Doorleren werkt

Samen investeren in nieuwe zekerheid

Doorleren werkt

Samen investeren in nieuwe zekerheid

Commissie vraagfinanciering mbo
4 april 2017

Colofon

Copyright © 2017

Commissie vraagfinanciering mbo

Illustraties: Linda Zoon
Eindredactie: Yolanthe van der Ree
Vormgeving en druk: Corps

Oplage: 300 exemplaren

Extra exemplaren te downloaden via:
www.doorlerenwerkt.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 6

1 De commissie – Taakopdracht, werkwijze en visie 11
1.1 Taakopdracht en werkwijze van de commissie 12
1.2 Visie 13

2 Werken en leren in de wereld van morgen 17
2.1 Het belang van een leven lang leren 18
2.2 Belemmeringen voor een leven lang leren 19
2.3 Conclusie 21

3 Vraagfinanciering 23
3.1 Varianten van vraagfinanciering 24
3.2 Wegingscriteria om tot een voorkeursvariant te komen 25
3.3 Conclusie 27

4 Aanbevelingen 29
4.1 Aanbeveling 1: De individuele leerrekening 30
4.2 Aanbeveling 2: De deltacommissaris 33
4.3 Aanbeveling 3: Het nationaal scholingspact 34
4.4 Aanbeveling 4: Regionale ondersteuning met landelijke regie 36
4.5 Aanbeveling 5: Benut alle vormen van leren 39

Bijlage 1 Investeringsagenda lange termijn 44
Bijlage 2 Concrete uitwerking individuele leerrekening 52
Bijlage 3 Lijst van gesprekspartners 54
Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen 56
Bijlage 5 Leden van de Commissie vraagfinanciering mbo 60

Voorwoord

We leven in een tijd waarin leren en jezelf blijven ontwikkelen steeds belangrijker worden. De wereld verandert snel, de arbeidsmarkt wordt flexibeler en dynamischer. Toch nemen volwassenen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 nu minder deel aan scholing dan 10 jaar geleden. Wat is hiervan de reden, wat is er nodig om hun deelname aan scholing te vergroten en kan vraagfinanciering daaraan bijdragen? Dat zijn de centrale vragen waarover de Commissie vraagfinanciering mbo zich gebogen heeft. Om antwoorden te vinden, is het perspectief van deze groep volwassenen centraal gesteld. Waar lopen zij in de praktijk tegenaan, wat vinden zij belangrijk en waar hebben zij behoefte aan?

Er zijn de afgelopen decennia boekenkasten vol geschreven over een leven lang leren en er zijn talloze beleidsinitiatieven genomen. In die wereld van analyses en beleid, komen regelmatig termen terug als 'gebrek aan motivatie' en 'gebrek aan urgentiegevoel'. Daarnaast komen belemmeringen naar voren die te maken hebben met geld, tijd en een inflexibel scholingsaanbod.

In straatinterviews is mensen gevraagd om voorbij die belemmeringen te kijken en na te denken over wat ze zouden willen doen als alle opleidingen gratis zouden zijn. Vrijwel iedereen blijkt dan een opleiding te willen volgen en heeft daar concrete ideeën over. Maar de huur en de boodschappen die betaald moeten worden en de drukte van alledag, houden hen af van realisatie van de plannen. Een representatieve enquête die de commissie heeft laten uitvoeren, bevestigt deze bevindingen.

De beperkte deelname aan scholing van volwassenen met een opleidingsniveau tot en met mbo 4 is dus niet het gevolg van het ontbreken van motivatie, maar van mogelijkheden. Experimenten laten zien dat mensen zich wel degelijk scholen en ontwikkelen als ze daarvoor de middelen en de gelegenheid krijgen. Het benutten van deze scholingspotentie is van groot individueel, maatschappelijk en economisch belang. Permanent leren is de beste garantie voor behoud of verbetering van baan en inkomenszekerheid in de 21e eeuw. En daarmee voor economische groei.

De commissie pleit voor meer urgentie en ambitie in het beleid. Uit de gesprekken met de verschillende stakeholders heeft zij opgemaakt dat de tijd hier rijp voor is. Permanente scholing zou minstens zo vanzelfsprekend moeten zijn voor mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 als voor hogeropgeleiden. Vraagfinanciering in de vorm van een eigen leerrekening kan zeker helpen dit te realiseren, mits het wordt ingebed in een samenhangend pakket van maatregelen op landelijk en regionaal niveau. Naast een stevige investeringsimpuls is een krachtige inzet op het ontschotten en bundelen van middelen van overheid en sociale partners nodig. Het stimuleren van permanent leren vraagt om een goede samenwerking met en in de regio waar de praktische ondersteuning van mensen plaatsvindt. En het doet een beroep op onderwijsinstellingen om maatwerk te leveren en zo het scholingsaanbod af te stemmen op de behoeften en mogelijkheden van volwassenen.

De commissie wil de vele gesprekspartners die hun ervaringen, passie en wijsheid met ons hebben gedeeld, van harte danken. Een speciaal woord van dank is voor Anouk Mulder en Frank Kalshoven van de Argumentenfabriek die ons geholpen hebben bij de rondetafelgesprekken en het ontrafelen van de problematiek. Dank ook aan Boukje Cuelenaere van CentERdata die in zeer korte tijd een representatieve enquête onder de doelgroep heeft gedaan.
De commissie is Ted Reininga en André de Moor van het ministerie van OCW zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan de financiële investeringsagenda. De commissie is fantastisch ondersteund door Antoinette van Wanroij en Amnon Owed van het ministerie van OCW. Tot slot danken we de minister van OCW voor het in ons gestelde vertrouwen. Wij hebben met bijzonder veel plezier aan dit advies gewerkt en wensen allen die met de bevindingen aan de slag gaan veel wijsheid en succes toe.

Jolande Sap,
voorzitter Commissie vraagfinanciering mbo

Samenvatting

Iedereen in Nederland in staat stellen zich blijvend te ontwikkelen en te ontplooien om zo een duurzame positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verwerven en te behouden. Zo luidt de hoofddoelstelling van de Commissie vraagfinanciering mbo.

De baan voor het leven bestaat niet meer. De dynamische arbeidsmarkt vraagt om flexibele, weerbare en wendbare mensen. Permanente scholing en ontwikkeling zijn belangrijker dan ooit. Zorgelijk is het daarom dat mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 nu minder deelnemen aan scholings- en ontwikkelingstrajecten dan 10 jaar geleden. Een leven lang leren is niet alleen in het belang van het individu, maar vooral ook in dat van de samenleving als geheel en van de Nederlandse economie.

De Commissie vraagfinanciering mbo kreeg als opdracht advies uit te brengen aan de minister van OCW over de uitwerking van vraagfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs in het kader van permanent leren, inclusief het in kaart brengen van de voor- en nadelen van de mogelijke varianten, ten behoeve van politieke besluitvorming over een experiment.

De commissie heeft de opdracht benaderd vanuit het perspectief van de mensen om wie het gaat. Wat zijn de redenen dat mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 de laatste jaren minder vaak een opleiding of cursus volgen? En wat hebben zij nodig om dit tij te keren?

Voorwaarden

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, blijkt er geen sprake te zijn van een gebrek aan motivatie. Mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 willen zich graag verder ontwikkelen mits de voorwaarden daarvoor aanwezig zijn. Belangrijk is in eerste instantie dat zij over financiële middelen kunnen beschikken om scholing te bekostigen. Daarnaast zijn belangrijke voorwaarden: voldoende beschikbare tijd, een transparant en kwalitatief goed cursus- en opleidingsaanbod dat aansluit op de behoefte van volwassenen en een omgeving die scholing en ontwikkeling stimuleert. De commissie ziet het creëren van deze voorwaarden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers, opleidingsinstellingen en mensen zelf.

Vraagfinanciering

Vraagfinanciering is een effectief instrument om mensen meer te laten deelnemen aan scholing en regie te geven over hun eigen ontwikkeling. Bij vraagfinanciering worden financiële middelen direct gekoppeld aan degene die scholing volgt, oftewel de vrager, zodat deze zelf zijn of haar scholing kan inkopen. Globaal zijn er drie varianten: fiscale faciliteiten (zoals scholing als aftrekpost), uitgavenregelingen (zoals de scholingsvoucher) en trekkingsrechten (zoals de individuele leerrekening).

De commissie heeft deze drie varianten van vraagfinanciering gewogen aan de hand van vijf criteria: impact, transparantie, keuzevrijheid, verantwoordelijkheid en toegankelijkheid. Trekkingsrechten scoort als variant van vraagfinanciering het hoogst op deze criteria. De individuele leerrekening is volgens de commissie dan ook het meest kansrijk als instrument om een leven lang leren van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 te stimuleren. Deze variant van vraagfinanciering is structureler dan vouchers en beter in staat om de doelgroep te bereiken dan fiscale faciliteiten, terwijl verschillende partijen eraan kunnen bijdragen.

Aanbevelingen

De commissie is van mening dat vraagfinanciering als instrument ingebed moet zijn in een totaalaanpak, zodat aan alle hierboven genoemde voorwaarden voldaan kan worden. De commissie formuleert daarom vijf samenhangende aanbevelingen: 1. de individuele leerrekening, 2. de deltacommissaris, 3. het nationaal scholingspact, 4. regionale ondersteuning met landelijke regie en 5. benut alle vormen van leren.

Aanbeveling 1. De individuele leerrekening

De individuele leerrekening voor post-initieel leren is een laagdrempelig instrument voor iedere Nederlander. Een dergelijke rekening is simpel, inzichtelijk en makkelijk toegankelijk, bijvoorbeeld via DigiD. Mensen krijgen het geld niet in handen, maar kunnen het wel zelf besteden aan scholing en hun verdere ontwikkeling bij een aanbieder die op enige wijze is erkend.

De leerrekening wordt vanuit verschillende bronnen gevuld: overheid, werkgevers en werknemers. De commissie adviseert om een leerrekening te openen nadat iemand het initiële onderwijs met een startkwalificatie heeft verlaten of de leeftijd van 27 jaar heeft bereikt. Op basis van het voortraject wordt de overheidsbijdrage aan de leerrekening vastgesteld. De commissie geeft er de voorkeur aan dat het totale overheidsdeel meteen bij openen van de leerrekening beschikbaar komt. Voorwaarde is wel dat ook de andere partijen aan de leerrekening bijdragen.

Aanbeveling 2. De deltacommissaris

De deltacommissaris is het boegbeeld van een leven lang leren. Hij of zij draagt zorg voor de uitvoering van het deltaprogramma `Doorleren werkt´ dat met het aantreden van het nieuwe kabinet in 2017 van start zou moeten gaan en een doorlooptijd van vier jaar heeft.

De bestaande budgetten met betrekking tot scholing binnen de overheid, die nu zijn ondergebracht bij de ministeries van OCW, SZW en EZ, worden gebundeld en komen onder regie van de deltacommissaris. De deltacommissaris krijgt een eigen (kleine) projectorganisatie en programmabudget.

Aanbeveling 3. Het nationaal scholingspact

De deltacommissaris ontwikkelt een breed gedragen programma dat het best verzilverd kan worden in een nationaal scholingspact: een afspraak tussen de landelijke overheid, werkgevers, werknemers, opleidingsinstellingen en regio's.

Het pact beslaat ruwweg twee kabinetsperioden, waarbij elke periode een structurele verhoging kent van het overheidsbudget van ongeveer € 600 miljoen. Dit bedrag komt beschikbaar onder voorwaarde dat werkgevers bereid zijn eenzelfde investering te doen en alle betrokken partijen op landelijk en regionaal niveau zich committeren aan het scholingspact.

Aanbeveling 4. Regionale ondersteuning met landelijke regie

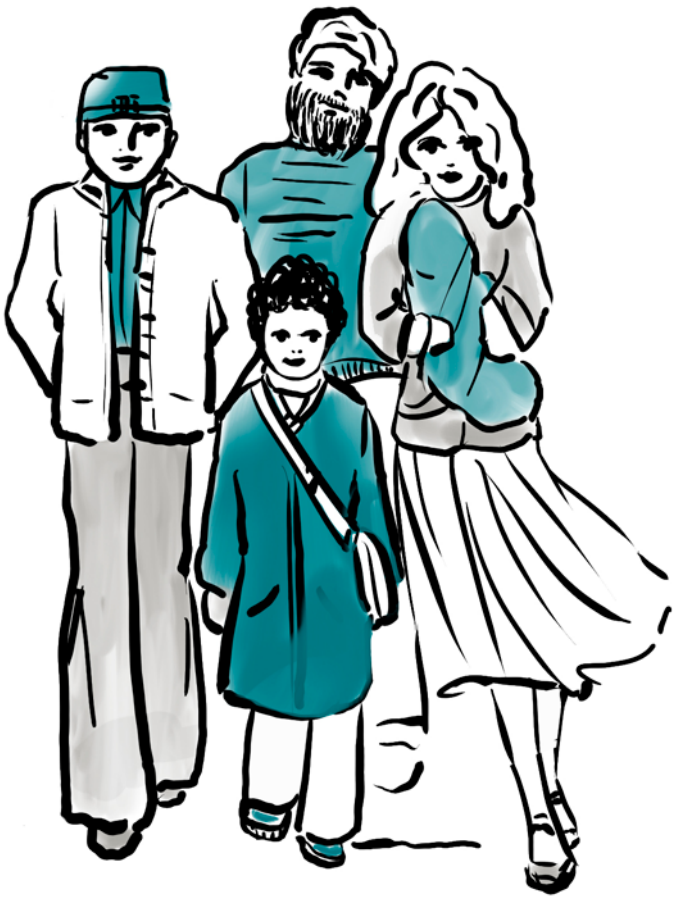
Ondersteuning die écht werkt staat dicht bij de mensen zelf. De beste plek om deze te organiseren is daarom regionaal of waar nodig zelfs lokaal. Regionale ketenpartners hebben drie belangrijke taken bij het stimuleren van een leven lang leren: 1. actieve, individuele ondersteuning op maat bieden, 2. anticiperen op regionale arbeidsmarktontwikkelingen en 3. scholingsmogelijkheden stimuleren.

Daar waar partijen elkaar nog niet weten te vinden en waar een leven lang leren nog onvoldoende gestalte krijgt, is een stevige impuls nodig. De deltacommissaris kan regionale knelpunten oppakken en op landelijk niveau tot concrete oplossingen komen en belemmeringen wegnemen.

Aanbeveling 5. Benut alle vormen van leren

Om alle vormen van leren daadwerkelijk te kunnen benutten, adviseert de commissie:

- dat de overheid een vierjarig programma ontwikkelt en faciliteert om erkende bekostigde en niet-bekostigde instellingen te stimuleren maatwerktrajecten voor volwassenen te realiseren;
- dat de overheid de beroepsbegeleidende leerweg voor volwassenen aantrekkelijker maakt en afspraken maakt met werkgevers over voldoende leerbanen;
- dat eerder opgedane kennis en ervaring inzichtelijk worden voor individu, opleidingsinstellingen, werkgevers en de samenleving door een digitaal competentiepaspoort ofwel een DigiCV in te voeren;
- dat mensen in staat worden gesteld van het aanbod gebruik te maken door hun taal- en rekenvaardigheden op voldoende niveau te brengen.



