

Vergaderjaar 2014–2015

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2015

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 november 2014 (Handelingen II 2014/15, nr. 30, item 3) is door de leden Vermeij en Lucas een motie ingediend¹ over een leven lang leren. De motie roept de regering op om onderzoek te verrichten naar de Scandinavische werkwijze ten aanzien van het transparant maken van de brede inzetbaarheid en de scholingsbehoefte van werknemers en bedrijven, inclusief de afspraken over scholing in cao's, en de Kamer te informeren over de resultaten.

De afgelopen periode heeft het kabinet op basis van bestaande onderzoeken en door contacten te leggen met Ministeries van Onderwijs en Werkgelegenheid en organisaties van werkgevers en werknemers in de Scandinavische landen, informatie ingewonnen over de leercultuur in deze landen en de rol die de sociale partners en de overheid daarin vervullen. Een analyse van de bevindingen rondom het leven lang leren beleid in de Scandinavische landen en de inbedding daarvan in het onderwijs- en arbeidsmarktstelsel is opgenomen als bijlage² bij deze brief. Daarin wordt ook aandacht besteed aan afspraken in cao's die betrekking hebben op competentieontwikkeling van werknemers, zoals de motie oproept.

In deze brief ga ik eerst kort in op de internationale vergelijkbaarheid van cijfers over een leven lang leren. Vervolgens benoem ik de opvallendste uitkomsten van de verkenning van Scandinavië en formuleer ik aandachtspunten voor het Nederlandse beleid ten aanzien van een leven lang leren. Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik u naar de bijlage.

¹ Kamerstuk 34 000 XV, nr.26.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Vergelijkbaarheid deelnamecijfers een leven lang leren

Bij vergelijkingen tussen landen rond een leven lang leren zijn er twee aandachtspunten. Allereerst blijkt uit onderzoek dat deelnamecijfers over een leven lang leren met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.³ Vanwege het verschil in de wijze van dataverzameling tussen landen kunnen deelnamecijfers niet zonder meer vergeleken worden met andere landen. Deze verschillen in de benadering van een leven lang leren verklaren voor een deel de lagere deelnamecijfers van Nederland ten opzichte van de Scandinavische landen, zoals CBS en Eurostat die publiceren.

Een tweede aandachtspunt waar onderzoekers op wijzen is dat het beleid ten aanzien van een leven lang leren niet los kan worden gezien van het beleid op aanpalende beleidsterreinen als onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Een leven lang leren is namelijk ingebed in het bredere onderwijs- en arbeidsmarktbeleid van een land. Dit heeft invloed op de deelname aan cursussen en opleidingen.

Ongeacht de wijze waarop deelnamecijfers moeten worden geïnterpreteerd leeft in Nederland het besef dat er meer dan ooit een noodzaak is voor voortdurende bij-, om- en opscholing zowel via cursussen als via kwalificerende opleidingen. Deze behoefte zal alleen maar verder toenemen in de toekomst. Het tempo waarin functies en beroepen veranderen, verdwijnen en ontstaan neemt toe. Globalisering, robotisering en technologische ontwikkelingen stellen immers steeds andere en hogere eisen aan de bekwaamheden van onze beroepsbevolking. Dit vraagt om een beroepsbevolking die wendbaar genoeg is om met deze veranderingen om te gaan.

Wat valt op in de Scandinavische landen?

De Scandinavische landen kenmerken zich door een goed ontwikkelde leercultuur. Hierdoor hebben volwassenen in deze landen over het algemeen een positieve grondhouding ten opzichte van leren en het onderhouden van kennis en vaardigheden tijdens de loopbaan. Dit hangt in belangrijke mate samen met de manier waarop de onderwijssystemen, het arbeidsmarktbeleid en de instituties in de sociale zekerheid in Scandinavië zijn vormgegeven.

De Scandinavische landen hebben daarnaast een goed ontwikkelde infrastructuur voor (beroepsgericht) volwassenenonderwijs. Dit hangt samen met het beperkte aanbod van initieel beroepsonderwijs in de Scandinavische landen. In het algemeen geldt dat landen met een beperkt aanbod aan initieel beroepsonderwijs vaker een goed ontwikkeld stelsel voor volwassenenonderwijs hebben. Het aanleren van beroepsvaardigheden vindt in deze landen in sterkere mate plaats nadat mensen het initiële onderwijs hebben afgerond. De noodzaak voor een modulair en op maat gesneden onderwijsaanbod is in deze landen daarom in beginsel groter dan in landen als Nederland en Duitsland, die een uitgebreider systeem van beroepsonderwijs in het initiële onderwijs kennen. Binnen de kaders van het reguliere onderwijsstelsel zijn in Denemarken en Zweden specifieke sporen voor (beroepsgericht) volwassenenonderwijs ontwikkeld. Bij dergelijke programma's is het gemakkelijker om rekening te houden met de specifieke wensen van doelgroepen die minder geneigd zijn om na het initiële onderwijs opnieuw deel te nemen aan cursussen en trainingen, zoals lager opgeleiden.

