

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Verkenning

Individuele leerbudgetten en leerrechten ter stimulering van LLO

Versie 17 oktober 2023

Samenvatting en conclusies

Deze ambtelijke verkenning beschrijft en vergelijkt drie opties om individuen vanuit de overheid te ondersteunen in de kosten van (bij) scholing: een voucher, een leerrekening en een leerrecht. Zij worden met elkaar vergeleken op een aantal kenmerken, zoals de mogelijkheid om de regeling te richten op specifieke doelgroepen, de kosten, de doelmatigheid, de flexibiliteit en invoeringstermijn. Op basis van die beschrijving is een relatieve beoordeling gemaakt die hieronder schematisch is weergegeven.

Deze verkenning is geschreven naar aanleiding van de motie Van der Lee c.s., die onder meer vraagt om varianten voor een Leven Lang Ontwikkelen uit te werken ten behoeve van een nieuw kabinet¹. Deze motie is ingediend nadat bekend is gemaakt dat het STAP-budget met ingang van 1 januari 2024 wordt stopgezet.²

Leren en ontwikkelen dragen bij aan de brede welvaart. Zo is een goed opgeleide beroepsbevolking een voorwaarde voor een sterke economie, innovatie en een goed werkende arbeidsmarkt. Ook kan Leven Lang Ontwikkelen (LLO) het aanpassingsvermogen van individuen en bedrijven vergroten. Dit is relevant met het oog op bijvoorbeeld de energie- en klimaattransitie, de digitalisering en de veranderende opbouw van de beroepsbevolking, die allen zorgen voor grote veranderingen op de arbeidsmarkt. Of met het oog op de krapte in (semi-)publieke sectoren, waarbij LLO bij- en omscholing en daarmee overstap en zij-instroom kan bevorderen.

Toch stagneert de deelname aan LLO en blijft de deelname van groepen met een minder gunstige arbeidsmarktpositie (zoals praktisch opgeleiden, flexwerkers en oudere werkenden) achter. Er liggen verschillende factoren ten grondslag aan belemmeringen die mensen ervaren bij LLO. Men kan bijvoorbeeld te maken krijgen met onzekerheid over het toekomstige rendement van LLO en gebrek aan tijd voor scholing. Een specifiek punt daarbinnen zijn de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de (nieuwe) sector. Als deze onaantrekkelijk zijn, vermindert dat de neiging tot omscholing.³ Daarnaast is ook beperkte beschikbaarheid van budget een van de belemmeringen die mensen ervaren bij LLO. Om die reden staan in deze verkenning varianten (beleidsopties) centraal die het individu toegang geven tot een budget voor leren en ontwikkelen. Aangezien er ook andere belemmeringen zijn, zal naast een individueel budget ook altijd behoefte bestaan aan flankerende maatregelen, zoals ondersteuning bij het identificeren van de leerbehoeften voor wie dat nodig heeft en een passend scholingsaanbod.

De belangrijkste verantwoordelijkheid voor het stimuleren van leren en ontwikkelen ligt bij werkgevers en werknemers zelfs. Werkgevers vanuit het belang van (proces-)innovatie en goed inzetbaar personeel en werknemers met het oog op persoonlijke ontwikkeling. Afhankelijk van de beschikbare middelen kan de overheid in meer of mindere mate een stimulerende rol hierin nemen.

Kenmerken drie varianten

De karakteristieken van instrumenten als vouchers (zoals voorheen het STAP-budget), leerrekeningen en leerrechten hangen sterk af van hun invulling. Toch zijn er op hoofdlijnen een aantal onderscheidende kenmerken te benoemen. Deze worden hierna besproken en samengevat in een tabel met een relatieve beoordeling van de drie varianten.

Voucherregelingen kunnen snel aangepast worden, waardoor zij de mogelijkheid bieden snel en flexibel in te spelen op omstandigheden. Ook zijn ze makkelijk te richten op groepen en/of doelen die belangrijk worden gevonden. Leerrekeningen en leerrechten kennen een langere aanpassingsduur. Ze zijn daarmee minder flexibel, maar hebben een structureler karakter en verankeren de deelname aan scholing en LLO. Daarmee zijn zij ook relatief makkelijker in te zetten voor meerjarige scholing. De impact ervan wordt vergroot als publieke en private middelen in deze instrumenten kunnen worden gebundeld. Doordat deze twee varianten minder flexibel zijn, zijn aanpassingen in het richten op groepen en/of doelen in de tijd lastiger. Alle drie de varianten dragen bij aan meer eigen regie voor het individu, maar bij vouchers is dit het minst. Hoe meer

¹ Kamerstukken II 2022-2023, 29544, nr. 1184.

² De helft van de resterende middelen van het STAP-budget voor 2023 (€ 73,5 miljoen) wordt in de periode van 2024 tot en met 2027 ingezet binnen de SLIM-regeling om scholing van individuele burgers te bevorderen.

³ SEO (2022) Arbeidsmarktcrapte Technici.

voorwaarden en hoe gericht een voucherregeling, hoe minder eigen regie mogelijk is. Een leerrekening en leerrecht geven mensen zekerheid hoeveel publieke middelen er zijn en hoe zij dit kunnen bundelen met aanvullende private middelen om optimaal te investeren in hun ontwikkeling. Leerrechten zijn daarbij in principe groter op het moment dat er minder initiële scholing genoten is; bij leerrekeningen is dat niet automatisch het geval. Afhankelijk van de vormgeving zijn beide vormen mogelijk minder gericht en doelmatig dan een voucherregeling.

Het rendement op publieke LLO-investeringen is vaak lastig te meten, maar relatief lager ten opzichte van het initiële onderwijs. De effectiviteit zal ook afhangen van de vormgeving van het instrument. Zo kan het effectiever worden als het gericht kan worden op specifieke doelgroepen en als wordt voorkomen dat private investeringen worden verdrongen.^{4,5} Er ligt hier ook een grote rol voor werkgevers. Momenteel wordt het grootste deel van de scholingskosten betaald door werkgevers. Bij de leerrekening en de vouchers lijkt de doelmatigheid het grootst, omdat hierin naast publieke ook private bijdragen kunnen worden opgenomen en er enige mogelijkheid is om de regelingen te richten op specifieke groepen (leerrekeningen wel in mindere mate). Vouchers kunnen winnen aan doelmatigheid door co-financiering in een regeling op te nemen.

Wat betreft de uitvoerbaarheid, zien we dat vouchers verhoudingsgewijs makkelijker uitvoerbaar zijn. Er is in het verleden al ervaring opgedaan met voucherregelingen waarmee bestaande infrastructuur benut kan worden. Bij leerrechten en leerrekeningen beschikken we nog niet over die ervaring, al liggen er wel diverse studies die handvatten bieden. Er zal in ieder geval veel tijd gemoeid zijn met het verder uitdenken van een uitvoerbare, doelmatige en betaalbare voorziening. Dat betekent ook dat de invoeringstermijn voor leerrechten en leerrekeningen aanzienlijk langer is dan voor een voucherregeling.

Tabel 1: Relatieve beoordeling drie varianten individueel leerbudget – zie sectie 3 voor verdere nuancering

	Voucher	Leerrekening	Leerrecht
Flexibiliteit: is het snel in te zetten en aan te passen?	+	-	-
Laag risico op verdringing van private investeringen	+/-	+	+/- ⁶
Richten op groepen: mogelijkheid om te richten op specifieke doelgroepen, zoals praktisch geschoolden of zzp'ers	+	-	+/-
Richten op doelen: mogelijkheid om te richten op beleidsdoelen, zoals arbeidsmarkttekorten terugdringen	+	-	-
Eigen regie: stelt individu in staat om eigen ontwikkelpaden te plannen en kiezen	+/-	+	+
Duurzaamheid: structurele stimulans van scholingsdeelname, geschikt voor langjarige scholing	-	+	+
Uitvoerbaarheid	+	-	+/-
Doenvermogen	-	+	+
Invoeringstermijn	+	-	-

Invoeringsmogelijkheden

De drie varianten worden los van elkaar beschreven, maar zijn ook in combinatie in te zetten. In samenhang kunnen ze elkaars pluspunten versterken en ondervangen ze de minpunten. Wil men snel en flexibel beginnen dan kan men voor het publieke deel bijvoorbeeld werken met vouchers gericht op cruciale sectoren en/of groepen die minder deelnemen aan scholing. Parallel hieraan kan gestart worden met het verder uitdenken en inrichten van een goed systeem van leerrekeningen en leerrechten.

Er dienen nog veel keuzes gemaakt te worden in de uitwerking van de instrumenten. Deze kunnen bepalend zijn voor de kosten en impact. Drie belangrijke keuzes zijn bijvoorbeeld: of en op welke doelgroepen de regeling gericht wordt, welk type opleidingen in aanmerking komen voor de ondersteuning in kosten en hoe hoog de (financiële) ondersteuning is. Wat betreft het type opleidingen kan gekozen worden om alleen publieke opleidingen te bekostigen of ook private opleidingen. De kwaliteit valt beter te controleren bij publieke instellingen, maar bij private

⁴ ROA (2019) De Grip, A., Künn, A., Montizaan, R. (2019). Raamwerk Evaluatie Interventies Leven Lang Ontwikkelen.

⁵ ROA (2022) Leven Lang Ontwikkelen in Nederland.

⁶ Leerrechten zijn automatisch hoger voor mensen die minder initiële scholing hebben genoten. Verder richten op groepen is echter lastig.

opleidingen is er een veel ruimer aanbod dat bovendien flexibeler is en daarom gemakkelijker in te passen is in het leven van een werkende. Wat betreft de omvang van het budget: gezien de levenslange aard van leerrecht en leerrekening kennen deze al bijna automatisch een grote omvang. Terwijl een voucherregeling tijdelijk van aard is en klein kan blijven. Bij een voucherregeling bestaat er wel ruimte om hier in te variëren. Afhankelijk van de vormgeving leiden alle varianten tot structurele kosten voor de Rijksbegroting, oplopend tot circa € 2 miljard per jaar voor bepaalde varianten.⁷

⁷ Zie hoofdstuk 3 voor verdere uitleg.

1. Aanleiding, doel en aanpak

Aanleiding voor deze verkenning is de motie Van der Lee c.s. en de daarop volgende toezegging om ten behoeve van een volgend kabinet varianten te verkennen ter stimulering van LLO.^{8,9} Achtergrond van deze motie is de bezuiniging op het STAP-budget per 1 januari 2024.¹⁰ In de Kamerbrief *Inzet resterende middelen STAP-budget* is aangekondigd dat de Tweede Kamer na de zomer een brief over LLO ontvangt, waarin onderdelen van de motie zouden worden afgedaan. Met de val van het kabinet en verkiezingen in het vooruitzicht, is in deze verkenning versneld uitvoering gegeven aan het deel van de motie dat vraagt voor een volgend kabinet varianten te verkennen ter stimulering van LLO en daarbij ook individuele leerrechten te betrekken.

Deze verkenning schetst een beeld van de rol die LLO vervult in de maatschappij, en welke rol de overheid - in aanvulling op private partijen - daarin kan spelen. Hierna beschrijven we drie hoofdvarianten die kunnen worden benut door een toekomstig kabinet om (gedeeltelijke) publieke bekostiging van LLO op individueel niveau verder vorm te geven, namelijk individuele vouchers, een individuele leerrekening, en leerrechten.

Doel en reikwijdte

Deze verkenning focust zich op instrumenten waarmee middelen beschikbaar gesteld kunnen worden ten behoeve van scholing binnen bepaalde grenzen en onder randvoorwaarden. Daarbij past een belangrijke kanttekening. Het beschikbaar hebben van budget voor scholing is niet de enige benodigde factor voor een individu om daadwerkelijk meer en/of passende scholing te volgen. Uit diverse onderzoeken blijkt er dat veel verschillende factoren van invloed zijn op de keuze om deel te nemen aan LLO-activiteiten, waarvan de belangrijkste iemands privé- en werksituatie zijn.

Inbedding in een integrale benadering en flankerend LLO-beleid zijn daarom wenselijk. Denk bijvoorbeeld aan het aanbod van ondersteunende dienstverlening zoals loopbaanadvies voor werkzoekenden, maar ook aan aanbod dat zo is opgezet dat het goed aansluit bij de situatie en behoeften van mensen die leren combineren met (on)betaald werk. Ook met een integrale benadering en flankerend beleid kunnen we niet garanderen dat alle barrières rondom LLO worden verholpen.

De motie Van der Lee focust op het beschikbaar stellen van middelen voor scholing van individuen. Dat is ook de focus van deze verkenning. Er wordt niet in gegaan op het benodigd flankerend beleid.

⁸ Kamerstukken II 2022-2023, 29544, nr. 1184. De motie Van der Lee c.s. verzoekt de regering vanwege het toenemende belang van om- en bijscholing en de structureel toenemende krapte in sommige sectoren en de energietransitie: - te onderzoeken op welke wijze een instrument ter stimulering van Leven Lang Ontwikkelen, zoals een individueel scholingsbudget, kan worden vormgegeven, gefocust op cruciale kraptesectoren zoals de energietransitie, zorg, onderwijs, techniek en ICT; - het resterende STAP-budget zo gericht mogelijk in te zetten en zo nodig ook de komende twee jaar beschikbaar te houden als gericht individueel scholingsbudget; - tevens verschillende varianten voor Leven Lang Ontwikkelen, waaronder varianten voor individuele leerrechten, uit te werken die uitvoerbaar zijn voor een volgend kabinet.

⁹ Kamerbrief Afronding STAP-budget 2023, 13 juni 2023.

¹⁰ De helft van de resterende middelen van het STAP-budget voor 2023 (€ 73,5 miljoen) wordt in de periode van 2024 tot en met 2027 ingezet binnen de SLIM-regeling om scholing van individuele burgers te bevorderen.

2. Probleemanalyse en bestaande situatie

Er wordt om verschillende redenen en op verschillende manieren geïnvesteerd in LLO

De potentieel positieve effecten van LLO geven werkenden en werkzoekenden, werkgevers en de overheid verschillende redenen om tijd en geld in ontwikkeling te investeren. Voor een werkgever kan LLO bijdragen aan productiviteitsgroei en het behouden van medewerkers, die mee kunnen met wat de ontwikkeling van het bedrijf of de organisatie van hen vraagt, of is het onderdeel van het begeleiden van nieuwe medewerkers die vanuit een ander beroep of sector komen. Voor een werknemer kan LLO een manier zijn om de baan zekerheid te vergroten of de kans op promotie of een overstap naar een andere baan te verhogen. Voor een werkzoekende kan LLO de baankansen (duurzaam) vergroten. Instanties zoals het UWV of de gemeente bieden de werkzoekende daarbij (financiële) ondersteuning waar nodig, bijvoorbeeld door middel van het re-integratiebudget voor werkzoekenden. Dat betekent overigens niet dat scholing altijd de beste oplossing is; een werkgever heeft niet altijd belang bij een werknemer die zich laat scholen voor een baan buiten dat bedrijf en een deel van de werkzoekenden kan ook zonder scholing een nieuwe baan vinden.

Wat valt er onder LLO?

Binnen LLO worden drie vormen onderscheiden. Ten eerste het informeel leren, waarbij men al doende leert van leerrijke taken, collega's en leidinggevenden, zowel op werk als daarbuiten. Ten tweede is er niet-formeel onderwijs, waarbij men bijvoorbeeld training krijgt op de werkplek of externe cursussen volgt. Dit is niet gericht op een diploma, al kan men wel een certificaat krijgen. Als laatste is er formeel onderwijs, waarbij men een (OCW-)erkende opleiding volgt waar men een diploma mee behaalt.¹¹ Het aandeel formele scholing tijdens het werk is zeer beperkt.¹² De term 'scholing' wordt vaak gebruikt om te refereren naar niet-formele en formele scholing, zonder informeel leren. Binnen scholing in het kader van LLO wordt er onderscheid gemaakt tussen om- en bijscholing. Omscholing is gericht op het opdoen van kennis en vaardigheden voor een ander beroep, en bijscholing voor de huidige baan of een baan die in het verlengde hiervan ligt.¹³ De scholing kan worden aangeboden door zowel publiek bekostigde als private opleiders. De drie vormen van leren staan niet los van elkaar: werkenden die veel leren op en van het werk, doen vaker een cursus of opleiding naast hun werk.¹⁴

Leren en ontwikkelen lijkt af te nemen, en komt vaker voor bij bepaalde groepen

Had in 2012 54 procent van de werknemers de afgelopen 2 jaar een opleiding of cursus gevolgd, in 2021 is dat gedaald naar 49 procent. Waarbij de deelname aan formeel onderwijs door werkenden ook internationaal gezien achterblijft. Ook geven werknemers aan minder behoefte aan scholing te hebben. Waar in 2012 bijna de helft (49 procent) van de werknemers behoefte had aan een cursus, is dit in 2021 gedaald naar iets meer dan 4 op de 10 (42 procent).¹⁵ De deelname aan het informeel leren van taken op het werk daalt zelfs significant. Zo nam tussen 2004 en 2020 in Nederland het percentage van de werktijd dat men besteedt aan taken waarvan men kan leren af: van 31 naar circa 22 procent.¹⁴ In Europees perspectief scoort Nederland op het gebied van informeel leren gemiddeld. De oorzaken van deze dalende trend bij leren en ontwikkelen zijn nog niet onderzocht. Mogelijk is de coronacrisis van invloed en betreft het dus een incidentele daling in scholing en ontwikkeling.

Niet alle groepen doen even vaak aan leren en ontwikkelen. Praktisch geschoolden nemen minder vaak deel aan zowel informeel leren als aan cursussen dan werkende theoretisch geschoolden.¹² Ook nemen groepen als oudere werknemers, niet werkenden, werkenden zonder vast contract en werkende bij kleinere bedrijven minder vaak deel aan cursussen.^{12,14} Praktisch geschoolden, ouderen, en zelfstandigen geven ook minder vaak aan dat zij behoefte hebben aan een cursus.¹⁶ Er zijn dus groepen die consequent niet bereikt worden door LLO, en die zelf die behoefte ook niet voelen – ook als scholing voor hen wel nuttig kan zijn. De barrières die werkenden en werkzoekenden ervaren, zijn op te delen in situationele belemmeringen (zoals werk, zorg voor een gezin en gezondheidsbeperkingen), institutionele beperkingen (zoals kosten van de opleiding en gebrek aan ondersteuning van de werkgever) en belemmeringen in de persoon zelf (zoals een

¹¹ Niet-formeel onderwijs (Eurostat) (cbs.nl)

¹² Neemt een leven lang leren onder werkenden toe? | Arbeidsmarkt in kaart: Wel- en niet-werkenden – editie 2 - SCP

¹³ STAP-budget: grote verschillen tussen om- en bijscholen (werk.nl)

¹⁴ ROA (2022) Leven lang ontwikkelen in Nederland.

¹⁵ SER (2022) Monitor Leercultuur.

¹⁶ Feiten en Cijfers Urgentie - ser_leercultuurmonitor_2022

neiging om op de korte termijn te denken, weinig zelfvertrouwen, of een negatief beeld van scholing). Scholing wordt meestal geheel door de werkgever betaald. Dit geldt vooral voor werkenden met een voltijds dienstverband en een vast contract.

Tegelijkertijd leiden trends zoals digitalisering/automatisering, globalisering en vergrijzing tot voortdurende veranderingen in de vereiste vaardigheden op de arbeidsmarkt.¹⁷ Deze trends hebben heterogene effecten: automatisering vergroot bijvoorbeeld de vraag naar hoogbetaalde banen, maar zorgt ervoor dat banen in het middensegment afnemen.¹⁸

Hierop wordt vooralsnog beperkt geanticipeerd. Opvallend en zorgwekkend is dat hoe hoger het automatiseringsrisico is, hoe lager de kans dat een werkende de afgelopen tijd een training gevolgd heeft.¹⁹ Dat past ook bij het beeld van het SCP, dat stelt dat de leercultuur in Nederland veelal gericht is op na- of bijscholing, en vaak wordt geïnitieerd door de werkgever. Oftewel: veel werkenden ervaren geen urgentie om scholing te gebruiken en anticiperen daarmee niet op veranderingen of bedreigingen in hun loopbaan.²⁰ Dat betekent dat voor sommige groepen LLO steeds belangrijker wordt, terwijl zij juist degenen zijn die er minder aan deelnemen.

Effectiviteit van LLO

Het precieze effect van scholing en van informeel leren op de productiviteit is lastig te bepalen vanwege de grote variatie in trainingen en selectie-effecten: we weten niet wat er gebeurd zou zijn zonder scholing.²¹ Wel laten meerdere experimenten zien dat het volgen van cursussen de productiviteit verbetert en vindt de wetenschappelijke literatuur een effect tussen de 0 en 10% op de lonen. Dit verschilt tussen kortdurende trainingen (1-2%) en langdurige en formele scholing (5-6%).^{22,23} Ook informeel leren heeft een positief effect op de lonen; het effect per uur is wel kleiner, maar men besteedt er vaak meer tijd aan.²⁴

We weten weinig over hoe het rendement verschilt per type cursus (bijv. hard skills of soft skills), per type situatie (bijv. van een werkzoekende versus werkende, of afhankelijk van demografische factoren als leeftijd). Dit maakt het lastiger om bij het maken van LLO-beleid in te zetten op de meest effectieve vormen.

Welke rol kan de overheid spelen?

Voor de maatschappij als geheel kan LLO op twee manieren bijdragen aan de brede welvaart:

1. Bij- en omscholing kan helpen om de beroepsbevolking wendbaarder te maken op de arbeidsmarkt. Dit voorkomt werkloosheid, waarvan de kosten doorgaans worden gedragen door de maatschappij. Het hogere aantal werkenden dat hier uit zou volgen, draagt ook bij aan een hoger BBP. Ook kennen we verschillende maatschappelijke uitdagingen in de publieke sector, zoals de energietransitie en uitdagingen in de zorg, waar momenteel onvoldoende personeel beschikbaar is.
2. Ook helpt het de beroepsbevolking met het op peil blijven van hun vaardigheden en de laatste ontwikkelingen op hun gebied. Dit draagt bij aan de arbeidsproductiviteit, wat betekent dat er meer geproduceerd kan worden met dezelfde hoeveelheid mensen. Ook is dit goed voor de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Uit de economische theorie blijkt dat de markt niet altijd optimaal investeert in om- en bijscholing. Oorzaken hiervoor kunnen gevonden worden bij mensen zelf, werkgevers en het systeem. Werkenden richten zich bijvoorbeeld vaak op de korte termijn. Zij kijken bijvoorbeeld niet naar de volledige baten die scholing kan hebben, of wegen de baten maar beperkt mee, en stellen zij het volgen van een opleiding uit. Daarnaast hebben werkenden vaak geen volledige informatie over de kennis en vaardigheden waaraan in de toekomst behoefte zal zijn. Werkgevers zullen minder snel geneigd zijn te investeren in werknemers, als zij verwachten dat een andere werkgever hiervan zal

¹⁷ Brede Maatschappelijke heroverweging, Ongekend talent, 2020, geraadpleegd via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9eab31b6-d060-4d3c-9b6e-b98ba28269a8/pdf>

¹⁸ Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid | CPB.nl

¹⁹ Werknemers in banen met grote automatiseringskans leren minder - ESB

²⁰ Grenzen aan een leven lang leren | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

²¹ De Grip, A., Künn, A., & Montizaan, R. (2019). Raamwerk Evaluatie Interventies Leven Lang Ontwikkelen. ROA.

²² ROA (2022) Leven Lang Ontwikkelen in Nederland

²³ Er zijn echter ook experimenten die géén relatie met een loonstijging vinden.

²⁴ b21807e9-en.pdf (oecd-ilibrary.org).

profiteren (het zogenaamde *hold-up* probleem). Tot slot kan de markt niet de optimale prikkels genereren voor investeringen in menselijk kapitaal, zelfs wanneer de arbeidsmarkt volledig competitief is. Werkenden en bedrijven nemen immers de positieve effecten op de samenleving niet volledig mee in hun beslissing, waardoor er onderinvestering plaatsvindt.²⁵ En via belastingen wordt een deel van de extra private opbrengst publiek afgeroomd.

Tegelijkertijd is het niet evident dat overheidsinvesteringen in LLO leiden tot een positief maatschappelijk effect. Onderzoek laat zien dat overheidsinvesteringen in volwassenen en werkenden gemiddeld genomen een lager rendement opleveren dan investeringen in kinderen en jongeren. Uit (internationale) studies kan ook worden geconcludeerd dat de deelname aan bijscholing licht toeneemt door subsidies en scholingsvouchers voor werkenden, en dat de effecten groter zijn wanneer sprake is van substantiële financiële hulp. Wel is er vaak sprake van een substantiële deadweight loss, dat wil zeggen dat een groot deel van de deelnemers ook de scholing gevolgd zou hebben zonder de financiële ondersteuning van de overheid.²⁶

Als de overheid kiest om te investeren in LLO, is het van belang om een goede afweging te maken in de verschillende doelen en doelgroepen en het effect hiervan op de markt voor LLO. Zo is er veelvuldig aandacht voor LLO in het kader van het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van personeel. Hierbij gaat het voornamelijk om het verhogen van vaardigheden van (niet-)werkenden, zodat zij (langer) mee kunnen doen. Bijscholing is hierbij het voornaamste instrument. Een ander doel is het verhelpen van de personeelstekorten in maatschappelijk relevante sectoren. Om nieuwe mensen in een sector aan werk te helpen is omscholing hier een belangrijk instrument. Kanttekening hierbij is dat omscholing naar kraptesectoren in eerste instantie een taak voor de werkgever is (zie kader). Als er arbeidsmarktcrapte is, zal het voor de werkgever vaak ook rendabel zijn om te investeren in het aantrekken en behouden van personeel, ook als daarvoor moet worden geïnvesteerd in LLO.

Tot slot kan de rol van de overheid nog verschillen per fase van de economische conjunctuur: bij een krappe arbeidsmarkt hebben werkgevers immers meer reden om voldoende scholing aan te bieden om nieuw personeel aan te trekken en minder reden om huidig personeel te stimuleren deel te laten nemen. Bij een laagconjunctuur is dit minder het geval en draagt de maatschappij de kosten van de werkloosheid.

Krapte op de arbeidsmarkt en de rol van scholing

Uit een enquête van Randstad blijkt dat 23,5% van de ondervraagden overweegt, of heeft overwogen over te stappen naar een maatschappelijk cruciale sector.²⁷ De meest genoemde barrière hierbij is het niet beschikken over juiste opleiding of training. Ook andere factoren zoals salaris, flexibele werktijden en doorgroeimogelijkheden worden als barrières voor een overstap genoemd.²⁸ Dit laat zien scholing slechts een deel van de oplossing is om de krapte te bestrijden, en dat een belangrijk ander deel meer in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kan worden gevonden.²⁹

²⁵ Balmaceda F. (2021). A failure of the market for college education and on-the-job human capital. Elsevier.

²⁶ CPB (2023) Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop.

