

Kabinetsreactie op het SER-advies ‘Werk maken van scholing; advies over de postinitiële scholingsmarkt’

1. Inleiding

Op 20 april heeft de SER het unanieme advies ‘werk maken van scholing’ uitgebracht over de postinitiële scholingsmarkt. De achtergrond van dit advies is gelegen in het gegeven dat de Nederlandse arbeidsmarkt de komende jaren onder de invloed van demografische factoren, globalisering en technologische ontwikkeling zal veranderen. Hierdoor neemt het belang van scholing toe, waardoor vragen rijzen over de toekomstbestendigheid van het postinitiële onderwijs.

In deze kabinetsreactie wordt eerst een korte samenvatting van het advies gegeven, gevolgd door een algemene reactie van het kabinet. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee ingegaan op de aanbevelingen van de SER ten aanzien van de aanbodzijde van de postinitiële scholingsmarkt. In hoofdstuk drie reageert het kabinet op de aanbevelingen van de SER ten aanzien van de scholingsvraag van volwassenen en bedrijven. De reactie eindigt met een slotconclusie in hoofdstuk vier.

SER-advies

De SER stelt in zijn advies dat de huidige markt voor postinitieel onderwijs over het geheel genomen behoorlijk functioneert. Desalniettemin noodzaken hierboven genoemde ontwikkelingen tot een extra en meer toekomstgerichte (beleids)inzet, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. De SER geeft daarnaast aan dat de relatief beperkte rol van de overheid op het gebied van postinitiële scholing past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling waarbij werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk zijn voor de organisatie en financiering van de scholing van werkenden. Uit oogpunt van maatschappelijk belang of marktfalen ligt er voor de overheid een rol om scholing van werkenden te stimuleren. Overigens stelt de SER dat de overheid wel de verantwoordelijkheid draagt voor onderwijs voor mensen zonder startkwalificatie en voor de financiering van de scholing van niet-werkenden.

Visie van het kabinet

Het kabinet onderschrijft het belang van scholing en de opvatting van de SER dat het belang daarvan de komende jaren verder zal toenemen. Hoewel Nederland in internationaal perspectief goed scoort op de EU-indicator voor deelname aan een leven lang leren valt er verdere winst te behalen door lessen te trekken uit ervaringen in andere landen¹. Meer scholing is geen einddoel op zich, maar draagt bij aan een beter functionerende arbeidsmarkt waarop werknemers meer mobiel zijn en langer doorwerken. Door de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt als gevolg van technologische ontwikkeling en globalisering is het de verantwoordelijkheid van iedere volwassene zich te blijven scholen. Ook aanpassingen in het sociale zekerheidsstelsel, zoals de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, geven werknemers een extra prikkel om gedurende hun loopbaan te blijven investeren in hun eigen inzetbaarheid. Werkgevers moeten scholing als vanzelfsprekend

¹ Nieuwenhuis et al, (2011), Groeitempo leven lang leren: een internationale vergelijking

onderdeel gaan zien van het arbeidsproces, waarin werken en leren sterk verweven zijn. Zij hebben daar ook het meeste belang bij. De overheid heeft daarnaast een aanvullende en faciliterende rol. Dit gebeurt onder meer via de afdrachtvermindering onderwijs en via de aftrekbaarheid van scholingskosten in de inkomstenbelasting. Bovendien kan voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt de mobiliteitsbonus die per 1 januari 2013 ingaat ingezet worden voor functiegerichte scholing, zeker ook in de richting van sectoren waar knelpunten in de personeelsvoorziening dreigen. De overheid hecht ook als werkgever groot belang aan postinitiële scholing en duurzame inzetbaarheid. Binnen de verschillende overheidssectoren is er aandacht voor het belang van scholing en mobiliteit gedurende de loopbaan van de overheidsmedewerkers. Zeker in tijden van bezuinigingen is het van belang dat werknemers zich blijven ontwikkelen.

Investerings in kennis en vaardigheden renderen het best wanneer deze zo vroeg mogelijk in het leven worden gedaan. Het kabinet onderstreept daarom dat het van groot belang is dat mensen het onderwijs verlaten met een startkwalificatie. Een startkwalificatie is immers het fundament voor alle verdere leren. Het kabinet zet daarom stevig in op het verminderen van het aantal voortijdig schoolverlaters. En met succes. Het aantal voortijdig schoolverlaters is de afgelopen jaren verder teruggedrongen. In tien jaar tijd is het aantal leerlingen dat jaarlijks de schoolbanken zonder startkwalificatie verlaat, bijna gehalveerd van 71.000 in 2002 naar 38.600 in het schooljaar 2010-2011. De doelstelling is om in 2016 maximaal 25.000 voortijdig schoolverlaters te hebben. Laagopgeleiden zonder startkwalificatie kunnen via een regulier opleidingstraject bij een ROC/AOC alsnog een mbo-diploma halen.

2. Aanbodzijde

Toegankelijkheid en Inzichtelijkheid

Erkenning Verworven Competenties/Ervaringscertificaat (EVC)

De SER wijst in zijn advies op het belang van het instrument EVC voor zowel het realiseren van onderwijs- als loopbaandoelen. De SER benadrukt daarbij dat de kwaliteit van EVC onomstreden dient te zijn en dat de mogelijkheden van EVC moeten worden geoptimaliseerd. De SER noemt tevens alternatieve instrumenten zoals het Ervaringsprofiel (EVP) en een e-portfolio. En de SER geeft aan dat, als EVC alleen wordt gebruikt ter verkrijging van vrijstellingen in het onderwijs, bestaande vrijstellingsprocedures van instellingen wellicht effectiever en efficiënter zijn. De SER acht het van belang dat de overheid ook in de toekomst blijft investeren in het verbeteren van EVC en de kwaliteitsborging ervan.

Net als de SER vindt het kabinet dat EVC een belangrijk instrument is voor zowel het realiseren van onderwijs- als loopbaandoelen en dat de kwaliteit van EVC onomstreden dient te zijn. Het kabinet ziet dat er meerdere instrumenten zijn naast en in aanvulling op EVC. Het Ervaringsprofiel (EVP) en e-portfolio zijn instrumenten die geschikt kunnen zijn voor gebruik in het kader van loopbaanontwikkeling. In tegenstelling tot EVC vindt bij EVP en e-portfolio echter geen onafhankelijke beoordeling van de competenties van de kandidaat plaats ten opzichte van een landelijk erkende standaard (Crebo-, Croho- of branchekwalificatie).

Naar aanleiding van eerdere inspectierapporten uit 2009, waaruit bleek dat de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk van EVC verbetering behoeft, heeft de overheid eind 2009 de regie op de borging van de kwaliteit van EVC op zich heeft genomen. Regelgeving is aangescherpt en het Actieplan Kwaliteit EVC met een breed scala aan ondersteunende activiteiten en trainingen is in opdracht van de overheid uitgevoerd door het Kenniscentrum EVC.

Uit recent inspectieonderzoek² blijkt dat ondanks de genomen maatregelen de kwaliteit van het overgrote deel van de ervaringscertificaten in 2010-2011 nog steeds onvoldoende is. Naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie voert het kabinet een brede, diepgaande analyse uit van het functioneren van de EVC-markt, het toezicht op de kwaliteit van EVC en de besluitvorming over vrijstellingen. Bezien zal worden welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn die afdoende waarborgen bieden voor het realiseren van onomstreden kwaliteit. Naar aanleiding van die nadere analyse zal het kabinet de Kamer informeren in een beleidsreactie op het recente inspectieonderzoek.

Nederlands nationaal kwalificatiekader (NLQF)

De SER ondersteunt het NLQF en benadrukt het belang ervan voor het verduidelijken van het niveau van non-formele opleidingen. Dit maakt het aanbod inzichtelijker. De SER onderstreept daarbij het belang van heldere kwaliteitseisen bij inschaling in het NLQF. De overheid kan hieraan een bijdrage leveren.

Het kabinet vindt het van belang dat het niveau van non-formele opleidingen via opname in het NLQF transparanter wordt. Bij de invoering van het NLQF kijkt het Nationaal Coördinatiepunt NLQF (die voor de invoering van het NLQF bij non-formele opleidingen verantwoordelijk is) naar de door het NLQF vastgestelde descriptoren. Dit zijn kennis, toepassen van kennis, probleemoplossende vaardigheden, leer- en ontwikkelvaardigheden, informatievaardigheden, communicatievaardigheden, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Met deze descriptoren kan het niveau van non-formele opleidingen ten behoeve van inschaling in het NLQF worden vastgesteld.

Toegankelijkheid voor studenten van 30 jaar en ouder

In het kader van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wijst de SER op zijn advies over de *Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*³, waarin de SER ervoor pleit om voor studenten van 30 jaar en ouder collegegeldkrediet en studiefinanciering beschikbaar te stellen, de aftrekbaarheid van studiekosten te verruimen en de beschikbaarheid van (boven)sectorale studiebeurzen, zoals de lerarenbeurs, vanuit de overheid te stimuleren. Tevens adviseert de SER het kabinet de gevolgen van het 30+ arrangement in het mbo nauwgezet te volgen, met name ten aanzien van mogelijke gevolgen voor de arbeidsmarkt.

² Inspectie van het Onderwijs (2012) Examencommissies & ervaringscertificaten; over EVC in het mbo en het hbo

³ Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, SER, nr. 2011/07, 15 april 2011

In zijn brief over deeltijd hoger onderwijs⁴ heeft het kabinet omwille van de toekomstbestendigheid van het deeltijdonderwijs aangekondigd na 2017 over te willen gaan op een systeem van vraagfinanciering. Zoals aangegeven in de brief zal de vraagfinanciering de vorm krijgen van beurzen gericht op prioritaire sectoren en specifieke doelgroepen. Daarnaast is aangekondigd dat bij de nadere uitwerking van vraagfinanciering bezien wordt of invoering van collegegeldkrediet voor nieuwe doelgroepen, zoals deeltijdstudenten, 30+ studenten en studenten die een tweede studie doen, wenselijk en haalbaar is. In de uitwerkingsnotitie van eind 2013 naar aanleiding van de brief zal hierop worden teruggekomen.

In de Vitaliteitsbrief⁵ van 30 september 2011 is aangekondigd dat met ingang van het belastingjaar 2013 de drempel voor de aftrek van scholingskosten in het kader van de inkomstenbelasting verlaagd wordt naar 250 euro.

Bij voorjaarsnota is recent besloten dat de bekostiging van studenten van 30 jaar en ouder in het mbo gehandhaafd blijft. Daarmee vervalt ook de noodzaak voor een apart arrangement.

Volwassenen van 30 jaar en ouder kunnen als voorheen een bekostigde crebo-gelicenceerde mbo-opleiding aan een ROC/AOC volgen.

Opleidingsinfrastructuur

Samenwerking publiek bekostigde en private onderwijs

Het publiek bekostigde en het private onderwijs moet meer en beter gaan samenwerken om de bestaande expertise en infrastructuur beter te benutten en te komen tot een aanbod dat beter aansluit bij de kenmerken, wensen en ervaringen van volwassen lerenden. De raad geeft aan dat het aan betrokken partijen is te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan voor samenwerking, die wederzijds profijtelijk is en om vervolgens deze samenwerking tot stand te brengen. In het kader van een betere benutting van de publieke infrastructuur bepleit de SER ook een verbetering van het aanbod deeltijd hoger onderwijs, mede met het oog op de rol van het deeltijdonderwijs voor het topsectorenbeleid.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling gericht op versterking van de samenwerking tussen publieke en private aanbieders en onderkent dat het aan de partijen zelf is om deze samenwerking te onderzoeken en vorm te geven. Het kabinet roept betrokken partijen (MBO-raad, HBO-raad, VSNU en NRTO) op activiteiten op dit gebied te ondernemen. Het thema van samenwerking tussen publieke en private aanbieders zal tevens onderdeel zijn van de nadere uitwerking van vraagfinanciering voor het deeltijd hoger onderwijs. Het kabinet deelt de analyse van de raad dat de bestaande publieke infrastructuur en expertise beter benut kunnen worden. De invoering van vraagfinanciering in het deeltijd hoger onderwijs is mede hierop gericht. Het kabinet onderschrijft eveneens het standpunt van de SER dat het deeltijd hoger onderwijs ook een belangrijke rol heeft voor het topsectorenbeleid. In de human capital agenda's van de topsectoren zijn afspraken gemaakt tussen sectoren en instellingen hoger onderwijs, waaronder over scholing en opleiding van werkenden.

⁴ Brief deeltijd hoger onderwijs, 30 maart 2012, Kamerstukken II, 2011-2012, 31288, nr. 285

⁵ Vitaliteitsbrief, 30 september 2011, Kamerstukken II, 2011-2012, 32043, nr. 71

Versterking universitaire deeltijdonderwijs

De SER bepleit dat universiteiten bezien of en hoe de positie van het universitaire deeltijdonderwijs versterkt kan worden en tevens te bezien hoe daarbij samengewerkt kan worden met de Open Universiteit. De SER onderschrijft het overheidsbeleid ten aanzien van de Open Universiteit en bepleit verdere ontwikkelingen op het terrein van afstandslernen en blended learning, open educational resources.

Het versterken van de positie van het universitaire deeltijdonderwijs is inderdaad van belang. Het huidige deeltijdonderwijs op wo-niveau is traditioneel vormgegeven en onvoldoende flexibel en vraaggericht⁶. De Open Universiteit heeft veel expertise en ervaring in het flexibel vormgeven van onderwijs voor volwassenen. Samenwerking tussen de Open Universiteit en andere universiteiten kan leiden tot betere benutting van de expertise en de infrastructuur van de Open Universiteit. Net als met andere bekostigde instellingen voor hoger onderwijs worden met de Open Universiteit prestatieafspraken gemaakt. Afspraken op het gebied van de rol van de Open Universiteit in het verzorgen van flexibel en vraaggericht deeltijd hoger onderwijs en het samenwerken met andere instellingen kunnen hiervan deel uitmaken. De doorontwikkeling van open educational resources zal naar verwachting onderdeel zijn van het nieuwe, strategisch instellingsplan van de Open Universiteit.

Betere financiële verantwoording

De SER dringt aan op betere financiële verantwoording van de instellingen met betrekking tot het contractonderwijs, in verband met de naleving van de voorschriften voor 'level-playing-field'.

Vanaf het verslagjaar 2008 geldt voor de inrichting van de jaarrekening en het jaarverslag van alle bekostigde onderwijsinstellingen de Regeling jaarverslaggeving Onderwijs (RJO). In 2011 is de Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen verschenen. Daarnaast is voor de sectoren hoger onderwijs (ho) en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) door OCW een aantal zogeheten Helderheidsnotities uitgebracht waarin een nadere aanduiding wordt gegeven van enkele verantwoordingsitems in het jaarverslag, waaronder investering van publieke middelen in private activiteiten. Op dit moment wordt door OCW gewerkt aan nadere richtlijnen met betrekking tot consolidatie in situaties waarbij van meerdere bevoegde gezagsorganen sprake is.

3. Vraagzijde

Vraagarticulatie

De SER constateert dat vooral MKB-bedrijven moeite hebben om hun scholingsvraag te articuleren en om het benodigde aanbod te organiseren/coördineren. Daarbij bestaat vooral bij kleine bedrijven weinig inzicht in de scholingsbehoefte op langere termijn. Door samenwerking tussen branches en collega-bedrijven kunnen kleine en middelgrote bedrijven een krachtiger rol spelen in het organiseren en de inkoop van scholing. De overheid kan volgens de SER een bijdrage aan de

⁶ Rapport 'Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs', ResearchNed (2012), bijlage bij kamerstukken II, 2011-2012, 31288, nr. 285.

vraagarticulatie leveren door activiteiten gericht op samenwerking te stimuleren en zich daarbij specifiek te richten op kleine bedrijven c.q. sectoren.

Het kabinet onderschrijft het belang van extra aandacht voor vraagarticulatie voor kleine en middelgrote bedrijven en de behoefte tot bundeling van de vraag om scholing te kunnen organiseren en in te kopen. De mede met financiering van de regering opgerichte leerwerkloketten kunnen hier een rol in vervullen. Werkgevers, werknemers en werkzoekenden kunnen hier advies krijgen over scholings- en loopbaanmogelijkheden en EVC-procedures. In 2012 worden de leerwerkloketten direct gekoppeld aan de 30 arbeidsmarktregio's en wordt bezien hoe de dienstverlening van de leerwerkloketten in te passen is in de regionale werkgevers-dienstverlening en e-dienstverlening van het UWV werkbedrijf.

Doelgroepen

De SER stelt vast dat sommige groepen werkenden minder deelnemen aan scholing dan andere. Dat geldt voor oudere en laagopgeleide werknemers, maar ook voor flexwerkers en zzp-ers. In verband met de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat ook deze groepen meer aan scholing gaan deelnemen. De SER ziet een prominente rol voor sociale partners in het bevorderen van scholing van oudere en laagopgeleide werknemers. Flankerend daaraan ziet hij ook een belangrijke bijdrage van de overheid, zoals het uitvoeriger inzetten van leerwerkloketten en het bevorderen van (inter)sectorale scholing. Ten aanzien van flexwerkers stelt de SER vast dat er een onderinvestering in scholing dreigt en geeft de cao-partijen in overweging arbeidsvoorwaarden op het terrein van functiegerichte scholing ook van toepassing te laten zijn op groepen werknemers met een tijdelijk contract. Voor wat betreft zzp'ers bepleit de SER dat zij kunnen deelnemen aan sectorale opleidingsfaciliteiten. De raad onderschrijft de maatregelen van de minister van OCW in het Actieplan Laaggeletterdheid ten aanzien van verbetering van de inhoud en kwaliteitseisen van educatietrajecten voor laaggeletterden. Tezelfdertijd is de SER van mening dat mbo-instellingen duidelijkheid moet worden geboden over de toekomstige bekostiging van deze trajecten om hun infrastructuur te kunnen professionaliseren.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de SER dat de scholingsdeelname van bepaalde groepen achterblijft. Hoewel dit bijvoorbeeld voor ouderen verklaarbaar is vanwege de korte terugverdientijd van investering in scholing, is het vanuit het perspectief van duurzame inzetbaarheid wenselijk dat de scholingsdeelname van groepen bij wie scholing achterblijft, toeneemt. Sociale partners zijn daarbij primair aan zet. De overheid heeft een aanvullende en faciliterende rol en ondersteunt de inspanningen van de Stichting van de Arbeid, o.a. met het vitaliteitspakket. De in het vitaliteitspakket aangekondigde maatregelen zijn erop gericht om oudere werknemers langer gezond en productief aan het werk te houden. De loopbaanfaciliteiten betreffen onder andere een vitaliteitsspaarregeling, het verlagen van de drempel voor scholingsuitgaven en een tegemoetkoming in de scholingskosten die werkgevers maken om intersectorale mobiliteit en de overgang van werk naar werk mogelijk te maken.

Laagopgeleiden behoeven evenzeer de aandacht. De verdere ontwikkeling en implementatie van EVC en het e-portfolio maken het voor laagopgeleiden gemakkelijker een diploma te halen. Specifiek voor het midden- en kleinbedrijf stimuleert het kabinet het succesvolle programma 'Excelleren.nu' om de leermogelijkheden op de werkvloer te bevorderen door bijvoorbeeld functieroulatie en coaching.

Werken en leren kunnen zo effectief worden gecombineerd. Hiervan kunnen vooral laagopgeleiden profiteren, omdat het de drempel om te gaan leren verlaagt. Gemeenten zijn verplicht om hun educatiemiddelen – waaronder educatietrajecten voor laaggeletterden - te besteden aan de inkoop van educatieopleidingen bij ROC's. Het kabinet heeft besloten deze verplichting in stand te houden⁷. Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) wordt onder directe aansturing van de rijksoverheid gebracht. Daartoe is begin 2012 een wetsvoorstel inzake vavo en overige educatie (Kamerstukken 2011/2012, 33 146, nr. 1, 2 en 3) aangeboden aan uw Kamer. Instandhouding van de verplichting voor gemeenten om de educatiemiddelen te besteden aan de inkoop van educatieopleidingen bij ROC's en de wijziging in de aansturing van vavo leiden tot duidelijkheid over de positionering en bekostiging van de sector. Voorts neemt het kabinet kennis van de aanbevelingen van de SER waar het gaat om flexwerkers en zzp'ers.

4. Tot besluit

De SER heeft met dit advies de aandacht gevestigd op een aantal belangrijke punten voor het optimaal functioneren van de postinitiële scholingsmarkt in de (nabije) toekomst, zodat de toegankelijkheid van scholing voor elke volwassen burger is gewaarborgd. Het huidige kabinet speelt daar in diverse beleidstrajecten op in. Het is aan het nieuwe kabinet om daaraan een vervolg te geven.

⁷ Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015', Kamerstukken II 2010/2011, 31 524, nr.88