

Leerrechten doorgerekend

Scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen

Rapport van SEO in opdracht van VNO-NCW, MKB-Nederland, NRTO en MBO Raad

Verschillende recente studies, adviezen en ook het Regeerakkoord onderkennen het belang van permanent leren en het op latere leeftijd behalen van overheidserkende certificaten en diploma's. VNO-NCW, MKB Nederland, NRTO en MBO Raad zijn van mening dat er een flexibel onderwijsaanbod moet komen voor volwassenen en ook de overheid financieel moet bijdragen aan de op- en omscholing van volwassenen. Partijen beschouwen (financiële) participatie van de overheid om tot een doorbraak in Leven Lang Ontwikkelen (LLO) te komen als een kritische succesfactor. Zij stellen een systeem voor waarbij werkenden en werkzoekenden, afhankelijk van hun laatst behaalde diploma, leerrechten krijgen toegekend en later in hun arbeidscarrière terecht kunnen bij een laagdrempelige adviesstructuur voor een persoonlijk loopbaan en ontwikkeladvies. Voorbeelden elders ter wereld, zoals in Singapore, hebben inmiddels hun grote nut bewezen.

Bovengenoemde partijen hebben SEO Economisch onderzoek gevraagd een technische verkenning uit te voeren waarin scenario's voor leerrechten worden opgesteld en doorgerekend. Uit deze verkenning blijkt dat leerrechten leiden tot positieve opbrengsten voor de overheid, een toename van het jaarinkomen van de gebruikers en een beheersing van de inkomensongelijkheid binnen de beroepsbevolking.

Deze verkenning brengen de genoemde partijen graag in als een bijdrage aan de doorbraak die op het gebied van LLO bereikt zal moeten worden. In dit geval gaat het met name om een financiële doorrekening van investeringen en baten voor de overheid om tot die doorbraak te komen.

Partijen realiseren zich dat deze verkenning ongetwijfeld aanscherping behoeft in de nadere uitwerking. Zij vinden de doorbraak op LLO echter zo belangrijk dat zij deze richtinggevende studie, waarin meerdere belangen evenwichtig zijn meegewogen, graag inbrengen in het publieke debat over LLO.

Wat is er gaande in Nederland?

- *Technologische ontwikkelingen en digitale innovaties*
Deze leiden ertoe dat bestaande activiteiten en banen vervangen gaan worden door computers. Computers nemen fysiek en in toenemende mate cognitief werk over. Maar door de digitalisering ontstaat echter ook meer en nieuw werk. Verwacht wordt dan ook dat de dynamiek qua groei en krimp van (deel)sectoren sterker wordt en dat het belang van (intersectorale) mobiliteit toeneemt. Een samenleving waarin ICT een dominante technologie is, stelt specifieke eisen aan onderwijs en ontwikkeling.
- *Toenemende diversiteit op de arbeidsmarkt*
De traditionele werkgeversrol en de baan voor het leven zijn al langere tijd aan het eroderen. De afhankelijkheid van één werkgever is voorbij. Bovendien hebben schoolverlaters van nu en straks een loopbaan voor de boeg van zo'n vijftig jaar. De initiële opleiding alleen zal niet meer volstaan en het zal steeds *vanzelfsprekender* moeten

worden dat volwassenen zich door middel van post-initieel onderwijs laten op-, om- of bijscholen.

- *Er ontstaat een breder palet aan (arbeids-)verhoudingen*
De afhankelijkheid van een werkgever zal meer en meer vervangen worden door een grotere verantwoordelijkheid van de werkende zelf voor zijn of haar eigen duurzame inzetbaarheid. De werknemer zal zelf de regie moeten gaan voeren over de eigen loopbaan. Werkzekerheid / aantrekkelijkheid voor de arbeidsmarkt hangen nauw samen met de skills, kennis en kunde van de werkenden.
- *Andere skills zijn nodig*
De Nederlandse beroepsbevolking behoort tot de productiefste en presteert wat niveau en gebruik van de zogeheten kernvaardigheden – taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen – betreft zeer goed. Maar om inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt van de toekomst zullen werkenden moeten beschikken over een breed palet aan relevante skills en vaardigheden en deze blijvend moeten (kunnen) ontwikkelen.

Investerings in de duurzame inzetbaarheid van menselijk kapitaal zijn dus cruciaal voor het toekomstige succes van de Nederlandse economie. In een wereld waarin mensen vaker veranderen van baan en type werk, waarin technologische ontwikkelingen en globalisering kunnen zorgen voor grote veranderingen in de vraag naar arbeid en waarin de zelfredzaamheid, het zelf regie kunnen nemen van burgers een steeds groter belang gaat krijgen is een goed opgeleide, flexibele beroepsbevolking een bepalende factor voor het sociaaleconomische succes van ons land. Een dergelijke beroepsbevolking komt niet zomaar tot stand. Daar zijn investeringen in een LLO voor nodig evenals een goed en flexibel (maatwerk) aanbod van scholing en advisering.

Wat zou moeten gebeuren?

Maatwerk in het onderwijs

In onze voorstellen maken wij steeds een duidelijk onderscheid tussen de doelgroep jeugdigen en volwassenen (werkenden en werkzoekenden). Hier gaat het om de laatst genoemde groep.

Het onderwijsaanbod voor volwassenen zal meer toegesneden moeten zijn op deze doelgroep: *flexibel, toegankelijk, tijd en plaats onafhankelijk, in modules(mogelijk verspreid over de diverse niveaus van opleiden) en vaak duaal (op de werkplek, combinatie van werken en leren)*. Dit betekent een enorme verandering en vraagt een modulaire opbouw (onderdelen met een zelfstandige betekenis voor de arbeidsmarkt) van vooral mbo en hbo en meer mogelijkheden tot verzilvering van wat mensen al kennen en kunnen en het uitgeven van door de overheid erkende certificaten voor onderdelen van het curriculum. Kortom maatwerk.

Het publiek en particulier onderwijsaanbod zullen onder dezelfde voorwaarden actief moeten kunnen zijn op deze markt van scholing van werkenden/werkzoekenden. Verdere stimulering van flexibilisering en vraagsturing in het onderwijsaanbod van publieke en private opleiders is dan ook gewenst. Dit vereist aanpassing van wet- en regelgeving.

Met name lager- en middelbaaropgeleiden blijken de stap naar scholing en opleiding niet zo gemakkelijk te (kunnen) maken, terwijl velen in deze groep voor verandering in of ontwikkeling van hun werk staan. Deze groep heeft veelal een korte initiële opleiding genoten

(vmbo en mbo2 of 3). Voor hen is opscholing van mbo 2 naar mbo 3 en 4 van belang óf verbreding op hetzelfde niveau of verdieping, bij blijven of omscholing naar beroepen waar wel vraag naar is, bijvoorbeeld in de persoonlijke dienstverlening of techniek.

Welke instrumenten zijn nodig?

Een breed palet van ondersteunende instrumenten is noodzakelijk om “een leven lang ontwikkelen” goed gestalte te kunnen geven voor iedere werkende en werkzoekende in Nederland. Een aantal hiervan is inmiddels door de overheid in gang gezet, zij het dat het echte momentum nog ontbreekt.

1. Een systeem van leerrechten

De overheid zal, veel meer dan nu, investeringen in menselijk kapitaal moeten stimuleren en faciliteren. Een cultuur van leren en werken op bouwen en zo duurzame inzetbaarheid realiseren vraagt om een verdergaande aanpak. Dit houdt in dat de overheid financieel bij zal moeten dragen aan scholing in het kader van een leven lang ontwikkelen. VNO-NCW en MKB-Nederland, NRTO en MBO Raad onderstrepen dit en zien voor de realisatie daarvan veel in een leerrechtenmodel.

Deze rechten zijn gedefinieerd als aanspraken op overheidserkend onderwijs nadat het initiële onderwijs is verlaten. Deze aanspraken kunnen door burgers worden opgenomen als zij willen investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Het voorstel is om leerrechten beschikbaar te stellen voor alle werkenden en werkzoekenden met minimaal een startkwalificatie en twee jaar werkervaring of vanaf een leeftijd van 27 jaar. Deze grenzen zijn er om te voorkomen dat jongeren in de verleiding komen om in hun jeugd in plaats van een gedegen beroepsopleiding slechts onderdelen van opleidingen te gaan volgen.

Het voorgestelde systeem ziet er in de kern als volgt uit. Leerrechten zijn beschikbaar voor alle werkenden en werkzoekenden (ook zelfstandigen), worden door de overheid gefinancierd, op basis van reeds genoten opleiding toegekend en besteed door werkenden en werkzoekenden bij door de overheid erkend onderwijs (bekostigd en particulier onderwijs). De omvang van de leerrechten in euro's is gelijk aan het gemiddelde verschil in kosten die de overheid maakt voor een nominaal (dat is, zonder vertraging) gevolgde en afgeronde WO-masteropleiding vergeleken met de gemiddelde kosten van het niveau van de feitelijk nominaal afgeronde opleiding. Lager opgeleiden krijgen daarmee meer leerrechten dan hoger opgeleiden. Bijvoorbeeld: iemand met een mbo-3-diploma krijgt het verschil in kosten tussen een gemiddelde WO-masteropleiding en een gemiddelde mbo-3-opleiding aan leerrechten virtueel gestort op een individuele leerrekening. Het verschil in kosten wordt omgezet in een aanspraak op landelijk geregistreerde modules die gedurende het gehele werkzame leven kunnen worden gevolgd bij landelijk erkende opleidingen. Private opleiders kunnen deze certificaatrajecten aanbieden op voorwaarde dat ze erkend zijn (via een door OCW erkend systeem) om zo de kwaliteit te waarborgen. Publieke opleiders kunnen deze trajecten aanbieden op voorwaarde dat ze voldoende scheiding aanbrengen met hun reguliere, initiële onderwijs.

Met dit financieringsvoorstel sluiten we aan bij de huidige bestaande wetgeving waarin iedere burger in Nederland recht heeft op door de overheid bekostigd onderwijs tot en met een WO-master. Als iemand via modules leerrechten verzilvert en uiteindelijk een hoger diploma verwerft, zal vervolgens het aantal nog resterende leerrechten worden ‘vastgeklikt’ op de nieuwe uitgangspositie. Dit is een aspect dat verder uitgewerkt moet worden.

De opleidingen en de inspanningen van opleiders zijn gericht op het versterken van de duurzame inzetbaarheid van werkenden en werkzoekenden en omvatten erkende onderdelen van MBO- of HO- opleidingen (te bewijzen door certificaten). Bij deze vorm van het toekennen van leerrechten krijgen lager opgeleiden meer rechten op hun leerrekening dan hoger opgeleiden en de hoogst opgeleiden krijgen geen leerrechten meer van de overheid. Een belangrijk effect van het toekennen van leerrechten is dat vooral de bereikbaarheid van middelen voor scholing voor lager en middelbaar opgeleiden wordt verbeterd. Uit verschillende studies blijkt dat hoger opgeleiden ook zonder publieke middelen investeren, waardoor de meeste eerdere overheidsprogramma's hebben geleid tot een relatief hoge *deadweight loss* en de overheid niet bereid is om daarvoor te betalen.

2. Ondersteuning door persoonlijk loopbaanadvies

Een laagdrempelige adviesstructuur is noodzakelijk om (een goede) besteding van de leerrechten te stimuleren. Iedere werkende zou bijvoorbeeld met enige regelmaat een persoonlijk loopbaanadvies (PLA) moeten kunnen krijgen. Hierbij worden de arbeidsmarktpositie,- mogelijkheden, toekomstverwachtingen (van de sector en de persoon) en wensen doorgesproken en bekeken welke ontwikkelings- en scholingsmogelijkheden nuttig zijn gezien de behoefte en mogelijkheden van de persoon én de arbeidsmarkt. Een ondersteunend plan om lager opgeleiden daadwerkelijk te motiveren om gebruik te maken van hun leerrechten is noodzakelijk. Ook goede voorlichting over het bestaan van de rechten en wat er met de rechten gedaan kan worden is geboden. Systemen als EVC en ePortfolio moeten verder worden doorontwikkeld. Via certificaten kunnen werkenden en werkzoekenden hun Portfolio steeds aanvullen bij een volgende stap binnen het onderwijs. Daarna kunnen ze dit meenemen naar de arbeidsmarkt, waar het tijdens elke baan/opdracht verder kan worden bijgewerkt. Het onderwijs kan hierop dan met behulp van leerrechten in de post-initiële fase inspelen door werkenden (ook alumnibeleid) te voorzien van die aanvullende competenties die zij missen voor een volgende loopbaanstap. Een ondersteunende functie waarin het persoonlijk advies (PLA) gematcht kan worden met de (om- en/of bij) scholingsbehoefte is een essentiële voorwaarde om zich voortdurend te blijven aanpassen op de immer veranderende arbeidsmarkt. Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft dat onlangs nog eens beschreven in het onderzoeksrapport "Grenzen aan LLO". Voor alle helderheid: de incidentele en structurele uitgaven voor de hier beschreven ondersteunende functie zijn niet doorgerekend in het rapport van SEO.

Investerings en baten leerrechten: hoe werkt het model?

Het model van SEO Economisch onderzoek berekent de noodzakelijke investeringen en opbrengsten van leerrechten in enkele scenario's met veronderstellingen over het maatschappelijke rendement en de investering in scholing. De omvang van de leerrechten in euro's is gelijk aan het verschil in gemiddelde kosten die de overheid maakt voor een afgeronde universitaire opleiding vergeleken met de feitelijk afgeronde opleiding. Bijvoorbeeld iemand met een mbo-3-diploma krijgt het verschil in kosten tussen een universitaire opleiding en een mbo-3-opleiding aan leerrechten toegekend. Het verschil in kosten wordt omgezet in modules die kunnen worden gevolgd bij erkende opleidingen van zowel publieke als private aanbieders. Lager opgeleiden krijgen dus meer leerrechten dan hoger opgeleiden.

De netto-opbrengsten voor de overheid bestaan uit de som van de extra belastinginkomsten doordat werkenden meer gaan verdienen, lagere uitkeringslasten doordat meer mensen gaan werken en lagere ziektekosten, verminderd met de kosten van het toekennen van leerrechten. Het model berekent daarnaast de toename van het bruto jaarinkomen en de verandering in inkomensongelijkheid. Met indirecte inkomsten voor de overheid zoals mogelijke meeropbrengsten in de btw of andere indirecte belastingen is in het model geen rekening gehouden.

Er zijn vier scenario's voor het gebruik van leerrechten met elk twee veronderstellingen over het rendement van de investeringen in leerrechten. De conclusie van SEO Economisch onderzoek is dat het toekennen van leerrechten aan werkenden en werkzoekenden (met minimaal een startkwalificatie en die minimaal twee jaar zijn uitgeschreven of ouder zijn dan 27 jaar) om investeringen van de overheid vraagt en voor diezelfde overheid op lange termijn een positieve businesscase oplevert. De netto-opbrengsten voor de overheid en het jaarinkomen van de gebruikers van leerrechten nemen toe en leerrechten leiden ook tot een beheersing van de inkomensongelijkheid door gebruikers. Niet alleen de overheid profiteert hiervan in financieel opzicht, maar de maatschappij profiteert hier ook van door een grotere participatie van de beroepsbevolking, een beheersing van de inkomensongelijkheid en maatschappelijke stabiliteit.

VNO-NCW, MKB-Nederland, MBO-Raad en NRTO

27 juni 2019