²⁷ Onderzoek onder 13.021 respondenten. Maatschappelijk cruciale sectoren: kinderopvang, IT, onderwijs, politie, techniek (sector en vakgebied) en zorg en welzijn

²⁸ Randstad (2023) Zij-instroom krapte sectoren, mogelijkheden en barrières

²⁹ SEO (2022) Arbeidsmarktcrapte Technici

Hoe ziet het LLO-beleid er nu uit? In vogelvlucht:

De overheid stimuleert het leren en ontwikkelen van de beroepsbevolking via verschillende kanalen: via werkgevers, via werknemers/werkzoekenden, en met een mix van instrumenten zoals fiscale stimulans of subsidies.

1. De overheid stimuleert werkgevers fiscaal om te investeren in hun werknemers. Dit loopt voornamelijk via de gerichte vrijstelling voor studie en scholing in de werkkostenregeling, waarvan het budgettaire beslag in 2020 op ca. €1,8 mld. werd geschat. Werkgevers spelen een grote rol in LLO, investeren per jaar met andere private partijen zoals sectororganisaties, sociale partners, ca. €3,6 mld. in de scholing van hun werknemers.
2. De overheid stelt subsidieregelingen beschikbaar voor werkgevers: zoals bijvoorbeeld de SLIM-subsidie (ca. €48 mln.), het meerjarig investeringsprogramma duurzame inzetbaarheid en level lang ontwikkelen (ca. €10 mln.) of de subsidieregeling praktijkleren (ca. €253 mln.).
3. De overheid stimuleert werkgevers via 'zachte maatregelen', zoals het programma leercultuur.
4. De overheid stelt subsidieregelingen en leningen beschikbaar voor de beroepsbevolking: zoals bijvoorbeeld het voormalige STAP-budget, de tijdelijke verhoging van de SLIM-subsidie voor individuele scholing en het levenlanglerenkrediet (ca. €27 mln.).
De overheid stelt middelen beschikbaar voor UWV en gemeenten waarmee zij bij de re-integratie ook scholing kunnen inzetten. Er loopt een hervorming van de regionale arbeidsmarktdienstverlening, waaronder ook leerwerkloketten vallen.

Hoe zag het LLO-beleid er eerder uit? Scholingstimulans via inkomensbelasting kende een hoog deadweightloss en past niet binnen het toetsingskader fiscale regelingen

Tot en met 31 december 2021 kon men gebruikmaken van de aftrekpost scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. In 2022 is deze vervangen door de het STAP-budget. De aftrekpost stelde belastingplichtigen in staat om bepaalde kosten, zoals collegegeld, studieboeken en andere opleidingsgerelateerde uitgaven, af te trekken van hun belastbaar inkomen. Effectief verlaagde dit de kosten van scholing.

Deze regeling is onder andere afgeschaft vanwege gereede twijfel over de effectiviteit en doelmatigheid van de aftrek, en de complexiteit van de uitvoering door de Belastingdienst.

De evaluatie van de regeling (CPB, 2016) laat zien dat het deadweight loss mogelijk hoog is, en dat een ander type instrument effectiever is in het stimuleren van scholing, zeker voor het bereiken van personen met een laag inkomen of een laag opleidingsniveau. De hoogte van het belastingvoordeel was afhankelijk het inkomen: hoe hoger het inkomen, des te groter het voordeel. De gebruikers van de aftrekpost waren dan ook relatief vaak hoogopgeleid en/of werkzaam in loondienst. Het was lastig voor lagere inkomens om gebruik te maken van de aftrekpost: hebben niet altijd de ruimte om de kosten voor te financieren. Ook was er sprake van verzilveringsproblematiek: men heeft namelijk pas belastingvoordeel van de aftrekpost bij voldoende (belastbaar) inkomen. In de regeling was er sprake van een hoog marginaal deadweight loss (het deadweight loss van één extra euro aan scholingsaftrek): die ligt tussen de 73 – 100%. Over het gemiddelde deadweight loss kon geen uitspraak gedaan worden. Zou een soortgelijke regeling nu voorgesteld worden, dan zal het lastig zijn om – zoals geacht wordt volgens het Toetsingskader Fiscale Regelingen – aan te tonen waarom een fiscaal instrument geschikter is dan een subsidie. Invoering van een fiscale aftrek zou bovendien een structuurwijziging betekenen, waar de aankomende jaren geen ruimte voor is in de IV-keten.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de vervanging van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven door het STAP-budget (als uitgavenregeling) positief was omdat het daardoor toegankelijker, beter controleerbaar en beter beheersbaar was. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de STAP-regeling bij circa 40 procent van de gebruikers leidt tot extra scholing. Deze schatting is een verbetering ten opzichte van de fiscale aftrek. Uit de evaluatie van de fiscale aftrek bleek dat tussen de 0 en 27 procent van een extra euro scholingsaftrek tot extra scholing leidde, afhankelijk van de groep en het belastingtarief.

Werkgevers kunnen nu gebruik maken van een fiscale stimulans tot scholing van hun werknemers via de gerichte vrijstelling scholingskosten in de Werkkostenregeling. Sinds 2021 geldt dit ook voor vergoedingen en verstrekkingen voor scholing die voortvloeien uit vroegere arbeid; een werkgever kan daarmee ook relevante scholing vergoeden voor een oud-werknemer. De Werkkostenregeling wordt in 2023/2024 geëvalueerd.

Wat betekent dat voor het beleid waarnaar voor LLO gekeken moet worden?

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we beleidsdoelen en lessen trekken die relevant zijn voor het toekomstig LLO-beleid. Zo is er een aantal randvoorwaarden waar rekening mee moet worden gehouden.

- Richt het beleid (ook) op praktisch opgeleiden en oudere werkenden/werkzoekenden. Deze mensen worden op dit moment het minst bereikt. Daarbij wil je drempels wegnemen die toegang tot informeel leren en training of scholing belemmeren – kijk dus ook naar welk flankerend beleid nodig is, of hoe onderwijs beter aan kan sluiten op de persoonlijke levenssituatie. Het moet namelijk voldoende aantrekkelijk zijn voor de doelgroep om ook daadwerkelijk aan om- of bijscholing deel te nemen. Daarom moeten de regelingen rekening houden met het doenvermogen van burgers.
- Heb oog voor de timing. Het IBO Deeltijdwerk noemt dit *teachable moments*: momenten waarop mensen openstaan voor nieuwe informatie, bijvoorbeeld omdat gewoonten doorbroken worden als gevolg van een levensgebeurtenis zoals verhuizen, het krijgen van kinderen en verandering van baan. In Denemarken zijn bijvoorbeeld aan het (soepeler) ontslagrecht verplichtingen verbonden wat betreft investeringen in scholing en opleidingen.
- Denk goed na over het doel van het scholingsinstrument. Een instrument om omscholing naar maatschappelijke relevante sectoren te bevorderen, houdt niet direct de productiviteit van de gehele bevolking op peil. Een instrument voor bijscholing, draagt niet automatisch bij aan het oplossen van de krapte in maatschappelijk relevante sectoren.
- Heb oog voor uitvoerbaarheid bij zowel werkgevers (in het mkb), uitvoeringsorganisaties als opleiders en andere betrokken partijen.
- Houd rekening met de flexibiliteit van de regelingen en heb oog voor de conjunctuur. Flexibiliteit houdt in dat de regelingen kunnen meebewegen met de veranderende arbeidsmarkt. Omscholing vindt op dit moment vooral plaats in een hoogconjunctuur, maar in mindere mate bij een laagconjunctuur. Hier kan de overheid op in springen.
- Houd rekening met de motivatie van de burger. Motivatie is een belangrijke factor die bepaalt of mensen open staan voor ontwikkeling in hun bedrijf, organisatie of arbeidsmarkt, en de bereidheid nieuwe taken op te pakken, een andere baan te overwegen, en om om- of bijscholing te volgen. Zoek daartoe ook naar ruimte voor autonomie van de burger, maar houd ook de afruil met doelmatigheid in de gaten. Autonomie van burgers houdt in dat zij zelf keuzes kunnen maken over hun loopbaanontwikkeling en kunnen bepalen welke vaardigheden zij willen ontwikkelen om relevant te blijven op de arbeidsmarkt. Dat kan echter voor een afruil met doelmatigheid zorgen. Het duidelijker richten van de beschikbare middelen, bijvoorbeeld alleen op arbeidsmarktgerichte scholing of scholing naar kraptesectoren, kan de doelmatigheid hiervan vergroten.
- Het blijft een grote verantwoordelijkheid van werkgevers om te investeren in LLO-activiteiten voor werknemers. Er moet voorkomen worden dat met het beleid verdringing van private investeringen van werkgevers en werknemers plaatsvindt.

Deze randvoorwaarden scheppen een breed kader voor de mogelijke uitwerking van toekomstig LLO-beleid. Daarnaast blijkt uit de probleemanalyse dat mensen verschillende belemmeringen ervaren voor deelname aan scholing. Beschikbaar budget is daar één van, maar er spelen meerdere factoren een rol waar eventueel ook zachtere maatregelen – zoals het verleiden van gerichte scholing door O&O-fondsen – een rol zouden kunnen spelen. Vanwege het verzoek van de motie van der Lee c.s. beschrijft de volgende paragraaf verschillende beleidsopties op hoofdlijnen die het individu beter toegang kunnen geven tot leren en ontwikkelen.

3. Instrumentarium voor bekostiging van LLO

3.1. Beschrijving van drie hoofdvarianten voor een LLO-instrument

Voor het in kaart brengen van mogelijke beleidsinstrumenten voor LLO onderscheiden we drie hoofdvarianten. Deze varianten zijn gekozen naar analogie van de OECD en op basis van opties die vaak terugkomen in het publieke debat.^{30,31} Deze varianten moeten niet absoluut worden gezien. Ze kennen verschillende inrichtingsvraagstukken en behoeven verdere uitwerking. Ook zijn de budgettaire consequenties van de opties nog niet in kaart gebracht. In paragraaf 3.2 worden de varianten onderling vergeleken. In de drie daaropvolgende paragrafen worden drie belangrijke vraagstukken besproken die bepalend zijn voor de impact: de afbakening van de doelgroep in paragraaf 3.3, het scholingsaanbod in paragraaf 3.4 en de omvang van het individuele budget in paragraaf 3.5. In paragraaf 3.6 wordt beschreven hoe de varianten samenhangen en onderdeel uit kunnen maken van een langetermijnstrategie.

A: Individueel budget in voucher-vorm

Het individu heeft de mogelijkheid om een subsidie - we hanteren hier de term voucher - aan te vragen om training of scholing te volgen. Een voucher kan breed en smal gericht worden, variëren in omvang uitgedrukt in geld (of tijd) en doeleinden. Dit is in binnen- en buitenland de meest voorkomende variant. Voorbeelden zijn STAP, de lerarenbeurs, opleidingscheques (in Vlaanderen) en Bildungsprämie (in Duitsland). Niet alleen de rijksoverheid kan vouchers beschikbaar stellen. Zo kunnen inwoners van Rotterdam bij hun gemeente een scholingsvoucher aanvragen voor scholing die aansluit op werk in een kansrijke sector. Ook private partijen verstrekken vouchers zoals de scholingsvoucher voor uitzendkrachten van het O&O fonds voor de uitzendsector Doorzaam.

B: Individuele leerrekening

Dit is een rekening waarop de overheid, werkgever, private partijen en het individu periodiek of eenmalig middelen kunnen storten voor het volgen van scholing. De rekening staat op naam en blijft dus beschikbaar voor het individu, ongeacht of iemand wisselt van baan of werkloos wordt. Het Franse Compte Personnel de Formation is een voorbeeld. In Nederland zijn er private leerrekeningen zoals bijvoorbeeld de James-leerrekening.

C: Individueel leerrecht

Dit concept betreft een wettelijke aanspraak waarbij iedereen in Nederland bij geboorte recht heeft op een bepaalde omvang van publiek bekostigd onderwijs. Op dit moment heeft iedereen in feite recht op het behalen van één publiek bekostigde HO bachelor en/of master. Daarnaast kan iedereen onbeperkt publiek bekostigde mbo opleidingen volgen, met inachtneming van een eigen bijdrage in de vorm van les-, cursus- of collegegeld. De kern van het individueel leerrecht in de context van LLO is dat de publieke bekostiging van het genoten initiële onderwijs wordt afgetrokken van de totale leerrechten. Daarmee komt deze variant neer op de vraag hoe resterende leerrechten beter kunnen worden benut voor post-initiële scholing. Voorstellen rondom het invoeren van leerrechten kennen daarmee ook vaak hogere post-initiële leerrechten toe aan mensen die minder initiële scholing hebben genoten (regressief leerrecht). Hoewel een leerrecht wel op een individuele leerrekening zou kunnen staan, zijn ook andere vormen denkbaar en verschilt het leerrecht hiermee dus van een leerrekening. Cruciale vraag bij verdere uitwerking is verder of resterende leerrechten alleen bij publiek bekostigde instellingen kunnen worden ingezet of ook voor niet-bekostigd erkend OCW-aanbod dat door private aanbieders kan worden aangeboden. Er zijn geen voorbeelden van leerrechten in andere landen.

Lessen uit internationale ervaringen

De OECD (2019) heeft ervaringen met internationale leerbudgetten in 9 landen geïnventariseerd. Eén daarvan betrof de individuele leerrekening Compte Personnel de Formation in Frankrijk en andere voorbeelden waren allemaal voucher-regelingen in Vlaanderen, Duitsland, Portugal, Schotland, Zwitserland, de V.S., Oostenrijk, Italië en Singapore. De belangrijkste lessen volgens de OECD:

³⁰ OECD (2019), Individual learning accounts: Panacea or Pandora's box? Zie 203b21a8-en.pdf (oecd-ilibrary.org).

³¹ Waaronder BMH 5 Ongekend Talend, eerdere adviezen van de Sociaal-Economische Raad en de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Borstlap, zoals opgenomen in eerdere voetnoten.

- Het richten van individuele financieringsinstrumenten helpt om de lage scholingsdeelname van bepaalde groepen (m.n. name praktisch opgeleiden) te vergroten en de deadweight loss te beperken. Het nadeel is dat het moeilijker wordt om het meenemen van rechten goed te regelen. Een middenweg is om iedereen toegang te geven maar het bedrag per doelgroep te variëren.
- Financiering moet substantieel van omvang zijn, wil het tot een significante scholingsdeelname leiden. In de meeste regelingen in de landen gaat het om kleine bedragen waardoor eigenlijk alleen kortdurende scholing mogelijk is. Bovendien is soms cofinanciering vereist, wat bepaalde doelgroepen ervan weerhoudt om deel te nemen. Een belangrijk knelpunt bij deelname aan scholing zijn de gedeelde inkomsten voor een individu; volgens de OECD is flankerend beleid daarom hard nodig.
- Individuele leerrekeningen en -budgetten moeten zo eenvoudig mogelijk en transparant zijn. Als de regeling voor deelnemers ingewikkeld en versnipperd wordt, bestaat het risico dat deelname veel lager uitvalt, met name onder doelgroepen. Heldere informatie en bij voorkeur individuele begeleiding is nodig om dat risico zoveel mogelijk te beperken.
- Het is niet zo dat individuele financieringsinstrumenten alle knelpunten ten aanzien van scholingsdeelname zullen oplossen. Een individuele leerrekening of leerbudget moet worden ingepast in een veel bredere benadering gericht op werk en scholing; dat geldt zeker het bereiken van kwetsbare groepen.
- De kwaliteit van het cursus- en scholingsaanbod moet goed worden bewaakt. Dat geldt nog sterker in geval van individuele financieringsinstrumenten. Individuen hebben weinig informatie omtrent het opleidingsaanbod en zijn nauwelijks in staat te onderhandelen over prijs of andere voorwaarden. In de praktijk gaan individuele leerrekeningen vaak gepaard met kwaliteitscontrole van opleiders en/of beperkingen van het aanbod.
- Van belang is ook de wijze van financiering, met name als het gaat om herverdelingseffecten en de zekerheid dat de middelen er ook zijn en blijven. Hoe meer eigen geld erin zit, hoe minder de herverdeling zal zijn. Voor de publieke financiering maakt het uit of het gaat om belastingen (veelal wel meer herverdelend) of een scholingsheffing (dat is vaak geoormerkt en daardoor zekerder).

3.2. De drie hoofdvarianten onderling vergeleken

De drie hoofdvarianten verschillen gradueel van elkaar, de mate waarin ze verschillen is ook afhankelijk van de precieze uitwerking en voorwaarden. Hieronder worden de belangrijkste voor- en nadelen van de hoofdvarianten uitgelicht. Tabel 2 biedt een uitgebreider overzicht en staat onderaan deze paragraaf.

Voor- en nadelen van een voucher

De voordelen van een voucherregeling liggen in de flexibiliteit, snelle invoering en het desgewenst kunnen richten op groepen (zoals praktisch geschoolden of ouderen) en specifieke doelen (zoals het terugdringen van krapte op de arbeidsmarkt in specifieke sectoren). Een voucher is relatief snel in te voeren: een variant op STAP of NL Leert Door kan binnen ongeveer een half jaar worden ontwikkeld. De capaciteit van uitvoeringsorganisaties is hierbij wel een belangrijke randvoorwaarde. Indien er beperkt budget beschikbaar is, is het mogelijk om dit met een voucher gericht te besteden. De doelmatigheid van de beschikbare middelen kan verhoogd worden door een vorm van cofinanciering te verplichten.

Een nadeel is dat een voucher vooral geschikt lijkt voor kortdurende cursussen en minder voor meerjarige scholing. Een vorm waarin een meer omvangrijke of een meerjarige voucher beschikbaar wordt gesteld is echter niet onmogelijk. Ook kan de voucher worden gestapeld met andere budgetten. Verder kan de regie voor het individu bij een voucherregeling worden beperkt door de inrichting, als bijvoorbeeld niet zeker is dat de voucher op het gewenste moment of voor de gewenste studie wordt toegekend. Tot slot is een mogelijk nadeel dat een voucher tot ondoelmatigheid en verdringing kan leiden indien de voucher niet wordt gericht op specifieke groepen en/of doelen.

Ervaringen en lessen STAP-regeling

Tussen maart 2022 en januari 2024 kunnen mensen via STAP jaarlijks gebruik maken van €1.000 voor arbeidsmarktgerichte scholing. Zowel via monitoring als via het uitvoeren van een invoeringstoets op de subsidieregeling zijn lessen en ervaringen met (de uitvoering van) het STAP-budget verzameld. Zo zien we dat er veel belangstelling voor het STAP-budget was. De regeling bereikt een brede doelgroep. Uit de eerste resultaten die het ministerie van SZW heeft verzameld, blijkt dat ruim de helft (58%) van de aanvragers zich met het STAP-budget wilde bijscholen om het huidige werk beter te kunnen doen, de anderen wilden zich omscholen om ander werk te kunnen doen. In het scholingsregister voor STAP was een groot aanbod aan scholingsmogelijkheden beschikbaar, waar veel mensen gebruik van wilden maken. Ook zijn met het STAP-budget mensen bereikt die zonder de subsidie geen scholing hadden gevolgd. Tegelijkertijd bestonden er ook zorgen over de arbeidsmarktgerichtheid van enkele cursussen die met het STAP-budget te volgen waren.

Naast deze positieve resultaten zijn ook verbetermogelijkheden geconstateerd, zoals:

- het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid door het verder richten van de subsidie op doelgroepen (met een opleiding tot en met MBO4) of arbeidsmarktdoelen (maatschappelijk cruciale sectoren);
- het werken met een eigen bijdrage;
- het variëren met de tegemoetkoming in de kosten, afhankelijk van de aard van de scholing;
- het inperken van het scholingsaanbod tot OCW-erkende aanbieders;
- de aanvraagssystematiek: een ruimere aanvraagperiode om de aanvraag in te dienen zou mensen de mogelijkheid bieden de aanvraaggegevens te controleren en de lange wachttijden voorkomen;
- het toetsingskader m.b.t. de arbeidsmarktgerichtheid van scholing: grijze gebieden in het afwegingskader zouden verhelderd kunnen worden en de arbeidsmarktgerichtheid kan verbeterd worden;
- handhaving: het handhavingsinstrumentarium zou verhelderd kunnen worden;
- de diversiteit van het scholingsaanbod: ook meerjarige opleidingen zouden via STAP gesubsidieerd moeten worden;
- de aansluitmogelijkheden voor het hoger onderwijs: een automatische koppeling met RIO zou dit vergemakkelijken.

Bij de voorjaarsbesluitvorming is besloten het STAP-budget per 2024 te beëindigen, waardoor het merendeel van de mogelijke verbeteringen niet tot uitvoering is gebracht.

Voor- en nadelen van een leerrekening

Een voordeel van een leerrekening is dat het leidt tot een structurele stimulering van LLO. Als iedereen (vanaf een nader te bepalen leeftijd) een leerrekening heeft, dan heeft het individu de complete regie over zijn/haar leer- en ontwikkelpad. Op die leerrekening kunnen zowel publieke als private middelen voor leren en ontwikkelen staan. Idealiter kunnen deze verschillende middelen gelabeld worden, waarmee er ook mogelijkheid is om deze middelen te richten op specifieke doelen. Een dergelijke bundeling kan scholingsdeelname versterken.³² Een leerrekening staat op naam en past goed in een duurzame LLO-benadering met flankerend beleid.

Dat de regie volledig bij het individu ligt, heeft als keerzijde dat een systeem van leerrekeningen vanuit de overheid gezien minder flexibel is en dat de overheid minder kan sturen op doelen en groepen. Een ander nadeel is dat de invoering van een leerrekening voor iedereen in Nederland een complex en tijdrovend proces is (ten minste 4 tot 6 jaar). Daarbij is een belangrijke vraag en uitdaging hoe publieke en private middelen kunnen worden gebundeld. De vormgeving van een leerrekening kan immers verschillen van een puur faciliterende rol van de overheid (waarin de overheid enkel zorgt voor de infrastructuur) tot een variant waarin de overheid structureel scholingsmiddelen beschikbaar stelt. Gezien de betrokkenheid van publieke en private partijen vraagt dit veel commitment om een dergelijk complex en langdurig proces met elkaar in te gaan.

Voor- en nadelen van leerrechten

Voordeel van een systeem van leerrechten is dat het leidt tot een structurele en lange termijn stimulering van LLO en dat leerrechten, in elk geval voor het publieke deel, aansluiten bij een levensloop-benadering van het individu. Vanuit rechtvaardigheidsoogpunt worden leerrechten beschouwd als een principe voor het bieden van gelijke kansen, in dit geval gelijke toegang tot

³² Zie Buiskool et al. (2023), Evaluatie en monitoring STAP-regel

publiek bekostigd onderwijs. In feite corrigeren leerrechten voor verschillen in het genoten initiële onderwijs.

Nadeel is dat een systeem met leerrechten geen flexibiliteit biedt en niet te richten is op bepaalde beleidsdoelen, anders dan het hierboven genoemde doel van gelijke toegang tot publiek bekostigd onderwijs. Leerrechten zijn immers onvervreemdbaar van het individu en zijn gezien de benodigde wettelijke grondslag niet makkelijk aan te passen. Ook is de uitvoerbaarheid complex en zal invoering een forse operatie vergen omdat de gehele onderwijsloopbaan tijdens het werkzame leven moet worden bijgehouden en meegenomen. Wel ligt er met het onderwijsnummer (op basis van iemands BSN) al een digitale infrastructuur waarop kan worden aangesloten. De invoeringstermijn schatten we in op ten minste 3 tot 5 jaar.

Tabel 2. Overzicht kenmerken drie hoofdvarianten individueel budget

Criteria	Individueel budget in vouchervorm	Individuele leerrekening	Leerrecht
Te richten op specifieke doelgroepen?	Doelgroep kan per regeling worden gekozen. Van breed tot smal (bv. werkenden in onderwijssector).	Nee, maar wel de mogelijkheid om hier binnen middelen te labelen.	Nee
Te richten op specifieke beleidsdoelen?	Doel van scholing kan breed of gericht zijn, van verbeteren brede inzetbaarheid tot het aanleren van specifieke vaardigheden voor krapteberoepen. Doelen kunnen meebewegen met maatschappelijke opgaven, zoals krapte in cruciale sectoren.	Doel van scholing is lastig te richten. Maar kan afhankelijk van de inrichting en afbakening verschillen.	Doel van scholing is breed en blijft gekoppeld aan aanbod van publiek bekostigde instellingen.
Regie van individu op eigen ontwikkeling?	Is aan individu om budget aan te vragen en binnen het beschikbaar gestelde scholingsaanbod een keuze te maken. Die keuze is beperkter naarmate scholingsaanbod beperkter is. Ook onzekerheid over toekenning beperkt de eigen regie.	Zeer veel eigen regie voor individu. Geen onzekerheid over beschikbaar budget. Is aan individu om keuze te maken om budget in te zetten binnen beschikbaar gestelde scholingsaanbod.	Veel eigen regie voor individu. Is zelf aan zet om nog openstaand leerrecht bij publiek bekostigde instellingen te benutten.
Bekostiging?	Publiek of publiek-privaat (d.m.v. cofinanciering) is mogelijk.	Kan een combinatie zijn tussen publiek, werkgevers, het individu zelf en derden (zoals sociale partners, sectororganisaties).	Publiek.
Benodigd budget?	Kan naar gelang doel en beschikbare middelen uiteen lopen van relatief klein budget tot omvangrijk. Kan eenmalig budget zijn of meerjarig.	Het structurele karakter en de beschikbaarheid van leerrekeningen voor iedere burger maakt deze variant in beginsel kostbaar, al hoeven de kosten niet alleen bij de overheid neer te slaan. Ramingen variëren van 1,2 mld., waarvan ruim 40% publiek, tot 1,3 mld. 100% publiek.	De publieke kosten hangen sterk af van de benutting van leerrechten. Berekeningen van SEO (2018) duiden op jaarlijkse kosten van de overheid van €1,9 mld. bij 100% benutting, bij 50% is dat €0,95 mld. en bij 25% €0,47 mld..
Invoeringstijd?	Snel uitvoerbaar te maken.	Ten minste 4 tot 6 jaar voor de ontwikkeling gezien de betrokkenheid van publieke en private	Ten minste 3 tot 5 jaar om systeem te ontwikkelen. Ook gezien de benodigde

		partijen. Ook zal een geautomatiseerd systeem moeten worden ontwikkeld en de uitvoeringsorganisatie uitgedacht en belegd. Invoering hiervan vergt wettelijke inbedding met veel tijd.	wetswijziging. Daarnaast is verdere doordenking nodig hoe resterende leerrechten eenvoudig door het individu kunnen worden benut.
Uitvoerbaarheid?	Goede uitvoerbaarheid vanwege beschikbare infrastructuur uit eerdere regelingen. De complexiteit voor de uitvoering neemt toe naarmate de regeling omvangrijker is, er meer differentiatie in doelgroepen en/of doelen is, en oneigenlijk gebruik of misbruik moet worden voorkomen.	Aanzienlijk lastiger en complex. Zowel in de ontwikkeling van een leerrekening als manier waarop het budget wordt opgebouwd, bijvoorbeeld als verplichte heffing uit de loonsom (werkgevers dragen nu per sector af aan een eigen O&O-fonds).	Zeer complex. Het vraagt om de ontwikkeling van een systeem waarin leerrechten kunnen worden geregistreerd op basis van de genoten scholing en kunnen worden benut door het individu.
Doenvermogen?	Afhankelijk van de voorwaarden en de aanvraagmethode. Hoe meer voorwaarden, hoe complexer het wordt voor het individu.	Goed, afhankelijk van de toegankelijkheid en inrichting van de leerrekening.	Zeer goed. Het leerrecht is een gegeven voor het individu. Het benutten van de leerrechten is afhankelijk van de gekozen uitwerking.
Flexibiliteit versus duurzaamheid?	Tijdelijke karakter van subsidieregelingen is per definitie niet duurzaam. Kracht zit in flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden.	Door de benodigde wettelijke inbedding heeft deze variant een structureel karakter, waarmee doelstellingen op LLO terrein voor de lange termijn kunnen worden geborgd. Keerzijde is het minder makkelijk kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.	Door de benodigde wettelijke inbedding heeft deze variant een structureel karakter, waarmee doelstellingen op LLO terrein voor de lange termijn kunnen worden geborgd. Keerzijde is het minder makkelijk kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.
Doelmatigheid? (relatief aan elkaar, niet aan initiële scholing)	Doelmatigheid neemt toe naarmate een regeling meer is gericht op doelgroepen of doelen en indien cofinanciering wordt geïntroduceerd.	Gezien brede en algemene karakter lijkt deze variant aanzienlijk minder doelmatig. Voor de hele populatie staan gedurende iemands hele werkende leven middelen gereserveerd, terwijl slechts een klein deel van die middelen jaarlijks worden benut.	Minder doelmatig dan gerichte inzet van een individueel budget met een voucherkarakter, maar gezien de kleinere doelgroep (alleen mensen met resterende rechten) meer doelmatig dan de leerrekening die voor iedereen beschikbaar is.
Worden private investeringen versterkt, of is sprake van verdringing?	Risico van verdringing van private LLO-investeringen is aanwezig. Bij een vorm van cofinanciering versterken publieke en private investeringen elkaar en kan er dus sprake zijn van minder verdringing.	Publieke en private investeringen versterken elkaar: ze komen samen in de leerrekening.	Risico op verdringing van private investeringen. De werkenden die resterende leerrechten inzetten voor scholing, hoeven deze scholing niet door hun werkgever te laten bekostigen.
Combinaties tussen varianten mogelijk?	Deze variant kan in combinatie met leerrechten worden ingezet. Voor iedereen die geen resterende leerrechten meer heeft, staat deze variant dan open.	Deze variant kan in combinatie met vouchers en leerrechten worden ingezet. De resterende leerrechten worden dan bijgeschreven op de leerrekening.	Deze variant kan in combinatie met beide andere varianten worden ingezet.

De voor- en nadelen van de drie varianten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de verdere uitwerking en inrichting. Drie belangrijke vraagstukken die voor elk van de drie varianten gelden zijn op wie de scholing gericht wordt en wat het scholingsaanbod en de omvang van het budget zijn dat beschikbaar is voor het individu. Vanuit eerdere regelingen weten we ook dat de invulling hiervan bepalend is voor het maatschappelijke draagvlak. Daarom wordt hieronder voor achtereenvolgens de doelgroep, het scholingsaanbod en de omvang van het individueel budget een eerste uitwerking gegeven.

3.3. Richten op doelgroepen

De drie varianten verschillen sterk in de mate waarop ze gericht kunnen worden op een doelgroep. Tegelijkertijd weten we zoals eerder in deze verkenning is beschreven dat de huidige deelname aan LLO sterk verschilt tussen de verschillende groepen en dat de effectiviteit van de maatregel afhangt van de mate waarin deze gericht ingezet kan worden. Daarin is een afweging nodig ten opzichte van het gelijkheidsbeginsel van het leerrecht en de structurele voorziening van een leerrekening. Het is dus niet zo dat het beter kunnen richten op een doelgroep per definitie de deelname aan LLO verhoogt en een positieve bijdrage heeft aan wat we eerder de brede welvaart noemden. De toegang tot en de hoogte van het leerbudget is evenzo van belang voor de stimulering van LLO, zoals ook aan de orde komt in de hierop volgende alinea's.

Waar een voucher gericht kan worden op een specifieke doelgroep, om bijvoorbeeld de omscholing te stimuleren onder personen die werkzaam zijn in een specifieke sector, is het leerrecht een generieke maatregel die voor iedereen van toepassing is. Wel is de hoogte van het leerrecht afhankelijk van iemands genoten opleiding. Waarmee iemand die minder initiële scholing gevolgd heeft in beginsel de beschikking heeft over een hoger budget. Indirect richt het leerrecht zich hiermee zich op de lager opgeleiden.

Hoewel de variant van een leerrekening ook een generiek instrument is dat voor iedereen beschikbaar gemaakt kan worden, leent dit instrument zich om specifieke budget te beschikbaar te maken, en als het ware te oormerken, ten behoeve van een specifiek doel of doelgroep.

3.4. Scholingsaanbod

Een belangrijke beleidskeuze is welk scholingsaanbod in aanmerking komt. Afhankelijk van het doel kan hierbij gekozen worden voor een specifiek soort scholing, zoals enkel formeel onderwijs van erkende opleiders of alleen scholing voor werk in specifieke cruciale sectoren. Bij alle varianten is daarbij een vereiste dat aanbieders kwaliteit leveren en zich houden aan de gestelde voorwaarden.

Publiek bekostigde instellingen voldoen vanwege wettelijke vereisten aan de voorwaarden dat het kwalitatief goed is en arbeidsmarktgericht, maar zij hebben relatief weinig aanbod voor scholing die past binnen iemands werkzame leven. Verreweg het grootste scholingsaanbod komt van private opleiders, maar bij hen is de kwaliteitsbewaking nog onvoldoende geborgd, zoals ook is gebleken bij de uitvoering van STAP. Voor dit aanbod zijn de noodzakelijke kwaliteitseisen lastig vast te stellen en te toetsen. Bovendien is het aanbod zo omvangrijk en dynamisch dat dit toetsing complex en arbeidsintensief maakt. Als de kwaliteitsbewaking ontoereikend is, wordt het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groter. Ook het reguleren van de toegang van het aanbod dat in aanmerking komt voor subsidie is zeer complex, gezien het risico op staatssteun.

Bij een voucher kan het scholingsaanbod afhankelijk van het doel zowel smal en gericht als heel breed en algemeen worden, maar dit laatste vergroot bovenstaande risico's. Tegelijkertijd maakt een smal en gericht aanbod de drempel om gebruikt te maken van de voucher hoger. Een leerrekening is het meest effectief als uit het volledige publieke en (delen van het) private scholingsaanbod kan worden gekozen. Leerrechten geven toegang tot publiek bekostigd onderwijs en dus zou het logisch zijn dat resterende leerrechten worden benut voor publiek scholingsaanbod in de post-initiële fase, tegen "prijzen" uit de initiële fase.³³ Daarmee blijft het grotere private scholingsaanbod buiten bereik van het individu. Indien de wens is om dit te verbreden naar het

³³ In de huidige situatie moeten publieke instellingen een marktconforme kostprijs rekenen als zij via de "derde leerweg" (niet bekostigd maar wel door publieke instelling gegeven) scholing aanbieden.

private aanbod, vraagt dit om een hervorming van het onderwijsstelsel dan wel verdergaande flexibilisering van het huidige publieke onderwijs.

3.5. Omvang individueel budget en publieke kosten

De omvang van de drie varianten kan sterk verschillen afhankelijk van de exactere uitwerking. Onder andere de afbakening van de doelgroep speelt hierbij een significante rol. Een voucher kent de meeste mogelijkheden om de omvang beperkt te houden (zoals de €1000 die beschikbaar was bij STAP). Vouchers zullen, mede omdat ze tot op heden niet stapelbaar en incidenteel zijn, zelden de omvang hebben zoals bij de andere twee varianten. Een leerrekening kan weliswaar ook kleine bedragen omvatten, maar indien een dergelijke grote operatie wordt aangegaan voor de hele beroepsbevolking van Nederland, dan is dat eigenlijk alleen zinvol als er substantiële individuele budgetten beschikbaar komen. Leerrechten zijn gedefinieerd over de hele levensloop. En hoewel het genoten initiële onderwijs daar onderdeel van is, zullen resterende leerrechten, zeker daar waar iemand weinig initiële scholing heeft genoten, om substantiële bedragen gaan.

Ter indicatie: bij STAP ging het om een bedrag van €218 mln. per jaar bij een voucher ter waarde van maximaal €1000, waarmee per jaar 216 duizend personen scholing konden ontvangen.³⁴ Andere vouchers zoals de lerarenbeurs in het onderwijs hebben een budgettair beslag van ruim €76 mln. De publieke kosten zijn uiteraard hoger als de maximale bedragen worden opgetrokken of aan meer deelnemers beschikbaar worden gesteld.

Het benodigde budget voor een leerrekening is aanzienlijk, hoewel hier ook varianten denkbaar zijn met een kleiner budget. De commissie-Sap (2017) becijferde dat met €1,1 mld. per jaar extra voor circa 4,4 miljoen werkenden (t/m mbo 4) een leerrekening van €40.000 kan worden gefinancierd, waarbij ook werkgevers en het individu bijdragen: de overheid betaalt ruim 40%: €17.000, werkgevers €20.500 en het individu €2.500. Hier binnen zijn verschillende varianten mogelijk. Het SCP becijferde dat met €1,2 mld. extra per jaar een leerrekening kan worden gefinancierd, alleen voor de groepen die dat het meest nodig hebben.

De publieke kosten bij leerrechten hangen sterk af van de gekozen vormgeving en benutting van leerrechten. Berekeningen van SEO van een systeem met regressieve leerrechten (meer overblijvende leerrechten voor lager en middelbaar opgeleiden na de initiële fase omdat zij minder initieel onderwijs hebben genoten) wijzen op jaarlijkse kosten van de overheid van in potentie bijna €1,9 mld. bij 100% benutting, bij 50% is dat €0,95 mld. en bij 25% €0,47 mld.³⁵ In een variant van neutrale leerrechten³⁶, waarbij iedereen ongeacht het opleidingsniveau een gelijk bedrag voor post-initiële scholing krijgt, zijn bij een bedrag van €15k de jaarlijkse kosten voor de overheid €1,8 mld. bij 100% benutting. Bij 50% benutting is dat €0,9 mld. en bij 25% benutting is het €0,45 mld. De benutting van 25% komt overeen met het huidige gebruik van private individuele scholingsbudgetten.

Verdringing of versterking van private investeringen

Hoe hoog de omvang van het budget ook is, het moet zo min mogelijk ten koste gaan van private individuele investeringen. Dit is dan ook een belangrijk criterium bij de uitwerking van de varianten. De werkgever is immers wettelijk verplicht te zorgen voor scholing gericht op de huidige functie. Als iemand vanuit de gedachte van eigen regie scholing kiest, kan dat dus ook scholing zijn die iemand voor de huidige baan kan gebruiken en die normaliter door de werkgever zou worden betaald. Indien moet worden uitgesloten of verdringing van private investeringen plaatsvindt, vraagt dat een toets op iemands persoonlijke situatie, wat tijdrovend en kostbaar is. Het risico van verdringing van private LLO-investeringen is bij elke variant aanwezig, maar er zijn wel verschillen in de mate waarin verdringing kan worden beperkt.

³⁴ Buischool et al. (2023), Evaluatie en monitoring STAP-regeling, management samenvatting eerste tussenrapportage.

³⁵ SEO (2018), https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2018-114_Leerrechten_door gerekend.pdf. Benutting van 25% lijkt het meest reële. Recent onderzoek van Ecorys laat zien dat benutting van private individuele budgetten tussen de 20 en 30% per jaar ligt. Reden is dat lang niet iedereen elk jaar cursus een volgt. Wel wordt er dan gespaard en zal men eens in de zoveel jaar scholing volgen.

³⁶ Dit kun je ook opvatten als een combinatie tussen de voucher en leerrekening waarbij de overheidsbijdrage voor post-initiële scholing in 1* aan het individu ter beschikking wordt gesteld.

Bij vouchers bestaat dit risico vooral als er weinig tot geen voorwaarden worden gesteld aan welke scholing de voucher mag worden besteed en als de voucher algemeen beschikbaar is. Het specifiek richten op doelgroepen en voor specifiek scholingsaanbod verkleint dit risico. Het risico kan verder worden verkleind door hier cofinanciering aan te verbinden, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij NL Leert Door.

Een leerrekening kan juist als een vliegwiel functioneren om meer private investeringen in LLO te krijgen, door de investeringen te verbinden met de publieke bijdrage. Hoewel verdringen ook hier niet is uit te sluiten. Bij leerrechten bestaat het risico van verdringing als resterende leerrechten worden ingezet voor scholing die ook de werkgever (of het individu zelf) had kunnen bekostigen, ook wanneer dit enkel publiek bekostigde scholing betreft.

3.6. Mogelijke combinaties en invoeringsstrategieën in lange termijn perspectief

Elke van de drie varianten kent een andere impact in tijd, omvang, en het bereik van LLO. De varianten kunnen op zichzelf worden beschouwd, maar het is ook mogelijk om een combinatie te maken waarbij de voordelen van de varianten elkaar versterken en nadelen zoveel mogelijk worden voorkomen. Zeker op de langere termijn kan een dergelijke combinatie van varianten leiden tot een structureel effect op de deelname aan LLO, ook van groepen die nu nog achterblijven. Deze paragraaf beschrijft hoe zo'n combinatie van varianten eruit kan zien ten behoeve van een langetermijnstrategie die is gericht op een structurele verbetering van de deelname aan LLO.

Door de drie varianten te combineren moet het mogelijk zijn een systeem van een individueel leerbudget neer te zetten dat over de tijd stabiel is en het individu de regie en het vertrouwen geeft te investeren in de eigen ontwikkeling. Voor een dergelijke structurele, integrale optie is het nodig om te zorgen voor een wettelijke verankering (leerrechten) en/of een robuuste en op de persoon gerichte voorziening (individuele leerrekening) die inzichtelijk maakt hoe de scholing betaald kan worden en waar hij/zij recht op heeft. Met hierin ruimte voor incidentele vouchers ten behoeve van gerichte scholing afhankelijk van het doel en de doelgroep.

Bouwblokken voor een systeem van individueel leerbudget

Indien men een structureel systeem wil opzetten, waarin de drie varianten gecombineerd worden, kan men starten met twee sporen: (1) ontwikkelen van scholingsvouchers die op korte termijn gericht ingezet kunnen worden voor bij- en omscholing en (2) uitwerken van de juridische en technische 'bouwblokken' die nodig zijn om leerrechten en een individuele leerrekening te realiseren.

Dit betekent dat gestart wordt met scholingsvouchers, gericht op specifieke doelgroepen zoals praktisch opgeleiden, laaggeletterden, ouderen én/of op cruciale sectoren en kansberoepen, voor bij- en omscholing. Groot voordeel hiervan is dat dit flexibel is, kortlopend en op basis van evaluaties en lessen continu kan worden aangepast richting een structurele voorziening. Ook voor deze scholingsvouchers kunnen verschillende varianten worden uitgewerkt, waarbij niet alleen diversiteit zit in het richten op groepen of doelen maar ook in de aanvraagssystematiek, de hoogte van de tegemoetkoming van de kosten en de afbakening van het scholingsaanbod.

Tegelijkertijd kunnen dan de zogenaamde 'bouwblokken' worden uitgewerkt die nodig zijn voor een systeem van leerrechten en een individuele leerrekening. Juridisch gaat het bijvoorbeeld om het vastleggen van het individuele recht op publiek bekostigde scholing. Uitvoeringstechnisch gaat het over het creëren van een individuele voorziening (leerrekening) waarmee inzichtelijk wordt over welk budget (in tijd, geld of bijvoorbeeld studiepunten) iemand kan beschikken, inclusief de kosten van de ontwikkeling van dergelijke systemen.

Voor de langere termijn kunnen de voorzieningen van de scholingsvouchers en de ervaring die hiermee is opgedaan vertaald worden naar de individuele leerrekening en leerrechten in de manier waarop het budget beschikbaar gemaakt wordt. Er kan gewerkt worden met een ingroeimodel voor verschillende doelgroepen, op basis van de keuze voor de vouchers. Zo kan de structurele voorziening gefaseerd toegankelijk gemaakt worden voor de beroepsbevolking.

Ten behoeve van een volgend kabinet zijn we voornemens een aantal beleidsopties (fiches) uit te werken, waaronder ook voor flankerende maatregelen. Onderstaande tabel geeft een weergave van vragen die nog aan bod moeten komen bij de verdere uitwerking van mogelijk LLO-beleid.

Tabel 3. Aandachtspunten verdere uitwerking LLO-beleid

In de verdere uitwerking zal in elk geval aandacht besteed moeten worden aan de volgende vragen:

- Hoe registreer je het individueel leerrecht? En hoe stel je de omvang vast?
- Hoe om te gaan met de in potentie zeer hoge waarde van de leerrechten in de overheidsbegroting, moeten er buffers worden aangehouden. Hoe groot moeten die zijn?
- Leerbudget in geld of in 'natura', in studiepunten of studiebelasting/tijd?
- Welke organisatie beheert de individuele leerrekening?
- Gecompartimenteerd (en daarmee onder specifieke voorwaarden en voor specifieke doelen of doelgroepen), uitwisselbaar en stapelbaar? Ook ten behoeve van meerjarige scholing?
- Tijdsafhankelijk met bijvoorbeeld een houdbaarheidsdatum of juist tijdsafhankelijk tot de pensioengerechtigde leeftijd?
- Is het deels incidenteel en op basis van een aanvraag (vouchergedachte) of juist structureel (leerrecht) of een combinatie hiervan?
- Hoe kunnen we de middelen bundelen? En welke afspraken maken we met bijvoorbeeld werkgevers over het beschikbaar maken van hun leer- en ontwikkelbudget op de leerrekening?
- Om welke scholing gaat het, publiek/ privaat, modules of onderdelen?
- Wie heeft recht op de tegemoetkomingen? Hoe dient men daarbij om te gaan met rechten bij (arbeids)migratie?