

Aan de Vaste Commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag: 15 februari 2005
Ons kenmerk: 05.01180/lf
Bijlage(n): -
Toestelnummer: 070 3 499 550
E-mail: l.faase@ser.nl
Betreft: Actieplan Leven Lang Leren

De Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken van de Sociaal-Economische Raad heeft kennis genomen van het *Actieplan Leven Lang Leren* dat de staatssecretaris van OCW per brief van 19 november 2004 aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd. Ten behoeve van het Algemeen Overleg van de Vaste Commissie van OCW met de Staatssecretaris van OCW op 17 maart a.s. legt de commissie u namens de raad het navolgende commentaar voor¹.

Integrale bestuurlijke aandacht

De commissie heeft waardering voor het feit dat het kabinet in een afzonderlijke notitie de problematiek van een leven lang leren opnieuw op de politieke agenda zet en concrete acties aankondigt. De commissie meent dat het beleidsterrein is gediend met de zware bestuurlijke aandacht van de verschillende bewindslieden namens wie de coördinerend bewindspersoon het *Actieplan Leven Lang Leren* heeft ingediend. De commissie gaat ervan uit dat in het vervolgtraject meerdere departementen bij het actieplan betrokken zullen blijven. Integrale bestuurlijke aandacht is nodig om de problematiek van een leven lang leren verder te doordenken en waar nodig adequate maatregelen te nemen.

Juiste uitgangspunten

De commissie is het eens met de uitgangspunten van het kabinet. Zij deelt de doelen die het kabinet nastreeft. Scholing, doorstroom en het benutten van potenties zijn een belangrijke steun voor mensen om hun positie in de samenleving en op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het zijn bovendien de elementen die de dynamiek op de arbeidsmarkt ten goede komen.

¹ Een eensluidende brief is vandaag verstuurd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer M. Rutte.

Blijven leren is nodig en blijven leren moet een aantrekkelijke optie zijn voor elk individu. Daarom zal in het beleid gericht op een leven lang leren het individu en zijn arbeidzame loopbaan centraal moeten staan. Alle partijen zullen daarvoor in een leven lang leren moeten investeren. Niet alleen in termen van materiële middelen maar ook in termen van cultuur. Een leven lang leren vereist van alle partijen dat de focus sterk gericht wordt op de noodzaak van een brede benadering van het scholingsvraagstuk in het perspectief van de kennissamenleving en de kenniseconomie. De commissie is van mening dat de overheid in dit proces een stimulerende en faciliterende rol dient te spelen, zodat verantwoordelijkheden van alle betrokkenen waargemaakt kunnen worden.

Het leerrecht op initieel onderwijs

Het kabinet heeft een belangrijke stap gezet door haar verantwoordelijkheid voor goed initieel onderwijs te benadrukken en aan alle burgers blijvende leerrechten voor dit type (bekostigd) onderwijs te verschaffen. De commissie stelt vast dat in principe iedereen die daartoe de capaciteiten heeft en gemotiveerd is een WO-master-diploma kan halen. Het recht op bekostigd initieel onderwijs wordt noch naar leeftijd, noch naar de genoten vooropleiding gelimiteerd. Tot en met het mbo is daarbij geen sprake van enige beperking in de benutting ervan. Voor het hoger en wetenschappelijk onderwijs is gekozen voor een systeem van leerrechten.

De SER heeft de overheid onder meer in zijn advies *Het nieuwe leren* aangesproken op haar verantwoordelijkheid voor een minimale startkwalificatie voor iedereen (mbo-2). De commissie is het kabinet erkentelijk dat het die verantwoordelijkheid nu heeft opgepakt.

Hoe nu verder?

Blijvende betrokkenheid van het kabinet, meer samenwerking, een gecoördineerde aanpak en nieuwe impulsen zijn volgens het kabinet nodig om het *Actieplan Leven Lang Leren* tot een succes te maken. De commissie is het daarmee eens. De grote maatschappelijke belangstelling voor een leven lang leren heeft tot nu toe echter niet geresulteerd in belangrijke vorderingen op dit dossier. Nog steeds is het beleid inzake een leven lang leren een optelsom van gefragmenteerde maatregelen op tal van fronten. Een consistente visie op de plaats en betekenis van een leven lang leren in deze maatschappij ontbreekt, de prioriteiten die het kabinet stelt zijn niet helder en er wordt te eenzijdig geredeneerd vanuit de verantwoordelijkheid voor de publieke onderwijsstructuur, waarbij de rest wordt overgelaten aan individu dan wel bedrijfsleven. De commissie vraagt zich af of het *Actieplan Leven Lang Leren* en de daarin aangekondigde acties voldoende zijn om deze impasse te doorbreken. Gezien de problemen van te geringe participatie, kwaliteit en ambitie, denkt de commissie dat de oorzaken van genoemde impasse dieper liggen en complex zijn.

De commissie meent dat een grotere betrokkenheid van alle partijen bij een leven lang leren en bij elkaars inspanningen op dit terrein nodig zijn. Vraag is hoe die betrokkenheid daadwerkelijk kan worden gemobiliseerd. In deze brief geeft de commissie de hoofdlijnen aan om tot aanscherping van het kabinetsbeleid te komen en de effectiviteit ervan te vergroten.

Het individu centraal

Het kabinet wil de verantwoordelijkheid van het individu voor zijn persoonlijke ontwikkeling versterken. Het groepeert daarom een aantal maatregelen rond dit thema,

zoals de introductie van een open on-linemarktplaats voor scholing en de implementatie van het EVC-instrumentarium.

De commissie meent dat de eigen verantwoordelijkheid van het individu belangrijk is maar dat daarvoor, naast informatievoorziening, facilitering van het individu noodzakelijk is. Een effectieve uitvoering hoeft niet beperkt te blijven tot het formele leren in bekostigd onderwijs. Maatwerk staat centraal. In dat verband vraagt de commissie ook aandacht voor de implementatie van de resolutie van de Raad van de EU inzake levenslange begeleiding in Europa (Brussel 27-28 mei 2004).

De on-linemarktplaats voor scholing en EVC zijn nuttige en noodzakelijke instrumenten. De commissie meent dat een hechte verankering van het EVC instrumentarium nodig is, bij voorkeur in onafhankelijke en toegankelijke loopbaancentra die door assessment, informatie en advies werkenden en werkzoekenden een steun in de rug kunnen bieden bij de loopbaan- en scholingskeuzes die zij willen maken. De commissie meent dat bevorderd moet worden dat sociale partners het verdere gebruik van het EVC-instrument vergroten.

Maar dat is niet het enige. Om leven lang leren van individuen daadwerkelijk te stimuleren, moeten naast het individu ook andere partijen in stelling worden gebracht om hun steentje bij te dragen. Verhoging van de kwalificaties van de beroepsbevolking en de permanente ontwikkeling ervan zijn niet alleen in het belang van het individu of van het bedrijf maar ook in het belang van de dynamiek in de Nederlandse economie.

Financiële randvoorwaarden

Het kabinet is terughoudend met betrekking tot de financiële randvoorwaarden voor het individu en het bedrijfsleven. De commissie vraagt het kabinet na te denken over de vraag of het leerrechtensysteem voor het initiële onderwijs flexibel en ruimhartig genoeg is om voor werkenden een perspectief op voortgezette scholing te geven. Kleine stapjes op de arbeidsmarkt zijn soms voldoende om door te stromen, een nieuwe baan te vinden of een baan te kunnen behouden. Kunnen werkenden de hen toegekende leerrechten ook benutten voor op hun wensen aangepaste vormen van scholing, of zijn daarvoor aparte voorzieningen nodig?

De commissie is van oordeel dat het belangrijk is dat individuen beschikken over de middelen die hen stimuleren eigen loopbaankeuzes te maken en hen helpen de eigen keuzes te realiseren. Een verbetering van de fiscale faciliteit in de inkomstenbelasting (door loopbaanadvies en EVC-trajecten op te nemen in de scholingsdefinitie) en/of een meer robuuste vormgeving van een individuele leerrekening zijn daarvoor goede mogelijkheden.

