

Leven lang ontwikkelen

Structurele verankering
in de samenleving



Aan:
 Formateur en formerende partijen
 p/a Ministerie van Algemene Zaken
 Postbus 20001
 2500 EA Den Haag

BETREFT SER briefadvies voor structurele verankering van leven lang ontwikkelen

DEN HAAG 21 december 2023

ONS KENMERK 23.112848

De Sociaal-Economische Raad(SER) stelt vast dat voortdurende veranderingen in het werk, mobiliteit van werk naar werk, de substantiële tekorten op de arbeidsmarkt en grote noodzakelijke transitie een leven lang ontwikkelen vereisen van iedereen. Om ook in de toekomst een welvarend land te blijven met een hoge brede welvaart moet fors en structureel geïnvesteerd worden in de professionele ontwikkeling van de beroepsbevolking.

Een infrastructuur voor leven lang ontwikkelen (LLO)

De SER ziet een grote verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een samenleving waarin leren en ontwikkelen gedurende de levensloop voor iedereen gegarandeerd en mogelijk is. De SER roept het nieuwe kabinet daarom op structureel en voorspelbaar te investeren in een infrastructuur voor leven lang ontwikkelen¹.

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren onvoldoende ondernomen om leven lang ontwikkelen structureel in de samenleving te verankeren. Het beleid en de regelingen zijn versnipperd, ook over verschillende ministeries, niet consistent en missen voorspelbaarheid. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen landelijke, regionale en lokale overheden en tussen overheden en sociale partners is niet duidelijk. Er is sprake van een veelheid aan regelingen met veelal tijdelijke financiering en hoge administratieve en organisatorische lasten. Bovendien is het voor individuen en bedrijven ondoorzichtig waar zij advies kunnen krijgen over LLO, en welke mogelijkheden en financieringsopties er zijn². Vandaar het appel tot structureel beleid en structurele financiering, niet als kostenpost, maar als investering in een wendbare en weerbare bevolking en economie op de lange termijn. Alleen als deze randvoorwaarden voor de LLO-infrastructuur op orde zijn kunnen sociale partners, het onderwijs en de regionale overheden hun medeverantwoordelijkheid voor LLO en de noodzakelijke arbeidsmobiliteit optimaal invullen.

Werkgevers en werknemers hebben en nemen zelf al een belangrijke verantwoordelijkheid voor LLO en de mobiliteit van werk naar werk. Sociale partners

¹ Dit advies is gebaseerd op eerdere SER adviezen en verkenningen.

² SER (2021), Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

hebben er zorg voor te dragen dat arbeidsomstandigheden, medezeggenschap, arbeidsverhoudingen en ruimte voor scholing en ontwikkeling binnen arbeidsorganisaties op orde zijn. De opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen) van de sociale partners dragen bij aan scholing en aan het ontwikkelen van een leercultuur in bedrijven. De SER roept de rijksoverheid op het voortouw te nemen om de volgende onderdelen van de LLO-infrastructuur structureel uit te bouwen:

- 1) Erkend onderwijs voor LLO
- 2) Leerrechten en individuele ontwikkelrekeningen
- 3) Laagdrempelig, onafhankelijk en pro-actief advies en begeleiding
- 4) Regie op de skillsgerichte arbeidsmarkt
- 5) De basis op orde
- 6) Een gezamenlijke visie en bundeling van beleid en financiering.

Stevige rol voor erkend onderwijs bij LLO

De rijksoverheid draagt zorg voor een kwalitatief hoogwaardig, toegankelijk en doelmatig stelsel van erkend (publiek en privaat) onderwijs. Dit onderwijsstelsel kan voor het post-initiële onderwijs veel beter worden benut. De SER vraagt de rijksoverheid de taak voor LLO van het publieke onderwijs wettelijk te erkennen en de regelgeving en bekostiging hierop aan te laten sluiten. Een gelijk speelveld voor erkend publiek en privaat onderwijs en ruimte voor vraaggerichte financiering in de post-initiële fase is hierbij van belang. Beide type opleidingen zijn immers van belang om aan de vraag naar LLO te kunnen voldoen³.

