

Vergaderjaar 2017–2018

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2018

Inleiding

Het is van groot belang dat mensen voldoende zijn toegerust en over de juiste vaardigheden beschikken om duurzaam op de arbeidsmarkt te kunnen deelnemen en volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij. Door ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en globalisering veranderen of verdwijnen banen en ontstaan er nieuwe banen.¹ Scholing kan bijdragen aan kansen op de arbeidsmarkt en het voorkomen van werkloosheid als gevolg van deze ontwikkelingen. Bovendien is de opgave dat werkenden gezond en productief aan de slag kunnen blijven tot aan hun pensioen. Dit is van belang voor werkenden en werkgevers en voor de productiviteit en innovatiekracht van de Nederlandse economie.

Brede aanpak

Een sterke en breed gedragen leercultuur vraagt om een brede aanpak. Werkgevers, werknemers, O&O-fondsen maar ook onderwijsinstellingen, private opleiders, gemeenten, branches, sectoren en regionale samenwerkingsverbanden en de overheid spelen hierbij een rol. De primaire verantwoordelijkheid voor leven lang ontwikkelen ligt bij werkgevers en werknemers. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden en de ondersteuning van mensen zonder werkgever/opdrachtgever. Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt»², is het kabinet (in het kader van «route 1») met werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en veldpartijen in gesprek over permanent leren en het verkrijgen van de juiste skills. Inzet van het overleg is het maken van afspraken over het benodigde beleid om

¹ Een indicatie van de mogelijke impact hiervan is volgens de OESO dat het werk van 9% van de werkenden in Nederland (in de toekomst) in hoge mate te automatiseren is.

² Kamerstuk 29 544, nr. 813.

een positieve leercultuur te stimuleren en belemmeringen zo mogelijk weg te nemen. Hierbij kunnen we voortbouwen op de grondige analyse die vorig jaar is gemaakt door de OESO, samen met de SER en een grote groep betrokken stakeholders (OESO skills strategy, diagnose-rapport Nederland). Uit het onlangs afgesloten Bestuursakkoord tussen OCW en de MBO Raad, waar leven lang ontwikkelen onderdeel van uitmaakt, is gebleken dat er bij de mbo-instellingen veel draagvlak is om met flexibilisering van het mbo aan de slag te gaan.³ Met sociale partners in de Stichting van de Arbeid zijn we in gesprek over deze brede aanpak en hun inzet om de gewenste beweging te ondersteunen.

We zien dat leren en werken in de praktijk steeds meer worden geïntegreerd. Bedrijven en andere arbeidsorganisaties kunnen informeel leren nog beter benutten en het een plek geven in het beleid en de werkwijzen van het bedrijf. Wanneer het gaat om het volgen van cursussen en opleidingen is het belangrijk om een brug te slaan tussen de vraagzijde (de kant van werkgevers en werknemers die behoefte hebben aan maatwerktrajecten) en de aanbodzijde (de kant van aanbieders van cursussen, trainingen en opleidingen). In sommige bedrijven, sectoren en regio's wordt al samen gewerkt en zijn interessante initiatieven ontstaan. Deze initiatieven zien wij als goede voorbeelden waarbij vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht. Daarbij ligt het accent op versterking van economische ontwikkeling in de regio of sector.

Dit voorjaar organiseert de SER een bijeenkomst met betrokken partijen als start van het opstellen van een nationale «doe agenda». De bijeenkomst moet een bijdrage leveren aan het benoemen van gezamenlijke vervolgcacties, die nodig zijn om leven lang ontwikkelen een stap verder te brengen. Doel is om samen een beweging van onderop op gang te krijgen, waarin leren voor mensen, maar ook voor organisaties en bedrijven vanzelfsprekend wordt.⁴ Een eerste stap kan zijn om te leren van de vele goede regionale en (inter)sectorale initiatieven, zodat deze ook in andere sectoren en regio's kunnen worden opgestart. Kleinschalige initiatieven kunnen worden verbreed of opgeschaald.

Leeswijzer

In deze brief gaan wij in op een aantal uitgangspunten die wij willen hanteren bij de uitwerking van het beleid rond een leven lang ontwikkelen, zoals dat in het Regeerakkoord⁵ is aangekondigd. Graag bespreken wij deze uitgangspunten met u in het geplande Algemeen Overleg op 13 maart 2018. Eerst wordt ingegaan op de uitgangspunten voor de uitwerking van de individuele leerrekening.