Daarnaast geldt voor werkenden dat stimulansen om deel te nemen aan scholing ook gegeven worden door de werkgever. Bevorderen dat werkgevers hun verantwoordelijkheid voortvarend ter hand nemen, hoort naar het oordeel van de commissie tot de stimulerende en faciliterende rol die de overheid heeft. Daardoor kunnen werkgevers en werknemers worden aangespoord om met elkaar leerarrangementen te treffen.

Werkzoekende uitkeringsgerechtigden

De commissie vraagt voorts aandacht voor de positie van werkzoekende uitkeringsgerechtigden. Het kabinet acht de overheid verantwoordelijk voor de scholing

van werkzoekenden in het kader van maatregelen voor reïntegratie op de arbeidsmarkt. Deze verantwoordelijkheid is onder meer vastgelegd in de SUWI-wetgeving. Het kabinet heeft het nog onlangs (augustus 2004) mogelijk gemaakt dat voortaan, met behoud van een WW-uitkering, opleidingen met een flink praktijkgedeelte gevolgd kunnen worden. In die zin lijkt er voldoende ruimte om werkzoekenden een startkwalificatie aan te bieden. Toch komt opleiden 'met behoud van WW-uitkering' niet vaak voor. Dat kan samenhangen met de door betrokkenen verwachte effectiviteit van scholing voor de reïntegratie. Het kan ook samenhangen met de institutionele randvoorwaarden die de toepassing van scholing belemmeren, bijvoorbeeld het 'no cure, no pay' principe in de contracten met reïntegratiebedrijven, of het "work first" principe, waarbij voor duurzame arbeidsmarktkwalificatie via scholing weinig aandacht is.

De commissie meent dat er naar gestreefd moet worden dat scholing een hoge prioriteit krijgt voor werkzoekenden zonder startkwalificatie en dat zij en het UWV worden aangemoedigd scholing op te nemen in een individuele reïntegratie-overeenkomst (IRO). De commissie vraagt het kabinet alert te zijn op institutionele en praktische belemmeringen die de toepassing van scholingsmaatregelen bij uitkeringsgerechtigden verhinderen. De commissie pleit ervoor het transitie-element in de sociale zekerheid vaker te benutten om duurzaam in mensen te investeren.

Facilitering van partijen

In het *Actieplan Leven Lang Leren* constateert het kabinet dat de vraaggerichtheid van de bekostigde instellingen voor werkenden en werkzoekenden moet worden vergroot en dat dit moet worden opgenomen in de ambities die de instellingen voor de regio formuleren. Het kabinet zal binnen de kaders van het *Actieplan Leven Lang Leren* in overleg met de betrokken onderwijskoepels ideeën uitwerken voor een grotere rol van onderwijsinstellingen bij het scholen van werkenden en werkzoekenden. De commissie wijst op de noodzaak om sociale partners bij dit overleg te betrekken.

Het is de commissie opgevallen dat in het actieplan weinig aandacht is voor de facilitering van het bedrijfsleven en de sociale partners en voor de rol van het particuliere onderwijs. Het kabinet meent dat – afgezien van de scholing op basis van leerrechten in het initiële onderwijs – werkgevers en werknemers verantwoordelijk zijn voor de scholing van werkenden. Werkgevers en werknemers zijn volgens het kabinet immers direct belanghebbend.

De commissie tekent hierbij aan dat dit belang vaak diffuus is en op langere termijn moeilijk is in te schatten. Voor werkgevers geldt dat investeringen in werknemers gericht op functie vervulling op korte termijn het meest urgent is. Voor de moderne arbeidsmarkt is dat niet genoeg. De commissie nodigt het kabinet uit na te gaan of er faciliteiten mogelijk zijn die een prikkel vormen om de verschillende belangen van partijen met elkaar te verknopen, zodat een nieuwe en bredere insteek op een leven lang leren en nieuwe arrangementen kunnen ontstaan. De commissie denkt daarbij aan faciliteiten waardoor het voor sociale partners gemakkelijker wordt scholingsafspraken te maken. De commissie heeft al gewezen op de positie van de individuele werknemer, maar denkt daarnaast ook aan faciliteiten voor de individuele werkgever die in of buiten de onderneming extra leermogelijkheden creëert met een meer duurzaam karakter.

De onderkenning van het gemeenschappelijk belang bij scholing kan een belangrijke drijfveer zijn voor samenwerking. De commissie meent dat niet zozeer de door het kabinet geschetste verantwoordelijkheidsverdeling, maar de mogelijkheid om elkaars

legitieme belang en instrumenten te ondersteunen, tot effectief beleid leidt. Naarmate partijen meer betrokken raken bij elkaars belang bij scholing wordt het gemakkelijker elkaar aan te spreken op ieders bijdrage en verantwoordelijkheid.

Volgens de commissie is het in het belang van de realisatie van de hoge ambities ten aanzien van een leven lang leren om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende partijen (overheid, onderwijsinstellingen en sociale partners) te onderstrepen door gezamenlijk de agenda voor concrete acties uit te werken.

Rol O&O-fondsen

Het laatstgenoemde aspect brengt de commissie ertoe de aandacht te vestigen op de positie van de O&O-fondsen. In toenemende mate is waarneembaar dat de fondsen hun visie op de ondersteuning van scholing van werkenden bijstellen en vaak verbreden. Egalisatie van opleidingskosten wordt minder dominant, terwijl het bijdragen aan het innovatief vermogen van bedrijven via het ontwikkelen van de werknemer aan belang wint. De O&O-fondsen leveren daardoor een wezenlijke bijdrage aan een leven lang leren, die soms de grens van de eigen sector overstijgt.

Dit proces voltrekt zich langzaam. In het belang van de versterking van onze kennisintensieve economie is de commissie van mening dat de fondsen de omslag naar innovatie versneld zouden moeten maken.

Reikwijdte van de brief

In deze brief geeft de Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken van de SER een reactie op het *Actieplan Leven Lang Leren* van het kabinet. De reactie betreft de hoofdlijnen van het beleid. Een aantal belangrijke aspecten is niet aan de orde geweest. Zo zal er naar het oordeel van de commissie meer helderheid moeten komen over de betekenis van leerrechten voor het postinitieel onderwijs, de relatie tussen leerrechten en de bekostiging (en vooral de diplomabekostiging) van onderwijsinstellingen en de relatie van het *Actieplan Leven Lang Leren* met belangrijke maatschappelijke vraagstukken zoals de omvangrijke groep die geen startkwalificatie heeft onder meer door de voortijdige ongediplomeerde schooluitval, de hoge uitval uit het hoger onderwijs (en het zeer lage rendement ervan: gemiddeld heeft 50 procent van de studentenpopulatie na zes jaar een diploma) en de jeugdwerkloosheid. Het kabinet zal inhoud moeten geven aan het doelgroepenbeleid, dat wil zeggen aan de wijze waarop bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten en allochtone werkzoekenden, en meer specifiek allochtone vrouwen, bij de ontwikkeling naar een kennissamenleving worden betrokken.

De relatie met actuele discussies rond het investeren in menselijk kapitaal en het streven naar een maatschappij waarin participeren centraal staat, ontbreekt. Steeds meer zullen arbeidsmarkt, onderwijs en hun instituties worden ingericht op een streven naar werkzekerheid in plaats van inkomenszekerheid. In die context is een leven lang leren geen sluitpost maar sleutel om iedereen daadwerkelijk betrokken te laten blijven en daarmee een belangrijk instrument van het sociale zekerheidsbeleid.

Ook op detailniveau zal het kabinet een heldere uitwerking moeten geven van zijn plannen, zodat de uitvoering daadwerkelijk ter hand kan worden genomen.

Ten slotte

Een meer fundamentele bezinning op leren, studeren, kennisverwerving in ruime zin en de veranderde maatschappelijke waardering van kennis is gewenst. De commissie zou

het op prijs stellen als de SER in de gelegenheid wordt gesteld een fundamentele bijdrage te leveren aan een verdere oordeelsvorming op de hierboven genoemde aspecten, ofwel in het kader van een meer algemene advisering van de raad ten behoeve van het kabinetsbeleid, ofwel meer specifiek gericht.

M.L. Wilke
voorzitter

L. Faase
secretaris