

Vergaderjaar 2016–2017

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2017

Inleiding

De eisen aan de moderne werknemer veranderen voortdurend. Technologische ontwikkelingen vragen om andere kennis en vaardigheden dan tien of twintig jaar geleden. Beroepen verdwijnen en verschijnen steeds sneller, en de taakhoud van functies verandert. Tegen die achtergrond is permanent leren voor iedereen in de beroepsbevolking noodzakelijk geworden, nog meer dan in het verleden al het geval was. Hoewel veel leren op informele wijze tijdens het werk kan plaatsvinden, zijn ook meer formele vormen van leren via (postinitiële) scholing vaak een onontbeerlijk onderdeel van het leerproces. Als werkenden onvoldoende leren en zich onvoldoende ontwikkelen kan dit betekenen dat ze minder goed inzetbaar zijn. Dat kan leiden tot een zwakkere (toekomstige) positie op de arbeidsmarkt, met alle gevolgen van dien voor de financiële en maatschappelijke zelfstandigheid.

Het aanleren van nieuwe vaardigheden leidt voor werkenden doorgaans tot een hogere productiviteit en een hoger inkomen. Ook verhoogt het vaak de werktevredenheid. Voor bedrijven nemen de productiviteit en innovatiekracht toe, waardoor de continuïteit beter is gewaarborgd. Een hoge productiviteit en een goede concurrentiepositie van het bedrijfsleven zijn nodig om het welvaartsniveau van Nederland te kunnen vasthouden. Immers, bij een dalende beroepsbevolking als gevolg van vergrijzing zal economische groei steeds meer moeten komen van een groei in productiviteit.

Het potentiële rendement van scholing lijkt dus voor zowel bedrijven als individuen duidelijk. Toch blijft de deelname aan scholing achter, met name voor lager opgeleiden, ouderen, personen met een tijdelijk arbeidscontract, zzp'ers en flexwerkers. Daaraan kunnen verschillende (ook financiële) oorzaken ten grondslag liggen. Zo kan het zijn dat mensen over onvoldoende financiële middelen beschikken om een opleiding

(deels) zelf te betalen. Ook wanneer er wel sprake is van voldoende financiële middelen, kan een persoon toch besluiten niet in scholing te investeren, bijvoorbeeld omdat het rendement onzeker is of omdat het risico bestaat dat het rendement niet kan worden verzilverd door een hoger loon of een andere functie. Een deel van de werkenden wordt waarschijnlijk ook geremd door eerdere negatieve schoolervaringen of heeft een beperkt zicht op de meerwaarde van scholing en het loopbaanperspectief. Specifiek voor de groep ouderen geldt verder dat er gemiddeld genomen sprake is van een kortere terugverdientijd.

Ook voor bedrijven kan investeren in de scholing van (een deel van de) werknemers een risico inhouden omdat onbekend is of, wanneer en in welke mate scholing effect gaat hebben. De werknemer kan immers met zijn nieuw opgedane kennis vertrekken naar een andere werkgever of worden verleid door een concurrerend bedrijf of branche. Bekend is dat bedrijven in verschillende sectoren anders omgaan met dit risico, afhankelijk van de afspraken in de cao en het al dan niet bestaan van een goed functionerend O&O fonds. Toch zal een werkgever doorgaans eerder geneigd zijn om in functie- of bedrijfsgerichte dan in algemene scholing te investeren.

Het voorgaande roept de vraag op hoe de beroepsbevolking in het algemeen, en groepen die nu verhoudingsgewijs weinig deelnemen aan scholing in het bijzonder, kunnen worden gestimuleerd om actief aan de slag te gaan en te blijven met leven lang leren. Tegen deze achtergrond heb ik in het AO Leven Lang Leren van 27 januari 2016¹ bevestigd dat ik de mogelijkheden van een scholingspremie wil onderzoeken. Dit vanuit de gedachte van een generiek instrument waarmee iedereen zonder financiële belemmering toegang heeft tot scholing. Zoals ik verder in mijn brief van 26 april 2016² heb aangegeven, betrek ik daarbij de idee van een nationaal scholingsfonds. Dit in reactie op de motie van het Kamerlid Lucas³ waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe een nationaal scholingsfonds waarvan alle werkenden gebruik kunnen maken, vormgegeven zou kunnen worden. Door Ecorys is een verkenning uitgevoerd die ik u als bijlage⁴ bij deze brief aanbied. Hiermee geef ik tevens invulling aan mijn toezeggingen.

Uitkomsten verkenning

De kernvraag van de verkenning is hoe aan de voorwaarde kan worden voldaan dat elke werkende Nederlander de beschikking heeft over financiële middelen om zich in zijn loopbaan te kunnen ontwikkelen en in hoeverre een scholingspremie of een nationaal scholingsfonds daaraan zou kunnen bijdragen. De verkenning bestaat uit een literatuuronderzoek naar (de effectiviteit van) bestaande financieringssystemen voor leven lang leren in binnen- en buitenland en interviews met experts en stakeholders (in het bijzonder sociale partners) over de haalbaarheid en functionaliteit van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds. Het onderzoek doet geen uitspraak over de mate van toereikendheid van bestaande arrangementen, zoals financiering door werkgevers, O&O-fondsen en dergelijke.

In de verkenning is een scholingspremie gedefinieerd als een systeem met een individueel spaarelement en individueel eigenaarschap over het gespaarde geld. Een nationaal scholingsfonds is gedefinieerd als een

¹ Kamerstuk 30 012, nr. 68.

² Kamerstuk 30 012, nr. 70.

³ Kamerstuk 30 012, nr. 58.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

macrofonds met een trekkingsrecht voor het individu, echter zonder individueel eigenaarschap.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de instrumenten scholingspremie en nationaal scholingsfonds als zodanig niet voorkomen in de literatuur, maar er zijn wel instrumenten met vergelijkbare kenmerken. Het gaat dan om respectievelijk individuele leerrekeningen en (onder diverse benamingen) scholingsvouchers, die ik hieronder nader zal toelichten.

Individuele leerrekeningen (i.c. scholingspremie)

Een individuele leerrekening is een (spaar)rekening op naam van een deelnemer. De leerrekening kan op verschillende manieren worden gevuld, bijvoorbeeld door een afdracht van de werkgever of een percentage van het bruto maandsalaris van de werknemer. De overheid kan eveneens bijdragen, door fiscaal voordeel of een subsidie. Een individuele leerrekening kan ook gevuld worden via een eenmalige storting.

In de literatuur zijn niet veel voorbeelden van invoering van een individuele leerrekening te vinden. De beperkte beschikbare informatie heeft echter wel een aantal interessante lessen voor Nederland opgeleverd. Het Verenigd Koninkrijk is, voor zover bekend, het enige land waar een landelijke individuele leerrekening heeft bestaan. In Zweden en Canada is er nagedacht over en/of op projectbasis geëxperimenteerd met een individuele leerrekening, maar deze plannen zijn nooit daadwerkelijk ingevoerd. Uit ramingen omtrent het gebruik en de effecten van de beoogde regelingen kwam namelijk naar voren dat vooral hoger opgeleiden aan de regeling zouden deelnemen (en ervan zouden profiteren), terwijl juist beoogd werd lager opgeleiden te bereiken.

Een individuele leerrekening wordt, zo blijkt uit de literatuur, doorgaans ingezet voor algemene, niet functie- of sectorgerichte scholing (omdat daarvoor de werkgever of het sectorfonds al (kunnen) zorgen). Ook de doelgroepen van de leerrekening zijn relatief breed geformuleerd. De beperkte informatie laat ogenschijnlijk zien dat individuele leerrekeningen mensen kunnen stimuleren om zich te scholen. Een eigen bijdrage en spaarelement versterken het gevoel van eigenaarschap en de motivatie om het geld ook daadwerkelijk in te zetten. Maar de beschikbare onderzoeken laten ook zien dat leerrekeningen een (aanzienlijke) «deadweight loss» kennen. Er wordt dan scholing gevolgd door mensen die dat ook zonder de beschikbaarheid van een individuele leerrekening zouden hebben gedaan. Met name degenen met een intrinsieke motivatie tot scholing maken gebruik van een faciliteit als een individuele leerrekening, terwijl dat voor kwetsbare groepen zoals lager opgeleiden, personen met een migrantenachtergrond en ouderen juist minder het geval is. Daardoor is het netto-effect maar beperkt. Dat hangt mogelijk samen met de specifieke vormgeving van de leerrekeningen waarmee ervaring is opgedaan. Maar er is blijkbaar meer nodig dan het kunnen beschikken over een eigen «scholings spaarpotje». Een persoonlijke benadering en begeleiding lijkt een belangrijke randvoorwaarde om van een individuele leerrekening een succes te maken.

Scholingsvouchers (i.c. nationaal scholingsfonds)

Een voucher is een scholingstoelage of -budget dat als geldsom of in de vorm van een «token» of «voucher» van een bepaalde waarde kan worden toegekend. Vouchers kunnen ook vanuit andere entiteiten dan een nationaal scholingsfonds komen. Zo bestaan er in Nederland binnen sommige sectoren voucherregelingen.

Uit de ervaringen in de literatuur blijkt dat ook een scholingsvoucher het leergedrag en de leerhouding van mensen positief lijken te beïnvloeden en dat ze ogenschijnlijk de scholingsdeelname van werknemers stimuleren. Ook hier kan echter sprake zijn van een aanzienlijke deadweight loss. Om scholingsdeelname echt te bevorderen is de vormgeving van groot belang. Randvoorwaarden die het gebruik van vouchers vergroten, zijn dat ze gemakkelijk toegankelijk zijn, een voldoende omvang hebben om een belangrijk deel van de scholingskosten te dekken, en een ruime keuzevrijheid aan opleidingen bieden. Een voordeel van scholingsvouchers ten opzichte van een individuele leerrekening is dat ze eenvoudiger op een doelgerichte manier ingezet kunnen worden, en dat er een daadwerkelijke scholingsvraag of -behoefte aan ten grondslag ligt. Hiermee kunnen zij maatwerk ten behoeve van specifieke minder scholingsgeneigde groepen bieden en «deadweight loss» beperken.

Opvattingen experts en stakeholders

Tijdens interviews en twee plenaire bijeenkomsten is in het kader van het onderzoek met vertegenwoordigers van sociale partners en andere experts over een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds gesproken. Er was breed sprake van herkenning van de uitdaging om de doelgroepen beter te bereiken. Gewezen werd ook op het belang van een zorgvuldige analyse met oog voor ieders rollen en verantwoordelijkheden. Experts en stakeholders gaven aan dat het huidige beleid lacunes kent, onder andere doordat bestaande mogelijkheden door met name lager opgeleiden en werknemers in het MKB vaak niet worden gebruikt. De flexibilisering van de arbeidsmarkt voegt uitdagingen toe. Aangegeven werd dat werkgevers en sectorfondsen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor kwetsbare werkenden.

De toegevoegde waarde van een scholingspremie (dus individueel sparen) werd door de gesprekspartners in het algemeen onderschreven. Een belangrijke randvoorwaarde die daarbij werd genoemd, is dat het bij de vormgeving zou moeten gaan om het stimuleren van duurzame inzetbaarheid in plaats van functie- en bedrijfsgerichte scholing. Verder beschouwen ze een scholingspremie pas effectief als ook wordt ingespeeld op de niet-financiële oorzaken van onvoldoende deelname aan postinitiële scholing. Het ontbreken van een echte leercultuur is bijvoorbeeld nog steeds een hardnekkige factor die niet wordt opgelost met een scholingspremie. De ervaringen uit de literatuur over de wenselijkheid van een proactieve persoonlijke benadering en begeleiding van met name risicogroepen werd dan ook breed herkend. Een periodieke loopbaanscan of APK voor iedere volwassen Nederlander zou volgens een aantal gesprekspartners een waardevolle aanvulling kunnen zijn om de leercultuur en proactieve dienstverlening te stimuleren.

Ten aanzien van het idee van een nationaal scholingsfonds (bovensectorale financiering vanuit een scholingsfaciliteit zoals vouchers, dus zonder het karakter van individueel sparen) werd door de gesprekspartners aangegeven dat de voordelen van scholingsvouchers ten opzichte van individuele leerrekeningen worden herkend, ook vanuit de eigen ervaringen in bedrijven en setoren: gelijk een substantiële bedrag en dus sneller meer impact dan via individueel sparen. Ook zijn vouchers meer gericht op daadwerkelijke vraag en daarmee doelmatiger. Dit zou volgens de gesprekspartners bij een nationaal scholingsfonds als uitgangspunt moeten worden genomen. Een nationaal scholingsfonds wordt nuttig bevonden, mits dit het karakter heeft van een aanvullende voorziening voor duurzame inzetbaarheid in plaats van een fonds waarin de O&O fondsen verplicht zouden opgaan. Wanneer het een aanvullende

voorziening is, dan kan volgens de gesprekspartners de waardevolle kennis en infrastructuur van de O&O fondsen beter behouden blijven.

Tot slot

De komende maanden verschijnen er diverse adviezen op het terrein van leven lang leren, zoals het SER-advies over postinitieel leren en het advies van de commissie vraagfinanciering mbo. Onderhavige verkenning kan tezamen met deze en andere adviezen handvatten aanreiken voor de verdere gedachtevorming over effectieve instrumenten om een leven lang leren verder te stimuleren. Ook bij de verdere uitwerking van de door het kabinet aangekondigde scholingsvouchers kunnen de inzichten uit de verkenning worden betrokken.

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