Vervolgens komen drie thema's aan de orde die belangrijk zijn voor een doorbraak en noodzakelijk voor het effectief inzetten van de individuele leerrekening: versterken van de leercultuur, versterken van de ondersteuningstructuur rondom leven lang ontwikkelen en flexibilisering van het onderwijsaanbod voor volwassenen.

Zoals eerder is toegezegd ontvangt u vóór de zomer een uitgebreide brief met daarin de nadere uitwerking van de maatregelen uit het Regeerakkoord, inclusief een reactie op een aantal adviezen die recent zijn uitgebracht over leven lang leren zoals het Advies van de Commissie Vraagfinanciering mbo «Doorleren werkt» (2017) en het advies van de SER «Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan» (2017).

³ Bestuursakkoord OCW – MBO Raad 2018–2022: Trots, vertrouwen en lef.

⁴ De SER betreft daarbij ook zijn antwoord op de vraag welke nadere advisering wenselijk is in het kader van het lopende SER-traject «Leren in de toekomst».

⁵ Regeerakkoord Rutte III, «Vertrouwen in de toekomst» (2017), bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

Tot slot wordt het vervolg beschreven van de brede aanpak om een doorbraak te realiseren en te komen tot een breed gedragen leercultuur.

Uitgangspunten voor het uitwerken van een individuele leerrekening

Een belangrijk kenmerk van een leerrekening is dat de regie en verantwoordelijkheid voor de besteding van middelen meer bij het individu komt te liggen. Er bestaan al voorbeelden in de praktijk zoals sectorale afspraken in CAO's over individuele scholingsbudgetten of individuele rechten op collectieve budgetten. We stellen daarom voor om bestaande ervaringen in bedrijven en sectoren samen met werkgevers- en werknemersorganisaties in kaart te brengen en daaruit lessen te trekken. Tegelijkertijd is het van belang dat het beschikbare overheidsbudget voor de leerrekening kan worden ingezet op een manier die aansluit bij de aanpak van de private leerrekeningen. Het budget dat nu in de fiscale scholingsaftrek wordt geïnvesteerd, zal worden omgezet in een meer doeltreffend en doelmatig instrument, in de vorm van een individueel leerrecht.

Het budget dat jaarlijks beschikbaar is, is ontoereikend om de hele werkende beroepsbevolking in korte tijd aanspraak te laten maken op een budget voor scholing. Als het beschikbare budget (€ 218 miljoen) verdeeld zou worden over alle werkende Nederlanders met een startkwalificatie is dat ruim € 20 per persoon per jaar. Daarom is het van belang dat de middelen gericht worden ingezet, met goede ondersteuningsmogelijkheden. Over de wijze waarop, zullen nadere afspraken worden gemaakt met sociale partners. Het advies van de SER⁶ ten aanzien van de «ontwikkelrekening» voor de bekostiging van postinitiële ontwikkeling, wordt hierbij betrokken.

De individuele leerrekening die wij voornemens zijn te gaan uitwerken is een combinatie van:

- Het bevorderen van de ontwikkeling van bestaande private leerrekeningen of scholingsbudgetten in bedrijven en sectoren.
- Het aansluitend en gericht inzetten van de publieke middelen in de vorm van individuele leerrechten.
- Het verkennen van een digitaal overzicht dat inzichtelijk maakt welke scholingsmogelijkheden een individu heeft en op welke publieke en private middelen voor scholing hij/zij aanspraak kan maken.⁷

In samenhang met de gekozen opzet van de leerrekening, zal de uitbreiding van het experiment vraagfinanciering naar het mbo worden vormgegeven. Voorts is van belang dat de uitwerking van de individuele leerrekening niet zal leiden tot een toename van complexiteit voor bedrijven en/of burgers, en eenduidig uitvoerbaar voor de uitvoerende organisaties zal moeten zijn.

Positieve leercultuur

Een sterke en breed gedragen positieve leercultuur is noodzakelijk om een leven lang leren te stimuleren. Een cultuur waarbij leren gedurende het werkende leven vanzelfsprekend is en waarbij er continue aandacht bestaat voor het op peil houden van kennis en vaardigheden. Waarin het vanzelfsprekend is dat werkenden de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen loopbaan en ontwikkeling, en werkgevers (of opdrachtgevers)

⁶ SER, Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan (2017).

⁷ Zo kan iedereen aanspraak maken op een door de overheid bekostigde bachelor en master opleiding (en een tweede opleiding in de sector zorg of onderwijs, als de eerste opleiding in een andere sector was) en kan gedurende het gehele leven door de overheid bekostigd diplomagericht mbo-onderwijs worden gevolgd.

lerende organisaties worden, onder meer door tijd en budget beschikbaar te stellen en een leerrijke werkomgeving te bieden.