Hoofdstuk 1

De commissie – Taakopdracht, werkwijze en visie

Hoofdstuk 1

De commissie – Taakopdracht, werkwijze en visie

1.1 Taakopdracht en werkwijze van de commissie

Formele opdracht

De formele opdracht van de Commissie vraagfinanciering mbo is opgenomen in het instellingsbesluit van 8 september 2016.[1] Op grond hiervan heeft de commissie tot taak:

> *'Het uitbrengen van een advies aan de minister over de uitwerking van vraagfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs in het kader van permanent leren, inclusief het in kaart brengen van de voor- en nadelen van de mogelijke varianten, ten behoeve van politieke besluitvorming over een experiment.'*

Daarnaast is de commissie verzocht om in het advies mee te nemen: de eerste ervaringen met de pilots vraagfinanciering in het hoger onderwijs, de uitkomsten van het SER-advies over het middensegment mbo en het praktijkleren, en de evaluatie van de Regeling regionaal investeringsfonds mbo.

Interpretatie van de opdracht

De Commissie vraagfinanciering mbo benadert in dit advies het vraagstuk vanuit het perspectief van de mensen om wie het gaat. Zij heeft onderzocht waarom volwassenen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 de laatste jaren minder vaak een opleiding of cursus volgt. Ook heeft zij gekeken of vraagfinanciering de oplossing is om meer mensen te stimuleren tot permanent leren. Deze aanpak van de commissie heeft er toe geleid dat er aanbevelingen in dit advies staan die verder reiken dan alleen de uitwerking van vraagfinanciering. Vraagfinanciering is in de visie van de commissie alleen kansrijk als het onderdeel is van een breder pakket maatregelen. Die maatregelen zijn geformuleerd als aanbevelingen.

Werkwijze van de commissie

Als voorbereiding op dit advies heeft de commissie vele rapporten en onderzoeken geraadpleegd en gesprekken gevoerd met een brede groep deskundigen.
Met hulp van de Argumentenfabriek zijn systematisch oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten en belemmeringen in kaart gebracht. Op basis hiervan ontstond een rode draad die de vele aspecten van een leven lang leren met elkaar heeft verbonden. Ook hebben commissieleden zelf een aantal straat-

1 Zie Staatscourant 2016, nr. 46803.

interviews gehouden. In aanvulling hierop heeft de commissie CentERdata een onderzoek laten uitvoeren naar de belangstelling om een opleiding te volgen. Een overzicht van de gesprekspartners is te vinden in bijlage 3.

1.2 Visie

Globalisering, technologisering en digitalisering hebben grote impact op het leven, leren en werken van iedereen. De steeds dynamischer arbeidsmarkt vraagt om flexibiliteit, weerbaarheid en wendbaarheid. Zekerheden verdwijnen; die baan voor het leven bestaat niet meer. Mensen die voor één specifiek beroep zijn opgeleid en niet geleerd hebben om zelf initiatief te nemen, lopen het risico uit het arbeidsproces te vallen als hun baan door bijvoorbeeld robotisering verdwijnt. Dit kan leiden tot een tweedeling in de samenleving: degenen die kunnen meekomen en degenen die de grip dreigen te verliezen en afhaken.

Met haar advies wil de commissie bewerkstelligen dat iedereen kan meedoen en dat mensen de regie nemen over hun eigen ontwikkeling. Hierdoor krijgen zij grip op hun plek in de samenleving, kunnen zij hun eigen pad uitstippelen en worden zelfvertrouwen en eigenwaarde vergroot. Zo ontstaat een nieuwe vorm van zekerheid. Dit is niet alleen in het belang van het individu, maar vooral ook in dat van de samenleving als geheel en van de Nederlandse economie. In een internationaal georiënteerde kenniseconomie als de onze is een van de belangrijke bronnen van duurzame groei immers het verhogen van de arbeidsproductiviteit door slimme investeringen in menselijk kapitaal.

Uitgangspunt van dit advies is dat leren en individuele ontwikkeling positief benaderd worden. Leren biedt een kans om te groeien en is niet iets wat *moet* op het moment dat je je baan dreigt te verliezen.

Hoofddoelstelling

Iedereen in Nederland is in staat zich blijvend te ontwikkelen en te ontplooien om zo een duurzame positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving te verwerven en te behouden. Dit ziet de commissie als belangrijkste doelstelling van een leven lang leren. Deze doelstelling is alleen haalbaar in een lerende samenleving, een samenleving waarin alle mensen – jong en oud, ongeacht achtergrond en opleidingsniveau – gestimuleerd en gefaciliteerd worden om zich gedurende hun hele leven te blijven ontwikkelen.

Het realiseren van deze doelstelling is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid, de werkgevers, de mensen zelf en de opleidingsinstellingen.

Verantwoordelijkheid van overheid en werkgevers

De overheid kan een leven lang leren faciliteren door mensen zelf de regie te geven en de belemmeringen weg te nemen die hen ervan weerhouden een opleiding of cursus te gaan volgen. Tot nu toe is de rol van de overheid met betrekking tot post-initieel onderwijs beperkt. Dit komt voort uit het oude principe van ‘een baan voor het leven’. Echter, die baan bestaat niet meer op de arbeidsmarkt van

vandaag. De overheid heeft daarom een permanente verantwoordelijkheid: niet alleen voor de initiële scholing van mensen, maar óók voor hun ontwikkeling daarna. Dat geldt met name voor degenen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4, van wie bekend is dat de scholingsdeelname structureel achterblijft.

Ook werkgevers hebben een grote verantwoordelijkheid als het gaat om een leven lang leren. Uit de cijfers blijkt dat zij al flink investeren in de verdere ontwikkeling van hun werknemers, maar dat die investeringen vooral gericht zijn op de eigen sector, de huidige baan en op hogeropgeleiden.[2] Medewerkers fit maken en fit houden voor hun hele loopbaan, ongeacht opleidingsniveau, verdient meer prioriteit. Ook kan het informeel leren op de werkplek beter worden benut en is het belangrijk dat er binnen een bedrijf of arbeidsorganisatie een positieve leercultuur heerst. Werkgevers kunnen hieraan een belangrijke bedrage leveren door in hun hrm-beleid aandacht te besteden aan de ontwikkeling van al hun werknemers en door de mogelijkheden voor lerend werken beter te benutten.

Regie bij mensen zelf

Nu er geen sprake meer is van een baan voor het leven, komt de primaire verantwoordelijkheid voor hun ontwikkeling steeds meer bij mensen zelf te liggen. Tot nu toe is te veel uitgegaan van instituties en is er te weinig aandacht voor wat mensen nodig hebben om in beweging te komen. Om een omslag te bewerkstelligen, is het belangrijk de regie over leren en ontwikkelen veel nadrukkelijker bij mensen zelf te leggen. ‘De regie hebben’ betekent echter niet dat iemand het helemaal alleen kan of moet kunnen. Sommige (groepen) mensen zullen extra ondersteuning nodig hebben.

Het initiële onderwijs legt de basis voor een leven lang leren

De focus van dit advies ligt op het post-initieel leren door volwassenen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4. Dat neemt niet weg dat al aan de voorkant, in het initiële onderwijs, een goede basis gelegd moet worden voor het gehele werkzame leven en niet alleen voor de eerste baan.[3] Dat betekent dat ingezet wordt op het ontwikkelen van vaardigheden als lezen, schrijven, rekenen, digitale vaardigheden, sociale vaardigheden en lerend vermogen. Het betekent ook dat er al vroeg aandacht is op het VMBO voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB), om jongeren te laten nadenken over hun eigen toekomst en zich bewust te laten worden van het dynamische verloop van een loopbaan. Als de juiste mindset al in het voortgezet onderwijs ontstaat, maakt dat mensen wendbaar en weerbaar op de arbeidsmarkt.

Meetbare ambitie

De commissie stelt voor een concrete, meetbare en vooral gezamenlijke ambitie te formuleren. Een ambitie niet alleen van de overheid, maar van heel Nederland: een gezamenlijk doel van alle bij een leven lang leren betrokken partijen.
De ambitie zet partijen aan tot actie om de doelstelling te bereiken en kan een trendbreuk realiseren.
De commissie is van mening dat blijvende ontwikkeling voor *alle* groepen

2 Zie o.a. SCP (2016), Van Dam (2016) en CBS (2016)

3 Zie o.a. SER (2015a en b)

van even groot belang is. Zij pleit daarom voor een ambitie waarin de scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 in 2025 is gestegen naar 50 procent.[4] Het gaat hierbij om mensen met als hoogst voltooide opleidingsniveau: basisschool, vmbo, mbo, havo en vwo. De scholingsdeelname van deze groepen ligt momenteel tussen ongeveer 20 en 30 procent. Het percentage van 50 procent is gelijk aan het percentage hogeropgeleiden dat de afgelopen jaren al deelnam aan scholing. Bij deze ambitie gaat het om de *scholingsdeelname* en niet per se om het behalen van een hoger niveau.

Leren kent vele vormen en speelt zich af op veel meer plekken dan binnen de muren van instellingen. Mensen leren ook door ervaring op te doen op de werkplek, in vrijwilligerswerk of in het gezin. Dit zogenaamde informele leren is moeilijk meetbaar en daarom niet eenvoudig te vatten in een indicator. Bekend is wel dat mensen die meer deelnemen aan scholing ook meer informeel leren (SCP, 2016). De ambitie die zich richt op scholingsdeelname is daarmee ook indicatief voor de mate waarin mensen blijven leren en ontwikkelen. Dat neemt niet weg dat *alle* vormen van leren en ontwikkelen van waarde zijn en dus beter benut kunnen en moeten worden!

4 Hierbij hanteert de commissie de meting van het SCP-panel, die luidt: ‘Heeft u in de afgelopen twee jaar opleidingen of cursussen gevolgd of volgt u die momenteel? Het gaat hier niet om cursussen die u puur uit hobby of interesse heeft gevolgd. Het gaat om opleidingen of cursussen die van belang zijn voor uw werk of beroep.’

Hoofdstuk 2

Werken en leren in de wereld van morgen

Hoofdstuk 2

Werken en leren in de wereld van morgen

2.1 Het belang van een leven lang leren

De dynamiek op de arbeidsmarkt vraagt een mate van flexibiliteit en wendbaarheid die nog niet iedereen heeft. Mensen zullen gedurende hun loopbaan meerdere malen beroepskwalificaties moeten opfrissen en vernieuwen. Bovendien wordt een groter beroep gedaan op sociale vaardigheden die nodig zijn om de regie over de eigen loopbaan te kunnen voeren. Zonder aanvullend beleid, zullen mensen zonder startkwalificatie of met onvoldoende taalvaardigheden de dupe worden en afhaken. Zij hebben nu al veel moeite om te voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt aan hen stelt. Het risico dat zij langdurig afhankelijk worden van een uitkering en daardoor in de marge van de samenleving belanden is groot. Een leven lang leren biedt mogelijkheden om de economische zelfredzaamheid en participatie van iedereen te bevorderen en is een belangrijke bron voor duurzame groei.

Een vaak gehoorde opvatting is dat permanent leren niet van de grond komt omdat de motivatie bij mensen om een opleiding te volgen zou ontbreken. Uit de enquête door CentERdata (2016) die de commissie voor dit advies heeft laten uitvoeren onder mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4, komt een heel ander beeld naar voren. 71 procent van de ondervraagden heeft wel degelijk belangstelling om te leren, mits er geen praktische of financiële belemmeringen zijn. Er is op dit punt geen verschil tussen mannen en vrouwen of werkenden en niet-werkenden. Naarmate mensen hoger zijn opgeleid, neemt hun belangstelling om een opleiding of cursus te volgen toe. Onder mensen met een mbo-opleiding is dit 77 procent, onder mensen met alleen basisonderwijs 56 procent. Leeftijd speelt ook een rol. De meeste mensen van 25 tot 35 jaar, namelijk 88 procent, hebben interesse voor een opleiding of cursus. Boven de 55 jaar neemt deze belangstelling iets af, maar ligt dan nog altijd op 57 procent.

De relatie met andere adviezen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013) heeft in zijn rapport *Naar een lerende economie* een duidelijke boodschap afgegeven. Deze luidt: wil Nederland in de toekomst zijn sterke economische positie behouden, dan moeten we met elkaar blijven werken aan ons verdienvermogen. Volgens de WRR moet Nederland in staat zijn om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden om zijn welvaart en welzijn veilig te stellen. Een lerende economie vraagt volgens de WRR om mensen die blijvend investeren in zichzelf en daarbij worden ondersteund door onderwijsinstellingen, overheid en werkgevers.

De SER (2016a) pleit in het advies *Toekomstgericht beroepsonderwijs* voor het herstel van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), die leren en werken combineert. In het advies over het combineren van werken, leren en zorgen wijst de SER (2016b) erop dat het huidige aanbod van leven lang leren onvoldoende flexibel is en de financiering te veel afhankelijk van de werkgever. Mensen zijn bovendien onvoldoende gewend om in zichzelf te investeren en zijn daartoe ook steeds minder in staat vanwege tijdsgebrek en toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt. De SER (2017) doet in haar advies *Leren tijdens de loopbaan* voorstellen voor meer maatwerk voor scholing van volwassenen en meer financiële regie bij het individu.

Onlangs bracht de Onderwijsraad (2016) het advies *Vakmanschap voortdurend in beweging* uit. Hierin noemt de raad de arbeidsmarktpositie van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 en hun geringe deelname aan scholingsactiviteiten zorgelijk. Daarom adviseert de Onderwijsraad om de regionale aanpak te versterken, de eigen verantwoordelijkheid te ondersteunen en te stimuleren, en te zorgen voor een persoonlijk post-initieel scholingsbudget.

Het rapport *Samen leren* van de Nationale Denktank (2016) dient eveneens als inspiratiebron voor dit advies. In dit rapport staan creatieve en praktische oplossingen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van het beroepsonderwijs. Om leven lang leren voor iedereen mogelijk te maken, stelt de Nationale Denktank onder meer voor om de financiering sectoroverstijgend te organiseren, zodat iedereen – ongeacht het arbeidscontract – de kans krijgt zich te ontwikkelen. Een andere interessante oplossing uit het rapport is een betere inrichting van het onderwijs voor volwassenen door het aanbod, de duur en de inhoud aan te passen.

De aanbevelingen en oplossingen uit de genoemde rapporten en adviezen zijn belangrijke bouwstenen voor het advies van de commissie.

2.2 Belemmeringen voor een leven lang leren

Uit cijfers van het SCP blijkt dat de deelname aan scholing de laatste vijftien jaar redelijk stabiel is gebleven, maar wel ongelijk verdeeld is over de opleidingsniveaus. Hogeropgeleiden doen beduidend meer aan scholing dan mensen met opleiding tot en met mbo-niveau 4. Bij de laatstgenoemde groep is de laatste jaren zelfs sprake van een dalende scholingstrend, zie tabel 1.

Tabel 1: Scholing van werkenden, naar opleiding, 2004-2014 (in %)

	2004	2006	2008	2010	2010	2014
basisschool	17	16	28	16	16	18
vmbo	33	27	28	29	25	25
mbo	44	41	40	39	38	34
hbo	52	48	50	50	47	50
wo	48	47	54	51	47	49

Bron: SCP (2016)

Uit de literatuur en de vele gesprekken met deskundigen zijn de volgende belemmeringen naar voren gekomen die met name gelden voor mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4:

- gebrek aan tijd, hoge kosten en ontbreken van concrete baten;
- ontbreken van een stimulerende omgeving;
- gebrek aan onderwijs op maat;
- gebrek aan positieve leerervaringen;
- onvoldoende taalvaardigheid.

