

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 3148

Vragen van het lid **Van Brenk** (50PLUS) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de berichten «Werkgevers investeren te weinig in ouderen» en «Oudere werkende genegeerd»* (ingezonden 15 mei 2019).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 25 juni 2019).

**Vraag 1**

Heeft u kennisgenomen van de berichten «Werkgevers investeren te weinig in ouderen» en «oudere werkende genegeerd»<sup>1</sup>, en de daarin genoemde NETSPAR-studie «Investeren in menselijk kapitaal: een gecombineerd werknemers en werkgeversperspectief»?<sup>2</sup>

**Antwoord 1**

Ja

**Vraag 2**

Deelt u de mening dat een leven lang leren van het grootst mogelijke belang is om elke werknemer en elke zelfstandige tot de AOW-gerechtigde leeftijd (en erna) te laten participeren op arbeidsmarkt en in de maatschappij?

**Antwoord 2**

Ja, zoals aangegeven in bijgaande brief.

**Vraag 3**

Erkent u dat organisaties doorgaans veel minder investeren in werknemers vanaf 55 jaar, in het bijzonder mannen? Erkent u dat de trend, met stijgende leeftijd, juist vlakker is in organisaties met veel werknemers in vaste contracten, die tevens veel ontwikkelgesprekken voeren met hun werknemers? Welke cijfers kunt u daarover met de Kamer delen?

<sup>1</sup> «Werkgevers investeren te weinig in ouderen», De Telegraaf, 8 mei 2019 en «Oudere werkende genegeerd», De Telegraaf, 8 mei 2019

<sup>2</sup> «Investeren in menselijk kapitaal: een gecombineerd werknemers- en werkgeversperspectief», NETSPAR Design Paper 121, mei 2019.

### Antwoord 3

NETSPAR heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin werkgevers en oudere werknemers uit de publieke sector bereid zijn te investeren in menselijk kapitaal. Uit dit onderzoek blijkt dat werknemers vanaf 56 jaar een lagere kans hebben om een training aangeboden te krijgen dan werknemers van 35 jaar of jonger. Het rapport benoemt dat vrouwen een iets grotere kans hebben, 3,4%, op een trainingsaanbod dan mannen. De onderzoekers wijzen naar een studie uit 2004 die laat zien dat de trainingsparticipatie van mannen afneemt met de leeftijd. Als mogelijke reden wordt genoemd dat mannen vaker vaste contracten hebben dan vrouwen en zij zich daardoor minder genoodzaakt voelen om te trainen.

Daarnaast blijkt uit het rapport van NETSPAR dat een stabiele werksituatie, waarin wordt ingezet op een langere arbeidsrelatie en duurzame ontwikkeling, een positieve uitwerking heeft op een leven lang ontwikkelen. De onderzoekers merken op dat bedrijven met relatief veel vaste contracten of ontwikkelgesprekken, ook over andere specifieke kenmerken kunnen beschikken die deze relatie beïnvloedt. Een eerder onderzoek van ROA bevestigt de bevinding dat een stabiele werksituatie een positieve invloed kan hebben op een leven lang ontwikkelen.<sup>3</sup> De resultaten uit dat onderzoek laten zien dat werknemers met een meer stabiele werksituatie (werknemers met een vast contract of met een tijdelijk contract en uitzicht op vast) vaker deelnemen aan een cursus dan werknemers met een tijdelijk contract zonder uitzicht op vast. Een onderzoek van SCP benoemt dat tijdelijke werknemers zonder uitzicht op een vast contract de afgelopen jaren een relatief lagere scholingsdeelname hadden dan werknemers met een vast contract, waar deze over de periode 2006–2010 nog min of meer op eenzelfde niveau lag.<sup>4</sup> In 2014–2016 is de scholingsdeelname onder tijdelijke werknemers weer toegenomen. SCP benoemt dat de schommelingen in scholingsdeelname mogelijk toe te schrijven zijn aan veranderingen in de scholingsbereidheid onder tijdelijke werknemers en/of veranderingen in de bereidheid van werkgevers om scholing aan te bieden of te faciliteren. De bevindingen uit de verschillende onderzoeken laten ons zien dat de relatie tussen de contractvorm, investeringsbereidheid van de werkgever en werknemer en een leven lang ontwikkelen complex is.

### Vraag 4, 5 en 6

In hoeverre is hier naar uw mening sprake van leeftijdsdiscriminatie (de overtuiging van werkgevers dat investeren in oudere werknemers zich door een relatief lager rendement minder snel terugverdient)?

