

Vergaderjaar 2018–2019

**30 012**

**Leven Lang Leren**

**Nr. 92**

**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, 27 september 2018

**1. Inleiding**

Het kabinet wil een doorbraak realiseren op het gebied van een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en een positieve en sterke leercultuur tot stand brengen.<sup>1</sup>

Kern van de voorgestelde aanpak is het stimuleren van de eigen regie van mensen op hun loopbaan en hun leven, zodat ze zich kunnen blijven ontwikkelen en hun eigen keuzes kunnen maken. LLO maakt mensen vitaal, flexibel en duurzaam inzetbaar op de arbeidsmarkt. Het voorkomt dat mensen vastlopen in hun loopbaan of werkloos raken. Daarnaast draagt LLO bij aan een soepel functionerende arbeidsmarkt. Het kabinet wil daarom van «repareren» naar «vooruitkijken»: mensen moeten zich niet pas scholen bij werkloosheid of dreigend baanverlies, maar leren en ontwikkelen zien als vanzelfsprekende onderdelen van hun werk en hun leven.

*Ambitie*

Het kabinet kan de beoogde doorbraak alleen realiseren samen met sociale partners, O&O organisaties, onderwijsinstellingen, uitvoeringsorganisaties en alle andere betrokkenen.<sup>2</sup> Ter ondersteuning van een brede gezamenlijke aanpak start het kabinet een meerjarig actiegericht programma, met als ambitie de eigen regie van mensen te versterken. Het kabinet wil met het programma:

- inzichtelijk maken welke scholingsmogelijkheden mensen hebben, zodat zij makkelijker de regie kunnen nemen;
- stimuleren dat iedereen een individueel leer- en ontwikkelbudget tot zijn of haar beschikking heeft;

<sup>1</sup> Regeerakkoord Rutte III, Vertrouwen in de toekomst (2017), Kamerstuk 34 700, nr. 34, bijlage

<sup>2</sup> De beoogde brede aanpak is ook aanbevolen door de OESO, de Commissie vraagfinanciering mbo en de SER.

- de juiste randvoorwaarden bieden, zodat mensen in staat zijn de regie te pakken over werk en leven. Dit doet het kabinet door goede ondersteuning te stimuleren, de leercultuur in kleine bedrijven te versterken en een flexibel onderwijsaanbod te bevorderen.

Dit vraagt van alle betrokkenen een langjarige stevige inspanning én het commitment om deze ambitie te realiseren, die kan rekenen op steun van de sociale partners in de Stichting van de Arbeid en een samenwerkingsverband van O&O organisaties.<sup>3</sup> Deze brief bevat de hoofdlijnen van deze aanpak en wordt mede namens de Staatssecretaris van EZK uitgebracht.

#### *Ieders inzet is nodig*

Iedereen draagt een eigen verantwoordelijkheid voor permanente ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Werknemers en werkzoekenden moeten hun vaardigheden op peil houden en zich blijven ontwikkelen. Werkgevers investeren in ontwikkeling en kansen, en dragen bij aan een positieve leercultuur. Ook onderwijsinstellingen moeten anticiperen op morgen, en jongeren en ouderen de skills leren die niet alleen bij huidige banen passen, maar ook bij banen die nu nog helemaal niet bestaan. Voor niet-werkenden spelen gemeenten en uitvoeringsorganisaties een belangrijke ondersteunende rol. De overheid zorgt bij LLO voor de noodzakelijke randvoorwaarden en versterkt en stimuleert daarnaast ook bestaande plannen. Hierbij hoort ook de praktische en financiële ondersteuning van groepen die uit zichzelf niet of onvoldoende aan scholing deelnemen.

#### *Proces*

Deze brief bevat een nadere uitwerking van de Kamerbrief van 12 maart jl.<sup>4</sup> en een reactie op de aangenomen moties naar aanleiding van het AO op 13 maart jl. Daarnaast is deze brief een reactie op het advies van de Commissie vraagfinanciering mbo *Doorleren werkt*, het advies van de SER *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* en het OESO rapport *Diagnostic report Skills Strategy: The Netherlands*. Het kabinet is deze organisaties erkentelijk voor hun adviezen en onderschrijft de visie en richting op hoofdlijnen. Bij de uitwerking van voorstellen sluit het kabinet aan op een aantal aanbevelingen uit genoemde adviezen.

Ten behoeve van deze brief is overleg gevoerd met onder andere sociale partners in de Stichting van de Arbeid<sup>5</sup>, O&O fondsen, onderwijsorganisaties, uitvoeringsorganisaties en andere maatschappelijke instellingen. De SER heeft op 30 mei jl. het startsein gegeven om samen met regionale en sectorale betrokkenen te komen tot een actie-agenda, waarbij de SER als aanjager initiatieven ter bevordering van LLO verbindt en versterkt.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Op 11 juni 2018 hebben deze samenwerkende O&O organisaties een brief gestuurd aan de Minister van SZW, waarin zij aangeven welke lessen zij trekken op basis van hun ervaringen en hoe zij willen bijdragen aan de verdere uitwerking van het LLO beleid.

<sup>4</sup> De Kamerbrief LLO van 12 maart jl. is door de Minister van SZW en de Minister van OCW verstuurd aan de Tweede Kamer.

<sup>5</sup> De Stichting van de Arbeid heeft op 12 maart jl. in een brief aan de Vaste Commissie voor OCW en de Vaste Commissie voor SZW ten behoeve van het AO op 13 maart 2018 aangegeven de door het kabinet geschetste aanpak in de Kamerbrief van 12 maart jl. te omarmen en tot afspraken te willen komen met het kabinet om de voorgestane brede aanpak samen met andere betrokkenen uit te werken.

<sup>6</sup> 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*.

Paragraaf 2 gaat in op de vraag waarom een doorbraak naar een positieve leercultuur gewenst is en welke extra inzet daarvoor nodig is. De paragraaf is mede gebaseerd op de analyses van SER, OESO en Commissie vraagfinanciering mbo. Paragraaf 3 bespreekt de kabinetsplannen, die samen met betrokkenen verder worden uitgewerkt. Bijlage 1 bevat een overzicht van andere relevante maatregelen en initiatieven van de rijksoverheid die duidelijk raken aan LLO.

## 2. Het belang van een leercultuur

### *Urgentie*

Op de arbeidsmarkt doen zich flinke verschuivingen voor in gevraagde kennis en vaardigheden, onder meer door trends zoals digitalisering, automatisering, technologisering, verduurzaming en de energie- en klimaattransities.<sup>7</sup> In diverse sectoren op de arbeidsmarkt doet zich krapte voor. Tegelijkertijd kan een deel van de werkzoekenden niet aan het werk komen en dreigen anderen hun baan te verliezen.<sup>8</sup>

Mede in het licht van deze ontwikkelingen is leven lang ontwikkelen geen *nice-to-have*, maar een absolute *must*. Alleen zó kunnen mensen zich op tijd voorbereiden op veranderingen in hun werk en zo duurzaam inzetbaar blijven in een steeds dynamischere arbeidsmarkt.<sup>9</sup> Tegelijk is scholing en ontwikkeling belangrijk om mee te kunnen doen in een samenleving die steeds complexer wordt, onder andere door de voortschrijdende digitalisering.<sup>10</sup>

Niet alleen voor mensen zelf, maar ook voor de maatschappij en de economie is LLO van belang. LLO zorgt ervoor dat de kennis en vaardigheden van werkenden goed aansluiten bij de banen van nu en de toekomst.<sup>11</sup> Hierdoor functioneert de arbeidsmarkt beter en wordt deze inclusiever. Bovendien stijgt zo ook de arbeidsproductiviteit. Ook stimuleert LLO innovatie en draagt het bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Een goed toegeruste beroepsbevolking leidt niet alleen tot meer productiviteit, maar ook tot minder ziektekosten, minder werkloosheidsuitkeringen, minder criminaliteit en hogere belastinginkomsten.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Scholing en ontwikkeling zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen van die transitie.

<sup>8</sup> Het kabinet heeft mede in reactie op de motie van Weyenberg c.s. de brief *Krapte op de arbeidsmarkt* (Kamerstuk 29 544, nr. 833) verstuurd, om een overzicht te geven van de integrale aanpak van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, die samen met werkgevers, werknemers, onderwijs, gemeenten en UWV wordt gevolgd.

<sup>9</sup> In een aantal regio's lopen DWSRA projecten ter voorkoming of beperking van werkloosheid, waar werkenden en mensen die kortdurend werkloos zijn terecht kunnen. DWSRA staat voor Tijdelijke regeling co-financiering projecten dienstverlening werkzoekenden en projecten samenwerking en regie arbeidsmarkt. Zie ook bijlage 1.

<sup>10</sup> Dit vraagstuk agendeert de overheid onder meer in de zg. digitaliseringsagenda.

<sup>11</sup> In het programma *Matchen op werk* zet het Ministerie van SZW zich samen met de arbeidsmarktregio's in op het versterken van de gecoördineerde werkgeversdienstverlening, om werkgevers zoveel mogelijk te ontzorgen bij hun zoektocht naar personeel en bij vragen over de arbeidsmarkt. Zie de bijlage voor meer informatie.

<sup>12</sup> Zie SER (2017) *Advies Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*.

*Veel gaat goed... maar er is méér nodig.*

Nederland doet het in internationaal opzicht goed op het terrein van onderwijs, scholing en informeel leren.<sup>13</sup> Deelname aan formele en non-formele vormen van scholing en informeel leren en ontwikkelen ligt gemiddeld genomen hoog.<sup>14</sup> Zo heeft in de afgelopen twee jaar 54 procent van alle werkenden een of meerdere cursussen gevolgd. Ook zijn ouderen inmiddels meer aan scholing gaan doen dan voorheen.<sup>15</sup> Het meeste leren vindt plaats tijdens het werk: van alle tijd die volwassenen aan leren en ontwikkelen besteden, gaat circa 85 procent naar het leren op de werkplek.

Werkgevers en sociale partners investeren veel in scholing en ontwikkeling van werkenden via bijvoorbeeld cao's, O&O fondsen, sector- en brancheorganisaties en HRM beleid in organisaties.<sup>16</sup> Veel O&O fondsen zijn de weg van vernieuwing ingeslagen en zoeken de samenwerking op met elkaar en met andere (vaak) regionale samenwerkingsinitiatieven. Deze bereidheid is ook uitgesproken tijdens de bijeenkomst met samenwerkende O&O-fondsen op 6 april 2018.

Tussen beroepsonderwijs en werkveld groeien betere samenwerkingsrelaties en in tal van regio's en sectoren dragen publiek-private initiatieven bij aan verbetering van onder andere LLO.

### **Een doorbraak naar een leercultuur – O&O organisaties samen sterk voor LLO**

Op 11 juni 2018 heeft de Minister van SZW een brief ontvangen van 26 O&O organisaties. Daarin laten deze organisaties zien hoe zij hun onderlinge samenwerking de komende jaren gaan versterken. Zo inventariseren de O&O organisaties op dit moment *best practices* en *lessons learned* als het gaat om zelf de regie pakken over loopbaan en leven. Daarnaast zetten de O&O organisaties in op het verbeteren van regionale samenwerking en arbeidsmobiliteit. Daartoe verkennen zij op welke wijze de eigen arbeidsmarktonderzoeken gebundeld kunnen worden. Vanwege het contact dat zij hebben met werknemers en werkgevers in de sector, kunnen zij bij uitstek maatwerk bieden bij sectorale vraagstukken.

Hoewel veel al goed gaat, zijn er ook nog belemmeringen die de noodzakelijke doorbraak in de weg staan.

Te vaak krijgen informeel leren en bij-, op- of omscholing geen of te laag prioriteit, waardoor mensen werkloos raken en soms veel moeite hebben om opnieuw werk te vinden. Ouderen, laagopgeleiden, flexwerkers en werkenden in kleine bedrijven nemen relatief minder vaak deel aan scholing en informeel leren. Nu gaat nog te veel energie en budget naar reparatiemaatregelen achteraf, bijvoorbeeld in de vorm van omscholings-

<sup>13</sup> Formeel leren betreft de diplomagerichte opleidingen die door de overheid erkend worden, bijvoorbeeld opleidingen in het mbo of hoger onderwijs. Bij non-formeel leren gaat het om cursussen, trainingen en bedrijfsspecifieke opleidingen, die private opleiders kunnen aanbieden, of die als private activiteit door publiek bekostigde onderwijsinstellingen kunnen worden aangeboden. Bij informeel leren gaat het vaak om ongestructureerd leren door het opdoen van ervaring: men leert zonder dat men de intentie heeft om te leren. Er vindt geen certificering plaats. Bron: Onderwijsraad, *Leren in samenspel* (2003).

<sup>14</sup> Voor actuele cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/aansluiting-onderwijs-arbeidsmarkt/leven-lang-leren-stand-van-zaken>.

<sup>15</sup> Met het actieplan *Perspectief voor vijftigplussers* werken kabinet en sociale partners aan een aanpak om (langdurige) werkloosheid onder ouderen zoveel mogelijk te voorkomen, onder andere door te (blijven) investeren in de ontwikkeling van oudere medewerkers. Zie ook bijlage 1.

<sup>16</sup> Werkgevers investeren jaarlijks circa € 1,7 miljard in scholing van werkenden, onder andere via de O&O-fondsen en via een arbeidsvoorwaardelijke bijdrage aan de O&O fondsen.

trajecten die relatief kostbaar en langdurig zijn. Als LLO een vanzelfsprekend onderdeel is van het werk, kan tijdig worden ingespeeld op veranderingen die van invloed zijn op de benodigde kennis en vaardigheden. Verder vragen de Commissie vraagfinanciering mbo, OESO en SER in hun adviezen bijzondere aandacht voor het ontwikkelen van basisvaardigheden – lezen, schrijven, rekenen, digitale vaardigheden – van meer dan 2 miljoen laaggeletterden (zie ook paragraaf 3.4).

#### *Tijd voor een cultuuromslag: van repareren naar vooruitkijken*

Met de Commissie vraagfinanciering mbo, SER en OESO deelt het kabinet de conclusie dat een cultuuromslag nodig is om leven lang ontwikkelen bij iedereen, in elk bedrijf en in elke instelling hoog op de agenda te krijgen. De basis voor deze positieve leercultuur zal al op jonge leeftijd moeten worden gelegd en in het onderwijs verder moeten worden ontwikkeld. Opleidingsniveau en sociaaleconomische achtergrond zijn voor veel mensen bepalende factoren voor hun positie in de maatschappij. Het versterken van een positieve leercultuur is volgens het kabinet dan ook een maatschappelijke opgave van formaat.

#### *Naar meer eigen regie*

Mensen kunnen zich makkelijker blijven ontwikkelen als zij weten wat hun mogelijkheden zijn, ook in financieel opzicht, zo concluderen ook de OESO, de SER en de Commissie vraagfinanciering mbo. De beschikking over een eigen leer- en ontwikkelbudget kan mensen motiveren zich te blijven ontwikkelen. Daarnaast draagt een eigen budget bij aan de intersectorale mobiliteit, wanneer bijvoorbeeld omscholing naar een andere branche of sector wenselijk is. Tot slot is een eigen leer- en ontwikkelbudget behulpzaam bij het maken van transities op de arbeidsmarkt (werkend, werkzoekend, met of zonder uitkering, zzp).

Voor een cultuuromslag naar meer eigen regie is er meer nodig dan enkel een eigen leer- en ontwikkelbudget:

- Niet iedereen is zich voldoende bewust van de noodzaak om zich te blijven ontwikkelen en bovendien missen sommigen de basale vaardigheden om zelf initiatief te nemen en vorm te geven aan hun eigen ontwikkeling. Vooral bij mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ontbreekt nog vaak het vermogen om eigen regie te voeren over hun loopbaan. Inzet van een eigen leer- en ontwikkelbudget is dan alleen effectief als deze mensen goede begeleiding en ondersteuning krijgen.
- Om eigen regie te kunnen voeren hebben mensen inzicht nodig in de scholingsmogelijkheden en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor toekomstige loopbaankansen. Dat inzicht ontbreekt nog vaak, onder andere omdat de daarvoor benodigde informatie weinig overzichtelijk is. Het is belangrijk dat mensen meer inzicht krijgen in hun ontwikkelmogelijkheden.<sup>17</sup> Ook voor werkgevers in het mkb is het lastig om voldoende vooruit te kijken wat ontwikkelingen betekenen voor de benodigde vaardigheden op de werkvloer.
- Volwassenen kunnen een eigen budget alleen goed besteden, als er ook voldoende mogelijkheden zijn om werken en leren te combineren. Hiervoor is een flexibel aanbod van scholing essentieel.
- Naast scholing is het ook belangrijk dat mensen informeel kunnen leren tijdens het werk. Juist als mensen negatieve ervaringen op school hebben opgedaan is leren tijdens het werk een laagdrempelig

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de subsidieregeling voor ontwikkelgesprekken in het kader van het Actieplan Perspectief voor vijftigplussers (zie bijlage 1).

alternatief, zeker als de opgedane kennis en vaardigheden officieel worden erkend.

- In het mkb is LLO minder sterk ontwikkeld dan bij de grotere bedrijven, zo constateren ook de OESO, SER en Commissie vraagfinanciering mbo. Redenen daarvoor zijn: a) MKB-werkgevers zijn te druk bezig met het van-dag-tot-dag runnen van hun bedrijf, b) zij missen kennis en overzicht van de grotere trends en de betekenis voor hun bedrijf, c) zij maken geen of zeer beperkt gebruik van een personeelsadviseur en d) zij hebben onvoldoende capaciteit om zaken zelf te organiseren. Hierbij speelt ook mee dat «de kost voor de baat uitgaat».

#### *Betere ondersteuning*

Een meerderheid van de werkenden weet via hun werkgever of O&O fonds de weg te vinden in het aanbod voor scholing en ontwikkeling. Sommige mensen hebben daarbij echter meer ondersteuning nodig. Daarnaast hebben kleinere bedrijven en instellingen ook behoefte aan ondersteuning om LLO goed vorm te kunnen geven. De Commissie vraagfinanciering mbo, SER en OESO onderstrepen het belang van een goed werkende regionale ondersteunende infrastructuur voor LLO.

Er is een grote diversiteit ontstaan aan publiek-private initiatieven en samenwerkingsverbanden die zich regionaal, sectoraal of lokaal richten op de ondersteuning van (niet) werkenden en werkgevers. Dat heeft als voordeel dat goed op regionale en lokale omstandigheden kan worden ingespeeld. Het netwerk is echter niet helemaal dekkend, de initiatieven zijn niet allemaal even effectief en de samenwerking tussen deze initiatieven kan beter. Het is nu zaak om initiatieven beter te verbinden met elkaar en te leren van elkaars ervaringen. Hier ziet het kabinet ook een rol voor de SER die met betrokkenen uit de regio's aan een actie-agenda werkt met een aanpak van onderop om samen tot een doorbraak in LLO te komen.

#### *Versterken flexibiliteit van het aanbod voor volwassenen*

Een leven lang ontwikkelen gebeurt voor het grootste deel tijdens het werk door informeel leren, maar daarnaast ook door middel van private cursussen en opleidingen en door het volgen van formeel middelbaar beroepsonderwijs (mbo) of hoger onderwijs (ho). Bij dit formele mbo en ho is er ruimte voor verbeteringen om meer maatwerk te leveren voor volwassen deelnemers. Het onderwijsaanbod voor mbo en ho is aantrekkelijker voor volwassenen als het aansluit op hun werkervaring, als zij het kunnen combineren met werk en/of privétaken en als het scholings-traject efficiënt is ingericht. Dat is in het bijzonder van belang voor die sectoren die te maken hebben met tekorten, zoals de zorg en het onderwijs. Voor die sectoren is het leveren van maatwerk in de opleiding essentieel om mensen met belangstelling voor het werken in tekortsectoren daadwerkelijk naar zo'n sector te trekken.

Het verbeteren van de flexibiliteit van het aanbod voor volwassenen staat al enige tijd hoog op de prioriteitenlijst bij het Ministerie van OCW en de betrokken publieke en private instellingen. Er zijn al goede voorbeelden van mbo- en hbo-instellingen die, in nauwe samenwerking met het regionaal bedrijfsleven maatwerkopleidingen voor volwassenen realiseren. In deze opleidingstrajecten wordt bijvoorbeeld de duur van de opleiding verkort voor volwassenen die al beschikken over relevante werkervaring, gebruik makend van de leermogelijkheden die de werkplek biedt. Ook worden mogelijkheden benut om tijd- en plaats-onafhankelijk te leren, inclusief de mogelijkheden van online onderwijs (e-learning en blended learning).

### 3. Wat gaan we doen?

Om te komen tot een cultuuromslag in LLO gaat het kabinet:

- eigen regie stimuleren (3.1);
- LLO stimuleren in het mkb (3.2);
- de ondersteuning van werkenden en werkgevers bij LLO verbeteren (3.3);
- het scholingsaanbod voor volwassenen flexibiliseren (3.4);
- afspraken maken met sociale partners (3.5).

Deze aanpak sluit aan op andere initiatieven met een LLO-component. Bijlage 1<sup>18</sup> bevat een rijksbreed overzicht van die inzet; daarmee geeft het kabinet invulling aan een onderdeel van de motie van de leden Wiersma en Van der Molen.<sup>19</sup>

Voor het jaar 2019 wordt ruim € 10 miljoen<sup>20</sup> beschikbaar gesteld voor de verbetering van randvoorwaarden.<sup>21</sup> In deze paragraaf wordt aangegeven hoe deze middelen in 2019 worden ingezet. Voor de jaren na 2019 kan het bedrag voor dit meerjarig actieprogramma zo nodig worden aangepast.

#### *Vertrekpunten*

Het kabinet hanteert bij de verdere uitwerking de volgende vertrekpunten:

- a) We kunnen het niet alleen: we zetten in op een gezamenlijke brede, open en verbindende aanpak, die aansluit bij ieders verantwoordelijkheid;
- b) We sluiten aan en bouwen voort op wat werkt en wat publiek en privaat, landelijk, regionaal en sectoraal al succesvol in gang is gezet;
- c) We maken afspraken over doelen, de operationalisering daarvan, ieders inzet en het bijbehorende tijdspad;
- d) We houden ruimte om te leren, via onder meer pilots, experimenten, en lessen uit innovatieve (samenwerkings-)initiatieven.

#### *3.1 Eigen regie stimuleren*

Het kabinet gaat samen met betrokkenen ervoor zorgen dat mensen beter inzicht krijgen in hun eigen scholingsmogelijkheden. Daarnaast wil het kabinet een individueel leer- en ontwikkelbudget voor iedereen helpen realiseren. Dit is een nieuwe stap, ook vanuit internationaal perspectief. Er is in geen enkel land een dergelijk instrument op grotere schaal gedurende langere tijd ingezet.<sup>22</sup> Daarom is het van belang om zorgvuldig te werk te gaan. Het kabinet zet nu een eerste stap, samen met sociale

<sup>18</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>19</sup> Kamerstuk 30 012, nr. 78 Motie van de leden Wiersma en Van der Molen over de verdere uitwerking van een leven lang leren, waarin o.a. verzocht is inspanningen van alle ministeries zichtbaar te maken.

<sup>20</sup> Dit bedrag (€ 10,15 miljoen) is afkomstig van de middelen die zijn gereserveerd voor de regeling scholingsaftrek (€ 218 miljoen) die het kabinet voornemens is af te schaffen en te vervangen door een uitgavenregeling om publieke middelen in te zetten voor het individu. Dat zal naar verwachting in 2020 zijn.

<sup>21</sup> In 2019 richt dit meerjarig actieprogramma zich op: bundeling individuele scholingsmogelijkheden in eigen portal (€ 1,4 miljoen); stimuleren LLO in het mkb (€ 1,5 miljoen); versterken ondersteuning via pilots leerwerkloketten (€ 1,4 miljoen); flexibel onderwijsaanbod voor volwassenen (€ 5 miljoen); kennisontwikkeling, monitoring (€ 0,85 miljoen).

<sup>22</sup> Ecorys (2016) *Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds*. Deze studie laat zien dat veel regelingen te kampen hebben met veel «deadweight loss», waarbij vooral degenen bereikt worden met een hoge leerbereidheid. Benutting van individuele budgetten vraagt om een hoge mate van zelfregie en die is bij veel mensen onvoldoende aanwezig. Een aanpak die een individuele leerrekening combineert met een loopbaangesprek en -plan geeft een hogere kans van slagen.

partners, O&O fondsen en uitvoeringsorganisaties, die aansluit op de denklijn van de SER.

### *Bundeling individuele scholingsmogelijkheden in eigen portal*

Het kabinet wil een digitaal overzicht ontwikkelen van individuele scholingsmogelijkheden en (op termijn) ook de bijpassende financiële tegemoetkomingen. Deze voorziening ontwikkelt zich idealiter verder tot een individuele portal<sup>23</sup> met inzicht in scholingsmogelijkheden en rechten waar iemand – ook in financiële zin – gebruik van kan maken. Dat kan – afhankelijk van iemands opleiding en actuele arbeidsmarktpositie – bijvoorbeeld gaan om:

- Ongebruikte «trekkingsrechten» – zoals de SER dit noemt – op publiek bekostigd onderwijs. Als iemand in het initieel onderwijs nog geen bachelor en master heeft gehaald, kan dit later nog worden genoten. Dit kan nu al, maar veel mensen zijn zich daarvan niet bewust. Dat geldt ook voor publiek bekostigde mbo-opleidingen die ongeacht reeds behaalde diploma's open staan om te volgen.<sup>24</sup>
- Individueel leer- en ontwikkelbudget (publiek individueel leer- en ontwikkelbudget en zo mogelijk ook private bronnen voor financiering van scholing, zoals individuele leerrekeningen).
- Scholingsmogelijkheden voor mensen zonder werkgever c.q. in een uitkeringssituatie.<sup>25</sup>
- Tijdelijke leer- of ontwikkelbudgetten in bijzondere situaties, zoals de vouchers voor scholing naar krapteberoepen of de ontwikkelgesprekken voor 45-plussers.
- Levenlanglerenkrediet.

Dit najaar start het kabinet een verkenning naar de haalbaarheid van dit digitaal overzicht. Uw Kamer zal hierover nog geïnformeerd worden. Dit vraagt een meerjarige investering, waarvoor in 2019 reeds € 1,4 miljoen beschikbaar komt. Bij de verkenning van het overzicht van scholingsmogelijkheden wil het kabinet ook onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om de private scholingsmogelijkheden in het digitale overzicht op te nemen. Dit private aanbod is divers en omvangrijk en er zijn al voorzieningen gericht op het transparant maken van onderdelen van het aanbod.<sup>26</sup>

### *Private individuele leerrekeningen stimuleren*

Het kabinet is in gesprek met de Stichting van de Arbeid over het verder stimuleren van individuele leer- en ontwikkelrekeningen en de rol die zij daarbij vervullen. Sociale partners zijn voornemens via cao's, O&O fondsen en branche-organisaties de totstandkoming van individuele leerrekeningen actief verder te stimuleren. Er is in de praktijk een variëteit van vormen van individuele leer- en ontwikkelbudgetten ontstaan – zoals

<sup>23</sup> Zoals «mijnpensioenoverzicht» of het met de Argumentenfabriek ontwikkelde concept van «mijnleerwerkoverzicht»; zie Argumentenfabriek (2017) *Innoveren binnen lange systemen*.

<sup>24</sup> Met de opname van informatie over het recht op deelname aan bekostigde opleidingen mbo en ho in alle fasen van leven en werken in het beoogde digitale overzicht en met de in deze brief geschetste uitwerking van het individuele leer- en ontwikkelbudget, wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Straus en Bruins, waarin de regering verzocht is te onderzoeken op welke wijze het recht op bekostigd onderwijs meer in balans kan worden gebracht, ongeacht opleidingsniveau (Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 14).

<sup>25</sup> Dit komt tegemoet aan motie Kamerstuk 30 012, nr. 78 van de leden Wiersma en Van der Molen, in het bijzonder het verzoek om inspanningen van ministeries te bundelen zodat eenduidigheid van beleid ontstaat en Nederlanders weten waarop ze aanspraak kunnen maken.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld de Stichting Transparantie Onderwijs Markt (TOM) die een online portal ontwikkelt voor individuen die door willen leren. Dit is een initiatief van Stichting EDU-DEX en de NRTO.

individuele leerrekeningen, vouchers, trekkingsrechten, etc. – met als gemeenschappelijk kenmerk dat ze erop gericht zijn om het individu meer eigen regie te geven. Zowel collectief als individueel kunnen werkgevers en werknemers daarnaast afspraken maken over de aanwending van (een deel van) de transitievergoeding voor scholing.

#### *Fiscaal maatwerk*

Binnen het huidige fiscale regime is het mogelijk om gebruik te maken van een van de vrijstellingen in de loonheffingen. Hierbij is het volgende van belang. Stortingen op de private individuele leerrekeningen worden afhankelijk van de vormgeving van de specifieke leerrekening niet aangemerkt als loon van de werknemer.<sup>27</sup> Daarvan is pas sprake op het moment van aanwenden van de stortingen. Echter, op dat moment kan mogelijk een van de vrijstellingen in de loonheffingen (artikel 31a, tweede lid, onderdeel c of d van de Wet op de loonbelasting 1964) worden toegepast. Dit is het geval indien de scholingsactiviteiten zijn gericht op het onderhouden en verbeteren van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het werk dan wel op het vervullen van een beroep in de toekomst. Daarmee biedt het huidige fiscale regime ruimte voor fiscaal gunstige behandeling van scholingsactiviteiten die uit private individuele leerrekeningen worden gefinancierd. Sociale partners kunnen – indien gewenst – voor invoering van een beoogde leerrekening de fiscale gevolgen met de Belastingdienst afstemmen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij het einde van het dienstverband de leerrekening mee te nemen naar een nieuwe werkgever, waarbij het bovengenoemde kader blijft gelden: het opgebouwde budget in de private individuele leerrekening vormt ook bij de nieuwe werkgever nog geen loon en bij daadwerkelijke aanwending voor scholing kan mogelijk een van de vrijstellingen in de loonheffingen worden toegepast, onder genoemde voorwaarden. Van belang daarbij is dat de rechten en plichten van de oude werkgever ten aanzien van de leerrekening overgaan op de nieuwe werkgever. Twee situaties kunnen daarbij aan de orde zijn:

1. Indien de nieuwe werkgever onder dezelfde CAO valt, is het van belang dat deze CAO afspraken bevat die zien op de voortzetting van de leerrekening (en bijbehorende rechten en plichten) door de nieuwe werkgever.
2. Indien de nieuwe werkgever niet onder dezelfde CAO valt, zullen de oude werkgever en nieuwe werkgever onderling afspraken moeten maken over een voortzetting van de leerrekening, zodat bovenstaande mogelijkheid van vrijstelling van loonheffingen van toepassing blijft. Dat kan bijvoorbeeld via een eenvoudige standaardovereenkomst die door branche-organisaties ontwikkeld zouden kunnen worden.

Bij einde dienstverband zonder nieuwe werkgever blijft toepassing van de vrijstelling in de loonheffingen nog mogelijk indien de scholingsactiviteiten gericht zijn op het vervullen van een beroep in de toekomst.

#### *Publiek individueel leer- en ontwikkelbudget beschikbaar stellen*

Het kabinet werkt de komende periode aan een uitgavenregeling om publieke middelen in te zetten voor het individu in de vorm van een publiek individueel leer- en ontwikkelbudget. Dit is in aanvulling op de

---

<sup>27</sup> Er mag onder andere geen sprake zijn van een «recht op loon» of «loon in de vorm van een recht» (zoals bijvoorbeeld een aanspraak). Ook mag er geen sprake zijn van een «genietingsmoment op een ongebruikelijk tijdstip». Het voert echter voor deze brief te ver om de eisen die gelden voor de vormgeving, nader uit te werken.

private initiatieven en de tijdelijke initiatieven die de overheid zelf al heeft genomen.<sup>28</sup> De middelen voor deze uitgavenregeling komen uit de voorgenomen afschaf van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven (€ 218 miljoen). De nieuwe uitgavenregeling voor een publiek individueel leer- en ontwikkelbudget zal naar verwachting op zijn vroegst in 2020 in werking treden. Tot die tijd blijft de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven bestaan.

Het individueel leer- en ontwikkelbudget kan worden ingezet voor scholingsactiviteiten.<sup>29</sup> Dit kunnen volledige diplomagerichte opleidingen zijn, delen van opleidingen, trainingen of cursussen zowel van publieke als private aanbieders vanwege een gelijk speelveld en mogelijk EVC (ervaringscertificaten op basis van Erkenning van Verworven Competenties). Het individuele leerbudget kan ook worden ingezet bij bedrijfs-scholen,<sup>30</sup> mits de opleidingen voldoen aan de eisen die we stellen aan de opleidingen en cursussen die kunnen worden ingekocht met een individuele leerrekening.

Er doen zich bij de verdere uitwerking diverse vraagstukken en dilemma's voor, die hierna kort worden toegelicht.

Conform de afspraak in het Regeerakkoord<sup>31</sup> komt iedereen voor dit budget in aanmerking. Maar gezien het beperkte publieke budget, het feit dat voor velen al andere bronnen beschikbaar zijn en een individueel leer- en ontwikkelbudget pas effectief is als deze van enige omvang is, wil het kabinet de middelen gericht inzetten. Een optie die het kabinet daarbij zal verkennen is hoe met behulp van dit budget kan worden gestimuleerd dat mensen zich naar een kansberoep of – sector bij – of omscholen. Hiermee wil het kabinet zorgen voor een betere match tussen werkzoekenden en beschikbare banen, en daarmee krapte in diverse sectoren of functies voorkomen.<sup>32</sup>

Het kabinet overweegt of met dit leer- en ontwikkelbudget tevens uitvoering gegeven kan worden aan de opdracht in het regeerakkoord om het experiment vraagfinanciering uit te breiden naar het mbo. Het kabinet wacht de eerste uitwerking van dit leer- en ontwikkelbudget en de bevindingen af uit de tussentijdse evaluatie van het experiment vraagfi-

<sup>28</sup> Zoals de Tijdelijke Regeling Subsidie richting kansberoepen, waarvan nog dit jaar een evaluatie verschijnt.

<sup>29</sup> Het kabinet gaat onder meer de mogelijkheid verkennen om hiervoor de inschaling in NLQF (Netherlands Qualification Framework) te gebruiken. Mbo-opleidingen en ho-opleidingen (publiek en privaat) gericht op gereguleerde kwalificaties zijn van overheidswege generiek ingeschaald in het NLQF. Onderwijsaanbieders (publiek en privaat) hebben ook de mogelijkheid om hun non-formele onderwijs (cursussen en trainingen e.d.) in te laten schalen in het NLQF. Een onderwijsaanbieder kan de opleiding alleen laten inschalen als hij aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. De inschaling van de opleiding is gebaseerd op het niveau van de leeruitkomsten van de opleiding. De kosten van inschaling in NLQF voor aanbieders worden in de verkenning meegenomen.

<sup>30</sup> Met de aantrekkelijke economie zijn er bedrijven, voornamelijk in de techniek- en bouwsector, die investeren in het opleiden van vakmensen. Zo hebben bijvoorbeeld Spoorwegbedrijf NS en Tata Steel geïnvesteerd in een bedrijfsschool waar in samenwerking met een ROC mbo-studenten worden opgeleid tot vakman of -vrouw. In bedrijfsscholen staat het leren in de praktijk centraal; het onderwijs vindt op locatie plaats. Na het afronden van de opleiding krijgen studenten een erkend mbo-diploma.

<sup>31</sup> *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021: «Veel werkenden doen tijdens hun loopbaan weinig aan bijscholing. Dit is in het bijzonder het geval voor een aantal specifieke groepen, waaronder lager opgeleiden en ouderen. Om die reden, en om er voor te zorgen dat iedereen zich na het afstuderen kan blijven ontwikkelen, heeft het kabinet de inzet om de fiscale aftrekpost voor scholingskosten te vervangen door een individuele leerrekening voor alle Nederlanders die een startkwalificatie hebben gehaald.»*

<sup>32</sup> Dit komt tegemoet aan de motie van de leden Wiersma en Van der Molen, Kamerstuk 30 012, nr. 78, waarin onder meer is gevraagd bij de uitwerking van het beleid inzake LLO specifieke aandacht te besteden aan krapte op de arbeidsmarkt.

nanciering in het hoger onderwijs (evaluatie wordt eind 2018 verwacht), voordat een definitief besluit wordt genomen over het uitbreiden van het experiment naar het mbo.

Verder gaat aandacht uit naar uitvoerbaarheids- en doelmatigheidsvragen: hoe meer voorwaarden hoe complexer en bureaucratischer voor gebruikers en uitvoerders; hoe minder voorwaarden hoe groter het risico van oneigenlijk gebruik, misbruik en het onvoldoende neerslaan van de schaarse publieke middelen waar deze het hardste nodig zijn.

#### *Meer leren over leermotivatie door gedragsexperimenten*

Het kabinet gaat met (gedrags)experimenten en monitoring meer kennis opdoen om op basis daarvan tot beter beleid te komen. De gedragsexperimenten richten zich op manieren waarop het gebruik van individuele leeren ontwikkelbudgetten kan worden bevorderd (met name onder groepen die relatief weinig van scholing gebruik maken) en hoe uitval na scholingsaanmelding kan worden tegengegaan. Dit sluit ook aan bij een aanbeveling van de SER en bij een toezegging aan het lid Wiersma tijdens de behandeling van de SZW Begroting najaar 2017. De aard en opzet van de experimenten en monitoring wil het kabinet in overleg met sociale partners nader vormgeven.

#### *Verhogen leeftijdsgrens levenlanglerenkrediet*

De Minister van OCW is voornemens de leeftijdsgrens van het levenlanglerenkrediet stapsgewijs mee op te laten lopen met de verhoging van de AOW-leeftijd. Een wetsvoorstel is daartoe in voorbereiding en de verwachting is dat dit in het studiejaar 2020–2021 in werking kan treden. Het gelijktrekken van de leeftijdsgrens met de AOW-leeftijd is niet wenselijk. Het levenlanglerenkrediet is een lening en er moet een reële termijn zijn om die lening terug te betalen tijdens het werkzame leven.

#### *Leven lang ontwikkelen voor niet werkenden*

De overheid heeft samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties voor uitkeringsgerechtigden een ondersteunende en financiële rol, anders dan voor werkenden die primair zelf – en met ondersteuning van hun werkgever – verantwoordelijk zijn voor hun ontwikkeling. Het centrale uitgangspunt van deze brief – van repareren naar vooruitkijken – is voor niet werkenden bij uitstek van toepassing.

Bij de algemene politieke beschouwingen van 19 en 21 september 2018 is motie van het lid Segers c.s. (Kamerstuk 35 000, nr. 25) aanvaard, met daarin het verzoek eenmalig in 2018 een bedrag van 17 miljoen euro beschikbaar te stellen voor het creëren van baankansen voor kwetsbare jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Het kabinet zal deze motie uitvoeren en op korte termijn starten met de praktische uitwerking.

Het kabinet heeft de ambitie om dit najaar *pilots in het mbo* te starten voor werkzoekenden en werkenden voor wie een startkwalificatie (nog) een brug te ver is. De pilots bestaan uit een intensieve periode van werken en leren. Deze pilots zijn geïnspireerd op de aanpak van de Boris-praktijkverklaring in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Deze pilots zijn een aanvulling op de beroepsbegeleidende leerweg (bbi), die leidt tot een mbo-diploma en op de nieuwe mogelijkheid tot het behalen van een mbo-certificaat. De invulling van deze pilots is maatwerk, maar vaste onderdelen van deze vorm van praktijkleren zijn begeleiding, een leerbaan en een vorm van inkomen.

SBB levert in oktober 2018 een plan van aanpak op voor uitvoering van de pilots met samenwerkingsverbanden van gemeenten, UWV, werkgevers en mbo-instellingen.

Het kabinet is in gesprek met betrokken partijen (werkgevers, gemeenten, UWV en MBO Raad) over een initiatief om op korte termijn mensen en werk bij elkaar te brengen. Hiermee helpen zij werkgevers aan extra krachten, én werkzoekenden aan werk. Over de uitwerking van dit initiatief wordt de Kamer dit najaar geïnformeerd.

Naar aanleiding van signalen van leden van uw Kamer in een drietal moties<sup>33</sup> die wijzen op mogelijke knelpunten bij LLO in relatie tot sociale zekerheid wil het kabinet verkennen waar LLO van grotere waarde kan worden gemaakt in de sociale zekerheid.<sup>34</sup> Daarom vraagt het kabinet de SER (in zijn rol van aanjager van een beweging van onderop) knelpunten en mogelijkheden voor verbeteringen in kaart te brengen en te delen met het kabinet. Het gaat dan bijvoorbeeld om knelpunten bij zij-instroom en bij combinaties van werken en leren voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij ook verdringing wordt betrokken. De Kamer zal over deze bevindingen worden geïnformeerd. Hiermee geeft het kabinet tevens invulling aan genoemde moties.

### *Campagne voor een positieve leercultuur*

Het kabinet deelt de visie van de SER dat de ontwikkeling van een positieve leercultuur nodig is om ervoor te zorgen dat leren en ontwikkelen vanzelfsprekend worden. Het kabinet start daarom een campagne die de ontwikkeling van deze cultuur gaat stimuleren, naast aandacht voor inspirerende voorbeelden van leren en ontwikkelen in lopende campagnes zoals *Hoe werkt Nederland?*. Bij de uitwerking van de campagne betreft het kabinet de genoemde organisaties.

### *3.2 Stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen in het midden- en kleinbedrijf*

O&O fondsen, sectororganisaties en werkgevers- en werknemersorganisaties hebben diverse initiatieven genomen om te komen tot een sterkere leercultuur in het mkb (zie kader voor twee voorbeelden).

#### **Leerambassadeurs**

De vakbeweging heeft initiatieven met Leerambassadeurs opgezet, naar aanleiding van het project *Learning reps* van de Engelse vakbond, dat sinds midden jaren negentig met succes is uitgevoerd bij duizenden bedrijven. Laaggeschoolde medewerkers krijgen een training om leerambassadeur te worden binnen hun organisatie. Zij proberen andere laagopgeleide collega's ertoe te verleiden (opnieuw) te werken aan hun ontwikkeling. Deze benadering kan laagopgeleide werkenden weer motiveren om te leren.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Motie van de leden Wiersma en Van der Molen (Kamerstuk 30 012, nr. 78) (verzoek hoe LLO van grotere waarde in sociale zekerheid kan worden gemaakt), motie van lid Wiersma (Kamerstuk 30 012, nr. 80) (verzoek scholing en mogelijkheden werkend leren structureler te verankeren binnen overheidsdienstverlening rond sociale zekerheid) en motie van de leden Krol en Wiersma (Kamerstuk 30 012, nr. 82) (oproep aan regering om ondersteuning mensen zonder werkgever uit te werken en daarbij mee te nemen hoe scholing in de WW kan worden gestimuleerd en hoe onder meer het vavo daarbij kan ondersteunen).

<sup>34</sup> Mede tegen deze achtergrond ontvangt het UWV vanaf juli 2018 een tijdelijk budget (2018–2020) van € 30 miljoen voor het inkopen van scholingstrajecten voor werklozen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (zie ook bijlage 1).

<sup>35</sup> PSW (2009) Eindrapportage Wijsmakers.

### **Bedrijfsadviseurs**

In het SZW Programma *Duurzame Inzetbaarheid* is veel ervaring opgedaan met bedrijfsadviseurs die het mkb ondersteunen in het realiseren van een sterkere leercultuur. Via een vierjarige subsidie van € 5 miljoen aan MKB-Nederland wil het kabinet het mkb stimuleren om blijvend met duurzame inzetbaarheid aan de slag te gaan. In dat kader worden duizend mkb-bedrijven ondersteund door een bedrijfsadviseur en er wordt een ondersteunende infrastructuur op sector- of brancheniveau ingericht in de vorm van een portfolio aan instrumenten en diensten. Ondernemers delen actief beschikbare kennis en praktijkervaringen. Dit zorgt voor een groot bereik. Ook het project Excelleren.nu – dat enige jaren geleden door MKB-Nederland is uitgevoerd samen met 14 brancheorganisaties – laat zien dat een combinatie van virtueel en persoonlijk contact met de bedrijven leven lang ontwikkelen op een hoger plan brengt.<sup>36</sup>

Het kabinet kijkt samen met betrokkenen op welke wijze zij het mkb kunnen helpen bij het verder realiseren van een positieve leercultuur. Hierbij ligt de focus op formeel en informeel leren en duurzame inzetbaarheid. Bij informeel leren is het van belang om de opgedane competenties transparant te maken, bijvoorbeeld via Erkenning van Verworven Competenties, zowel op de arbeidsmarkt als in het onderwijs. OCW, EZK en SZW laten een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om (het gebruik van) EVC-instrumenten te verbeteren. De resultaten hiervan komen in het najaar van 2018 beschikbaar.

Het kabinet stelt in 2019 € 1,5 miljoen beschikbaar voor een tijdelijke stimuleringsregeling, waarvoor partijen een aanvraag kunnen indienen. Het kabinet wil zo voortbouwen op reeds opgedane kennis en nader onderzoeken – bijvoorbeeld via (gedrags-)experimenten – wat wel en niet werkt om leven lang ontwikkelen in het mkb op een hoger plan te brengen. Te denken valt aan instrumenten ter ondersteuning van bedrijven en werkenden om beter zicht te krijgen op ontwikkelmogelijkheden.<sup>37</sup> Het zichtbaar maken en leren van goede initiatieven is ook onderdeel van de actie-agenda waarmee de SER de beweging van onderop aanjaagt. Bij de verdere uitwerking van de regeling zal daarom afstemming plaatsvinden met betrokkenen.

Het Ministerie van EZK is nauw betrokken bij de vormgeving van de tijdelijke stimuleringsregeling. Onder de vlag van het Techniepact en het MKB-Actieplan is EZK gestart met MKB Idee, een aanpak die erop is gericht om (technische) mkb-ondernemers meer handelingsmogelijkheden te bieden om te investeren in scholing en ontwikkeling van huidige en toekomstige werkenden. Het veld krijgt hiermee de mogelijkheid om met oplossingen te komen voor bestaande knelpunten. De verdere uitwerking hiervan is te vinden in de gezamenlijke Techniepactbrief van 18 juni jl. en het MKB-Actieplan van 29 juni jl.

### *3.3 Verbeteren van de ondersteuning*

Het kabinet wil dat (niet) werkenden en werkgevers betere ondersteuning krijgen bij hun leer- en ontwikkelvragen. Daarvoor is het belangrijk dat zij makkelijker terecht kunnen bij publiek-private, regionale samenwerkings-

<sup>36</sup> Bron: [www.excelleren.nu](http://www.excelleren.nu).

<sup>37</sup> Dit komt tegemoet aan motie van de leden Wiersma en Diertens (Kamerstuk 30 012, nr. 79) om een werk-APK mee te nemen in de uitwerking van het LLO beleid. Die motie verzoekt tevens te bezien hoe een dergelijk instrument binnen de dienstverlening van UWV, gemeenten en onderwijs kan bijdragen aan de begeleiding van mensen naar werk. Binnen de dienstverlening bestaat reeds aandacht voor het inzicht in de arbeidsmarktwaarde.

verbanden. Dit zijn verbanden tussen bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, sectoren, uitvoeringsorganisaties, O&O fondsen, gemeenten, provincies, en onderwijsinstellingen.

Het kabinet start daarom een aantal pilots met een «*leerwerkloket plus*» in enkele arbeidsmarktregio's.

### **33 Leerwerkloketten**

Leerwerkloketten zijn regionale samenwerkingsverbanden van onderwijs, ondernemers en overheid (gemeenten en UWV), waarin o.a. SBB, sectoren en brancheverenigingen, RMC, MKB, ROC's, hogescholen, private opleiders en vakbonden samenwerken. Scholieren, studenten, werkenden, werkzoekenden en werkgevers kunnen terecht voor onafhankelijk advies over opleidingen, EVC en werkend leren. Er is expertise over scholing, competentietesten, laaggeletterdheid, educatietrajecten, bbl-trajecten, subsidiemogelijkheden, het opzetten van arrangementen van werving, werk en scholing. SZW kent een structurele rijksbijdrage toe van € 4.5 miljoen per jaar, € 1 miljoen voor het landelijke programmateam en € 3.5 miljoen voor de arbeidsmarktregio's. UWV faciliteert de regionale samenwerkingsverbanden leren en werken / leerwerkloketten vanuit zijn landelijke rol in opdracht van SZW. UWV voorziet in een basisfinanciering; de samenwerkingsverbanden organiseren hierop aanvullend met behulp van co-financiering de samenwerking naar regionale behoefte. Vanwege de toenemende vraag naar scholing en informatie en advies hierover loopt de huidige capaciteit tegen zijn grenzen aan.

Het kabinet stelt een budget van € 1,4 miljoen beschikbaar voor regionale en landelijke faciliteiten en ontwikkelkosten. Aandachtspunt daarbij is samenwerking, kennisdeling en afstemming met andere regionale en sectorale initiatieven om samen tot een beter landelijk dekkend en lerend netwerk te komen.<sup>38</sup> Ervaringen vanuit de DWRSA-regeling zullen worden benut bij de vormgeving. De SER stimuleert in het kader van zijn rol als aanjager van een beweging van onderop de samenwerking en kennisdeling van deze initiatieven via een actie-agenda.

Daarnaast worden in verschillende regio's initiatieven ontwikkeld om tot scholingsfondsen te komen.

Het Ministerie van LNV heeft vanuit de Regio-Envelop budget voor regionale initiatieven. Met Regionale Deals en de inzet van de Regio-Envelop wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland. Onderwijs en arbeidsmarkt kunnen een rol spelen binnen dit kader.

#### *3.4 Een flexibel onderwijsaanbod voor volwassenen*

Het kabinet is verheugd met het bestuursakkoord OCW-MBO Raad (februari 2018) en de daarin gemaakte afspraken over LLO. Hieruit spreekt veel draagvlak in het mbo-veld om het scholingsaanbod beter te laten aansluiten op de behoeften van volwassenen. En in het sectorakkoord hbo is aandacht voor de kansen en uitdagingen op het gebied van LLO. Ook private onderwijsinstellingen hebben veel kennis en ervaring in het ontwikkelen van een flexibel scholingsaanbod dat aansluit op de behoefte van volwassenen en hun werkgevers en vervullen eveneens een belangrijke rol bij leven lang ontwikkelen.

<sup>38</sup> Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Heerma en Van Weyenberg (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 48) waarin de regering gevraagd wordt regionale initiatieven die bijdragen aan de realisatie van een leven lang leren actief te ondersteunen.

Het kabinet gaat de flexibilisering van het mbo voor volwassenen verder stimuleren. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de breed gedeelde behoefte aan een flexibel onderwijsaanbod voor volwassenen.

- Vanaf 2019 stelt het kabinet jaarlijks € 5 miljoen beschikbaar voor de ontwikkeling van eigentijdse innovatieve opleidingsprogramma's voor volwassenen. Voor deze middelen komen zowel bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen in aanmerking. Samenwerking en kennisdeling tussen publieke en private mbo-instellingen kan in onze ogen waardevol zijn. Beiden hebben hun eigen specifieke kenmerken en kwaliteiten, die benut kunnen worden voor de verdere flexibilisering van het aanbod. Een verdere uitwerking van de voorwaarden zal nog plaatsvinden.
- Het kabinet stimuleert mbo-instellingen om een scholingsaanbod te realiseren voor volwassenen dat aansluit bij de behoeften van werkenden en werkzoekenden, werkgevers en andere partners in hun werkgebied. In deze zogenaamde derde leerweg worden arbeidsmarkt-relevante delen van mbo-opleidingen aangeboden, die kunnen worden afgesloten met een door OCW erkend mbo-certificaat (zie kader hieronder).<sup>39</sup> Behaalde mbo-certificaten worden opgenomen in het diplomaregister. Op dit moment heeft OCW, op voordracht van SBB, aan zo'n 100 keuzedelen een mbo-certificaat verbonden. Dit aantal wordt de komende jaren uitgebreid.
- Het kabinet maakt bestaande wetgeving inzichtelijk om zo meer mogelijkheden voor maatwerktrajecten voor volwassenen te realiseren. Zo komt dit najaar voor mbo-instellingen een handreiking beschikbaar over de ruimte in wet- en regelgeving voor het verkorten van opleidingen voor zij-instromers. In deze handreiking wordt onder meer beschreven dat instellingen met eigen meetinstrumenten de al verworven werkervaring van volwassenen kunnen vertalen naar een verkort opleidingstraject richting een diploma. Volwassenen hoeven niet eerst een EVC-procedure te doorlopen om voor verkorting in aanmerking te komen. Zowel het Kennispunt Onderwijs en Examinering als de inspectie organiseren dit najaar bijeenkomsten om met docenten en opleidingsmanagers in gesprek te gaan over de mogelijkheden voor verkorting van opleidingen binnen de bestaande wetgeving. Op basis van deze gesprekken verkent het kabinet of de regels voor het verkorten van opleidingen nog voldoen. Verder wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor vrijstellingen voor generieke eisen voor volwassenen, die al aan deze vereisten voldoen (conform de afspraak in het Bestuursakkoord met de MBO Raad). Over de uitkomsten van beide verkenningen wordt de Tweede Kamer in het voorjaar van 2019 geïnformeerd.
- Het kabinet heeft SBB verzocht om het «bbl-offensief» gericht op het vergroten van het aantal bbl-plekken voort te zetten. De beroepsbegeleidende leerweg (bbl), waarin leren en werken wordt gecombineerd, biedt goede mogelijkheden voor bij-, op- en omscholing van volwassenen, met en zonder baan. De bbl is voor de arbeidsmarkt in brede zin relevant. Speciale aandacht gaat uit naar bbl op niveau 2, sectoren waarin de bbl van oudsher minder sterk is geworteld en sectoren die te maken hebben met arbeidsmarktknelpunten, zoals in de zorg.<sup>40</sup> Samen met gemeenten en UWV zet SBB met het bbl-offensief extra in op het werven en matchen van werkzoekenden op bbl-leerbanen.

<sup>39</sup> Onderwijsinstellingen ontvangen voor een opleidingstraject gericht op het behalen van een mbo-certificaat geen bekostiging; alleen diplomagerichte opleidingen komen in aanmerking voor bekostiging uit de lumpsum.

<sup>40</sup> Kamerstukken 31 524 en 33 650, nr. 352.

- De flexibilisering van het mbo wordt ook gestimuleerd door het bieden van ondersteuning aan scholen. Onderwijsinstellingen kunnen bij het Kennispunt Leven lang ontwikkelen terecht voor informatie, handreikingen, kennisdeling en goede voorbeelden van maatwerktrajecten voor volwassenen. In het voorjaar 2018 heeft het Kennispunt hiertoe een website voor leven lang ontwikkelen gelanceerd.<sup>41</sup> Daarnaast zet OCW, ondersteund vanuit het EU initiatief Upskilling Pathways,<sup>42</sup> expliciet in op de ondersteuning van mbo-instellingen bij het doorontwikkelen van hun aanbod voor leven lang ontwikkelen.

Met de bovenstaande acties geeft het kabinet ook invulling aan diverse moties.

- De gewijzigde motie van het lid Van der Molen c.s., waar het betreft de verkenning of de huidige wet- en regelgeving voldoet voor het verkorten van opleidingen voor zij-instromers.<sup>43</sup>
- De toezegging aan het lid Wiersma om trajecten voor het omzetten van vakervaring in een diploma beter bekend te maken.<sup>44</sup>
- De motie van het lid Wiersma, waar het betreft de verzoeken met betrekking tot het bbl-offensief en zij-instromers.<sup>45</sup>
- De motie van de leden El Yassini en Van Meenen,<sup>46</sup> waarin de regering gevraagd wordt te verkennen hoe de samenwerking tussen publieke en private instellingen kan worden vergemakkelijkt. De genoemde subsidie wordt benut om kennisdeling en samenwerking tussen publiek en private instellingen te bevorderen.
- Voorts raakt het programma aan de motie van het lid Wiersma om het aanbod van leerwerkbanen beter toe te spitsen op zij-instromers.<sup>47</sup>

#### **Start pilots mbo-certificaten voor beroepsgerichte onderdelen**

Vanaf juni 2018 doen 15 samenwerkingsverbanden van mbo-instellingen, bedrijven en brancheorganisaties in pilots eerste ervaringen op met uitvoering van scholingstrajecten op basis van mbo-certificaten. De pilots worden uitgevoerd in de tekortsectoren zorg, horeca, bouw en techniek en betreffen mbo-opleidingen van niveau 2, 3 en 4. Onder regie van SBB onderzoeken de samenwerkingsverbanden welke beroepsgerichte onderdelen van welke mbo-opleidingen een oplossing kunnen zijn voor door het werkveld ervaren scholingsvraagstukken voor werkenden en werkzoekenden.

Zo onderzoeken samenwerkingsverbanden in de pilots voor niveau 2 hoe scholing met een mbo-certificaat kan zorgen voor het snel en kwalitatief inzetbaar maken van zij-instromers/werkzoekenden van buiten de sector, als eerste stap in de loopbaanontwikkeling. De samenwerkingsverbanden in de zorg gaan ook na of medewerkers met een behaald mbo-certificaat een deel van de taken van medewerkers van een hoger niveau kunnen overnemen, om zo de werkdruk te verminderen. Verder onderzoeken een aantal samenwer-

<sup>41</sup> <https://levenlangontwikkelen.nl/>

<sup>42</sup> De Europese Commissie ondersteunt lidstaten bij het uitvoeren en intensiveren van hun beleid gericht op de doelstelling van het initiatief Upskilling Pathways (19 december 2016 aangenomen door de Raad). Dit initiatief is één van de belangrijkste maatregelen van de New Skills Agenda for Europe (2016) en richt zich op mensen met de grootste vaardigheidsbehoeften. Het omvat een 18-tal aanbevelingen gelinkt aan het beoordelen van vaardigheden, het aanbieden van een flexibel en hoogwaardig leeraanbod op maat en het valideren en erkennen van verworven vaardigheden.

<sup>43</sup> Kamerstuk 30 012, nr. 89.

<sup>44</sup> Kamerstuk 28 760, nr. 81, verslag algemeen overleg over Meerjarenplan Alfabetisering,

<sup>45</sup> Kamerstuk 012, nr. 80 waarin het lid Wiersma het kabinet verzoekt te bezien met sociale partners en beroepsopleiding hoe aanbod leerwerkbanen te vergroten en beter toe te spitsen op zij-instromers.

<sup>46</sup> Kamerstuk 34 691, nr. 12 van de leden El Yassini en Van Meenen.

<sup>47</sup> Kamerstuk 30 012, nr. 80.

kingsverbanden in de techniek welke bijdrage mbo-certificaten kunnen leveren aan benodigde bijscholing van zittende medewerkers vanwege de energietransitie en de duurzaamheidsagenda. Zie link: <https://www.s-bb.nl/pilots-mbo-certificaten>.

#### *Extra aandacht voor stimuleren alumnibeleid*

Alumni zijn een belangrijke en relatief makkelijk toegankelijke bron van informatie voor de instellingen over de wensen van werkenden. Alumni kunnen ook een constructieve rol vervullen in het versterken van het netwerk van onderwijsinstellingen in de regio. Het lid Kuik (CDA) heeft hier in het algemeen overleg over het MBO van 13 december 2017 ook aandacht voor gevraagd.<sup>48</sup> Mbo-instellingen worden gestimuleerd, meer dan ze nu al doen, om op zoek te gaan naar samenwerking met andere onderwijsinstellingen en bedrijven. Mbo-instellingen overwegen om de bestaande benchmark in het mbo uit te breiden met een alumni-module. De Minister van OCW is daarover met de MBO Raad in gesprek.<sup>49</sup>

#### *Extra aandacht voor laaggeletterden*

Alle drie eerder genoemde adviezen vragen aandacht voor mensen met weinig basisvaardigheden. Het beheersen van basisvaardigheden is een noodzakelijke voorwaarde om duurzaam te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Nog teveel mensen in Nederland worden in hun dagelijks leven belemmerd door onvoldoende taal,- reken- en/of digitale vaardigheden.

Het kabinet zet vol in op het verhogen van basisvaardigheden via het interdepartementale actieprogramma *Tel mee met Taal*,<sup>50</sup> dat in 2019 wordt voortgezet.<sup>51</sup>

#### **Tel mee met Taal**

Het programma richt zich op ondersteuning van gemeenten, leesbevordering en het bereiken van specifieke groepen. Zo is bijvoorbeeld drie jaar geleden de pilot *Educatie voor Vrouwen met Ambitie (EVA)* gestart. Deze pilot richt zich op vrouwen die hun basisvaardigheden willen verbeteren om economisch zelfstandig te worden. Het gaat om gemotiveerde vrouwen met ambitie die een opleiding willen volgen, aan het werk willen of een eigen onderneming willen starten. Sinds de start van het programma in 2014 hebben in totaal ruim 4.000 vrouwen deelgenomen aan een EVA-traject. Ook wordt in het actieprogramma aandacht besteedt aan het leren van digitale vaardigheden onder andere door middel van het project *DIGI-TAAL*. Daarnaast kunnen gemeenten sinds 2018 ook cursussen digitale vaardigheden bekostigen uit het budget voor de volwasseneneducatie.

In het Interbestuurlijk programma van 14 februari 2018 hebben gemeenten en het Rijk de ambitie uitgesproken om de komende jaren samen op te blijven trekken in de aanpak van laaggeletterdheid.<sup>52</sup> Hierdoor kan de aanpak van laaggeletterdheid in gemeenten verder worden verduurzaamd en kunnen nog meer laaggeletterden worden

<sup>48</sup> Kamerstuk 31 524, nr. 342, verslag algemeen overleg.

<sup>49</sup> De MBO Raad heeft op 21 september '18 een brief gestuurd aan de Minister van OCW, waarin wordt aangegeven dat het pilotonderzoek naar alumni verder wordt uitgerold onder regie van de MBO Raad.

<sup>50</sup> Kamerstuk 28 760, nr. 39.

<sup>51</sup> Kamerstuk 28 760, nr. 70.

<sup>52</sup> Kamerstuk 29 362, nr. 266.

bereikt met cursussen. Tevens wordt deze periode benut om samen met gemeenten en andere betrokken partijen te bezien hoe de aanpak van laaggeletterdheid in de periode na 2019 een verdere impuls kan krijgen. Werkgevers, werknemers en de SER worden hierbij betrokken. Hierbij zullen onder meer mogelijkheden worden verkend om de samenhang tussen de inzet op het gebied van basisvaardigheden en het beleid rond een leven lang ontwikkelen in algemene zin, verder te versterken. Daarin wordt ook de motie van het lid Van den Hul meegenomen, waarin de regering is verzocht bij de uitwerking van flexibilisering in het mbo voor volwassenen en de toekomst van de aanpak van laaggeletterdheid nadrukkelijk mee te wegen hoe, in aansluiting op alfabetiseringscursussen, de deelname van laaggeletterden aan beroepsgerichte scholing kan worden bevorderd.<sup>53</sup> (Beroepsgerichte) scholing blijkt overigens veelal een te grote (emotionele) stap voor laaggeletterden, onder meer door eerdere negatieve leerervaringen. Door de laagdrempelige trajecten van Tel mee met Taal, bijvoorbeeld het taalmaatje, komt de doelgroep op een ongedwongen manier weer in aanraking met leren en ontwikkelen.

### *Hoger Onderwijs*

In het op 9 april jl. gesloten sectorakkoord hbo 2018 zijn voor de periode 2019 tot 2022 onder meer afspraken over LLO vastgelegd. Juist in het domein van LLO liggen belangrijke opgaven voor het hbo. Afgesproken is daarom dat hogescholen zich inspannen om bij te dragen aan de benodigde doorbraak en de omslag naar een lerende cultuur. Daartoe zetten hogescholen zich in voor verdere groei van de deelname aan deeltijdse en duale opleidingen en verkennen zij, mede in het licht van de Versnellingsagenda Onderwijsinnovatie de mogelijkheden van meer flexibel onderwijs. Het gaat daarbij onder meer om vraaggerichtheid en meer variëteit in het aanbod, een op de doelgroep toegesneden pedagogisch-didactische aanpak en erkenning van relevante werker-  
varing.

De Minister van OCW zal waar nodig bestaande regelgeving tegen het licht houden en vernieuwen om de gewenste ontwikkeling te ondersteunen. De hogescholen voeren met de Minister van OCW een brede discussie over toekomstgericht LLO, die mede zal leiden tot input voor een volgende strategische agenda. Bij het werken aan de doorbraak in LLO worden de lessen meegenomen uit de lopende experimenten met flexibilisering en vraagfinanciering in het hbo, zoals beschreven in de brief van 12 maart jl. (Kamerstuk 30 012, nr.77).

Tot slot is in het sectorakkoord hbo 2018 afgesproken dat de hogescholen en andere stakeholders de komende periode samen met de Minister van OCW de inzet van de vouchers studievoorschot uitwerken. De publieke en private hogescholen zorgen voor een aantrekkelijk aanbod voor afgestudeerden met vouchers. De eerste cohorten afgestudeerden met studievoorschot kunnen deze vouchers vijf tot tien jaar na afstuderen inzetten. Uiteraard worden de VSNU, de universiteiten en NRTO ook bij de nadere uitwerking van de inzet van de vouchers betrokken.

### *3.5 Afspraken met sociale partners*

De Stichting van de Arbeid steunt de open, lerende en verbindende aanpak van het kabinet om een doorbraak te realiseren in de Nederlandse leercultuur en werkt graag mee aan het verder vormgeven daarvan.

---

<sup>53</sup> Kamerstuk 30 012, nr. 84.

De Stichting van de Arbeid wil een positieve leercultuur stimuleren. Daarin is het voor werkgevers en werkenden vanzelfsprekend om na te denken over de eigen loopbaan en de stappen die nodig of gewenst zijn. Werkenden worden daartoe gemotiveerd. Een van de instrumenten die sociale partners hiervoor willen inzetten, is het bevorderen van directe toegang van werkenden tot scholingsmiddelen voor algemene scholing en ontwikkeling. Individuele ontwikkelrekeningen in welke vorm dan ook (individuele leerrekeningen, vouchers, trekkingsrechten) bevorderen dat werkenden de regie over hun loopbaan in eigen hand kunnen nemen. Belangrijke voorwaarde om dit succesvol te laten zijn, is ondersteuning in de vorm van voorlichting, loopbaanadvies en coaching. Sociale partners willen afspraken maken over hun inzet in onder meer arbeidsvoorwaarden en O&O-fondsen die de gewenste beweging kunnen ondersteunen. Sociale partners in de Stichting van de Arbeid willen de komende tijd tevens aanvullende afspraken maken met het kabinet over de benodigde randvoorwaarden voor activiteiten ter versterking van de leercultuur en het stimuleren van individuele leerrekeningen, alsmede de verdeling van de daarmee gemoeide middelen. Een belangrijke randvoorwaarde voor sociale partners is een passend fiscaal kader voor de private leer- en ontwikkelmiddelen.

Toegankelijkheid van het mbo en hbo, onder meer door praktijkgericht opleiden, inzet van EVC en het verkorten van opleidingen voor mensen met werkervaring, is van belang voor de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en voor sociale partners een belangrijke voorwaarde om scholing en ontwikkeling van volwassenen te kunnen stimuleren.

Sociale partners willen daarnaast in de SER met een breed netwerk van stakeholders aan de hand van een actie-agenda werken aan de beweging van onderop waarin een leven lang ontwikkelen een vanzelfsprekendheid wordt voor werkgevers, werkenden en werkzoekenden. Regionale, (inter)sectorale en kleinschalige initiatieven op het terrein van een leven lang ontwikkelen zullen worden verbreed of opgeschaald. Ervaringen met private individuele leerrekeningen zullen worden geïnventariseerd. Verder zal de SER een rol spelen in de lerende aanpak bij het verder ontwikkelen en delen van kennis over wat werkt om werkenden, werkzoekenden en werkgevers te stimuleren om te investeren in het permanent op peil houden van kennis en vaardigheden. De SER heeft hiermee een rol als aanjager voor het stimuleren van een positieve leercultuur.

Sociale partners in de Stichting van de Arbeid zullen mede op basis van de bevindingen van de SER in het kader van de actie-agenda bezien hoe een (regionale) ondersteuningsstructuur kan worden bevorderd en hoe bestaande regionale en sectorale initiatieven om een leercultuur te bevorderen, kunnen worden versterkt. Zij zullen mede op basis van deze bevindingen eventueel noodzakelijke aanpassingen van de regelgeving verder agenderen om deze beweging te stimuleren.

### **Tot slot**

Leven Lang Ontwikkelen zorgt ervoor dat werknemers fit de eindstreep halen, dat ze de kennis en skills hebben voor nieuw of veranderend werk, en dat daardoor ook de arbeidsmarkt soepel beweegt. Dat is driedubbele winst.

Het kabinet dankt alle betrokkenen voor hun steun aan de voorstellen en de bereidheid om samen te werken aan de benodigde doorbraak in een leven lang ontwikkelen.

De komende periode staat in het teken van de uitwerking van de brede aanpak.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

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