De hoge kwaliteit van het Nederlandse onderwijs zorgt ervoor dat jongvolwassenen met een diploma op zak goed voorbereid aan hun werkzame leven beginnen. Bedrijven en O&O-fondsen investeren al fors in ontwikkeling en scholing van mensen. Dit gebeurt door informeel leren op de werkplek en door het investeren van tijd en middelen voor scholing en opleiding. Onderzoek van het CBS laat zien dat in 2010 door bedrijven in totaal voor € 1,7 miljard werd uitgegeven aan cursussen voor medewerkers.⁸ Voor een deel vinden deze investeringen via O&O-fondsen plaats. Het CAO-onderzoek van het Ministerie van SZW laat zien dat fondsen in 2015 aan O&O-gerelateerde doelstellingen ruim € 240 miljoen uitgaven.⁹ Er zijn echter ook groepen waarvoor deelname aan scholing duidelijk achter blijft; dit geldt in het bijzonder voor ouderen en lager opgeleiden, maar ook werknemers in het midden- en kleinbedrijf, flexwerkers en werkzoekenden. En in het algemeen kan worden geconstateerd dat er in Nederland ten opzichte van andere landen nog onvoldoende sprake is van een lerende cultuur (OESO skills strategy, diagnose-rapport Nederland).

Zoals al opgemerkt, wordt in verschillende bedrijven en sectoren al gewerkt met individuele scholingsbudgetten of individuele leerrechten op de collectieve budgetten. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Een algemeen aandachtspunt is dat met name bij groepen die uit zichzelf weinig scholen, regelmatig sprake is van onderbenutting van het leerbudget. Zo kan het knelpunt bij het individu liggen (onder andere door negatieve eerdere leerervaringen, lage basisvaardigheden of geldgebrek), maar ook bij de werkgever, die onvoldoende in staat is leerrijke werkomstandigheden te creëren of tijd en budget beschikbaar te stellen.

Zoals aan de heer Wiersma (VVD) tijdens behandeling van de begroting SZW is toegezegd (Handelingen II 2017/18, nr. 38, items 3 en 5), wordt gestart met het uitvoeren van enkele experimenten op het gebied van de persoonlijke leerrekening en te onderzoeken welke prikkels in combinatie met arbeidsvoorwaarden kunnen bijdragen aan een permanente leercultuur. Bij experimenten denken wij niet alleen aan bedrijven en sectoren, maar ook aan initiatieven uit regio's¹⁰. Een voorbeeld is de pilot in Twente waarbij lokaal ook bijgedragen wordt aan de leercultuur en ook het initiatief van het House of Skills in Amsterdam¹¹.

Experimenten, al dan niet met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten (zogenaamde *nudges*), kunnen helpen het gebruik te stimuleren en mensen over een psychologische scholingsdrempel te helpen. Ook het versterken van het bewustzijn van de noodzaak om in de toekomstige

⁸ CBS, «Bedrijfsopleidingen 2010» (....).

⁹ Ministerie van SZW, cao-onderzoek (2015).

¹⁰ Bij uitwerking van de uitgangspunten voor het beleid voor een levenlang ontwikkelen zal de motie Heerma/Van Weyenberg (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 48) betrokken worden. Deze motie verzoekt de regering om regionale initiatieven die bijdragen aan de realisatie van een levenlang ontwikkelen actief te ondersteunen. In dit verband is het van belang te wijzen op de brief d.d. 19 februari 2018 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan uw Kamer inzake de Regio Envelop (Kamerstuk 29 697, nr. 37). Met regionale deals en de inzet van de Regio Envelop wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland. Onderwijs en arbeidsmarkt spelen een rol binnen dit kader.

¹¹ Het House of Skills is het leer-, experimenteer- en matchingscentrum voor met name middelbaar opgeleiden in de Metropoolregio Amsterdam, waarin bedrijfsleven, brancheorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties, kennisinstellingen, onderwijs en bestuurders uit de regio samenwerken. Het Twents Fonds voor Vakmanschap is een initiatief van Twente Board, de regionale denktank met vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en onderwijs, gericht op bijscholing van m.n. mbo-ers.

arbeidsmarktpositie te investeren en het zichtbaar maken van handelingsperspectieven kunnen bijdragen aan het versterken van de scholingsbereidheid. Daarnaast kan door (gedrags-) experimenten meer kennis worden ontwikkeld over wat werkt in de praktijk. Deze kennis kan helpen de reeds bestaande initiatieven meer slagkracht te geven en kan bovendien worden benut bij de inrichting van het individuele leerrekening als alternatief voor de fiscale scholingsaftrek.