De urgentie en omvang van de uitdaging om de gehele beroepsbevolking aangesloten te houden op de snelle ontwikkelingen en transities in de samenleving vereisen dat alle onderwijsaanbieders daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Naast de branche- en bedrijfstakscholen en het voor post-initiële scholing al sterk ontwikkelde private onderwijs, zullen de publieke onderwijsinstellingen hun positie moeten versterken. Gezamenlijk moet een breed aanbod worden geboden: van beroepsgericht onderwijs tot academische opleidingen, met gerichte korte cursussen (onderdelen van opleidingen die zelfstandig waarde hebben voor de arbeidsmarkt) en modulaire en flexibele diplomagerichte trajecten. Onderwijsinstellingen werken daarbij zoveel mogelijk samen met het bedrijfsleven, lokale overheden, sector- en brancheorganisaties en met de O&O fondsen van sociale partners. Publiek-private samenwerking en landelijke en regionale samenwerkingsverbanden zijn belangrijk om de verbinding te verbeteren tussen vraag en aanbod van LLO en op de arbeidsmarkt en beter te sturen op macrodoelmatigheid van opleidingen.

De taakverdeling tussen de overheden en andere actoren dient te worden verhelderd. Daarbij is een goede balans van cruciaal belang tussen enerzijds heldere kaders vanuit het rijk en landelijke organisaties en anderzijds de uitvoering op decentraal niveau dicht bij bedrijven en werknemers. De SER vraagt de rijksoverheid de regie hiervan op zich te nemen.

³ SER (2017), Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan.

Leerrechten voor individuen en ontwikkelrekeningen

De SER dringt er bij de regering op aan te komen tot een systematiek van leerrechten op erkend onderwijs⁴, gekoppeld aan een duidelijk overzicht waarmee iedereen kan zien welk recht op erkende opleidingsmogelijkheden hij/zij heeft. Daarnaast adviseert de SER dat de overheid individuele ontwikkelrekeningen faciliteert, waarop aanvullende middelen geormerkt kunnen worden "gespaard".

De SER vindt het urgent dat mensen in staat gesteld worden zelf de regie te nemen op hun ontwikkeling. Daarvoor is een veilige en lerende werkomgeving essentieel. Het beschikbaar stellen en bekostigen van functiegerichte ontwikkeling is een verantwoordelijkheid van de werkgever. Het is aan de werknemer om de geboden mogelijkheden te benutten. Het initiatief voor verdere ontwikkeling van de loopbaan ligt in eerste instantie bij de werknemer, en onder meer onderwijsinstellingen dienen deze ontwikkeling te faciliteren. Bij de overheid ligt de zorg voor de toegankelijkheid, gedeeltelijke financiering, kwaliteit en erkenning van scholingsmogelijkheden.

Alle Nederlanders beginnen met 'leerrechten' voor een opleiding tot en met een masterniveau. Het merendeel van de mensen benut die leerrechten niet volledig met de initiële opleiding. Er blijft dan nog een 'tegoed' over voor een stukje bekostigde opleiding. Te weinig volwassenen zijn van die mogelijkheid op de hoogte, en bovendien is het voor werkenden meestal niet aantrekkelijk om alsnog een volledige diplomagerichte opleiding te volgen. Om de toegankelijkheid van post-initieel onderwijs te verhogen vindt de SER het nodig dat er een leerrecht komt om erkend onderwijs te volgen na de initiële fase. De omvang van het leerrecht, het 'tegoed', is in beginsel gerelateerd aan het onderwijs dat in de eerdere fase is gevolgd. Het leerrecht kan benut worden voor diplomagerichte trajecten, maar ook voor gerichte modules die goed passen bij volwassenen en het kan ingezet worden voor bij-, om- en opscholing.

Naast een leerrecht op erkend onderwijs is het belangrijk dat de overheid individuele ontwikkelrekeningen faciliteert. Op deze rekening kunnen werkgevers, werknemers, O&O fondsen en andere partijen, waaronder overheden, aanvullende bijdragen voor scholing en ontwikkeling "storten".

Voor gerichte stimulering van specifieke groepen of extra scholingsmogelijkheden zijn ontwikkelvouchers een bruikbaar instrument.

De leerrechten, ontwikkelrekening en vouchers zijn instrumenten die individuen inzicht geven in de beschikbare mogelijkheden en daarmee ruimte om regie te nemen op eigen scholing en ontwikkeling en zelf loopbaanstappen te zetten. Het gebruik van ontwikkelrekeningen en vouchers dient voor betrokken partijen fiscaal aantrekkelijk te zijn zoals door de SER bepleit in het advies over het sociaal economisch beleid 2021-2025⁵. Deze verschillende instrumenten moeten voor mensen met alle opleidingsniveaus beschikbaar zijn, omdat van iedereen een leven lange ontwikkeling verwacht mag worden.

O&O fondsen zijn vooral actief bij opleiding en ontwikkeling binnen een branche. O&O fondsen kunnen extra worden gestimuleerd om ook intersectorale overstappen te ondersteunen door cofinanciering van de overheid, bijvoorbeeld in de richting van sectoren met arbeidsmarkttekorten⁶.

⁴ In het SER advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (2017) werd het begrip 'trekkingsrecht' hiervoor gebruikt.

⁵ SER (2021), *Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

⁶ SER (2020) *Private scholingsmiddelen*.

De SER vindt dat beperkende regels voor scholing en ontwikkeling met behoud van uitkering moeten worden geschrapt⁷. Werkzoekenden moeten de kans krijgen ook langere opleidingen te volgen en af te ronden zonder dat de uitkering wordt gekort, zodat zij na afronding duurzaam aan het werk kunnen. De SER ziet ook in deze trajecten meerwaarde in de combinatie van leren en werken in een duaal traject voor zowel de effectiviteit van leren als de zekerheid van inkomen.

Laagdrempelig, onafhankelijk en pro-actief advies en begeleiding

De initiatieven voor de arbeidsmarktdienstverlening die de overheid nu al aanbiedt voor ontwikkeladvies en gebundelde financiering voor scholing, hebben structurele voortgang nodig en een plek in de arbeidsmarktinfrastructuur.

In aanvulling op de ontwikkelmogelijkheden is er dringend behoefte aan loopbaanadvies en begeleiding en hulp bij het maken van keuzes. Nodig zijn een toegankelijk en onafhankelijk systeem van loopbaan-apk, arbeidsmarktinformatie en oriëntatie en informatie over passende ontwikkelmogelijkheden⁸. Een belangrijke succesfactor hierbij is maatwerk: persoonlijk contact en aansluiting bij de praktijk van de (mkb) ondernemingen en werkenden. Regionale en sectorale netwerken hebben met goed resultaat "loopvermogen" ingezet om (mkb) bedrijven en werkenden op een persoonlijke en directe manier te bereiken en hen te adviseren en ondersteunen bij ontwikkeltrajecten. Belangrijk blijkt ook om mensen zekerheid te bieden over inkomen en toekomstperspectief tijdens en na scholingstrajecten. Deze opgedane ervaringen verdienen navolging en structurele inbedding.

Sociale partners vervullen op deze terreinen een actieve en uitvoerende rol en maken meerjarige afspraken met overheden, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen over een landelijke dekkend aanbod waarbij ook wordt gekeken naar structurele financiering. De rijksoverheid dient de huidige vaak tijdelijke financiële inzet voor de uitvoering hiervan structureel te maken zodat de dienstverlening meerjarig wordt geborgd en werkenden, werkzoekenden en ondernemers weten waar zij terecht kunnen en overal in Nederland op goede en betrouwbare dienstverlening kunnen rekenen⁹.

Regie op de skillsgerichte arbeidsmarkt

De overheid moet regie nemen op het proces richting een skillsgerichte arbeidsmarkt.

De mobiliteit en wendbaarheid op de arbeidsmarkt is erbij gebaat dat duidelijk is welke kennis, houding en vaardigheden, ofwel skills, nodig zijn voor werkzaamheden en over welke skills een medewerker beschikt. Bestaande kennis en vaardigheden en te ontwikkelen kennis en vaardigheden van werkenden en werkzoekenden kunnen daarmee beter op de functies en hun loopbaanmogelijkheden afgestemd worden. Sociale partners hebben het initiatief genomen om tot een meer skillsgerichte arbeidsmarkt te komen. De SER vraagt de overheid regie te nemen voor de stimulering van de skillsgerichte arbeidsmarkt en de ontwikkeling van een betrouwbaar systeem van validering¹⁰.

⁷ SER (2019), Inventarisatie leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid.

⁸ Voor de transparantie van de waarde van opleiding en diplomering is het belangrijk dat de informatie aansluit bij het Nederlandse en Europese Kwalificatieraamwerk (NLQF en EQF).

⁹ Zie onder meer SER (2021), Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

¹⁰ Zie onder meer SER (2023), Waardevol werk, publieke dienstverlening onder druk, oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte.

Binnen de regie van de overheid kunnen de sociale partners verder met:

- Validering van skills.
- Versterking van informeel leren.
- Uitwerking loopbaanpaden, om doorgroeimogelijkheden in en tussen beroepen en sectoren zichtbaar te maken.

De basis op orde

Voor basisvaardigheden zoals taal, rekenen en digitale vaardigheden vraagt de SER de overheid voldoende middelen beschikbaar te stellen voor een toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig leeraanbod voor iedereen die over onvoldoende basisvaardigheden beschikt¹¹.

De overheid en onderwijsinstellingen zullen daarbij ook stevig moeten inzetten op de kwaliteit van het initiële onderwijs zodat alle jongeren met voldoende basisvaardigheden van school komen.

Om goed voorbereid te kunnen zijn op een leven lang ontwikkelen zullen jongeren vanuit de initiële fase van het onderwijs een lerende houding moeten meenemen zodat zij voorbereid zijn zich gedurende hun hele leven te blijven ontwikkelen, onder meer op het gebied van digitale vaardigheden¹². Op de lerende houding kunnen onderwijsinstellingen vervolgens voortbouwen met hun alumni beleid. In een effectieve leercultuur blijven onderwijsinstellingen in contact met hun alumni en voelen ze zich verantwoordelijk voor een goed LLO-aanbod voor deze groep. Dat versterkt ook de binding met het werkveld waar de alumni in terecht komen.

Een gezamenlijke visie op verantwoordelijkheden, rollen en taken en bundeling van beleid

De regering wordt opgeroepen te komen tot een ambitieuze visie en doortastend beleid voor de arbeidsmarkt en de structurele inbedding hierin van leven lang ontwikkelen.

De urgentie van de huidige maatschappelijke en technologische ontwikkelingen (zoals de transities en de structurele arbeidsmarkttekorten) maken investeren in samenhangend beleid en structurele financiering in leven lang ontwikkelen noodzakelijk. De vele regelingen en experimenten van de afgelopen jaren hebben ons geleerd dat er heel veel mogelijk is. Maar ook dat tijdelijk beleid en financiering, met onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling een structurele verankering van LLO in de weg zitten. De rijksoverheid heeft tot dusver onvoldoende ondernomen om leven lang ontwikkelen structureel te verankeren in de samenleving.

Landelijk beleid moet ervoor zorgen dat iedereen in Nederland gelijke kansen en mogelijkheden heeft om zich te blijven ontwikkelen. Bundeling van budgetten en beleid moet worden versterkt en regelingen en experimenten worden opgeschoond en opgeschaald. Essentieel is dat werkenden, werkzoekenden en werkgevers centraal staan in de LLO-infrastructuur.

Regionale en sectorale partijen hebben een belangrijke rol omdat zij maatwerk kunnen leveren en dicht bij mensen en bedrijven staan.

Op stelselniveau moet de rijksoverheid de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het LLO-aanbod, een adequate bekostiging van de noodzakelijke infrastructuur en de taakverdeling tussen de regionale overheden en andere betrokken partijen zoals sociale partners en hun O&O fondsen, UWV en onderwijsinstellingen. Dit vergt een integrale aanpak met een landelijke visie en regie op dit proces.

¹¹ SER (2019), Samen werken aan taal, een advies over laaggeletterdheid.

¹² <https://www.uva.nl/shared-content/faculiteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2022/05/hoe-digitaal-vaardig-zijn-wij-nederlanders.html>

Na diverse adviezen die de SER afgelopen jaren op het thema LLO heeft uitgebracht en de herhaaldelijke instemmende reactie daarop van de regering, roept de SER het nieuwe kabinet op om met spoed landelijke regie te nemen om de LLO infrastructuur te realiseren en robuust te financieren. De sociale partners zijn gaarne bereid hun huidige inzet hierbij aan te laten sluiten om LLO verder te ontwikkelen.

Tot slot

De SER roept het nieuwe kabinet op om structureel te investeren in leven lang ontwikkelen. In dit briefadvies wijst de SER op de noodzaak van de investering om de kracht van de beroepsbevolking met voortdurende ontwikkeling op peil te houden. De eisen die de grote transities aan de beroepsbevolking stellen vragen een structurele verankering van leven lang ontwikkelen in maatschappij, onderwijs en bedrijfsleven. De overheid heeft hierin een cruciale rol. De partijen in de Sociaal-Economische Raad zullen daar in hun eigen rol ook aan bijdragen, zoals zij dat de afgelopen jaren ook intensief hebben gedaan.

De SER is gaarne bereid om dit advies, ook in relatie met zijn andere adviezen voor de formatietafel, in een persoonlijk onderhoud nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Kim Putters
Voorzitter SER

Een afschrift van dit advies wordt verstuurd naar de vaste commissies voor OCW en SZW en de fracties in de Tweede Kamer.



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl