52 36 74 36
a.p.g.demoor@minocw.nl

Onze referentie
811724

Datum **26 OKT. 2015**
Betreft naar een lange termijn agenda skills en leren

Geachte mevrouw Hamer,

Het kabinet heeft met grote belangstelling kennis genomen van de verkenning Leren in de toekomst die de SER heeft uitgevoerd. Het kabinet ziet die verkenning als een belangrijke opstap naar een brede, meerjarige opdracht en nodigt de SER uit het goede werk en de resultaten voort te zetten richting een lange termijn agenda over skills en leren in brede zin.

We leven in dynamische tijden. Technologische vooruitgang en globalisering maken dat we ons voortdurend en effectief moeten aanpassen in een sterk veranderende wereld. Als we onze welvaart willen behouden en uitbouwen, zullen we als werkenden, als organisaties en als maatschappij flexibel moeten zijn, moeten blijven innoveren en vernieuwen en de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit moeten verhogen. In navolging van de WRR vraagt dit om een lerende economie, een responsieve samenleving. Zo'n lerende samenleving dient overigens niet alleen onze welvaart, maar het versterkt ook de sociale samenhang.

Dit heeft consequenties voor de arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen, maar ook voor de kennis en vaardigheden die nodig zijn op de arbeidsmarkt. Het doet een groeiend beroep op de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van werkenden en van bedrijven. Bedrijven zullen hun creativiteit en hun aanpassingsvermogen verder moeten versterken om innovatief en responsief de kansen en mogelijkheden te benutten die zich voordoen. Voor werkenden is een uitstekende opleiding alleen niet voldoende. Permanente investeringen in de eigen inzetbaarheid tijdens de loopbaan moeten een vanzelfsprekendheid worden. Up to date blijven of, beter nog, voorop lopen met kennis en vaardigheden, op-, om- en bijscholen, vooral ook door informeel te leren in verschillende leeromgevingen; het is onmisbaar op de dynamische arbeidsmarkt van de toekomst.

Leven lang leren, of permanent leren, is geen nieuw fenomeen. Er zijn weinigen die het nut van permanent leren betwisten, maar volgens velen zijn we moeilijk in staat er een goede en effectieve invulling aan te geven. Iedereen vindt het belangrijk, maar toch is er een algemeen gevoel dat veel meer mogelijk en



noodzakelijk is. En om het nog urgenter te maken: we vinden ook dat het belang van permanent leren in de toekomst toeneemt.

Onze referentie
811724

Het kabinet ziet zich in dit kader voor een brede opdracht gesteld, namelijk hoe we als samenleving kunnen komen tot een sterkere leercultuur en responsieve samenleving. Volgens de OECD gaat het dan om het ontwikkelen, activeren en effectief benutten van skills van de beroepsbevolking. Maar welke skills hebben we dan nodig, zowel vandaag als morgen en overmorgen? En wat betekent die veranderende skills-behoefte voor onze economische structuur? Hoe zijn onze instituties sterker en responsiever te maken?

De discussie over skills leeft breed in de maatschappij. Het raakt het onderwijs waar het curriculum debat wordt gevoerd. Ook de SER heeft hierover al geadviseerd. Naast de onderkenning van het belang van kennis en cognitieve skills realiseren we ons steeds meer dat persoonsvorming en niet-cognitieve vaardigheden minstens zo belangrijke succesfactoren zijn. Juist de typisch menselijke en sociale eigenschappen lijken in een maatschappij met toenemende technologische mogelijkheden aan belang te winnen. Creativiteit, sociale skills, leren leren, motivatie, zelfreflectie en identiteit worden gezien als skills voor de toekomst. Maar diezelfde vraag over wat mensen moeten kennen en kunnen, is minstens zo relevant voor de beroepsbevolking van nu. Daar ziet het kabinet bij uitstek een rol voor de SER.

Wat we ook steeds beter gaan begrijpen, is dat leren niet voorbehouden of gebonden is aan schoolbanken. Veel van het leren vindt plaats buiten het onderwijs, in verschillende informele leeromgevingen. Thuis, op het werk, met familie en peers, op de sportclub en andere verenigingen en verbanden. Zo weten we dat 96% van de leertijd van werkenden informeel gebeurt. De uitdaging zit vooral in het verbinden van deze verschillende leeromgevingen om innovatieve en slimme combinaties van werken, ontplooiing en leren mogelijk te maken. Die verbindingen moeten we activeren en effectueren, afgestemd op het individu. Dit kan ook steeds toegankelijker en makkelijker bijvoorbeeld door het gebruik van ICT-middelen. Die kansen moeten we opzoeken en benutten. Daarbij moeten we ook kijken hoe we bepaalde groepen in de samenleving, zoals lager opgeleiden, ouderen, zzp-ers, uitkeringsgerechtigden, migranten en flexwerkers, toegang en mogelijkheden kunnen bieden om kansen te grijpen.

Een lerende en responsieve samenleving heeft als basis een ambitieuze leercultuur. Dat is de uitdaging waar we voor staan. Belangrijke vragen zijn dan hoe ziet zo'n ambitieuze leercultuur eruit, zowel binnen werkomgevingen als in de maatschappij in bredere zin? Wat zijn de bouwstenen daarvan? Hoe kunnen we de skills van mensen binnen bedrijven en organisaties ten volle benutten en ontwikkelen? Welke rol hebben werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen, de overheid en andere partijen daarbij? Hoe kunnen we informeel leren stimuleren en effectief verbinden met andere leeromgevingen?

Om tot een ambitieuze leercultuur van permanent leren en ontplooiing te komen, wil het kabinet een skills strategie voor Nederland ontwikkelen. Het kabinet beoogt een lange termijn agenda gericht op het versterken van de kwaliteit en inzet van de beroepsbevolking om Nederland tot een lerende, responsieve en inclusieve samenleving te maken. Het kabinet krijgt daarbij ondersteuning van de OECD. Via haar Secretaris-Generaal heeft de OECD een aanbod gedaan om vanuit



internationale analyses, vergelijkingen en best practices tot een skills strategie te komen, specifiek op de Nederlandse situatie afgestemd en op onze sterktes en zwaktes toegesneden. Essentieel voor een effectieve skills strategie is de betrokkenheid van juist die partijen die een cruciale rol spelen bij het creëren van een leercultuur: werkgevers en de werkenden zelf. Daarom wil het kabinet de OECD inzet met de SER verbinden: de OECD biedt analytische en empirische kracht terwijl de SER in staat is om betrokken partijen en netwerken te activeren en om aansluiting te vinden bij ontwikkelingen in de praktijk en draagvlak te creëren. Dit najaar gaat het proces om tot een skills strategie voor Nederland te komen van start.

Onze referentie
811724

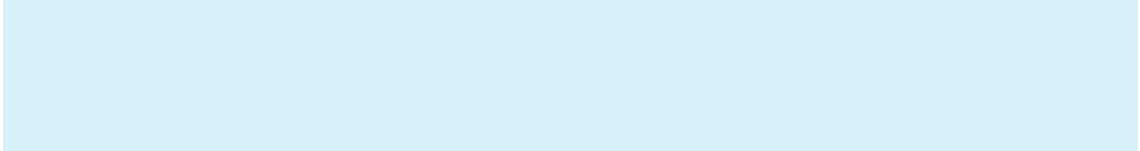
Deze brief is bedoeld als een uitnodiging aan de SER om, passend in de nieuwe werkwijze, een anticiperende, vernieuwende en verbindende rol te spelen. Specifiek is de uitnodiging om vanuit een samenhangend kader van de skills strategie regelmatig te rapporteren of adviseren op het brede terrein van skills, permanent leren en duurzame inzetbaarheid ten behoeve van visievorming en beleidsdiscussies. De variatie aan onderwerpen vraagt om verschillende benaderingen en werkwijzen, waarbij het kabinet het belangrijk vindt dat de SER een brede betrokkenheid, inbreng en draagvlak organiseert. Daarnaast hecht het kabinet niet alleen aan beleidsmatige aspecten maar zeker ook aan werkbare of actiegerichte oplossingen, met name oplossingen die opschaalbaar zijn.