Deelt u de conclusie in genoemde NETSPAR-studie dat zowel werkgevers- als werknemersgedrag verantwoordelijk is voor de met de leeftijd dalende deelname aan opleidingen en cursussen, maar dat de aanwijzingen voor werkgeversdiscriminatie sterker zijn? Is het waar dat verschillen in trainingsparticipatie vooral gedreven worden door de bereidheid van de werkgevers? Deelt u de conclusie dat er weinig bewijs voor is dat werknemers daadwerkelijk minder bereid zijn om te trainen, en dat als zij al minder bereid zijn om te trainen, dit deels wordt veroorzaakt door een trainingsbeleid dat niet aansluit bij hun mogelijkheden, behoeften en voorkeuren?

### Antwoord 4, 5 en 6

Het rapport benoemt dat de dalende participatie in opleidingen en cursussen bij oudere werknemers wordt veroorzaakt door zowel werkgevers als werknemers. Dit hebben de onderzoekers onderzocht door vignetten af te nemen die causaal meten in hoeverre leeftijdsdiscriminatie bij trainingsallocaties speelt en wat de determinanten zijn van de bereidheid van werknemers om te investeren.

De resultaten uit het rapport laten zien dat werkgevers minder investeren in oudere werknemers. De onderzoekers benoemen dat er sprake kan zijn van discriminatie, maar dat de verminderde investeringsbereidheid ook kan voortkomen uit kosten-batenanalyses of overwegingen over de snelheid tot leren. De term discriminatie moet hier, ook volgens de onderzoekers, dus niet letterlijk worden opgevat.

<sup>3</sup> ROA (2018) *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*.

<sup>4</sup> SCP (2019) *Grenzen aan leven lang leren*.

Daarnaast blijkt bij de bereidheid om opleidingen of cursussen te volgen een sterke afname plaats te vinden bij werknemers na het 60<sup>ste</sup> levensjaar. Ook eerder onderzoek van de ROA laat ons zien dat 55-plussers een beduidend lagere bereidheid hebben om daadwerkelijk een cursus te gaan volgen dan andere werknemers.<sup>5</sup> Dit duidt op verminderde bereidheid van werknemers bij een oudere leeftijd.

Ook maakt het rapport van NETSPAR inzichtelijk welke factoren een rol kunnen spelen bij het verhogen van de werknemersmotivatie. Oudere werknemers zijn bereid om meer tijd te stoppen in een cursus wanneer zij zelf de cursus hebben uitgezocht en wanneer de vaardigheden bruikbaar zijn in het privéleven. Deze inzichten kunnen werkgevers helpen bij het invullen van een trainingsbeleid, dat aansluit bij de mogelijkheden, behoeften en voorkeuren van de werknemers.

#### Vraag 7

Is het waar dat investeringen in omscholing voor oudere baanzoekende werknemers nauwelijks effectief zijn en dat vooral bijscholing het meest effectief is? Bent u bereid en ziet u mogelijkheden in het bijzonder bijscholing te stimuleren, door de bereidheid van werknemers en werkgevers te helpen verhogen? Ziet u mogelijkheden een optimale investeringsstrategie voor bijscholing van ouderen te ondersteunen en te begeleiden?

#### Antwoord 7

Het rapport van NETSPAR benoemt dat uit een eerder experiment uit 2016 blijkt dat investeringen in omscholing bij oudere werknemers nauwelijks effectief is en dat bijscholing het meest effectief is. Onderzoek van ROA laat zien dat volwassenen hun kennis en vaardigheden het beste kunnen verbeteren door het uitvoeren van leerrijke taken op het werk.<sup>6</sup> Het kabinet wil samen met andere betrokkenen een positieve en sterke leercultuur tot stand brengen. Dit betekent een cultuur waarbij leren gedurende het werkende leven een vanzelfsprekendheid is en er continue aandacht bestaat voor het op peil houden van kennis en vaardigheden. Dit gebeurt door het volgen van cursussen (formeel leren), maar ook veelal op een veel laagdrempelige manier door het leren van taken op de werkplek (informeel leren). Momenteel wordt er door het kabinet gewerkt aan de uitwerking van een publiek leer- en ontwikkelbudget. Dit zogenoemde STAP-budget komt voor iedereen tot de AOW-gerechtigde leeftijd beschikbaar.<sup>7</sup> Met het STAP-budget wordt LLO toegankelijk gemaakt voor iedereen en kunnen mensen zelf de keuze maken aan welke vorm van scholing zij willen doen. Voor 45 plussers wordt op-, om- en bijscholing nog extra gestimuleerd met de Subsidieregeling Ontwikkeladvies. Daarnaast wordt met de motie Wiersma ingezet om werkgevers in het MKB te ondersteunen bij het stimuleren van een positieve leercultuur in het mkb, inclusief bedrijfsscholen en op-, om- en bijscholing.<sup>8</sup> Dit biedt kansen voor mkb-werkgevers, die gestimuleerd worden te investeren in leercultuur en scholing, én voor ouderen werkenden, die hun kennis en vaardigheden het beste verbeteren tijdens het werk.

#### Vraag 8

Deelt u de mening van de onderzoekers van NETSPAR dat meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt en het afbreken van de bescherming van de arbeidspositie van oudere werknemers weleens averechts kan werken voor een leven lang leren, en dat het in toenemende mate ontbreekt aan incentives voor werkgevers om te blijven investeren in het menselijk kapitaal van de oudere werknemers? Kunt u uw antwoord motiveren? Wat gaat u specifiek doen om het door de onderzoekers genoemde «afbreken van de bescherming van de arbeidspositie van oudere werknemers» tegen te gaan? Welke bescherming van overheidswege stelt u hier tegenover, om oudere werknemers niet (nog verder) op achterstand te zetten?

<sup>5</sup> ROA (2018) *Leren onder werkende met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*.

<sup>6</sup> ROA (2018) *Leren onder werkende met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*.

<sup>7</sup> Zie Kamerbrief 3 juni 2019 *Voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod*. STAP staat voor Stimulans Arbeidsmarktpositie.

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 074, nr. 45.

#### Antwoord 8

De onderzoekers benoemen dat een stabiele werksituatie, waarin wordt ingezet op een langere arbeidsrelatie en duurzame ontwikkeling, een positieve uitwerking heeft op een leven lang ontwikkelen. Met de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) wordt ingezet op het bevorderen van stabiele werksituaties. Het wordt voor werkgevers aantrekkelijker om een vast contract aan te gaan en wordt voor werkenden meer perspectief op zekerheid gecreëerd. Flexibiliteit blijft bestaan, maar de negatieve gevolgen voor werknemers worden verminderd. Deze bescherming geldt voor alle werkenden in Nederland.

#### Vraag 9

Hoe verklaart u de met stijgende leeftijd, en vooral vanaf 45 jaar, afnemende bereidheid van werkgevers om te investeren in duurzame inzetbaarheid van ouderen, gegeven het feit dat niet ouderen, maar juist jongeren eerder geneigd zullen zijn te wisselen van werkgever, waardoor investering in duurzame inzetbaarheid verloren gaat voor de werkgever?

#### Antwoord 9

Momenteel wordt er door werkgevers en werknemers vaak pas aan scholing en ontwikkeling gedacht wanneer het eigenlijk te laat is. Veelal wordt er nu nog gekeken naar wat er nodig is op korte termijn en wordt minder gedacht aan het investeren van duurzame inzetbaarheid gedurende de hele loopbaan. Met de kabinetsaanpak LLO willen wij werkgevers en werknemers stimuleren en ondersteunen om de omslag te maken van repareren naar vooruitkijken. Bij iedereen dient het besef te komen dat scholing en ontwikkeling gedurende de hele loopbaan belangrijk is. Duurzame inzetbaarheid is immers voor iedereen van groot belang om mee te kunnen gaan in de steeds dynamische arbeidsmarkt.

#### Vraag 10, 11 en 12

Deelt u de mening van de onderzoekers dat de motivatie van werknemers om te investeren in hun menselijk kapitaal verder kan worden gestimuleerd als zij de vaardigheden die zij trainen ook kunnen gebruiken in hun privéleven? Bent u bereid te propageren en te stimuleren dat het scholings- en trainingsbeleid meer gericht wordt op de specifieke mogelijkheden, behoeften en omstandigheden van zowel jongeren als ouderen op de werkvloer?

Deelt u de mening van de onderzoekers dat, wil men de bereidheid tot leven lang leren bij oudere werknemers stimuleren, loopbaanprofielen (in het bijzonder de mogelijkheid van progressie in de loopbaan) aangepast moeten worden, zodat oudere werknemers ook het gevoel hebben dat investeren in hun menselijk kapitaal «beloond» wordt? Hoe denkt u dit te kunnen bevorderen?

Deelt u de mening van onderzoekers, dat het voor het stimuleren van een leven lang leren van belang is, dat voor oudere werknemers opleidingen en cursussen zo veel mogelijk onder werktijd worden aangeboden?

#### Antwoord 10, 11 en 12

Het rapport benoemt vier factoren die de werknemersmotivatie verder kunnen stimuleren. Dit zijn de volgende factoren:

- Het trainen van vaardigheden die werknemers ook in hun privé tijd kunnen gebruiken.
- Het bieden van autonomie in de onderwerpkeuze voor de opleiding of cursus.
- De beloning van investeren in het menselijke kapitaal. De onderzoekers stellen dat loopbaanprofielen aangepast moeten worden zodat werknemers het gevoel behouden dat investeren in het menselijke kapitaal wordt beloond.
- Het bieden van opleidingen en cursussen onder werktijd.

Eerder onderzoek van het ROA laat ons zien dat wanneer werkgevers het gevoel krijgen dat oudere medewerkers in de organisaties gemotiveerd zijn om te leren, ze meer bereid zijn om deze groep scholing te bieden.<sup>9</sup> De concrete aanbevelingen die dit rapport geeft inzake het verhogen van de

<sup>9</sup> ROA (2019) *Beleidsrapport Levenslang leren en competentieontwikkeling*.

werknemers motivatie kunnen dus zowel relevant zijn voor werkgevers als werknemers. Werknemers zijn zelf meer geneigd om scholing te volgen wanneer met de bovengenoemde factoren rekening wordt gehouden en de werkgever is meer bereid om dit te faciliteren. Om een leven lang ontwikkelen verder te brengen blijft het belangrijk om werknemers en werkgevers te stimuleren om te investeren in scholing en ontwikkeling. De inzichten uit het rapport kunnen werkgevers en werknemers hier verder bij helpen. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden. Zie bijgaande brief voor de aanpak op LLO vanuit het kabinet.

#### Vraag 13

Kunt u aangeven hoe u de fiscale regeling voor private individuele leerrekeningen, en de uitgavenregeling voor publieke individuele leer- en ontwikkelbudgetten, voor iedereen ongeacht leeftijd en startkwalificatie gelijkelijk toegankelijk gaat maken? Hoe ver bent u, en zijn de werkgevers, met de verwezenlijking van een individueel budget (leerrekening) voor algemene scholing en ontwikkeling?

#### Antwoord 13

De toepassing van de gerichte vrijstelling in de Wet op de Loonbelasting 1964 bij private individuele leerrekeningen is niet afhankelijk van leeftijd of opleidingsniveau. De uitgavenregeling voor publieke individuele leer- en ontwikkelbudgetten is voor iedereen – in de beroepsbevolking – toegankelijk. Op beide onderwerpen is het kabinet ingegaan in de Kamerbrief *Voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod* van 3 juni 2019. In de brief is ook aan de orde hoe ver cao-partijen zijn met het realiseren van individuele budgetten: van de 5,6 miljoen werknemers voor wie cao-afspraken gelden, beschikten in 2017 ongeveer 1,3 miljoen (24%) werknemers over een individueel leer- en ontwikkelbudget blijkt uit onderzoek van SZW. Voor het aanzienlijk bredere doel van duurzame inzetbaarheid kunnen volgens werkgeversorganisatie AWWN dit jaar 2,3 miljoen werknemers beschikken over een zogeheten individueel duurzaam inzetbaarheidsbudget, waarvoor € 1,6 miljard beschikbaar is.

#### Vraag 14

Deelt u de mening «(o)m het opleidingsbudget optimaal in te zetten, doen werkgevers er goed aan meer te differentiëren in het opleidingsbeleid tussen oudere en jongere werknemers»? Bent u hierover met werkgevers in gesprek?

#### Antwoord 14

De onderzoekers benoemen dat het belangrijk is dat werkgevers meer gaan differentiëren in hun trainingsbeleid tussen oudere en jongere werknemers. Uit hun onderzoek blijkt dat werkgevers nu nog geen onderscheid maken, bij de toewijzing van bepaalde trainingen, tussen werknemers met verschillende leeftijden. Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om te investeren in de ontwikkeling en kansen van werkenden. Hoe zij deze verantwoordelijkheid willen invullen, ligt bij hen zelf. Wij zijn in nauw contact met sociale partner en O&O-fondsen en zullen ook met hun het gesprek blijven voeren.

#### Vraag 15

Wat vindt u van de concrete beleidsaanbevelingen in de NETSPAR-studie? Wat gaat u daarmee doen? Bent u bereid hierover met werkgevers concreet in gesprek te gaan? Welke rol ziet u voor uzelf weggelegd? Kunt u een reactie geven per beleidsaanbeveling?

#### Antwoord 15

Het rapport van NETSPAR geeft ons verdere inzichten over het leven lang ontwikkelen bij oudere werknemers vanuit werkgevers- en werknemersperspectief. Bij de ontwikkeling van het LLO-beleid zijn wij in nauw contact met O&O-fondsen en sociale partners. De inzichten uit het rapport nemen wij mee in deze gesprekken.