De resultaten van deze «pilots» kunnen actief gedeeld worden met stakeholders, zoals O&O-fondsen, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderwijsinstellingen. Ook hier is het doel om te komen tot oplossingen die in de praktijk werken, en die vervolgens vaker, sneller en beter kunnen worden toegepast. Dit past binnen de zoektocht naar bundeling van middelen en het effectief inzetten van de schaarse middelen.

Versterken ondersteuningsstructuur rondom leven lang ontwikkelen

De arbeidsmarkt is voor een groot deel regionaal georganiseerd. Begeleiding en ondersteuning bij loopbaanoriëntatie en arbeidsmarktgerichte scholingskansen zijn essentieel, zowel voor werkenden, werkzoekenden als werkgevers. Het hebben van «de regie» betekent niet dat een werkende het allemaal alleen kan of moet kunnen. Sommige (groepen) mensen zullen extra ondersteuning nodig hebben. Daarvoor is een adequate ondersteuningsstructuur van belang. Bij het versterken van een ondersteuningsstructuur rondom leven lang ontwikkelen kan aangesloten worden bij de regionale infrastructuur rond leren en werken zoals de leerwerkloketten (waarin UWV, gemeenten, roc's, SBB en het regionale bedrijfsleven samenwerken) maar ook bij sectorale initiatieven van O&O fondsen zoals loopbaancoaches of initiatieven zoals leerambassadeurs.

Voor mensen met een WW-uitkering is op dit moment geen budget voor scholing beschikbaar. Bij amendement bij de begrotingsbehandeling SZW 2018 is eenmalig 30 miljoen beschikbaar gemaakt voor scholing. Met het budget krijgt UWV de mogelijkheid werklozen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie scholingstrajecten aan te bieden naar beroepen waar veel vraag naar werkenden is. Op dit moment vindt overleg met UWV plaats over de precieze uitwerking van het amendement. Gemeenten kunnen voor scholing voor hun uitkeringsgerechtigden putten uit de financiële middelen uit de re-integratie uitkering Sociaal Domein.

Flexibel scholingsaanbod voor volwassenen

In de afgelopen periode zijn in diverse adviezen belangrijke aanbevelingen gedaan om leven lang ontwikkelen op de agenda te zetten. In deze adviezen wordt gewezen op de geringe deelname aan scholingsactiviteiten van lager en middelbaar opgeleiden. De aanbeveling om het scholingsaanbod beter te laten aansluiten bij de vraag loopt als een rode draad door deze adviezen.

Om volwassenen te stimuleren zich blijvend te ontwikkelen, is het van belang dat het formele scholingsaanbod flexibel en vraaggericht dient te zijn. De bekostigde onderwijsinstellingen en de niet-bekostigde instellingen vervullen hierin allebei een rol. We willen dat er in het huidige publieke onderwijsaanbod voor het mbo meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om maatwerktrajecten voor volwassenen aan te bieden. Het is evident dat hierbij rekening wordt gehouden met een gelijk speelveld tussen bekostigde en niet bekostigde instellingen. Bij het aanbieden van maatwerktrajecten voor volwassenen gaat het bijvoorbeeld om bij- en opscholingsprogramma's waarbij leren en

werken gecombineerd kunnen worden. Mensen moeten de mogelijkheid krijgen een opleiding te volgen die aansluit bij hun werkervaring. Maatwerktrajecten, waarbij gebruik wordt gemaakt van moderne ict-mogelijkheden zoals afstandsonderwijs en waarbij persoonlijke begeleiding wordt geboden moeten het volgen van onderwijs voor volwassenen aantrekkelijker maken. Uit het onlangs afgesloten Bestuursakkoord tussen OCW en de MBO Raad, waar leven lang ontwikkelen onderdeel van uitmaakt, is gebleken dat er bij de mbo-instellingen veel draagvlak is om met flexibilisering van het mbo aan de slag te gaan.¹²

In het mbo wordt het mogelijk gemaakt dat volwassenen arbeidsmarktrelevante onderdelen kunnen volgen die afgerond kunnen worden met een door OCW erkend mbo-certificaat. Deze delen van opleidingen worden niet door de overheid bekostigd. Het vorige kabinet heeft hier al de eerste stappen in gezet door het verbinden van mbo-certificaten aan een aantal keuzedelen. In de komende jaren worden certificaten verbonden aan arbeidsmarktrelevante beroepsgerichte onderdelen van mbo-opleidingen. Ook worden mbo-instellingen gestimuleerd en ondersteund om meer maatwerk te leveren voor volwassenen in diplomagerichte (bbl) trajecten.

In het hoger onderwijs zijn twee typen experimenten van start gegaan met als doel het aanbod aantrekkelijker te maken voor werkenden en uiteindelijk meer mensen naar een diploma te leiden. Ten eerste de pilots flexibilisering. Deze pilots zijn inmiddels bij 22 hogescholen (bekostigd en niet-bekostigd) van start gegaan. In deze pilots voor deeltijd en duale opleidingen wordt het werken vanuit vaststaande opleidingsprogramma's losgelaten en worden opleidingstrajecten flexibel en op maat ingericht. Hierbij wordt aangesloten bij wat individuele volwassen studenten al kennen en kunnen en bij de mogelijkheden en behoeften voor leren op de werkplek. Ook het gebruik van online leren wordt in deze pilots versterkt. Uiteindelijk zullen per september 2018 bijna 500 hbo-opleidingen (deeltijd en duaal; associate degree, bachelor en master) aan de pilots flexibilisering deelnemen. Ten tweede het experiment met vraagfinanciering, dat loopt bij enkele opleidingen in de sectoren techniek & ict en zorg en welzijn. In deze experimenten hebben publieke instellingen meer ruimte om maatwerk te bieden (aanbieden van het onderwijs in modules van 30 studiepunten in plaats van een hele opleiding en vrijheid van vestigingsplaats). Daarnaast is er geen reguliere bekostiging, maar loopt de financiering via vouchers voor de student die zowel bij de bekostigde als niet bekostigde opleidingen ingezet kunnen worden. Eind 2018 komt een eerste tussenevaluatie van beide experimenten beschikbaar¹³. Bij de deeltijdse en duale hbo-opleidingen is de afgelopen twee jaren de trend van dalende instroom gekeerd en omgezet in groeiende instroom, waarbij de instroom met name in de opleidingen in de pilots flexibilisering sterk gegroeid is.

Vervolg

Om een doorbraak te realiseren in de Nederlandse leercultuur is een brede aanpak nodig. Kabinet en sociale partners werken deze brede aanpak langs de volgende 5 hoofdlijnen uit, samen met onderwijsinstellingen en veldpartijen:

1. Afspraken maken over het benodigde overheidsbeleid om een positieve leercultuur te stimuleren en belemmeringen zo mogelijk weg te nemen.

¹² Bestuursakkoord OCW – MBO Raad 2018–2022: Trots, vertrouwen en lef.

¹³ Een eerste monitorrapport (Tussenverslag monitor experimenten flexibilisering en vraagfinanciering hoger onderwijs) is recent gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

2. Sociale partners maken afspraken over hun inzet in onder meer arbeidsvoorwaarden en O&O fondsen, die de gewenste beweging kunnen ondersteunen.
3. De SER werkt met een breed netwerk van stakeholders aan een «doe agenda», een beweging van onderop, waarin leren voor mensen, maar ook voor organisaties en bedrijven vanzelfsprekend wordt. Regionale, (inter)sectorale en kleinschalige initiatieven kunnen worden verbreed of opgeschaald. De SER heeft hierbij de rol van aanjager.
4. Het verder ontwikkelen en delen van kennis over wat werkt om werkenden, werkzoekenden en werkgevers te bewegen te investeren in het permanent op peil houden van kennis en vaardigheden en het stimuleren van onderwijsaanbieders om volwassenen beter te bedienen.
5. Het monitoren van de gemaakte afspraken en beoogde resultaten.

Zoals eerder toegezegd krijgt de Tweede Kamer voor de zomer een brief, waarin de maatregelen uit het Regeerakkoord nader worden uitgewerkt, in het bijzonder de voortgang van het overleg met sociale partners, onderwijsinstellingen en andere stakeholders over de uitwerking van de individuele leerrekening en de wijze waarop de randvoorwaarden voor leven lang ontwikkelen worden versterkt. Daarbij zullen wij ook aangegeven op welke wijze de middelen van de scholingsaftrek worden ingezet. In deze brief wordt tevens ingegaan op de aanbevelingen uit de adviezen van de SER en de Commissie Vraagfinanciering mbo.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven