



Position Paper

Leven Lang Ontwikkelen

Tijdens het AO Arbeidsmarktbeleid in de Tweede Kamer op 15 januari 2020 is onder meer gesproken over de TK-brief van de minister van SZW inzake stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven van 11 november 2019. Tijdens het overleg op 15 januari 2020 heeft minister Koolmees toegezegd de Tweede Kamer in de voor de zomer te verschijnen voortgangsbrief over een Leven Lang Ontwikkelen nader te informeren over de uitbreiding van de scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden. Door de coronacrisis is het belang van een omvangrijk steunpakket voor om- en bijscholing alleen maar nog meer toegenomen.

VNG: een wendbare economie vereist een structurele inbedding van leven lang ontwikkelen

Leven lang ontwikkelen staat prominent op de agenda bij het Rijk, lokale overheden, onderwijs en sociale partners¹. Ook in het tweede corona-steunpakket (NOW 2.0) heeft scholing aandacht gekregen². Zo zullen werkgevers die een bijdrage uit NOW 2.0 aanvragen verplicht worden om hun werknemers te stimuleren aan bij- en omscholing te gaan doen.

Daarnaast trekt het kabinet 50 miljoen euro uit voor het crisisprogramma NL leert door, waar mensen vanaf juli kosteloos online scholing en ontwikkeladviezen kunnen volgen. Daarmee reageert het kabinet tevens op een van de conclusies van de commissie Borstlap dat er veel wordt gesproken over leven lang ontwikkelen, maar er de afgelopen decennia onvoldoende concrete vooruitgang is geboekt. Ambitie, urgentie en tempo liggen te laag. Zo is de 50 miljoen voor NL leert door een aardig begin, maar bij lange na onvoldoende en bovendien niet structureel. De totale scholingsnoodzaak is vele malen groter.

Wat betreft oorzaken van de beperkte aandacht voor Leven Lang Ontwikkelen wijst de commissie Borstlap in het bijzonder op een drietal oorzaken. In de eerste plaats komen de middelen voor scholing en ontwikkeling onvoldoende terecht bij de groepen waar dit het meest nodig is. Ten tweede voelen werkenden (en niet-werkenden) vaak niet de noodzaak van scholing. Als derde is de regulering van werk onvoldoende gericht op het stimuleren van scholing en ontwikkeling. Deze drie oorzaken vergroten de risico's op kennisveroudering, werkloosheid en (langdurige) uitval. Maar er is meer aan de hand.

¹ Zie onder meer de TK-brief 'Regionale initiatieven leven lang ontwikkelen' van 12 juli 2019 en de 'Voortgangsrapportage Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen' van de SER van september 2019.

² Brief van de ministers Koolmees (SZW), Hoekstra (Fin) en Wiebes (EZK) over het tweede Tijdelijk Noodpakket Overbrugging Werkgelegenheid (NOW 2.0) van 28 mei 2020

De economie verandert en daarmee ook de arbeidsmarkt

Dat er tot nog toe nog onvoldoende vooruitgang wordt geboekt met leven lang ontwikkelen is zorgwekkend omdat het basismodel van de economie aan het veranderen is waardoor de urgentie van leven lang ontwikkelen sterk toeneemt³. De economie, en daarmee de aard van het werk, de taken in een functie, is door technologische ontwikkelingen radicaal en in hoog tempo aan het veranderen. Digitalisering heeft gewijzigd wat we produceren, hoe we produceren, hoe we de productie organiseren, waar zich de locaties van de productieactiviteiten bevinden en wat de benodigde infrastructuur daarvoor is.

Omdat veranderingen steeds sneller gaan is het bestaande onderwijsstelsel in steeds mindere mate in staat leerlingen af te leveren die vanaf dat moment jarenlang zonder aanvullende training beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Tegen de tijd dat een leerling het meerjarig onderwijs met een diploma heeft afgerond, hebben zich al weer nieuwe ontwikkelingen voorgedaan en is veelal aanvullende scholing en opleiding op de werkplek nodig. Praktijkleren op locatie van werkgevers kan daarbij worden gezien als één van de stappen om onderwijs en arbeidsmarkt tot en met einde opleiding nader tot elkaar te brengen.

We hebben daarnaast te maken met tekorten op de arbeidsmarkt. Tekorten die tussen 2022 en 2025 groter zullen gaan worden doordat de bevolking tussen 15 en 75 jaar dan voor het eerst gaat dalen⁴. De verwachting is dat de komende zes jaar zo'n 1,6 miljoen medewerkers vervangen moeten worden⁵. Zij verlaten de arbeidsmarkt vanwege onder meer (vervroegde) pensionering, (tijdelijke) zorgtaken of vervuilen hun beroep voor een ander beroep. De huidige en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt is niet op te lossen als we ons alleen richten op de uitstroom uit het beroepsonderwijs⁶, dan wel ons aanvullend daarop inzetten op het om-, her- en bijscholen van de beroepsbevolking van krimp- naar groeiberoepen.

Onderwijsvernieuwing, modulair onderwijs en learning on the job worden daarbij steeds belangrijker.

Om de huidige en toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken hebben we ook het menselijk kapitaal dat nu nog langs de kant staat heel hard nodig. Dat geldt zowel voor het onbenut arbeidspotentieel (degenen die meer uren kunnen en willen werken) als degenen die nu een uitkering en een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In dat verband liet de SER onlangs nog in een verkenning zien dat het sociale zekerheidsstelsel diverse kenmerken heeft dat een leven lang ontwikkelen belemmert⁷. Die belemmeringen moeten worden weggenomen om ook mensen in een uitkeringssituatie perspectief op werk te bieden en de tekorten op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden.

Naar een samenhangende en sectoroverstijgende aanpak

De technologische en demografische veranderingen en de structurele tekorten op de arbeidsmarkt vergen volgens de WRR⁸ een actief arbeidsmarktbeleid, op een vernieuwde leest geschoeid. Beschikbare middelen voor scholing en ontwikkeling zullen voor een belangrijk deel moeten worden ingezet voor de om- en bijscholing van inwoners met een lage tot middelbare opleiding, met name in en voor de sectoren waar de grootste behoefte aan geschoolde arbeid wordt voorzien.

De commissie Borstlap geeft aan dat wat dat betreft de bakens echt moeten worden verzet en dat een brede maatschappelijke alliantie zal moeten meewerken aan nieuwe spelregels in de wereld van werk⁹. Voor het op peil houden van de vaardigheden en inzetbaarheid van werknemers is daarom meer nodig dan het plakken van pleisters door de afzonderlijke departementen en sectoren.

Zo zorgen de pilots praktijkleren en de twee nieuw in te voeren regelingen STAP en SLIM¹⁰ wel voor enig

3 Zo wordt het publieke leer- en ontwikkelbudget STAP ter vervanging van de fiscale scholingsaftrek in het kader van de inkomstenbelasting pas met ingang van 1 januari 2022 ingevoerd.

Zie voor een recent overzicht van arbeidsmarkttransities in Nederland: 'Dynamisch op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op zekerheid', CBS/TNO, februari 2020

4 CPB, 'Verkenning Middellangetermijn 2022-2025', 18 november 2019

5 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, rapport ROA-R-2019/7, 'De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2024', 2019

6 'Mbo'ers lossen tekorten arbeidsmarkt niet op. Directeur SBB: krimp aantal leerlingen dwingt werkgevers en werklozen om te scholen', Financieel Dagblad, 20 maart 2018

7 SER, advies 'Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid', december 2019

8 WRR, advies 'Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht', 15 januari 2020

9 Commissie Borstlap, eindrapport 'In welk land willen wij werken?', januari 2020

10 STAP staat voor STimulans ArbeidsmarktPositie en betreft een publiek leer- en ontwikkelbudget. SLIM staat voor Stimuleringsregeling leren en ontwikkelen in mkb-ondernemingen en specifiek voor de grootbedrijven in de landbouw-, horeca- en recreatiesector. Zie TK-brief van de minister van SZW, 'Stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven', 11 november 2019

perspectief en verlichting in de financiering van scholing van uitkeringsgerechtigden, maar zijn beide regelingen zowel qua omvang als reikwijdte onvoldoende. Veranderingen in fiscaal stelsel en sociale zekerheid zijn noodzakelijk, maar onvoldoende.

Daarbij is ongewis in hoeverre deze maatregelen op de juiste plekken en voor de juiste mensen (zij die dit het hardste nodig hebben) zullen worden ingezet en tot resultaten gaan leiden. Een risico en veelal praktijk waar met name de WRR ook melding van maakt¹¹. Ook bedrijven, instellingen en stedelijke regio's spelen een cruciale rol om leven lang ontwikkeling te laten slagen.

Bestaande grenzen ter discussie durven stellen

Om tot echte oplossingen te komen op de dossiers van duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen zullen we, omdat leven lang ontwikkelen zich op de grenzen van een aantal departementen afspeelt, de bestaande grenzen tussen OCW, SZW en EZK ter discussie moeten durven stellen om tot meer integrale en forse overheidsaanpak te komen. Verder dient aan het beleid voldoende urgentie te worden gegeven. Immers als we blijven doen wat we deden vinden we niet de oplossingen die nodig zijn.

Er zijn goede argumenten om een zwaardere regierol van de Rijksoverheid op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen te verwachten. Het bestaande stelsel, waarbij OCW vooral gericht is op het initiële onderwijs en SZW het onderwerp leven lang ontwikkelen grotendeels heeft belegd bij de sociale partners, zal moeten worden gemoderniseerd en aangepast aan de nieuwe tijd om antwoord te kunnen bieden op de uitdagingen, waar we landelijk en de stedelijke regio's voor staan.

Hoewel er sprake is van een diversiteit aan maatregelen, initiatieven, experimenten en pilots is er onvoldoende sprake van samenhangend beleid waarbij landelijke, sectorale en regionale ontwikkelingen bij elkaar worden gebracht en van de juiste impulsen worden voorzien. Zoals de Raad van State in haar advies over de ontwerp- Miljoenennota 2020¹² al aangaf, is het bestaande onderwijsstelsel - dat

gericht is op het voorzien in een startkwalificatie - niet meer afdoende, omdat iedere burger zich gedurende het arbeidsleven regelmatig zal moeten bij- en omscholen.

Parallel verdient de strakke kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs op bestaande beroepen aanpassing. Dat betekent dat een omslag wenselijk is van een diploma-georiënteerde arbeidsmarkt naar een meer op skills georiënteerd arbeidsmarktbeleid, waar leven lang ontwikkelen een belangrijk uitgangspunt is. Daarmee kunnen we recht doen aan de formele en informele skills die mensen gedurende hun leven opbouwen, maken we om- en bijscholing toegankelijker en meer haalbaar en bouwen aan een systeem van leren op de werkvloer. Dit geldt ook voor die doelgroepen die een aversie hebben opgebouwd tegen leren in de schoolbanken en nooit een startkwalificatie hebben behaald. Deze doelgroepen zijn oververtegenwoordigd in de Participatiewet.

Individuele leerrechten zullen structureel gemaakt moeten worden, wettelijk moeten worden verankerd en ook van voldoende publieke middelen moeten worden voorzien¹³. Om zeker de inactieven te bereiken, zoals de SER eerder in zijn advies betoogde, zullen niet alleen substantieel meer rijksmiddelen beschikbaar moeten worden gesteld voor het scholen en ontwikkelen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Scholing en opleiding dient ook veel laagdrempeliger te worden, bij voorbeeld door het aanbieden van flexibel, modulair onderwijsaanbod voor volwassenen¹⁴.