De vraag is breed en groots: een lange termijn skills agenda voor een ambitieuze leercultuur. Ik kijk met bijzonder veel interesse en verwachting uit naar uw bijdragen.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker



Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken (AMV) voor advies over postinitieel leren en ontwikkelen

Leden

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
 prof.dr. B. E. (Barbara) Baarsma
 prof.dr. G.T.M. (Geert) ten Dam
 prof.dr. R. J. (Romke) van der Veen

Plaatsvervangende leden

prof.dr. J. (Janneke) Plantenga
 prof.mr. E. (Evert) Verhulp

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 ir. G.F.W.C. (Gertrud) van Erp
 (VNO-NCW/ MKB-Nederland)
 dr.drs. J.H.F.C. (Jules) Sanders (LTO-Nederland)

Werknemersleden

M.I. (Melanie) Bouwknecht (CNV)
 drs. I.D.C.M. (Isabel) Coenen (FNV)
 K. (Kristina) van der Molen (FNV Jong)
 E.H.J. (Elwin) Wolters MA (VCP)

M. (Myriam) Lieskamp MA (CNV
 Onderwijs)
 J. (Jeroen) van Andel (AOB)
 S. (Semih) Eski (CNV Jongeren)
 drs. G. (Gerrit) Karssenberg

Adviserende leden

prof.dr. A. (Andries) de Grip (ROA)
 dr.drs. K.M. (Karen) van der Wiel (CPB)

dr. D. (Debby) Lanser (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

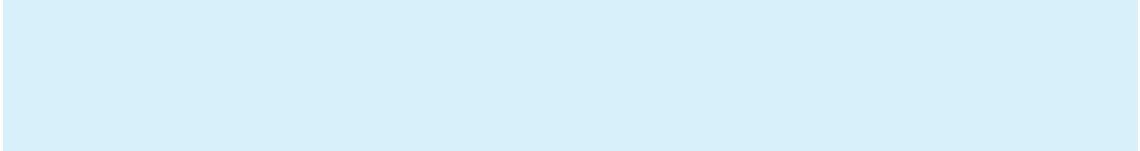
M. (Maloe) Bosch MSc (SZW)
 L. (Lyda) den Hartog MSc (EZ)
 drs. M.J.E. (Marjo) Jansen (OCW)
 P.L.J. (Patrick) Leushuis (OCW)

A. (Ans) Harthoorn MSc

A.P.G. (André) de Moor

Secretariaat

drs. B.P.M. (Brigid) Claassen
 J. (Jos) de Groen MPA
 A. (Arjan) Ploegmakers



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen en verkenningen

Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies

2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, bestelnummer 17/04

Opgroeien zonder Armoede

2017, ISBN 978-94-6134-095-5, bestelnummer 17/03

Medezeggenschap Pensioen in Kleine Ondernemingen

2017, 30 pp., ISBN 978-94-6134-094-8, bestelnummer 17/02

Regionaal samenwerken: Leren van praktijken

2017, ISBN 978-94-6134-093-1, bestelnummer 17/01

Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen

2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via www.ser.nl

Grenswaarde voor meelstof

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk

2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via www.ser.nl

Een werkende combinatie - Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst

2016, Deel I Samenvatting & Visie, 110 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

2016, Deel II Analyse, 242 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg

2016, 66 pp., ISBN 978-94-6134-088-7, bestelnummer 16/07

Versnelling van verduurzaming van de veehouderij

2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen

2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet

2016, 42 pp., ISBN 978-94-6134-084-9, verkrijgbaar via www.ser.nl

Verkenning wettelijk minimumjeugdloon

2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via www.ser.nl

Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling

2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via www.ser.nl

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

Snel en toegankelijk geschillen oplossen

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

Werk: van belang voor iedereen - Een advies over werken met een chronische ziekte

2016, 178 pp., ISBN 978-94-6134-078-8, bestelnummer 16/02

Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen

2016, 186 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector

2016, 111 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het hoger onderwijs van de toekomst

(Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025)

2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

De SER-agenda voor de Stad

2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden

Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad

2015, 84 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het funderend onderwijs van de toekomst

2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

Sociale ondernemingen: een verkennend advies

2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren

2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

Toekomst Pensioenstelsel

2015, 178 pp., ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

Arbeidsmigratie

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadieen

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

Rapporten

Verbreding en versterking financiering MKB

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken (AMV)

Fotografie

Omslag: Shutterstock

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2017, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN: 978-94-6134-097-7



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2017, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-097-7