³ Nieuwenhuis, L., et al, Groeitempo Leven Lang Leren; een internationale vergelijking, IVA & SEOR, Tilburg, 2011 (Kamerstuk 29 544, nr. 342).

De Scandinavische landen leren dat een leerrijke werkomgeving van grote waarde is. Leren en ontwikkelen van kennis en vaardigheden vindt niet alleen plaats via cursussen en opleidingen, maar juist ook op het werk. Mensen leren veruit het meest via de uitvoering van hun werk⁴. De Finse regering heeft het belang van leren op de werkplek al een paar decennia geleden op waarde geschat en is gestart met een reeks programma's (Work Development Programmes) om bedrijven te stimuleren de werkplek om te vormen tot leerwerkplek. Via deze programma's kunnen bedrijven subsidie ontvangen om vernieuwingen op de werkvloer door te voeren, inclusief de ontwikkeling van werknemers.

Ook door concrete afspraken over scholing tussen werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in cao's, krijgt een leercultuur haar beslag. Afspraken over scholing komen in Scandinavische cao's in verschillende mate voor. In Denemarken waar scholing direct verbonden is met het zogenaamde flexicurity-model, is het een belangrijk thema aan de onderhandelingstafel. Scholingsafspraken in cao's komen daar dan ook veelvuldig voor. In Zweden, Noorwegen en Finland is dat in veel beperktere mate het geval. Dat komt enerzijds door de decentralisatie van cao's in Zweden en Noorwegen, waardoor de onderhandelingen over onder andere scholing direct op bedrijfsniveau plaatsvinden tussen werkgever en werknemer. Voor Finland geldt dat de cao's op centraal niveau zo algemeen zijn dat concrete afspraken over scholing ook op bedrijfsniveau worden gemaakt. Anderzijds speelt de overheid in de Scandinavische landen een belangrijke rol bij het faciliteren en vormgeven van leven lang leren. Dat vermindert de noodzaak tot cao-afspraken.

Het ontbreken van concrete afspraken in cao's wil dus niet zeggen dat er geen aandacht is voor investeringen in kennis en vaardigheden van werkenden. In gedecentraliseerde cao's, zoals in Zweden, kan competentieontwikkeling namelijk onderdeel zijn van loononderhandelingen tussen werkgever en werknemer. Het staat werkgevers en werknemers daarbij vrij om ook afspraken te maken over het volgen van trainingen en cursussen en de mate van beloning. Ook in Denemarken zien we dat het op peil houden van kennis en vaardigheden onderdeel is van onderlinge afspraken tussen werkgevers en werknemers. Daar worden op sectorniveau afspraken gemaakt over bijvoorbeeld een minimaal te betalen salaris, maar het werkelijke loon wordt op bedrijfsniveau bepaald. In 2002 is in de maakindustrie een variabel beloningssysteem geïntroduceerd (Plus-pay). Opleidings-/scholingsniveau en resultaatgerichte beloning vormen daar onderdeel van.

Aandachtspunten voor Nederland

Net als in de Scandinavische landen zijn in Nederland werkenden en werkgevers primair aan zet om te investeren in het op peil houden en aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden. Zij hebben daar zelf ook het meeste baat bij, omdat zij in belangrijke mate de vruchten plukken van deze investeringen in inzetbaarheid. De overheid speelt bij dit alles een stimulerende en faciliterende rol.

De overheid heeft de afgelopen jaren een aantal stappen gezet om een sterkere leercultuur te stimuleren. De Wet Werk en Zekerheid creëert een rechtvaardiger en meer activerend stelsel van sociale zekerheid, waarin investeringen in inzetbaarheid beter gaan renderen. Bij amendement van

⁴ Dat blijkt ook uit het onderzoek Werken en leren in Nederland, ROA-R-2014/3, Maastricht University, 2014.

Van Weyenberg/Hamer⁵ is daarin een scholingsplicht geïntroduceerd waarbij de werkgever de werknemer in staat stelt scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie. Daarnaast biedt de introductie van de transitievergoeding bij uitstap de mogelijkheid voor de werknemer om werkloosheid te voorkomen en voor de werkloze werknemer om tijdens werkloosheid te investeren in bijvoorbeeld scholing gericht op ander werk. Ook met de sectorplannen wordt volop ingezet op om- en bijscholing van werknemers. Met deze scholing wordt de inzetbaarheid van werknemers vergroot.

