



Rijksoverheid

## **Ongekend talent**

Talenten benutten op de arbeidsmarkt  
Brede maatschappelijke herooverweging

Datum	20 april 2020
Status	Definitief

## Colofon

Titel	Ongekend talent
Bijlage(n)	7
Inlichtingen	<b>Inspectie der Rijksfinanciën</b> BMH-secretariaat BMH@minfin.nl

## Inhoud

### Woord vooraf—5

### Samenvatting en varianten—6

#### **1 Inleiding—11**

- 1.1 Inleiding—11
- 1.2 Centrale vraagstelling—11
- 1.3 Scope van het rapport: duurzame inzetbaarheid—12
- 1.4 Dwarsdoorsnijdende thema's BMH—13
- 1.5 Samenloop met andere trajecten—14
- 1.6 Onderzoeksaanpak—15
- 1.7 Leeswijzer—15

#### **2 Denkkader—16**

- 2.1 Drie vormen van het benutten van talenten—16
- 2.2 Manieren van leren en ontwikkelen—16
- 2.3 Vormen van scholing—16
- 2.4 Leren en ontwikkelen als investering in arbeidsproductiviteit—17
- 2.5 De arbeidsmarkt van de toekomst—18
  - 2.5.1 Trend 1: Digitalisering en automatisering—19
  - 2.5.2 Trend 2: Globalisering—19
  - 2.5.3 Trend 3: Vergrijzing—20

#### **3 Beleids- en stelselbeschrijving—21**

- 3.1 Aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt—21
  - 3.1.1 Startkwalificatie—21
  - 3.1.2 Middelbaar beroepsonderwijs en bekostiging—21
  - 3.1.3 Hoger onderwijs en bekostiging—22
  - 3.1.4 Keuze voor opleiding of studie—22
  - 3.1.5 Sturing op arbeidsmarktperspectief en (macro)doelmatigheid—23
- 3.2 Leven lang ontwikkelen—23
  - 3.2.1 Verantwoordelijkheid werknemer en werkgever—23
  - 3.2.2 Stimulering en financiering door de overheid—24
- 3.3 Aanbod van post-initieel onderwijs—25
  - 3.3.1 Publieke bekostigde (formele) scholing voor volwassenen—25
  - 3.3.2 Niet publiek bekostigde scholing voor volwassenen—25
- 3.4 Werkloosheidswet en re-integratie—26
  - 3.4.1 Werkloosheidswet—26
  - 3.4.2 Re-integratie en dienstverlening—26
  - 3.4.3 Regionale samenwerkingsverbanden—27
- 3.5 Belangrijkste budgettaire ontwikkelingen—27

#### **4 Analyse en beleidsopties voor de toekomst—29**

- 4.1 Tot nu toe gaat veel goed: in Nederland wordt talent relatief goed benut—29
- 4.2 Maar verbetering is nodig, zeker met het oog op de toekomst—31
  - 4.2.1 Het stelsel is onvoldoende gericht op duurzame inzetbaarheid—31
  - 4.2.2 Onvoldoende kennis arbeidsmarkt, skills en relevante opleidingen—35
  - 4.2.3 Samenwerking komt onvoldoende tot stand—38

4.2.4 Niet alle groepen benutten hun talent in gelijke mate—40

**5 Samenhang in de beleidsvarianten—46**

5.1 Aanknopingspunten voor de aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt—46

5.2 Aanknopingspunten voor een leven lang ontwikkelen—47

5.3 Aanknopingspunten voor WW en re-integratie—50

5.4 Besparingsopties—50

5.5 Dwarsdoorsnijdende thema's—51

5.5.1 Productiviteit—51

5.5.2 Maatschappelijke samenhang—51

5.5.3 Stabiliserende functie van de economie—51

5.5.4 Digitalisering—52

Bijlage 1 Taakopdracht—53

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep en secretariaat—56

Bijlage 3 Literatuurlijst—57

Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde experts en andere betrokkenen—60

Bijlage 5 Budgettaire grondslag—62

Bijlage 6 Aannames bij doorrekening beleidsopties—63

Bijlage 7 Uitgewerkte beleidsopties—64

## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport *Ongekend talent* van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie-Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's productiviteit, digitalisering, stabiliserende functie van de economie en maatschappelijke samenhang relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in paragraaf 5.5.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit uiterlijk 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

## Samenvatting en varianten

### DE KERN VAN DIT RAPPORT

In Nederland wordt veel talent al goed benut: de werkloosheid is laag en de beroepsbevolking is gemiddeld genomen goed geschoold. Maar de arbeidsmarkt is volop in verandering. Trends als digitalisering, globalisering en vergrijzing doen een steeds groter beroep op de wendbaarheid van mensen. Het belang van een goed opgeleide en wendbare beroepsbevolking wordt daarmee steeds groter. Daarnaast blijven bepaalde groepen nu al achter. Dit maakt de vraag hoe de talenten van de beroepsbevolking (blijvend) benut worden urgent. Verdere stappen zijn noodzakelijk om nu en in de toekomst talent goed te blijven benutten.

Dit rapport presenteert beleidsvarianten om het benutten van talenten te bevorderen. Deze beleidsvarianten richten zich op de volgende doelen:

1. Het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dat zorgt ervoor dat er in het onderwijs voldoende aandacht is voor het opdoen van kennis en vaardigheden die op de arbeidsmarkt van de toekomst nodig en nuttig zijn.
2. Het stimuleren en ondersteunen van leven lang ontwikkelen, én het wegnemen van belemmeringen daarvoor. Het rapport schetst daarvoor een realistisch scenario. Met een sterke leercultuur onder werkenden en werkgevers – en een opleidingsaanbod dat daarbij aansluit – is de samenleving goed toegerust voor de veranderende arbeidsmarkt van de toekomst.
3. Het bevorderen van duurzame werkhervatting door mensen die hun baan hebben verloren. Door scholing en ontwikkeling een grotere rol te geven bij re-integratie, krijgen deze mensen meer perspectief op duurzaam werk.

De veranderingen die in dit rapport worden voorgesteld, zijn niet eenvoudig. Gedragsverandering bij mensen kost tijd en is niet met één interventie te bereiken. Juist bij de groepen die nu achterblijven, zijn de uitdagingen het grootst. En er blijven altijd onzekerheden bestaan over de arbeidsmarkt van de toekomst, dus is flexibiliteit en wendbaarheid bij de uitvoering van de maatregelen cruciaal. Tot slot zullen de voorstellen veel vragen van de professionals zelf; de mensen die dagelijks studenten, werkenden en mensen die op zoek zijn naar werk helpen bij het vergroten van hun (duurzame) inzetbaarheid. Het bieden van meer maatwerk door hen is noodzakelijk, maar zal tijd en ruimte vergen.

Dit rapport bepleit daarom een brede en duurzame aanpak, met inzet op elk van de bovenstaande gebieden. De talenten, ambities, en uitdagingen van het individu staan daarbij voorop. Op die manier kan Nederland zijn goede uitgangspositie behouden, zijn verdienvermogen vergroten, en kan iedereen in Nederland zijn of haar talenten volledig ontplooien.

### BELEIDSvarianten

Dit rapport presenteert 23 beleidsvarianten. Voor maximaal resultaat is actie op elk van de drie genoemde gebieden nodig. De varianten die dit rapport presenteert, moeten dan ook in samenhang worden gezien. Voor sommige varianten is het verstandig ze in combinatie met andere varianten uit te voeren. Gezamenlijk dragen ze bij aan het hoofddoel van het rapport, namelijk het beter benutten van talenten op de arbeidsmarkt, nu en in de toekomst.

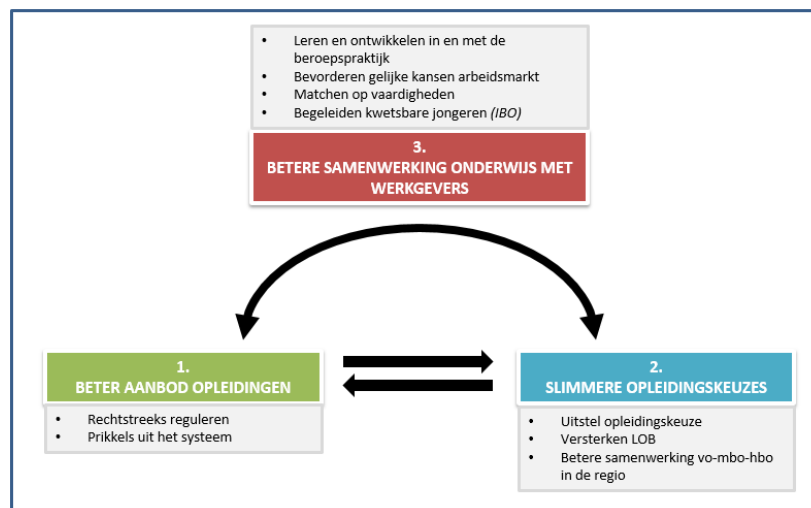
In lijn met de taakopdracht bevat dit rapport ook een aantal besparingsvarianten. De meeste besparingsvarianten dragen niet bij aan het beter benutten van talenten, maar maken duidelijk welke besparingskeuzes kunnen worden gemaakt, waar mogelijk met zo beperkt mogelijke negatieve gevolgen voor talentbenutting.

In bijlage 7 is voor elke beleidsvariant een fiche opgenomen met een nadere uitwerking en toelichting.

### Het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Het rapport schetst drie oplossingsrichtingen om de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren:

1. Een **beter aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen** zorgt ervoor dat minder jongeren worden opgeleid tot beroepen met relatief lage baankansen. Regulering van dit aanbod kan door het aanpassen van prikkels in het bekostigingssysteem of door rechtstreeks ingrijpen van de overheid in het opleidingsaanbod.
2. Als studenten **slimmere opleidingskeuzes** maken, hebben zij meer kans op een (zekere of beter betalende) baan. Verbetering van de opleidingskeuze is mogelijk door het keuzemoment voor een specifieke opleidingsrichting uit te stellen, door de loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) te versterken, en door de samenwerking in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) verder te verbeteren.
3. Het **verbeteren van de samenwerking tussen onderwijs en werkgevers** zorgt ook voor een betere aansluiting. Dit kan door in te zetten op het versterken van leren in de praktijk, door ongelijke kansen op de stage- en arbeidsmarkt tegen te gaan, en door kwetsbare jongeren intensiever naar werk te begeleiden.

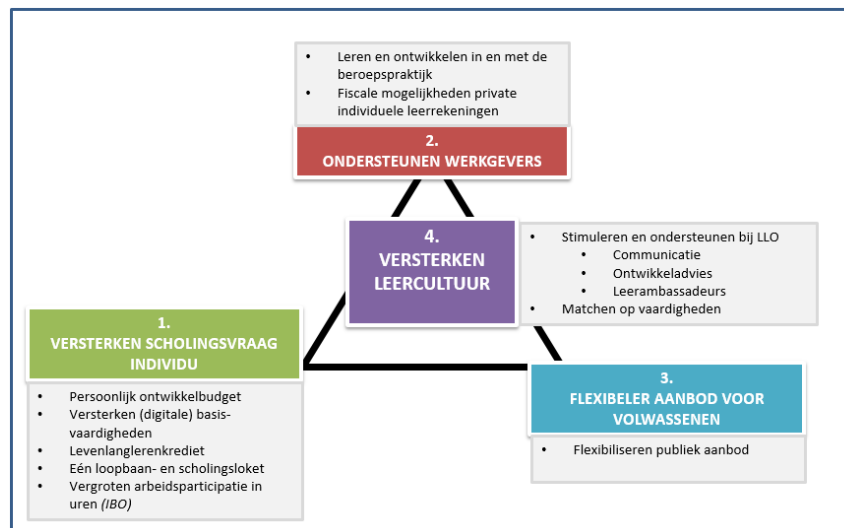


### Het stimuleren en ondersteunen van leven lang ontwikkelen én het wegnemen van belemmeringen daarvoor

Het rapport concentreert zich op vier aangrijpingspunten:

1. Door **werkenden en werkzoekenden** beter te ondersteunen en te stimuleren, kunnen belemmeringen worden weggenomen en wordt de vraag naar scholing versterkt. Dit is vooral van belang voor groepen die nu achterblijven en voor mensen die naar sectoren willen overstappen waar goede vooruitzichten op duurzaam werk zijn. Het gaat daarbij niet alleen om financiële ondersteuning, zoals persoonlijke ontwikkelbudgetten, maar ook om informatie, voorlichting en begeleiding.

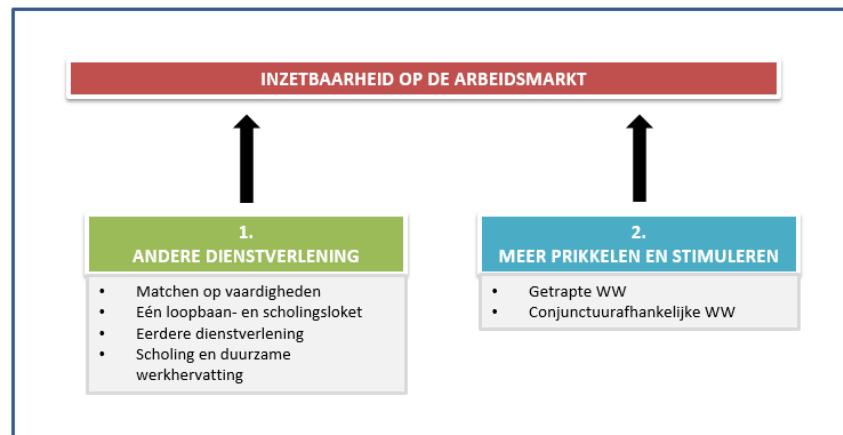
2. Een groot deel van de investeringen in leren en ontwikkelen komt van **werkgevers**. De rol van werkgevers kan nog beter worden benut met extra inzet op leren en ontwikkelen in het mkb en het verruimen van de fiscale behandeling van private individuele leerrekeningen. De rol van werkgevers bij het leren in de praktijk kan ook vergroot worden.
3. Door het **publieke aanbod van scholing voor volwassenen** meer te richten op de vraag vanuit werkenden – vooral het aanbod van modules – zijn werkenden beter in staat om zo gericht mogelijk die scholing te volgen die voor hen nuttig is.
4. Voor al het bovenstaande is een **goede leercultuur** een randvoorwaarde. De leercultuur kan versterkt worden via campagnes, ondersteuning, advisering, en meer focus op en inzicht in de bestaande en benodigde vaardigheden van werkenden.



### Het bevorderen van duurzame werkhervatting door werklozen

Om duurzame werkhervatting een centrale rol te laten spelen binnen de WW en bij de re-integratie van werklozen, biedt het rapport twee oplossingsrichtingen:

1. In de **dienstverlening aan werklozen** kan het UWV meer ruimte krijgen om scholing aan te bieden als dat bijdraagt aan duurzame werkhervatting. Die dienstverlening zou ook al eerder kunnen beginnen, namelijk als iemand weet dat hij/zij binnenkort werkloos gaat worden.
2. De vormgeving van de WW kan worden aangepast om werklozen meer te **prikkelen en te stimuleren** het werk te hervatten. Hoe langer mensen werkloos zijn, hoe groter immers hun afstand tot de arbeidsmarkt en hoe sterker de veroudering van hun vaardigheden. Daarbij zal onderzocht worden of het zinvol en uitvoerbaar is om de WW-uitkering hoger of langer te maken bij laagconjunctuur.



### WELKE PROBLEMEN LOSSEN WE OP?

Vooropgesteld moet worden dat het in Nederland al behoorlijk goed gaat bij het benutten van talent. In vergelijking met andere landen is (de stijging van) het gemiddelde opleidingsniveau hoog, net als de deelname aan formeel en niet-formeel leren van volwassenen, investeren werkgevers veel in leren en ontwikkelen, is het huidige arbeidsaanbod van hoge kwaliteit en de werkloosheid relatief laag. Maar de arbeidsmarkt verandert snel onder invloed van de digitalisering, de globalisering, de vergrijzing en andere ontwikkelingen.

### Binnen het onderwijs, op de werkvloer, en bij werklozen is er te weinig aandacht voor duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt

Het arbeidsmarktperspectief na afstuderen speelt nog te vaak een te kleine rol in het onderwijs. De bekostigingssystematiek van onderwijsinstellingen is sterk gericht op studentaantallen en op de vraag van studenten naar opleidingen, ook als deze opleidingen niet goed aansluiten bij de arbeidsvraag.

Werkgevers en werknemers ervaren nog te veel obstakels bij scholing en ontwikkeling. Werkgevers investeren veel in hun werknemers, maar ervaren fiscale belemmeringen om via individuele scholingsbudgetten te investeren in de duurzame inzetbaarheid van hun werknemers. Er is bovendien behoefte aan een flexibeler publiek scholingsaanbod en ruimere mogelijkheden om geld te lenen om een hoger opleidingsniveau te bereiken.

In de vormgeving van de WW en de dienstverlening aan WW-gerechtigden is te weinig ruimte voor de duurzame inzetbaarheid van werklozen, bijvoorbeeld via de inzet van scholing. Meer mogelijkheden voor maatwerk op dit gebied verhoogt de kansen op een betere en duurzame matching. Ook zou de vormgeving van de WW en bijbehorende dienstverlening mee kunnen bewegen met de conjunctuur.

### Er is onvoldoende kennis ten aanzien van arbeidsmarktinformatie, vaardigheden en relevante opleidingen

Studenten maken niet altijd de juiste opleidingskeuze. Dat komt onder andere door het vroege moment waarop leerlingen in Nederland voor een studierichting moeten kiezen en een gebrek aan goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB). Dit leidt tot uitval, onnodige overstappen tussen opleidingen en spijt van de afgeronde studie. Daarnaast is, voor alle groepen op de arbeidsmarkt, arbeidsmarktinformatie te vaak alleen maar gericht op beroepen en taken in plaats van vaardigheden. De focus ligt nog te weinig op wat mensen kunnen en te veel op wat ze nu doen of hebben gedaan, en daardoor blijven kansen bij baanwissels onbenut.

### **Samenwerking komt onvoldoende tot stand**

Hoewel het combineren van werken en leren – bijvoorbeeld via de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo of duale opleidingen in het ho – een relatief kansrijke manier is om duurzaam aan de slag te komen, is het aantal studenten dat dit doet lange tijd gedaald. Vooral in laagconjunctuur worden vaak (te) weinig leerwerkplekken door werkgevers aangeboden. Scholen in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) werken nog onvoldoende samen om te komen tot goede doorlopende leerlijnen en maatwerk voor studenten.

Ook bij de samenwerking tussen werkgevers, het UWV en gemeenten ten aanzien van re-integratie blijven kansen liggen. Door een versnipperd speelveld en verschillende uitkeringsregimes is het voor werkgevers niet altijd duidelijk waar geschikte kandidaten voor hun vacatures te vinden zijn. Omgekeerd kan iemand die werk zoekt met verschillende uitkeringsregimes en daarmee met verschillende vormen van dienstverlening te maken krijgen, die niet altijd aansluiten bij wat men nodig heeft. Een uniform laagdrempelig aanspreekpunt voor loopbaan- en scholingsvragen ontbreekt, waardoor het veelzijdige aanbod aan regelingen en budgetten onvoldoende effectief wordt benut.

### **Specifieke groepen blijven achter in het benutten van hun talent**

Het vroege keuzemoment in met name het vmbo en het mbo verhoogt de kans op een verkeerde studie- of loopbaankeuze door jongeren. Als jongeren hierdoor een achterstand oplopen, halen ze die gemiddeld genomen niet meer in: ze veranderen vaker van opleiding, vallen vaker tussentijds uit of bereiken een minder hoog opleidingsniveau dan eerder verwacht werd. Verkeerde keuzes kunnen dus lang doorwerken in de rest van hun leven.

Werkenden met laag opleidingsniveau en/of met kleine baanomvang nemen minder vaak deel aan post-initiële scholing. Deze twee factoren hangen nauw samen met specifieke groepen die hierin oververtegenwoordigd zijn, zoals ouderen, flexwerkers en zelfstandigen. Ook het hebben van een migratieachtergrond is waarschijnlijk een belangrijke factor voor een lagere scholingsdeelname.

Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond zijn – ondanks het gestegen opleidingsniveau – nog steeds minder succesvol in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Voor een deel kan de achterstand op de arbeidsmarkt worden verklaard door studiekeuzes, een lager gemiddeld taalvaardigheidsniveau en beperktere netwerken, maar ook discriminatie speelt waarschijnlijk een belangrijke rol.

Een belangrijk aandeel in het onbenut arbeidspotentieel is toe schrijven aan het relatief hoge aandeel deeltijdwerkers op de arbeidsmarkt. De beleidsopties in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Deeltijdwerk die gericht zijn op het vergroten van het arbeidsaanbod zijn daarom ook voor deze BMH relevant. Hetzelfde geldt voor de beleidsopties die het IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt heeft ontwikkeld. Ruim 400.000 jongeren hadden in 2016 een afstand tot de arbeidsmarkt en benutten hierdoor hun talenten onvoldoende (duurzaam).

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

In deze Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) analyseert de werkgroep het rijksbeleid op het gebied van het benutten van de talenten van de Nederlandse beroepsbevolking. Het goed benutten van de talenten van de Nederlandse beroepsbevolking is in ieders belang. Het zorgt ervoor dat mensen doen waar ze goed in zijn en daarvan profiteert de hele samenleving.

Het doel van deze BMH is om tot beleidsvarianten te komen die leiden tot een betere talentbenutting van de beroepsbevolking, en in het verlengde daarvan een hogere arbeidsproductiviteit. Aanknopingspunten daarbij zijn onder meer het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het op peil houden en verbeteren van de vaardigheden en de inzetbaarheid van mensen gedurende hun werkzame leven en het inzetten op activeren en scholen van mensen als zij getroffen worden door werkloosheid, om daarmee te voorkomen dat zij te lang aan de kant komen te staan.

De werkgroep is zich ervan bewust dat deze BMH wordt verzonden in een uitzonderlijke tijd. Dit rapport is opgesteld nog voor de ontwikkelingen als gevolg van het coronavirus, die ook een grote impact hebben op de arbeidsmarkt. De analyse is opgesteld in een periode van hoogconjunctuur, bij het uitwerken van de maatregelen is echter wel rekening gehouden met conjunctuur bestendigheid van de maatregelen.

## 1.2 Centrale vraagstelling

De vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking zijn op dit moment internationaal gezien van hoge kwaliteit, dat vertaalt zich ook in een relatief hoge gemiddelde arbeidsproductiviteit van werkenden. De aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt is van belang voor een goede start van het werkzame leven. Ook hier is het brede beeld nu positief, gemiddeld genomen vinden afgestudeerden relatief snel een baan. Toch staan er in deze periode van hoogconjunctuur nog mensen aan de kant. Slechts een deel van de werklozen in de WW weet de weg naar de arbeidsmarkt weer snel terug te vinden.

Onze basis lijkt op orde. Tegelijkertijd staat Nederland nu en in de komende jaren ook voor belangrijke uitdagingen, zoals de afnemende groei van de arbeidsproductiviteit. Ook roepen trends zoals automatisering en digitalisering, verdere globalisering en vergrijzing de vraag op of de Nederlandse arbeidsmarkt voldoende is toegerust voor de transities die komen gaan. Deze trends zorgen er immers voor dat het werk zal veranderen en (mogelijk veel) banen zelfs verloren zullen gaan. Dit vergroot het risico op een groeiende kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt, een (tijdelijk) moeilijk te vervullen kwantitatieve arbeidsvraag en daarmee potentieel een hogere werkloosheid en een slechtere benutting van talenten.

Deze trends en de daarmee gepaard gaande uitdagingen en kansen impliceren een grotere urgentie om beleid te ontwikkelen met als doel dat iedereen ook in de toekomst zijn talenten zo goed mogelijk kan benutten. Juist nu, in een periode van hoogconjunctuur. Zulk beleid verhoogt het welzijn en de welvaart van individuele burgers én van de samenleving als geheel, onder andere via het bevorderen van de

economische groei en het verbeteren van de arbeidsproductiviteit en het menselijke en sociale kapitaal.

De centrale vraag is hoe het beleid vanuit de Rijksoverheid op het gebied van aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, leven lang ontwikkelen, en de WW en re-integratie van WW-gerechtigden doeltreffender en doelmatiger kan worden ingericht om zo de benutting van talenten op de arbeidsmarkt verder te verbeteren. Conform de taakopdracht staan hierbij vijf deelvragen centraal:

- A. Hoe kunnen zo veel mogelijk jongeren met de juiste skills op een soepele manier vanuit het onderwijs op de arbeidsmarkt terecht komen?
- B. Hoe zorgen we ervoor dat werkenden duurzaam inzetbaar zijn en zich blijven redden op de arbeidsmarkt?
- C. Hoe zorgen we ervoor dat post-initiële opleidingen in het mbo en ho goed inspelen op de dynamiek en vraag van de arbeidsmarkt en de behoeften en wensen van werkenden en hun werkgevers?
- D. Hoe kunnen scholing en andere dienstverlening worden ingezet om te zorgen dat langdurig zieken, arbeidsongeschikten en werklozen (in WW en bijstand) zo snel mogelijk weer op de arbeidsmarkt komen? In hoeverre kan de samenwerking tussen verschillende partijen (UWV, gemeenten, werkgevers) worden verbeterd?
- E. Hoe zorgen we ervoor dat de mensen die momenteel niet op de arbeidsmarkt actief zijn (non-participatie) zo veel mogelijk gaan meedoen?

### 1.3

#### **Scope van het rapport: duurzame inzetbaarheid**

Het benutten van de talenten van de beroepsbevolking is een breed begrip dat op vele manieren ingevuld kan worden. De werkgroep heeft ervoor gekozen het benutten van talent te benaderen vanuit de raakvlakken met duurzame inzetbaarheid.

De focus van deze BMH zal zijn hoe het inzetten op het vergroten van duurzame inzetbaarheid kan bijdragen aan het beter benutten van talenten en daarmee aan het verbeteren van de arbeidsproductiviteit. Andersom geldt dat wanneer talenten volledig ontwikkeld zijn en beter benut worden, dit ook kan bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Duurzame inzetbaarheid betekent in dit verband dat

*“medewerkers doorlopend in hun arbeidsleven over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden, alsmede over de voorwaarden beschikken om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te blijven functioneren”.<sup>1</sup>*

Dat impliceert dat meerdere aspecten belangrijk zijn om duurzaam inzetbaar te blijven; capaciteiten en vaardigheden en de gezondheid, werkomgeving en motivatie om deze capaciteiten en vaardigheden te benutten (productief zijn). De focus van de werkgroep ligt op het beschikken over en benutten van de capaciteiten en vaardigheden die nodig zijn om te functioneren (productief te zijn). Dat betekent ook dat de focus niet primair ligt op het gezondheidsaspect van duurzame inzetbaarheid, wanneer dat geen directe raakvlakken heeft met het benutten van talenten. In de analyse richt de werkgroep zich daarom bij deelvraag D op werklozen in de WW (en, wanneer relevant, werklozen in de bijstand met een recent

<sup>1</sup> Van der Klink e.a. (2010), Duurzaam inzetbaar: werk als waarde.

arbeidsverleden) en niet op de (langdurig) zieken en arbeidsongeschikten in de ZW en WIA.<sup>2</sup>

Duurzame inzetbaarheid is doorlopend van belang in het arbeidsleven, dat komt ook terug in de taakopdracht. Waarbij zowel starters (deelvraag A), werkenden (deelvraag B en C) en werklozen in de WW (deelvraag D) worden benoemd. De groep die momenteel niet op de arbeidsmarkt actief is (deelvraag E) overlapt sterk met de doelgroep van de BMH Inclusieve samenleving, het IBO Arbeidsongeschiktheid (2017) en het IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019).<sup>3</sup> Het merendeel van deze groep (non-participanten) heeft een uitkering<sup>4</sup> en valt daarmee onder deelvraag D (WW) of de BMH Inclusieve samenleving (bijstand). Non-participanten die geen uitkering ontvangen zijn overwegend vrouwen met een partner en een of meer kinderen. Het IBO Deeltijdwerk ontwikkelt o.a. beleidsvarianten om het aantal gewerkte uren te verhogen. Deze beleidsvarianten hebben in het algemeen ook als effect dat de participatie van (vooral) vrouwen toeneemt. Deze BMH betreft daarom non-participanten niet in de analyse. Wel hebben sommige beleidsopties in deze BMH ook effect op deze groep en kunnen beleidsvarianten uit de genoemde IBO's van toepassing zijn op deze BMH.

De focus op duurzame inzetbaarheid impliceert dat bovendien dat deze BMH vooruitkijkt. Een goede benutting van talenten is immers een vraagstuk dat zowel nu als in de toekomst speelt. Paragraaf 2.5 bevat daarom een analyse van een aantal trends die een grote invloed kunnen hebben op de arbeidsmarkt van de toekomst.

#### 1.4 Dwarsdoorsnijdende thema's BMH

Naast de reguliere onderwerpen zijn voor het totale BMH-traject ook vijf overkoepelende dwarsdoorsnijdende thema's vastgesteld.<sup>5</sup> Hieronder staat beschreven welke dwarsdoorsnijdende thema's van toepassing zijn op het vraagstuk van talenten benutten op de arbeidsmarkt:

- Thema productiviteit. De motie-Wiersma/Bruins<sup>6</sup> verzoekt het kabinet beleidsvarianten in kaart te brengen om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Het centrale thema in deze BMH is hoe het verbeteren van duurzame inzetbaarheid van werknemers (via het menselijk kapitaal) kan bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit (door inzetbaar te zijn en talenten goed te ontwikkelen en benutten). Verhoging van de arbeidsproductiviteit door investeringen in kapitaal of efficiëntere inrichting van productieprocessen komt niet aan de orde.
- Thema digitalisering. De overkoepelende vraag is hoe digitalisering kan bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen en arbeidsproductiviteitsgroei en wat mogelijke risico's en gevaren zijn van digitalisering. De trends op de arbeidsmarkt, waaronder digitalisering (paragraaf 2.5.1), worden in deze BMH gebruikt als kader voor de analyse. Er wordt gekeken naar wat digitalisering

2 De commissie Regulering van werk heeft ook beleidsrichtingen geformuleerd op het gebied van arbeidsongeschiktheid. In lijn met de motie Van Weyenberg/Palland (TK, vergaderjaar 2019/20, 35 300 XV, nr. 63) zullen nog technische beleidsvarianten worden uitgewerkt ter verdere invulling van het advies van de commissie Regulering van werk. Zie Commissie Regulering van werk (2020). In wat voor land willen wij werken?

3 IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019). Eindrapport Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken. IBO Arbeidsongeschiktheid (2017). Geschikt voor de arbeidsmarkt. Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen. IBO Deeltijdwerk (2020). Eindrapport.

4 CPB (2018). Notitie Arbeidsparticipatie.

5 TK, vergaderjaar 2018/19, 32 359, nr. 3.

6 TK, vergaderjaar 2018/19, 35 000 XV, nr. 41.

betekent voor duurzame inzetbaarheid en naar de mogelijkheden van digitalisering als instrument om talenten beter te benutten.

- Thema stabiliserende functie van de economie. De motie-Sneller c.s.<sup>7</sup> die ten grondslag ligt aan het BMH-traject refereert aan de conjunctuur en het stabiliseren van de begroting en de economie. In de beleidsvarianten en de analyse wordt dan ook aandacht besteed aan de conjunctuurgevoeligheid van beleidsvarianten en de vraag in hoeverre er een andere aanpak passend is in hoog- of laagconjunctuur.
- Thema maatschappelijke samenhang. Onderdeel van de genoemde sociaaleconomische oorzaken van maatschappelijk onbehagen zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die maken dat sommige groepen niet langer (duurzaam) inzetbaar zijn. Deelname aan de arbeidsmarkt is een belangrijke determinant voor de mate waarin iemand deelneemt aan de Nederlandse samenleving. In deze BMH wordt ook aandacht besteed aan de groepen die het meeste risico lopen buiten boord te vallen.
- Thema brede determinanten van zorggebruik. Zoals in paragraaf 1.3 is uiteengezet ligt de focus van deze BMH op de talentenkant van duurzame inzetbaarheid en niet op de gezondheidskant. Dat houdt in dat de gevolgen van verbeteringen in gezondheid en welzijn (door bijv. ongezonde of onveilige werkomstandigheden tegen te gaan) voor de zorgkosten niet aan de orde zullen komen.

## 1.5 Samenloop met andere trajecten

Gelijktijdig met deze BMH lopen een aantal andere trajecten, waarbij sprake is van overlap. De belangrijkste daarvan zijn:

- De commissie Regulering van werk (commissie-Borstlap) heeft in januari 2020 een advies uitgebracht over de vraag of de huidige wet- en regelgeving (op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en ook leven lang ontwikkelen) toereikend is voor de toekomst. Het arbeidsrecht is daarom buiten de taakopdracht van deze BMH gelaten (zie bijlage 1).
- De BMH Inclusieve samenleving onderzoekt wat effectief beleid is om groepen die achterblijven in de samenleving (weer) te laten participeren, en werkt opties uit om het beleid omtrent participatie van groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken. De doelgroep van de BMH Inclusieve samenleving zal over het algemeen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In deze BMH ligt de focus vooral op de vraag hoe werklozen met hoogstens een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt in staat kunnen worden gesteld om weer inzetbaar te zijn, waarmee een (grotere) afstand tot de arbeidsmarkt kan worden voorkomen.
- De BMH Innovatieve samenleving onderzoekt het verhogen van de arbeidsproductiviteit via innovatie. Deze BMH beperkt zich daarom tot de adaptatie van al bestaande kennis en heeft geen onderzoek gedaan naar de raakvlakken tussen innovatie en het ontwikkelen van talenten.
- De BMH Kwalitatief goed onderwijs voor iedereen onderzoekt hoe onderwijs van goede kwaliteit met kansen voor iedereen in het funderend onderwijs het beste te realiseren is. Het funderend onderwijs valt buiten deze BMH, maar is natuurlijk van grote invloed op het vraagstuk van talentbenutting in de rest van de (onderwijs)loopbaan.
- De BMH Een betere overheid richting burgers en bedrijven doet voorstellen voor de dienstverlening van de overheid richting burgers en bedrijven. Deze BMH

<sup>7</sup> TK, vergaderjaar 2018/19, 35 095 XV, nr. 10.

bevat ook enkele beleidsvarianten voor dienstverlening vanuit de overheid. Waar relevant is de samenhang tussen beide BMH's aangegeven.