Versterking van Leven Lang Ontwikkelen

Het kabinet wil een doorbraak realiseren op het gebied van leven lang ontwikkelen en ziet in dat een samenwerking met sociale partners en regio's hiervoor noodzakelijk is. Zo zullen op regionaal niveau sociale partners (inclusief O&O-fondsen) een actieve bijdrage moeten leveren om samen met lokale en regionale overheden, bedrijven, onderwijsinstellingen en relevante maatschappelijke organisaties te komen tot een samenhangend en sector overstijgend pakket aan stimulansen en mogelijkheden voor bij-, om- en nascholing¹⁵.

11 WRR, advies 'Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht', 15 januari 2020

12 Raad van State, Advies over ontwerp-Miljoenennota 2020, kenmerk W06.19.0195/III, gepubliceerd 17 september 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35300, nr.

13 VNO/NCW, MKB-Nederland, MBO Raad en NRTO hebben SEO Economisch Onderzoek in 2019 een technische verkenning laten uitvoeren naar scenario's voor leerrechten in het kader van leven lang ontwikkelen. SEO Economisch Onderzoek heeft in dat kader vier scenario's uitgewerkt. De daaraan verbonden kosten variëren tussen de € 410 en € 1.640 miljoen.

14 SER, advies 19/16 'Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid', december 2019

15 Zie Borghouts-van de Pas e.a. "Overstappen op de arbeidsmarkt; een onderzoek naar Van Werk Naar Werkbeleid en -trajecten", Tilburg University, op 20 februari 2019 aangeboden aan SER-voorzitter Mariëtte Hamer.

Om dat te bereiken zal ook aanpassing van de sectoraal georganiseerde arbeidsmarkt nodig zijn. Die bestaat nu uit veel te veel kokers, loketten en regelingen. Naast betere en verdergaande vormen van samenwerking van instanties om werkzoekenden, werkenden en werkgevers te ondersteunen bij opleiding en werk, zal ook de rol van bedrijven en werkgevers veranderen. Werkgevers kunnen niet langer achterover leunen en verwachten dat de overheid en onderwijsveld de personeelstekorten in de bouw, zorg en techniek oplossen.

Door de tekorten, de mismatch en het onbenut arbeidspotentieel dat onvoldoende over de juiste skills beschikt, zullen bedrijven een steeds groter belang krijgen om personeel te vinden en vast te houden. Naast het op peil houden van kennis en vaardigheden van bestaand personeel, zullen bedrijven, scholingsfondsen en branches ook een grotere verantwoordelijkheid moeten gaan nemen voor opleidings- en scholingstrajecten om degenen die nu langs de kant staan te voorzien van de juiste skills en de garantie op een baan. Ook het inzetten van de instrumenten als jobcarving en jobcreation en het creëren van leerbanen en basisbanen behoort daartoe.

Wat is er volgens gemeenten nodig?

Het kabinet wil een doorbraak in leven lang ontwikkelen realiseren, maar tot op heden blijft er vooral sprake van versnipperde maatregelen. Om tot een echte doorbraak te komen moet het Rijk een regierol pakken om regio's en sectoren optimaal te faciliteren in het op gang brengen van leven lang ontwikkelen en het stimuleren van een leercultuur in Nederland.

De wereld van re-integratie en activering moet beter en structureel in verbinding worden gebracht met de wereld van het onderwijs en van werkgevers. Hiervoor zijn de volgende stappen van belang:

- het onderwijs, en dan met name het mbo, moet een bredere opdracht krijgen dan nu het geval is. De publieke financiering is teveel toegespitst op het volgen van meerjarig (initieel) onderwijs en het behalen van een diploma. Hierdoor blijven de deuren voor ontwikkeling van (kwetsbare) inwoners die (nog) niet direct een diploma kunnen halen gesloten. Ook krijgt de publieke verantwoordelijkheid voor de bij-, her- en omscholing van bestaande werknemers te weinig aandacht.
- er is structurele publieke financiering nodig op het gebied van re-integratie, om- her- en bijscholing, en activering van inwoners die nu niet mee kunnen doen of waarvoor de drempel te groot is.

Gemeenten hebben structureel te weinig geld voor maatwerk, een passend aanbod en individuele begeleiding van kwetsbare groepen, waardoor re-integratie op dit moment alleen gericht is op korte termijn uitstroom en niet op duurzame uitstroom, waardoor teveel mensen worden afgescheept met een uitkering. En dat terwijl we een krappe arbeidsmarkt hebben die door vergrijzing en een afnemende omvang van de beroepsbevolking onder druk blijft staan. Meerjarige scholing is initieel een dure vorm van re-integratie en activering. Studies wijzen evenwel uit dat publieke investeringen in Leven Lang Ontwikkelen zich terugverdienen, mits op een goede wijze wordt aangesloten op de behoeften van werknemer en werkgever.

- aansluitend op de vorige bullit, is de constatering dat de leervraag (vanuit hen die tot de werkende en werkloze beroepsbevolking behoren) om te investeren in Leven Lang Ontwikkelen en daarmee in de eigen inzetbaarheid en employability, in veel gevallen ongewenst achter blijft. Dit geldt misschien nog wel het vaakst voor hen die het meest kwetsbaar staan op de arbeidsmarkt (nu en die van de toekomst). Om dit tij te keren, zien gemeenten veel in het door de commissie Borstlap voorgestelde individuele ontwikkelbudget en het niet vrijblijvend, regelmatig terugkerend loopbaan-APK, alsmede in het ruimer inzetten van instrumenten als EVC en skills paspoort
- zonder de inzet en betrokkenheid van werkgevers gaat onderwijs, re-integratie en activering niet leiden tot (duurzaam) werk. Om die reden is betrokkenheid van werkgevers van groot belang. Het SBB ondersteunt ruim 250.000 leerwerkbedrijven die hierin een rol kunnen spelen. Naast de bestaande samenwerking van gemeenten en UWV op het gebied van werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's, zal ook de samenwerking tussen gemeenten, UWV, bedrijven en het onderwijs op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen op regionaal niveau steviger vorm moeten worden gegeven en van een extra impuls moeten worden voorzien.
- de bestaande regionale Leerwerkloketten vormen daarbij een belangrijke basis, maar zijn in de huidige opzet onvoldoende om de opgave waar gemeenten voor staat het hoofd te bieden. Naast versterking en verbreding van de dienstverlening (loopbaan-apk's, loonbaanwinkels, loopbaanadvies, doorgroeihuis, voor zowel werkenden, werkzoekenden en nuggers) is tevens duidelijkheid in governance en ontschotting van middelen nodig. Niet alleen landelijk, ook regionaal zullen brede maatschappelijke (sector overstijgende) allianties

nodig zijn die toegang hebben tot landelijke en sectorale regelingen en middelen. Bijvoorbeeld in de vorm van regionale ontwikkelings- en scholingsfondsen.

Tot slot

De gezondheidscrisis als gevolg van het coronavirus heeft grote impact op de arbeidsmarkt en werkloosheid en bewijst eens te meer dat er groot onderhoud nodig is aan het Nederlands bestel op gebied arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Structurele inzet op Leven Lang Ontwikkelen en investeringen in de kwaliteit en duurzame inzetbaarheid van onze beroepsbevolking maakt inwoners weerbaar en wendbaar en daarmee beter crisisbestendig. In het geval van corona, zijn we daar feitelijk al te laat voor. Dus laten we leren van deze crisis (en alle te nemen crisismaatregelen) aangrijpen om er sterker uit te komen, zowel op het gebied van anticyclisch investeren als Leven Lang Ontwikkelen.