Gebrek aan tijd, hoge kosten en ontbreken van concrete baten

Veel volwassenen hebben een volle agenda door een combinatie van werk, zorgtaken en ontspanning. Tijdsgebrek is dan ook een van de redenen voor de geringe belangstelling om een cursus of opleiding te volgen. Daarnaast zijn er aan leren – soms hoge – kosten verbonden, die voor velen een belemmering vormen. Denk aan de kosten die samenhangen met het vergaren van informatie, de feitelijke kosten van een cursus of opleiding en de inkomensderving door een opleiding te volgen in plaats van te werken. Hoe lager het inkomen, hoe hoger relatief de drempel. Uit onderzoek[5] blijkt dat ook wanneer de directe scholingskosten uiteindelijk (deels) worden vergoed, de voorfinanciering van deze kosten voor mensen met een laag inkomen een belemmering vormt.

Van de (potentiële) baten gaat voor velen onvoldoende stimulans uit. In tegenstelling tot de kosten, zijn de baten vooraf veel minder concreet en onzeker. Mensen moeten de kosten vooraf maken, terwijl zij de opbrengsten pas op de langere termijn ervaren. Denk aan grotere arbeidsmarktkansen, meer baanzekerheid, een betere baan en een hoger inkomen. Baten als toegenomen zelfvertrouwen en zelfstandigheid zijn vooraf nog veel moelijker in te schatten.

Ontbreken van een stimulerende omgeving

Ook voor volwassenen geldt dat de omgeving van grote invloed is op de ontwikkeling. Denk aan de sociale omgeving (partner, ouders, kinderen, vrienden), maar zeker ook aan de professionele omgeving (collega's, leidinggevenden, opdrachtgevers). Als af toe eens gevraagd wordt 'Waar zou jij het liefst meer over willen leren?', zijn mensen eerder geneigd te investeren in hun eigen ontwikkeling. Sommige sectoren en sommige werkgevers kennen een zeer actief beleid gericht op leren en ontwikkeling, maar dat is lang niet overal het geval. In het midden- en kleinbedrijf is meestal geen P&O-afdeling of hrm-adviseur die de focus heeft op de ontwikkeling van het personeel. Een zzp'er heeft nog meer eigen verantwoordelijkheden en de kans dat een opleiding of cursus er dan bij inschiet, is reëel.

Gebrek aan onderwijs op maat

Het middelbaar beroepsonderwijs is primair ingericht op het verzorgen van onderwijs aan jongeren, het initieel onderwijs. Daarom is het mbo doorgaans weinig aantrekkelijk voor volwassenen. De scholingsbehoefte van volwassenen is anders dan die van jongeren. Ze willen nog meer dan jongeren het geleerde direct kunnen toepassen in hun dagelijkse praktijk en hun ervaringen kunnen delen.

5 Bron: CPB (2016b)

Onderwijs voor volwassenen moet qua vorm en inhoud op maat zijn en aansluiten bij een persoonlijke situatie. Dat begint met het waarderen van de werkervaring en eerdere opleidingen van mensen zodat een opleiding of scholingstraject zo efficiënt mogelijk ingericht kan worden. Verder is het belangrijk dat het aanbod plaats- en tijdonafhankelijk is en flexibel qua instroom- en lesmomenten. Ook moet het modulair zijn, zodat mensen zelfstandig en in verschillende stappen onderdelen van een opleiding kunnen afronden. Tot slot verlangen volwassenen dat docenten de hedendaagse beroepspraktijk kennen en de lesstof daarbij laten aansluiten, en een direct verband kunnen leggen met hun eigen werkzaamheden en ervaring.

Gebrek aan positieve leerervaringen

Veel mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 hebben negatieve schoolervaringen. Zij hadden bijvoorbeeld moeite met het niveau of met de manier van lesgeven. Met als gevolg dat zij bleven zitten of misschien zelfs voortijdig de school verlieten. Dit had soms ook emotionele gevolgen: schaamte over de leerresultaten, faalangst, een negatief zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen. De negatieve ervaringen hebben geleid tot weerstand tegen leren in het algemeen en school in het bijzonder. De stap om te gaan leren is voor deze mensen groot, wat niet wil zeggen dat zij zichzelf niet willen ontwikkelen.

Ook voor mensen die niet direct negatieve schoolervaringen hebben, kan het beeld dat zij van het onderwijs van vroeger hebben een belemmering vormen: de schoolbankjes en de docent die voor de klas staat en zijn of haar verhaal houdt. Dit beeld is niet per se representatief voor het onderwijs van vandaag, maar vormt wel, bewust of onbewust, een belemmering om iets aan scholing te gaan doen.[6]

Onvoldoende taalvaardigheden en laaggeletterdheid

Om zelfstandig te kunnen participeren in de maatschappij en op de arbeidsmarkt, is kennis van de Nederlandse taal essentieel. Ook het belang van digitale en rekenvaardigheden neemt steeds verder toe. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 1,3 miljoen Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar laaggeletterd zijn.[7] Ze hebben moeite met lezen, schrijven en communiceren in het Nederlands. In deze context is het zeer zorgelijk dat 18 procent van de 15-jarigen laaggeletterd is.[8] Als iemand de taal niet beheerst is het volgen van een opleiding een te grote stap.

2.3 Conclusie

Om een leven lang leren te stimuleren en daadwerkelijk te laten slagen, acht de commissie het van cruciaal belang om de hierboven beschreven belemmeringen weg te nemen. Zij stelt voor de belemmeringen om te buigen naar voorwaarden om iedereen in staat te stellen om door te leren en regie te nemen over de eigen ontwikkeling. Deze voorwaarden luiden dan: voldoende geld en tijd om scholing te kunnen volgen en een transparant en kwalitatief goed cursus- en opleidingsaanbod, dat aansluit op de behoefte van volwassenen. Tot slot is het van belang dat de omgeving scholing en leren stimuleert. Deze voorwaarden zijn verwerkt in de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

6 Zie Fourage en de Grip (2012).

7 PIAAC, Kernwaarden voor werken en leven, OECD, 2013.

8 Zie http://www.lezen-enschrijven.nl/nieuws/aantal-laaggeletterde-jongeren-neemt-sterk-toe/.

Hoofdstuk 3

Vraagfinanciering

Hoofdstuk 3

Vraagfinanciering

3.1 Varianten van vraagfinanciering

Bij vraagfinanciering worden financiële middelen direct gekoppeld aan degene die scholing volgt, oftewel de vrager, zodat deze zelf zijn of haar scholing kan inkopen. Er bestaan vele vormen van vraagfinanciering, maar globaal zijn er drie varianten: fiscale faciliteiten, uitgavenregelingen en trekkingsrechten.

Bij *fiscale faciliteiten* wordt scholing gestimuleerd via het belastingstelsel. In deze variant kan de werkgever of werknemer boven een bepaalde drempel scholingskosten als aftrekpost opvoeren bij de belastingaangifte. De scholingsvoucher, soms ook opleidingscheque genoemd, is de bekendste invulling van een *uitgavenregeling*. De vrager kan een voucher zonder tussenkomst van geld inwisselen bij een onderwijsinstelling of andere geaccrediteerde organisatie en ontvangt in ruil daarvoor scholing. Bij *trekkingsrechten* of een individuele leerrekening krijgen vragers een budget, dat zij naar eigen inzicht mogen besteden aan scholing. Denk aan de trekkingsrechten voor werknemers op middelen uit O&O-fondsen. Maar het kan ook gaan om een leerrekening die de overheid, de werkgever en/of de vrager zelf vult met geld dat alleen voor ontwikkeling en scholing mag worden gebruikt.

Een financiële stimulans voor permanent leren blijkt een positieve uitwerking te hebben op werkenden en werkzoekenden. Hoe substantiëler de ondersteuning, hoe meer mensen scholingsactiviteiten gaan volgen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dit voor sommige groepen in sterkere mate te gelden. Vooral mensen met een lagere opleiding[9], ouderen en werknemers in kleine mkb-bedrijven blijken meer aan scholing te gaan deelnemen als ze een individueel scholingsbudget krijgen. Voor werknemers zonder recente cursuservaring, met een beroepsvooropleiding en in branches met een geringe scholingscultuur, is de stimulerende werking van een voucher of een leerrekening nog sterker.[10] Uit internationaal economisch onderzoek blijkt dat wanneer lager opgeleide werknemers een voucher van circa € 1.000 ontvangen, dat leidt tot een 7 procent hogere deelname aan bijscholing.[11] Daar komt bij dat bijscholing op de langere termijn een positief (maar niet nader gekwantificeerd) effect heeft op het loon dat mensen verdienen gedurende hun hele loopbaan.[12]

9 Het gaat hierbij om mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 en met name de groep zonder een startkwalificatie.

10 SEO (2010). Zie ook Van Breugel en de Grip (2011), ROA (2011), Ecorys (2016) en CPB (2016a)

11 Studiegroep Duurzame Groei (2016) en CPB (2016a).

12 Idem.

De *Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds* van Ecorys (2016) gaat op grond van literatuuronderzoek in op de effectiviteit van bestaande instrumenten, maar kan vanwege de beperkte empirische informatie geen uitsluitsel geven over de meest effectieve variant van vraagfinanciering. Uit de eerste ervaringen van de experimenten vraagfinanciering hoger onderwijs lijken vouchers met een beperkte omvang vooralsnog weinig effect te hebben.[13]

3.2 Wegingscriteria om tot een voorkeursvariant te komen

De commissie heeft de verschillende varianten van vraagfinanciering gewogen aan de hand van vijf criteria: impact, transparantie, keuzevrijheid, verantwoordelijkheid en toegankelijkheid.

1. *Impact*. Een echte omslag is nodig. De gekozen variant moet daarom een grote impact hebben, een trendbreuk realiseren en een positieve impuls geven aan een leven lang leren in Nederland.
2. *Transparantie*. De vrager moet een duidelijk en volledig inzicht krijgen in de (financiële) mogelijkheden die hij of zij heeft om zich te ontwikkelen. Momenteel zijn er vele vormen van financiële ondersteuning. Veel mensen raken het overzicht kwijt en maken daardoor niet of onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die er zijn. Door versnippering tegen te gaan, middelen te bundelen en de transparantie te vergroten, kan op één plek duidelijk worden wat iemands bestedingsmogelijkheden zijn.
3. *Keuzevrijheid*. De vrager moet de scholing kunnen kiezen die past bij zijn of haar situatie en ontwikkelbehoeften. Leren gebeurt formeel, non-formeel en informeel. Mensen en situaties verschillen; daarom is het cruciaal om maatwerk te faciliteren, ook in de financiële stimulering.
4. *Verantwoordelijkheid*. Het budget wordt gevuld vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid en besteed onder regie van de vrager. Meerdere partijen (onder meer de overheid, werkgevers en mensen zelf) zijn verantwoordelijk voor een leven lang leren en dragen financieel bij. De commissie vindt het wenselijk dat mensen toegerust worden om zelf de regie te voeren over hun eigen ontwikkeling en de investeringen die zij hierin doen. Zowel de gedeelde verantwoordelijkheid als de eigen regie moet terugkomen in en gefaciliteerd worden door de gekozen variant.
5. *Toegankelijkheid*. De vrager mag geen belemmeringen ervaren als gevolg van de gekozen variant. Dit betekent dat het zo laagdrempelig, eenvoudig en begrijpelijk mogelijk moet zijn voor elke Nederlander. Ook mogen er geen barrières en voorwaarden voor deelname zijn die het gebruik onnodig beperken. Met de gekozen variant kan iedereen worden bereikt, ook degenen die nu niet aan scholing deelnemen.

13 Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden, maar de commissie heeft op grond van het gesprek met de heer R. Roborgh, een eerste inzicht gekregen in de voorlopige uitkomsten van de experimenten vraagfinanciering hoger onderwijs.

	Hoofdtypen vraagfinanciering		
Wegingscriteria	**Fiscale faciliteiten**	**Uitgavenregelingen**	**Trekkingsrechten**
1 Impact	-	+/-	+
2 Transparantie	-	-	+
3 Keuzevrijheid	+	+/-	+/-
4 Verantwoordelijkheid	+/-	-	+
5 Toegankelijkheid	-	-	+/-

Fiscale faciliteiten

In Nederland is ervaring opgedaan met fiscale faciliteiten, zoals de scholingsaftrek. Positief is dat mensen zelf kunnen kiezen voor de scholing die bij hen past en dat er geen aanvraagprocedures met beperkende voorwaarden zijn. Scholingsaftrek is beschikbaar voor alle Nederlanders met een inkomen en heeft daarmee in potentie ook een grote impact. Overigens heeft het instrument die impact niet waargemaakt; in de praktijk blijken vooral hoger opgeleiden die toch al aan scholing zouden hebben gedaan, er gebruik van te maken (CPB 2016b). Dit nettoresultaat hangt vermoedelijk samen met een aantal negatieve aspecten van deze variant. Veel mensen zijn onbekend met de belastingwetgeving en hebben daardoor onvoldoende inzicht in de financiële ruimte die fiscale aftrek biedt. De meerwaarde hangt bovendien af van het inkomen: hoe hoger je inkomen, hoe meer je eraan hebt. Mensen zonder inkomen kunnen überhaupt geen gebruikmaken van de fiscale faciliteiten. Bovendien vindt de compensatie pas achteraf plaats en betreft die slechts een deel van de kosten. Op grond van de door haar opgestelde criteria concludeert de commissie dat fiscale faciliteiten weliswaar voldoende keuzevrijheid en regie voor het individu toestaan, maar dat er tegelijkertijd onvoldoende impact, transparantie en toegankelijkheid is. Ook is het voor werkgevers niet mogelijk om financieel bij te dragen aan deze fiscale maatregel. Daarmee is dit instrument voor vraagfinanciering ongeschikt om een doorbraak in de deelname aan scholing te realiseren bij de doelgroep van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4.

Uitgavenregeling

Een voucher, als bekendste voorbeeld van een *uitgavenregeling*, is meestal gericht op specifieke doelgroepen, zoals werklozen of oudere werkzoekenden, of op een specifieke activiteit. Positief is dat er geen voorfinanciering nodig is, maar dat de ontvanger een besteedbaar bedrag in handen krijgt. Dit bedrag is in de praktijk echter beperkt en er is geen mogelijkheid om de voucher te combineren met andere middelen of om bedragen over een aantal jaren op te sparen tot een substantiëler bedrag. Een voucher is daarmee minder geschikt voor intensievere of langdurige vormen van scholing. Een (complexe) aanvraagprocedure en voorwaarden voor het type scholing verminderen bovendien de toegankelijkheid. De mogelijkheid om een voucher te richten op specifieke doelgroepen maakt het tot een populair beleidsinstrument. Het risico is echter dat scholing daarmee geassocieerd wordt met problemen in plaats van met mogelijkheden. Dat werkt belemmerend wanneer de doelstelling is om iedereen te bereiken en daarmee een daadwerkelijke trendbreuk op grotere schaal te realiseren. De commissie concludeert aan de hand van de door haar opgestelde criteria dat vouchers een te beperkte impact hebben en onvoldoende scoren op trans-

parantie, toegankelijkheid, regie voor de vrager en gedeelde verantwoordelijkheid. De keuzevrijheid is afhankelijk van de specifieke voorwaarden, maar door de beperkte omvang van de voucher waarschijnlijk ook beperkt. Daarmee is een voucher alleen van waarde als kleine, eerste stap, maar niet als instrument voor vraagfinanciering om een doorbraak te realiseren. Momenteel is een voucherregeling in voorbereiding als vervanging voor de scholingsaftrek. Dit is wat de commissie betreft geen eindstation, maar een tussenstap op weg naar een grotere stelselwijziging.

Trekkingsrechten

Trekkingsrechten liggen deels in het verlengde van het scholingsvoucher, maar hebben een structureler karakter. De individuele leerrekening, als uitgewerkte vorm van trekkingsrechten, is volgens de commissie het meest kansrijke instrument om op termijn een trendbreuk in de scholingsdeelname van volwassenen te realiseren. Vooral wanneer specifieke groepen een hogere bijdrage vanuit de overheid krijgen. Een individuele leerrekening maakt het bovendien mogelijk dat verschillende partijen (overheid, werkgevers, mensen zelf) bijdragen, terwijl toch een transparant en volledig overzicht wordt geboden van de totale financiële ruimte voor investeringen in iemands scholing. Die investeringen zijn ook over een langere periode mogelijk, zonder dat er voor kleine bijdragen vanuit bijvoorbeeld de overheid een aparte aanvraag nodig is. Echter, de keuzevrijheid is afhankelijk van de bestedingsmogelijkheden van de leerrekening. Ook is de toegankelijkheid niet vanzelfsprekend voor met name mensen die minder makkelijk zelf de regie nemen over hun ontwikkeling en loopbaan. Een individuele leerrekening heeft een potentieel grote impact en biedt voldoende transparantie en mogelijkheden om invulling te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid met behoud van regie voor de vrager. Bovendien is het, afhankelijk van de concrete invulling, mogelijk om met een leerrekening voldoende keuzevrijheid te bieden en de toegankelijkheid te waarborgen.

3.3 Conclusie

De commissie vindt een individuele leerrekening het meest geschikte instrument om de scholingsdeelname van volwassenen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 te vergroten. Deze variant van vraagfinanciering is structureler dan vouchers en beter in staat om de doelgroep te bereiken dan fiscale faciliteiten, terwijl verschillende partijen eraan kunnen bijdragen. De individuele leerrekening die de commissie voor ogen heeft, is nader uitgewerkt als eerste aanbeveling.

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen

De Commissie vraagfinanciering mbo komt tot vijf aanbevelingen die een samenhangend geheel vormen. Door een leven lang leren integraal en vanuit verschillende invalshoeken te benaderen, kan de scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 een werkelijke impuls krijgen en kan een trendbreuk gerealiseerd worden.

4.1 Aanbeveling 1: De individuele leerrekening

De individuele leerrekening voor post-initieel leren is een laagdrempelig instrument voor iedere Nederlander. Een dergelijke rekening is simpel, inzichtelijk en makkelijk toegankelijk, bijvoorbeeld via DigiD. Na inloggen is direct te zien hoeveel geld er op de rekening staat, hoeveel geld je al hebt besteed en welke competenties of kwalificaties je daarmee verworven hebt. Mensen krijgen het geld niet zelf in handen, maar kunnen het wel zelf besteden aan hun verdere ontwikkeling. De leerrekening is er voor iedereen en stelt mensen in staat om tijdig in zichzelf te investeren en niet pas als ze hun baan dreigen te verliezen. De leerrekening is uitnodigend en draagt bij aan een positieve leercultuur, een cadeau met een strik.

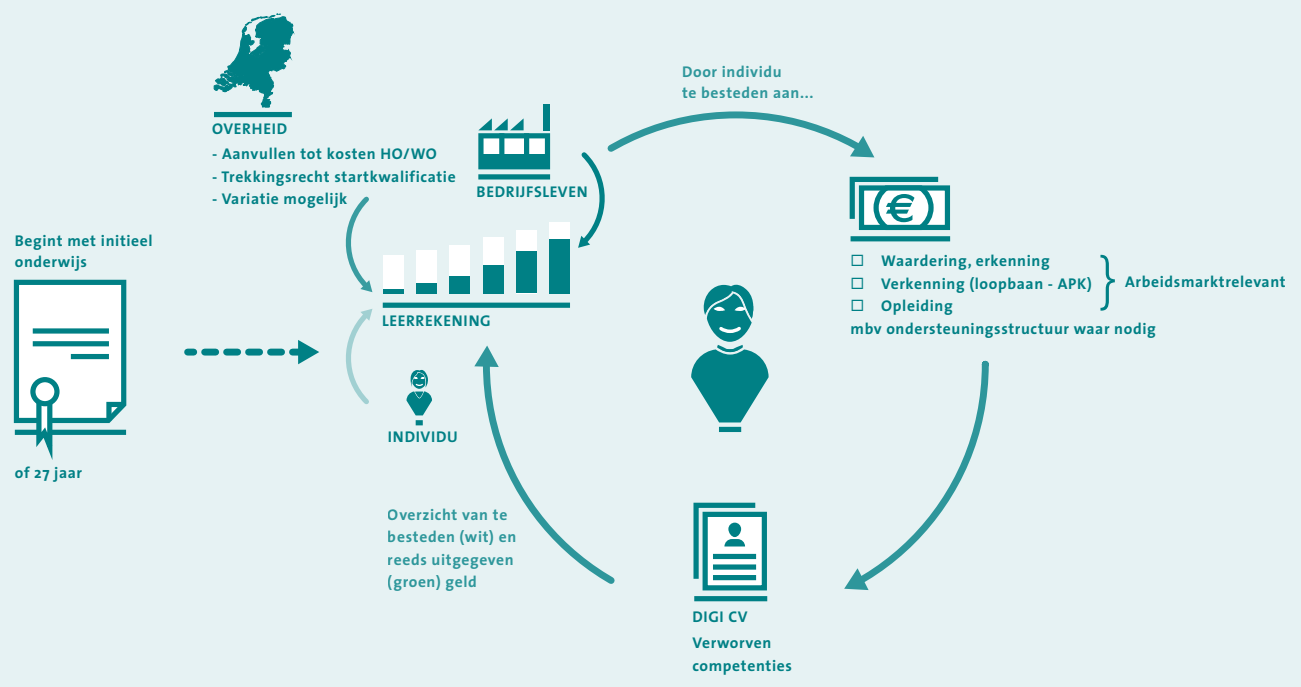
Een ruim en kwalitatief aanbod om het scholingsbedrag te besteden

De individuele leerrekening geeft mensen de ruimte om zelf te kiezen, op voorwaarde dat zij het geld besteden aan functiegerichte of andere arbeidsmarktrelevante scholing bij een onderwijsaanbieder die op enige wijze is erkend. Het gaat hierbij om:

- alle formele, door de overheid erkende, opleidingen en delen van opleidingen bij zowel publieke als private aanbieders;
- bedrijfsopleidingen en door de branche erkende opleidingen met een NLQF keurmerk[14]; deze hebben vanuit de sector zelf onderschreven arbeidsmarktrelevantie;
- opleidingen van aanbieders met een NRTO-keurmerk; die voldoen aan kwaliteitseisen en zijn hierop getoetst door een externe certificerende instelling;
- trajecten voor een Ervaringscertificaat bij erkende EVC-aanbieders en leeractiviteiten die op de inzetbaarheid zijn gericht, zoals een loopbaan-apk, of coaching.

Daarnaast adviseert de commissie om in individuele gevallen op lokaal niveau de mogelijkheid te bieden geld te besteden aan andere vormen van arbeidsmarktrelevante scholing dan die landelijk zijn erkend.

14 Het Nederlands Kwalificatieraamwerk NLQF is opgezet ter ondersteuning van een leven lang leren. Het NLQF maakt kwalificaties, waar dan ook gehaald (nationaal en internationaal) vergelijkbaar. Het raamwerk telt acht niveaus, van basiseducatie tot universiteit, en beschrijft per niveau de bijbehorende kennis en vaardigheden en de mate van verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van een persoon.



Leerrekening in beeld

Transparantie in het aanbod en de verworven competenties

Het volledige aanbod zoals hierboven beschreven kan transparant worden gemaakt in de online leerrekening. Daarmee wordt niet alleen duidelijk hoeveel geld iemand heeft, maar ook waar het besteed kan worden. Het bedrag dat al is geïnvesteerd in de eigen ontwikkeling en de opleidingen of cursussen die zijn afgerond, worden zichtbaar gemaakt in bijvoorbeeld een digitaal competentiepaspoort. Het bestede budget loopt op, dat is positiever dan dat alleen een slinkend budget getoond wordt. Om de transparantie van het aanbod verder te vergroten, is het mogelijk om ervaringen (*peer reviews*) op te nemen van mensen die een opleiding bij een bepaalde aanbieder hebben gevolgd.

Bijdrage aan de leerrekening vanuit overheid, werkgevers en de mensen zelf

De leerrekening kan vanuit verschillende bronnen gevuld worden. Uitgangspunt is dat mensen zelf op een eenvoudige manier de rekening kunnen inzien. Op dit moment zijn er vanuit de overheid verschillende geldstromen en regelingen om permanent leren en ontwikkelen te bevorderen, zoals de middelen voor re-integratie en de publieke bekostiging van volwassenen in het formele onderwijs. De complexiteit van de verschillende regelingen en voorwaarden hiervoor maakt het de gebruikers echter niet makkelijk. De commissie adviseert daarom deze geldstromen binnen de overheid te bundelen en te benutten voor de overheidsbijdrage aan de individuele leerrekening.

Het is belangrijk dat ook werkgevers en werknemers geld storten op de leerrekening. In elk geval vanuit de O&O-fondsen, maar bijvoorbeeld ook afdrachten naar aanleiding van cao-afspraken. Denk hierbij ook aan inbreng van de transitievergoeding. De leerrekening moet daarom zo zijn vormgegeven dat het voor werkgevers en werknemers aantrekkelijk en eenvoudig is om geld te storten.

Het is bovendien denkbaar om via belastingvrijstelling voor de werkgever en/of werkende het vullen van de leerrekening te stimuleren. Het zou goed zijn om in een scholingspact hierover concrete afspraken te maken tussen rijksoverheid en sociale partners. Zie aanbeveling 3 in dit advies.

Variatie in de overheidsbijdrage

De commissie adviseert om een leerrekening te openen nadat iemand het initiele onderwijs met een startkwalificatie heeft verlaten. Dit geeft een extra prikkel voor jongeren om een diploma te halen.[15] Op basis van het voortraject wordt dan een resterende overheidsbijdrage vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat studenten die uiteindelijk een hbo- of wo-diploma behalen in principe geen resterende overheidsbijdrage hoeven te verwachten. In deze groep heeft de overheid immers verhoudingsgewijs al veel geïnvesteerd. Mensen tot en met mbo-niveau 4 hebben wel recht op een overheidsbijdrage. Hiervoor kan een generieke rekenmethode ontwikkeld worden die eerdere publieke investeringen meeneemt. Uitgaande van dit principe ontvangen groepen die scholing en ontwikkeling harder nodig hebben, het grootste restbedrag van de overheid. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om voor specifieke groepen of op bepaalde momenten een extra overheidsbijdrage beschikbaar te stellen. Zo kunnen eventuele knelpunten worden aangepakt.

Blijvend recht op overheidsbekostiging tot en met het behalen van een startkwalificatie

Het beheersen van de Nederlandse taal en rekenen en het behalen van een startkwalificatie vindt de commissie basisvoorzieningen, die voor iedereen toegankelijk moeten zijn. De commissie adviseert dat de kosten hiervoor altijd voor rekening van de rijksoverheid komen.
Mensen zonder een startkwalificatie hebben altijd het recht om bekostigd beroepsonderwijs te volgen en onderwijs en begeleiding op maat te krijgen. Als iemand op zijn 27e nog geen startkwalificatie heeft behaald, wordt alsnog een leerrekening geopend waarmee hij of zij functiegerichte of andere arbeidsmarktrelevante scholing kan volgen. Het recht op het behalen van een startkwalificatie blijft daarnaast bestaan en de kosten daarvoor worden niet in mindering gebracht op de individuele leerrekening.

Aandachtspunten bij de uitwerking

De commissie realiseert zich dat er bij de uitwerking van de leerrekening een aantal aandachtspunten spelen rondom de doelmatige besteding. Ten eerste het risico op verdringing van private investeringen van werkgevers en individuen door financiering vanuit de overheid. Door afspraken te maken met sociale partners (en deze te monitoren) en door middelen specifiek beschikbaar te maken voor groepen die nu nog weinig deelnemen aan scholing, kan dit beheerst worden. Ook de wijze van financiering van de leerrekening is een aandachtspunt. Het ligt in de rede om hiervoor een fonds met individuele deelnemers op te richten, eventueel onder te brengen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In dit fonds kunnen werkgevers, overheid en de mensen zelf hun bijdragen op jaarlijkse basis storten. Een optie is om de leerrekening geleidelijk met die stortingen mee te laten groeien, maar nadeel is dan dat het veel tijd kost voordat er een substantieel bedrag op de rekening staat.

15 Leerlingen zijn tot 16 jaar leerplichtig. Tot 18 jaar zijn zij verplicht om een startkwalificatie te halen. Tot 23 jaar wordt actief beleid gevoerd om te voorkomen dat jongeren zonder diploma vervroegd het onderwijs verlaten. Tot 27 jaar zijn jongeren verplicht om te werken of te leren en krijgen zij niet zomaar een uitkering van de gemeente waar zij wonen.

Bij de investeringsagenda die de commissie voorstelt zou er voor mensen tot en met mbo-niveau 4 over vier jaar ongeveer € 700 op de rekening staan en in 2025 ruim € 2.000.[16] De commissie is er voorstander van dat op termijn alle bestaande scholingsmiddelen ook via de leerrekening lopen. Vanaf dat moment zal de rekening sneller aangroeien met een bedrag van circa € 900 euro per jaar. Maar ook dan duurt het lang voordat mensen met het bedrag op hun leerrekening een substantiële cursus of mbo opleiding kunnen volgen. De commissie geeft er daarom de voorkeur aan dat het overheidsdeel meteen bij openen van de leerrekening als trekkingsrecht beschikbaar komt. Mensen kunnen dit trekkingsrecht dan via een DUO-scholingskrediet verzilveren en zo een voorschot krijgen op het overheidsdeel dat in de resterende jaren tot de pensioengerechtigde leeftijd nog op hun leerrekening zal worden gestort. In de *infographic* (pagina 31) en in bijlage 2 wordt de werking van de leerrekening nader toegelicht.

4.2 Aanbeveling 2: De deltacommissaris

De commissie stelt voor een deltacommissaris te benoemen die verantwoordelijk wordt voor het deltaprogramma Doorleren werkt. Dit programma zou een doorlooptijd moeten krijgen van vier jaar en van start gaan met het aantreden van het nieuwe kabinet in 2017.

De deltacommissaris

- De deltacommissaris is het boegbeeld van een leven lang leren en stimuleert op landelijk niveau het bewustzijn over de noodzaak van een permanente ontwikkeling van iedereen. Hierbij is het van belang dat alle doelgroepen bereikt worden en er voldoende voorlichting is over de mogelijkheden van leven lang leren.
- De deltacommissaris draagt zorg voor de uitvoering van het deltaprogramma Doorleren werkt. Dit houdt het volgende in:
  - realiseren van een nationaal scholingspact;
  - uitwerken en implementeren van de individuele leerrekening;
  - aanjagen en realiseren van een ondersteuningsstructuur in de regio, waarbij wordt aangesloten bij bestaande structuren en netwerken. Op regionaal niveau is arbeidsmarktinformatie beschikbaar om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen;
  - bevorderen van een flexibel scholingsaanbod (formeel, non-formeel en informeel leren).
- De deltacommissaris is een autoriteit die op landelijk niveau de deelterreinen van de ministeries van OCW, SZW en EZ bewaakt en doorzettingsmacht heeft om ervoor te zorgen dat de scholingsdeelname van volwassenen stijgt. Hij/zij is een verbindende schakel tussen de rijksoverheid en de regio's. Wanneer zich in de regio knelpunten voordoen, kan de deltacommissaris op landelijk niveau tot concrete oplossingen komen en belemmeringen wegnemen, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving.

16 De investeringsagenda bestaat de eerste 4 jaar uit € 1.2 miljard per jaar door overheid, werkgevers en werknemers gezamenlijk, waarvan bijna € 0.5 miljard voor verletkosten en ruim € 0.7 miljard voor opleidingskosten via de leerrekening. In de tweede periode worden deze bedragen verdubbeld en is er bijna 1,5 miljard per jaar voor de leerrekening. In totaal zijn er circa 4,4 miljoen mensen in de beroepsbevolking met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 waarvoor de leerrekening vanuit deze middelen wordt gevoed.

Bestaande budgetten bundelen

Het is noodzakelijk om de bestaande budgetten voor een leven lang leren substantieel uit te breiden en de financiële schotten tussen beleidsterreinen te doorbreken. De bestaande budgetten met betrekking tot een leven lang leren binnen de overheid, die nu zijn ondergebracht bij de ministeries van OCW, SZW en EZ, komen te vallen onder de regie van de deltacommissaris. Deze kan zorgen dat de huidige versnippering van regelingen voor een leven lang leren wordt teruggedrongen, zodat mensen waarvoor deze regelingen zijn bedoeld ze makkelijker kunnen vinden.

Subsidieregelingen zijn vaak tijdelijk of veranderen regelmatig. De grote variatie aan randvoorwaarden maakt het voor velen onduidelijk of zelfs onmogelijk om hier gebruik van de maken. De commissie adviseert deze middelen zo veel mogelijk te bundelen en op termijn onder te brengen in de individuele leerrekening. Daarnaast kan de deltacommissaris met sociale partners in gesprek gaan over de middelen die vanuit de werkgevers beschikbaar zijn voor scholing en ontwikkeling van werknemers. Ook hier zijn nog schotten en voorwaarden die het gebruik ervan beperken. Tot slot krijgt de deltacommissaris een eigen (kleine) projectorganisatie en programmabudget om in de regio te investeren in menskracht en zo een leven lang leren daadwerkelijk vorm te geven.

4.3 Aanbeveling 3: Het nationaal scholingspact

Door met de diverse verantwoordelijke partijen in gesprek te gaan, ontwikkelt de deltacommissaris een programma om volwassenen te stimuleren deel te nemen aan scholing en de regie te nemen over hun eigen ontwikkeling. Dit breed gedragen programma kan het best verzilverd worden in een nationaal scholingspact: een afspraak tussen de landelijke overheid, bedrijven en andere werkorganisaties, werkenden, scholen en regio's. Dit pact wordt het vertrekpunt voor nieuw beleid rond permanent leren en is een belangrijke stap op weg naar 50 procent scholingsdeelname van mensen met opleiding tot en met mbo-niveau 4 in 2025.

Verschillende belangen overbruggen

Uit de vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt een breed draagvlak voor het bevorderen van permanent leren. Bovendien zien betrokken partijen in dat hier een gedeelde verantwoordelijkheid ligt. Het pact verbindt landelijke partners met actieve partners in de regio. Als belangrijkste landelijke partners denkt de commissie aan de rijksoverheid (in ieder geval de ministeries van OCW, SZW en EZ), werkgevers, werknemers, uitzendbureaus, de VNG, koepelorganisaties van publieke en private onderwijsaanbieders en studentenorganisaties. In de regio zijn ketenpartners (onder meer onderwijsinstellingen, gemeenten, werkgevers) aan zet om een concrete bijdrage te leveren.

De deltacommissaris wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Doorleren werkt en neemt het initiatief voor de totstandkoming van het nationaal scholingspact. Zijn of haar taak is om deelbelangen te overbruggen en partijen met elkaar te verbinden. Eerste prioriteit daarbij is om draagvlak en consensus te realiseren, zodat het nationaal scholingspact binnen één jaar een feit is.

Meerdere partijen kunnen aansluiten

In het nationaal scholingspact maken de deelnemende partijen concrete afspraken over de financiële mogelijkheden voor een leven lang leren en over de organisatie en ondersteuning daarvan. Ook kunnen zij een flexibel scholingsaanbod realiseren. Gezien het belang van permanent leren voor iedereen en de breed gedeelde verantwoordelijkheid zou het om een open pact moeten gaan, waarbij meerdere partijen zich kunnen aansluiten, mits deze de doelstellingen onderschrijven en een bijdrage willen leveren aan het realiseren daarvan. Het is belangrijk om een integrale aanpak mogelijk te maken die op verschillende niveaus – landelijk, regionaal, lokaal, sectoraal – initiatieven ondersteunt en met elkaar verbindt. Het programma Doorleren werkt stimuleert, jaagt aan, faciliteert neemt belemmeringen weg. Het is vervolgens aan de samenwerkende partijen om uitdagingen en knelpunten op de verschillende niveaus aan te pakken.
De bedoeling is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij reeds lopende samenwerkingsinitiatieven.

Financiering

Een aspect dat, vooruitlopend op de overige aanbevelingen, aandacht vraagt, is de extra financiële impuls die nodig is om de scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 in 2025 tot 50 procent te verhogen. De commissie heeft als gedachtenexperiment de huidige scholingsdeelname van volwassenen gelegd naast de huidige investeringen van de overheid, werkgevers en mensen zelf. Aan de hand van deze uitgangssituatie is vervolgens bekeken welke aanvullende investeringen nodig zijn om de scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 op hetzelfde niveau te krijgen als die van hogeropgeleiden.

Het is niet gemakkelijk om de huidige investeringen in scholing in beeld te krijgen, omdat de regelingen versnipperd zijn en er geen centrale registratie is. Hiergenoemde cijfers zijn dan ook gebaseerd op de nodige veronderstellingen en onzekerheden, maar geven volgens de commissie wel een goed inzicht in aard en omvang van de uitdaging. In totaal wordt er nu per jaar een bedrag van bijna € 8,4 miljard uitgegeven aan scholing door werkgevers, overheid en de mensen zelf. Als we de scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo niveau-4 op het niveau van hogeropgeleiden van 50 procent willen brengen, is een extra financiële investering nodig die op lange termijn oploopt tot jaarlijks structureel € 2.5 miljard. Dit zijn de kosten voor het volgen van scholing, inclusief de gederfde arbeidstijd. Niet inbegrepen zijn de kosten voor de extra ondersteuning die nodig is om de scholingsdeelname te verhogen. Er zijn uiteraard ook (maatschappelijke) baten verbonden aan deze extra investering. Mensen die zich blijven scholen en ontwikkelen zijn productiever en gezonder, participeren actiever in de samenleving, zijn breder inzetbaar op de arbeidsmarkt en zullen minder snel een beroep doen op sociale uitkeringen. Bovendien is de economische groei deels afhankelijk van de scholing en ontwikkeling van werknemers. Deze baten doen zich deels pas op langere termijn voor en zijn nog lastiger te berekenen dan de kosten. Daarom hanteren we daarvoor verschillende scenario's die een bandbreedte laten zien van € 1 miljard tot € 4,5 miljard.

Als de extra financiële impuls in scholing toegerekend wordt aan de partijen conform de huidige verdeling, zouden werkgevers het leeuwendeel van de kosten dragen. Gezien het belang van scholing als nieuwe zekerheid en de te verwachten maatschappelijke baten, vindt de commissie het wenselijk dat de overheid een groter deel van de scholingskosten voor mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 voor haar rekening neemt. Uiteraard is het aan partijen in het scholingspact om hier afspraken over te maken, maar de commissie kan zich voorstellen dat als uitgangspunt wordt genomen dat overheid en werkgevers in gelijke mate bijdragen aan de benodigde investeringen. Dan zouden beiden op lange termijn structureel € 1,2 miljard extra moeten bijdragen en de mensen zelf bijna € 100 miljoen.

De commissie adviseert om in het scholingspact een middellange-termijnperspectief tot 2025 te hanteren. Het pact beslaat daarmee ruwweg twee kabinetsperioden, waarbij elke periode een structurele verhoging kent van ongeveer € 1.2 miljard. Voor de komende kabinetsperiode loopt de wenselijke overheidsinvestering dus op tot € 600 miljoen in 2021. Dit bedrag komt beschikbaar onder voorwaarde dat werkgevers bereid zijn eenzelfde investering te doen en alle betrokken partijen op landelijk en regionaal niveau zich committeren aan het scholingspact. De commissie adviseert het pact zorgvuldig te monitoren en evalueren en na een periode van 3 jaar de tussenstand op te maken. Dan kan worden bezien of verdergaande maatregelen nodig zijn om de ambitie waar te maken, waarbij dan ook een collectieve scholingspremie door werkgevers aan de orde kan zijn.

Een nadere uitwerking van de achterliggende berekening/schatting van de kosten en baten is opgenomen in bijlage 1 van dit advies.

4.4 Aanbeveling 4: Regionale ondersteuning met landelijke regie

Gedeelde ambities en commitment over de financiële regie bij mensen zelf zijn cruciaal om een leven lang leren in Nederland dichterbij te brengen, maar het is niet voldoende. Minstens zo belangrijk is motiverende, laagdrempelige en deskundige ondersteuning in de verschillende fasen van leren en ontwikkelen, maar vooral ook op weg daarnaartoe. Nabijheid, herkenbaarheid en persoonlijk contact zijn hierbij doorslaggevend. In elke arbeidsmarktregio moet een plek zijn waar mensen terecht kunnen met vragen over hun loopbaan en ontwikkelmogelijkheden.

Regionale ondersteuning

Ondersteuning die écht werkt staat dicht bij de mensen zelf. De beste plek om deze te organiseren is daarom regionaal of waar nodig zelfs lokaal.[17] De commissie bepleit dan ook een regionale inzet om optimaal te kunnen inspelen op de knelpunten die mensen ervaren en om ondersteuning op maat te kunnen bieden. Dat betekent meer ruimte én meer verantwoordelijkheid voor de regionale partners op het terrein van een leven lang leren. Daarbij is het niet zozeer van belang waar de grens van een regio nu precies ligt, maar des te meer dat verschillende partijen uit de keten elkaar weten te vinden. Dat onderwijs-

17 Het ligt in de rede om aan te sluiten bij de 35 arbeidsmarktregio's.

instellingen, ondernemers en overheid samen tot concrete afspraken komen om uitdagingen het hoofd te bieden. Voorbeelden van geslaagde samenwerking laten zien dat dát de sleutel tot succes is.

Goede initiatieven

Er bestaan al veel goede initiatieven van samenwerking tussen ketenpartners en het realiseren van regionale ondersteuning voor permanent leren. Verschillende regio's geven hier een eigen invulling aan. Soms zijn er uitzendbureaus bij betrokken, soms loopt het via werkgevers en soms bundelen partijen hun krachten in een leerwerkloket. Variatie is prima, zolang de initiatieven maar van de grond komen. Tegelijkertijd zijn er regio's waar partijen elkaar nog niet weten te vinden en waar een leven lang leren nog onvoldoende gestalte krijgt. Daar is een stevige impuls nodig. Uit de *Tussenevaluatie Regionaal Investeringsfonds MBO* (ResearchNed, 2017) blijkt dat cofinanciering door de overheid effectief is om samenwerking tussen de verschillende partijen aan te jagen. De commissie adviseert dit ook landelijk mogelijk te maken en te integreren in het programma Doorleren werkt.

Landelijke regie

De commissie pleit voor regionale autonomie gekoppeld aan landelijke regie door de deltacommissaris, zoals toegelicht in aanbeveling 2. De deltacommissaris gaat het gesprek aan met alle partijen en brengt zo in kaart in welke regio's het al goed gaat (en welke goede voorbeelden er zijn) en waar nog extra inspanningen nodig zijn. Hebben ketenpartners gezamenlijke ambities geformuleerd op het terrein van een leven lang leren? Werken ze goed samen om deze te realiseren? Zijn er laagdrempelige regionale voorzieningen voor loopbaanadvies en -ondersteuning? De deltacommissaris is een aanjager, die ervoor zorgt dat er in heel Nederland een sluitende regionale ondersteuningsstructuur komt. Hij of zij is daarnaast een verbindende schakel tussen rijk en regio. De deltacommissaris kan regionale knelpunten oppakken en op landelijk niveau tot concrete oplossingen komen en belemmeringen wegnemen.

Regionale ketenpartners

Regionale ketenpartners hebben drie belangrijke taken bij het stimuleren van een leven lang leren:

1. Actieve, individuele ondersteuning op maat bieden;
2. Anticiperen op regionale arbeidsmarktontwikkelingen;
3. Scholingsmogelijkheden stimuleren.

Actieve, individuele ondersteuning op maat bieden

De eerste en voornaamste taak is mensen persoonlijke aandacht en ondersteuning te bieden bij alle fasen van leren en ontwikkelen in de breedste zin van het woord. Dit betekent mensen benaderen, informeren, enthousiasmeren, motiveren en adviseren over scholing en ontwikkeling. Ook voorlichting over de financiële mogelijkheden en hulp bij de administratieve en financiële aanmelding en afhandeling horen daarbij. Evenals coaching bij het starten, continueren en succesvol afronden van leer- en ontwikkeltrajecten en bij loopbaankeuzes. De kern is dat er ondersteuning en begeleiding op maat is, dat iemand meekijkt naar de mogelijkheden, meehelpt om deze te realiseren en bij tegenwind of

belemmeringen meedenkt over oplossingen. Op termijn zijn er in elke regio adviseurs die deze functies invullen. Dit kan in samenwerking met onder meer vakbonden, uitzendbureaus en werkgevers.

De ondersteuning voor een leven lang leren is in principe toegankelijk voor iedereen die zich verder wil ontwikkelen of op- of omscholen; de mate waarin is echter afhankelijk van de individuele situatie. De commissie ziet niets in het hanteren van leeftijdsgrenzen.[18] Wel zou de ondersteuningsstructuur mensen die nu nog niet bereikt worden, actief kunnen benaderen. Het gaat bijvoorbeeld om:

- jongvolwassenen die geen startkwalificatie hebben;
- laagopgeleide werknemers in sectoren waar de werkgelegenheid de komende jaren zal teruglopen;
- werkzoekenden;
- herintreders die opnieuw de arbeidsmarkt willen betreden.

Anticiperen op regionale arbeidsmarktontwikkelingen

De tweede taak van de regionale ketenpartners betreft het kennen van (regionale) arbeidsmarktontwikkelingen en hierop inspelen om vraag en aanbod samen te brengen. Welke specifieke behoeften hebben werkgevers? Waar doen zich tekorten voor en op welke termijn? Hoewel de dynamiek van de arbeidsmarkt steeds groter wordt, zijn sommige trends en ontwikkelingen voorspelbaar. Denk aan de vergrijzing, de huidige studiekeuzes van studenten in beroepsonderwijs en de economische trends in specifieke branches. Door proactief in te spelen op deze ontwikkelingen, is er veel winst te behalen, zowel voor de regionale arbeidsmarkt zelf als voor werkenden en werkzoekenden in de regio. Het gaat erom kansen te benutten en leren en ontwikkelen in te zetten als de smeerolie van de regionale arbeidsmarkt. Daarmee kan een betere match tussen de vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt ontstaan.

Scholingsmogelijkheden stimuleren

Tot slot hebben de ketenpartners een makelaarsfunctie: de scholingsmogelijkheden ontsluiten voor bedrijven en individuen in de regio en deze waar nodig verder stimuleren. Dat begint met het volledig in beeld krijgen van wat nu al in een regio mogelijk is qua scholing. Die kennis is hoe dan ook nodig om goede individuele ondersteuning te kunnen bieden. Denk aan de beschikbare instrumenten om in kaart te brengen wat iemand nu al kan. Of aan informatie over verschillende plekken om te leren: van taalcursussen in de bibliotheek tot een volledige diplomagerichte opleiding.

Zijn de scholingsmogelijkheden in beeld gebracht, dan is het van belang om te bepalen wat er nog ontbreekt aan het scholingsaanbod. Zijn er specifieke obstakels die mensen ervan weerhouden om deel te nemen? Blijkt uit gesprekken dat er vraag is naar bepaalde vormen van scholing die nu nog niet worden aangeboden? Zijn er ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt die vragen om specifieke mobiliteit tussen verschillende sectoren? Door verschillende partijen in de regio met elkaar te verbinden kan ingespeeld worden op dergelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door een werkgever te helpen bij het concretiseren van hrm- en scholingsvraagstukken en deze vervolgens in contact te brengen met opleiders die kunnen helpen onderwijs op maat aan te bieden.

18 Het spreekt voor zich dat aan de leerplicht (tot 16 jaar) en de kwalificatieplicht (van 16 tot 18 jaar) wel leeftijdsgrenzen worden gesteld. Voor jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie is de gemeente verantwoordelijk (en heeft de school een meldplicht bij voortijdige schooluitval).

4.5 Aanbeveling 5: Benut alle vormen van leren

Alle vormen van leren, zowel formeel als informeel, zijn relevant voor iemands ontwikkeling. Zo kan leren op de werkplek, waarbij leersituaties in de dagelijkse praktijk worden benut, zeer geschikt zijn om vakkennis te verwerven, nieuwe vaardigheden te leren en andere ervaringen op te doen. Deze vorm van leren wordt nog te weinig erkend en te weinig gekoppeld aan (formele) scholingstrajecten. Om alle vormen te kunnen benutten voor een leven lang leren, is een aanbod nodig dat past bij wat mensen al kennen en kunnen, en dat te combineren is met andere taken en levensgebieden.

De commissie adviseert daarom:
- een vierjarig programma te ontwikkelen en faciliteren om erkende bekostigde en niet-bekostigde instellingen te stimuleren maatwerktrajecten voor volwassenen te realiseren.
- de beroepsbegeleidende leerweg voor volwassenen aantrekkelijker te maken en afspraken met werkgevers te maken over voldoende leerbanen.
- eerder opgedane kennis en ervaring inzichtelijk te maken voor individu, opleidingsinstellingen, werkgevers en de samenleving door een digitaal competentiepaspoort ofwel een DigiCV in te voeren.
- mensen in staat te stellen van het aanbod gebruik te maken door hun taal- en rekenniveau op peil te brengen.

Een vierjarig programma om flexibele maatwerktrajecten voor volwassenen te realiseren

Om volwassenen te stimuleren zich blijvend te ontwikkelen en daarvoor een zelfgekozen route uit te stippelen, dient het onderwijsaanbod flexibel en vraaggericht te zijn. Mensen moeten een (deel van de) opleiding kunnen volgen in hun eigen praktijk, in de avonduren, in de weekenden, dichtbij hun werk, bij voorkeur kleinschalig georganiseerd (in kleine groepen) en met mogelijkheden als afstandsonderwijs, *blended learning* en persoonlijke begeleiding.

Ook zou het goed zijn om volwassenen de mogelijkheid te bieden om afzonderlijke delen van verschillende opleidingen (modulair) te volgen en af te sluiten met een certificaat, te combineren tot een mbo-diploma. Een uitbreiding van het huidige aantal mbo-certificaten is daarom wenselijk. Het is van belang hierin ook EVC of andere erkenning van opgedane kennis, vaardigheden en ervaring mee te nemen, bijvoorbeeld in de vorm van vrijstellingen.

De commissie stelt voor dat de overheid een vierjarig programma ontwikkelt en faciliteert om erkende bekostigde en niet-bekostigde instellingen te stimuleren maatwerktrajecten voor volwassenen te realiseren. Dit programma wordt door de deltacommissaris samen met onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en andere arbeidsorganisaties ontworpen en uitgevoerd en heeft als doel een duurzaam opleidingsaanbod voor volwassenen structureel in te bedden. De deltacommissaris onderzoekt samen met de instellingen waar meer ruimte nodig is in de wet- en regelgeving. Eventuele belemmeringen voor post-initiële scholingsdeelname moeten worden weggenomen. Denk daarbij onder meer aan afschaffing van de beperkte vrijstellingsduur voor taal en rekenen (momenteel twee jaar), flexibeler

inrichten van keuzedelen en meer ruimte voor instellingen om af te wijken van de urennorm en de vorm van de opleiding aan te passen aan de behoefte en mogelijkheden van studenten.

Aantrekkelijker maken beroepsbegeleidende leerweg

Het lerend werken/werkend leren is een waardevolle onderwijsvorm voor volwassenen die zich verder willen scholen en ontwikkelen. De beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo biedt volwassenen van oudsher een goede mogelijkheid om werken en leren te combineren. Sinds 2009 is het aantal studenten in de bbl echter bijna gehalveerd.[19] Dit is volgens de SER onder meer toe te schrijven aan de economische crisis en de stapeling van overheidsbeleid die leerbanen minder aantrekkelijk maken voor studenten en bedrijven. De commissie sluit zich aan bij de aanbevelingen die de SER (2016a) doet in haar advies *Toekomstgericht beroepsonderwijs* om van de bbl weer een aantrekkelijke leerroute te maken. Daarnaast is het van belang in het scholingspact afspraken te maken met werkgevers over het aanbieden van een minimaal aantal leerbanen, om groei van de bbl te realiseren en te voorkomen dat de conjunctuur in de toekomst zo'n forse impact heeft.

De introductie van een digitaal competentiepaspoort

De commissie adviseert dat iedereen een digitaal competentiepaspoort ofwel een DigiCV krijgt. Dit biedt een overzicht van ieders verworven kennis en vaardigheden, gevolgde opleidingen en leertrajecten. De opleidingsinstelling vult dit DigiCV met behaalde diploma's en certificaten en iedereen kan het eigen DigiCV zelf aanvullen, eventueel samen met de werkgever of aan de hand van een EVC, met vaardigheden en competenties die al werkende zijn geleerd. Met het DigiCV krijgen mensen een goed overzicht van hun kennis en vaardigheden en ontstaat er voor een werkgever een completer overzicht van de competenties van een werknemer. Op termijn biedt dit mogelijkheden om de koppeling te maken met concrete vacatures.

Wanneer een werknemer naar een mbo-instelling gaat om een (deel van een) opleiding te volgen, kan de instelling op basis van de inhoud van het DigiCV bepalen welke vrijstellingen de werknemer kan krijgen. Vervolgens kan iemand zelf zijn opleidingsroute uitstippelen, volledig passend bij zijn of haar eigen persoonlijke situatie, behoeften en al opgedane kennis en ervaring.

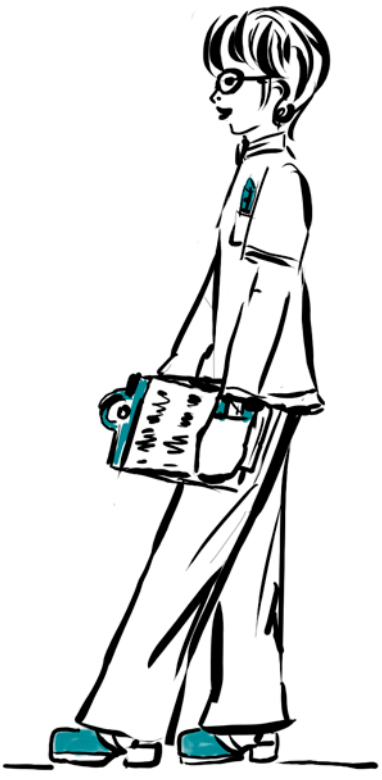
Werken aan goede taalvaardigheden

Een goede beheersing van de Nederlandse taal is essentieel om zelfstandig in de maatschappij te kunnen functioneren en aan scholing te kunnen deelnemen. De commissie ziet hier een taak voor het primair en voortgezet onderwijs. Het kan niet zo zijn dat jongeren vanuit het vmbo doorstromen naar het mbo en onvoldoende taalvaardig zijn.[20]

19 Zie SER (2016a), p. 25

20 De commissie merkt hierbij op dat zij het tegelijkertijd bemoedigend vindt dat er in de onderwijssectoren hard wordt gewerkt aan de verbetering van de taalvaardigheden van leerlingen. Zo blijkt uit de eindresultaten dat 93 procent van de mbo 2-studenten en 94 procent van de mbo 3-studenten die in 2016 zijn gediplomeerd, ten minste een 6 hebben behaald voor het centraal examen Nederlandse taal. Bron: Brief van de minister van OCW aan de TK, d.d. 11-11-2016 (ref.nr. 1097653).

Het leren van de Nederlandse taal en rekenen en het behalen van een start-kwalificatie vindt de commissie basisvoorzieningen, die voor iedereen toegankelijk moeten zijn. De commissie adviseert dat de kosten hiervoor altijd voor rekening van de rijksoverheid komen en niet in mindering worden gebracht op de individuele leerrekening. Voor mensen die aantoonbaar niet aan de taaleisen kunnen voldoen maar wel beschikken over goede beroepsvaardigheden, adviseert de commissie te verkennen of in individuele gevallen van de diploma-eisen afgeweken kan worden.



Bijlagen

Bijlage 1:

Investeringsagenda lange termijn

Inleiding

Deze notitie is bedoeld als een vingeroefening om een globaal beeld te schetsen wat een lange termijn investeringsagenda voor permanent leren aan investeringen vraagt en wat het zou kunnen opleveren. We zullen in deze notitie een berekening uitwerken die de nodige veronderstellingen vraagt en daarmee ook met de nodige voorzichtigheid en relativering moet worden geïnterpreteerd. Andere veronderstellingen kunnen heel andere uitkomsten opleveren. Niettemin lijkt het zinvol en structurerend om een investeringsagenda te onderbouwen met een concrete en beargumenteerde berekening.

In deze notitie berekenen we wat het kost om de scholingsdeelname van mensen tot en met mbo 4 naar hetzelfde niveau te brengen als dat van hoger opgeleiden. Vervolgens wordt op basis van de literatuur nagegaan wat de maatschappelijk baten zouden kunnen zijn van deze hogere scholingsdeelname. De economische literatuur wijst erop dat voor de mensen die nu niet aan scholing doen, de baten van scholing waarschijnlijk lager zijn dan gemiddeld (het zogenaamde selectie-effect) en de kosten om hen te stimuleren om toch scholing te volgen relatief juist hoger zijn.[21] Omdat we niet weten in welke mate dit zich voordoet, houden we daar in de berekening geen rekening mee.

Een schatting van een investeringsambitie voor scholing

Uit SCP cijfers blijkt dat de deelname aan scholing[22] ongelijk verdeeld is naar opleidingsniveau. Hoger opgeleiden doen beduidend meer aan scholing dan mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4.[23] Voor de laatstgenoemde groep is de laatste jaren zelfs sprake van een dalende trend, zie tabel 1.

Tabel 1: Scholing van werkenden, naar opleiding, 2004-2014 (in %)

	2004	2006	2008	2010	2010	2014
basisschool	17	16	28	16	16	18
vmbo	33	27	28	29	25	25
mbo	44	41	40	39	38	34
hbo	52	48	50	50	47	50
wo	48	47	54	51	47	49

Bron: SCP (2016), p. 89

21 Zie CPB (2016a).

22 De vraagstelling in het SCP panel luidt: "Heeft u in de afgelopen twee jaar opleidingen of cursussen gevolgd of volgt u die momenteel? Het gaat hier niet om cursussen die u puur uit hobby of interesse heeft gevolgd. Het gaat om opleidingen of cursussen die van belang zijn voor uw werk of beroep." Dat scholing werk gerelateerd moet zijn, is van belang om de baten via kwalificatiewinst te kunnen berekenen.

23 Met de expliciete vraag aan respondenten of zij zich primair als student of werkende zien (met in beide gevallen de vervolgvraag of er aan werk of scholing wordt gedaan), wordt gecorrigeerd voor leerlingen en studenten in het initiële onderwijs.

De scholing die gevolgd wordt, is divers. Ruim tweederde bestaat uit cursussen maar er worden ook substantiëlere opleidingen gevolgd via een dagopleiding (13%), deeltijdopleiding (11%) of een combinatie van werken en leren (8%). De helft van de respondenten heeft één opleiding of cursus gevolgd, ruim een kwart twee en nog een kwart drie of meer opleidingen of cursussen.

Tabel 2 geeft de bijdrage van de werkgever weer. Deze bestaat uit kosten voor interne en externe cursussen en opleidingen alsook de gederfde arbeidstijd, gebaseerd op CBS cijfers. De scholingsdeelname is berekend door het deelnamepercentage naar opleidingsniveau in 2014 (zie tabel 1) te vermenigvuldigen met CBS cijfers voor de beroepsbevolking van 25-65 jaar naar opleidingsniveau.[24] Bijvoorbeeld in het geval van mbo opgeleiden betekent 34% deelname, dat ruim 1 miljoen mensen aan scholing hebben gedaan.
Volgens het CBS geven werkgevers 2,1% van de arbeidskosten uit aan scholing.[25] Deze kosten bestaan uit out-of-pocket uitgaven en gederfde arbeidstijd. De out-of-pocket kosten voor cursussen e.d. bedragen 1,1% van de arbeidskosten en de andere 1% bestaat uit gederfde werktijd. Uitgaande van het huidige bedrag aan totale arbeidskosten (dus incl. sociale premies) van € 331 mld komt dit neer op ruim € 3,6 mld aan cursussen en € 3,3mld aan gederfde werktijd, in totaal bijna € 7 mld. Dit bedrag is naar rato van de scholingsdeelname over de opleidingscategorieën verdeeld.

Tabel 2: schatting van de scholingskosten, werkgevers

	deelname scholing		uitgaven aan cursussen (in mln €)	gederfde werktijd (in mln €)	totaal (in mln €)
	%	x 1000			
basis	18	61	€ 81	€ 73	€ 154
vmbo	25	252	€ 331	€ 301	€ 632
mbo	34	1037	€ 1.362	€ 1.238	€ 2.601
hbo/wo	50	1422	€ 1.867	€ 1.698	€ 3.565
totaal	40	2773	€ 3.641	€ 3.310	€ 6.951

Tabel 3 geeft de scholingsbijdrage vanuit de overheid weer. Deze bestaat allereerst uit de scholingsaftrek (€ 200 mln) en vouchers voor werklozen en 50+ (€ 100 mln). De verdeling naar opleidingsgroepen is gebaseerd op de gegevens uit de CPB evaluatie van de scholingsaftrek waarbij we veronderstellen dat dezelfde verdeling ook geldt voor de voucherregelingen.[26] Daarnaast is er de publieke bekostiging van mbo en ho instellingen voor de post-initiële student. Dit is echter niet eenduidig uit bekostigingsgegevens te herleiden. We veronderstellen daarom dat de grens van de post-initiële student ligt bij 25 jaar en berekenen de publieke bekostiging van de 25+ student. Die bedraagt € 300 mln in het mbo en € 500 mln in het ho. In totaal komt de bijdrage vanuit de overheid uit op € 1,1mld.

24 Zie http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83031NED&D1=1&D2=0&D3=2,5,7&D4=2,5-6,12-13&D5=49,64&VW=T

25 Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2012/40/bedrijfsopleidingen-2010. De Continuing Vocational Training Survey (CVTS) wordt elke 5 jaar verplicht in EU verband afgenomen. De laatste keer was in 2010. De resultaten van de 2015 editie komen naar verwachting medio 2017 uit.

26 Zie CPB (2016b), p 12.

Tabel 3: schatting van de scholingskosten, overheid

	deelname scholing		fiscale aftrek en vouchers (in mln €)	publieke bekostiging 25+ (in mln €)	totaal (in mln €)
	%	x 1000			
basis	18	61	€ 5		€ 5
vmbo	25	252	€ 19		€ 19
mbo	34	1037	€ 116	€ 300	€ 416
hbo/wo	50	1422	€ 162	€ 500	€ 662
totaal	40	2773	€ 300	€ 800	€ 1.100

Tabel 4 geeft de scholingskosten van het individu weer. Dit is gebaseerd op de vraag in het SCP aanbodpanel wie de scholing betaalt.[27] Respondenten zeggen dat werkgevers 89% betalen, zijzelf 6% en gezamenlijk nog eens 3%. Als we deze laatste 3% gelijk verdelen, komt de werkgeversbijdrage neer op 90,5% en de werknemersbijdrage op 7,5%. Deze verhouding wordt vermenigvuldigd met de kosten per opleidingscategorie voor werkgevers (zie tabel 2).[28]

Tabel 4: schatting van de scholingskosten, individu

	deelname scholing		individu * (in mln €)
	%	x 1000	
basis	18	61	€ 7
vmbo	25	252	€ 27
mbo	34	1037	€ 113
hbo/wo	50	1422	€ 155
totaal	40	2773	€ 302

** De kosten van vrije tijd voor het individu zijn niet meegenomen.*

Werkenden besteden ook vrije tijd aan scholing. Volgens SCP cijfers wordt de helft in werktijd gedaan, een kwart in eigen tijd en het laatste kwart in beide. Als we dat laatste kwart gelijk verdelen, zou tweederde van de scholing in werktijd plaatsvinden en een derde in eigen tijd. Het is echter niet duidelijk hoe deze (opgeofferde) vrije tijd moet worden gewaardeerd; er zijn geen MKBA richtlijnen en daarom zijn deze kosten niet meegenomen. In totaal komt de bijdrage van individuen neer op ruim € 0,3 mld.

In totaal worden de huidige scholingskosten geschat op bijna € 8,4 mld, zie tabel 5.

27 Zie SCP (2016) p. 85. Zelfstandigen zijn hier expliciet uitgesloten omdat het onderscheid werk en privé vaak niet zinvol is.

28 Concreet voorbeeld, voor basisopgeleiden: 7,5/90,5 maal € 154 mln is € 7 mln.

Tabel 5: schatting van de totale scholingskosten bij huidige scholingsdeelname

	deelname scholing		scholingskosten (in mln €)
	%	x 1000	
basis	18	61	€ 165
vmbo	25	252	€ 678
mbo	34	1037	€ 3.129
hbo/wo	50	1422	€ 4.381
totaal	40	2773	€ 8.353

Tabel 6 laat zien wat de investeringsopgave is die hoort bij de ambitie om de scholingsdeelname van mensen tot en met mbo 4 naar het niveau van hoger opgeleiden van 50% te brengen. Daarbij is verondersteld dat de gemiddelde kosten per opleidingscategorie constant blijven. Dat is gezien het in de inleiding besproken selectie-effect geen onbelangrijke veronderstelling.

Tabel 6:investeringsopgave bij scholingsambitie van 50% deelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4

	scholingsambitie		extra scholingsdeelname		investeringsopgave (in mln €) *	
	%	x 1000	%	x 1000	extra tov. nu	Totaal
basis	50	171	+32	+109	+ € 293	€ 459
vmbo	50	504	+25	+252	+ € 678	€ 1.355
mbo	50	1526	+16	+488	+ € 1.472	€ 4.601
hbo/wo	50	1422	+0	+0	+ € 0	€ 4.381
totaal	50	3622	+10	+849	+ € 2.444	€ 10.797

** De kosten van beleid om de scholingsambitie te realiseren, zijn niet bekend en daarom niet meegenomen.*

Bij de gekozen benadering en veronderstellingen, bedraagt de extra investeringsopgave ruim € 2,4 mld om de scholingsambitie van 50 procent deelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4 te realiseren. Het gaat dan om bijna € 0,3 mld voor basisopgeleiden en € 2,15 mld voor vmbo en mbo opgeleiden, in totaal een extra scholingsdeelname van 849 duizend mensen.

Een schatting van de maatschappelijke baten van een hogere scholingsdeelname

Dat scholing maatschappelijke baten heeft is evident. Mensen die zich blijven scholen en ontwikkelen zijn productiever en gezonder, participeren actiever in de samenleving en zijn breder inzetbaar op de arbeidsmarkt. Deze baten doen zich deels pas later in de levensloop voor en zijn nog lastiger te berekenen dan de kosten. Die vertaalslag van baten per jaar naar die op levensloopbasis is soms lastig en gaat met veel aannames gepaard.

Net als (initieel) onderwijs leidt scholing tot een stijging van het menselijk kapitaal. Uitgebreid onderzoek naar de effecten van initieel onderwijs laat zien dat een jaar extra onderwijs leidt tot een circa 10% hogere productiviteit en loon (CPB, 2010). Voor de effecten van scholing op productiviteit en loon is minder onderzoek beschikbaar.
Er zijn wel aanwijzingen dat het potentieel om grote effecten kan gaan. De Grip en Sauerman (2012) vinden dat scholing tot een 10% hogere productiviteit leidt, terwijl er ook nog spillover effecten zijn op collega's die de training niet hadden gevolgd. Hun productiviteit stijgt ook met 5%. Maar het (op zich gedegen) onderzoek van De Grip en Sauerman heeft betrekking op een specifiek experiment dat zich moeilijk leent voor algemene conclusies.
Het CPB (2016) geeft aan dat – ondanks de geringe hoeveelheid empirisch bewijs – er voldoende aanleiding is om te veronderstellen dat het effect van kwalificatiewinst – ook op een later moment in het leven – positief is, maar lager dan de 10% rendement op een jaar initieel onderwijs[29]. Het CPB maakt daarbij wel de kanttekening dat dit effect veel minder goed te onderbouwen is voor vormen van scholing die niet tot een duidelijke kwalificatiewinst leiden.

Op grond van het bovenstaande gaan we ervan uit we dat een jaar scholing die tot kwalificatiewinst leidt (opscholing) een lager rendement heeft dan een jaar initieel onderwijs vanwege de kortere terugverdientijd. Als we veronderstellen dat scholing gemiddeld 22,5 jaar rendeert – t.o.v. ca. 45 jaar voor initieel onderwijs – komen we uit op een effect van 5% hoger loon per jaar. In de meeste gevallen duren scholingstrajecten echter aanmerkelijk korter dan een jaar; dan corrigeren we naar evenredigheid. Voor een scholingstraject dat gelijk staat aan een kwart van een volledig jaar scholing, rekenen we dan met 1,25% hoger loon. Voor vormen van scholing waarin echte winst in kwalificatieniveau minder duidelijk is of ontbreekt (omscholing, bijscholing) is dit lager en maken we expliciete aanvullende veronderstellingen.

Naast productiviteitswinst zijn er ook andere baten van scholing. Vanuit de literatuur is bekend dat er ook baten kunnen zijn zoals een betere gezondheid, minder criminaliteit, meer maatschappelijke participatie en vertrouwen. De literatuur laat zien dat er een samenhang (correlatie) is met opleiding en scholing maar geeft weinig inzicht in oorzaak en gevolg (causaliteit). De kans bestaat dat deze baten van scholing daardoor overschat worden en ten dele toegeschreven moeten worden aan andere factoren die niet in het onderzoek betrokken zijn zoals informele leerervaringen of de mate waarin iemand rekening houdt met de toekomst.[30] Anderzijds laten de analyses baten buiten beschouwing die zich

29 Zie CPB (2016a). Het CPB noemt hiervoor eigenlijk twee redenen: (i) scholing vindt later in het leven plaats waardoor de tijd waarover de investeringen kan renderen korter is en (ii) het selectie-effect dat in de inleiding van deze notitie is besproken.

30 In de literatuur staat dit laatste bekend als tijdsvoorkeur. Mensen met een zogenaamde lage tijdsvoorkeur houden meer rekening met de lange termijn effecten van gedrag en investeren daarom meer in onderwijs, scholing en een gezonde leefstijl. Een betere gezondheid is dan niet te danken aan meer scholing, maar aan de lange termijn gerichtheid.

niet goed laten kwantificeren of op geld te waarderen. Te denken valt aan zelfvertrouwen en zelfredzaamheid. Omdat de baten zich moeilijk laten waarderen in specifieke euro's, werken we hieronder verschillende varianten uit.

Baten hogere scholingsdeelname basisopgeleiden

We gaan ervan uit dat scholing voor lager opgeleiden in eerste instantie gericht is op het terugdringen van laaggeletterdheid. SEO heeft in 2013 in opdracht van de Stichting Lezen en Schrijven onderzoek gedaan naar de kosten en baten van programma's om laaggeletterdheid terug te dringen. Zij gaan uit van € 1.173 kosten per cursus en een uitval van 38,8%, zodat de kosten per afgeronde cursus op € 1.917 uitkomen. De baten over de *levensloop* worden op basis van een gemiddelde toename van de taalscore van 3,4%[31] becijferd op € 2.940 per afgeronde cursus[32].

Stel dat de extra investering voor basisopgeleiden van 293 miljoen (zie tabel 6) geheel besteed wordt aan taalcursussen. Na aftrek van de kosten van de gederfde arbeidstijd, is er effectief 180 miljoen beschikbaar voor opleidingskosten. Uitgaande van de bovengenoemde kosten per cursus kan worden becijferd dat circa 153.500 personen aan de cursus beginnen en dat daarvan bijna 94.000 mensen de cursus ook afronden. Dat betekent dat de totale baten volgens de analyse van SEO op € 276 mln. kunnen worden becijferd.

Baten hogere scholingsdeelname van mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4

Op basis van SCP gegevens uit Aanbod van Arbeid 2016 (tabel 5.4), kunnen we afleiden dat ca. 32% van de mensen deelneemt aan formele scholing die kwalificatiewinst oplevert, te weten een dagopleiding (13%), deeltijdopleiding (11%) en combinatie werken en leren (8%). Uit onze berekeningen hierboven van de extra kosten van de scholingsambitie van 50%, komt een bedrag aan gemiddelde scholingskosten per deelnemer per jaar van bijna € 2.900, inclusief de gederfde werktijd.
We volgen de benadering dat dit ongeveer gelijk is aan een kwart van de totale bekostiging (publieke en private bijdragen) van een MBO-student per jaar. Op basis van onze algemene uitgangspunten leidt dat tot een productiviteitsstijging van 1,25% per jaar voor de groep die deelneemt aan formele scholing die leidt tot kwalificatiewinst.
Voor de overige 68% van de mensen die een cursus volgt is de kwalificatiewinst lastiger te onderbouwen. Een optimistische aanname zou zijn dat de kwalificatiewinst die aan cursussen wordt ontleend gelijk is aan die van formele scholing. Dat is waarschijnlijk een forse overschatting. We schetsen hier twee gematigder varianten, waarbij (i) het effect van cursussen de helft is van het effect van een formele opleidingen of (ii) er helemaal geen positief effect is van cursussen op het loon.

Met de extra scholingsimpuls willen we mensen bereiken die geen (positieve) ervaringen hebben met scholing. Hoewel de voorstellen voor een effectieve ondersteuningsstructuur erop gericht zijn uitval zoveel mogelijk te voorkomen, sluiten we veiligheidshalve in de raming aan bij de uitvalcijfers van SEO (2013) van hierboven: 38,8%.

31 SEO gaat er bij de berekening van de gemiddelde toename van uit dat 35% van de deelnemers ook zonder cursus er in taalbeheersing op vooruit zou zijn gegaan.

32 Hierin zijn meegenomen de baten van hogere arbeidsproductiviteit, betere gezondheid, lagere kosten gezondheidszorg en meer vrijwilligerswerk. Niet meegenomen zijn de baten van meer participatie op de arbeidsmarkt, minder werkloosheid en minder criminaliteit.

Voor de andere baten dan productiviteitswinst (o.m. gezondheidswinst, lagere kosten van gezondheidszorg en maatschappelijke baten van meer vrijwilligerswerk), laten we ons ook inspireren door het SEO rapport. In verband met de zwakke empirische basis voor dit soort effecten, berekenen we een variant waarin deze baten de helft zijn van wat SEO in het rapport over laaggeletterden hanteert en een variant waarin er helemaal geen additionele baten zijn.

Voor de raming gaan we er tenslotte van uit dat de deelnemers aan scholing gemiddeld 45 jaar zijn (uitgaande van intreedleeftijd van 22 jaar en uittreedleeftijd van 67 jaar). Dat hebben we nodig om de baten over de levensloop te berekenen (met een discontovoet van 5%, cf. voorschrift Financiën).
Uit Education at a Glance (OECD, 2016) blijkt het gemiddelde maandloon voor mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4: ca. € 3.800. Op jaarbasis komen we dan uit op een loonsom ca. € 33.250 in 2012; dat is ca. € 35.000 in 2016.

Dat alles leidt tot forse bandbreedtes maar grofweg zien de baten er als volgt uit (over de levensloop)

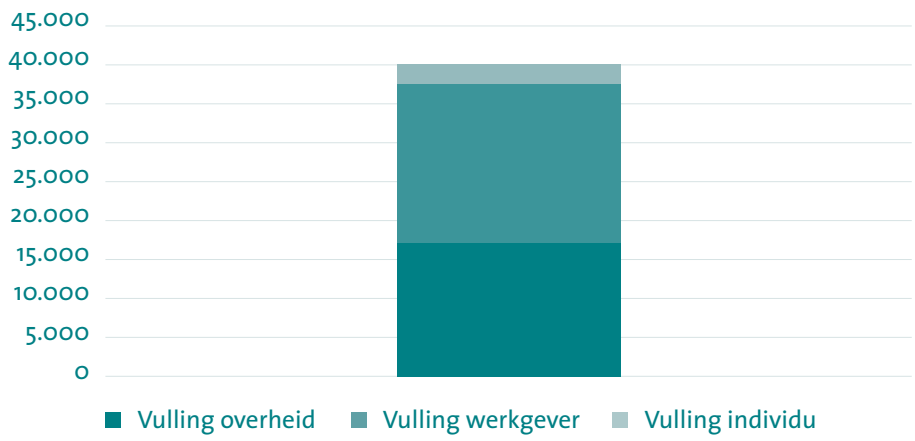
Tabel 7: Maatschappelijke baten hogere scholingsdeelname mensen met een opleiding tot en met mbo-niveau 4

	non-formeel = 0,5 x formeel	non-formeel = 0 x formeel
Baten incl. additionele effecten (helft SEO)	€ 4,2 mld	€ 2,0 mld
Baten excl. additionele effecten	€ 2,1 mld	€ 1,0 mld

Bijlage 2:

Concrete uitwerking individuele leerrekening

De leerrekening werkt als een driepijlermodel, waarin een basis gelegd wordt door de overheid, de werkgever jaarlijkse stortingen doet en het individu zelf kan besluiten om aanvullende stortingen te doen.



In de uiteindelijke situatie die de commissie voor ogen staat, worden alle middelen die beschikbaar zijn voor opleidingskosten op de individuele leerrekening gestort. Alle werkenden krijgen zo'n leerrekening, maar in het kader van de vraagstelling van dit advies beperkt de commissie zich bij deze concrete uitwerking tot mensen met een opleiding tot en met mbo 4. Voor de eenvoud is verondersteld dat iedereen een gelijke bijdrage krijgt van de overheid en van de werkgever.

Uit de berekeningen in bijlage 1 kan worden opgemaakt dat de gemiddelde opleidingskosten (exclusief verletkosten) € 1.800 per jaar bedragen. Bij een scholingsdeelname van 50% per jaar en een arbeidsloopbaan van 45 jaar (van 22 tot 67 jaar), komt dat neer op een leerrekening die over de hele arbeidsloopbaan gemeten ruim € 40.000 euro bedraagt.

Het overheidsaandeel in de leerrekening bedraagt € 440 miljoen aan bestaande middelen en € 1,2 miljard aan extra gelden. Voor de 4,4 miljoen werkenden met een opleiding tot en met mbo 4 komt dit neer op een bedrag van gemiddeld € 375 per jaar. Over de hele arbeidsloopbaan van 45 jaar draagt de overheid € 17.000 bij, een bedrag dat meteen bij het openen van de leerrekening als trekkingsrecht met bijbehorende kredietfaciliteit op de rekening verschijnt.

Werkgevers dragen vanuit bestaande middelen bijna € 1,8 miljard bij en leggen € 200 miljoen aan extra middelen in[33]. Per werkende komt dit neer op € 455 per jaar. Dit bedrag wordt jaarlijks gestort, waarbij het totaal aan stortingen over de hele arbeidsloopbaan € 20.500 per persoon bedraagt.

De individuele bijdrage aan de leerrekening bedraagt naar schatting 240 miljoen, wat neerkomt op een gemiddelde storting van € 55 per persoon per jaar en € 2.500 over de hele arbeidsloopbaan.

33 Werkgevers dragen daarnaast de extra verletkosten die gebaseerd op de gegevens uit bijlage 1 circa € 1 miljard bedragen.

Bijlage 3:

Lijst van gesprekspartners

Adriana Stel	STOOF Opleiding & Ontwikkeling Flexbranche
Adrie van der Rest	Onderwijsraad
André de Moor	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Andries de Grip	ROA, Universiteit Maastricht
Anja Vink	Onderwijs-/onderzoeksjournalist
Anne Marie Heij	Koninklijke Metaalunie
Anne Wil Lucas	StartupDelta
Annelies Spork	Gemeente Amsterdam Economische Zaken, arbeidsmarkt
Annie Kempers	Examenkamer en Nationaal Kenniscentrum EVC
Anouk Mulder	De Argumentenfabriek
Ans Harthoorn	Ministerie van Economische Zaken
Arnold Devreese	Sociaal-Economische Raad
Barbara Baarsma	Rabobank, SER commissie AMV
Bert Wessels	TechWise Twente
Bertholt Leeftink	Ministerie van Economische Zaken
Bertram Loth	Nationale Denktank
Carry Roozemond	Ingrado
Doekle Terpstra	Aanjager Zorgpact en Techniekpact
Eline Pinkse	KPN
Elize de Bar	UWV
Elwin Wolters	VCP Vakcentrale voor Professionals, SER commissie AMV
Eric Verduyn	NCOI Opleidingsgroep
Erica Aalsma	De Leermeesters
Frank Kalshoven	De Argumentenfabriek
Geert ten Dam	Universiteit van Amsterdam, SER commissie AMV
Gerard Bukkems	Inspectie van het Onderwijs
Gertrud van Erp	VNO-NCW/MKB, SER Commissie AMV
Hans Hillen	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
Hans Schutte	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Henriette Maassen van den Brink	Onderwijsraad
Isabel Coenen	FNV, SER commissie AMV
Jan Valkenborgh	Evolva werkplekleren 3.0
Joop Schippers	Universiteit Utrecht
Joris Tieleman	Nationale DenkTank
Jos de Groen	Sociaal-Economische Raad
Joseph Kessels	Universiteit Twente en Open Universiteit
Jules Sanders	LTO Nederland, SER commissie AMV

Marc van der Meer	ReflecT, Tilburg Law School en Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel
Marcelis Boereboom	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Marianne Zoetmulder	Landelijk Programma Leren en Werken
Mariëtte Hamer	Sociaal-Economische Raad
Mariëtte Patijn	FNV
Marita Oosterkamp	Inspectie van het Onderwijs
Marjo Jansen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Marleen van de Wiel	Servicepunt Examinering Mbo
Martin Soeters	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Martine Braaksma	Onderwijsraad
Melanie Bouwknegt	CNV, SER commissie AMV
Mieke Visser	Nederlands lucht- en ruimtevaartcentrum
Monique Turkenburg	Sociaal en Cultureel Planbureau
Monique Vogelzang	Inspectie van het Onderwijs
Myriam Lieskamp	CNV Onderwijs, SER commissie AMV
Nick van Dam	McKinsey & Co en Nyenrode Business Universiteit
Niels Achterberg	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Patrick Leushuis	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Paul Hellings	FNV, Aob, SER commissie AMV
Paul Oomens	MBO Raad
Peet Ferwerda	MBO Life Sciences, Friesland College
Peter Cox	Brainport Eindhoven
Peter van Hessen	Zorgbalans
Pia Deveneijns	MBO Raad
Pierre Heijnen	ROC Mondriaan
Rekha Jethoe	Gemeente Haarlemmermeer
René Kneyber	Onderwijsraad
René Louwerse	Albeda College
Renk Roborgh	Experiment Vraagfinanciering Hoger Onderwijs
Ria van ’t Klooster	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
Rick de Wijk	JOB Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
Rob Slagmolen	VNO-NCW, SER commissie AMV
Romke van der Veen	SER commissie AMV
Ruud Baarda	SBB, SER commissie AMV
Sanne Elbrink	Stichting Lezen en Schrijven
Sophie Kramer	Zorgbalans
Ted Reininga	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Titia Siertsema	Uneto-VNI
Ton Heerts	MBO Raad
Ton Wilthagen	Universiteit Tilburg
Victorine van Alphen	Nationale DenkTank
Vivian Hemmelder	Nationale DenkTank
Ward Bruininks	Mooy Logistics B.V.
Yvonne Bernardt	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bijlage 4:

Geraadpleegde bronnen

Adviescommissie Flexibel hoger onderwijs voor werkenden (2014) *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*. Adviesrapport commissie Rinnooy Kan, 12 maart 2014 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/12/flexibel-hoger-onderwijs-voor-volwassenen

Breugel, G. van en A. de Grip (2011) *Een ontwikkelingscheque voor laagopgeleide werknemers.* Economisch Statistische Berichten, 27 mei 2011, pp. 330-332 https://www.bvekennis.nl/Bibliotheek/11-0082_ESB_330grip_tcm445-602895.pdf

CBS (2016) *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaaleconomische trends, februari 2016/2 https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/07/een-leven-lang-leren-in-nederland-een-overzicht

CentERdata (2017) *Inventarisatie belangstelling voor opleiding*. Onderzoek in het CentERpanel in opdracht van Commissie vraagfinanciering mbo, 17 januari 2017

CPB (2010) *Keuzes in kaart 2011-2015: effecten van 9 verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: Centraal Planbureau, CPB Bijzonder publicatie 85, 20 mei 2010 https://www.cpb.nl/publicatie/verkiezingsprogrammas-doorgerekend-keuzes-kaart-2011-2015

CPB (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau, CPB Policy Brief 2015/13 https://www.cpb.nl/publicatie/baanpolarisatie-in-nederland

CPB (2016a) *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau, CPB Boek 25, 20 juni 2016 https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Boek-25-Kansrijk-Onderwijsbeleid.pdf

CPB (2016b) *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*. Den Haag: Centraal Planbureau op verzoek van de ministeries van OCW, SZW en Financiën, 1 juli 2016 https://www.cpb.nl/publicatie/evaluatie-aftrekpost-scholingsuitgaven

Dam, N. van(2016), *Learn or Lose*. Nyenrode, Inaugural lecture, 25 november 2016 http://www.nyenrode.nl/FacultyResearch/research/Documents/Inaugural%20lectures/Nick_van_Dam_Inaugural_Lecture.pdf

Ecbo (2016) Leren werken, werkend leren in de TechniekFabriek. Een leerling-perspectief. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs, februari 2016
http://ecbo.nl/portfolio-items/leren-werken-werkend-leren-in-de-techniekfabriek-3/

Ecorys (2016) *Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds*. Rotterdam: Ecorys in opdracht van het ministerie van SZW, 23 december 2016
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/25/aanbiedingsbrief-verkenning-scholingspremie-en-nationaal-scholingsfonds

Fourage, D. en A. de Grip (2012) Postinitieel leren: deelname en rendement. Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA). Universiteit Maastricht.
https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/postinitieel-leren-deelname-en-rendement.pdf

Fouarge, D. T. Schils en A. de Grip (2013) *Why do low-educated workers invest less in further training?* Applied Economics, 2013, 45, pp. 2587-2601
http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2012.671926

Grip, A. de and J. Sauerman (2012) T*he Effects of Training on Own and Co-worker Productivity: Evidence from a Field Experiment*.
The Economic Journal, vol. 122 (May), p 376-399.
http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2012.02500.x/epdf

KAB (2016) *Perspectief 23-plus. Onderzoek naar de kansen voor 23-plussers*.
Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2016
https://www.mboraad.nl/nieuws/onderzoek-perspectief-23-plus-kwetsbare-positie-van-jongvolwassenen

Nationale Denktank (2016) *Samen leren. Tien oplossingen voor het beroeps-onderwijs van de toekomst*. Eindrapport De Nationale Denktank, 2016.
http://nationale-denktank.nl/jaarlijkse-denktank/eindrapport/

OECD (2016) *Education at a glance 2016: OECD Indicators*. Parijs: OECD, 2016
http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm

Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van postinitieel leren*.
Den Haag: Onderwijsraad, juni 2012
https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2012/over-de-drempel-van-postinitieel-leren/item204

Onderwijsraad (2016) *Vakmanschap voortdurend in beweging. Verbeter de aansluiting tussen mbo, arbeidsmarkt en een leven lang leren*.
Den Haag: Onderwijsraad, oktober 2016
https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2016/vakmanschap-voortdurend-in-beweging/item7460

ResearchNed (2016) *Ex-ante beleidsevaluatie invoering mbo-certificaten*. Nijmegen: ResearchNed in opdracht van het ministerie van OCW, juni 2016 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/19/ex-ante-beleidsevaluatie-invoering-mbo-certificaten

ResearchNed (2017) *Tussenevaluatie Regionaal Investeringsfonds MBO*. Nijmegen: ResearchNed in opdracht van het ministerie van OCW, januari 2017 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporegionaal rten/2017/01/01/tussenevaluatie-regionaal-investeringsfonds-mbo-rif

ROA (2011) *Ontwikkelingscheque. Uitwerking advies denktank leren en werken*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, april 2011 http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/?p=248

Rijksoverheid (2016) *Rapport werkgroep Menselijk Kapitaal*. Analyse en uitwerking beleidsthema's ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, juli 2016 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-menselijk-kapitaal

SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016. Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2016 http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Aanbod_van_arbeid_2016

SEO (2010) *Vouchers voor vaardigheden*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek in opdracht van NRTO, september 2010 http://www.seo.nl/pagina/article/rapport-2-op-voorpagina/

SEO (2013) *Rendement van cursussen voor laaggeletterden*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek in opdracht van Stichting Lezen en Schrijven, juni 2013 http://www.seo.nl/pagina/article/rendement-van-cursussen-voor-laaggeletterden/

SER (2015a) *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 29 juni 2015 https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2015/leren-funderend-onderwijs-toekomst.aspx

SER (2015b) H*oe leren wij in de toekomst? Verslag van de SER-dialoogbijeenkomsten over leren in de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2015 https://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2015/leren-in-toekomst.aspx

SER (2016a) *Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 21 oktober 2016 https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/toekomstbestendig-beroepsonderwijs.aspx

SER (2016b) *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*.
Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 26 oktober 2016
https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/werkzame-combinatie.aspx

SER (2017) *Leren tijdens de loopbaan*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2017
https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017

Studiegroep Duurzame Groei (2016) *Kiezen voor duurzame groei. Hoofdstuk 2 Toerusten voor verandering*. Rapport Studiegroep Duurzame Groei, juli 2016
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/advies-studiegroep-duurzame-groei

Tweede Kamer (2017) *Dossier Leven Lang Leren* Den Haag: Tweede Kamer der Statengeneraal, dossiernummer 30012, vergaderjaren 2005 – 2017
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30012

WRR (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013
https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/11/04/naar-een-lerende-economie

Bijlage 5:

Leden van de Commissie vraagfinanciering mbo

Marjolein Jansen, Sabine Bolhuis, Jolande Sap, Corine Korrel en Joke Elzenaar

Sabine Bolhuis is opgeleid in Technische Natuurkunde aan de TU Delft en als management trainee gestart bij de technische tak van de NS, onderhoudsbedrijf NedTrain. Zij is nu manager van de TechniekFabriek van de NS, de bedrijfsvakschool verantwoordelijk voor alle MBO-opleidingen voor monteurs.

Joke Elzenaar is directeur van Bestuursacademie Nederland. Zij studeerde onderwijskunde aan de Universiteit Leiden en heeft 25 jaar managementervaring in beroepsonderwijs en bedrijfsopleidingen.

Marjolein Jansen is vice voorzitter van de Vrije Universiteit. Daarvoor was zij 4 jaar lid van het College van bestuur van de vakinstelling Scheepvaart en Transportcollege te Rotterdam. Het opleidingsinstituut met VMBO, MBO en HBO voor de maritieme en logistieke sector. Marjolein heeft daarvoor gewerkt als pSG op OCW en heeft een ruime bestuurlijke ervaring.

Corine Korrel is *Founder* van VMBO On Stage en faciliteert een duurzaam en lokaal ondernemersnetwerk voor VMBO-ers ten behoeve van positieve beeldvorming, netwerkvaardigheden en beroepskeuze. VMBO On Stage bestaat 10 jaar en de On Stage Beroepenfeesten worden gerealiseerd in 19 regio's.

Jolande Sap zet zich als zelfstandig adviseur en toezichthouder in voor verduurzaming van bedrijfsleven en samenleving en is o.m. commissaris bij KPN en KPMG en voorzitter van de NPHF Federatie voor Gezondheid, Fairfood en GGZ-instelling Arkin. Zij is econome met een brede expertise op het terrein van levensloopvraagstukken en ervaring in wetenschap, beleid, politiek en bedrijfsleven.