#### **1.6 Onderzoeksaanpak**

Bij het opstellen van dit rapport is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie en onderzoeken. Verder zijn er in het kader van deze BMH een drietal expertsessies gehouden en is een groot aantal gesprekken gevoerd met verschillende experts en deskundigen uit het veld (zie bijlage 4). De conclusies uit de analyse van de knelpunten en het huidige beleid en de inzichten en praktijkinformatie verkregen via de betrokken experts en veldpartijen hebben geleid tot de beleidsvarianten. Deze beleidsvarianten zijn in een bestuurlijk overleg besproken met relevante stakeholders en zijn tevens aan uitvoeringsorganisaties voorgelegd. Daarbij geldt uiteraard het voorbehoud dat uitvoeringsorganisaties pas definitieve uitspraken doen over de uitvoerbaarheid van beleidsopties na een uitvoeringstoets op een uitgewerkt voorstel.

#### **1.7 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft het denkkader voor het onderzoek, met daarin de belangrijkste trends en de verschillende vormen van leren en ontwikkelen, en hoofdstuk 3 het bestaande stelsel en beleid. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van wat er goed gaat, waar er mogelijkheden zijn om de benutting van talenten te verbeteren, en tot welke beleidsopties dat leidt. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de samenhang tussen de in hoofdstuk 4 ontwikkelde beleidsvarianten.

## 2 Denkkader

### 2.1 Drie vormen van het benutten van talenten

In deze BMH wordt veel gesproken over de talenten van de beroepsbevolking. Talent is omschrijven als de potentiële competenties, kennis, sociale en persoonlijke vaardigheden (kortweg: vaardigheden) van een individu die bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid en arbeidsproductiviteit. Daarbij zijn de vaardigheden die iemand bezit dynamisch: mensen hebben voor een deel aangeboren vaardigheden en tegelijkertijd is de omgeving waarin men opgroeit, leert, en werkt van groot belang voor het ontdekken en (verder) ontwikkelen van de vaardigheden. Vaardigheden kunnen ook afnemen, bijvoorbeeld wanneer deze lange tijd niet gebruikt worden of door innovatie verouderd raken. In theorie kunnen iemands vaardigheden, potentiële vaardigheden en aangesproken vaardigheden ver uit elkaar liggen.

In deze BMH wordt op drie manieren gekeken naar het benutten van talenten:

1. Dat de potentiële vaardigheden van een individu zo volledig mogelijk ontwikkeld zijn/worden (vanuit het perspectief van een individu zijn/haar potentieel bereikt)
2. Dat huidige vaardigheden benut worden doordat iemand werkt (er is vanuit het perspectief van de samenleving sprake van het productief maken van talenten)
3. Dat de huidige vaardigheden aansluiten bij wat in het werk gevraagd wordt (er is van het perspectief van individu én samenleving sprake van een goede match of juist onderbenutting/overvraging)

Vaardigheden ontwikkelen en benutten is vanzelfsprekend ook op andere manieren relevant dan via hogere arbeidsproductiviteit, bijvoorbeeld in de vorm van goed burgerschap, maatschappelijke cohesie of vanuit de intrinsieke waarde voor het individu. Deze andere functies en effecten van leren en ontwikkelen zijn waar mogelijk meegenomen in de beschrijving van verwachte kosten en opbrengsten van de beleidsvarianten.

### 2.2 Manieren van leren en ontwikkelen

Het inzetten op leren en ontwikkelen is een belangrijke manier voor het verbeteren van talent. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie manieren van leren en ontwikkelen, die ook in deze BMH worden betrokken:

- Formeel: systematisch en gestructureerd leren en ontwikkelen gebaseerd op een formeel curriculum en leidend tot een formeel erkende kwalificatie. Hieronder vallen bijvoorbeeld initieel onderwijs en formele nascholing (erkend door bijvoorbeeld overheid of beroepsgroepen).
- Non-formeel: gestructureerd leren en ontwikkelen gebaseerd op een formeel curriculum maar niet gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat. Hieronder vallen bijvoorbeeld cursussen en trainingen.
- Informeel: leren en ontwikkelen doordat mensen werken of op een andere manier actief deelnemen aan de samenleving: '*learning on the job*'.

### 2.3 Vormen van scholing

Daarnaast wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van scholing (en leren en ontwikkelen), waarbij steeds een ander doel centraal staat:

- Initiële scholing: de basisopleiding voordat mensen de arbeidsmarkt betreden, zowel het funderend onderwijs (po en vo) als vervolgonderwijs (mbo en ho). Bij

het benutten van talent van de beroepsbevolking gaat het vooral om de vraag in hoeverre de scholing, rekening houdend met de huidige en toekomstige trends, goed aansluit op de arbeidsvraag.

- Opscholing: gericht op het ontwikkelen van talenten op een hoger opleidingsniveau, wat leidt tot doorgroeimogelijkheden en bijdraagt aan de potentiële arbeidsproductiviteit.
- Bijscholing: gericht op het leren en ontwikkelen ten behoeve van de huidige functie. Bijscholen is een manier om verouderde vaardigheden te vervangen (arbeidsproductiviteit behouden) en bestaande vaardigheden verder uit te breiden (arbeidsproductiviteit uitbreiden binnen huidige richting).
- Omscholing: gericht op het leren en ontwikkelen voor de volgende baan. Banen en taken zullen verdwijnen en nieuwe banen en taken zullen ontstaan. De uitdaging is om werkenden in krimpende sectoren zo snel mogelijk aan het werk te helpen in sectoren met een grotere arbeidsvraag. Omscholing is kostbaar omdat vaardigheden (deels) worden afgeschreven, maar tegelijkertijd worden nieuwe talenten ontwikkeld. Dit heeft ook effect op de investeringsbeslissing: wat is het optimale moment om oude talenten af te schrijven (wanneer zijn deze niet meer productief genoeg) en welke nieuwe talenten moeten worden aangeleerd (hoe wordt de werknemer weer productief)?

## 2.4

### Leren en ontwikkelen als investering in arbeidsproductiviteit

Onderdeel van de centrale vraag is hoe het ontwikkelen van talent kan bijdragen aan de arbeidsproductiviteit. Vanuit dit oogpunt kan de keuze om te gaan leren en ontwikkelen gezien worden als een investeringsbeslissing. Economisch gezien levert een investering in leren en ontwikkelen een opbrengst in termen van (toekomstige) hogere arbeidsproductiviteit op, en brengt kosten met zich mee in termen van geld en tijd. Daarnaast kunnen er ook maatschappelijke baten zijn, zoals het verlagen van de kans op een (langdurig) beroep op uitkeringen, verkleinen van de (intergenerationele) ongelijkheid, verspreiding van kennis en het bevorderen van goed burgerschap.

Bij initiële scholing geldt dat de investering pas leidt tot opbrengsten in termen van hogere productiviteit wanneer iemand aan het werk gaat en dat de opleidingskosten voor de baten uitgaan. Hier levert de overheid ook een bijdrage aan de kosten. Funderend onderwijs wordt (grotendeels) publiek bekostigd; de overheid heeft op grond van artikel 23 van de grondwet hier ook een verantwoordelijkheid. Deze stimulerende of faciliterende rol van de overheid komt voort uit het besef dat de maatschappelijke baten van leren en ontwikkelen soms hoger zijn dan de private baten. Deze komen immers niet allemaal terecht bij het individu die de keuze om te investeren maakt.

Voor het individu heeft het investeren in talent een (mogelijke) return in termen van hoger loon, een grotere kans om op de lange termijn in inkomen te voorzien en betere carrièreperspectieven. Daarnaast zullen niet-financiële overwegingen zoals intrinsieke (werk)motivatie een belangrijke rol spelen bij de beslissing van een individu om te investeren in scholing en ontwikkeling. Mensen zijn echter niet altijd in staat om de toekomstige baten van scholing goed in te schatten, hebben soms een sterke kortetermijngerichtheid, en kunnen daarnaast worden geconfronteerd met barrières zoals negatieve leerervaringen en gebrek aan financiering, tijd, informatie, 'doenvermogen', ondersteuning, en boegbeelden.

Wanneer een individu eenmaal aan het werk is dan is (in het geval van loondienst) ook vaak een werkgever betrokken bij de investeringsbeslissing. Maar ook dan kunnen overheid of instituties zoals werkgevers- en werknemersorganisaties een rol

spelen. Voor de werkgever heeft een investering in het talent van de werknemer een opbrengst in termen van hogere productiviteit of sterkere binding aan het bedrijf. Een deel van de opbrengsten van de investering kan de werkgever aan de werknemer laten in termen van een hoger loon. Voor de werkgever zijn er ook kosten in de vorm van geld en tijd (waarin de werknemer niet productief kan zijn). De werkgever heeft in zijn beslissing ook te maken met een hold-up probleem: investeren in een werknemer maakt de werknemer ook aantrekkelijker voor andere werkgevers. Toch wordt scholing tijdens het werkzame leven vaak (90%) betaald door de werkgever:<sup>8</sup> in totaal investeren werkgevers zo'n € 3,6 miljard per jaar<sup>9</sup> in scholing van hun werknemers.

De rol van de overheid bij het investeren in talent van individuen is divers. De overheid is ook zelf werkgever en heeft vanuit goed werkgeverschap een rol om in te zetten op leren en ontwikkelen. Bij initiële scholing en scholing van werklozen kan de overheid een rol spelen bij het stimuleren en faciliteren van scholing en ontwikkeling. Aan de andere kant kan stimulering door de overheid ook leiden tot verdringing van private uitgaven (door bijvoorbeeld werkgevers). Dit is ook meegenomen bij de beoordeling van de beleidsvarianten.

## 2.5

### **De arbeidsmarkt van de toekomst**

In de literatuur worden veelal drie trends beschreven die in de toekomst een risico of uitdaging vormen voor duurzame inzetbaarheid – en daarmee het benutten van talenten – op de langere termijn. Dit zijn digitalisering/automatisering, globalisering en vergrijzing.

Deze trends zijn nu al zichtbaar op de Nederlandse arbeidsmarkt en er is brede overeenstemming dat deze hoogstwaarschijnlijk door zullen zetten. Dat levert kansen én uitdagingen op voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De precieze uitwerking van deze trends is onzeker (en voer voor veel discussies), maar juist die onzekerheid onderstreept de urgentie van deze BMH. Om de trends het hoofd te bieden, is immers een wendbare en breed inzetbare beroepsbevolking nodig die via leren en ontwikkelen kan inspelen op onzekere veranderingen.

Er is in deze BMH geen onderzoek gedaan naar de omvang of plausibiliteit van deze trends, maar de trends dienen wel als kader voor de analyse naar het vraagstuk van benutten van talenten. Deze trends beïnvloeden het type werk, de kwaliteit van werk en de gevraagde vaardigheden. Duidelijk handelingsperspectief op basis van deze trends ontbreekt, maar er lijkt wel consensus te zijn over een aantal gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt: namelijk een trend van opwaardering van de gevraagde kennis en vaardigheden binnen beroepen en de noodzaak tot aanpassingsvermogen en wendbaarheid.

Soms wordt flexibilisering van de arbeidsmarkt ook als trend benoemd. Het verschil met de bovengenoemde trends is dat onduidelijk is of de arbeidsmarkt in de toekomst verder zal flexibiliseren, omdat het gekozen beleid hier een grote invloed op heeft. Naast de bovengenoemde trends is het ook van belang om de daling in de arbeidsproductiviteitsgroei in het kader mee te wegen. Door deze daling neemt de urgentie toe om extra in te zetten op het benutten van talent ten behoeve van economische groei.

8 Borghans e.a. (2014). Werken en leren in Nederland.

9 Commissie Vraagfinanciering mbo (2017). Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid.

### 2.5.1 *Trend 1: Digitalisering en automatisering*

De OESO verwacht dat digitalisering leidt tot complexere banen en taken (op vaardigheden gebaseerde technologische verandering).<sup>10</sup> De verwachting is dat vier op de tien banen in Nederland verdwijnen of fundamenteel veranderen door de opkomst van nieuwe technologieën.<sup>11</sup> In welke mate en met welk tempo de technische mogelijkheden daadwerkelijk gaan worden toegepast hangt af van de diffusiesnelheid van de technologie en de adoptie in de praktijk. Dit is met grote onzekerheid omgeven. Het blijft daarom ook onzeker wie dat uiteindelijk in termen van kansen of bedreigingen raakt en welke (andere) vaardigheden in de toekomst gevraagd zullen worden.

De digitalisering en automatisering van banen biedt ook kansen om menselijk kapitaal vrij te spelen voor andere banen. Trends als vergrijzing leiden ertoe dat het aanbod van arbeid achter zal blijven bij de groeiende vraag. Wanneer banen geautomatiseerd worden is het van belang dat werknemers ingezet kunnen worden op plekken waar tekorten ontstaan. Ook voor beleid biedt digitalisering en automatisering kansen, bijvoorbeeld omdat er nieuwe manieren ontstaan om informatie te ontsluiten en betere keuzes te maken. Zo kunnen deze trends een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van matches op de arbeidsmarkt en kunnen beleidsmaatregelen meer gericht worden ingezet.

Het type banen dat risico loopt om te veranderen door automatisering heeft een sterk heterogeen karakter, maar het risico is wel kleiner naarmate opleidingsniveau, rekenvaardigheid en baanomvang hoger zijn. Het risico van digitalisering voor Nederland is relatief kleiner dan voor andere landen (in Zuid- en Oost-Europa). Dat heeft vaak te maken met de manier waarop taken zijn gebundeld in banen, de uiteenlopende manieren waarop organisaties ingericht zijn en het intensieve gebruik van ICT. Daarnaast is het scholingsniveau relatief hoger in Nederland dan in de landen waar het risico groter is.

### 2.5.2 *Trend 2: Globalisering*

Het effect van de buitenlandse vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt is relatief groot en is over de afgelopen 10 jaar verder toegenomen. Ruim vier op de tien banen zijn op een of andere manier afhankelijk van buitenlandse vraag. Dit zijn niet alleen laaggeschoolde banen (20%) maar ook middelbaargeschoolde (40%) en hooggeschoolde banen (40%). Om concurrerend te blijven is het voor Nederland belangrijk om een goed geschoold en wendbaar aanbod van arbeid te hebben.

Globalisering verandert de vraag naar menselijk kapitaal. Taken worden minder in een specifieke volgorde op één locatie uitgevoerd met de lopende band als centrale metafoor. Het is nu mogelijk taken los van de locatie en productieprocessen in verschillende locaties en volgordes uit te voeren (zogenaamde wereldwijde productieketens). Delen van de industriesector zijn in de afgelopen decennia dan ook verplaatst naar andere delen van de wereld. Hierdoor is de vraag naar laagopgeleide arbeid in Nederland afgenomen. Tegelijkertijd neemt de vraag naar hoogopgeleide, specialistische kennis sterk toe.

Kenniskapitaal van mensen wordt relatief belangrijker dan materieel kapitaal (machines en gebouwen). Kenniskapitaal kan sneller worden ingezet, verplaatst en opgeschaald. Die toegenomen dynamiek stimuleert de vorming van innovatieve

<sup>10</sup> Nedelkoska & Quintini (2018). Automation, skills use and training.

<sup>11</sup> Zie Cedefop (2019). Adult population in potential need of upskilling. Country factsheet Netherlands. De schattingen van Cedefop geven aan dat 29-35% van de volwassenen opgeschoold moet worden.

bedrijven die wendbaarder zijn en sneller kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Een veelheid van onderling verbonden (kleine) bedrijven wordt steeds kenmerkender voor de economie. Investerings in kenniskapitaal gaan samen met een vraag naar werknemers die wendbaar zijn en hun vaardigheden voortdurend ontwikkelen en in wisselende omgevingen kunnen benutten.

### 2.5.3

#### *Trend 3: Vergrijzing*

Door de vergrijzing verslechtert de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden. In 1956 waren er per AOW-er 6,4 mensen van de werkende leeftijd, inmiddels is die verhouding 1 op 3,3 en zal dat in 2040 naar verwachting teruggelopen zijn naar 1 op 2,6, zelfs als de AOW-leeftijd meestijgt tot 69,5 jaar.<sup>12</sup> Het financieren van onze toekomstige collectieve voorzieningen zal dus bij een relatief kleinere groep werkenden terechtkomen. Het verhogen van de arbeidsproductiviteit kan een bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van deze voorzieningen.

De stijging van de AOW-leeftijd zorgt ervoor dat we langer moeten doorwerken. Mensen zullen daarom langer moeten investeren om hun kennis en vaardigheden up-to-date te houden. Dit probleem is niet geheel nieuw, ook zonder vergrijzing en hogere AOW-leeftijd moesten werknemers al investeren om op latere leeftijd productief te zijn. Door de hogere AOW-leeftijd zullen ze dat alleen langer moeten doen. Daarentegen geldt ook dat de terugverdientijd van scholing langer is, omdat mensen hun opgedane vaardigheden langer in de praktijk inzetten.

<sup>12</sup> CBS (2016). Verwachte AOW-leeftijd 69,5 jaar in 2040.

### 3 Beleids- en stelselbeschrijving

Dit hoofdstuk beschrijft per deelgebied het beleid dat invloed heeft op de mogelijkheden om talenten te benutten op de arbeidsmarkt.

#### 3.1 Aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt

##### 3.1.1 *Startkwalificatie*

Het Nederlandse onderwijsstelsel kent een leerplicht tot 16 jaar en een daaropvolgende kwalificatieplicht tot 18 jaar. De kwalificatieplicht bepaalt dat jongeren naar school moeten tot zij een startkwalificatie hebben óf 18 jaar oud zijn. De gedachte achter het behalen van een startkwalificatie is dat het jongeren een betere kans biedt op de arbeidsmarkt. Soms blijkt het halen van een startkwalificatie ondanks verschillende vormen van (extra) ondersteuning niet mogelijk. Voor deze groep jongeren is onderwijs met een ander doel ingericht. Het gaat hierbij om het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Voor zowel pro- als vso-leerlingen bieden scholen nazorg na het verlaten van de school. Leerlingen of studenten die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie, worden afhankelijk van hun leeftijd verplicht door scholen gemeld bij de afdeling Leerplicht van hun woongemeente, die contact opneemt met het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC).

##### 3.1.2 *Middelbaar beroepsonderwijs en bekostiging*

Het middelbaar beroepsonderwijs is geregeld in de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Het mbo kent een drievoudige opdracht: kwalificeren voor een beroep, deelname aan de maatschappij en/of doorstroom naar een hoger onderwijsniveau. Op het mbo worden studenten op vier niveaus opgeleid, waarbij mbo 2 en hoger als startkwalificatie gezien wordt. Een mbo-opleiding kan als beroepsopleidende leerweg (bol) of beroepsbegeleidende leerweg (bbl) gevolgd worden. Een bol is een voltijdsopleiding met een stageperiode, de bbl is gericht op leren in de praktijk waarbij een student één dag in de week naar school gaat en daarnaast een leerbaan heeft bij een erkend leerbedrijf.

Het landelijk budget (lumpsum) wordt verdeeld over mbo-instellingen naar rato van het aantal ingeschreven studenten én het aantal afgegeven diploma's van elke instelling. De mate waarop een student meetelt in de financiering, is afhankelijk van de leerweg (bol of bbl) en de opleiding (c.q. de prijsfactor van de opleiding). In 2019 is de cascadebekostiging (afnemende bekostiging voor de studenten die langer in het mbo verblijven) afgeschaft. In een aanvullende bekostiging wordt onder andere geïnvesteerd in gezamenlijke innovatie van onderwijs en bedrijfsleven (Regionaal Investeringsfonds) en kansengelijkheid (tegemoetkoming schoolkosten mbo, Gelijke Kansen Alliantie). Door middel van subsidies wordt onder andere geïnvesteerd in praktijkleren (tegemoetkoming voor bedrijven met budgetplafond), laaggeletterdheid (Tel mee met Taal), versterking van loopbaanoriëntatie en flexibilisering van het mbo.

In 2019 zijn de nieuwe kwaliteitsafspraken tussen de minister van OCW en de mbo-instellingen gestart. De commissie Kwaliteitsafspraken mbo adviseert de minister van OCW of de door de instellingen opgestelde kwaliteitsagenda's voldoende ambitieus zijn en in samenwerking met de regio tot stand zijn gekomen. Instellingen waarvan de agenda als voldoende wordt beoordeeld, ontvangen in de periode 2019–

2022 jaarlijks geld uit het investeringsbudget. Aan dit budget zijn vanaf 2019 structureel de middelen van schoolmaatschappelijk werk en gelijke kansen toegevoegd. Ook is een deel van het resultaatafhankelijk budget toegevoegd.

### 3.1.3

#### *Hoger onderwijs en bekostiging*

Het hoger onderwijs is geregeld in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Het Nederlandse hoger onderwijs kent een binair stelsel: er is onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs (hogescholen) en wetenschappelijk onderwijs (universiteiten). De twee typen onderwijs hebben hun eigen toelatingseisen, studieduur en titulatuur. Generiek is er onderscheid te maken tussen de drie- of vierjarige bacheloropleiding al dan niet gevolgd door een één- of tweejarige masteropleiding. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot een verkorte tweejarige studie: de associate degree.<sup>13</sup>

Ook hogeronderwijsinstellingen ontvangen één bedrag van de Rijksoverheid (lumpsum). Instellingen zijn vrij om te beslissen hoe zij dat geld inzetten. De verdeling van de onderwijsbekostiging wordt bepaald op basis van het aantal inschrijvingen (bij erkende bachelor- en masteropleidingen) binnen de nominale studieduur en het aantal verleende diploma's per instelling. Daarnaast krijgt elke instelling een vast component binnen de bekostiging. Het grote aandeel studentgebonden bekostiging heeft geleid tot een sterke prikkel om in onderlinge concurrentie zoveel mogelijk studenten binnen te halen. In 2019 is besloten de onderwijsbekostiging stabiel te maken door het vaste component relatief groter te maken.<sup>14</sup> Naast de reguliere bekostiging zijn er ook middelen voor de verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Deze middelen komen uit de vrijgevalle middelen als gevolg van het omzetten van de basisbeurs in een studievoorschot.

### 3.1.4

#### *Keuze voor opleiding of studie*

Studenten zijn in hoge mate vrij om te kiezen voor de studierichting naar keuze. Enige beperking daarin kan de door instellingen opgelegde numerus fixus voor een opleidingsrichting zijn. Instellingen hebben tevens de wettelijke verantwoordelijkheid om (aankomende) studenten te informeren over de te kiezen opleiding. Mbo-scholen moeten studenten per opleiding informeren over de kans op werk/stage/leerbaan, het startsalaris en de kwaliteit van de opleiding. Deze informatie wordt ontsloten door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) via o.a. [www.Kiesmbo.nl](http://www.Kiesmbo.nl) en de Keuzegids mbo. Hogeronderwijsinstellingen moeten zodanige informatie aan studenten verschaffen dat zij zich een goed beeld kunnen vormen van de inhoud en inrichting van het onderwijs. In het hoger onderwijs is de stichting Studiekeuze123 opgericht om objectieve studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden over erkende opleidingen aan hogescholen en universiteiten.

In het vmbo en mbo is wettelijk bepaald dat er binnen opleidingen aandacht is voor loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB) en uit welke elementen dit dient te bestaan. Deze elementen zijn onder andere: welke capaciteiten en motieven van belang zijn, onderzoek naar werk en mobiliteit in de loopbaan, planning van het leer- en werkproces en het opbouwen van een netwerk.

<sup>13</sup> Een associate degree-programma heeft dezelfde toelatingseisen als verwante hbo-opleidingen. Deze programma's zijn bedoeld als tussenvorm tussen het mbo en hbo voor studenten die na hun mbo geen vierjarige opleiding willen volgen.

<sup>14</sup> TK, vergaderjaar 2018/19, 31 288, nr. 744.

### 3.1.5 *Sturing op arbeidsmarktperspectief en (macro)doelmatigheid*

In het mbo liggen de beroepseisen waaraan een student moet voldoen voor het halen van een erkend diploma per opleiding vast in een kwalificatiedossier. Deze kwalificatiedossiers worden ontwikkeld en onderhouden door SBB. De minister van OCW stelt de dossiers vast. Mbo-scholen hebben daarmee ten opzichte van het hoger onderwijs beperkte vrijheid in het opstellen van hun onderwijsprogramma's. Mbo-scholen zijn vrij om te bepalen welke opleidingen zij aanbieden.<sup>15</sup>

Daarbij hebben mbo-scholen een zorgplicht arbeidsmarktperspectief (er moet voldoende arbeidsmarktperspectief zijn) en een zorgplicht doelmatigheid (het regionale aanbod van het geheel van publieke en privaat bekostigde opleidingen moet doelmatig zijn). De criteria voor het bepalen van arbeidsmarktperspectief zijn: dat minstens 70% van de afgestudeerden ruim een jaar na afstuderen een baan heeft en 50% van de werkende afgestudeerden ruim een jaar na afstuderen een baan op het niveau van de opleiding heeft. Het gaat hier om betaald werk voor 12 uur of meer per week. De Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) onderzoekt en adviseert de minister over de uitvoering van de zorgplichten door mbo-instellingen. De sector heeft in SBB-verband in 2019 afspraken gemaakt om zelf opleidingen af te bouwen als deze de criteria voor arbeidsmarktperspectief (dreigt te) overschrijden.

In het hoger onderwijs mag een nieuwe opleiding pas starten na een positief besluit van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). De CDHO toetst of de nieuwe opleiding voldoet aan behoefte op de arbeidsmarkt, eventueel in combinatie met maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte en of daar ruimte voor is binnen het bestaande nationale opleidingsaanbod. In de kabinetsreactie op het advies van de commissie hoger onderwijs en onderzoek<sup>16</sup> is aangekondigd dat de CDHO ook analyses gaat maken van de macrodoelmatigheid van bestaande opleidingen.

Wanneer opleidingen niet voldoende aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt kan de minister van OCW besluiten tot een arbeidsmarktfixus voor een bepaalde opleiding of het stopzetten van een opleiding. In de praktijk wordt de keuze echter aan scholen en instellingen zelf gelaten of zij een fixus willen instellen. Mbo-scholen mogen dit bij uitzondering doen vanwege beperkt arbeidsmarktperspectief, in het hoger onderwijs mag dit op basis van beperkt arbeidsmarktperspectief of vanwege beperkte opleidingscapaciteit. Het instellen van een numerus fixus is voor hen niet aantrekkelijk omdat scholen en instellingen het risico lopen dat studenten dan naar andere aanbieders gaan.

## 3.2 **Leven lang ontwikkelen**

### 3.2.1 *Verantwoordelijkheid werknemer en werkgever*

Het huidige beleid is gericht op de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor permanente ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Werknemers en werkzoekenden moeten hun vaardigheden op peil houden en zich blijven ontwikkelen. Werkgevers worden verwacht te investeren in ontwikkeling en kansen, en bij te dragen aan een positieve leercultuur. De overheid is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden waarbinnen dit gebeurt.

<sup>15</sup> Uitgezonderd enkele specifieke scholen, zoals vakinstellingen en niet-bekostigde aanbieders.

<sup>16</sup> TK, vergaderjaar 2018/19, 31 288, nr. 744.

De verantwoordelijkheid van werkgever is vastgelegd in een scholingsplicht. Werkgevers zijn verplicht om werknemers de mogelijkheid te bieden cursussen en of opleidingen te volgen die nodig zijn voor het uitoefenen van de functie. Naast de verplichte scholing maken werkgevers ook vaak budget vrij voor het (niet verplichte) leren en ontwikkelen van werknemers. Het grootste deel van gevolgde scholing door werknemers wordt betaald door de werkgever, ongeveer 3,6 mld. aan directe opleidingskosten per jaar. Deze scholingsuitgaven worden fiscaal gestimuleerd via de gerichte vrijstelling voor studie en scholing in de werkkostenregeling. Het dient daarbij te gaan om studie of scholing ten bate van de huidige functie van de werknemer. Het budgettaire beslag van deze vrijstelling wordt geschat op 1,8 mld. euro per jaar.

Naast de direct door de werkgever aangeboden scholing, worden er ook op bedrijfstakniveau afspraken gemaakt over leer- en ontwikkelmogelijkheden. Deze afspraken worden veelal vastgelegd in de cao en uitgevoerd door een sectoraal O&O-fonds. Er zijn ruim 140 van dit soort O&O-fondsen. De precieze omvang van deze fondsen is onbekend, maar de inschatting is dat ongeveer een vijfde deel van de werkgevers gebruik maakt van investeringen via een O&O-fonds.<sup>17</sup> De opleidingen worden overwegend bekostigd door een heffing op de loonsom die is vastgelegd in de cao's. Deze fondsen zijn primair opgericht voor het financieren van functiegerichte scholing, maar in de laatste jaren is meer ruimte gekomen voor intersectorale mobiliteit en duurzame inzetbaarheid.

### 3.2.2

#### *Stimulering en financiering door de overheid*

Naast de (algemeen) stimulerende rol van de overheid richting werkgevers komt er de komende jaren ook een publieke uitgavenregeling in de vorm van een publiek individueel leer- en ontwikkelbudget dat gericht is op het individu. Dit in aanvulling op de private initiatieven en als vervanging van de huidige fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. Via het STAP-budget (STimulans ArbeidsmarktPositie) komt jaarlijks 200 mln. beschikbaar voor alle werkenden en werklozen. Met het STAP-budget kunnen mensen jaarlijks aanspraak maken op een persoonlijk ontwikkelbudget van maximaal 1.000 euro per persoon. Vooralsnog worden nauwelijks criteria voor toekenning opgesteld (wel/niet werken, soort contract, opleidingsniveau, etc.). Het STAP-budget zal in 2022 in werking treden. Uit het STAP-budget kunnen volledige diplomagerichte opleidingen gefinancierd worden, delen van opleidingen, trainingen of cursussen (zowel van publieke als private aanbieders en mogelijk EVC-certificaten). Er is een STAP-scholingsregister waarin alle opleidingen zijn opgenomen die in aanmerking komen voor STAP. Er zijn ook meerdere kleinschaligere initiatieven vanuit de overheid om het investeren in leren en ontwikkelen te stimuleren. Bijvoorbeeld subsidies gericht op flexibilisering van het formeel scholingsaanbod in het hoger onderwijs en beroepsonderwijs, het mkb (MKB!dee/SLIM regeling), het actieprogramma Tel mee met Taal (gericht op taal-, reken-, en digitale vaardigheden), het stimuleren van private leer- en ontwikkelrekeningen en het levenlanglerenkrediet waarmee iedereen tot 55 jaar geld kan lenen voor het volgen van een erkende opleiding.

17 Van der Meijden & Van der Meer (2014). Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: Van pepernoten naar spekkook. Vierde meting van de monitor O&O-fondsen.

### 3.3 Aanbod van post-initieel onderwijs

#### 3.3.1 *Publieke bekostigde (formele) scholing voor volwassenen*

Volwassenen mogen net als jongeren een bekostigde opleiding volgen die leidt tot een erkend diploma. Elke student mag in het mbo meerdere bekostigde opleidingen volgen; in het hoger onderwijs mag op elk niveau (bachelor en master) één bekostigde opleiding gevolgd worden (met uitzondering van de gebieden zorg en onderwijs). Hierbij gelden dezelfde eisen als voor het initieel onderwijs (bijvoorbeeld aan opleidingsduur, omvang stage, examinering, etc.). Daarmee kunnen deze instellingen minder flexibel inspelen op de onderwijsvraag vanuit volwassenen.

#### 3.3.2 *Niet publiek bekostigde scholing voor volwassenen*

Het grootste deel van het aanbod voor leren en ontwikkelen voor werkenden wordt verzorgd door private aanbieders. Het private aanbod bestaat voor een groot deel uit korte trainingen en cursussen, waarvan een deel leidt tot een (al dan niet door de branche erkend) certificaat.<sup>18</sup> Het aanbod is niet gereguleerd, aanbieders zijn vrij in de keuze van het product dat zij bieden. Private instellingen mogen onder voorwaarden ook opleidingen tot erkende diploma's (mbo of hbo) aanbieden. Deze aangewezen instellingen vallen dan deels onder de WEB of WHW. Deze instellingen ontvangen geen overheidsbekostiging en veel van de bepalingen in de WEB en WHW zijn niet op hen van toepassing. Niet-bekostigde instellingen zijn bijvoorbeeld niet gebonden aan het diplomagericht werken en kunnen daardoor meer maatwerk bieden. Indien het erkende diploma wordt toegekend moet de instelling wel aan de wettelijke eisen voldoen.

De bekostigde mbo-scholen mogen ook niet-bekostigde opleidingen met meer maatwerk aanbieden. Maar om oneerlijke concurrentie te voorkomen mag dit alleen via de derde leerweg. Deze leerweg kent geen minimale urennormen en een instelling kan dus zelf de verhouding tussen tijd op school, in het bedrijf en zelfstudie bepalen. Daarnaast kunnen scholen vrijstellingen bieden (bijvoorbeeld op basis van werkervaring). Deze derde leerweg leidt tot een volwaardig mbo-diploma maar is net als bij private instellingen niet bekostigd; de student of werkgever betaalt de opleidingskosten zelf. Naast deze formele opleidingen kunnen mbo-instellingen (en ho-instellingen) net als private aanbieders ook losse cursussen aanbieden via de contractpoot.

In het bestuursakkoord mbo en het sectorakkoord hbo zijn afspraken gemaakt over leven lang ontwikkelen. Afgesproken is dat hogescholen zich inspannen voor verdere groei van de deelname aan deeltijdse en duale opleidingen en verkennen zij de mogelijkheden van meer flexibel onderwijs. In het hbo lopen experimenten die de flexibiliteit en aantrekkelijkheid van opleidingen moeten vergroten. In het experiment leeruitkomsten en het experiment vraagfinanciering wordt onderzocht wat de effecten zijn van verschillende vormen van afstemming van de inrichting en deelnamevoorwaarden van deeltijdse en duale hbo-opleidingen. In het bestuursakkoord mbo zijn afspraken gemaakt over de manier waarop mbo-scholen aan de aanbodzijde een bijdrage leveren aan een doorbraak op leven lang ontwikkelen in de vorm van een gecoördineerde aanpak van de flexibilisering van het mbo voor volwassenen.

<sup>18</sup> Voor andere vormen van leren en ontwikkelen dan diplomagericht onderwijs zijn geen landelijke regels voor erkenning, wat het lastig maakt voor werkgevers (en opleiders) om de reeds aanwezige kennis en vaardigheden van een individu goed in te schatten.

### 3.4 Werkloosheidswet en re-integratie

#### 3.4.1 *Werkloosheidswet*

Iedereen in loondienst is verzekerd tegen werkloosheid via de werkloosheidswet (WW). Werknemers komen in aanmerking voor een uitkering op grond van de WW als zij minstens 5 uur per week aan werk verliezen (of, als dat lager is, minstens de helft van hun uren) en in de laatste 36 weken minstens 26 weken gewerkt hebben (de wekeneis). Als het verlies van werk de schuld van de werknemer is of als hij niet beschikbaar is voor werk, krijgt de werknemer geen WW-uitkering. De WW-uitkering is de eerste twee maanden 75% van het laatstverdiende loon en daarna 70%. De grondslag van de uitkering is gemaximeerd op het maximum dagloon.

De uitkeringsduur is minimaal drie maanden. Als de werknemer in de laatste vijf jaar minstens vier jaar heeft gewerkt (jareneis), is de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden van de werknemer. In de eerste 10 jaar van het arbeidsverleden bouwt de werknemer 1 maand WW-recht op per jaar, na 10 jaar bouwt de werknemer nog een halve maand per gewerkt jaar op. In de praktijk zullen oudere werknemers met een langer arbeidsverleden dus langere rechten hebben. De wettelijke WW-uitkering duurt maximaal 24 maanden.

In de cao kunnen sociale partners afspraken maken om privaat de opbouw of de hoogte van de WW aan te vullen. De bovenwettelijke (aanvulling in de hoogte) en na-wettelijke (aanvulling in opbouw/duur) uitkeringen komen vooral voor bij de cao's van overheid en onderwijssectoren. In de markt (11%) en bij de zorg (50%) zijn bovenwettelijke uitkeringen minder gebruikelijk. Over de na-wettelijke uitkering, meer specifiek de reparatie van het derde WW-jaar, is vaker een afspraak gemaakt: in 80% van de cao's in de markt en 90% van de cao's in de zorg.

In de WW-systematiek zitten prikkels en verplichtingen om werkhervatting te bevorderen. Zo loont het financieel om te gaan werken: als de uitkeringsgerechtigde weer aan het werk gaat, maar minder dan 87,5% verdient van wat hij voorheen verdiende, dan worden de inkomsten gedeeltelijk verrekend met de uitkering zodat hij uiteindelijk meer geld overhoudt dan alleen de uitkering. Ook zijn uitkeringsgerechtigden verplicht om sollicitatie-activiteiten te ondernemen en passend werk te aanvaarden. Het UWV kan uitkeringsgerechtigden ook proactief een passend werkaanbod doen.

#### 3.4.2 *Re-integratie en dienstverlening*

De focus van de dienstverlening van het UWV is meer komen te liggen op persoonlijke dienstverlening in plaats van digitale dienstverlening. Iemand die werkloos wordt en recht heeft op een WW-uitkering moet zich melden bij het UWV. Het UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie en dienstverlening, met uitzondering van de overheid en onderwijssectoren waar de werkgever verantwoordelijk is voor re-integratie. Bij binnenkomst wordt met behulp van de werkverkenner van het UWV een inschatting gemaakt van de kans op werkhervatting binnen 1 jaar en welke factoren de kans op werk kunnen vergroten. Het UWV nodigt vervolgens alle uitkeringsgerechtigden met een werkhervattingskans van 50% of lager uit voor een werkoriëntatiegesprek. Hieronder vallen veel 50-plussers, mensen met gezondheidsproblemen en mensen die hun eigen kansen laag inschatten.<sup>19</sup> Ook een uitkeringsgerechtigde met een werkhervattingskans van boven de 50% die na een half jaar geen werk heeft

<sup>19</sup> UWV (2018). Werkverkenner 2.0.

gevonden, wordt alsnog uitgenodigd. Op het werkoriëntatiegesprek spreekt de adviseur werk van het UWV een werkplan af, waarin afspraken zijn gemaakt over de (sollicitatie)activiteiten en de in te zetten dienstverlening.

Het UWV heeft verschillende mogelijkheden qua dienstverlening. Zo biedt het UWV trainingen en workshops om uitkeringsgerechtigden te helpen solliciteren en is er incidenteel budget om (externe) scholingstrajecten in te kopen. Er zijn ook mogelijkheden om onder voorwaarden een proefplaatsing te doen van twee maanden bij een werkgever (met behoud van uitkering). Uitkeringsgerechtigden die niet direct worden uitgenodigd voor een persoonlijk werkplan hebben wel toegang tot onlinedienstverlening van het UWV (online Webinars en sollicitatie-ondersteuning).

#### 3.4.3 *Regionale samenwerkingsverbanden*

Het UWV werkt met gemeenten, sociale partners, en soms onderwijsinstellingen samen in 35 arbeidsmarktregio's. Elke regio heeft een centrumgemeente die coördinerend optreedt. De samenstelling, activiteiten en effectiviteit verschillen per regio; overkoepelend doel is om op regionaal niveau vraag en aanbod effectief bij elkaar te brengen. Ook heeft elke regio een Werkgeversservicepunt: een samenwerking van het UWV, gemeenten en SW-bedrijven per arbeidsmarktregio. Dit is het loket waar werkgevers in een arbeidsmarktregio terecht kunnen voor informatie, advies en specialistische expertise. In aanvulling daarop fungeren de Leerwerkloketten – samenwerkingsverbanden van het UWV, gemeenten en roc's – als centraal aanspreekpunt voor leer/werk-vragen van werkenden, niet-werkenden en werkgevers. De leerwerkloketten werken ook samen met private onderwijsaanbieders.

### 3.5 **Belangrijkste budgettaire ontwikkelingen**

De afgelopen jaren is de hoogte van de totaal beschikbare hoofdbekostiging voor het mbo (4,2 mld. in 2020) meegestegen met de ontwikkeling van studentenaantallen (zie bijlage 5 voor een overzicht van de grondslag uit de taakopdracht). Vanaf 2020 zullen ook de middelen van de regeling tegemoetkoming studiekosten worden toegevoegd aan de lumpsum. Naast de hoofdbekostiging zijn er nog een aantal specifieke regelingen en subsidies, zoals de kwaliteitsafspraken mbo en de subsidieregeling praktijkleren. De subsidieregeling praktijkleren is in 2019 verlengd tot en met 2023 en biedt stimulering via een tegemoetkoming in de begeleidingskosten voor leerwerkplekken.

De stijging van het onderwijsdeel van de hoofdbekostiging in het hbo (3,1 mld. in 2020) en wo (2,3 mld. in 2020) is in de afgelopen jaren ook meegestegen met de ontwikkeling van studentenaantallen. Er zijn een aantal maatregelen geweest die effect hebben gehad op de hoogte van de hoofdbekostiging. Zo is het collegegeld voor eerstejaars in het ho gehalveerd (om dit te compenseren is 175 mln. aan de hoofdbekostiging toegevoegd), is er een korting doelmatiger onderwijs op de hoofdbekostiging doorgevoerd van circa 44 mln. en is er extra geld voor bèta-techniek beschikbaar gesteld (37 mln. in het ho en 4 mln. in het mbo).

Het budget voor leven lang ontwikkelen-maatregelen bestaat uit twee fiscale maatregelen bedoelt om private uitgaven aan scholing te stimuleren en een aantal uitgavenmaatregelen. De fiscale maatregelen zijn de gerichte vrijstelling scholingskosten in de werkkostenregeling (1,8 mld. per jaar) en de scholingsaftrek in de inkomstenbelasting (218 mln. per jaar). Per 2022 wordt het budget dat voor de scholingsaftrek in de inkomstenbelasting beschikbaar was, beschikbaar gesteld

voor de STAP-regeling. Daarnaast is er geld vrijgemaakt voor een aantal kleine initiatieven. De grootste daarvan is de SLIM-regeling: van 2020 tot en met 2024 is er ca. 50 mln. euro per jaar beschikbaar voor leven lang ontwikkelen in het mkb.

Het budget voor de WW wordt grotendeels bepaald door het aantal werklozen dat de WW instroomt. Op basis van de Miljoenennota 2020 is dit budget in 2020 3,5 mld. euro. Dit budget ademt mee met de werkloosheid en de conjunctuur. De laatste grote wijziging aan de WW-regeling was in 2015 met de invoering van de wet werk en zekerheid. Toen is de maximale WW-duur verkort naar 2 jaar en is een nieuw systeem van inkomensverrekening ingevoerd. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is structureel 40 mln. beschikbaar gesteld voor meer persoonlijke dienstverlening voor werklozen, waar daarvoor alleen budget beschikbaar was voor digitale dienstverlening. Het UWV heeft beschikking over incidenteel scholingsbudget voor de WW tot en met 2020. In 2020 is dit budget 10 mln. euro.

## 4 Analyse en beleidsopties voor de toekomst

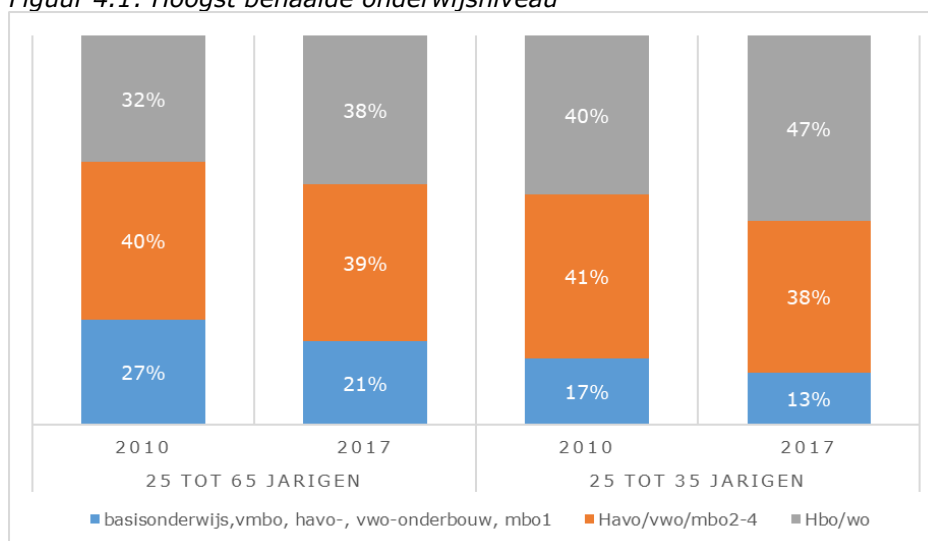
Op basis van literatuuronderzoek, expertsessies en interviews heeft de werkgroep gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het huidige beleid rond het benutten van talenten en duurzame inzetbaarheid. Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten hiervan. Daarnaast worden de beleidsvarianten benoemd die aansluiten bij de gesignaleerde knelpunten. De uitgewerkte beleidsvarianten zijn terug te vinden in bijlage 7.

### 4.1 Tot nu toe gaat veel goed: in Nederland wordt talent relatief goed benut

In het algemeen kan worden gesteld dat Nederland het internationaal gezien goed doet bij het duurzaam inzetten van arbeidsaanbod en het benutten van de talenten van de beroepsbevolking. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de vlakken waarop Nederland goed scoort. In de volgende paragraaf komt aan de orde op welke vlakken juist verbetering nodig is, ook gezien de veranderende arbeidsmarkt van de toekomst.

Het opleidingsniveau is een belangrijke determinant voor duurzame inzetbaarheid. Het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland is in vergelijking met andere EU- en OESO-landen bovengemiddeld.<sup>20</sup> Met name de instroom van leerlingen in het vmbo is de afgelopen tien jaar sterk gedaald en ten goede gekomen aan de instroom in de havo. Figuur 4.1 laat zien dat het aandeel hoger opgeleiden onder de beroepsbevolking is gestegen tussen 2010 en 2017. Dit gaat gepaard met een afname van het aandeel mensen zonder startkwalificatie. Het opleidingsniveau is het hoogst onder de nieuwe cohorten. Onder de groep 25 tot 35-jarigen heeft ongeveer 47% een hogere opleiding afgerond. Het percentage jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat is fors gedaald. Alleen vanaf 2015/2016 laat het aantal uitvallers weer een lichte stijging zien.<sup>21</sup>

*Figuur 4.1: Hoogst behaalde onderwijsniveau*



Bron: eigen bewerking CBS-data.

<sup>20</sup> OESO Education at a Glance database. stats.oecd.org.

<sup>21</sup> SCP (2019). De sociale staat van Nederland 2019 (hoofdstuk 4).

De groei zit vooral in de hogere niveaus van het mbo, de associate degrees en de universitaire opleidingen. De meeste mensen behalen hun hoogste niveau van scholing in het initieel onderwijs, voor de start van het werkzame leven. Ook is er recent, onder invloed van de economische conjunctuur, weer sprake van een groei in deelname aan werkend leren, zoals duale trajecten in het ho en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo.

Ook onder volwassenen wordt veel geschoold. Nederland vormt samen met drie Scandinavische EU-landen de kopgroep qua deelname aan formeel en niet-formeel leren voor volwassenen. De werkgever speelt hierbij vaak een belangrijke rol: werkgevers investeren jaarlijks ongeveer 3,6 mld. euro in de scholing van werkenden. Wat opvalt is dat deze investeringen niet verder toe lijken te nemen.<sup>22</sup>

Scholing heeft ook positieve opbrengsten in termen van baankansen, productiviteit en loon. De (gemiddelde) arbeidsproductiviteit per uur in Nederland behoort tot de internationale top.<sup>23</sup> Dit geldt ook voor de basisvaardigheden (taal, rekenen, probleem oplossen) en digitale vaardigheden van de beroepsbevolking.<sup>24</sup> Dit werkt door in het concurrerend vermogen van de Nederlandse economie, waarbij op de kwaliteit van het huidige arbeidsaanbod hoog gescoord wordt.<sup>25</sup> Toch is de ontwikkeling niet altijd positief. Zo neemt de groei van de arbeidsproductiviteit af en dalen bijvoorbeeld de prestaties van Nederlandse leerlingen op leesvaardigheid over de tijd in internationale studies.<sup>26</sup> De verwachting is daarnaast dat bedrijven steeds moeilijker aan goed opgeleid personeel komen, zoals nu al zichtbaar is in specifieke tekortsectoren<sup>27</sup> en dat de trends op de arbeidsmarkt vragen om fundamenteel nieuwe vaardigheden in de toekomst.

Ondanks dat de vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking gemiddeld genomen van hoog niveau zijn, blijkt ongeveer 1 op de 10 Nederlanders van 16 tot 65 jaar geen of weinig ervaring met de computer te hebben. Onder Nederlanders van 55 jaar en ouder is dit zelfs 2 op de 10. Digitale vaardigheden zijn belangrijk voor het functioneren op de arbeidsmarkt en worden naar verwachting steeds belangrijker. Zo vindt contact tussen burgers en overheden steeds vaker digitaal plaats, maar vindt ook veel sociale interactie en dienstverlening online en via apps plaats. Dat maakt deze groep extra kwetsbaar op de arbeidsmarkt en beperkt hen in hun dagelijks leven. Om verdere sociale ongelijkheid te voorkomen zijn basisvaardigheden essentieel.

In Nederland blijven relatief weinig talenten onbenut door werkloosheid: de werkloosheid is relatief laag (3,4% van de beroepsbevolking in 2019). In de afgelopen twee decennia is de werkgelegenheid in Nederland in zowel de hoogst- als de laagstbetaalde beroepen toegenomen. De ontwikkeling van beroepen in het middensegment (mbo-niveau) bleef achter. De verwachting voor de toekomst is dat de vervangings- en uitbreidingsvraag onverminderd groot blijven.

De huidige krappe arbeidsmarkt is ook gunstig voor starters. Gemiddeld genomen hebben afgestudeerde jongeren een succesvolle start op de arbeidsmarkt. De jeugdwerkloosheid is laag en in een aantal opleidingsrichtingen zijn er zelfs tekorten

22 OESO database. data.oecd.org (private spending on education).

23 OESO database. stats.oecd.org (level of GDP per capita and productivity).

24 OESO PIAAC database. www.oecd.org/skills/piaac.

25 World Economic Forum (2019). Global Competitiveness Report 2019 (6<sup>th</sup> pillar: skills).

26 Inspectie van het Onderwijs (2019). De Staat van het Onderwijs 2019.

27 ROA (2019). De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2024.

aan opgeleid personeel. Jongeren vinden na hun opleiding gemiddeld genomen relatief snel een baan, met een gunstig salaris.<sup>28</sup> Over het algemeen vindt 70 tot 80% van de mbo'ers en ho'ers een baan die qua niveau en richting past bij het opleidingsniveau.

## 4.2 **Maar verbetering is nodig, zeker met het oog op de toekomst**

De afgenomen groei van de arbeidsproductiviteit en de besproken trends in hoofdstuk 2 maken de urgentie duidelijk om arbeidsaanbod kwalitatief en kwantitatief beter te benutten.

De verwachte ontwikkelingen op het gebied van automatisering en digitalisering, globalisering en vergrijzing zorgen naar verwachting voor structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. Een belangrijke implicatie van al deze trends is dat in de toekomst meer werkenden zullen (moeten) wisselen van beroep of vaker te maken zullen krijgen met grote veranderingen in hun werkzaamheden binnen hun beroep. De toenemende beroepsmobiliteit is nu al zichtbaar op de Nederlandse arbeidsmarkt. In 2018 zat ruim 15% van de werknemers in een andere beroepsklasse dan een jaar eerder; in 2004 was dat nog maar 11%. Het hogere tempo van veranderingen van beroep en werkinhoud maakt het des te belangrijker dat werkenden en werkgevers de juiste scholingsbeslissingen nemen en efficiënt de best passende baan weten te vinden.

Op basis van literatuuronderzoek, interviews en expertsessies is door de werkgroep een aantal knelpunten gedefinieerd. Deze worden in de volgende paragrafen toegelicht.

### 4.2.1 *Het stelsel is onvoldoende gericht op duurzame inzetbaarheid*

- Initieel onderwijs (mbo en ho) nog onvoldoende gericht op arbeidsvraag
- Formeel onderwijs onvoldoende aantrekkelijk voor volwassenen
- Werkgever investeert weinig in basis- en generieke vaardigheden en loopbaanontwikkeling
- Langere werkloosheid leidt tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt
- Werkhervatting vanuit de WW is niet altijd duurzaam

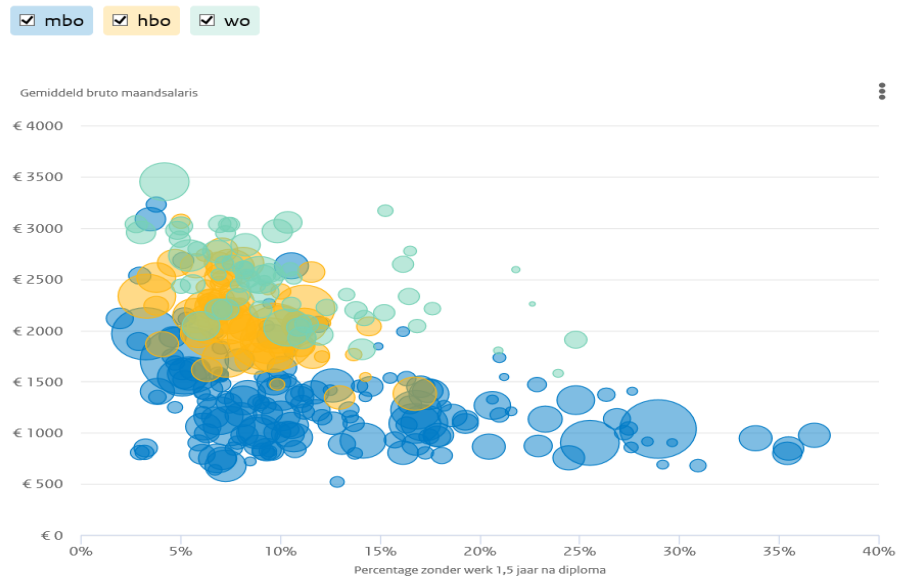
#### Initieel onderwijs (mbo en ho) nog onvoldoende gericht op arbeidsvraag

De studierichting is meer bepalend voor het succes op de arbeidsmarkt dan het studieniveau.<sup>29</sup> De figuur hieronder laat zien dat de baankansen voor het merendeel van de opleidingsrichtingen vergelijkbaar is, maar dat er een aantal uitzonderingen zijn met lage baankansen (zowel in het mbo als hbo en in mindere mate in het wo). Het startsalaris is sterk gecorreleerd met opleidingsniveau. Desondanks zijn er specifieke mbo-richtingen (vaak techniek) waarbij het startsalaris en de baankans hoger zijn dan die van sommige hbo en wo opleidingsrichtingen. Veel van de opleidingen met matige baankansen vallen juist in de sector economisch/administratief.

<sup>28</sup> Bisschop, Zwetsloot & Van der Werff (2018). Studie & Werk 2018: De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni.

<sup>29</sup> Inspectie van het onderwijs (2019). De Staat van het Onderwijs 2019.

Figuur 4.2: gemiddeld startsalaris en kans op werk per opleiding



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2019).

De bekostigingssystematiek in het onderwijs stimuleert instellingen vooral om de vraag van studenten voorop te stellen in plaats van de (verwachte) vraag van de arbeidsmarkt. Dit heeft tot gevolg dat opleidingen met een relatieve lage baankans in stand worden gehouden. Daarbij geldt overigens dat er – naast de verwachte arbeidsmarktvraag – ook andere factoren en motieven een rol kunnen spelen in het al dan niet in stand houden van opleidingen en/of het onbeperkt toelaten van studenten. Zo kan het vanuit het oogpunt van talenten benutten nuttig zijn om bepaalde opleidingsrichtingen toegankelijk te houden, als hiermee uitval kan worden voorkomen (beter een minder arbeidsmarktrelevant diploma dan helemaal geen diploma). Ook is het niet altijd mogelijk om de (toekomstige) arbeidsvraag geheel leidend te laten zijn aan de studenteninstroom, omdat de verwachte arbeidsvraag niet altijd goed te voorspellen is. Wisselend overheidsbeleid kan dit verder belemmeren. Desondanks speelt de arbeidsvraag nu vrijwel geen rol in de bekostiging.

De huidige financiering nodigt scholen in het mbo en ho uit om de vraag van studenten voorop te stellen in het aanbod van opleidingen. Om de prikkels meer bij de arbeidsvraag te leggen en hiermee de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, zouden de huidige (bekostigings-) prikkels kunnen worden verminderd. Een andere mogelijkheid is om vanuit de overheid directer te sturen op het aanbod van opleidingen, bijvoorbeeld door het aanscherpen van de criteria voor doelmatigheid in het mbo en ho of door het instellen van een door het Rijk bepaalde numerus fixus voor opleidingen met een (zeer) slecht arbeidsmarktperspectief.

- Sluit aan bij de beleidsopties m.b.t. 'aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen' (fiches 4 en 5).

#### Formeel onderwijs onvoldoende aantrekkelijk voor volwassenen

Het opleidingsniveau in Nederland is decennialang hoog en ook de afgelopen 10 jaar verder gestegen. Het aantal mensen met minimaal een startkwalificatie is

toegenomen naar 4 op de 5, waarvan 2 van de 5 hoger opgeleid zijn.<sup>30</sup> Het initiële onderwijs is hierbij een belangrijke bepalende factor voor het uiteindelijke opleidingsniveau. Dit komt ook terug in de vormgeving van de studiefinanciering, die vooral gericht is op jongeren. Hoewel het een efficiënte keuze kan zijn om in te zetten op zo vroeg mogelijke scholing, is er winst te behalen bij het diplomagerichte onderwijs voor volwassenen. De deelname van volwassenen aan diplomagericht onderwijs is relatief laag.<sup>31</sup> Volwassenen volgen vooral veel trainingen en cursussen. De Nederlandse scholingsmarkt kenmerkt zich door een groot aanbod van private non-formele scholing.

Het volgen van diplomagerichte scholing kan zorgen voor een substantiële investering in kennis en vaardigheden, die kwalitatief onvergelijkbaar is met de kortdurende scholing en met informeel leren. Het volgen van diplomagerichte scholing leidt tot een hoog privaat en maatschappelijk rendement. Een jaar voltijds studeren is geassocieerd met een hogere arbeidsproductiviteit, die (deels) ten gunste komt van de werknemer via een verhoging van het loon met 8 à 9 procent. Het rendement van scholing is het hoogst voor hoogopgeleiden.

Voor volwassenen kan het volgen van een volledig diplomagericht traject minder aantrekkelijk zijn dan voor jongeren. Wanneer een volwassen student in eigen onderhoud moet voorzien is het daarbij ook lastig om voltijds te studeren. Het kunnen combineren van werken en leren is voor deze groep extra belangrijk.

- Sluit aan bij de beleidsopties m.b.t. 'flexibiliseren publiek scholingsaanbod voor volwassenen' (fiche 12) en 'verruimen van het levenlanglerenkrediet' (fiche 14).

#### Werkgever investeert weinig in basis- en generieke vaardigheden en loopbaanontwikkeling

Er lijkt consensus te zijn dat goed ontwikkelde digitale en basisvaardigheden een belangrijke voorwaarde zijn om verder te kunnen scholen en te ontwikkelen. Daarnaast heeft investeren in basisvaardigheden een positief effect op sociale samenhang en gelijke kansen.<sup>32</sup> Ongeveer 1,8 miljoen volwassenen (tussen 16 en 65 jaar) beheersen de Nederlandse taal en basisvaardigheden onder het eindniveau van het vmbo.<sup>33</sup> Dat maakt hen kwetsbaar op de arbeidsmarkt en beperkt hen in hun dagelijks leven.

Voor werkgevers is het op korte termijn het meest effectief om scholing van werknemers te richten op ontwikkeling van vaardigheden en kennis die direct inzetbaar en productief zijn in het eigen bedrijf. Het ontbreekt echter aan prikkels om ook scholing en ontwikkeling te bevorderen die gericht is op bredere basis- en generieke vaardigheden en/of op loopbaanontwikkeling. De fiscale vrijstelling van scholingskosten geldt niet voor basisvaardigheden en persoonlijke ontwikkeling. Daarbij bestaat er bij de individuele leerrekening nog veel onduidelijkheid over welke scholing vrijgesteld is en welke risico's er zijn voor de werkgever. Wanneer er geen werkgever in beeld is, kan de overheid een stimulerende rol spelen in het ontwikkelen van basisvaardigheden.

- Sluit aan bij de beleidsopties 'verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen' (fiche 10) en 'versterken (digitale) basisvaardigheden' (fiche 13).

30 SCP (2018). De sociale staat van Nederland 2018.

31 OESO (2019). Education at a Glance 2019 (country note The Netherlands).

32 De Greef, Segers & Ipekzidou (2018). Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen en Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid.

33 <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/feiten-cijfers/gegevens-laaggeletterden-in-nederland>

### Langere werkloosheid leidt tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt

Voor werklozen is het belangrijk om in het eerste jaar van de WW een baan te vinden. Van alle mensen die vanuit de WW uitstromen naar werk, vindt slechts 2 op de 10 na één jaar een baan. Een langdurig verblijf in een werkloosheidsuitkering is slecht voor de positie op de arbeidsmarkt. De werknemer verliest de binding met de arbeidsmarkt en kennis kan (verder) verouderen. Daarnaast kan langdurige werkloosheid leiden tot stigmatisering. In het algemeen geldt dat een langere werkloosheid samen gaat met lagere re-integratiekansen voor de werkloze en hogere uitkeringslasten voor het collectief.

De Nederlandse WW biedt in internationaal perspectief een relatief hoge mate van inkomensbescherming.<sup>34</sup> De vervangingsratio na verlies van een baan is relatief hoog en de duur (maximaal 2 jaar) is relatief lang.<sup>35</sup> Daarbovenop komen vaak nog private aanvullingen. In veel cao's zijn afspraken gemaakt over de aanvulling van de duur tot 38 maanden of de aanvulling van de hoogte van de WW. Een relatief lange duur leidt tot een zwakkere prikkel om te werken. Dat leidt enerzijds toe dat het gemiddeld langer duurt voordat uitkeringsgerechtigden het werk hervatten, anderzijds is de kans groter dat de uiteindelijke werkhervatting een beter betaalde baan betreft omdat werklozen langer hebben kunnen zoeken. Bij mensen die lang een WW-uitkering hebben, neemt – door het feit dat werkhervattingskansen afnemen naarmate de werkloosheid langer duurt – het risico op langdurige werkloosheid gemiddeld genomen toe. Daarmee stijgt ook het belang van investeringen in duurzame inzetbaarheid.

Een daling van de uitkeringshoogte lijkt een positief effect te hebben op de werkhervattingskansen: in de laatste maand voordat de WW-uitkering eindigt, is er een piek in de uitstroom te zien.<sup>36</sup> Ook de gedragseconomie voorspelt dat het vooruitzicht van een verlaging van de uitkering leidt tot extra inspanningen tot werkhervatting (verliesaversie). Onderzoek in Noorwegen toont aan dat een marginale stijging van de uitkeringshoogte tot een lagere WW-uitstroom leidt.<sup>37</sup> Er is echter geen effect van de verhoging van de uitkering in 2006 van 70% naar 75% in de eerste twee maanden gevonden.<sup>38</sup>

Mogelijke manieren om de duurzame activerende werking van de WW te stimuleren, zijn aan de kant van de werkzoekenden het verhogen van het aantal 'trapjes' in de WW-hoogte en/of het verkorten van de WW-duur.

- Sluit aan bij beleidsoptie m.b.t. 'activeren van werklozen door een getrapte WW-uitkeringshoogte' (fiche 18).

### Werkhervatting vanuit de WW is niet altijd duurzaam

Wat een werkzoekende nodig heeft om weer duurzaam aan het werk te komen, hangt sterk af van de kenmerken van het individu en de sector waarin iemand aan het werk gaat.<sup>39</sup> Ongeveer 6 op de 10 werkhervattingen is duurzaam (langer dan een jaar werk).<sup>40</sup> Uitzendkrachten hebben de hoogste kans hebben op herhalingswerkloosheid binnen een jaar. In veel gevallen heeft de snelste weg naar

34 CPB (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid (hoofdstuk 3.3).

35 OECD (2018). OECD Employment Outlook 2018.

36 De Graaf-Zijl, Van der Horst & Van Vuuren (2015). Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen.

37 Roed & Zhang (2003). Does unemployment compensation affect unemployment duration?

38 Von Bergh e.a. (2019). Wat werkt voor de WW? Eindrapportage van het project Juridische en economische aspecten en gevolgen van wijzigingen in werkloosheidsregelingen sinds 1987

39 De Vries, Maurits & Hilbers (2018). Niet alle werklozen komen gemakkelijk aan baan.

40 TK, vergaderjaar 2018/19, 29 544, nr. 855. UWV (2016). Kansrijk uit de WW. Welke sectoren bieden kansen voor werklozen in de WW?

werk dus de voorkeur, maar soms kan (bijvoorbeeld bij verouderde vaardigheden) gerichte inzet van scholing nodig zijn. Het UWV heeft een beperkte opdracht als het gaat om preventie van werkloosheid en bevordering van mobiliteit met inzet van scholing (buiten de inzet van Leerwerkloketten en Scholingsvouchers). De huidige opdracht richt zich primair op arbeidsbemiddeling en re-integratie van uitkeringsgerechtigden.<sup>41</sup> Daardoor worden problemen en kansen op het gebied van scholing vaak niet bij de werkzoekende onder de aandacht gebracht. Maatwerk en het gericht inzetten van scholing zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden, zodat onnodige scholingsuitgaven en onnodig lang verblijf in een uitkering worden voorkomen.

De conjunctuur is in belangrijke mate bepalend voor de instroom- en de baanvindkansen van WW-gerechtigden. De inzet van dienstverlening of scholing is bij het UWV momenteel niet afhankelijk van de conjunctuur. Hiermee blijven dus kansen liggen voor de effectievere inzet van dienstverlening of scholing. In laagconjunctuur is de kans groter dat een werkzoekende langer in de WW zit. De prikkel om te investeren in scholing en ontwikkeling zou dan hoger moeten zijn, omdat dan het *lock-in-effect* kleiner is.<sup>42</sup> Het *lock-in-effect* houdt in dat een werkzoekende tijdens de scholing niet beschikbaar is voor werk en daardoor niet productief is.

De afgelopen jaren heeft het UWV een uitgebreid pakket aan dienstverlening opgebouwd voor werklozen met een WW-uitkering. Dit aanbod is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek: het aanbieden ervan aan een bepaalde groep werklozen, alsmede de precieze vormgeving ervan, zijn gebaseerd op effectiviteitsstudies. Er ontbreekt echter nog veel kennis over de effectiviteit van, met name, dienstverlening gericht op duurzame werkhervatting en de inzet van scholing daarbij. Aandachtspunt is met name de kennis over het efficiënt omscholen van mensen van wie het werk verdwijnt of sterk verandert en het voorkomen van onnodig verlies van vaardigheden (en daardoor een daling van loon en arbeidsproductiviteit).<sup>43</sup> Daarbij is belangrijk dat ook binnen het UWV voldoende expertise kan worden opgebouwd bij de professionals over hoe werkzoekenden te begeleiden bij het vinden van scholing.

- Sluit aan bij de beleidsopties m.b.t. 'matchen op vaardigheden mogelijk maken' (fiche 15), 'conjunctuurafhankelijke WW' (fiche 19), 'eerdere dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV' (fiche 20) en 'dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV richten op duurzame werkhervatting en scholing' (fiche 21).

#### 4.2.2 *Onvoldoende kennis arbeidsmarkt, skills en relevante opleidingen*

- Studenten maken niet altijd de juiste studiekeuze
- Arbeidsmarktinformatie is teveel gericht op beroepen en taken in plaats van vaardigheden

##### Studenten maken niet altijd de juiste studiekeuze

De studiekeuze van studenten is in belangrijke mate van invloed op de arbeidsmarktperspectieven van een student na de opleiding (zie ook paragraaf 4.2.1). Ouders en klasgenoten hebben een grote invloed op de studiekeuze.

41 SER (2019). Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid.

42 Lechner & Wunsch (2009). Are training programs more effective when unemployment is high?

43 European Network of Public Employment Services (2019). Annual Report 2018.

Studenten maken niet altijd rationele keuzes voor een studierichting; de baankansen of het startsalaris na diplomering spelen bijvoorbeeld maar beperkt een rol. Studenten die aangeven arbeidsmarktperspectief wel mee te wegen, hebben over het algemeen een lagere kans op werkloosheid en een hoger startsalaris.<sup>44</sup>

Dit uit zich ook in het aantal studenten dat veranderd van opleiding (1 op 8 in het mbo en 1 op 6 in het hbo en wo) of aangeeft spijt te hebben van de afgeronde studie. In het hbo en wo geeft ongeveer 1 op de 10 studenten aan spijt te hebben van hun studiekeuze.<sup>45</sup> Bij studierichtingen met laag arbeidsmarktperspectief is dat hoger dan bij studierichtingen met een hoog arbeidsmarktperspectief. (Gebrek aan) werkgelegenheid wordt ook het vaakst genoemd als reden tot spijt. In het mbo geven studenten vooral bij de bol-varianten en lagere niveaus aan dat ze niet nogmaals dezelfde studie zouden kiezen.

Oorzaken van het veranderen van opleiding en spijt liggen in het vroege moment waarop leerlingen in Nederland al voor een richting moeten kiezen, onvoldoende intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding en het gebruik van goede arbeidsmarktinformatie hierbij en onvoldoende samenwerking tussen scholen in vo, mbo en ho om doorlopende routes te creëren.

Als het gaat om het moment waarop leerlingen een keuze moeten maken is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen niveau en richting. Op 12-jarige leeftijd wordt een eerste keuze gemaakt voor een niveau en wordt het eerste onderscheid gemaakt tussen de route van algemeen vormend onderwijs (havo en vwo) en beroepsonderwijs (vmbo) met een dubbele rol voor het vmbo-tl. Hierna maken studenten binnen de beroepsroute vrij snel vervolgkeuzen die bepalend zijn voor arbeidsmarktsucces: de profielkeuze in het vmbo, de keuze voor opleiding in het mbo, de keuze voor een stageplaats in het mbo en uiteindelijk de keuze om door te studeren of te gaan werken.

Er is veel informatie beschikbaar over de arbeidsmarktkansen na het afronden van een opleiding. Door studenten meer te begeleiden bij het maken van hun studiekeuze, waarbij niet alleen gekeken wordt naar competenties en voorkeuren maar ook naar goede arbeidsmarktperspectieven, kan de match voor bepaalde groepen studenten verbeterd worden. Het maken van een goede keuze is ook van belang voor de inzetbaarheid op de langere termijn; bij opleidingen met een matige startpositie is er meestal geen inhaalslag op langere termijn.<sup>46</sup>

Onderwijsinstellingen, op pro- en vwo-scholen na, hebben geen nazorgplicht na het behalen van het diploma. Gegeven de bovenstaande problematiek, doet de vraag zich voor of, en zo ja hoe, de eisen of prikkels om in te zetten op loopbaanbegeleiding en -perspectieven moeten worden versterkt. Met name voor studenten of opleidingen waar het risico op een slechte aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt relatief groot is, zou een nazorgplicht kunnen helpen om deze studenten beter naar de arbeidsmarkt te begeleiden.

- Sluit aan bij de beleidsopties 'slimmere opleidingskeuze studenten' (fiches 1, 2 en 3) en 'begeleiden naar werk van kwetsbare jongeren' (fiche 22).

#### Arbeidsmarktinformatie is te veel gericht op beroepen en taken in plaats van vaardigheden

Recent onderzoek over de link tussen beroepen, taken en vaardigheden laat zien dat werkenden, werkgevers en intermediairs betere beslissingen kunnen nemen over

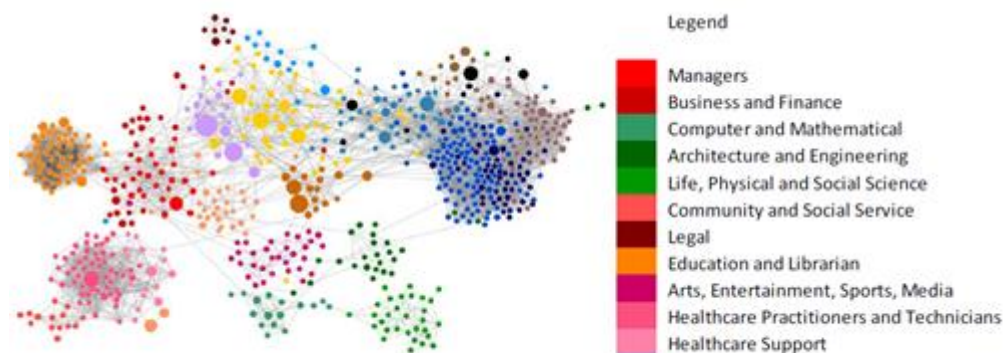
44 Fouarge, Künn-Nelen & Punt (2017). De rol van arbeidsmarktinformatie in de opleidingskeuze van mbo'ers.

45 Van der Werff & Bisschop (2016). Studie & werk 2016: De arbeidsmarktpositie van hbo'ers en academici uit het afstudeerjaar 2013/2014.

46 Bisschop & Zwetsloot (2019). Studie & Werk 2019: De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni.

het zoeken en aanbieden van werk en bij- en omscholing als zij beschikken over arbeidsmarktinformatie die is gericht op vaardigheden in plaats van (zoals nu) beroepen en beroepsniveaus (taken). Uitgangspunt bij het matchen van een werknemer en werkgever zou meer moeten zijn wat mensen kunnen (en welke vaardigheden nog ontbreken), en niet zozeer welk beroep is beoefend. Daardoor kan de werking van de arbeidsmarkt structureel verbeteren met als gevolg een lagere evenwichtswerkloosheid, een snellere vervulling van vacatures, een betere benutting van vaardigheden op het werk en minder onnodig verlies van vaardigheden na een al dan niet gedwongen verandering van beroep. De verbeterde matching verhoogt ook de arbeidsproductiviteit.

*Figuur 4.3: overeenkomsten in taken tussen banen*



*Figuur 4.4: overeenkomsten in vaardigheden tussen banen*



Bron: Nedelkoska, Diodato en Neffke (2018).

De bovenstaande figuren laten zien dat er vanuit het perspectief van vaardigheden veel meer overeenkomsten tussen verschillende sectoren zijn dan vanuit het perspectief van taken en beroepen.<sup>47</sup> Wanneer de arbeidsmarkt geclusterd wordt op basis van taken en beroepen leidt dit tot 22 clusters van brede beroepsgroepen. Clustering op basis van vaardigheden laat zien dat er ruwweg 3 grote clusters ontstaan met daarbinnen vergelijkbare benodigde vaardigheden: banen met vooral fysieke, analytische en sociale of interactieve vaardigheden. Beroepen vertonen dan ook veel meer overeenkomsten in benodigde vaardigheden dan in uitgevoerde taken (sommige vaardigheden zijn voor vele taken inzetbaar). Onderzoek laat zien dat veel vaardigheden taakspecifiek zijn en niet beroepsspecifiek.<sup>48</sup> Dit geeft ook een

47 Nedelkoska, Diodato & Neffke (2018). Is our human capital general enough to withstand the current wave of technological change?

48 Gathmann & Schönberg (2010). How general is human capital? A task based approach.

zekere nuancering op het begrip van functiegerichte scholing, omdat in de praktijk veel aangeleerde vaardigheden ook buiten het bedrijf of de sector bruikbaar zijn. Werkgevers lijken het ook nauwelijks een bezwaar te vinden dat door hen gefinancierde scholing ook toepasbaar is buiten de eigen onderneming.<sup>49</sup>

Het definiëren van banen en het matchen van vraag en aanbod in termen van vaardigheden biedt ook kansen voor transitie naar ander werk als gevolg van automatisering.<sup>50</sup> Automatisering maakt bepaalde taken minder waard en indien een nieuwe baan gevonden wordt op basis van de eerder uitgevoerde taken is ook voor de nieuwe baan het risico op automatisering nog steeds hoog. Wanneer gekeken wordt naar een nieuwe baan waar de vaardigheden worden ingezet voor andere taken is de kans groter dat de nieuwe baan niet hetzelfde automatiseringsrisico heeft. Dit vereist echter wel dat de beschikbare arbeidsmarktinformatie – die nu aangrijpt bij het beroepsniveau – wordt verfijnd met een beschrijving van vraag en aanbod in termen van vakvaardigheden en gedragsvaardigheden (competenties). Er zijn inmiddels diverse initiatieven ontstaan om matching op basis van vaardigheden (en scholingsbehoefte) te ontwikkelen. Er wordt gewerkt aan landelijke standaarden voor matchingsgegevens en de uitwisseling daarvan. Maar er is nog een lange weg te gaan voordat bereikt is wat nodig is voor optimale matching: goed inzicht in de bestanden, voor alle betrokken publieke en private partijen, van voldoende kwaliteit en met de informatie die nodig is aan kwalificaties, profielen, vacatures en skills.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'matchen op vaardigheden mogelijk maken' (fiche 15).

#### 4.2.3 Samenwerking komt onvoldoende tot stand

- Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en werkgevers op leren in de praktijk
- Samenwerking in de regio bij re-integratie

##### Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en werkgevers op leren in de praktijk

Leren in de praktijk is een kansrijke manier voor duurzame toetreding en integratie op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder bbl-gediplomeerden ligt met 2 procent onder de 5 procent van de bol-gediplomeerden. Ook de kans op een substantiële baan is aanzienlijk hoger voor bbl-gediplomeerden en afgestudeerden die gedurende de opleiding werkervaring hebben opgedaan of een betaalde stage hadden.<sup>51</sup> Dit is voor een deel verklaarbaar door het feit dat veel jonge bbl'ers al een arbeidscontract aangaan bij de start van de studie (een baan behouden is makkelijker dan een baan verkrijgen) of omdat het vaak gaat om oudere werknemers die via een bbl-opleiding al dan niet alsnog een diploma of startkwalificatie behalen.

Ondanks deze kansrijke manier om talenten duurzaam te benutten, is het aantal bbl-studenten in het afgelopen decennium gedaald. In het schooljaar 2010/2011 bestond 32% van de mbo-opleidingen uit bbl en in 2018/2019 nog maar 24%. Vanaf 2016 is er wel weer een stijging te zien, maar die stijging blijkt voor een groot deel door scholing van volwassenen te komen. Als mogelijke verklaring geeft de SER aan dat de daling veroorzaakt wordt door de conjunctuur en door meer structurele oorzaken.<sup>52</sup> Voor werkgevers is een economische crisis niet het juiste moment om te

49 Künn-Nelen e.a. (2018). Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

50 DenkWerk (2019). Arbeid in Transitie. Hoe mens en technologie samen kunnen werken.

51 Bisschop e.a. (2020). De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt. De positie van jongeren met een migratieachtergrond belicht.

52 SER (2017). Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs.

investeren in opleidingen. Daarbij speelt beschikbaarheid van financiële middelen een rol. Ook kiezen studenten sneller voor een bol-opleiding als zij onzeker zijn over de beschikbaarheid van bbl-leerwerkplekken. Bij laagconjunctuur worden veelal minder leerwerkplekken aangeboden, terwijl meer leerwerkplekken dan juist wenselijk zouden zijn, omdat dit uitkeringskosten voorkomt en nieuw arbeidsaanbod wordt opgeleid dat nodig is als de vraag weer aantrekt.

Een manier om het aantal leerwerkplekken te vergroten, kan zijn door de subsidie per bbl-leerwerkplek te vergroten of de financieringssystematiek zo aan te passen dat bbl-plekken juist in laagconjunctuur gestimuleerd worden. Daarnaast zou het inrichten van een kennisinfrastructuur arbeidsmarkt van de toekomst en/of het stellen van aanvullende eisen van betrokkenheid van werkgevers bij sectorplannen de samenwerking en daarmee een betere en duurzamere matching kunnen bevorderen.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'leren en ontwikkelen in en met de beroepspraktijk' (fiche 6).

#### Samenwerking in de regio bij re-integratie

Het aanbod van dienstverlening aan werklozen is versnipperd, wat leidt tot minder goede matches op de arbeidsmarkt. Het institutionele speelveld is complex. Zoals beschreven in paragraaf 3.4.3, werken in de 35 arbeidsmarktregio's vele partijen – het UWV, gemeenten, onderwijsinstellingen, sociale partners – samen, met elk hun eigen verantwoordelijkheid en expertise. In 2016 constateerde de Inspectie SZW<sup>53</sup> dat op uitvoerend niveau de samenwerking met werkgevers en de samenwerking tussen gemeenten en UWV nog onvoldoende vorm kreeg. Daarbij valt op dat de omvang van de problematiek per arbeidsmarktregio sterk verschilt. Uit de expertsessies kwam naar voren dat goed functionerende arbeidsmarktregio's met name lijken te profiteren van al eerder gestarte samenwerkingsverbanden, terwijl compleet nieuwe samenwerkingsverbanden tijd nodig hebben om van de grond te komen.

Vooraf bij het inzichtelijk maken van de uitkeringsbestanden wordt duidelijk dat deze samenwerking complex te organiseren is. Vanuit het perspectief van de werkgever is niet relevant onder welk uitkeringsregime een werkzoekende valt, maar het bepaalt nu vaak wel of en hoe de werkzoekende vindbaar is. Vanuit het perspectief van de werknemer betekent dit dat hij of zij met verschillende regimes te maken kan krijgen, zonder 'warme overdracht' van een WW- naar een bijstandsuitkering. Ook sluit daardoor de geboden dienstverlening niet altijd aan bij wat men nodig heeft: een WW-gerechtigde met schuldenproblematiek is bijvoorbeeld voor zijn re-integratie aangewezen op het UWV, terwijl gemeenten beter geëquipeerd zijn om dergelijke problematiek integraal aan te pakken.

Zowel werkgevers als werknemers hebben te maken met verschillende instanties voor vergelijkbare vragen en problemen. Via de werkgeversservicepunten en leerwerkloketten wordt geprobeerd de toegang tot deze instanties laagdrempelig te maken. Vooral de leerwerkloketten zijn echter beperkt in schaal en opzet, en worden vooral benaderd door mensen die er door instanties naar doorverwezen zijn. Daardoor spelen de leerwerkloketten in de praktijk niet de rol van goed vindbaar, toegankelijk aanspreekpunt voor alle werkenden met scholings- en loopbaanvragen. Kortom: de gemiddelde werkende of werkloze weet nu niet waar hij of zij terecht kan met vragen over scholing en loopbaan. Dit is een gemiste kans om het – grote,

<sup>53</sup> Inspectie SZW (2016). Werken aan de... uitvoering.

veelzijdige en ingewikkelde – aanbod aan regelingen, instrumenten en budgetten toegankelijk te maken voor alle werkenden.

Het antwoord hierop lijkt echter niet te liggen in een nieuwe reorganisatie van dat institutionele speelveld. Zulke reorganisaties zijn zeer ingrijpend, nemen vele jaren in beslag, en veroorzaken op hun beurt weer andere ingewikkelde problemen. De aard en omvang van de geschetste uitdagingen lijken een dergelijke operatie niet te rechtvaardigen. Succesvolle arbeidsmarktregio's laten zien dat het loont om te investeren in duurzame samenwerkingsverbanden, ook met een veelheid aan partijen. Het ligt daarom meer voor de hand om bovenstaande knelpunten aan te pakken via het beter vindbaar, herkenbaar en toegankelijk maken van het bestaande aanbod, dan om een volledig nieuw aanbod te creëren dat het bestaande moet vervangen.

Effectieve re-integratie is gebaat bij duurzame samenwerkingsverbanden die jaren kosten om op te bouwen. Indien tot institutionele wijzigingen of taakstellingen wordt besloten, dan is bijzondere aandacht voor instandhouding van zulke verbanden vereist.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'één loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden' (fiche 16).

#### 4.2.4 *Niet alle groepen benutten hun talent in gelijke mate*

- Selectie in het initiële onderwijs is te bepalend voor succes
- Leven lang ontwikkelen blijft achter, met name bij laagopgeleiden
- Belemmeringen om te leren en ontwikkelen bij laagopgeleiden het grootst
- Achterstand Nederlanders met een migratieachtergrond
- Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt
- Achterblijvende arbeidsparticipatie in uren bij deeltijdwerkers

##### Selectie in het initiële onderwijs is te bepalend voor succes

Specifieke groepen in het mbo en ho veranderen vaker van opleiding, vallen tussentijds uit (al dan niet met een startkwalificatie) of bereiken een minder hoog opleidingsniveau dan mag worden verwacht. Belangrijke oorzaak is het relatief vroege moment waarop in Nederland gekozen dient te worden voor een niveau én een richting. In de discussie over kansengelijkheid gaat het vaak om de vraag in hoeverre groepskenmerken van leerlingen (en hun ouders) bepalend zijn voor het bereikte niveau in plaats van hun potentiële talenten. Prestatieverschillen tussen groepen gebaseerd op sociaaleconomische factoren ontstaan vroeg en zijn hardnekkig, zo blijkt steeds weer uit onderzoek. Deze leerlingen komen op lager niveau het onderwijs binnen, en blijken die achterstand ook niet meer in te halen. Uit onderzoek blijkt dat deze verschillen de afgelopen decennia min of meer gelijk zijn gebleven.<sup>10</sup> Tegelijkertijd, en hier nauw aan gerelateerd, dwingt het vroege keuzemoment van met name vmbo-leerlingen en mbo-studenten hen al vroeg te kiezen voor een bepaalde beroepsrichting. Na de keuze voor de beroepskolom of het algemeen vormend onderwijs volgt de profielkeuze (op 14-jarige leeftijd in het vmbo), de keuze voor beroepsopleiding (op 16-jarige leeftijd in het mbo), de keuze op dat moment voor bol of bbl, de keuze voor een stageplaats en uiteindelijk de keuze of er wordt doorgestudeerd of gestart op de arbeidsmarkt.

Reparatie van een verkeerde keuze of achterstand is mogelijk (door middel van overstappen, stapelen en op- en afstroom) maar vaak kostbaar voor zowel individu als samenleving. Het aandeel studenten dat overstapt verschilt sterk per opleiding,

maar gemiddeld maakt 1 op de 8 mbo'ers een overstap. Dit vergroot ook het risico op uitval zonder diploma. In het ho maakt ongeveer 1 op de 6 een overstap, hier leidt een overstap vaker tot een langere studieduur.

Selectie moet ervoor zorgen dat leerlingen en studenten op de juiste plek in het onderwijs terechtkomen. Tegelijkertijd kunnen selectiemechanismen een struikelblok vormen voor leerlingen die zich op het overgangsmoment (nog) niet overtuigend kwalificeren voor het gewenste onderwijsniveau (of -richting), maar wel de benodigde capaciteiten hebben. Door meer en betere herstel mogelijkheden te bieden, verbetert de kansengelijkheid.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'slimmere opleidingskeuze studenten: uitstel opleidingskeuze' (fiche 1).

#### Leven lang ontwikkelen blijft achter, met name bij laagopgeleiden

Er bestaan structurele verschillen in de deelname aan post-initiële scholing en ontwikkeling tussen groepen werkenden. In de literatuur en het beleidsdebat is veel aandacht voor een aantal groepen dat achterblijft, zoals laagopgeleiden, ouderen, werklozen, flexwerkers, zelfstandigen, migranten en werknemers in het mkb. De lagere deelname aan LLO is vaak (maar niet altijd) duidelijk zichtbaar in eenvoudige tabellen en grafieken die onderscheid maken naar één eigenschap van een persoon.

Er is echter aanzienlijke overlap tussen de verschillende genoemde groepen. Dezelfde burger kan op meerdere lijstjes tegelijk voorkomen, denk bijvoorbeeld aan een laagopgeleide oudere flexwerker. Uit onderzoek blijkt dat de lagere LLO-deelname van verschillende groepen sterk samenhangt met een laag opleidingsniveau en een geringe baanomvang (minder dan 16 uur), maar dat kenmerken zoals leeftijd, type contract, omvang van het bedrijf en geslacht geen zelfstandige relatie met scholingsdeelname hebben.<sup>54</sup> Dit geldt voor zowel werknemers als zelfstandigen. Dat oudere werknemers of werknemers in kleine bedrijven bijvoorbeeld relatief weinig scholen, komt omdat hun gemiddelde opleidingsniveau relatief laag is. Werknemers in het midden- en kleinbedrijf nemen minder deel aan scholing dan werknemers van grotere organisaties.<sup>55</sup> Mogelijke redenen zijn het lagere gemiddelde opleidingsniveau van werknemers in het mkb, het ontbreken van een professionele hrm-adviseur bij werkgevers in het mkb, het ontbreken van besef over de betekenis van ontwikkelingen in hun sector voor de (toekomstige) competenties van hun werknemers, het ontbreken van capaciteit om scholing te organiseren en het ontbreken van kennis over het beschikbare scholingsaanbod bij zowel werknemer als werkgever. Een aanvullende indicator is het belang van de sterkte van de band met de arbeidsmarkt of werkcontext; werkzoekende werklozen scholen de helft van werkenden en niet-participanten scholen vrijwel niet.

De substantiële overlap tussen de achterblijvende groepen heeft mogelijk gevolgen voor de vormgeving van beleid. Zo kan het effectief zijn om het beleid inhoudelijk meer te richten op de barrières die laagopgeleiden ervaren en daarbij meer aandacht te hebben voor de deeltijdfactor, want daar zit het probleem.<sup>56</sup> Daarnaast kan – om de groep met scholingsachterstand te bereiken – het effectief zijn de communicatie van het beleid te richten op bredere groepen (die vanuit

<sup>54</sup> Maslowski (2019). Grenzen aan een leven lang leren. Picchio & Van Ours (2013). Retaining through training even for older workers.

<sup>55</sup> SER (2017). Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies. Pleijers (2018). Een leven lang leren in Nederland.

<sup>56</sup> Zie ook de beleidsoptie 'verhogen arbeidsparticipatie in uren (IBO Deeltijdwerk)' (fiche 23).

communicatiedoeleinden makkelijker te bereiken en te vinden zijn), zoals ouderen en werknemers in kleine bedrijven, waarvan bekend is dat deze relatief veel mensen van de doelgroep tellen.

Flexwerkers worden vaak genoemd als een risicogroep als het gaat om leren en ontwikkelen. Dit beeld verdient echter nuancering. Uit onderzoek<sup>57</sup> blijkt geen verband tussen het type arbeidscontract en de deelname aan formele en niet-formele scholing. Dat is het resultaat van twee effecten die elkaar min of meer compenseren. Aan de ene kant zijn werkgevers minder bereid scholing aan te bieden aan werknemers met een tijdelijk contract, vooral als het gaat om een tijdelijk contract zonder uitzicht op een vast contract. Aan de andere kant zijn werknemers met een tijdelijk contract meer gemotiveerd om aan scholing deel te nemen. Zo zijn zij in tegenstelling tot werknemers met een vast contract meer bereid om zelf tijd en geld te steken in hun scholing. Langdurig flexibele werknemers volgen meer post-initiële scholing dan werknemers met een vast contract.<sup>58</sup> De scholing vindt deels plaats wanneer men tussen twee banen inzit. Als deze perioden van werkloosheid niet in de waarneming worden meegenomen leidt dit tot een onderschatting van de deelname aan LLO van tijdelijke en flexibele werknemers. Migratieachtergrond is waarschijnlijk wel een additionele factor.<sup>59</sup> Mensen waarvoor Nederlands niet de moedertaal is, nemen aanzienlijk minder deel aan scholing, ook als wordt gecorrigeerd voor factoren als opleidingsniveau en taalvaardigheid. Dit negatieve effect treedt op voor niet-formele en informele scholing, maar niet voor formele scholing.

- Sluit aan bij de beleidsopties 'stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen' (fiche 9) en 'persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen' (fiche 11).

#### Belemmeringen om te leren en ontwikkelen bij laagopgeleiden het grootst

De lage deelname van laagopgeleiden aan scholing hangt voor een deel samen met factoren op persoonsniveau, zoals minder oriëntatie op de toekomst, minder zelfvertrouwen qua leren, minder openstaan voor nieuwe dingen en examenvrees en minder geduld – zaken die gemiddeld genomen meer spelen bij laagopgeleiden dan bij hoogopgeleiden.<sup>60</sup> Deze factoren kunnen deels samenhangen met negatieve leerervaringen in het verleden.<sup>61</sup> Dezelfde achterliggende factoren zijn, meer algemeen, ook gerelateerd aan minder proactief loopbaangedrag.<sup>62</sup> Daarnaast noemen laagopgeleide mensen en mensen met een laag huishoudinkomen relatief vaak gezondheidsproblemen, hun leeftijd en hoge kosten als redenen om af te zien van scholing.<sup>63</sup> De bereidheid van werkgevers om in laagopgeleide werknemers te investeren lijkt nauwelijks afhankelijk te zijn van hun percepties over het leervermogen en de leermotivatatie van laagopgeleiden als groep.<sup>64</sup> Uiteindelijk kijkt de werkgever naar de individuele persoon, die hij kent.

57 Maslowski (2019). Grenzen aan een leven lang leren.

58 Heyma & Van der Werff (2013). De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers.

59 Fialho, Quintini & Vandeweyer (2019). Returns to different forms of job related training: Factoring in informal learning (tabel 4.3).

60 Fouarge, Schils & De Grip (2010). Prikkel voor post-initiële scholing van laagopgeleiden. Fouarge, Schils & De Grip (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? De onderzoekers laten bovendien zien dat voor zover er een positief effect op het loon is, dit vooral voor laagopgeleiden geldt. Voor hoogopgeleiden geldt daarentegen dat hun loon niet stijgt na het volgen van training.

61 Damen, Sanders & Van Dam (2013). Leve lang leren: het effect van een positieve leerervaring op de self-efficacy van laagopgeleiden.

62 Van der Horst (2019). Ready for the Change? Strengthening adaptive responses to a looming career transition.

63 Maslowski (2019). Grenzen aan een leven lang leren. Grijpstra, Bolle & Driessen (2019). Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen.

64 Künn-Nelen e.a. (2018). Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Het is niet eenvoudig om als overheid met beleidsmaatregelen de leerbereidheid van de desbetreffende groepen te vergroten, omdat hieraan deels onveranderlijke persoonlijkheidskenmerken ten grondslag liggen. Het ligt in de rede dat dezelfde factoren ertoe hebben bijgedragen dat deze mensen in de onderwijsfase op een relatief laag niveau zijn geëindigd. Verandering zal uiteindelijk veelal op de werkvloer moeten plaatsvinden. Het is mogelijk om effectieve schaalbare interventies te ontwerpen die werknemers tot proactief gedrag aanzetten ten aanzien van leren en ontwikkelen.<sup>65</sup> Meer onderzoek op dat terrein is echter nodig. Daarnaast is het mogelijk bepaalde barrières, zoals examenvrees, te ontwijken door een andere manier van toetsen of ze te verlagen door het creëren van een veilige omgeving. Ten slotte is het denkbaar dat (de concrete dreiging van) baanverlies de psychologische belemmeringen minder relevant kan maken, bijvoorbeeld de geringe oriëntatie op de toekomst en het minder openstaan voor nieuwe dingen. Zo gezien biedt werkloosheid ook een kans om laagopgeleiden met behulp van omscholing naar duurzamer werk te leiden.

- Sluit aan bij de beleidsopties 'stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen' (fiche 9), 'persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen' (fiche 11) en 'dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV richten op duurzame werkhervatting en scholing' (fiche 21).

#### Achterstand Nederlanders met een migratieachtergrond

Nederlanders met een migratieachtergrond zijn de afgelopen tien jaar steeds beter opgeleid. Zo is het aantal hoger opgeleiden onder deze groep verdubbeld. Desondanks zijn studenten met een niet-westerse migratieachtergrond nog steeds minder succesvol in het onderwijs, vinden zij minder snel een stageplaats en hebben zij minder kans op een baan. Een deel van de oorzaak is dat deze groep oververtegenwoordigd is in opleidingen met een minder goed arbeidsmarktperspectief. Daarbij hebben studenten met een migratieachtergrond vaker een voorkeur voor de bol, waardoor ze werkervaring missen die later effectief kan zijn bij het vinden van een baan. De reden voor hun keuzes is mede gebaseerd op de gedachte dat zij een bol-opleiding zien als een doorstroombemogelijkheid naar een hoger niveau.<sup>66</sup>

Nederlanders met een migratieachtergrond zijn 3 maal vaker werkloos dan autochtone Nederlanders. Dit kan slechts beperkt worden verklaard door harde kenmerken als studie, niveau of werkervaring. De rest wordt onverklaarde achterstand genoemd. Dit geldt ook voor goedopgeleide jongeren. Jongeren met een migratieachtergrond met een afgeronde hbo-opleiding zijn bijna drie keer vaker werkloos dan autochtone jongeren (15% versus 6%). Daarbij is deze groep oververtegenwoordigd in de bijstand (bijna 50% van de bijstandsgerechtigden heeft een migratieachtergrond, terwijl het aandeel migranten in Nederland 13% bedraagt). Als het gaat om re-integratie van WW-gerechtigden is de uitstroombkans naar werk gemiddeld 25 tot 34% lager. Achterstanden ontstaan bij in-, door- en uitstroom (pre-entry, post-entry, re-entry). Achterstanden nemen af bij hoogconjunctuur, maar weer toe bij laagconjunctuur. Nederland doet het hiermee slechter dan de ons omringende landen.

<sup>65</sup> Sanders (2016). Sustaining the employability of the low skilled worker: development, mobility and work redesign. De Grip e.a. (2018). Levenslang leren en competentieontwikkeling: beleidsrapport. Van der Horst (2019). Ready for the Change? Strengthening adaptive responses to a looming career transition.

<sup>66</sup> Elfering, Van Kuijk & Mommers (2014). Kansen voor allochtone BBL'ers: Een verkenning van problemen en barrières.

Een deel van deze achterstand wordt veroorzaakt door discriminatie op de arbeidsmarkt. Diversiteit staat laag op de lijst van prioriteiten bij werkgevers en als discriminatie en/of diversiteit worden gezien als een vraagstuk, dan wordt dit eerder gezien als een maatschappelijk probleem dan een probleem van het bedrijf zelf. Verder is de inzet op diversiteit veelal beperkt in omvang en bestaat vaak onduidelijkheid over de effectiviteit van de ingezette interventies. Verdergaande oplossingen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het specifieker en extra inzetten van LOB-middelen voor studies met slechte arbeidsmarktkansen of voor scholen in achterstandswijken, meerjarig verdergaand onderzoek naar effectieve interventies om discriminatie tegen te gaan, en/of het leggen van financiële prikkels bij scholen.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt' (fiche 7).

#### Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Bepaalde groepen jongeren zijn niet in staat om hun talenten op de arbeidsmarkt volledig te benutten, omdat ze om uiteenlopende redenen een achterstand op de arbeidsmarkt hebben opgebouwd. In het IBO "jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt" is deze groep in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat ruim 400.000 jongeren, ofwel 13% van de totale groep jongeren in de leeftijd 16-30 jaar, in 2016 een afstand tot de arbeidsmarkt hadden. Voor de doelgroep van 16-27 jaar komt dit neer op ca. 300.000 jongeren. Deze groep is heterogeen: de groep bevat zowel jongeren met als zonder een gedeeltelijke arbeidsbeperking, zowel hoog- als lager opgeleiden, zowel gedeeltelijk, tijdelijk als niet-werkenden, zowel jongeren met als zonder kind en zowel jongeren met als zonder multiproblematiek. Geconstateerde problemen in de aanpak tot nu toe:

- Een goede ketenaanpak met langetermijnvisie ontbreekt.
- Jongeren raken te vaak uit beeld.
- Integrale begeleiding over de domeinen heen ontbreekt of is ontoereikend.
- De zelfredzaamheid van (een deel van) de jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt wordt overschat.

Mogelijke oplossingen zijn het beleggen van een integrale wettelijke verantwoordelijkheid bij gemeenten, het beter in beeld krijgen van deze groep jongeren door een monitorings- en signaleringsfunctie te bouwen, meer financiële ruimte voor nazorg en begeleiding en inzetten op life-coaching.<sup>67</sup>

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'begeleiden naar werk van kwetsbare jongeren (IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt)' (fiche 22).

#### Achterblijvende participatie in uren van deeltijdwerkers

Het onbenut arbeidspotentieel in Nederland is in Europees perspectief groot. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het lage gemiddeld aantal gewerkte uren. Al aan de start van hun carrière werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen, mede vanwege bepaalde verwachtingen over hun carrière en de mogelijkheden binnen de sector. Later wordt de zorg voor het huishouden en kinderen door veel vrouwen genoemd als reden om in deeltijd te werken. De overgrote meerderheid van de mannen werkt voltijds. Vrouwen met jonge kinderen zijn vergeleken met andere groepen relatief gevoelig voor financiële prikkels die werken lonender maken. De arbeidsaanbodelasticiteit van mannen is zeer laag. Een mogelijkheid specifiek gericht op het stimuleren van het arbeidsaanbod van met name vrouwen, is het verbeteren van de infrastructuur en aansluiting rondom kindvoorzieningen.

<sup>67</sup> IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019). Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken.

- Sluit aan bij de beleidsoptie 'verhogen arbeidsparticipatie in uren (IBO Deeltijdwerk<sup>68</sup>)' (fiche 23).

68 IBO Deeltijdwerk (2020). Dit IBO kent overigens een bredere invalshoek, die naast het stimuleren van het arbeidsaanbod, ook het verkleinen van verschillen tussen mannen en vrouwen en die tussen eenverdieners en tweeverdieners omvat.

## 5 Samenhang in de beleidsvarianten

Op basis van de analyse is de werkgroep gekomen tot 23 beleidsvarianten. Deze varianten zijn terug te vinden in bijlage 7. Er zijn zowel intensiveringsopties, budgetneutrale opties als besparingsopties opgenomen. In dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen de beleidsopties geschetst. Ook worden de dwarsdoorsnijdende thema's behandeld die voor deze BMH relevant zijn.

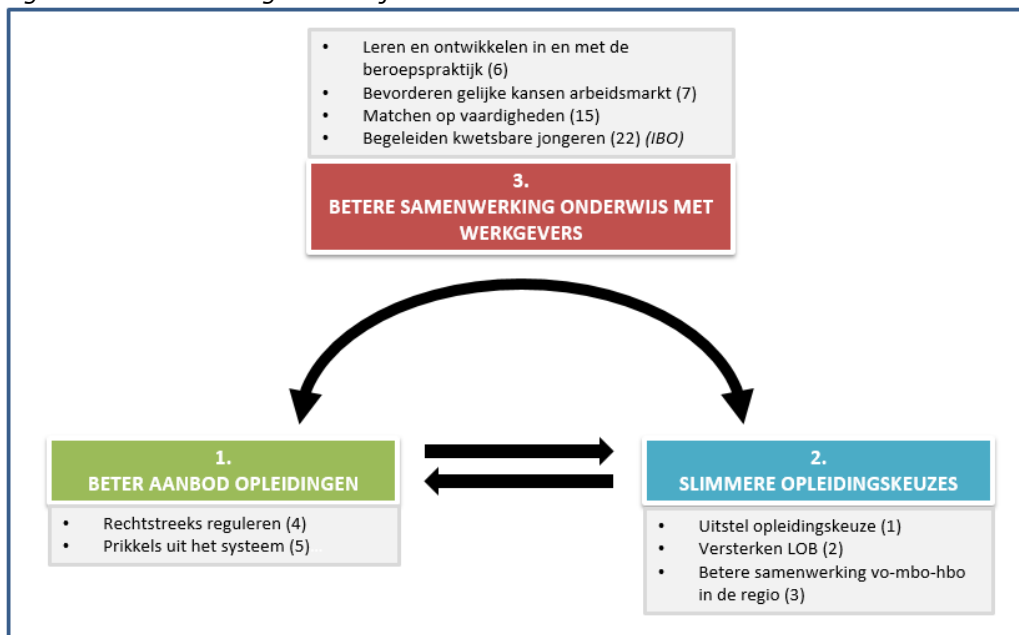
Bij het formuleren en uitwerken van de beleidsopties heeft de werkgroep gebruik gemaakt van de expertise van uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties kunnen echter pas definitieve uitspraken doen over uitvoerbaarheid van de beleidsopties na een uitvoeringstoets op een uitgewerkt voorstel. Bij de beoordeling daarvan is niet alleen de inhoud van het voorstel relevant, maar ook het totaal aan wijzigingen die de organisatie moet implementeren.

### 5.1 Aanknopingspunten voor de aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt

In de fiches worden voorstellen gedaan om de aansluiting tussen het (initiële) onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit rapport schetst drie oplossingsrichtingen waarop maatregelen zijn geformuleerd (zie ook figuur 5.1):

1. Een **beter aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen** zorgt ervoor dat minder jongeren worden opgeleid tot beroepen met relatief lage baankansen. Regulering van dit aanbod kan door het aanpassen van prikkels in het bekostigingssysteem of door rechtstreeks ingrijpen van de overheid in het opleidingsaanbod.
2. Als studenten **slimmere opleidingskeuzes** maken, hebben zij meer kans op een (zekere of beter betalende) baan. Verbetering van de opleidingskeuze is mogelijk door het keuzemoment voor een specifieke opleidingsrichting uit te stellen, door de loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) te versterken, en door de samenwerking in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) verder te verbeteren.
3. Het **verbeteren van de samenwerking tussen onderwijs en werkgevers** zorgt ook voor een betere aansluiting. Dit kan door in te zetten op het versterken van leren in de praktijk, door ongelijke kansen op de stage- en arbeidsmarkt tegen te gaan, en door kwetsbare jongeren intensiever naar werk te begeleiden.

Figuur 5.1: aansluiting onderwijs arbeidsmarkt



De werkgroep benadrukt dat de maatregelen op de drie gebieden zowel substituten als complementen kunnen zijn van elkaar. Maatregelen gericht op het verbeteren van de opleidingskeuzes van studenten beperken de vrijheid van het onderwijs niet maar kunnen wel bijdragen aan betere uitkomsten. Daarentegen kan er ook voor gekozen worden om direct in het opleidingsaanbod in te grijpen via regulering of kunnen arbeidsmarktrelevante prikkels aan de bekostiging worden toegevoegd. Voor andere maatregelen, zoals leren in de praktijk, is het juist goed om de samenwerking met werkgevers te zoeken. De maatregelen kunnen ook als aanvullende pakketten worden samengesteld: bijvoorbeeld door het opleidingsaanbod direct te reguleren en dit te combineren met het ondersteunen van de opleidingskeuze van studenten via LOB. In de fiches zijn ook verschillende subvarianten geschetst die variëren in de intensiteit van de maatregel.

## 5.2

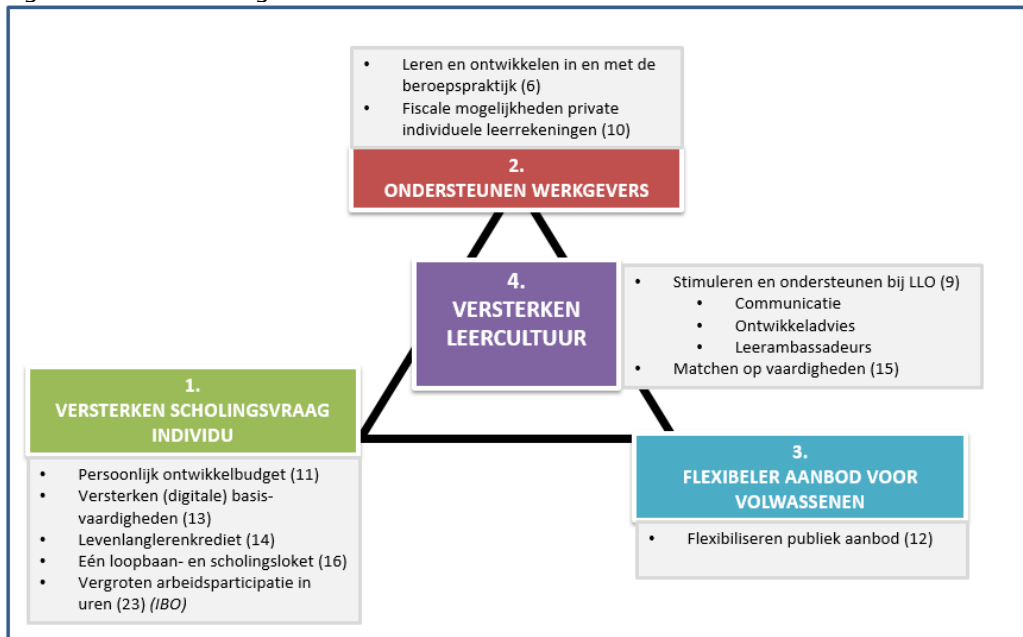
### Aanknopingspunten voor een leven lang ontwikkelen

De werkgroep ziet vier gebieden die van belang zijn bij het versterken van het leren en ontwikkelen gedurende je hele leven. Dit rapport presenteert de belangrijkste maatregelen in de fiches rond LLO langs deze vier invalshoeken (zie ook figuur 5.2):

1. Door **werkenden en werkzoekenden** beter te ondersteunen en te stimuleren, kunnen belemmeringen worden weggenomen en wordt de vraag naar scholing versterkt. Dit is vooral van belang voor groepen die nu achterblijven en voor mensen die naar sectoren willen overstappen waar goede vooruitzichten op duurzaam werk zijn. Het gaat daarbij niet alleen om financiële ondersteuning, zoals persoonlijke ontwikkelbudgetten, maar ook om informatie, voorlichting en begeleiding.
2. Een groot deel van de investeringen in leren en ontwikkelen komt van **werkgevers**. De rol van werkgevers kan nog beter worden benut met extra inzet op leren en ontwikkelen in het mkb en het verruimen van de fiscale behandeling van private individuele leerrekeningen. De rol van werkgevers bij het leren in de praktijk kan ook vergroot worden.
3. Het **publieke aanbod van scholing voor volwassenen** moet meer gericht worden op de vraag vanuit werkenden, met name het aanbod van modules. Dat

- stelt werkenden in staat om zo gericht mogelijk de scholing te volgen die voor hen nuttig is.
4. Voor al het bovenstaande is een **goede leercultuur** een randvoorwaarde. De leercultuur kan versterkt worden via campagnes, ondersteuning, advisering, en meer focus op en inzicht in de bestaande en benodigde vaardigheden van werkenden.

*Figuur 5.2: leven lang ontwikkelen*



De werkgroep vindt het van belang om de samenhang tussen de vier gebieden en de verschillende maatregelen te benadrukken. De werkgevers spelen een belangrijke rol bij de investering in leren en ontwikkelen. Een groot deel van de scholing wordt (fiscaal gestimuleerd) door de werkgever betaald. Wanneer er geen werkgever in beeld is of er sprake is van scholing die niet door de werkgever gefaciliteerd wordt, is het van belang dat ook het individu toegang heeft tot mogelijkheden. Daarbij is een aandachtspunt dat de maatregelen voor het individu niet ten koste mogen gaan van de inspanningen die de werkgever nu al doet. Als laatste geldt dat ook het aanbod van scholing toereikend moet zijn voor leven lang ontwikkelen. In Nederland bestaat een ruim aanbod van private en publieke scholing. De publieke scholing kan meer toegankelijk gemaakt worden voor volwassenen door te flexibiliseren en in te zetten op modules en certificaten met een zelfstandige betekenis op de arbeidsmarkt. De maatregelen op deze gebieden zijn dus duidelijk complementair aan elkaar.

Alleen het vergroten van de mogelijkheden tot scholing (aan de vraag- en aanbodkant) is niet voldoende. Het is belangrijk om de maatregelen die scholing mogelijk maken in samenhang te bezien met de maatregelen die mensen aanzetten tot leren en ontwikkelen en hen daarbij ondersteunen. Dit is met name een traject van de lage adem. Een sterkere vraag naar leren en ontwikkelen vanuit het individu is alleen te realiseren als er tegelijkertijd ondersteunende maatregelen worden genomen om mensen bewust te maken van de noodzaak hiertoe, om hen zicht te geven op eigen capaciteiten, scholingsmogelijkheden en financieringsbronnen.

### Voorstellen voor individuele ontwikkelbudgetten

In het maatschappelijk debat over leven lang ontwikkelen is veel steun voor het voorstel<sup>69</sup> om alle burgers een individueel ontwikkelbudget (ook wel: leerrechten of leerrekening) te geven. In dit voorstel krijgt iedere burger bij geboorte van de overheid hetzelfde ontwikkelbudget. Dit budget wordt deels besteed aan initieel onderwijs. Hoe hoger de genoten initiële opleiding, hoe lager de leerrechten die overblijven bij het betreden van de arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen eventuele scholingsbijdragen ook storten in het ontwikkelbudget. Daarnaast moet worden ingezet op doelmatige benutting van het budget: de scholing moet relevant zijn voor de arbeidsmarkt.

De werkgroep deelt de analyse dat op deze wijze een betere allocatie plaatsvindt van opleidings- en scholingsbudgetten. Publieke scholingsgelden komen immers terecht bij de groepen waar de noodzaak tot scholing en ontwikkeling het grootst is. Ook deelt de werkgroep de analyse van de commissie-Borstlap dat het belangrijk is om werkgevers te laten bijdragen aan het ontwikkelbudget van hun werknemers.

De werkgroep heeft een uitwerking van deze voorstellen dan ook opgenomen in de beleidsvarianten van dit rapport (zie fiche 11: Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen). De praktische uitwerking wijkt echter af van de vorm van het voorstel van de commissie-Borstlap of het vergelijkbare voorstel van VNO-NCW, MKB Nederland, NRTO en de MBO Raad. De belangrijkste verschillen zijn de volgende:

- De werkgroep stelt voor om niet een volledig nieuwe systematiek – juridisch en in de uitvoering – van leerrechten te ontwikkelen, maar aan te sluiten bij bestaande regelingen en systemen. De werkgroep doet daarom voorstellen om de STAP-regeling, waarvan invoering per 2022 voorzien is, zo aan te passen dat het budget op dezelfde manier gericht wordt als in het leerrechtenvoorstel.
- Om werkgevers in staat te stellen bij te dragen aan leren en ontwikkelen buiten het bestaande dienstverband, doet de werkgroep een voorstel om de fiscale regelingen voor scholingskosten zo te verruimen dat werkgevers kunnen bijdragen aan private leerrekeningen voor hun werknemers. Zo kunnen die leerrekeningen, conform de voorstellen van de commissie-Borstlap, ook dienen voor omscholing of scholing in andere beroepen of sectoren.

De redenen om aan te sluiten bij de reeds voorziene STAP-regeling zijn beleidsmatig, uitvoeringstechnisch, juridisch en budgettair van aard. Ten eerste laat het voorstel van de werkgroep bestaande rechten op publiek bekostigd onderwijs ongemoeid, waar het leerrechtenvoorstel impliceert dat het nu bestaande recht wordt ingeperkt om meerdere, volledige, bekostigde mbo-opleidingen en een bachelor/master in het ho te volgen. Daarnaast is het opzetten van een nieuw stelsel van leerrechten, waarbij van elke Nederlander het budget en de scholingsgeschiedenis moeten worden bijgehouden, een zeer omvangrijke ICT-operatie die tal van complexiteiten met zich meebrengt (denk aan verhuizingen van en naar het buitenland, rechten van EU-burgers, etc.). Ook hebben ervaringen in het buitenland bewezen – bijvoorbeeld de Learning and Skills Act 2000 in het Verenigd Koninkrijk – dat de fraudebestendigheid van leerrekeningen moeilijk te waarborgen is. Ten derde is een afdwingbaar leerrecht van tienduizenden euro's voor alle Nederlanders de facto een publieke openeinderegeling, met de bijbehorende budgettaire risico's voor de overheid van dien. Tot slot brengt een stelsel van afdwingbare leerrechten eigendomsrechtelijke complexiteit met zich mee, aangezien vanwege eigendomsrechtelijke beperkingen een toegewezen recht niet zonder meer beperkt of afgenomen kan worden.

Ondanks bovenstaande verschillen is de werkgroep van oordeel dat de in dit rapport opgenomen beleidsvarianten in de geest zijn van de gedane voorstellen. Ook is bij het

69 Zie ook Commissie Regulering van werk (2020). In wat voor land willen wij werken?

budgettair beslag uitgegaan van de hoogte van de leerrechten zoals berekend door SEO Economisch Onderzoek; de werkgroep heeft eigen inschattingen gemaakt van de benutting van de leerrechten per doelgroep.<sup>70</sup> De werkgroep benadrukt het belang van het toepassen van gedragsinzichten bij de implementatie van de voorstellen om te zorgen dat mensen zich bewust zijn van én verantwoordelijk voelen voor de voor hen beschikbare scholingsgelden.

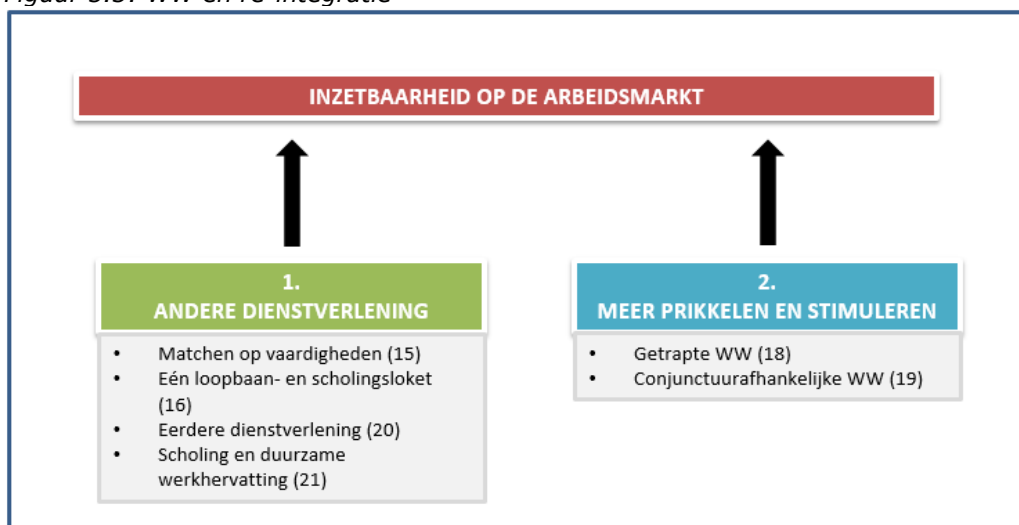
### 5.3

#### Aanknopingspunten voor WW en re-integratie

In de fiches zijn maatregelen uitgewerkt om werklozen meer te stimuleren én beter te ondersteunen bij het duurzaam benutten van hun talenten. Daarbij gelden de volgende aanknopingspunten (zie ook figuur 5.3):

1. In de **dienstverlening aan werklozen** kan het UWV meer ruimte krijgen om scholing aan te bieden als dat bijdraagt aan duurzame werkhervatting. Die dienstverlening zou ook al eerder kunnen beginnen, namelijk als iemand weet dat hij/zij binnenkort werkloos gaat worden.
2. De vormgeving van de WW kan worden aangepast om werklozen meer te **prikkelen en te stimuleren** het werk te hervatten. Hoe langer mensen werkloos zijn, hoe groter immers hun afstand tot de arbeidsmarkt en hoe sterker de veroudering van hun vaardigheden. Daarbij zal onderzocht worden of het zinvol en uitvoerbaar is om de WW-uitkering hoger of langer te maken bij laagconjunctuur.

Figuur 5.3: WW en re-integratie



### 5.4

#### Besparingsopties

De werkgroep heeft tevens de opdracht gekregen om een aantal besparingsopties uit te werken die optellen tot een besparing van minimaal 20% op het totale budget. De besparingsopties kunnen nadelige gevolgen hebben voor het benutten van talenten. Waar mogelijk is geprobeerd om opties te ontwikkelen met zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het benutten van talent.

Bij de maatregelen voor het persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen, de gerichte vrijstelling scholingskosten en de WW zijn zowel intensiveringsvarianten als een besparingsvariant opgesteld. Daarbij is gekeken hoe de besparingsvariant zo min mogelijk afdoet aan de doelstelling van het benutten van talenten, door bijvoorbeeld

<sup>70</sup> SEO Economisch Onderzoek (2018). Leerrechten doorgerekend (tabel 3.1).

laagopgeleiden of kleine werkgevers te ontzien of door de activerende functie van de WW te vergroten ten koste van de inkomensbeschermende functie.

Ook op het gebied van de bekostiging van het onderwijs is een breed palet van opties geschetst (zie fiche 8). Daarbij is bijvoorbeeld gekeken naar het stoppen met kwaliteitsafspraken mbo, de subsidieregeling praktijkleren, maar ook naar opties in het ho zoals het verkleinen van de instroom van buitenlandse studenten, de masteropleiding uit de bekostiging halen of het terugdraaien van de maatregel halvering collegegeld eerste studie. Ook hierbij geldt dat de maatregelen nadelige gevolgen kunnen hebben voor het benutten van talenten.

## 5.5 Dwarsdoorsnijdende thema's

### 5.5.1 *Productiviteit*

De geschetste beleidsopties dragen vrijwel allemaal, direct of indirect, bij aan het ontwikkelen van talenten: door goede studiekeuzes, door het bijhouden, vergroten en uitwisselen van de kennis en vaardigheden van werkenden en door te voorkomen dat reeds opgebouwde vaardigheden onnodig verloren gaan na bijvoorbeeld werkloosheid of een verandering van beroep. Het grotere en betere menselijke kapitaal vertaalt zich in een toename van de capaciteiten van de beroepsbevolking en een stijging van de gemiddelde arbeidsproductiviteit en het gemiddelde loon. Ook de weerbaarheid van de beroepsbevolking neemt toe, waardoor werkenden beter kunnen omgaan met de veranderingen in werk en transitie op de arbeidsmarkt, die veelvuldiger zullen optreden gelet op de voortgaande digitalisering, globalisering en vergrijzing. Het risico dat deze veranderingen gepaard gaan met verlies van vaardigheden en dus productiviteit neemt daardoor af, en de kans dat werkenden effectief kunnen inspelen op nieuwe mogelijkheden neemt toe. Het hogere kennis- en vaardigheidsniveau vergroot ook het absorptievermogen voor nieuwe technologieën, die daardoor sneller en intensiever in Nederland kunnen worden geïmplementeerd. De snellere adoptie van nieuwe technologieën heeft ook een positief effect op de arbeidsproductiviteit.

### 5.5.2 *Maatschappelijke samenhang*

Een aanzienlijk aantal beleidsopties is expliciet gericht op het (extra) stimuleren van leren en ontwikkelen door mensen die op dit gebied structureel achterblijven, mede om te voorkomen dat de scheidslijnen op de arbeidsmarkt en in de samenleving tussen sociaal zwakkere en sterkere groepen burgers scherper worden. Daaronder vallen mensen met een relatief laag opleidingsniveau, mensen met onvoldoende (digitale) basisvaardigheden, mensen met een migratieachtergrond en mensen die een kleine deeltijdbaai hebben of werkloos zijn. De hogere scholingsdeelname betekent betere kansen op (duurzaam) werk, een hoger loon en meer informeel leren voor deze nu achterblijvende groep. Daardoor neemt de inkomensongelijkheid af en nemen de sociale samenhang en maatschappelijke participatie toe. Diverse beleidsopties maken ook gebruik van sociale verbanden en informele netwerken om de achterblijvende groep te bereiken, zoals werkgevers en collega's op de werkvloer.

### 5.5.3 *Stabiliserende functie van de economie*

Waar relevant besteden de beleidsopties uitdrukkelijk aandacht aan de implicaties van de economische conjunctuur, zodat de beleidsopties ook bijdragen aan een stabielere economie. Voorbeelden zijn de grotere inzet op scholing van mensen zonder werk in periodes van laagconjunctuur en mogelijk de conjunctuurafhankelijke WW.

#### 5.5.4

##### *Digitalisering*

De beleidsopties zijn opgesteld vanuit de overkoepelende analyse dat digitalisering leidt tot een transitievraagstuk op de arbeidsmarkt en kansen biedt in de toekomst. Een aanzienlijk deel van de beleidsvarianten sluit hierop aan. Meer specifiek wordt ook aandacht besteed aan het ontwikkelen van digitale vaardigheden. De werkgroep ziet dit als belangrijke voorwaarde om deel te kunnen nemen aan scholing en weerbaar te zijn op de arbeidsmarkt. Tot slot is ook aandacht besteed aan welke kansen digitalisering biedt als instrument, bijvoorbeeld bij de beleidsvariant 'matchen op vaardigheden'. Waar digitalisering als instrument wordt ingezet om meer inzicht te krijgen in vaardigheden en uiteindelijk mensen te helpen bij het maken van efficiëntere baanwissels op de arbeidsmarkt.

## Bijlage 1 Taakopdracht

### Inleiding

Het goed benutten van de talenten van de Nederlandse bevolking is in ieders belang. Het zorgt ervoor dat mensen de dingen doen waar ze goed in zijn en daarvan profiteert de hele samenleving. Doel van deze werkgroep is inzicht krijgen in de mogelijkheden voor het vergroten van het arbeidspotentieel en de kwaliteit (productiviteit) van de beroepsbevolking. De belangrijkste determinant van het loon is de kwaliteit van de werkende. Het verhogen van de arbeidsproductiviteit kan ook bijdragen aan stijging van de lonen. Aanknopingspunten daarbij zijn onder meer het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het op peil houden van de vaardigheden en de inzetbaarheid van mensen gedurende hun werkzame leven, en het inzetten op activeren en scholen van mensen als zij getroffen worden door de risico's van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, om te voorkomen dat zij te lang aan de kant komen te staan.

### Opdracht aan de werkgroep

De maatschappelijke opgave betreft het beter benutten van de talenten van de beroepsbevolking waardoor ook de arbeidsproductiviteit wordt bevorderd. De werkgroep wordt gevraagd hiervoor diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten in de kabinetsbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019.<sup>71</sup> Waar dienstig kunnen ook resultaten en varianten uit andere trajecten (bijvoorbeeld IBO's) worden meegenomen. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

### Hoofdvragen

- A. Hoe kunnen zo veel mogelijk jongeren (en specifiek jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte) met de juiste (internationale) skills op een soepele manier vanuit het onderwijs op de arbeidsmarkt terecht komen?
  - Wat kunnen mbo en ho doen om dit te verbeteren?
  - Belangrijke aspecten die daarbij spelen zijn: voldoende aanbod van stages, stapeling van opleidingen, vanuit perspectief arbeidsmarkt verstandige keuzes t.a.v. studierichtingen, leervaardigheden zodat vakkennis tijdens werkzame leven kan worden bijgespijkerd (lob), voldoende vakkennis en arbeidsmarktrelevante skills binnen opleidingen, voorkomen voortijdig schoolverlaten en uitval, en begeleiding van jongeren na diplomering (vooral kwetsbare doelgroepen).
- B. Hoe zorgen we ervoor dat werkenden duurzaam inzetbaar zijn en zich blijven redden op de arbeidsmarkt (en dus blijven participeren, leren, goede vaardigheden hebben, etc.)?
  - Scholing van werkenden is van groot belang omdat dit hun productiviteit, mogelijkheden en inkomensperspectief verbetert. Welke (gedrags)drempels bestaan er bij scholing van werkenden en welke mogelijkheden zijn er om deze weg te nemen?
  - Wat is een effectieve (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling bij het investeren in menselijk kapitaal tussen individu, overheid en werkgevers en

<sup>71</sup> Afbakening: het arbeidsrecht valt buiten de scope van deze taakopdracht omdat dit al wordt bestreken door de commissie-Borstlap.

sociale partners?<sup>72</sup> Welke rol speelt de bekostiging van diplomagerichte trajecten in het onderwijs hierbij? In hoeverre verschilt deze voor specifieke groepen (werklozen in WW of bijstand, ouderen, migranten en langdurig zieken en arbeidsongeschikten)? In hoeverre varieert de (optimale) beleidsinzet met de conjunctuur. Moeten we in krappe arbeidsmarkt andere accenten leggen dan in een ruime arbeidsmarkt? Welke groepen werkenden en werkzoekenden hebben het grootste risico op langdurige werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid?

- C. Hoe zorgen we ervoor dat (post-initiële) opleidingen in het mbo en ho goed inspelen op de dynamiek/vraag van de arbeidsmarkt en de behoeften/wensen van werkenden en hun werkgevers?
- Hoe kunnen we in het aanbod van (publiek en privaat) post-initieel onderwijs meer ruimte bieden voor maatwerk? Welke alternatieve arrangementen zijn er mogelijk voor de huidige publieke bekostiging van diplomagerichte trajecten?
  - Hoe kunnen we de vraag naar post-initiële opleidingen stimuleren? Hierbij wordt ook gekeken naar de rol van werkgevers en sectoren, en de gerichte vrijstelling voor studie en scholing in de loonheffing. Hoe kunnen we stimuleren dat mensen hun transitievergoeding aan scholing en opbouw van vaardigheden besteden?
  - Wat kan er extra gedaan worden voor de mensen (ongeveer een kwart van de werkende volwassenen) die structureel onvoldoende lijken te investeren in scholing? Welke rol kan het mbo, het ho en andere vormen van scholing hierbij spelen?
- D. Hoe kunnen scholing en andere dienstverlening worden ingezet om te zorgen dat langdurig zieken, arbeidsongeschikten en werklozen (in WW en bijstand) zo snel mogelijk weer op de arbeidsmarkt komen? In hoeverre kan de samenwerking tussen verschillende partijen (UWV, gemeenten, werkgevers) worden verbeterd?
- E. Hoe zorgen we ervoor dat de mensen die momenteel niet op de arbeidsmarkt actief zijn (non-participatie) zo veel mogelijk gaan meedoen?
- Hoe ziet deze groep eruit en welke barrières voor participatie moeten worden weggenomen?
  - In hoeverre kunnen maatregelen gericht op het vergroten van de duurzame inzetbaarheid en productiviteit van werkenden non-participatie in de toekomst verminderen?

### **Afbakening en reikwijdte**

Minimaal te betrekken regelingen:

- SZW: WW (3,5 mld.)
- SZW: ZW (1,5 mld.)
- SZW: WIA (WGA) (3,3 mld., oplopend naar 3,9 mld.)
- SZW: Re-integratie WW, WIA en Wajong (0,2 mld.)
- SZW: LLO-leerbudget (0,2 mld.)
- FIN: Gerichte vrijstelling voor studie en scholing in de loonheffing (1,8 mld.)
- OCW: Mbo totale bekostiging (4,1 mld., waarvan 0,3 mld. 25+)
- OCW: Ho totale bekostiging onderwijsdeel hbo (3,1 mld.) en onderwijsdeel WO (2,3 mld.), waarvan 0,5 mld. 25+ in het totale HO

<sup>72</sup> Het leenstelsel is momenteel onderwerp van een beleidsdoorlichting, voor zover relevant kunnen deze analyses ook hierbij gebruikt worden.

Het is niet de bedoeling om recente analyses op dit terrein (zoals het IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt, het IBO Deeltijdwerk, het IBO Internationalisering en de Commissie Van Rijn naar bekostiging in het hoger onderwijs) over te doen. Wel heeft de werkgroep de mogelijkheid om beleidsopties op het gebied van de arbeidsmarkt uit eerdere IBO's en evaluaties in de beleidsopties op te nemen.

**Organisatie**

Samenstelling werkgroep: SZW, OCW, BZK, EZK, VWS, FIN, AZ.

## Bijlage 2 Samenstelling werkgroep en secretariaat

### **Voorzitter**

Bas van den Dungen	Ministerie van Financiën
--------------------	--------------------------

### **Werkgroep**

Jonneke Bolhaar	Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Irene Jansen	Ministerie van Algemene Zaken
Wouter de Kruijf (plv.)	Ministerie van Algemene Zaken
Vries Kool	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Teun Eikelboom (plv.)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Suzanne Kok	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Sjef Ederveen (plv.)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Dirk Simon Buytendorp	Ministerie van Financiën
Kirsten Hüner (plv.)	Ministerie van Financiën
Barbara Goezinne	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Inge Vossenaar	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Feite Hofman (plv.)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Joost Clerx	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Martin Flier	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Daniël Waagmeester (plv.)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Cécile Goebel	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Nicole Kroon (plv.)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **Secretariaat**

Jos Jansen	Ministerie van Financiën
Robin Zoutenbier	Ministerie van Financiën
Hugo Hopstaken	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rens Bakker	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Teja Ouwehand	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De werkgroep is bij haar werkzaamheden ondersteund door een groot aantal medewerkers van met name de ministeries van OCW, SZW en Financiën en het UWV. De werkgroep is hen dankbaar voor hun bijdrage en inzet.

## Bijlage 3 Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2016). Rapport Aanpak van laaggeletterdheid. Den Haag.
- Bergh, M. von, M. Ramparichan, F. Pennings & J. Schippers (2019). Wat werkt voor de WW? Eindrapportage van het project Juridische en economische aspecten en gevolgen van wijzigingen in werkloosheidsregelingen sinds 1987. Universiteit Utrecht.
- Bisschop, P., J. Zwetsloot, B. ter Weel & J. van Kesteren (2020). De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt. De positie van jongeren met een migratieachtergrond belicht. SEO rapport 2020-05. Amsterdam.
- Bisschop, P. & J. Zwetsloot (2019). Studie & Werk 2019: De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni. SEO rapport 2019-50. Amsterdam.
- Bisschop, P., J. Zwetsloot & S. van der Werff (2018). Studie & Werk 2018: De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni. SEO rapport 2018-63. Amsterdam.
- Borghans, L., D. Fouarge, A. de Grip & J. van Thor (2014). Werken en leren in Nederland. ROA-R-2014/3. Maastricht.
- CBS (2016). Verwachte AOW-leeftijd 69,5 jaar in 2040 (16 december 2016). CBS website.
- Cedefop (2019). Adult population in potential need of upskilling. Country factsheet Netherlands. [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu).
- Commissie Regulering van werk (2020). In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk. [www.reguleringvanwerk.nl](http://www.reguleringvanwerk.nl).
- Commissie Vraagfinanciering mbo (2017). Doorleren werkt: Samen investeren in nieuwe zekerheid. [www.doorlerenwerkt.nl](http://www.doorlerenwerkt.nl).
- CPB (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 1 en 2. Den Haag.
- CPB (2018). Notitie Arbeidsparticipatie (20 december 2018). Den Haag.
- Damen M., J. Sanders & K. van Dam (2013). Leve lang leren: het effect van een positieve leerervaring op de self-efficacy van laagopgeleiden. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 29(4), 376-390.
- DenkWerk (2019). Arbeid in Transitie. Hoe mens en technologie samen kunnen werken. [www.denkwerk.online](http://www.denkwerk.online).
- Elfering, S., J. van Kuijk & A. Mommers (2014). Kansen voor allochtone BBL'ers: een verkenning van problemen en barrières. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- European Network of Public Employment Services (2019). Annual Report 2018. Europese Commissie, Brussel.
- Fialho, P., G. Quintini & M. Vandeweyer (2019). Returns to different forms of job related training: Factoring in informal learning. OECD SEM Working Paper 231. OESO, Parijs.
- Fouarge, D., A. Künn-Nelen & D. Punt (2017). De rol van arbeidsmarktinformatie in de opleidingskeuze van mbo'ers. ROA-R-2017/9. Maastricht.
- Fouarge, D., T. Schils & A. de Grip (2010). Prikkel voor post-initiële scholing van laagopgeleiden. ECBO, 's-Hertogenbosch.
- Fouarge, D., T. Schils & A. de Grip (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? Applied Economics 45, 2587-2601.
- Gathmann, C. & U. Schönberg (2010). How general is human capital? A task based approach, Journal of Labor Economics 28, 1-49.
- Graaf-Zijl, M. de, A. van der Horst & D. van Vuuren (2015). Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen. CPB Policy Brief 2015/11. Den Haag.
- Greef, M. de, M. Segers & E. Ipekzidou (2018). Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen en

- Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid. Universiteit Maastricht.
- Grijpstra, D., H. Bolle & T. Driessen (2019). Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen. Panteia, Zoetermeer.
- Grip, A. de, B. Belfi, D. Fouarge, A. Künn-Nelen, T. Peeters & D. Poulissen (2018). Levenslang leren en competentieontwikkeling: beleidsrapport. ROA-R-2018/8. Maastricht.
- Heyma, A. & S. van der Werff (2013). De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers. SEO rapport 2013-09. Amsterdam.
- Horst, A. van der (2019). Ready for the Change? Strengthening adaptive responses to a looming career transition. Proefschrift Justus-Liebig-Universität Giessen.
- IBO Deeltijdwerk (2020). Eindrapport. Den Haag.
- IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019). Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken. Den Haag.
- Inspectie SZW (2016). Werken aan de... uitvoering. Den Haag.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). De Staat van het Onderwijs 2019. Utrecht.
- Klink, J. van der, A. Burdorf, W. Schaufeli, G. van der Wilt, F. Zijlstra, S. Brouwer & U. Bültmann (2010). Duurzaam inzetbaar: werk als waarde. ZonMw, Den Haag.
- Künn-Nelen, A., D. Poulissen, P. van Eldert, D. Fouarge & A. de Grip (2018). Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. ROA-R-2018/5. Maastricht.
- Lechner, M. & C. Wunsch (2009). Are training programs more effective when unemployment is high? *Journal of Labor Economics* 27(4), 653-692.
- Maslowski, R. (2019). Grenzen aan een leven lang leren, SCP-publicatie 2019-7. Den Haag.
- MBO Raad (2018). Onderwijs en bedrijfsleven omarmen hybride docentschap als kansrijke optie. [www.mбораad.nl](http://www.mбораad.nl).
- Meijden, A. van der & M. van der Meer (2014). Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: Van pepernoten naar spekkook. Vierde meting van de monitor O&O-fondsen. 's-Hertogenbosch.
- Ministerie van SZW (2018). Monitor Arbeidsmarkt: oktober 2018. Den Haag.
- Nedelkosta, L., D. Diodata & F. Neffke (2018). Is our human capital general enough to withstand the current wave of technological change? CID Research Fellow and Graduate Student Working Paper 93, Harvard University, Cambridge, MA.
- Nedelkoska, L., F. Neffke & S. Wiederhold (2015). Skill mismatch and the costs of job displacement. Working Paper CESifo conferentie september 2015.
- Nedelkoska, L. & G. Quintini (2018). Automation, skills use and training, OECD SEM Working Paper 202. OESO, Parijs.
- OESO (2018). Employment Outlook 2018. Parijs.
- OESO (2019). Education at a Glance 2019: Country note The Netherlands. Parijs.
- Picchio, M. & J. van Ours (2013). Retaining through training even for older workers, *Economics of Education Review* 32, 29-48.
- Pleijers, A. (2018). Een leven lang leren in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34(3), 390-399.
- ROA (2019). De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2024. ROA-R-2019/7. Maastricht.
- Roed, K. & T. Zhang (2003). Does unemployment compensation affect unemployment duration? *The Economic Journal* 113(484), 190-206.
- Sanders, J. (2016). Sustaining the employability of the low skilled worker: Development, mobility and work redesign. Proefschrift. Universiteit Maastricht.
- SCP (2018). De sociale staat van Nederland 2018. SCP publicatie 2018-25. Den Haag.

- SCP (2019). De sociale staat van Nederland 2019. SCP publicatie 2019-14. Den Haag.
- SEO Economisch Onderzoek (2018). Leerrechten doorgerekend. SEO rapport 2018-114. Amsterdam.
- SER (2017). Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs. Den Haag.
- SER (2017). Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies. Den Haag.
- SER (2019). Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid. Den Haag.
- Thunissen, M. & R. van Rijn (2019). Werken als hybride docent: kunnen lerarenopleidingen voorbereiden op nieuwe vormen van leraarschap? Tijdschrift voor Lerarenopleiders 40(4), 299-310.
- UWV (2016). Kansrijk uit de WW. Welke sectoren bieden kansen voor werklozen in de WW? Amsterdam.
- UWV (2018). Werkverkenner 2.0. UWV Kennisverslag 2018-8. Amsterdam.
- Vries, M. de, E. Maurits & P. Hilbers (2018). Niet alle werklozen komen gemakkelijk aan baan. ESB 4760, 154-156.
- Werff, S. van der & P. Bisschop (2016). Studie & Werk 2016: De arbeidsmarktpositie van hbo'ers en academici uit het afstudeerjaar 2013/2014. SEO rapport 2016-47. Amsterdam.
- World Economic Forum (2019). Global Competitiveness Report 2019. [www3.weforum.org](http://www3.weforum.org).

## Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde experts en andere betrokkenen

Bartelds, Alexandra (Divosa)  
Bergh, Babs van den (VSNU)  
Bernhardt, Yvonne (SER)  
Breedveld, Martine (UWV)  
Coenen, Isabel (FNV)  
Daems, Jan-Pieter (CNV)  
Dam, Geert ten (Universiteit van Amsterdam)  
Dillingh, Rik (Centraal Planbureau)  
Eerenbeemt, Joep van den (TNO)  
Eimers, Tom (KBA Nijmegen)  
Erp, Gertrud van (VNO-NCW / MKB-Nederland)  
Feltz, Arent van der (Open Universiteit)  
Ferwerda, Peet (Nordwin/Campina)  
Fouarge, Didier (ROA)  
Gercama, Leonie (Centraal Planbureau)  
Graaf-Zijl, Marloes de (UWV)  
Grijpstra, Douwe (Panteia)  
Haak, Karlien (James Loopbaan)  
Haar, Bernard ter (Rijksoverheid)  
Hagoort, Henk (Hogeschool Windesheim)  
Hamstra, Renske (SBB)  
Hanneman, Floortje (DUO)  
Hartveld, Leo (FNV)  
Hek, Paul de (SEOR)  
Heyma, Arjan (SEO Economisch Onderzoek)  
Holslag, Vincent (Inspectie van het Onderwijs)  
Klapwijk, Amerik (VCP)  
Klooster, Ria van 't (NRTO)  
Koops, Jurriën (ABU)  
Kremer, Monique (WRR)  
Künn-Nelen, Annemarie (ROA)  
Lambregts, Cécile (Stichting van de Arbeid)  
Lubberman, Jos (Regioplan)  
Maslowski, Ralf (SCP)  
Meijer, Nienke (Fontys)  
Minnée, Ron (Vereniging Hogescholen)  
Morren, Karin (UWV)  
Oomens, Paul (MBO Raad)  
Overveld, Cees-Jan van (Commissie macrodoelmatigheid mbo)  
Prevoo, Tyas (Onderwijsraad)  
Putt, Rosalinde van (Belastingdienst)  
Rabarison, Ali (VNG)  
Rullman, Paul (Commissie macrodoelmatigheid mbo)  
Sanders, Jos (Hogeschool van Arnhem en Nijmegen)  
Santen, Gerard van (CNV)  
Schie-Akdag, Koen van (AWVN)  
Slagmolen, Rob (VNO-NCW / MKB-Nederland)  
Sonsbeek, Jan-Maarten van (Centraal Planbureau)

Stigter, Anthony (VNO-NCW / MKB-Nederland)  
Thissen, Tof (UWV)  
Veneboer, Gerrit (SBB)  
Weel, Bas ter (SEO Economisch Onderzoek)  
Werff, Siemen van der (SEO Economisch Onderzoek)  
Westerlaken, Fred van der (ROC Tilburg)  
Yperlaan, Erik (Scholingsfonds OOM)  
Zandbergen, Tim (VNO-NCW / MKB-Nederland)

## Bijlage 5 Budgettaire grondslag

In tabel A.1 is de budgettaire grondslag van deze BMH opgenomen. De tabel laat het verloop van de begrote uitgaven zien op basis van de Miljoennota 2020. Onderdeel van de opdracht is om te komen tot een variant waarbij 20% van het totale budget bespaard kan worden. Het jaar 2021 dient als grondslag voor de 20% besparingsvariant.

Een groot deel van de grondslag bestaat uit de OCW-bekostiging voor het mbo en ho (onderwijsdeel bekostiging). Daarnaast zijn het re-integratiebudget bij het UWV en uitkeringslasten van de werkloosheidswet (WW) onderdeel van de grondslag.

Op het gebied van leven lang ontwikkelen zijn twee budgetten opgenomen in de grondslag: de middelen voor het STAP-budget en de gerichte vrijstelling in de loonheffing voor studie en scholing.

**Tabel A.1: budgettaire grondslag (in mld. euro)**

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Uitgaven</i>					
Bekostiging Middelbaar Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	4,2	4,1	3,9	4,3	4,1
Bekostiging onderwijsdeel hbo	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0
Bekostiging onderwijsdeel wo	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5
Re-integratie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Uitkeringslasten WW	3,5	3,7	3,8	4,0	4,2
STAP budget*	0	0	0,2	0,2	0,2
<i>Lasten</i>					
Vrijstelling voor studie en scholing in de loonheffing**	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
<b>Totaal grondslag</b>	<b>15,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,4</b>	<b>15,9</b>	<b>16,0</b>

\* Verwachte invoeringsdatum is 1 januari 2022, tot die tijd blijft de fiscale aftrek scholingsuitgaven bestaan.

\*\* bedrag voor de vrijstelling is een schatting. Nauwkeurige gegevens zijn niet beschikbaar.

## Bijlage 6 Aannames bij doorrekening beleidsopties

### **Algemene aannames**

- Voor de budgettaire gevolgen van alle varianten wordt de meerjarenperiode 2021-2025 gehanteerd. Daarnaast wordt ook structureel budgettair effect gepresenteerd.
- Uitgangspunt is dat budgettaire besluitvorming over maatregelen uiterlijk 1 september 2021 plaatsvindt.
- Het tijdspad van de implementatie is afhankelijk van de maatregel. In het geval van een wetgevingsproces heeft de werkgroep besloten om een termijn van maximaal 2 jaar aan te houden.
- Varianten zijn vastgesteld ten opzichte van de meest recente meerjarenramingen (en prijsniveau), zoals genoemd in de Miljoenennota 2020.
- Doelmatigheidswinsten en inderdieneffecten worden niet meegenomen in ramingen, indien het aannemelijk is dat deze effecten lager uitvallen dan 20% van de omvang van de maatregel.
- In de fiches wordt alleen een budgettaire totaalreeks per maatregel gepresenteerd. Voor elk fiche is een opdeling van de totaalreeks beschikbaar, evenals een Excelbestand of ramingsmemo met de onderbouwing. Deze gegevens zijn op te vragen bij het BMH-secretariaat van het ministerie van Financiën.
- Voor beleidsopties die uit IBO's of beleidsdoorlichtingen komen, geldt dat de uitgangspunten van die doorrekeningen behouden blijven, maar dat gekeken is of bepaalde gegevens die gebruikt zijn in de doorrekeningen een update behoeften.

### **Aanvullende aannames OCW**

- De bekostiging van scholen gaat per studiejaar (teldatum 1 oktober). Aanpassingen in de bekostiging zullen dan ook per 1 oktober van het desbetreffende jaar worden ingevoerd.
- Varianten zijn gebaseerd op de meest recente referentieramingen van studenten (2020).
- Berekeningen op basis van studentaantallen dienen bij invoering structureel geënt te worden op de ramingen (trends).

### **Aanvullende aannames SZW**

- Bij ramingen van WW-varianten is rekening gehouden met mogelijke doorwerking op andere regelingen aan de uitgavenkant van de begroting, zoals de bijstand.

## Bijlage 7    Uitgewerkte beleidsopties

1.        Slimmere opleidingskeuze studenten: uitstel opleidingskeuze
2.        Slimmere opleidingskeuze studenten: versterken LOB
3.        Slimmere opleidingskeuze studenten: betere samenwerking in de regio
4.        Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: rechtstreeks reguleren
5.        Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: prikkels uit het systeem
6.        Leren en ontwikkelen in en met de beroepspraktijk
7.        Bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt
8.        Besparingsvariant bekostiging mbo/ho
9.        Stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen
10.       Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen
11.       Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen
12.       Flexibiliseren publieke scholingsaanbod voor volwassenen
13.       Versterken (digitale) basisvaardigheden
14.       Verruimen van het Levenlanglerenkrediet (LLK)
15.       Matchen op vaardigheden mogelijk maken
16.       Eén loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden
17.       Besparingsvariant gerichte vrijstelling scholingskosten
18.       Activeren van werklozen door een getrapte WW-uitkeringshoogte
19.       Conjunctuurafhankelijke WW
20.       Eerdere dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV
21.       Dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV richten op duurzame werkhervatting en scholing
22.       Begeleiden naar werk van kwetsbare jongeren (IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt)
23.       Vergroten arbeidsparticipatie in uren (IBO Deeltijdwerk)

Analyse H4				
Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt	Het stelsel is onvoldoende gericht op duurzame inzetbaarheid	Onvoldoende kennis arbeidsmarkt, skills en relevante opleidingen	Samenwerking komt onvoldoende tot stand	Niet alle groepen benutten hun talent in gelijke mate
	Initieel onderwijs (mbo en ho) nog onvoldoende gericht op arbeidsvraag Formeel onderwijs onvoldoende aantrekkelijk voor volwassenen Werkgever investeert weinig in basis- en generieke vaardigheden en loopbaanontw Langere werkloosheid leidt tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt Werkhervatting vanuit de WW is niet altijd duurzaam	Studenten maken niet altijd de juiste studiekeuze Arbeidsmarktinformatie is teveel gericht op beroepen en taken ipv vaardigheden	Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en werkgevers op leren in de praktijk Samenwerking in de regio bij re-integratie	Selectie in het initiele onderwijs is te bepalend voor succes Leven Lang Ontwikkelen blijft achter, met name bij laagopgeleiden Belemmeringen om te leren en ontwikkelen bij laagopgeleiden het grootst Achterstand Nederlanders met een migratieachtergrond Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt Achterblijvende arbeidsparticipatie in bij deeltijdwerkers
1 Slimmere opleidingskeuze studenten: uitstel opleidingskeuze		✓		✓
2 Slimmere opleidingskeuze studenten: versterken LOB		✓		
3 Slimmere opleidingskeuze studenten: betere samenwerking in de regio		✓		
4 Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: rechtstreeks reguleren	✓			
5 Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: prikkels uit het systeem	✓			
6 Leren en ontwikkelen in en met de beroepspraktijk			✓	
7 Bevorderen gelijke kansen op de arbeidsmarkt				✓
8 Besparingsvariant bekostiging mbo/ho				✓
<b>Leven Lang Ontwikkelen</b>				
9 Stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen				✓
10 Verruimen fiscale mogelijkheden private individuele leerrekeningen	✓			✓
11 Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen				✓
12 Flexibiliseren publieke scholingsaanbod voor volwassenen	✓			
13 Versterken (digitale) basisvaardigheden	✓			
14 Verruimen Levenlanglerenkrediet	✓			
15 Matchen op vaardigheden mogelijk maken		✓		
16 Eén loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden		✓	✓	
17 Besparingsvariant gerichte vrijstelling scholingskosten				✓
<b>WW en re-integratie</b>				
18 Activeren werklozen door een getrapte WW-uitkeringshoogte	✓			✓
19 Conjunctuurafhankelijke WW		✓		
20 Eerdere dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV		✓		
21 Dienstverlening aan WW-ers door UWV richten op duurzame werkherhervatting en scholing	✓			✓
22 Begeleiden naar werk van kwetsbare jongeren (IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt)		✓		✓
23 Vergroten arbeidsparticipatie in uren (IBO Deeltijdwerk)				✓
				<b>Besparingsvarianten</b>

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **1. Slimmere opleidingskeuze studenten: uitstel opleidingskeuze**

#### **Omschrijving**

---

- Studenten op weg naar het mbo, hbo of wo nemen arbeidsmarktperspectief onvoldoende mee in hun opleidingskeuze, met spijt, verandering van opleiding en verminderde arbeidsmarktkansen als gevolg. Oorzaken hiervan liggen in 1) het vroege moment waarop leerlingen in Nederland al voor een richting moeten kiezen, 2) onvoldoende intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding en het gebruik van goede arbeidsmarktinformatie hierbij en 3) onvoldoende samenwerking tussen scholen in vo, mbo en ho om doorlopende routes te creëren.
- De maatregel betreft het verbeteren van de opleidingskeuze van studenten door het uitstellen van het keuzemoment voor een specifieke opleidingsrichting. Dit kan bereikt worden door de volgende opties:
  1. Aan de hand van pilots onderzoeken van mogelijkheden om profielkeuze in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo uit te stellen voor jongeren die daar baat bij hebben.
  2. Het creëren van de mogelijkheid om de opleidingsduur bij entree- en niveau 2 studenten voor groepen onder voorwaarden te verlengen (afhankelijk van achtergrond en motivatie jongeren).
  3. De introductie van een algemene oriëntatiefase in niveau 2 mbo-opleidingen door wettelijk vast te leggen dat een niveau 2 opleiding maximaal 3 jaar is.
  4. Verdergaande aanpassing van de kwalificatiestructuur in het mbo door het verbreden van de landelijke basis en ruimte voor regionale profilering door introductie van een Major-Minor model.
  5. Stimuleren van bredere bachelor opleidingen of bredere beginfase van bachelor opleidingen in het hoger onderwijs, waarbij studenten zich pas verderop in de opleidingsfase specialiseren of waarbij nog in de bachelorfase de overstap naar hbo dan wel wo voor de student wordt vergemakkelijkt ('wisselstroom').

#### **Effecten**

---

- Uitstellen van het keuzemoment is vooral zinvol bij specifieke groepen studenten en opleidingen (lagere niveaus vmbo / mbo en bepaalde richtingen mbo/hbo). Een betere match leidt tot minder overstappen / uitval en hogere arbeidsmarktkansen. *Zie ook BMH 1, Drempels wegnemen voor onbelemmerde ontwikkeling.*
- Uitstel van opleidingskeuze door introductie van een generiekere basis (opties 3, 4 en 5) kan belemmerend/demotiverend zijn voor studenten die een gerichte opleidingskeuze maken. Voor het bedrijfsleven geldt vaak: hoe specifieker de opleiding, hoe directer inzetbaar.
- Studenten kunnen baat hebben bij een uitgestelde keuze maar alleen in combinatie met goede begeleiding in de vorm van intensievere LOB (fiche 2).
- Verlengen van de opleidingsduur in entree en niveau 2 kan bij gelijkblijvend macrobudget leiden tot verwatering van het jaarlijks budget per student.
- Het flexibel verlengen van de opleidingsduur in entree en niveau 2 kan leiden tot verminderde inzet door scholen en studenten om de opleiding in de nominale duur af te ronden en opstroom naar een hoger niveau kan onder druk komen te staan. Er is sprake van een latere intrede op de arbeidsmarkt (derving belastinginkomsten) maar mogelijk wel in een sector met betere perspectieven.
- OCW heeft een verkenning naar toekomstbestendige kwalificatiestructuur aangekondigd. In lijn met meer regionale ruimte voor keuzedelen is een van de opties om het mbo meer in te richten volgens een major-minor model waarbij maatwerk en een meer geleidelijke opleidingskeuze de standaard is.
- Bij bredere (sectoroverstijgende) bacheloropleidingen of een brede beginfase van de bachelor kunnen studenten een brede oriëntatie krijgen over verschillende vakgebieden. Door bijvoorbeeld uitwisseling van vakken tussen hbo en wo in het eerste jaar kan een

overstap naar hbo of wo worden vergemakkelijkt. Dit draagt bij aan het verlagen van de studie-uitval en verandering van opleiding en het biedt ook meer doorstroommogelijkheden en een flexibeler leerpad.

### **Uitvoering**

- Uitstel profielkeuze vmbo levert uitvoeringsvraagstukken voor vo-examens op.
- Het (generiek of facultatief) verlengen van opleidingsduur vereist wetswijziging.
- Een major-minor model in het mbo heeft flinke gevolgen voor zowel de kwalificatiestructuur als het huidige opleidingsaanbod in het mbo.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Uitgestelde profielkeuze vmbo (piliots)	0	5	10	10	10	0
2. Facultatief verlengen entree & niveau 2	0	0	220	240	300	350
3. Generiek verlengen entree & niveau 2	0	0	440	480	600	700
4. Major-Minor model in het mbo	0	10	10	10	10	0
5. Bredere bachelor ho	0	0	0	0	0	0

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **2. Slimmere opleidingskeuze studenten: versterken LOB**

#### **Omschrijving**

---

- Studenten op weg naar het mbo, hbo of wo nemen arbeidsmarktperspectief onvoldoende mee in hun opleidingskeuze, met spijt, verandering van opleiding en verminderde arbeidsmarktkansen als gevolg. Oorzaken hiervan liggen in 1) het vroege moment waarop leerlingen in Nederland al voor een richting en niveau moeten kiezen, 2) onvoldoende intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding en het gebruik van goede arbeidsmarktinformatie en 3) onvoldoende samenwerking tussen scholen in vo, mbo en ho.
- Om studenten een slimmere opleidingskeuze te laten maken wordt de loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) versterkt in vo, mbo en ho door:
  1. Onderzoek naar effectieve methoden LOB voor (specifieke) groepen
  2. Versterken arbeidsmarktvoorlichting in LOB
  3. Opnemen van LOB in het examenprogramma voor havo en vwo (LOB is al verplicht onderdeel van de nieuwe beroepsgerichte examenprogramma's vmbo)
  4. Het stellen van nadere inrichtings- en kwaliteitseisen voor LOB in vo en mbo en invoering/naleving hiervan
  5. Scholen actief beoordelen op de indicator *vervolgsucces* in toezichtkader vo en mbo
  6. Versterken betrokkenheid bedrijfsleven bij beroepsoriëntatie van leerlingen en studenten in vo en mbo door faciliteren oriënterende bedrijfsbezoeken
  7. Aanvullende financiering van vo-scholen in achterstandswijken t.b.v. LOB (t.b.v. jongeren met migratie-achtergrond en lage SES)

#### **Effecten**

---

- Intensief aanbieden van LOB-activiteiten aan leerlingen van het voortgezet onderwijs kan het overstappen van opleidingen en uitval terugdringen in mbo en ho.
- Er is nog te beperkt onderzoek beschikbaar over welke specifieke methoden van LOB effectief zijn bij welke doelgroep.
- Nadruk op subtiele beïnvloeding van keuzeprocessen van (aankomende) studenten sluit aan bij de keuzevrijheid in het onderwijs, zowel aan de kant van de student als bij de onderwijsinstellingen.
- Aanscherpen inrichtingsvoorschriften LOB vergt wetswijziging en aanvullend toezicht op naleving. Discussie kan ontstaan over de vrijheid van inrichting van het onderwijs en mogelijke overladenheid van het curriculum (*zie ook BMH 1: een eigentijds curriculum*).
- Bij de aanvullende financiering voor LOB vo-scholen in achterstandswijken is aangesloten bij de beleidsoptie van BMH 1: achterstandsmiddelen po en vo verhogen.

#### **Uitvoering**

---

- Introductie en aanscherpen van eindtermen LOB vergt wijziging van het examen-besluit en aanvullend toezicht op naleving.
- Aanpassing examenprogramma havo /vwo duurt enkele jaren.
- Opnemen van succes op de arbeidsmarkt in het toezichtkader in het mbo vraagt om aanpassing van de huidige taakverdeling tussen CMMBO en Inspectie.
- Het stellen van inrichtingseisen en kwaliteitseisen vergt professionalisering van docenten en mentoren (1e lijn) en decanen/studieloopbaanadviseurs (2e lijn).

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Onderzoek effectief LOB	0	1	1	1	1	0
2. Versterken arbeidsmarkt- voorlichting LOB	0	30	30	30	30	30
3. LOB examenprogramma havo/vwo	0	2	2	2	2	2
4. Inrichtings- en kwaliteitseisen LOB	0	40	20	20	20	20
5. Vervolgsucces toezicht vo/mbo	0	0	0	0	0	0
6. Oriënterende bedrijfsbezoeken mbo	0	50	50	50	50	50
7. Extra inzet LOB achterstandswijken	0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5

## Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt

### 3. Slimmere opleidingskeuze studenten: betere samenwerking in de regio

#### Omschrijving

- Studenten op weg naar het mbo, hbo of wo nemen arbeidsmarktperspectief onvoldoende mee in hun opleidingskeuze, met spijt, verandering van opleiding en verminderde arbeidsmarktkansen als gevolg. Oorzaken hiervan liggen in 1) het vroege moment waarop leerlingen in Nederland al voor een richting en niveau moeten kiezen, 2) onvoldoende intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding en het gebruik van goede arbeidsmarktinformatie en 3) onvoldoende samenwerking tussen scholen in vo, mbo en ho.
- Het stimuleren van regionale samenwerking tussen vo, mbo en hbo om studenten gezamenlijk voor te bereiden op een efficiënte en effectieve doorstroom kan door twee varianten van de versterking van de beroepskolom:
  1. Uitbreiden aanpak Sterk Beroepsonderwijs van alleen vo-mbo naar ook mbo-ad-hbo (inzet op verbeteren doorlopende leerlijnen, kennis- en docentuitwisseling, gezamenlijke voorlichting, etc.)
  2. Sector overstijgende kwaliteitsafspraken met de betrokken instellingen in regio's (vo-mbo-hbo).

#### Effecten

- Verbeterde samenwerking is dienstbaar aan zowel slimmere opleidingskeuzen als ook effectievere en efficiëntere leerroutes in de gehele beroepskolom.
- Het voorbereiden en begeleiden van studenten in hun studiekeuze is iets dat lastig is om alleen 'van bovenaf' te coördineren en vraagt om meer samenwerking tussen de sectoren en onderwijsinstellingen zelf.
- Naar de effectiviteit van de aanpak Sterk Beroepsonderwijs is nog weinig onderzoek gedaan. Wel kan het benutten van onderwijsnetwerken bijdragen aan duurzame innovaties binnen de sector.

#### Uitvoering

- Het wetsvoorstel Sterk Beroepsonderwijs biedt de mogelijkheid dat onderwijs-programma's in vmbo en mbo geïntegreerd worden. De verantwoordelijkheid voor het mbo-diploma blijft bij de mbo-instelling. Verkend kan worden of deze aanpak ook van meerwaarde is voor de overgang van havo naar mbo en van mbo naar het hoger onderwijs.
- In regionale kwaliteitsafspraken zouden binnen het huidige budget of aan de hand van aanvullende middelen een deel van de lumpsum financiering van vo-, mbo- en hbo- scholen afhankelijk kunnen worden gemaakt van gemeenschappelijk te bereiken doelen. Efficiëntere opleidingsroutes is dan een van de gezamenlijke doelen. *Zie ook BMH1 voor een sectorale variant voor het funderend onderwijs.*
- Regionale kwaliteitsafspraken in de beroepskolom vereisen ook een intensieve betrokkenheid van en samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van reeds opgebouwde structuren en netwerken.
- Discussie zal ontstaan over de invulling van de maatregel (welke regio's, aparte rechtspersonen, verdeelsleutels, etc).

#### Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Sterk Beroepsonderwijs	0	0	41	41	41	41
2. Regionale kwaliteitsafspraken						
a. Met aanvullende financiering	0	100	160	160	215	215
b. Geen aanvullende financiering	0	0	0	0	0	0

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **4. Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: rechtstreeks reguleren**

#### **Omschrijving**

---

- Van bepaalde opleidingsrichtingen in het mbo, hbo en wo zijn de baankansen beduidend slechter.
- De bekostiging van scholen is gebaseerd op aantallen studenten, verblijfsduur en diploma's. Dit geeft instellingen een financiële prikkel om zo veel mogelijk studenten aan te trekken en minder nadruk te leggen op arbeidsmarktrelevantie van opleidingen. Scholen in mbo en ho hebben relatief veel vrijheid dit te doen.
- De maatregel betreft het vanuit de overheid reguleren van het aanbod van opleidingen in mbo en ho door:
  1. CMMBO en CDHO verplichten jaarlijks het bestaand opleidingsaanbod door te lichten op arbeidsmarktrelevantie en daarover advies uit te brengen.
  2. CMMBO verplichten om aan de hand van een register nieuwe opleidingen te beoordelen op arbeidsmarktrelevantie en daarover advies uit te brengen.
  3. Hogere drempel: het aanscherpen van de criteria voor macrodoelmatigheid in mbo en ho (hogere signaalwaarden voor aandeel werkende gediplomeerden, economische zelfstandigheid i.p.v. baanomvang, etc.)
  4. Via ho-plannen per sector langjarige afspraken maken over inhoudelijke aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (kwalitatief) en knelpunten in opleidingscapaciteit (kwantitatief).
  5. Ingrijpen: door het instellen van een door het rijk bepaalde numerus fixus per instelling voor opleidingen met een laag arbeidsmarktperspectief.

#### **Effecten**

---

- Er zijn veel landen die het opleidingsaanbod op een andere wijze reguleren. Instrumenten die hiervoor gebruikt worden zijn bekostiging, prestatieafspraken en heraccreditatie. Ook zijn er landen (zoals Finland en Denemarken) die arbeidsmarktprognoses meenemen in de planning van het opleidingsaanbod. Er is nog weinig bekend of deze instrumenten ook in de Nederlandse context werken, omdat de stelsels van de landen dermate anders zijn.
- Het precies voorspellen van arbeidsmarktrelevantie van opleidingen is complex: verschillen tussen opleidingsniveaus, in uitwijkmogelijkheden en schoksgewijze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt spelen een belangrijke rol en de robuustheid van prognoses bij kleine opleidingen is laag. Het instellen van een fixus heeft als voordeel dat het gericht ingezet kan worden om alleen de opleidingen met zeer lage arbeidsmarktkansen te beperken.
- De huidige signaalwaarde van 70% gediplomeerden dat meer dan 12 uur werkt is gebaseerd op de 10% opleidingen met het slechtste arbeidsmarktsucces. De impact van een hogere signaalwaarde kan voor scholen fors zijn. Andere criteria zoals economische zelfstandigheid kunnen een *bias* hebben voor bepaalde sectoren (omvang banen in de zorg) of groepen (veel vrouwen in deeltijd).
- Toegankelijkheid van het onderwijs kan onder druk komen door inperking van het opleidingsaanbod of het aantal opleidingsplaatsen bij een studierichting. Ook kan inperking van de opleidingskeuze tot uitval leiden bij sommige groepen.
- Via sectorplannen gaan onderwijsinstellingen strategische samenwerking aan met maatschappelijke partners en het werkveld (bijv. ook op regionaal niveau) en maken ze op basis van sectoranalyses afspraken over een betere aansluiting op de arbeidsmarktvraag en waar nodig over knelpunten in de capaciteit.
- Voorwaardelijk voor het instellen van een fixus zijn uitvoering van opties 1 en 2.

#### **Uitvoering**

---

- De minister van OCW heeft n.a.v. de evaluatie macrodoelmatigheid mbo aangekondigd te onderzoeken of de criteria aangescherpt kunnen worden.
- De CMMBO kan op dit moment alleen op verzoek periodieke thematische doorlichtingen van opleidingen doen.

- Het vooraf beoordelen van nieuwe opleidingen in het mbo betekent een verzwaring van de regeldruk voor instellingen en beperkt de responsiviteit.
- Het mbo kent in tegenstelling tot het ho een landelijke kwalificatiestructuur: alleen opleidingen gebaseerd op die structuur kunnen worden gestart.
- Het introduceren van een door de overheid ingesteld numerus fixus per instelling in het mbo vraagt om wetswijziging.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Jaarlijks doorlichten bestaand aanbod mbo/ho	0	0	5	5	5	5
2. Doorlichten nieuwe opleidingen mbo	0	0	2	2	2	2
3. Aanscherpen criteria macrodoelmatigheid	0	0	0	0	0	0
4. Structureel ho-plannen per sector	0	40	40	40	40	40
5. Numerus fixus per instelling	0	0	0	0	0	0

## Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt

### 5. Aanbod van arbeidsmarktrelevante opleidingen: prikkels uit het systeem

#### Omschrijving

- Van bepaalde opleidingstypes in het mbo, hbo en wo zijn de baankansen beduidend slechter.
- De bekostiging van scholen is gebaseerd op aantallen studenten, verblijfsduur en diploma's. Dit geeft instellingen een financiële prikkel om zo veel mogelijk studenten aan te trekken en minder nadruk te leggen op arbeidsmarktrelevantie van opleidingen. Scholen in mbo en ho hebben relatief veel vrijheid dit te doen.
- De werkgroep heeft overwogen om concurrentie op aanbod te verminderen door introductie van een *vaste voet in de bekostiging*. Maar zij kwam tot de conclusie dat hier een te indirect effect op het benutten van talent van uitgaat en het kan leiden tot instandhouding van ondoelmatig aanbod en het wegvallen van kwaliteitsprijkkels.
- De maatregel betreft het aanpassen van de prikkels door:
  1. Arbeidsmarktsucces te belonen, door aanvullende bekostiging in te zetten indien een (nader te bepalen) landelijke norm voor succes op de arbeidsmarkt van afgestudeerden is gehaald.
  2. Het via regionale kwaliteitsafspraken financieel belonen van gezamenlijk opleidingsaanbod gebaseerd op de behoefte van de arbeidsmarkt. Kwaliteitsafspraken kunnen tot stand komen per instelling, per onderwijssector of via een budget per regio van samenwerkende instellingen in vmbo, mbo en ho (zie fiche 3).

#### Effecten

- Het CPB stelt dat een expliciete prikkel in de bekostiging aan de ene kant tot meer bewustwording over de arbeidsmarktaansluiting kan leiden, maar ook verwacht het dat een financiële prikkel niet effectief is omdat de mate waarin studenten goed voorbereid zijn op de arbeidsmarkt moeilijk te meten is.
- De arbeidsmarktuitskomsten van opleidingen zijn lastig te corrigeren voor verschillen in type studenten en in macro-economische omstandigheden.
- Eenzijdige nadruk in financiering op arbeidssucces doet geen recht aan de meervoudige opdracht voor het onderwijs.

#### Uitvoering

- Verkenning naar nieuwe bekostiging in het mbo is een lopend traject en wordt eind dit jaar afgerond. Er kan redelijk eenvoudig op bijgestuurd worden. Er vindt ook een kostenonderzoek in het ho plaats, o.a. naar de werking van de vaste voet.
- Bekostiging op basis van resultaten op de arbeidsmarkt kan gericht worden op specifieke vraagstukken, zoals het succes van studenten met een migratie-achtergrond. Scholen die bij deze groep de kansen op de arbeidsmarkt van hun studenten weten te verhogen, krijgen meer geld. Uitvoering kan complex zijn.
- De systematiek van kwaliteitsafspraken is in mbo en ho bekend en kan na het aflopen van de huidige ronde die loopt tot 2023 worden aangepast. Hier kan worden gekozen voor aanvullend budget of voor het huidige budget.

#### Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Arbeidsmarktsucces in bekostiging	0	0	0	0	0	0
2. Regionale kwaliteitsafspraken						
a. Met aanvullende financiering	0	100	160	160	215	215
b. Geen aanvullende financiering	0	0	0	0	0	0

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **6. Leren en ontwikkelen in en met de beroepspraktijk**

#### **Omschrijving**

---

Leren en ontwikkelen op de werkvloer vergt goede samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Leren en ontwikkelen in en met de beroepspraktijk kan worden versterkt door:

1. Stimuleren aanstellen hybride docenten in mbo en hbo door subsidiëring van ondernemers voor 'extra' kosten die hier gemoeid mee gaan.
2. Structurele regionale innovatie door onderwijs en bedrijfsleven samen (continuering RIF-aanpak)
3. Aanvullende financiering van het mkb t.b.v. publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs.
4. Introductie van een vaste vergoeding voor de werkgever voor begeleiding per leerwerkbaan via subsidieregeling praktijkleren mbo en ho.
5. Vergroten van de instroom van hbo-ers in het mkb door voor opleidingen associate degree en bacheloropleidingen specifieke opleidingstrajecten te realiseren waarbij praktijkleren in het mkb centraal staat.
6. Structureel maken van investeringen via werkgevers om de leercultuur in het mkb te versterken (SLIM).

#### **Effecten**

---

- Leren en ontwikkelen op de werkvloer is effectief. Het combineren van werk en scholing is zowel in het mbo als het ho een goede manier om een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden. De continue uitwisseling van mensen en kennis zorgt ook voor verbinding van praktische en theoretische kennis en draagt bij aan een leercultuur in het Nederlandse bedrijfsleven.
- Bij optie 1: Inzet is het verder vergroten van mogelijkheden voor het vmbo, mbo, hbo en wo om hybride docenten vanuit de praktijk aan te stellen (in specifieke sectoren/gebieden) en hiermee de actualiteit en kwaliteit van het onderwijs te vergroten. Tegelijkertijd worden hier nadrukkelijk ook positieve effecten voorzien op het aanbod van leraren in het beroepsonderwijs en wordt de samenwerking tussen onderwijs-bedrijfsleven verder verstevigd. Naast het indirecte beoogde effect om talenten beter te benutten wordt hiermee dus ook direct ingezet op het tegengaan van arbeidsaanbodtekorten in de onderwijssectoren
- Bij optie 2: Het Regionaal investeringsfonds mbo (RIF) heeft de afgelopen jaren een succesvolle bijdrage geleverd aan de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, gericht op (regionale) vernieuwing en innovatie. De huidige regeling loopt tot en met 2022. De werkgroep stelt voor de regeling te continueren.
- Bij optie 3: Voor mkb-ondernemers blijkt dat het gezien hun vaak korte tijdshorizon lastig is zich langdurig te verbinden aan publiek-private samenwerking met het beroepsonderwijs. Door een pps-toeslag voor mkb-ondernemers bij (langdurige) samenwerking met het onderwijs in het leven te roepen wordt betrokkenheid van het mkb verder bestendigd.
- Bij optie 4: de subsidieregeling praktijkleren komt werkgevers financieel tegemoet bij het aanbieden van een leerwerkplek in de praktijk. Voor de helft van de werkgevers is de regeling van invloed op het aantal leerwerkplekken dat zij aanbieden. Door flinke stijging van de aantallen bbl-ers en een budgetplafond wordt in de huidige situatie het subsidiebedrag per student lager wanneer er meer gebruik wordt gemaakt van de regeling. Bij laagconjunctuur werkt het instrument nog onvoldoende anticyclisch door een te lage minimumvergoeding per student.
- Bij optie 5: Het hbo kent praktijkgerichte opleidingstrajecten in duale en deeltijdse opleidingen, maar er wordt daar in minder sterke mate gebruik van gemaakt dan in het mbo. O&O-fondsen stellen hier ook weinig middelen voor beschikbaar. Onderdelen van de te ontwikkelen aanpak zijn: samen met werkgeversorganisaties ontwerpen van gevarieerde

werkend-leren-trajecten in mkb, innovaties van en in de beroepspraktijk, verbinding regionale en landelijke aanpak en ondersteuningsstructuur voor kwaliteitsborging.

- Bij optie 6: Momenteel bestaat de tijdelijke regeling stimulering leren en ontwikkelen in het mkb (SLIM), om de leercultuur in het mkb te versterken. De regeling is voorjaar 2020 gestart en zal nog geëvalueerd worden. Door middelen structureel beschikbaar te stellen kunnen effectieve onderdelen gecontinueerd worden.

### **Uitvoering**

- Er zijn bij de inzet van hybride docenten zowel financiële (verletkosten, btw en salarisverschillen) als niet-financiële drempels (ontbreken matchings- en ondersteuningsstructuur, eisen aan lesbevoegdheid). Er wordt bij de inschatting van noodzakelijke investering vanuit gegaan dat 5% van het huidige aantal fte een hybride docent wordt en dat de vergoeding oploopt tot maximaal 50% van de gemaakte kosten.
- Verlenging van de regeling RIF vanaf 2023 kan met gelijke uitvoeringskosten worden ingevoerd.
- Regeling praktijkleren ophogen en verruimen is vrij eenvoudig door te voeren. Door het budget voor de regeling praktijkleren op te hogen met de studentraming, worden de voorwaarden gecreëerd voor het constant houden van het budget (met behoud van plafond voor de regeling, geen open einde).
- Aanpak werkend leren hbo in mkb zal naar verwachting leiden tot een stijging van studentaantallen. Deze zijn meegenomen in de reeks

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Hybride docenten mbo & ho	0	15	40	51	58	58
2. RIF structureel maken	0	0	25	25	25	25
3. Publiek-private samenwerking vanuit mkb	0	6	6	6	6	6
4. Subsidieregeling praktijkleren	0	90	80	70	45	35
5. Aanpak werkend leren hbo in mkb	0	12	29	41	55	55
6. Structureel maken budget SLIM-regeling	0	0	0	0	50	50

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **7. Bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt**

#### **Omschrijving**

---

Om arbeidsmarkt- en stagediscriminatie tegen te gaan, worden maatregelen voorgesteld langs twee lijnen.

- A. Via onderwijsinstellingen en intermediaire organisaties (zoals b.v. SBB).
1. Verplichting voor mbo-instelling om beleid ter bevordering van inclusie/ tegengaan stagediscriminatie op te nemen in het onderwijs- en examenreglement;
  2. Verplichting voor mbo- en ho-instellingen tot (na)zorgplicht arbeidsmarkt en ondersteuning bij de zoektocht naar baan en stage aan studenten met aantoonbaar slechtere kansen op de arbeidsmarkt (zoals migratieachtergrond). Denk aan toewijzing van stagiaires door onderwijsinstelling of introductie door BPV-begeleider (vastlegging in samenwerkingsovereenkomst of BPV-protocol)
  3. Financieel belonen van mbo- en ho-instellingen bij verbetering gelijke kansen op het vinden van een stage en baan van studenten/ afgestudeerden met aantoonbaar slechtere kansen op de arbeidsmarkt (zoals migratieachtergrond).
  4. Via de erkenning verplicht stellen dat wervings- en selectiebeleid voldoende waarborgen heeft om discriminatie in mbo tegen te gaan. SBB toetst hierop.
- B. Door tegengaan discriminatie en stimulering gelijke kansen door werkgevers. Voor werkgevers komt een wettelijke verplichting om beleid te voeren ter voorkoming van discriminatie bij werving en selectie (invoering 2021).
5. Actieve ondersteuning aan bedrijven bij de invoering van een beleid ter voorkoming van discriminatie bij werving en selectie.
  6. Meerjarige onderzoeksprogramma gericht op monitoring vermindering discriminatie en ontwikkeling effectieve interventies in navolging van programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)

#### **Effecten**

---

- Studenten met een migratieachtergrond moeten veel vaker solliciteren om een stageplaats te vinden en hebben na afstuderen minder kans op werk. Dit geldt zowel voor het mbo (bol en bbl) als hbo. Deze achterstand kan slechts beperkt worden verklaard door harde kenmerken als studierichting, niveau of cijferlijst. De rest wordt onverklaarde achterstand genoemd en heeft o.a. te maken met discriminatie of minder effectief zoekgedrag/netwerk.
- Discriminatie is een hardnekkig maar ook lastig hard te maken vraagstuk. Ervaring leert dat het wegnemen van impliciete en expliciete verwachtingen van werkgevers t.a.v. studenten met een migratie-achtergrond veel effect heeft.
- Op dit moment wordt een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van hbo-studenten met de aansluiting op de arbeidsmarkt (stage en werk) uitgevoerd. Mogelijk geven de onderzoeksbevindingen input voor aanvullend beleid en/of voor maatregelen door ho-instellingen voor de soepele stageaansluiting. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek zijn in dit fiche voor optie 2 ook bedragen voor het hbo opgenomen.
- In het VIA-traject worden de effecten van verschillende interventies onderzocht. De eerste resultaten worden in 2021 verwacht.

#### **Uitvoering**

---

- Samenhang met het voorstel voor de Wet toezicht discriminatievrije werving en selectie, thans in voorbereiding, moet worden gewaarborgd. Dit voorstel bevat o.a. een rol voor de Inspectie SZW bij het voorkomen van discriminatie.
- Voorkeursbeleid voor bepaalde groepen is alleen toegestaan als dat noodzakelijk is om een aantoonbaar nadelige positie op te heffen. Uit onderzoek blijkt dat er bij studenten met een migratieachtergrond inderdaad aantoonbaar sprake is van een nadelige positie, ook als rekening wordt gehouden met kenmerken zoals sociaal-economische achtergrond. Bij de

verdere uitwerking van de maatregelen is aandacht voor deze objectiveerbaarheid noodzakelijk.

- Samenhang met varianten gericht op mensen met een migratieachtergrond in BMH 6.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Voorschriften OER	0	0	0	0	0	0
2. Nazorgplicht, toewijzing en bemiddeling mbo/ho	0	0	176	176	176	176
3. Beloning stage/baansucces bij niet-westerse achtergrond	0	0	55	55	90	90
4. Aanpassen erkenning leerbedrijf	0	0	2	2	2	2
5. Actieve ondersteuning werkgevers	0	3	3	3	3	0
6. Reservering VIA-interventies	0	0	3	3	3	3

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **8. Besparingsvariant bekostiging mbo/ho**

#### **Omschrijving**

In deze beleidsoptie worden negen maatregelen gepresenteerd die leiden tot een besparing op de uitgaven aan het mbo en ho. Bij de beschrijving worden ook de maatschappelijke kosten en baten betrokken. Hierbij is o.a. aangesloten bij de recente beleidsdoorlichtingen en de huidige analyse. De besparingsvariant mbo/ho bestaat uit de onderstaande groslijst van maatregelen. Opgemerkt dient te worden dat de maatregelen gezamenlijk tot een besparing leiden van meer dan 20%.

1. Doelmatigheidskorting op de lumpsum van 20% voor mbo en ho
2. Korten/stoppen kwaliteitsafspraken mbo
3. Stoppen subsidieregeling praktijkleren onderwijs
4. Verlagen financieringsniveau bol-opleidingen d.m.v. meer bpv-uren inzetten voor onderwijstijd
5. Verkleinen instroom buitenlandse studenten (EER-studenten) door het verplichten van Nederlands als voertaal voor bacheloropleidingen
6. Loskoppelen van bekostiging bachelor en master en de masteropleiding uit de bekostiging halen
7. Gelijktstellen duur van bacheloropleiding op hbo en wo
8. Terugdraaien intensiveringsmaatregelen uit studievoorschotmiddelen
9. Terugdraaien maatregel halvering collegegeld eerste studiejaar

#### **Effecten**

- Uit de analyse komen geen knelpunten naar voren die aanleiding geven tot een beperking van de uitgaven aan het mbo of ho. Onderstaande maatregelen zijn opgesteld als onderdeel van de besparingsvariant.
- Bij optie 1: Deze maatregel biedt de instellingen de gelegenheid om zelf invulling te geven aan de besparing. Dit maakt het expliciteren van te verwachten (maatschappelijke) kosten en baten lastiger, maar er kan aangenomen worden dat hierdoor onder andere de onderwijskwaliteit onder druk zal komen te staan en de studie- en werkdruk toe zullen nemen.
- Bij optie 2: Nieuwe kwaliteitsafspraken mbo starten per 2023. Instellingen zullen betogen dat zonder deze extra gelden ze geen kwaliteitsverbetering kunnen realiseren. Er is echter geen evaluatie beschikbaar over in welke mate de kwaliteitsafspraken bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs. Het risico bestaat daarentegen wel dat het huidige kwaliteitsniveau niet behouden kan blijven.
- Bij optie 3: Belangrijkste argument voor stoppen van regeling praktijkleren is dat het bedrijfsleven/sociale partners veel eigenbelang hebben bij instroom van afgestudeerden en aanvullende prikkels voor leerwerkplaatsen onnodig zijn. Bij laagconjunctuur vervalt dit argument. Deze maatregel kan de groenpluk verder versterken.
- Bij optie 4: Het verlagen van het financieringsniveau van bol-opleidingen met behoud van de huidige 1000 uren norm door een aantal uren begeleide onderwijstijd (bot) om te zetten in (voor het onderwijs goedkopere) bpv-uren. Dit voorstel stimuleert leren in de praktijk en kan daarom voor bepaalde groepen jongeren, die nog niet de overstap willen of kunnen maken naar de bbl, aantrekkelijk zijn.
- Bij optie 5: Door het verplichten van Nederlands als opleidingstaal in bacheloropleidingen zullen er mogelijk minder EER-studenten instromen wat kan leiden tot een besparing in de bekostiging. Ook de instroom uit niet-EER landen neemt mogelijk af, maar dat levert geen besparing op aangezien deze studenten een kostendekkend collegegeld betalen (instellingstarief). Het verplichten van Nederlands als voertaal kan positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit omdat het merendeel van studenten in hun moedertaal kan communiceren. Wel gaat dit ten koste van het internationale karakter en de

aantrekkelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor zowel Nederlandse als buitenlandse studenten. Het IBO Internationalisering toont aan dat de instroom van internationale studenten positieve effecten heeft op de Nederlandse arbeidsmarkt en het verdienvermogen van de Nederlandse economie.

- Bij optie 6: Het niet langer bekostigen van de masteropleiding maakt het minder aantrekkelijk om door te studeren. Dit kan ertoe leiden dat studenten eerder de arbeidsmarkt betreden. Hoewel bacheloropleidingen wel arbeidsmarktrelevante opleidingen zijn, hebben werkgevers vaker behoefte aan wo-afgestudeerde met een master. Ook zal dit gevolgen hebben voor de gemiddelde kwaliteit van afgestudeerden die op de arbeidsmarkt komen omdat er minder lang geïnvesteerd is in kennis. Dit werkt ook door op het loon dat de student later in zijn of haar leven gaat verdienen.
- Bij optie 7: De doorstroom van hbo naar wo kan verslechteren. Tevens heeft ook deze besparing gevolgen voor de gemiddelde kwaliteit van afgestudeerden die op de arbeidsmarkt komen omdat er ook met deze maatregel minder lang geïnvesteerd is in kennis. Verder kan door deze maatregel (bij een gelijkblijvend curriculum) de werk- en studiedruk verder oplopen. Een verhoging van de studiedruk kan gevolgen hebben voor het studiesucces van studenten.
- Bij optie 8: 90% van de studievoorschotmiddelen is gekoppeld aan kwaliteitsafspraken en kwaliteitsbekostiging. Na bestuurlijke akkoorden over het systeem van kwaliteitsafspraken is de kwaliteitsbekostiging in regelgeving uitgewerkt. Hogescholen en Universiteiten hebben reeds plannen gemaakt voor de kwaliteitsafspraken en de beoordeling van de NVAO over deze plannen is in volle gang. Met het terugdraaien van deze middelen wordt op ingebroken op bestuurlijke afspraken en op de politieke koppeling tussen het afschaffen van de basisbeurs en het investeren van deze opbrengsten in de kwaliteit van het ho.
- Bij optie 9: De maatregel halvering collegegeld voor nieuwe eerstejaars studenten en een extra jaar halvering collegegeld bij lerarenopleidingen kan worden teruggedraaid. Door studenten ook in het eerste jaar het volledige collegegeld te laten betalen treedt een besparing op. Door de halvering niet meer te verstrekken aan studenten hoeft er ook geen compensatie meer te worden verstrekt. In 2018 is een eerste onderzoek gedaan naar de maatregel. Dit onderzoek was echter niet representatief omdat er maar weinig studenten hebben deelgenomen. De evaluatie van de maatregel vindt plaats in 2021.

### **Uitvoering**

- Voor deze besparingen zijn wetswijzigingen nodig. Mbo-scholen en ho-instellingen hebben tijd (naar schatting 2-3 jaar) nodig om het curriculum van opleidingen aan te passen.
- Beleidsmaatregel 5 zal uitzonderingen moeten maken voor o.a. opleidingen zoals talen of opleidingen met een internationaal karakter.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Doelmatigheidskorting op de lumpsum van 20% voor mbo en ho	0	-1.900	-1.900	-1.900	-1.900	-1.900
2. Korting/stoppen kwaliteitsafspraken mbo						
- Investeringsdeel	0	0	-345	-345	-345	-345
- Resultaatafhankelijk deel	0	0	-100	-100	-100	-100
3. Stoppen praktijkleren	0	0	-198	-195	-196	-196
4. Verlagen financieringsniveau bol-opleidingen d.m.v. meer bpv-uren inzetten voor onderwijstijd	0	0	-150	-150	-150	-150
5. Verplichten Nederlands in bachelor (effect 1/3 minder EER-studenten)	0	0	-50	-165	-170	-175
6. Masteropleiding uit bekostiging	0	0	-310	-950	-960	-970
7. Gelijke duur bachelor hbo en wo	0	0	-210	-530	-520	-470
8. Terugdraaien intensivering uit studievoorschotmiddelen	0	0	0	0	-610	-590
9. Terugdraaien maatregel halvering collegegeld eerste studiejaar	0	0	-50	-160	-160	-170

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **9. Stimuleren en ondersteunen van werkenden bij leven lang ontwikkelen**

#### **Omschrijving**

Om werkenden te stimuleren en ondersteunen bij scholing en ontwikkeling, worden de volgende maatregelen genomen:

1. Om werkenden bewust te maken van de noodzaak en de positieve kanten van LLO, wordt een grootschalig communicatietraject (bijv. een landelijke publiekscampagne) opgezet met speciale aandacht voor lager- en middelbaar opgeleiden.
2. Er komt een ontwikkeladvies/loopbaancheck beschikbaar, vergelijkbaar met het Ontwikkeladvies voor vijfenveertigplussers (2018-2020). Dit kan gericht worden ingezet naar opleidingsniveau (conform fiche 11) of voor iedereen beschikbaar komen, en voortbouwen of een aanvulling zijn op het ontwikkeladvies dat reeds wordt ontwikkeld in het kader van de STAP-regeling.
3. Er komt een landelijk programma om te bevorderen dat werknemers elkaar op de werkvloer stimuleren en ondersteunen bij scholing (cf. het model van leerambassadeurs). Er komen publiek gefinancierde faciliteiten voor het opleiden en begeleiden van deze werknemers. Er wordt gestuurd op een diverse groep, o.a. naar opleidingsniveau, leeftijd, migratieachtergrond, en bedrijfsgrootte.
4. Er wordt onderzoek gedaan naar effectieve interventies om proactief loopbaangedrag en de leerbereidheid bij werkenden te stimuleren. Dit krijgt o.a. vorm via pilots met effectmetingen.

#### **Effecten**

- Bepaalde groepen blijven achter op het gebied van scholing en ontwikkeling. Vooral ouderen, vrouwen, laagopgeleiden, deeltijdwerkers, mensen met een migratie-achtergronden, en werknemers in het mkb scholen te weinig. Uit de analyse blijkt dat een laag opleidingsniveau en kleine banen de belangrijkste achterliggende factoren zijn.
- De knelpunten zitten op meerdere niveaus: beschikbaarheid van informatie, bereidheid om te leren en ontwikkelen, en belemmeringen om dat daadwerkelijk te doen. De voorstellen haken in op deze knelpunten.
- Gerichte inzet van het ontwikkeladvies voorkomt enerzijds verdringing van private uitgaven, maar zou anderzijds de onterechte indruk kunnen wekken dat scholing voor hoger opgeleiden maatschappelijk minder belangrijk is.
- Er is nog weinig bekend over wat effectieve interventies zijn om de leerbereidheid te vergroten. Verder onderzoek kan bijdragen aan gerichtere maatregelen.

#### **Uitvoering**

- Maatregelen zijn uitvoerbaar.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Communicatietraject	0	1	2	2	2	0
2. Ontwikkeladvies	0	0	20	40	60	60
3. Bevordering LLO op de werkvloer	0	0	10	10	10	0
4. Effectieve interventies proactief loopbaangedrag en leerbereidheid	0	0	3	3	3	0

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **10. Verruimen fiscale mogelijkheden voor private individuele leerrekeningen**

#### **Omschrijving**

---

##### *Hoofdvariant*

- Het toepassen van de gerichte vrijstelling voor scholingskosten in de Wet op de loonbelasting 1964 wordt eenvoudiger gemaakt doordat alle opleidingen die in het STAP-register worden opgenomen (en dus met het publieke individuele STAP-budget kunnen worden betaald) onder de vrijstelling komen te vallen. Kiest een werkgever of een werknemer met een private individuele leerrekening voor scholing die in dat STAP-register voorkomt, dan is de fiscale vrijstelling op voorhand gegarandeerd.
- In het STAP-register zullen ook (gecertificeerde) sectorspecifieke opleidingen worden opgenomen, evenals trainingen in digitale en basisvaardigheden en persoonlijke ontwikkeling, die nu in het algemeen niet onder de vrijstelling vallen. De gerichte vrijstelling voor scholingskosten wordt daarmee uitgebreid met digitale en basisvaardigheden en persoonlijke ontwikkeling, voor zover deze zijn opgenomen in het STAP-register.
- De gerichte vrijstelling voor scholingskosten wordt daarnaast toegankelijk gemaakt voor 'vroegere arbeid', voor zover het scholing betreft die is opgenomen in het STAP-register. Zo kunnen werknemers die een privaat individueel leerbudget hebben opgebouwd ook nadat het dienstverband is afgelopen – bijvoorbeeld bij werkloosheid, als ze zelfstandige zijn geworden of bij een andere werkgever werken – met dat leerbudget vrijgestelde scholing volgen.
- Deze aanpassingen maken overdraagbare private individuele leerrekeningen met eigen regie van de werknemer mogelijk zonder dat (voormalige) werkgevers materiële naheffingsrisico's lopen. Dit is het geval als de private leerrekening uitsluitend besteed kan worden aan scholing die is opgenomen in het STAP-register. Het is aan sociale partners om daarover afspraken te maken in hun regelingen en met hun uitvoerder. Alleen als de uitvoerder misbruik maakt van zijn mandaat óf bij fraude is een naheffing bij de (ex-)werkgever denkbaar. Dat risico kan dan uiteraard civielrechtelijk bij de uitvoerder worden neergelegd.

##### *Volledige juridische vrijwaring van naheffingen*

- Met bovenstaande vormgeving van de vrijstelling lopen werkgevers geen materieel risico op een naheffing bij de besteding van scholingsbudgetten. Om dit risico volledig uit te sluiten, zou een fictief genietingsmoment kunnen worden gecreëerd op het moment dat de werkgever een storting doet in een leerrekening. Het geld verlaat dan de loonsfeer. Het geld kan dan niet meer terugvloeien naar de werkgever; bij leerrekeningen op declaratiebasis is deze vrijwaring dus niet van toepassing.
- Deze vorm van vrijwaring is een afwijking van de huidige loonsystematiek.
- Het toegekende budget vormt, zodra dit de loonsfeer heeft verlaten, een box 3-bezit voor (voormalige) werknemers. Een vrijstelling past niet bij het uitgangspunt van box 3.
- In deze gevallen controleert de Belastingdienst na storting niet of het geld daadwerkelijk juist wordt besteed. Dit heeft immers de loonsfeer verlaten. Deze controle dient daarom bij een andere instantie te worden belegd. Mogelijk kan (deels) worden aangesloten bij bestaande verantwoordingsverplichtingen voor algemeen verbindend verklaarde scholingsfondsen.
- Deze additionele maatregel is juridisch complex. De gevolgen binnen de fiscaliteit en de uitvoering moeten nader worden onderzocht. Bovendien is er, door verschillende afwijkingen van de systematiek, sprake van precedentwerking.

#### **Effecten**

---

- Meer training door werknemers van persoonlijke vaardigheden, digitale en basisvaardigheden, die op de arbeidsmarkt van vandaag en morgen zeer relevant zijn voor het functioneren, de leerbereidheid en het leervermogen van werknemers. Minder administratieve lasten voor werkgevers.

- Stimulans voor sociale partners om meer werknemers een individueel leerbudget te geven, waarmee de werknemer eigen regie over zijn ontwikkeling krijgt. Voor werknemers door het bredere palet aan toegelaten scholing en het feit dat het scholingsbudget meegenomen kan worden en vrijgesteld kan worden ingezet, ook als zij werkloos zijn of als zzp'er gaan werken. Voor werkgevers door de (materiële) zekerheid dat zij niet te maken kunnen krijgen met naheffingen als hun huidige of voormalige werknemers het meegenomen scholingsbudget besteden.
- Er is geen onderzoek beschikbaar over de effectiviteit en doelmatigheid van de gerichte vrijstellingen voor scholingskosten. De lagere kosten en risico's voor werkgevers hebben naar verwachting een positief effect op hun scholingsuitgaven (en daarmee op de scholingsdeelname van werknemers), maar de precieze omvang is onbekend.

### **Uitvoering**

- De hoofdvariant en de additionele maatregel vereisen wetswijzigingen.
- De uitvoerbaarheid van de hoofdvariant is mede afhankelijk van een goed werkend STAP-register. Dit register is in ontwikkeling. Het opzetten en beheren van het (openbare) STAP-register maakt onderdeel uit van de publieke STAP-regeling die op 1 januari 2022 in werking zal treden.

### *Belastingdienst*

- De hoofdvariant betreft een verbreding van de scholingsvrijstelling die in de huidige vorm een norm kent die al tot veel inhoudelijke discussies leidt en dus relatief hoge uitvoeringslasten heeft. Het is de verwachting dat de uitvoeringslasten toe zullen nemen door de verbreding.
- Aangezien voor de uitbreiding van de vrijstelling wordt aangesloten bij een controleerbare limitatieve opsomming van cursussen/opleidingen, leidt de hoofdvariant tot beperkte extra uitvoeringslasten en –complexiteit. Het aansluiten bij een limitatieve opsomming in de vorm van een register of catalogus zal naar verwachting een positief effect hebben op de uitvoerbaarheid van de vrijstelling als geheel.
- De additionele maatregel past niet binnen het fiscale stelsel. De Belastingdienst moet voor de uitvoering van deze maatregel werkprocessen aanpassen of deze buiten de huidige (fiscale) werkprocessen inrichten. De complexiteit van de uitvoering zal dan verder toenemen.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verruimen gerichte vrijstelling	0	0	150	150	150	150

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **11. Persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen**

#### **Omschrijving**

---

- Er komt een persoonlijk ontwikkelbudget voor iedereen, afhankelijk van het opleidingsniveau. Hiertoe wordt de voorziene STAP-regeling als volgt aangepast:
  - Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager het beschikbare bedrag.
  - De periode waarbinnen een budget wordt toegekend wordt vijf jaar (dus niet x euro per jaar, maar 5x per vijf jaar, in één keer of in meerdere kleinere bedragen op te nemen). Zo kunnen ook duurdere modules of opleidingen worden gefinancierd.
  - Aanvragen kan zelf of via een publieke intermediair (bijv. het loopbaan- en scholingsloket, fiche 16).
- Burgers worden, o.a. met toepassing van gedragsinzichten, gewezen op het beschikbare budget om eigenaarschap en regie te stimuleren. Aanvragers kunnen worden ondersteund met een ontwikkeladvies (zie fiche 9).
- Deze variant is in de geest van de voorstellen voor leerrechten, o.a. gedaan door de commissie-Borstlap en MBO Raad/NRTO/VNO-NCW/MKB Nederland. Zie hoofdstuk 5 voor een beschouwing van deze variant i.r.t. leerrechten.
- In lijn met de voorziene vormgeving van de STAP-regeling kan het budget breder worden ingezet dan louter voor door OCW erkende diploma's en certificaten.
- De huidige rechten op diplomagericht, publiek bekostigd onderwijs (onbeperkt mbo en 1 bachelor en master) blijven in stand.
- Indien gewenst kan de hoogte van het scholingsbudget aanvullend afhankelijk worden gemaakt van de aanvrager (bijv. arbeidsmarktpositie) of de scholingswens (bijv. goed arbeidsmarktperspectief), indien uitvoerbaar.
- De budgettaire reeksen betreffen de volgende opties:
  1. Toekenning individueel budget conform leerrechtenvoorstel (met budgetplafond)
  2. Verdubbeling huidige middelen voor STAP
  3. Besparingsvariant: alleen recht op STAP t/m mbo-4
  4. Huidig budget (200 mln. structureel) gericht inzetten

#### **Effecten**

---

- Publieke scholingsmiddelen komen beter terecht bij groepen die scholing het hardst nodig hebben en voor wie de overheid het minste geld heeft geïnvesteerd in initiële scholing.
- Er is een risico op verdringing van scholingsinvesteringen van werkgevers of werkenden. Dit risico wordt beperkt door het richten op lager opgeleiden.
- Het is onduidelijk hoe groot de benutting en baten zullen zijn van deze regeling.

#### **Uitvoering**

---

- De STAP-regeling treedt per 2022 in werking. Wijzigingen en/of aanvullende criteria kunnen daarna worden meegenomen. Wetswijziging is niet nodig.
- Budget afhankelijk maken van arbeidsmarktpositie of -perspectief is erg bewerkelijk; de arbeidsmarkt is op lange termijn slecht voorspelbaar.
- Het DUO-diplomaregister gaat niet ver genoeg terug om van iedereen het opleidingsniveau te bevatten. In aanvulling kan, als proxy voor opleidingsniveau, een inkomensgrens worden gehanteerd.
- Om te voorkomen dat het budget alsnog grotendeels opgaat aan hoogopgeleiden, kan worden gekozen voor compartimentering naar opleidingsniveau binnen het beschikbare totaalbudget.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Hoogte budget op basis van voorstel leerrechten	0	2	2	250	450	650
2. Verdubbeling huidig budget	0	2	2	200	200	200
3. Alleen recht op STAP t/m mbo-4	0	2	2	-100	-100	-100
4. Huidig budget gerichter inzetten	0	2	2	0	0	0

*Noot: middelen zijn aanvullend op de al beschikbare middelen.*

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **12. Flexibiliseren publieke scholingsaanbod voor volwassenen**

#### **Omschrijving**

---

- De huidige wetgeving in het mbo en ho is over het algemeen gericht op (i) jongeren die rechtstreeks vanuit het vo instromen in het mbo of hoger onderwijs; en (ii) het behalen van een geheel diploma voor een beroep. In de zogenaamde derde leerweg (mbo) en via de experimenten leeruitkomsten (ho) is ruimte voor flexibiliteit gecreëerd binnen deze kaders, maar dit is nog onvoldoende.
- Een grotere flexibiliteit bij post-initieel scholen vraagt niet alleen om versterking van de vraagkant (fiches 9, 10 en 11), maar vergt ook aanvullende maatregelen om het publieke aanbod door scholen (verder) te flexibiliseren.
  1. Flexibele opleidingsduur van diplomagerichte trajecten voor volwassenen in het mbo en ho. Tevens worden de huidige inrichtingsvoorschriften voor deze groep zo veel mogelijk geschrapt. Onderdelen in de opleiding (bijv. burgerschap en taal en rekenen) vallen daarmee bij voorbaat voor deze doelgroep buiten het curriculum en er is meer tijd voor volwassenen om over een langere periode via het stapelen van modules het diploma te behalen.
  2. Vergroten aanbod van opleidingen voor volwassenen (modules en certificaten): het ontwikkelen en selecteren van arbeidsmarktrelevante modules op het niveau post-mbo, post-hbo en post-wo. Aan deze modules dient een certificaat te kunnen worden verbonden. Uitgangspunt van de modules opleidingen is dat zij zich richten op reeds gekwalificeerde werknemers en dat in het mbo zo veel als mogelijk aangesloten dient te worden op de systematiek van de huidige kwalificatiestructuur<sup>73</sup>. Voor het hbo kunnen instellingen deze modules ontwikkelen, maar bij de beoordeling door NVAO zal betrokkenheid van het bedrijfsleven worden meegewogen. Overwogen kan worden om deze modules niet alleen in te schalen via NLQF, maar ook op de kwaliteit van de opleidingen toezicht te houden.
- Het flexibel volgen van diplomagerichte trajecten kan plaatsvinden binnen de huidige (aanbod)financiering (onbeperkt in mbo en 1 bachelor en master in ho). Het volgen van modules en certificaten kan worden gestimuleerd via het persoonlijk ontwikkelbudget (zie ook fiche 11).

#### **Effecten**

---

- Internationaal gezien wordt er in Nederland door volwassenen relatief weinig formele scholing gevolgd. Het huidige bekostigde aanbod is vooral gericht op gehele diploma's, vaak te schools en weinig op maat voor werkenden.
- Het bij- en opscholen met een formele mbo- of ho-opleiding draagt bij aan een duurzamere positie op de arbeidsmarkt; werkenden en werkzoekenden kunnen zich (duurzaam) kwalificeren voor veranderingen in beroepen en worden in staat gesteld om gemakkelijker te van beroep te veranderen.
- Publieke onderwijsinstellingen verkrijgen met deze maatregel ruimere (wettelijke) mogelijkheden om modulair onderwijs aan te bieden, terwijl tegelijkertijd private aanbieders (na erkenning) de mogelijkheid hebben publiekelijk gefinancierd te worden.
- In de deeltijdse en duale hbo-opleidingen in het experiment leeruitkomsten maakt werkend leren deel uit van de aanpak in de inrichting van flexibele opleidingstrajecten. Aan dit experiment nemen 21 instellingen deel met ruim 400 opleidingen. De instroom van nieuwe studenten in hbo-deeltijd en hbo-duaal is sinds 2015 met bijna 50% gegroeid.
- Een apart wettelijk kader voor scholing voor volwassenen is een te overwegen beleidsoptie. Zo kan de overheid een helder beeld ontwikkelen van de vorm en de inhoud van de bij- en omscholingsmogelijkheden en de daaraan verbonden rechten en plichten en deze een bestendige geïnstitutionaliseerde plaats geven in het wettelijk stelsel om aan het leven lang

<sup>73</sup> De kwalificatiestructuur mbo is gericht is op startende beroepsbeoefenaars.

ontwikkelen een minder vrijblijvend karakter te geven (Advies Miljoennota 2020 Raad van State).

### **Uitvoering**

- In de strategische agenda hoger onderwijs is reeds aangegeven dat flexibele deelname aan het hoger onderwijs voor volwassenen mogelijk wordt gemaakt en dat onderzocht wordt of, en zo ja hoe, de bekostigingssystematiek hierop moet worden aangepast.
- Aanvullend budget is nodig om de extra instroom van volwassenen voor diplomagerichte trajecten niet ten laste te laten komen van lumpsum-bekostiging van overheidserkende instellingen.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Extra deelname van volwassen door flexibele opleidingsduur						
a. mbo	0	30	60	90	120	150
b. ho	0	50	100	150	200	250
2. Vergroten aanbod landelijke certificaten post-mbo en post-hbo	0	4	4	4	4	4

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **13. Versterken (digitale) basisvaardigheden**

#### **Omschrijving**

Goed ontwikkelde basisvaardigheden zijn een belangrijke voorwaarde om verder te kunnen scholen en ontwikkelen. In deze variant worden mogelijkheden geschetst om bestaande regelingen te intensiveren:

1. Intensiveren budget volwasseneducatie voor taal, rekenen en digitale vaardigheden
2. Uitbreiding subsidiëring werkgevers voor specifieke doelgroepen (inclusief verletkosten) en ondersteuning van werkgevers om hun laaggeletterde of minder digivaardige werknemers te identificeren en begeleiden richting een aanbod op maat.
3. Structureel maken inzet op digitale inclusie. Versterken inzet bibliotheken op digitale vaardigheden. Zie ook generieke voorstel t.a.v. bibliotheken in BMH 6.
4. Creëren van een herkenbare, laagdrempelige fysieke locatie in gemeente of wijk, waar laaggeletterde mensen terechtkunnen voor informatie over het aanbod, oefenen met eenvoudige programma's en bij voorkeur ook voor cursussen.
5. Ontwikkeling van monitorings- en kwaliteitssysteem van het cursusaanbod. Ontwikkeling van meetinstrumenten voor digitale vaardigheden op effectiviteit en doelmatigheid van genomen maatregelen.

#### **Effecten**

- De aanvullende middelen worden vooral ingezet om wachtlijsten te verkleinen bij het huidige cursusaanbod voor volwassenen (via gemeenten).
- De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 geconstateerd dat onduidelijk is in hoeverre het huidige beleid ertoe leidt dat de (taal)vaardigheden van deelnemers verbeteren.
- Onderzoek laat zien dat de kosteneffectiviteit van gesubsidieerde trajecten voor werknemers hoger is dan die van door gemeente gefinancierde trajecten. Dit heeft deels te maken met de cofinanciering door werkgevers en het gebruik van bestaande faciliteiten van werkgevers.
- Investerings in basisvaardigheden hebben een positief effect op sociale samenhang en dragen bij aan gelijke kansen.

#### **Uitvoering**

- De maatregelen zijn uitvoerbaar, het gaat hier om een opschaling van lopende initiatieven.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Intensiveren budget volwasseneducatie basisvaardigheden	0	60	60	60	60	60
2. Uitbreiding taalscholing laaggeletterde werknemers	0	5	5	5	5	5
3. Structurele inzet op digitale inclusie i.c.m. bibliotheek	0	6	6	6	6	6
4. Integrale aanpak door gemeenten en inrichting laagdrempelige voorziening in elke gemeente.	0	14	14	14	14	14
5. Monitoring	0	1	1	1	1	1

## Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt

### 14. Verruimen van het Levenlanglerenkrediet (LLK)

#### Omschrijving

- Het Levenlanglerenkrediet (LLK) is een regeling waarmee mensen zich tot op latere leeftijd kunnen blijven ontwikkelen. Vanaf studiejaar 2017–2018 kan iedereen tot 55 jaar die geen recht meer heeft op reguliere studiefinanciering geld lenen om collegegeld (ho) of lesgeld (mbo-bol) te betalen, met een maximum van 5 keer het bedrag van het wettelijk collegegeld of lesgeld. Doorgaans kan men vier (en bij deeltijdstudie vijf) jaar lenen.
- Er zijn drie mogelijke invullingen van de uitbreiding van het LLK:
  1. Het verbreden van de doelgroepen die er gebruik van mogen maken naar studenten mbo-bbl en derde leerweg mbo, die geen aanspraak kunnen maken op reguliere studiefinanciering
  2. Het toevoegen van de kosten voor levensonderhoud in het LLK.
  3. Verruiming van mogelijkheden voor mensen in de WW en bijstand.

#### Effecten

- Een jaar voltijds studeren is geassocieerd met een permanente verhoging van het loon (en productiviteit) met 8 à 9 procent. Het rendement van scholing is het hoogst voor hoogopgeleiden.
- Volwassenen in Nederland in de leeftijd 30-50 jaar nemen, vergeleken met veel andere landen, weinig deel aan het formele hoger onderwijs. Het verruimen naar studenten mbo-bbl en derde leerweg mbo kan bijdragen aan het versterken van de deelname aan deze opleidingstypen, voor mensen die er nu om financiële redenen van af zien. Iedereen zonder recht op studiefinanciering die een opleiding doet in mbo of ho komt kan dan een LLK aanvragen.
- De regeling kent een leeftijdsgrens tot 10 jaar vóór AOW-leeftijd met het oog op een realistische terugbetaaltermijn van de lening en om te voorkomen dat mensen met hoge schulden hun pensioen ingaan.
- Een onderzoek naar het gebruik van het krediet en de wenselijkheid van uitbreiding wordt binnenkort afgerond en gepubliceerd.

#### Uitvoering

- De structurele kosten van het LLK bedragen enkele miljoenen wegens oninbaarheid bij terugbetaling en vanaf 2042 (vanwege terugbetaaltermijn van 15 jaar). Bij uitbreiding naar mbo-bbl en derde leerweg is de schatting € 4 miljoen. Uitvoeringskosten bij DUO vanaf de invoering van de uitbreiding en kosten voor communicatie over LLL-krediet bedragen € 1 miljoen per jaar.
- De raming van uitbreiding met kosten levensonderhoud is in 2015 geraamd en daarover is aan de TK gerapporteerd. Structurele kosten bedragen € 50 miljoen per jaar. De uitvoeringskosten zullen ook stijgen bij deze maatregel.
- Uitbreiding naar WW en bijstand zal leiden tot een forse stijging van het aantal gebruikers en de structurele kosten zijn op dit moment lastig te ramen (daarom op PM). Bestaande regels over bijstand t.a.v. studiefinanciering dienen ook opnieuw te worden gezien.

#### Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Uitbreiding mbo-bbl/derde leerweg	0	1	1	1	1	5
2. Uitbreiding WW en bijstand	0	0	0	0	0	PM
3. Uitbreiding levensonderhoud	0	0	0	2	1	50

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **15. Matchen op vaardigheden mogelijk maken**

#### **Omschrijving**

- Partijen op de arbeidsmarkt (o.a. werkgevers, het UWV, gemeenten en private dienstverleners) worden in staat gesteld om matches te maken op basis van iemands vaardigheden en de taken die bij functies horen.
- Daarmee worden extra matches mogelijk, die niet direct af te leiden zijn uit beroepsbeschrijvingen, cv's of opleidingen (bijv. van administratief medewerker naar inkoopmedewerker). Ook kan een werknemer beter zien welke delen van zijn opleiding hij ook in andere beroepen kan benutten, en welke aanvullende opleiding(sdelen) hij nog moet volgen voor de overstap op een ander beroep.
- Deze vorm van matchen vergt een gemeenschappelijke taal ('skills-ontologieën') om beroepen, vaardigheden en opleidingsmogelijkheden te benoemen, onderling vergelijkbaar te maken, en digitaal uit te wisselen.
- Het UWV is al vergevorderd met het ontwikkelen van matchen op vaardigheden voor beroepen. Matchen op vaardigheden is een aanvulling op matching op basis van beroep, cv of opleiding. Het komt ook niet in plaats van reeds bestaande ordeningen/standaarden maar legt verbinding op het niveau van vaardigheden.
- Waar mogelijk moeten de arbeidsmarktvaardigheden worden gekoppeld aan opleidingen (o.a. mbo-kwalificatiestructuur van SBB), in nauwe samenwerking met partijen in het onderwijs. Met deze koppeling kan niet alleen aangegeven worden welke aanvullende vaardigheden vereist zijn voor een stap naar werk, maar ook in welke opleidingen/modules de ontbrekende vaardigheden op te doen zijn.
- Concrete onderdelen:
  1. Ontwikkelen, uitbouwen, en onderhouden van een gemeenschappelijke taal voor beschrijvingen van vaardigheden op de arbeidsmarkt.
  2. Koppelen arbeidsmarktvaardigheden aan opleidingen, o.a. in samenwerking met SBB voor mbo.
  3. Beschrijvingen toegankelijk en uitwisselbaar maken voor publieke en private partijen (open data, open source).
  4. Toepassing in matchingproces van publieke partijen d.m.v. pilots.

#### **Effecten**

- Effectievere en efficiëntere matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, waardoor de frictiewerkloosheid daalt en de allocatie verbetert.
- Er gaan minder vaardigheden verloren: minder gemiste matches en daardoor kortere werkloosheid en minder banen waarin vaardigheden ongebruikt blijven.
- Door matching op vaardigheden is een gericht scholingsadvies en gerichtere scholingsinzet (modulair) mogelijk.

#### **Uitvoering**

- Betreft een groot ICT-traject met veel betrokken spelers, met bijbehorende risico's.
- Omdat het een innovatieve nieuwe werkwijze betreft, is voorzien in pilots voor de implementatie in de matchingsprocessen van het UWV en gemeenten.
- Breed draagvlak onder publieke en private partijen is noodzakelijk; gebruik van de ontologieën kan immers niet verplicht worden. Aansluiting bij bestaande initiatieven, o.a. op regionaal niveau, is mogelijk en draagt daaraan bij.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Matchen op vaardigheden	0	5	4	3	3	3

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **16. Een loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden**

#### **Omschrijving**

- De huidige leerwerkloketten worden doorontwikkeld tot één loopbaan- en scholingsloket per arbeidsmarktregio. Ze worden verder geprofessionaliseerd, grootschaliger opgezet met meer capaciteit, met een meer landelijke uniforme opzet in combinatie met regionaal maatwerk. Het loket is een samenwerkingsverband: het vervangt bestaande instellingen en structuren niet.
- Het loket biedt, als digitale en fysieke 'front office', persoonlijk advies en ondersteuning bij loopbaan- en scholingsvragen. Daaronder vallen aandacht voor (digitale) basisvaardigheden, voorlichting of vaardigheden nog up-to-date zijn, advies over loopbaanstappen, het bieden van inzicht in scholings- en financieringsmogelijkheden, en kennis over de lokale arbeidsmarkt.
- Het loket vervult ook een doorverwijsfunctie naar verdiepende dienstverlening op het gebied van loopbaanadvies (zoals het ontwikkeladvies, fiche 9), arbeidsbemiddeling en re-integratie, zowel naar publieke als private dienstverleners.
- Landelijke campagnes moeten ervoor zorgen dat de brede doelgroep het loket kent, kan vinden en weet dat dit voor iedereen open staat (zie ook fiche 9).

#### **Effecten**

- Het loket zorgt richting werknemers en werkzoekenden voor structuur in het nu versnipperde aanbod: er komt één herkenbaar punt waar gespecialiseerde medewerkers betrouwbare en voor hen relevante informatie kunnen geven over de veelheid aan diensten, instrumenten en financieringsmogelijkheden.
- Ook werkenden en werkzoekenden voor wie nu beperkte ondersteuning beschikbaar is (waaronder niet-uitkeringsgerechtigden) krijgen toegang.
- Het loket zorgt ervoor dat het onderwijs beter wordt aangesloten bij de andere partijen (gemeenten, het UWV, sociale partners) in de arbeidsmarktregio; dit is in veel regio's nu onvoldoende het geval. Dit versterkt tevens de maatregelen in fiches 3 en 22.
- De effectiviteit van het loket hangt sterk af van de mate waarin mensen dit weten te vinden. Door stapsgewijze invoering kan kennis en inzicht worden opgebouwd over een zo effectief mogelijke vormgeving. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de huidige pilots met leerwerkloketten-plus.
- Het is denkbaar dat sommige mensen gebruik gaan maken van dienstverlening die zij eigenlijk niet nodig hebben. Hiertegenover staat dat een grote groep mensen nu geen ondersteuning krijgt, terwijl zij daar wel behoefte aan hebben.

#### **Uitvoering**

- Partijen kunnen voortbouwen op de infrastructuur van de reeds bestaande leerwerkloketten.
- Financiering kan volledig door de Rijksoverheid gebeuren of, analoog aan de huidige werkwijze op kleinere schaal, met één derde cofinanciering van samenwerkingspartners.
- Samenhang met de beleidsvarianten over eerstelijnsdienstverlening in BMH 13 en over dienstverlening aan werklozen in BMH 6.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
a. Zonder cofinanciering	0	18	18	18	18	18
b. Met cofinanciering	0	12	12	12	12	12

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **17. Besparingsvariant gerichte vrijstelling scholingskosten**

#### **Omschrijving**

- Drie varianten om de gerichte vrijstelling voor scholingskosten te versoberen (opbrengst 20% van de grondslag van € 1,8 mld.). De vrijstelling wordt gemaximeerd op:
  - a. Een vast bedrag per werknemer,
  - b. Een bepaald percentage van de totale loonsom,
  - c. Een bepaald percentage van de totale loonsom met twee tariefschijven, bijvoorbeeld x% over de eerste € 400.000 aan loonsom en y% over de loonsom daarboven.
- Voor zover scholingskosten boven de drempel uitkomen, kunnen werkgevers deze eventueel ten laste brengen van de vrije ruimte in de werkkostenregeling.

#### **Effecten**

- Uit de analyse komen geen knelpunten naar voren die aanleiding geven tot een beperking van de gerichte vrijstelling voor scholingskosten. Deze variant is opgesteld als onderdeel van de besparingsvariant.
- Bij variant a worden de lagere inkomens relatief meer ontzien dan de hogere inkomens. Dit sluit aan bij de analyse die laat zien dat lager opgeleiden minder scholen dan hoger opgeleiden. Bij variant b en c worden kleinere bedrijven (gemeten aan de loonsom) minder zwaar getroffen. Bij variant b kunnen zij meer scholingskosten buiten de loonheffing houden vanwege hun grotere vrije ruimte in de werkkostenregeling, bij variant c wordt voor kleinere bedrijven ook de vrijstelling minder sterk ingeperkt. Dit sluit aan bij de analyse die laat zien dat laagopgeleiden relatief minder scholen en relatief vaak werkzaam zijn in het mkb.
- Er is geen onderzoek beschikbaar over de effectiviteit en doelmatigheid van de gerichte vrijstellingen voor scholingskosten. De hogere kosten voor werkgevers hebben naar verwachting een negatief effect op hun scholingsuitgaven (en daarmee de scholingsdeelname van werknemers), maar de precieze omvang is onbekend.

#### **Uitvoering**

- Vereist wetswijziging en aanpassing van de loonaangiftesoftware van werkgevers.
- De introductie van een begrenzing vergroot de complexiteit in de uitvoering, met name in geval van een (gedifferentieerde) procentuele begrenzing van de vrijstelling op basis van de totale loonsom.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Maximering gerichte vrijstelling	0	0	-360	-360	-360	-360

*Noot: Er is aanvullend microdata-onderzoek nodig om adequate numerieke inschattingen van de parameters te kunnen maken. Dit onderzoek zal na afloop van het BMH-traject worden opgestart.*

## Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt

### 18. Activeren van werklozen door een getrapte WW-uitkeringshoogte

#### Omschrijving

De hoogte van de WW-uitkering wordt trapsgewijs lager met de verblijfsperiode in de WW. In de eerste twee maanden geldt het eerste percentage van het (gemaximeerde) dagloon, in de daaropvolgende vier maanden het tweede percentage en daarna het laatste percentage. Er zijn drie varianten uitgewerkt:

1. De intensiveringsvariant: 85%, 75% en 65%.
2. De budget neutrale variant: 85%, 75% en 65%, inclusief een verkorting van de maximumduur tot 20 maanden.
3. De besparingsvariant: 75%, 70% en 60%, inclusief een verkorting van de maximumduur tot 13 maanden.

#### Effecten

- De werkgelegenheidseffecten van de intensiveringsvariant en de budget neutrale variant zijn naar verwachting beperkt. De besparingsvariant kan wel tot een substantiële werkgelegenheidsverbetering leiden in de orde van grootte van 0,3-0,4%, onder de voorwaarde dat geen bovenwettelijke compensatie-afspraken gemaakt worden die de maatregel geheel of gedeeltelijk neutraliseren. Het gedragseffect van de trapjes is daarin niet meegenomen; dit is naar verwachting positief.
- Er is nog beperkt bewijs voor de werking van een trapsgewijze verlaging. Eerder onderzoek laat zien dat een lagere uitkeringshoogte leidt tot een korter verblijf in de uitkering. Tegelijkertijd lijkt de verhoging van de WW van 70% naar 75% in de eerste twee maanden geen effect te hebben gehad op uitkeringsduur. Gedragseconomie voorspelt dat het vooruitzicht van een verlaging van de uitkering leidt tot extra inspanningen tot werkhervatting (verliesaversie).
- Een trapsgewijze verlaging kan op meerdere manieren worden vormgegeven (meer of minder treden; grote of kleine stappen). Relevante overwegingen hierbij zijn: een hoog startpunt is weinig activerend en relatief duur, en de stappen moeten in de perceptie van uitkeringsgerechtigden groot genoeg zijn om tot gedragseffecten te kunnen leiden.
- Alle varianten leiden enerzijds tot een hogere inkomensbescherming van mensen met een kortdurend WW-recht en aan het begin van de WW-periode, en anderzijds tot een grotere nadruk op activering en minder inkomensbescherming bij een langer verblijf in de WW (vooral voor ouderen met langere rechten).
- De effectiviteit van de verlaging van de hoogte en/of maximumduur hangt sterk af van de mate waarin reparatie via bovenwettelijke regelingen plaatsvindt.

#### Uitvoering

- Wetswijziging is noodzakelijk.
- De uitvoering wordt complexer; er zal vaker een beroep worden gedaan op de (complex uitvoerbare) Toeslagenwet. De WGA-uitkering mag niet lager zijn dan de WW-uitkering en wordt daarom in varianten 1 en 2 ook verhoogd.

#### Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Intensiveringsvariant getrapte WW	0	0	0	103	107	121
2. Budgetneutrale variant getrapte WW	0	0	0	103	96	17
3. Besparingsvariant getrapte WW	0	0	0	-238	-278	-768

Noot: In de budgetneutrale en besparingsvariant daalt de maximale duur van het WW-recht elk kwartaal met één maand tot 20 resp. 13 maanden.

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **19. Conjunctuurafhankelijke WW**

#### **Omschrijving**

---

- Overwogen kan worden de duur of hoogte van de WW afhankelijk te maken van de conjunctuur. Bij laagconjunctuur kan de uitkering worden verhoogd (bijv. van 70% naar 80%) of de minimumduur van de uitkering worden verlengd (bijv. van 3 naar 6 maanden).
- Volgens de economische theorie kan een conjunctuurafhankelijke WW stabiliserend werken voor de economie. Werkenden zouden bij neergang minder kunnen gaan sparen als ze weten dat ze genereuzer verzekerd zijn voor werkloosheid en werklozen zouden meer kunnen gaan consumeren. Dit zou de werkgelegenheid ten goede komen, waarmee wordt voorkomen dat mensen uit het arbeidsproces raken, wat volgens de empirie gepaard gaat met verlies aan vaardigheden.
- In welke mate deze effecten zich voordoen is onzeker. Nadere uitwerking is nodig om te bezien of de verwachte effecten onderbouwd en/of gekwantificeerd kunnen worden.
- De economische theorie en empirie voorspellen tevens dat een hogere en/of langere WW-uitkering ten koste gaat van de activerende werking van de WW. Nadere uitwerking is nodig om te bezien in welke mate deze effecten zich voordoen in de context van een conjunctuurafhankelijke WW.
- Nadere uitwerking is ook nodig om de uitvoerbaarheid, arbeidsmarkteffecten, budgettaire effecten, en verdere uitwerking op de WW in kaart te brengen.
- Verdere uitwerking zal door de ministeries van Financiën en SZW verder ter hand worden genomen. Daarbij zal onder andere aandacht zijn voor de proportionaliteit van een fundamentele aanpassing van WW ten aanzien van de te verwachten effecten.

#### **Effecten**

---

- Nader te onderzoeken.

#### **Uitvoering**

---

- Nader te onderzoeken.

#### **Budgettaire gevolgen**

---

- Nader te onderzoeken.

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **20. Eerdere dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV**

#### **Omschrijving**

- Nu kunnen mensen zich maximaal één week voordat ze werkloos worden, melden bij het UWV voor een uitkering en eventueel dienstverlening. Dat verandert: mensen krijgen de mogelijkheid om al bij het bekend worden van aanstaande werkloosheid (bij ingang opzegtermijn) zich bij het UWV te melden, en met recht op dienstverlening indien bij werkloosheid recht bestaat op WW.
- Dit maakt de groep (potentiële) ontvangers van dienstverlening groter. Efficiënte inzet is daarom belangrijk. Het type dienstverlening dat het UWV aanbiedt blijft daarom – conform de huidige praktijk met de Werkverkenner – afhankelijk van het profiel van de individuele werkzoekende.
- Het UWV en SZW brengen het recht op eerdere dienstverlening actief onder de aandacht van de doelgroep. Samenwerking met medeoverheden en sectorale c.q. regionale sociale partners ligt daarbij voor de hand. Ook kan worden aangesloten bij de meldingsplicht bij het UWV bij collectief ontslag (WMCO).
- Stapsgewijze invoering, bijv. via pilots, is wenselijk om kennis over effectiviteit op te bouwen.

#### **Effecten**

- Door zo vroeg mogelijk dienstverlening in te zetten, wordt geen kostbare tijd verspild, wordt de kans op werkhervatting hoger, en het beroep op de WW kleiner. Hoe langer werkloosheid duurt, hoe kleiner immers de kans op werkhervatting. De eerste periode van werkloosheid biedt dus de grootste kansen om aan het werk te komen.
- Doordat het geen verplichting is om van eerdere dienstverlening gebruik te maken, zal er veel niet-gebruik zijn. Het risico bestaat dat dit vooral gaat optreden bij de groepen die juist het meeste baat ervan zouden hebben. Aan de hand van ervaringen kan gericht worden ingezet op verhoging van gebruik bij groepen die het nodig hebben.
- Werkgevers en werkgevers zijn nu bij grotere ontslagen gezamenlijk verantwoordelijk voor van-werk-naar-werkbeleid. Het risico bestaat dat deze variant ten koste gaat van initiatieven van sociale partners (o.a. sociale plannen). Ervaring leert dat publiek-private samenwerking hierin goed werkt.
- In vergelijking met andere landen heeft het UWV – buiten de inzet van leerwerkloketten en scholingsvouchers – een relatief beperkte opdracht als het gaat om preventie van werkloosheid en bevordering van mobiliteit met inzet van scholing (inzet op duurzaamheid).

#### **Uitvoering**

- Het ligt niet voor de hand om eerdere dienstverlening voor aanstaande werklozen te verplichten. Toezicht en handhaving is zeer moeilijk en de effecten van een sanctie (bijv. lagere WW-uitkering) komen terecht bij mensen bij wie het de arbeidsmarktkansen mogelijk juist doet verslechteren.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Dienstverlening	0	1	2	2	2	2
Besparing WW-uitkeringen	0	-1	-2	-2	-2	-2

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **21. Dienstverlening aan WW-gerechtigden door het UWV richten op duurzame werkhervatting en scholing**

#### **Omschrijving**

- De dienstverlening in de WW wordt gericht op de snelste weg vinden naar duurzaam werk voor werklozen in de WW. Het UWV biedt daarbij maatwerk: het kan scholing de voorkeur geven boven snelle werkhervatting als dit de kans op duurzaam werk voldoende vergroot.
- Het scholingsbudget voor werklozen in de WW wordt structureel en afhankelijk van het aantal WW-gerechtigden met lage werkhervattingskansen (volgens de Werkverkenner). Aan wie het UWV scholingsbudget toekent, is maatwerk.
- Het UWV krijgt budget om expertise op te bouwen, o.a. via pilots, om gericht te bepalen voor wie een (langer) scholingstraject toegevoegde waarde heeft bij het vinden van duurzaam werk en welke scholing bij welk individu toegevoegde waarde heeft. Daarbij kan in de Werkverkenner al rekening gehouden worden met de kans op herhaalwerkloosheid.

#### **Effecten**

- Het huidige uitgangspunt van de snelste weg naar werk houdt geen rekening met de duurzaamheid van de werkhervatting. Daardoor kunnen mensen langdurig aangewezen zijn op kleine baantjes met een hoge kans op terugkeer in de WW.
- Voor werkenden met verouderde kennis en vaardigheden biedt de WW-periode kansen. Zo zijn er minder barrières voor scholing: er is tijd en de noodzaak van scholing is helder. Het UWV kan de uitkeringsgerechtigde begeleiden bij het vinden van arbeidsmarktrelevante scholing en mogelijkheden tot duurzame werkhervatting.
- In laagconjunctuur is het moeilijker om werk te vinden dan in hoogconjunctuur. Door meer nadruk te leggen op scholing in laagconjunctuur en minder in hoogconjunctuur kan gebruik gemaakt worden van de WW-periode om bij of om te scholen. In laagconjunctuur is het bovendien het risico kleiner dat scholing leidt tot langere duur van de werkloosheid.
- Langdurige scholingstrajecten kunnen langer duren dan het opgebouwde WW-recht. Dit vergroot de kans dat mensen het scholingstraject niet afmaken, omdat zonder WW-uitkering hun prioriteit weer bij het vinden van inkomen ligt.

#### **Uitvoering**

- Via pilots moet expertise over gerichte scholingsinzet worden opgebouwd.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Scholingsbudget	0	6	12	25	25	25
Opbouwen expertise UWV	0	1	1	0	0	0

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **22. Begeleiden naar werk van kwetsbare jongeren (IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt)**

#### **Omschrijving**

---

- Om te voorkomen dat kwetsbare jongeren vanuit het onderwijs de overstap niet weten te maken naar de arbeidsmarkt en om ervoor te zorgen dat zij ook daadwerkelijk aan het werk blijven, heeft het IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019) een aantal maatregelen voorgesteld:
  1. De integrale wettelijke verantwoordelijkheid wordt expliciet belegd bij gemeenten, met spiegelbepalingen in de domeinen zorg en veiligheid. Regionale meld- en coördinatiecentra (RMC's) krijgen een bredere rol op het gebied van monitoring, signalering en advisering.
  2. Het beter in beeld krijgen van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (monitoren en signaleren) op individueel niveau en het ontwikkelen van een monitor op macroniveau, zodat de voortgang van gemeenten en RMC gemonitord kan worden en benchmarks kunnen worden ontwikkeld.
  3. Voor de jongere die dat nodig heeft, inzetten op life-coaching (één gecertificeerde coach die de jongere op alle relevante domeinen begeleidt).
  4. Meer (financiële) ruimte voor mbo-instellingen om jongeren op niveau 2 te begeleiden.
  5. Meer (financiële) ruimte om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt op het mbo (entree en niveau 2) nazorg te verlenen (na verlaten van de school).

De maatregelen zijn verder uitgewerkt in het IBO-rapport *Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken*.

#### **Effecten**

---

- De effectiviteit en doelmatigheid van de verschillende maatregelen kan vooraf niet precies worden vastgesteld (hoeveel inzet van life-coaches is bijvoorbeeld het meest doelmatig en voor welke specifieke groepen). Daarom is naar aanleiding van het IBO een aantal pilots en experimenten voorgesteld, om op basis van de uitkomsten een beter onderbouwde investeringsbehoefte te formuleren en effectief gebleken maatregelen verder te kunnen uitrollen.

#### **Uitvoering**

---

- Een aantal verkenningen en activiteiten is inmiddels aangekondigd of opgestart, zoals een verkenning naar bestaande goede praktijken en werkzame elementen van integrale ondersteuning (life-coach), een verkenning met de sector mbo naar toekomstbestendige bekostiging, en de uitvoering van de motie Kwint/Özdil (het volgen en begeleiden van jongeren die uitstromen uit de entree-opleiding en/of mbo 2).
- Daarnaast wordt verkend hoe verduidelijking in de wet kan helpen bij het expliciteren van de regierol van gemeenten en het versterken van de samenwerking. Ook wordt gekeken naar een sluitende grondslag in wet- en regelgeving om de doelgroep in beeld te (kunnen) brengen, inclusief de mogelijkheid om te gaan werken met een risicoprofielmodel en een vlagsysteem.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Verbreden taak RMC	0	0	22	22	22	22
2. Monitoring jongeren	0	0	3	0	0	0
3. Inzet op life-coach						
a. Optie kosten volledig voor het Rijk	0	0	82	163	163	163
b. Optie cofinanciering met gemeenten	0	0	31	62	62	62
4. Financiële ruimte begeleiding niveau 2	0	0	14	14	14	14
5. Nazorgplicht mbo	0	0	11	11	11	11

## **Thema 5 Talenten benutten op de arbeidsmarkt**

### **23. Vergroten arbeidsparticipatie in uren (IBO Deeltijdwerk)**

#### **Omschrijving**

---

- Het IBO Deeltijdwerk (2020) brengt onder meer een aantal beleidsopties in kaart om de participatie in uren in Nederland te verhogen.
- Deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in het (te verschijnen) IBO-rapport.

#### **Effecten**

---

- Voor deze BMH zijn vooral de op participatie gerichte opties relevant, omdat het verhogen van de deeltijdfactor van een werkende leidt tot een effectievere benutting van zijn of haar talenten op de arbeidsmarkt en een hogere arbeidsproductiviteit per werkende.
- Het verhogen van de deeltijdfactor bij mensen met een geringe baanomvang is bovendien een kansrijke manier om post-initiële scholing te stimuleren. Uit de analyse blijkt immers dat een lagere deelname aan scholing sterk samenhangt met een laag opleidingsniveau en een geringe baanomvang (minder dan 16 uur per week).