Daarnaast zijn op het terrein van het onderwijs de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de leercultuur te versterken. Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs zijn concrete maatregelen genomen om een brug te slaan tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De invoering en versterking van de Associate degree (Ad) opleiding speelt bijvoorbeeld in op de behoefte aan werkenden met een opleidingsniveau tussen mbo-4 en de hbo-bachelor.

De belangrijkste aandachtspunten voor Nederland die uit de verkenning van de leercultuur in de Scandinavische landen naar voren komen zijn:

1. *Het belang van maatwerk in het onderwijs.* Om het aantrekkelijk te maken voor volwassenen om tijdens de loopbaan scholing te volgen is het noodzakelijk dat onderwijs nog beter aansluit op de behoeften van het individu en de vereisten op de arbeidsmarkt. Lange onderwijsstrategieën zijn niet aantrekkelijk voor werkenden, zeker niet als er tijd wordt besteed aan het leren van kennis en vaardigheden die mensen eigenlijk al beheersen.

Het kabinet heeft daarom, mede naar aanleiding van de teruglopende deelname aan het deeltijd hoger onderwijs, de noodzaak onderkend om het diplomagerichte (deeltijd) beroepsonderwijs flexibeler in te richten en meer vraaggericht te maken, zodat volwassenen in combinatie met werk nog een (hoger) beroepsdiploma kunnen halen. In de brief over een Leven Lang Leren⁶ van vorig jaar heeft het kabinet onder andere experimenten met flexibilisering en vraagfinanciering in het deeltijd hoger onderwijs en meer ruimte voor het afgeven van certificaten en voor vernieuwende opleidingen (zoals de gecombineerde BOL-BBL opleiding) in het middelbaar beroepsonderwijs aangekondigd. In het najaar zal ik samen met de Minister van OCW een eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van de maatregelen aan uw Kamer sturen. Het kabinet zal deze ontwikkelingen de komende jaren nauwgezet volgen en waar nodig bijsturen.

2. *De Financiële ruimte om verder te leren.* Het levenlanglerenkrediet kan een belangrijke rol spelen bij het versterken van de leercultuur. Om de financiële barrière weg te nemen voor studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering, waaronder het collegegeldkrediet, maar die wel gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen om bijvoorbeeld de overstap te maken naar een ander beroep wordt vanaf het collegejaar 2017/2018 het levenlanglerenkrediet geïntroduceerd. Dit biedt nieuwe groepen studenten de mogelijkheid om het collegegeld, of lesgeld voor mbo-opleidingen te lenen.
3. *Het belang van leren op de werkplek.* Ook in Nederland is de laatste jaren het besef gegroeid dat mensen zich het beste ontwikkelen door werken en leren te combineren. Werkgevers en werknemers zijn vooral

⁵ Kamerstuk 33 818, nr. 29.

⁶ Kamerstuk 30 012, nr. 41.

zelf aan zet om een leerrijke werkomgeving te creëren. Op diverse manieren ondersteunt het kabinet hierbij. Zo heeft het kabinet in de periode 2010–2012 door MKB Nederland het project *Excelleren.nu* uit laten voeren. Via dit project konden bedrijven deskundig advies krijgen over hoe de werkplek op een leerrijke manier kan worden ingericht. Dit project heeft recent een vervolg gekregen via het bewustmakingsprogramma Duurzame Inzetbaarheid van het Ministerie van SZW en het ESF programma Duurzame Inzetbaarheid 2014–2020. In de meeste MKB-bedrijven is op dit gebied echter nog veel winst te behalen. Het kabinet zal hieraan de komende jaren blijvend aandacht besteden.

Conclusie

Net als in Nederland stelt in de Scandinavische landen de toekomstige arbeidsmarkt steeds andere en hogere eisen aan de beroepsbevolking. Ook in deze landen wordt daarom de vraag gesteld hoe de leercultuur verder versterkt kan worden.

Elk land bedenkt daarvoor oplossingen die passen binnen het eigen onderwijs- en arbeidsmarktstelsel en de maatschappelijke context. Het beleid rondom een leven lang leren ontwikkelt zich dynamisch binnen de maatschappelijke en institutionele context van een land. Deze beleidskeuzes zijn vaak afhankelijk van de omstandigheden van het moment binnen een nationale context. De optelsom van dergelijke beslissingen bepalen uiteindelijk elk stelsel. Dat maakt het direct kopiëren van kenmerken van elders naar het Nederlandse stelsel complex omdat ons stelsel zich anders heeft ontwikkeld.

Het kabinet zal de ontwikkelingen elders met aandacht blijven volgen en deze vooral als inspiratiebron voor eigen beleid zien, meer dan als richtlijnen die eenvoudig zijn over te nemen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher