

Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rotterdam, 23 december 2016



Verkenning scholingspremie en nationaal scholingsfonds

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rotterdam, 23 december 2016

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Onderzoeksaanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Analyse kader	15
2.1 Oorzaken van een suboptimale deelname aan post-initiële scholing	15
2.2 Financiële factoren	16
2.3 Ondersteunende maatregelen ter bevordering van scholing	18
2.4 Financiële toegang tot scholing	20
2.5 Inrichtingsvormen individuele scholingspremie en nationaal scholingsfonds	21
2.5.1 Individuele scholingspremie (of leerrekening)	21
2.5.2 Nationaal scholingsfonds (bijvoorbeeld in de vorm van scholingsvouchers)	22
3 Lessen uit ervaringen in binnen- en buitenland	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Individuele scholingspremie	23
3.2.1 Voorbeelden	23
3.2.2 Wijze van financiering	28
3.2.3 Beheer	28
3.2.4 Toegang	28
3.2.5 Doelgroep	28
3.2.6 Ervaringen	28
3.2.7 Conclusie	29
3.3 Scholingsvoucher	30
3.3.1 Voorbeelden	30
3.3.2 Wijze van financiering	38
3.3.3 Beheer	38
3.3.4 Toegang	38
3.3.5 Doelgroep	39
3.3.6 Ervaringen	40
3.3.7 Conclusie	40
3.4 Reacties sociale partners en experts	41
4 Samenvattende conclusies	45
Bijlage 1: Factsheets	53
A. Individuele leerrekeningen	55
B. Scholingsvouchers	60
C. Uitgelicht: Spanje	68
D. Uitgelicht: 'het Scandinavische model'	69
Bijlage 2: Lijst geïnterviewde personen	71

Managementsamenvatting

Aanleiding

De eisen aan de moderne werknemer veranderen continu. Om optimaal te kunnen blijven functioneren in een steeds veranderende arbeidsmarkt, moeten werknemers blijven werken aan hun kennis en vaardigheden. Continue scholing is voor iedereen in de beroepsbevolking noodzakelijk geworden. Echter, op dit moment wordt niet door iedereen voldoende deelgenomen aan post-initiële scholing. Met name kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen met een tijdelijk arbeidscontract, zzp'ers en flexkrachten scholen zich minder dan gewenst. Dit roept de vraag op hoe de beroepsbevolking in het algemeen, en deze groepen in het bijzonder, kunnen worden bereikt en ondersteund om actief aan de slag te gaan en te blijven met leven lang leren. Voorliggend onderzoek is een verkennend onderzoek naar mogelijke financieringsvormen ten behoeve van post-initiële scholing. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe kan aan de voorwaarde worden voldaan dat elke werkende Nederlander structureel de beschikking heeft over financiële middelen om zich in zijn loopbaan te kunnen ontwikkelen en zijn kennis en vaardigheden aan te kunnen passen aan de eisen van de toekomstige arbeidsmarkt? In hoeverre en op welke wijze kunnen een scholingspremie of een nationaal scholingsfonds bijdragen aan het realiseren van die voorwaarde?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

- Wat zijn de mogelijkheden voor invoering en vormgeving van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds? Wat zijn de basiselementen voor de vormgeving? Wat zijn de uitvoerings- en gebruikscondities? Is er draagvlak?
- Wat is de invloed van de Nederlandse context, kijkend naar de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, het (initiële) onderwijs en de arbeidsverhoudingen op de mogelijkheden?
- Hoe kan het gebruik door doelgroepen die minder geneigd zijn tot scholing worden gestimuleerd?
- Wat zijn de voor- en nadelen van een scholingspremie en van een nationaal scholingsfonds?
- Liggen er mogelijkheden binnen de loonruimte?
- Kan eventueel de 13^e maand worden gebruikt voor een scholingspremie dan wel scholingsfonds?
- Zijn er alternatieven denkbaar voor een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds?

Aanpak

De voornaamste basis voor beantwoording van de onderzoeksvragen is literatuuronderzoek: wat is bekend over ervaringen met een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds in binnen- en buitenland? Aanvullend is een aantal gesprekken gevoerd met sociale partners en andere experts, zowel individueel als in een tweetal klankbordgroep bijeenkomsten.

We hebben na overleg met de begeleidingscommissie ervoor gekozen de volgende definities van een individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds te hanteren:

- een scholingspremie als een systeem met een individueel spaarelement en individueel eigenaarschap over het gespaarde geld;
- een nationaal scholingsfonds: een macrofonds met een trekkingsrecht voor het individu, echter zonder individueel eigenaarschap.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de instrumenten scholingspremie en een nationaal scholingsfonds als zodanig niet voorkomen in de literatuur. Wel zijn we tijdens de systematische

beschouwing van literatuur uit binnen- en buitenland vergelijkbare regelingen tegengekomen. Dit betreft enerzijds regelingen met een individueel spaarelement en anderzijds boven sectorale fondsen zonder spaarelement, maar wel met aanvraagmogelijkheden voor individuen. In de literatuur gaat het dan om individuele leerrekeningen en (onder diverse benamingen) om scholingsvouchers.

Individuele leerrekening

Een individuele leerrekening is beschreven als een (spaar)rekening op naam van een deelnemer. De leerrekening wordt gevuld met geld van de deelnemer, bijvoorbeeld met een percentage van het bruto maandsalaris, maar ook werkgever en overheid kunnen bijdragen aan deze leerrekening. De overheidsbijdrage kan bestaan uit fiscaal voordeel of een subsidie. Een individuele leerrekening kan ook gevuld zijn met een eenmalige storting.

Scholingsvoucher

Een scholingsvoucher kan worden gezien als een trainingstoelage of scholingsbudget voor een individu. Een voucher kan als geldsom maar ook in de vorm van een "token" of "voucher" van een bepaalde waarde toegekend worden aan personen. Vouchers kunnen – zoals ook bijvoorbeeld in Nederland het geval is binnen een aantal sectoren of UWV – ook vanuit andere entiteiten dan een nationaal scholingsfonds komen.

Bij de uitwerking van een scholingspremie is veelal gebruik gemaakt van informatie over een individuele leerrekening. De kennis over nationale/boven sectorale scholingsvouchers is toegepast op een nationaal scholingsfonds.

Uitkomsten

Er zijn niet veel voorbeelden van invoering van een individuele leerrekening (c.q. een scholingspremie) in de literatuur te vinden. De beperkte beschikbare informatie over voorbeelden heeft echter wel een aantal interessante lessen voor Nederland opgeleverd. Engeland is, voor zover bij ons bekend, het enige land dat een nationale individuele leerrekening heeft gehad. In Zweden en Canada is er nagedacht over en/of op projectbasis geëxperimenteerd met een individuele leerrekening, maar deze plannen zijn nooit ingevoerd. De (voorgenomen) vormgeving verschilt per land waardoor voorwaarden en ook beheer en toegang variëren. Een individuele leerrekening wordt, vaker dan scholingsvouchers, ingezet voor algemene, niet functie- of sectorgerichte scholing (omdat daarvoor de werkgever of het sectorfonds al (kunnen) zorgen). Ook de doelgroepen van de leerrekening zijn relatief breed geformuleerd.

De beperkte informatie geeft de indicatie dat leerrekeningen volwassenen kunnen stimuleren om zich te scholen. Een eigen bijdrage en spaarelement kan de motivatie vergroten zelf mee te sparen en het geld ook daadwerkelijk in te zetten. Tegelijkertijd is er de angst voor/ ervaring met dead weight losses. Er wordt dan scholing gevolgd door personen die ook scholing gevolgd zouden hebben zonder de leerrekening. Met name degenen met een intrinsieke motivatie maken (naar verwachting) gebruik van een faciliteit als een individuele leerrekening. Kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen van allochtone afkomst en ouderen maken over het algemeen minder gebruik van de mogelijkheden. Daarvoor is blijkbaar meer nodig dan het beschikken over een eigen 'scholingsspaarpotje'. Ook sociale partners en experts wijzen daarop: een persoonlijke benadering en begeleiding is randvoorwaardelijk om van een individuele scholingspremie een succes te maken.

Uit de ervaringen blijkt dat ook een voucher het leergedrag en de leerhouding van personen positief kan beïnvloeden en dat ze positief bijdragen aan de scholingsdeelname van werknemers. Randvoorwaarden die het gebruik vergroten zijn dat ze makkelijk toegankelijk zijn, een voldoende

omvang hebben om een significant deel van de scholingskosten te dekken, en een ruime keuzevrijheid aan opleidingen bieden. Dit kan tevens deadweight losses verkleinen waar ook vouchersystemen mee te maken hebben.

Een voordeel van scholingsvouchers ten opzichte van een individuele leerrekening is dat deze eenvoudiger op een doelgerichte manier ingezet kunnen worden. Hiermee kunnen zij maatwerk ten behoeve van specifieke minder scholingsgeneigde groepen faciliteren en zogenaamde “deadweight losses” laag houden. Een voordeel van een individuele leerrekening is dat een eigen bijdrage en spaarelement motivatie verhogend kan werken omdat het individu een direct belang en een groter gevoel van eigenaarschap heeft.

Conclusie

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat het van ondergeschikt belang is of een scholingspremie of nationaal scholingsfonds als financieel instrument wordt ingezet ter bevordering van post-initiële scholing. Een premie of fonds kunnen, ook minder scholingsgeneigde doelgroepen, bewegen tot scholing, maar de positionering (aanvullend of in plaats van, zeggenschap, financiering) en de flankerende randvoorwaarden (zoals een actieve benadering en begeleiding, flexibel scholingsaanbod) zijn minstens zo belangrijk in het bereiken van effectiviteit en het terugdringen van dead weight loss.

De huidige structuur is met name gericht op werkenden en scholing ten behoeve van de eigen functie of sector. Een nationaal instrument zou meer slagkracht hebben door de bundeling van budgetten, zich kunnen richten op een breder publiek of maatwerk kunnen bieden en het geeft individuen meer mogelijkheden tot het volgen van opleidingen die niet (uitsluitend) gericht zijn op de huidige functie of het huidige bedrijf.

Er is draagvlak onder experts en sociale partners voor een aanvullend nationaal financieel instrument ter bevordering van scholing. De voorkeur gaat uit naar een aanvulling op bestaande structuren dat zich specifiek zou richten op het bevorderen van brede inzetbaarheid/ intersectorale mobiliteit. In een dergelijke invulling blijft de kennis en infrastructuur van de O&O fondsen behouden.

Een risico van een nationale faciliteit ten behoeve van opleidingen ter bevordering van brede inzetbaarheid en mobiliteit is dat werkgevers die hier op dit moment zelf in investeren daarmee zullen stoppen op het moment dat de overheid hier faciliteiten voor gaat aanbieden. Tevens is het niet eenvoudig om een onderscheid te maken tussen de algemene en functie/ sectorgerichte opleidingsvormen ten behoeve van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en O&O fondsen/werkgevers.

Het onderbrengen in de loonruimte van een scholingsfonds of scholingspremie zal, tenzij er een wettelijke verplichting komt, meegenomen moeten worden tijdens cao onderhandelingen. Er wordt aangegeven dat, gezien de huidige druk op de loonruimte, overeenstemming bereiken een uitdaging zal zijn. De verwachting is dat het draagvlak onder de bonden laag zal zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een Leven Lang Leren steeds belangrijker

De eisen aan de moderne werknemer veranderen continu. Technologische ontwikkelingen stellen andere eisen aan de kennis en vaardigheden dan tien of twintig jaar geleden. Ook verdwijnen en verschijnen (nieuwe) beroepen steeds sneller. Om optimaal te kunnen blijven functioneren in een steeds veranderende arbeidsmarkt moeten werknemers blijven werken aan hun competenties. Of het nu gaat om lager of hoger opgeleiden, vaste werknemers, flex-werknemers, zzp'ers, jongeren of ouderen. Continue scholing is voor iedereen in de beroepsbevolking noodzakelijker dan ooit.

Uit literatuur is bekend dat 96% van het post-initiële leren on-the-job plaatsvindt (tijdens het werken)¹. Formeel leren via een opleiding, training of cursus versterkt de ontwikkeling van mensen, maar hier wordt (buiten functiegerichte scholing om) maar mondjesmaat aan gedaan. Gebrek aan scholing kan betekenen dat personen minder wendbaar zijn, met name waar het gaat om mobiliteit naar en tussen beroepen en sectoren. Daarmee kan hun toekomstige positie op de arbeidsmarkt zwakker worden, met alle gevolgen van dien voor hun financiële en maatschappelijke zelfstandigheid.

Met tijdige en continue scholing (leven lang leren) kan de werknemer zich blijven ontplooiën en zich beter staande houden op de arbeidsmarkt. Dat zal bijdragen aan het werkplezier, maar zal zich ook vertalen in een hogere productiviteit en – in het verlengde daarvan - een hoger inkomen. Voor bedrijven nemen de productiviteit en innovatiekracht toe, waardoor de continuïteit beter is gewaarborgd en faillissementen kunnen worden voorkomen. . Verbetering van de productiviteit en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven zijn nodig om het welvaartsniveau van Nederland te kunnen vasthouden. Immers, door vergrijzing zal de potentiële beroepsbevolking naar verwachting tot 2050 met ruim een half miljoen mensen afnemen. Bij een dalende beroepsbevolking zal economische groei steeds meer moeten komen van een groei in productiviteit. Beschikbare werknemers dienen dan zo productief mogelijk te worden ingezet.

Wens tot onderzoek

De veranderende arbeidsmarkt maakt leven lang leren van elk individu steeds belangrijker. Echter, op dit moment wordt niet door iedereen voldoende deelgenomen aan post-initiële scholing. Met name kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen met een tijdelijk arbeidscontract, zzp'ers en flexkrachten zijn minder actief zijn op het gebied van post-initiële scholing. Dit roept de vraag op hoe de beroepsbevolking in het algemeen, en deze groepen in het bijzonder, kunnen worden bereikt en ondersteund om actief aan de slag te gaan en te blijven met leven lang leren. Tegen deze achtergrond heeft de minister van SZW in het artikel 'Robotisation and the threat of the tadpole society' voor het Policy Network van 7 januari 2016 k een verkenning naar de mogelijkheden van invoering van een scholingspremie aangekondigd. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over een Leven Lang Leren van 27 januari 2016 heeft de minister deze toezegging vervolgens uitgebreid met onderzoek naar een nationaal scholingsfonds. Dit in reactie op de motie van het Kamerlid Lucas (VVD)² waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe een nationaal scholingsfonds vormgegeven kan worden. Voorliggend onderzoek geeft gedeeltelijk invulling aan deze toezegging: een verkennend onderzoek naar mogelijke financieringsvormen ten

¹ Borghans et al. (2014).

² (Kamerstukken II 2015/2016 30 012, nr. 58.

behoefte van post-initiële scholing. Gelijktijdig wordt door de SER een advies opgesteld dat zich op de volle breedte van leven lang leren richt.

1.2 Vraagstelling

Aanleiding tot deze studie is het gegeven dat niet elke volwassen Nederlander voldoende deelneemt aan post-initiële scholing. Dit wordt veroorzaakt door meerdere factoren (zie hoofdstuk 2), waaronder persoonlijke en externe factoren. In deze verkenning staat een van de mogelijke factoren centraal, te weten de financiële toegang tot post-initiële scholing.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe kan aan de voorwaarde worden voldaan dat elke werkende Nederlander structureel de beschikking heeft over financiële middelen om zich in zijn loopbaan te kunnen ontwikkelen en zijn kennis en vaardigheden aan te kunnen passen aan de eisen van de toekomstige arbeidsmarkt? In hoeverre en op welke wijze kunnen een scholingspremie of een nationaal scholingsfonds bijdragen aan het realiseren van die voorwaarde?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan wij in op de volgende deelvragen:

- Wat zijn de mogelijkheden voor invoering en vormgeving van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds? Wat zijn de basiselementen voor de vormgeving? Wat zijn de uitvoerings- en gebruikscondities? Is er draagvlak?
- Wat is de invloed van de Nederlandse context, kijkend naar de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, het (initiële) onderwijs en de arbeidsverhoudingen op de mogelijkheden?
- Hoe kan het gebruik door doelgroepen die minder geneigd zijn tot scholing worden gestimuleerd?
- Wat zijn de voor- en nadelen van een scholingspremie en van een nationaal scholingsfonds?
- Liggen er mogelijkheden binnen de loonruimte?
- Kan eventueel de 13^e maand worden gebruikt voor een scholingspremie dan wel scholingsfonds?
- Zijn er alternatieven denkbaar voor een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds?

1.3 Onderzoeksaanpak

De voornaamste basis voor beantwoording van de onderzoeksvragen is literatuuronderzoek: wat is bekend over keuzes en ervaringen met een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds in binnen- en buitenland? Aanvullend is een aantal gesprekken gevoerd met sociale partners en andere experts, zowel individueel als in een tweetal klankbordgroep bijeenkomsten.

Daarnaast is afstemmingsoverleg gevoerd met het SER secretariaat. Waar in dit onderzoek wordt ingezoomd op de financiële toegang en de opties van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds centraal staan, richt de SER zich in zijn aanstaande advies in de volle breedte op het vraagstuk van het stimuleren van leven lang leren en post-initiële scholing, inclusief de daarvoor benodigde randvoorwaarden.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit medewerkers van de opdrachtgever (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het vraagstuk van onvoldoende deelname aan post-initiële scholing: wat zijn de oorzaken? In hoeverre zijn deze van financiële aard? Wat zijn de dimensies bij een eventuele oplossing daarvan? Hoofdstuk 3 bevat de kern van het uitgevoerde onderzoek: literatuuronderzoek naar ervaringen in binnen- en buitenland met financiële instrumenten zoals een individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe sociale partners en andere experts aankijken tegen de invulling en haalbaarheid van een individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds. Tot slot vatten we in hoofdstuk 4 de dimensies, aandachtspunten en ervaringen samen en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

De bijlagen bevatten factsheets per bestudeerde casus (inclusief buitenlandse voorbeelden en ervaringen), een literatuuroverzicht en het overzicht met geraadpleegde personen.

2 Analysekader

2.1 Oorzaken van een suboptimale deelname aan post-initiële scholing

Om inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt zullen mensen zich moeten blijven ontwikkelen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij het individu zelf. Daarnaast hebben werkgevers, branches (sectorfondsen) en overheid rollen en verantwoordelijkheden. Gebleken is dat deze structuur er onvoldoende in slaagt om mensen te bewegen tot deelname aan post-initiële scholing. Met name lager opgeleiden, personen met een tijdelijk arbeidscontract, zzp'ers en flexkrachten zijn minder actief in post-initiële scholing³. De oorzaken hiervoor kunnen zowel persoonlijk als extern van aard zijn.

In een onderzoek uit 2013 noemt de WRR⁴ drie hoofdredenen waarom het in Nederland de afgelopen jaren niet voldoende is gelukt om post-initieel onderwijs van de grond te krijgen:

1. **Het ontbreken van een leercultuur.** Het is in Nederland nog niet vanzelfsprekend te blijven investeren in de eigen ontwikkeling door middel van opleiding en training.
2. De huidige **structuur van het onderwijsaanbod.** Post-initieel onderwijs is geen prioriteit voor de instellingen, het onderwijsaanbod is sterk gefragmenteerd en een achterliggende visie ontbreekt. Het onderwijsaanbod verschilt bovendien per regio en er vindt geen systematische afstemming tussen vraag en aanbod plaats. De opleidingen die er zijn, zijn veelal een spin-off van bestaande opleidingen. Het onderwijs is niet flexibel en vraaggericht genoeg.
3. Onvoldoende **adequate financieringsvormen.** Werkenden worden niet altijd voldoende gefaciliteerd of gesensibiliseerd.

De WRR wijst dus op meerdere oorzaken, waaronder financiering. In aanvulling op en verdieping van de door de WRR gevonden oorzaken kunnen nog de volgende opmerkingen worden gemaakt over het niet optimaal werkende systeem van post-initieel leren.

In de eerste plaats worden scholingsmogelijkheden voor werkenden nog te vaak beperkt tot die opleidingen die een duidelijk direct nut hebben voor de huidige functie, dan wel de eigen branche. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor en gericht op functiegerichte scholing en stimuleren daarom vaak niet of onvoldoende scholing die de duurzame inzetbaarheid van werknemers ondersteunt. Hetzelfde geldt voor de gezamenlijke spaarpotten op brancheniveau in vooral het midden- en kleinbedrijf: de sectorfondsen, ook wel O&O fondsen genaamd. Ook deze zijn primair opgericht voor en gericht op het financieren van functiegerichte scholing en de verbreding naar duurzame inzetbaarheid en intersectorale mobiliteit is pas de laatste jaren op gang gekomen⁵.

In de tweede plaats heeft een grote groep werkenden in Nederland nooit geleerd van begin af aan op de arbeidsmarkt actief te blijven inzetten op continue scholing. Hierdoor missen zij de nodige zelfregulerende vaardigheden en ervaren ze blokkades tegenover leren, bijvoorbeeld in termen van bewustzijn en motivatie⁶. Dit gaat met name op voor lager opgeleiden en werkenden in het MKB. Lager opgeleiden hebben vaak niet geleerd initiatief te nemen omtrent leren en ontwikkeling door negatieve ervaringen in het onderwijs en door werkgevers die initiatieven gericht op groei niet stimuleren of zelfs afremmen. Het ontbreken van een post-initiële leercultuur in Nederland komt

³ Borghans et al. (2014).

⁴ WRR (2013).

⁵ Stichting van de arbeid (2015).

⁶ Sanders, J. (2016).

deels doordat het Nederlandse initiële onderwijs verder gaat dan bijvoorbeeld in Scandinavië, waar het onderwijs tot 16 jaar algemeen vormend is. Deze landen hebben geen beroepsvormend onderwijs zoals Nederland dat kent. Post-initiële scholing is dus in Scandinavië noodzakelijker en daardoor beter ontwikkeld. Zowel wat betreft bewustzijn (bij werkenden en bedrijfsleven), als infrastructuur.

Ten derde lopen oudere werknemers tegen het probleem aan dat zij wel specialistische kennis hebben door jarenlange ervaring met specifieke werkzaamheden, maar dat zij vaak de vaardigheden missen die nodig zijn in nieuwe of veranderende omstandigheden⁷. Oudere werknemers, niet alleen de lager opgeleiden onder hen, zijn hierdoor, en het feit dat ze meestal jarenlang geen opleiding gevolgd hebben, vaak onvoldoende wendbaar of toegerust voor leren en veranderen. Factoren die het vertrouwen van oudere werknemers om scholing te kunnen volgen verder kunnen bemoeilijken zijn vaak voorkomende gezondheidsklachten als vermoeidheid, slechthoortendheid en gehoor- of mobiliteitsproblemen⁸.

Tot slot worden door CINOP ook andere praktische problemen worden aangehaald als verklarende factoren voor het niet of weinig gebruik maken van scholing, zoals problemen met kinderopvang, het moeten verrichten van mantelzorg of het niet hebben van voldoende financiële middelen om scholing zelf te financieren.

2.2 Financiële factoren

Zowel de WRR⁹ als CINOP¹⁰ geven aan dat (het niet beschikbaar zijn van) financiering mede een beperkende factor kan zijn voor post-initiële scholingsdeelname. Dit kan te maken hebben met beperkte beschikbaarheid van middelen, maar ook met de bereidheid om beschikbare middelen in te zetten.

Verondersteld mag worden dat een individu zal overgaan tot het volgen van scholing indien de investeringen die hij daarvoor moet doen (qua tijd en geld) lager zijn dan de verwachte voordelen: meer werkplezier, een promotie, hoger loon¹¹. Dit mechanisme zou idealiter moeten zorgen voor een optimaal scholingsniveau, met als economische redenering dat scholing zichzelf terugbetaalt. In theorie zou de loonvorming er toe moeten leiden dat vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten, zowel voor de gehele arbeidsmarkt als voor specifieke deelsegmenten, bijvoorbeeld naar opleidingsniveau. Dit betekent dat indien de vraag naar mensen met een bepaald opleidingsniveau of bepaalde competenties toeneemt, de betreffende lonen zullen moeten stijgen indien deze competenties niet voldoende voorhanden zijn. Het wordt dan voor werknemers aantrekkelijk om te investeren in dat type scholing. Ook voor bedrijven zou het interessant moeten zijn om te investeren in scholing van werknemers, omdat daarmee hun productiviteit en innovatief vermogen wordt vergroot en daarmee de concurrentiepositie.

Het potentiële rendement van scholing lijkt dus voor zowel bedrijven als individuen duidelijk. Toch blijft deelname aan scholing achter en is dus sprake van verschillende vormen van 'marktfalen'¹².

⁷ Renkema, A.G. (2006).

⁸ Renkema, A.G. (2006).

⁹ WRR (2013).

¹⁰ Renkema, A.G. (2006).

¹¹ Goudswaard, K. & Caminada, K. (2010).

¹² CPB (2016A).

Belemmeringen bij individuen

CPB beschrijft meerdere belemmeringen waarom individuen die baat hebben bij scholing toch niet investeren. Sommige daarvan zijn van financiële aard.¹³

Een voor de hand liggende reden is gebrek aan financiële middelen. Individuen hebben soms simpelweg niet genoeg geld (en kunnen dit niet altijd lenen¹⁴) om een opleiding (deels) zelf te betalen. Dit hoeft niet direct betrekking te hebben op de kosten van de opleiding maar kan ook te maken hebben met extra kosten van kinderopvang of reiskosten.

Daarnaast kan het voorkomen dat zij wel over de financiële middelen beschikken, maar het er niet voor over hebben. Het CPB beschrijft meerdere redenen waarom dit het geval kan zijn:

- *Risico of rendement verzilverbaar is:* het kan zijn dat het rendement niet volledig verzilverbaar is door het individu. De baten komen dan (deels) terecht bij de werkgever. In dat geval is de beslissing van het individu om de scholing niet te volgen rationeel, ook indien deze nadelig is voor de Nederlandse economie.
- *Risico of scholing voldoende rendeert:* een individu kan niet vooraf voldoende inschatten of een opleiding op termijn zal renderen. De (zekere) kosten worden dan te hoog ervaren ten opzichte van de (onzekere) opbrengsten. Om die reden zou men er van af kunnen zien.
- *Tijdsinconsistentie:* uit de gedragseconomie is bekend dat mensen op korte termijn keuzes maken waar ze op langere termijn spijt van kunnen krijgen. De reden hiervoor is dat men op korte termijn minder waarde hecht aan een te verwachten rendement dan de waarde die men aan dat rendement hecht op langere termijn.

Belemmeringen bij werkgevers

Ook voor bedrijven kunnen opleidingen een riskante investering zijn omdat onbekend is of, wanneer en in welke mate een opleiding effect gaat hebben. Daarbij is het voor een bedrijf een risico om te investeren in een werknemer die misschien binnen afzienbare tijd met zijn nieuw opgedane kennis vertrekt naar een andere werkgever of wordt verleid door een concurrerend bedrijf of branche (poaching). Het is logisch te veronderstellen dat werkgevers met name bereid zijn te investeren in scholing van werknemers waarvan de verwachte baten van investeringen (beduidend) hoger zijn dan de verwachte kosten ('what's in it for me', een normale zakelijke afweging bij investeringen op een markt). Dit zal met name gelden voor werknemers met een hoger opleidingsniveau (al is het risico op poaching hier ook groter) en werknemers in vaste dienst.

Tevens zal een werkgever eerder geneigd zijn in functie specifieke vaardigheden te investeren dan in algemene vaardigheden omdat het bedrijf hier zelf een kleiner direct belang bij heeft of lijkt te hebben. Ook de leeftijd van een werknemer kan een rol spelen, al kan dit effect twee kanten op werken. Enerzijds daalt met de leeftijd van een werknemer de periode waarin investeringen zich kunnen uitbetalen, anderzijds hebben ouderen vaker een langer dienstverband wat de aannemelijkheid vergroot dat ze lang zullen blijven bij de werkgever.

In het geval van functie- of bedrijfsgerichte scholing hebben zowel werknemer als werkgever een belang. Echter, hier kan een reden voor terughoudendheid voor investering in scholing (hold-up) zijn dat werkgever en werknemer het niet eens worden over een evenredige verdeling van financiering gebaseerd op de opbrengsten voor beide van scholing (productiviteitswinst vs. hoger loon).

¹³ CPB (2016A).

¹⁴ Het levenlanglerenkrediet zal worden ingevoerd om deze belemmering tegen te gaan.

Huidige situatie

Gemiddeld betaalt minder dan 10% van de werkenden een cursus zelf, 3% betaalt een deel van de cursus zelf. Wanneer personen zelf een cursus betalen heeft deze cursus vaak geen relatie met de huidige baan¹⁵. In het huidige post-initiële scholingssysteem hebben werkenden door de relatief sterke financieringsafhankelijkheid van werkgever of sector weinig ruimte om scholing in te zetten ten behoeve van de eigen ambities. Wel is er de fiscale scholingsaftrek in de inkomstenbelasting, maar vanwege de beperkte effectiviteit hiervan¹⁶ is het kabinet van plan deze per 2018 te beëindigen en te vervangen door een (meer gerichte) voucherregeling.

In Nederland vindt post-initiële scholing met name plaats binnen het bedrijfsleven (87 procent van scholing wordt door de werkgever betaald¹⁷). Uit een onderzoek van het CBS uit 2010¹⁸ blijkt dat meer dan 75 procent van de bedrijven bedrijfsopleidingen aanboden aan zijn werknemers met een totale kostenpost/investering van 1,7 miljard euro. Dit komt neer op ongeveer 1200 euro per opleidingsdeelnemer en 460 euro per werknemer (berekend over het totaal aantal werknemers, deelnemend of niet). De bedrijven die geen opleidingen aanboden aan hun werknemers waren met name MKB-bedrijven met minder dan 100 werknemers. Zij gaven aan dat de vaardigheden voldeden aan de behoefte, of dat de kosten of de werkdruk het volgen van bedrijfsopleidingen hinderde.

Naast de grotere bedrijven, waar (vooral functiegerichte) scholing onderdeel uitmaakt van het HR-beleid, is scholing in veel gevallen vastgelegd in bedrijfstak cao's en bieden sectorfondsen middelen op het terrein van opleiding en ontwikkeling voor bedrijven en hun werknemers aan. Een O&O-fonds is een fonds met het karakter van een collectieve reservering en gezamenlijk investeringsfonds op brancheniveau. Deze sectorfondsen worden bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook in de meeste andere landen in Europa heeft het bedrijfsleven sectorale opleidingsfondsen ingericht. De werkwijze met O&O fondsen als collectieve voorziening zorgt voor een spreiding van het risico dat werknemers na een investering elders binnen de sector aan de slag gaan. Dit omdat werknemers binnen de gehele branche er van kunnen profiteren en doordat de scholing gericht is op deskundigheidsbevordering met waarde voor de sector en ter bevordering van transities binnen de sector.

2.3 Ondersteunende maatregelen ter bevordering van scholing

Bij het tegengaan van marktfalen kan de overheid kiezen voor een actieve rol. Bij het wegnemen van economisch gedreven belemmeringen bij werkgevers en werknemers om te investeren in scholing kan de overheid aanvullend reguleren en stimuleren. Dat kan door middel van wetgeving, voorlichting en financiering (fiscale instrumenten en subsidies). De overheid in Nederland heeft de afgelopen jaren op verschillende manieren leven lang leren, duurzame inzetbaarheid en post-initiële scholing gestimuleerd. Een voorbeeld van een maatregel ter bevordering van scholing is de scholingsplicht die er sinds 2015 in het kader van de aangepaste Wet Werk en Zekerheid is gekomen en werkgevers verplicht scholing aan te bieden aan werknemers als dat nodig is voor het behouden van de arbeidsmarktpositie. Andere voorbeelden zijn het nieuwe systeem voor validering van eerder verworven competenties (EVC) en sinds het begin van het schooljaar 2016/2017 is het mogelijk voor deelnemers aan het niet-bekostigd onderwijs om certificaten te behalen voor delen van een aantal mbo-opleidingen. In het hoger onderwijs is gestart met pilots flexibilisering waarbij het lesprogramma op maat kan worden ingericht voor deelnemers. In het najaar van 2017 zal het

¹⁵ Borghans et al. (2014).

¹⁶ CPB (2016 B).

¹⁷ Borghans et al. (2014).

¹⁸ CBS (2012).

leven lang leren krediet ingevoerd worden waarmee mensen die geen recht meer hebben op studiefinanciering tegen gunstige voorwaarden een lening kunnen aangaan voor een studie¹⁹. Personen met een afgeronde mbo-opleiding kunnen nogmaals studiefinanciering aanvragen voor een opleiding in het hoger onderwijs.²⁰

Door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verder geïnvesteerd via een infrastructuur voor Leven Lang Leren (Leerwerkloketten), via ESF-middelen en via de financiering van de sectorplannen.

Voor werkzoekenden bestaat er de tijdelijke mogelijkheid om via het UWV een scholingsvoucher aan te vragen voor bij- of omscholing naar een kansrijk beroep²¹. De voucher is een subsidie van maximaal € 2.500 en mag ingezet worden voor een cursus of opleiding gericht op een beroep dat op de lijst van kansrijke beroepen staat. De opleiding dient te worden afgesloten met een erkend diploma of certificaat. De voucher is er voor zowel personen die hun baan zijn kwijtgeraakt en een WW-uitkering ontvangen als voor werkzoekenden met een baan of zzp'ers die een opleiding willen volgen in de richting van een kansberoep of met een certificaat van eerder verworven competenties willen bewijzen dat zij geschikt zijn voor werk bij een toekomstige werkgever.

Voor personen die geen recht (meer) hebben op ondersteuning vanuit de WW en voor iedereen die kan werken maar daarbij wel ondersteuning nodig heeft, is er de Participatiewet onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Eén van de plichten voor het ontvangen van bijstand is dat de aanvragers: '*[...] er alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te verkrijgen en te behouden*'.²² De invulling van de ondersteuning op dit vlak verschilt per gemeente. Door de terugloop van re-integratie budgetten en de Centra Vakopleiding en door de focus op directe arbeidsinpassing ('Work First') is in de vakliteratuur veel kritiek te horen op de verminderde mogelijkheden om perioden van werkloosheid te benutten voor bij- en omscholing.

Uit CPB onderzoek²³ is bekend dat scholingsdeelname kan worden gestimuleerd door financiële ondersteuning als vouchers en belastingvoordeel. Hier zitten wel haken en ogen aan. Financiering is kostbaar terwijl een aanzienlijk deel van de deelnemers ook zonder overheidsfinanciering scholing zou hebben gevolgd. Dit zogenaamde *deadweight loss* bedraagt, afhankelijk van de doelgroep en het financieringsinstrument, tussen de 60% en 90%. Oftewel slechts 10% tot 40% van de deelnemers zouden de scholing zonder de financiële ondersteuning niet hebben gevolgd. Met name hoogopgeleiden zouden ook zonder overheidsfinanciering gebruik gemaakt hebben van scholing. Overigens verschilt dit *deadweight loss* per type instrument. Zo zijn voor voucherregelingen *deadweight losses* van 30 en 60% gevonden²⁴.

Over het algemeen blijkt dat lager opgeleiden minder vaak gebruik maken van geboden scholingsmogelijkheden dan hoger opgeleiden. Het specifiek richten van de financiële ondersteuning is echter niet eenvoudig, omdat niet met zekerheid te zeggen is wie zich al dan niet zou scholen zonder overheidssteuning. Het CPB concludeert tevens dat de *deadweight loss* hoger is in geval van co-financieringsinstrumenten en bij subsidies aan werkgevers. Naar schatting zou, in het geval een werkgever een directe subsidie krijgt voor scholing, 90% van de werknemers ook een cursus hebben gevolgd zonder die subsidie.

¹⁹ Min OCW (2016).

²⁰ [https://apps.duo.nl/SRVS/CGI-BIN/WEB CGI.EXE?New,Kb=Kennisbank,Company={DBD42CAE-B941-4CF4-960D-5F5C917B6281},Case=obj\(5306\),Question4332=obj\(4332\):obj\(4335\),Question4342=obj\(4342\):obj\(4351\)](https://apps.duo.nl/SRVS/CGI-BIN/WEB CGI.EXE?New,Kb=Kennisbank,Company={DBD42CAE-B941-4CF4-960D-5F5C917B6281},Case=obj(5306),Question4332=obj(4332):obj(4335),Question4342=obj(4342):obj(4351))

²¹ UWV (2016).

²² Rijksoverheid (2016).

²³ CPB (2016 A).

²⁴ CPB (2016 A),

2.4 Financiële toegang tot scholing

Om de financiële toegang tot scholing te verbeteren kan er aan verschillende typen overheidsinstrumenten worden gedacht. Veel van die instrumenten zijn in het verleden in Nederland, of elders op enigerlei wijze toegepast, voor scholing of ander doeleinden (pensioen, levensloop). Globaal kan gedacht worden aan:

- Fiscale faciliteiten, zoals aftrekregelingen voor de inkomstenbelasting (individuen) of voor de vennootschapsbelasting (bedrijven).
- Spaarregelingen, al dan niet met fiscaal voordeel en/of verhoogd rendement. Hierbij kan nog onderscheid worden gemaakt tussen individuele regelingen of collectieve (vrijwillige of verplichte) regelingen. Voorbeelden hiervan zijn de (individuele en collectieve) pensioenregelingen, of de voormalige spaarloon- of levensloopregelingen.
- Subsidieregelingen gericht op individuen of bedrijven. Subsidieregelingen kunnen in geld worden uitgekeerd, maar ook in natura, zoals bijvoorbeeld in het geval van vouchers op basis waarvan diensten kunnen worden afgenomen.

De overheid kan dus via fiscale regelingen, spaarregelingen of subsidies de vraag naar scholing stimuleren. Op verzoek van het ministerie van SZW focust dit onderzoek op twee mogelijke oplossingsrichtingen, te weten een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds. Voor deze twee opties hanteren we de volgende definities:

- *Individuele scholingspremie*: Een systeem met een individueel spaarelement en individueel eigenaarschap over het gespaarde geld;
- *Nationaal scholingsfonds*: Een macrofonds met een trekkingsrecht voor het individu, echter zonder individueel eigenaarschap.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de instrumenten individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds als zodanig niet beschreven zijn in de literatuur. Wel zijn we tijdens de systematische beschouwing van literatuur uit binnen- en buitenland vergelijkbare regelingen tegengekomen. Dit betreffen enerzijds regelingen met een individueel spaarelement en anderzijds bovensectorale fondsen zonder spaarelement, maar wel met aanvraagmogelijkheden voor individuen. In de literatuur gaat het dan om individuele leerrekeningen (onder diverse benamingen) respectievelijk scholingsvouchers.

Individuele leerrekening

Een individuele leerrekening is beschreven als een rekening op naam van een individu. De leerrekening kan worden gevuld met geld van de deelnemer, bijvoorbeeld een (klein) percentage van het bruto maandsalaris, maar ook met bijdragen van werkgever en overheid. De overheidsbijdrage kan bestaan uit fiscaal voordeel of een subsidie. Een individuele leerrekening kan een spaarrekening zijn, maar kan ook worden gevuld met een eenmalige storting van een vast bedrag.

Scholingsvoucher

Een scholingsvoucher kan worden gezien als een trainingstoelage of scholingsbudget dat wordt toegekend aan een individu. Een voucher kan als geldsom, of als een “token” of “voucher” van een bepaalde waarde worden toegekend. Vouchers kunnen – zoals ook in Nederland het geval is bij bijvoorbeeld een aantal sectoren of UWV – ook vanuit andere entiteiten dan een nationaal scholingsfonds komen.

Wanneer we in het vervolg van dit hoofdstuk spreken over een individuele scholingspremie maken we dus veelal gebruik van informatie over een individuele leerrekening. De kennis over

nationale/bovensectorale scholingsvouchers kan toegepast worden op een nationaal scholingsfonds.

2.5 Inrichtingsvormen individuele scholingspremie en nationaal scholingsfonds

Alvorens we in het volgende hoofdstuk ervaringen in buiten- en binnenland bespreken, gaan we in op een aantal dimensies van een individuele scholingspremie en nationaal scholingsfonds:

- Wijze van financiering;
- Beheer;
- Toegang;
- Doelgroep.

2.5.1 *Individuele scholingspremie (of leerrekening)*

Wijze van financiering

Een scholingspremie kan vanuit verschillende bronnen worden gefinancierd: de werknemer, de werkgever of de overheid. De financiering door sectorale collectiviteiten zoals O&O fondsen wordt in dit opzicht niet aangewezen als aparte groep, omdat deze fondsen worden gevuld door werkgevers en werknemers.

Er zijn verschillende manieren waarop inleg plaats kan vinden. De belangrijkste opties zijn:

- Een eigen bijdrage van een individu, aangevuld met een bedrag van de overheid en/of de werkgever;
- Een belastingteruggave of -aftrek in geval van gebruik van eigen spaargeld voor scholingsdoeleinden.

Beheer

Het beheer van bijeen gebrachte middelen kan op verschillende wijzen geregeld zijn. Dit kan bij de werkgever of overheid liggen of bij een derde partij (bijvoorbeeld een O&O fonds), die gelieerd is aan een bank, een overheid of een sectorale organisatie. Het kan ook zijn dat een werknemer via een bankrekening in eigen beheer gebruik kan maken van beschikbare financiële ondersteuning. Besteding op leerrekeninggelden wordt in principe gemonitord door een derde partij.

Toegang

Een derde dimensie betreft de toegang tot de middelen. Een mogelijke vorm is een spaarpotje op individueel niveau. Een andere vorm is een voor het individu geoormerkte spaarpot op sectoraal dan wel nationaal niveau.

Daarnaast is het relevant te weten welke voorwaarden er aan toegang tot de middelen zijn verbonden. Voorwaarden betreffen onder andere het soort scholing, de tijdspanne waarbinnen een individuele scholingspremie besteed moet worden, en of toegang bij overstap naar een andere werkgever behouden blijft. Tevens speelt de vraag of de toegang tot het instrument geheel universeel is, dan wel dat specifieke groepen op de arbeidsmarkt unieke toegang of toegang met voorrang hebben.

Doelgroep

Regelingen die specifiek ingezet worden ten behoeve van een bepaalde doelgroep of functie zijn "targeted" regelingen. Deze kun bijvoorbeeld gericht zijn op laagopgeleiden, werklozen, werknemers die langer dan 3 jaar bij het bedrijf werken, werknemers die niet binnen 12 maanden met pensioen gaan of werknemers uit een bepaalde bedrijfssector. "Untargeted" regelingen worden

breder beschikbaar gesteld. Het voordeel van maatwerk ten behoeve van specifieke groepen of sectoren is dat “deadweight losses” lager gehouden kunnen worden²⁵.

2.5.2 Nationaal scholingsfonds (bijvoorbeeld in de vorm van scholingsvouchers)

Wijze van financiering

Er zijn verschillende manieren waarop inleg van een nationaal scholingsfonds of scholingsvouchersysteem plaats kan vinden. De belangrijkste opties zijn:

- Via (al dan niet bedrijfstak brede) afdrachten door werknemer en werkgever. In dit systeem zouden werkgever en werknemer ieder een bijdrage leveren, bijvoorbeeld naar rato van het salaris of de loonkosten. Dit systeem is vergelijkbaar met de wijze waarop pensioenfondsen worden gefinancierd. De verhouding tussen het werkgevers- en het werknemersdeel, de hoogte van de bijdrage kan daarbij variëren.
- Financiering door de overheid uit de algemene middelen (belastingheffing).

Beheer

Het beheer van bijeen gebrachte middelen kan op verschillende wijzen geregeld zijn. Dit kan bij de overheid liggen of bij een derde partij, die gelieerd is aan een bank, een overheid of een sectorale organisatie (bijvoorbeeld een O&O fonds).

Toegang

Hoe de toegang tot een scholingsfonds of vouchersysteem geregeld is zal afhangen van de programmadoelen. Een mogelijkheid is dat een budget rechtstreeks, in geld of als token, wordt toegekend aan een persoon. Een andere optie is het aanvragen van een opleidingsbudget door een individu. Toekenning kan al dan niet gepaard gaan met een opleidingsplan of loopbaangesprek. Een scholingsfonds of vouchersysteem kan op een gerichte of ongerichte manier ingezet worden wat betreft type opleidingen waarvoor het ingezet kan worden. Er kan tevens voor gekozen worden om budgetten voor een vooraf gedefinieerde tijd in te zetten dan wel zonder einde.

Doelgroep

Een scholingsfonds of vouchersysteem kan, net als in het geval van een scholingspremie, zowel gericht als ongericht worden ingezet.

²⁵ Het aanbieden van maatwerk voorkomt dat er scholingseigende personen die niet primair behoren tot de gewenste doelgroep gebruik maken van de mogelijkheden terwijl zij zonder dit instrument ook scholing gevolgd zouden hebben.

3 Lessen uit ervaringen in binnen- en buitenland

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de verschijningsvormen en ervaringen daarmee die we in de literatuur zijn tegengekomen. Ook geven we aan wat sociale partners en experts ons hierover hebben teruggegeven.

Om aan te kunnen sluiten bij de informatie in de literatuur werken we in dit hoofdstuk de scholingsvouchers en de individuele leerrekeningen verder uit. De inzichten hieromtrent zullen we vervolgens, waar mogelijk, vertalen naar de in hoofdstuk 2 genoemde aspecten en dimensies van een individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er zeer beperkt informatie beschikbaar is over de effectiviteit van de besproken regelingen. Onderzoeken rapporteren veelal deelnamecijfers (uitgesplitst per doelgroep) en geven inzicht in dead weight loss. Omdat studies deelnemers vaak niet in de tijd volgen geven ze geen inzicht in korte termijn of lange termijn effecten als productiviteit, betere inzetbaarheid etc.

3.2 Individuele scholingspremie

3.2.1 Voorbeelden

In slechts een beperkt aantal landen is geëxperimenteerd met een individuele scholingspremie in de vorm van een leerrekening op nationaal of regionaal niveau. Er zijn meer voorbeelden van leerrekeningen op bedrijfsniveau, maar deze zijn voor dit onderzoek minder interessant.

In Zweden heeft een eerder voorstel voor de invoering van een individuele leerrekening geen doorgang gevonden. Reden hiervoor was onder andere een gebrek aan draagvlak onder zowel vakbonden als een aantal ministeries. Zij verwachtten dat vooral hoogopgeleiden en mensen met een hoog inkomen zouden profiteren van de leerrekening.

Ook in Canada is een voorstel voor een individuele leerrekening nooit structureel ingevoerd. Een van de aangevoerde redenen was eveneens dat dit juist de middelbaar- en hoogopgeleiden ten goede zou komen, daar waar de doelgroep juist uit het laagopgeleide deel van de bevolking bestond²⁶. In Canada is wel ervaring opgedaan met een project gericht op laagopgeleiden: Learn\$ave.

Learn\$ave (Canada, 2000-2010)

Het project is in 2000 gestart om de effectiviteit van een individuele leerrekening te testen gedurende een periode van 10 jaar. Het idee voor dit project komt voort uit het boek *Assets and the poor: A new American welfare policy* van Michael Sherraden (1991), waarin hij pleit voor 'individual development accounts' voor lage inkomensgroepen. Middels deze rekening, die gepaard gaat met trainingen in financieel beheer, kunnen individuen sparen voor een woning, opleiding of het starten van een onderneming met als doel verbetering van de zelfredzaamheid. Learn\$ave had tot doel het stimuleren van scholing onder volwassenen met een laag inkomen middels een individuele leerrekening.

²⁶ Schuetze (2007).

Het project is bij wijze van een pilot uitgevoerd: 10 gemeenten werden geselecteerd om deel te nemen aan het project. Om in aanmerking te komen voor een individuele leerrekening moesten inwoners aan een aantal eisen voldoen, waaronder een aantal financiële eisen (o.a. huishoudensinkomen, woningwaarde en liquiditeiten mochten een bepaalde waarde niet overschrijden), een leeftijdsgrens (21-65 jaar) en de eis dat geen fulltime studenten mochten participeren.

De leerrekeningen in het Learn\$ave project werden bestempeld als zogenaamd 'assisted savings instruments'. De in totaal 4827 deelnemers kregen drie jaar de tijd om maximaal \$1500 te sparen op hun spaarrekening, waarbij de overheid elke \$1 die de deelnemer stortte aanvulde met \$3 (deze verhouding gold voor het gros van de gemeenten, hoewel het varieerde van 2:1 tot 5:1). In totaal kon er dus maximaal \$6000 worden gespaard. Voor het experiment werden de deelnemers gesplitst in twee groepen: een groep die alleen een spaarrekening kreeg en een groep die naast de spaarrekening ook training in financieel beheer kreeg. Binnen 4 jaar moest het opgespaarde geld gebruikt worden voor trainingen, scholing en/of het starten van een eigen bedrijf.

Met behulp van de individuele leerrekening is het gelukt om personen met een laag inkomen deel te laten nemen aan scholing. De schatting is dat de individuele leerrekening heeft bijgedragen aan een toename in scholing van bijna 20% (ten opzichte van de controlegroep zonder individuele leerrekening). Onderwijsdeelname in de groep die naast een leerrekening ook training in financieel beheer ontving lag 8.2 procentpunt hoger dan de groep die alleen een leerrekening heeft ontvangen. Daarnaast heeft de individuele leerrekening positieve invloed gehad op het aantal start-ups. Het project ging echter wel gepaard met behoorlijk hoge kosten, voornamelijk door deadweight losses (de omvang van het deadweight loss wordt niet duidelijk uit het rapport). Dit is het gevolg van zelfselectie: deelnemers die al gemotiveerd zijn om scholing te volgen, en dat ook zonder een dergelijk programma zouden volgen, maken gebruik van de leerrekening.

Zodoende kan geconcludeerd worden dat de leerrekening in Canada er in slaagt een beperkte groep personen met een laag inkomen te laten participeren in scholing, al gaat dit wel gepaard met behoorlijk hoge kosten, mede door deadweight losses.²⁷ Door ontbrekende cijfers kan niet geconcludeerd worden in hoeverre de leerrekening effectief is. Andere programma's kunnen wellicht tegen lagere operationele en administratieve kosten ingevoerd worden, maar het is mogelijk dat alternatieve programma's niet dezelfde bijeffecten genereren zoals een betere vertrouwdheid met het financiële systeem, een meer doelgerichte houding en een regelmatig spaargedrag²⁸.

In het Verenigd Koninkrijk is een experiment met een individuele leerrekening geweest. Hierbij moet worden opgemerkt dat het experiment zeer lage bedragen betrof die de opleidingskosten in de meeste gevallen niet volledig dekten.

Individual Learning Account (Verenigd Koninkrijk, 2000-2001)

Het project had als doel het stimuleren van een leven lang leren en het verschaffen van controle en keuzevrijheid voor iedereen over zijn eigen scholingskeuzes. In het bijzonder waren er vier doelgroepen benoemd die bereikt dienden te worden met de leerrekening: werknemers werkzaam in sectoren met een tekort aan vaardigheden, werknemers in het MKB, terugkeerders op de arbeidsmarkt en individuen met een laag opleidingsniveau. Individuen kregen vanuit de overheid (Training and Enterprise Councils) een bedrag van £150. Zelf moest er £25 worden bijgedragen. Daarnaast werden werkgevers aangespoord om ook bij te dragen aan de rekening. De bijdrage van £150 voorzorg in korting op de opleidingskosten, waarbij deze korting zou moeten dienen als stimulans voor individuen om zelf te investeren in hun eigen kennis en

²⁷ SRDC (2010); Thursfield (2002).

²⁸ SRDC (2010).

vaardigheden. De eigen bijdrage van £25 moest er aanvullend voor zorgen dat men ook een persoonlijk belang had in de leerrekening²⁹.

Qua bereik was het een succesvol project: er zijn 1.4 miljoen leeractiviteiten gefinancierd met behulp van de leerrekening. Financieel gezien was het project beperkt effectief, maar liefst 54% van de gemaakte kosten bestond uit deadweight loss. Daarnaast is het project na anderhalf jaar stopgezet vanwege onregelmatigheden en fraude (welke geschat wordt op £1.2 miljoen in Schotland en op £97 miljoen in Engeland)^{30,31}.

Sinds 2004 bestaat alleen in Schotland een project dat gericht is op het vergroten van financiële toegang tot een leven lang leren. Via 'Skills Development Scotland' kunnen inwoners tot een bepaald inkomen (£22.000) en zonder academische graad aanspraak maken op een voucher ter waarde van £200 om onderwijs te volgen³². Er zijn geen openbare cijfers beschikbaar over dit project.

De twee bovengenoemde projecten kennen een aantal gemeenschappelijke elementen. Beide projecten waren gericht op kwetsbare doelgroepen, zoals laagopgeleiden. Verder droeg de overheid in beide gevallen bij aan de leerrekening middels stortingen, en was er in beide gevallen sprake van hoge deadweight losses. Dit laatste wordt verklaard door zelfselectie: voornamelijk degenen die al gemotiveerd waren en al van plan waren om scholing te volgen maakten gebruik van de leerrekening. Hieruit kan worden opgemaakt dat beide projecten weliswaar het volgen van een opleiding voor een klein deel van de doelgroep hebben gestimuleerd, maar dat ze niet hebben geleid tot substantiële en additionele verhoging van scholing. De projecten zijn inefficiënt te noemen daar de beoogde doelgroep tegen relatief hoge kosten bereikt wordt.

Sinds 2015 bestaat er in Nederland de mogelijkheid om een individuele leerrekening te openen bij XS2talent: een samenwerkingsverband tussen ABN Amro en de Freia groep. Door diverse sociale partners en overige experts is XS2talent genoemd als een interessante ontwikkeling op het gebied van financiële toegang tot scholing, mede gezien de mogelijkheid om het budget mee te nemen naar een volgende werkgever. XS2talent verschilt van de twee buitenlandse experimenten met leerrekeningen doordat de overheidsbijdrage bestaat uit het verschaffen van belastingvoordeel op uitgaven aan scholing.

XS2talent

XS2talent biedt werkgevers de mogelijkheid persoonlijke ontwikkelbudgetten uit te betalen op een geblokkeerde rekening op naam van individuele werknemers, vrij van loonbelasting. De werknemer kan deze budgetten, eveneens vrij van loonbelasting, besteden aan opleidingen en trainingen gericht op de huidige of toekomstige functie.

XS2talent maakt afspraken met werkgevers, en met een overeengekomen budget verzorgt XS2talent het opleidingsprogramma van werknemers. Voor de gehele dienstverlening betaalt de opdrachtgever een vast bedrag per deelnemer.

Werknemers kunnen met XS2talent afstemmen hoe ze de opleidingsgelden willen besteden. XS2talent ondersteunt daarbij waar mogelijk met advies. Namens de werkgever beoordeelt XS2talent deze verzoeken. Dat biedt werknemers meer eigenaarschap en ontzorgt de werkgever.

De stortingen door de werkgever zijn 5 jaar geldig, ook als de werknemer de organisatie verlaat. Doordat de budgetten met XS2talent over jaar- en organisatiegrenzen kunnen worden meegenomen, is het mogelijk om op te sparen. Zo ontstaat meer bestedingsruimte en kunnen werknemers duurdere opleidingen volgen.^{33 34} Deelname- of effectiviteitscijfers zijn niet bekend.

²⁹ Schuetze (2007).

³⁰ Thursfield (2002).

³¹ UK Parliament (2003).

³² Skills Development Scotland (2016).

³³ XS2Talent (2016).

³⁴ CNV Vakmensen (2015).

In navolgende tabel worden de in de literatuur aangetroffen voorbeelden op een rij gezet:

Tabel 3.1 Geanalyseerde varianten van een individuele leerrekening

Naam	Land	Dekking	Looptijd	Financiering	Beheer en toegang	Doelgroep	Ervaringen
Individual Learning Account	UK	Nationaal	2000-2001	<ul style="list-style-type: none"> - Overheidsfinanciering vanuit Training and Enterprise Councils (TEC's) á £150 pp. - Eigen bijdrage á £25 - Werkgevers werden aangespoord om bij te dragen aan de rekening 	<ul style="list-style-type: none"> - Individuele rekening. - Met een korting voor opleidingskosten.. 	Iedereen ouder dan 19 jaar en niet full-time studierend	<ul style="list-style-type: none"> + Hoge deelname - Hoge deadweight loss - Gestopt wegens onregelmatigheden en fraude
Individual Learning Account	SE	Nationaal	2002 nooit ingevoerd	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen spaargeld. Belastingaftrek mogelijk voor scholingsdoeleinden tot €4100 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen rekening. - Bij gebruik voor leerdoeleinden aftrek mogelijk van de belasting. 	Iedereen	<ul style="list-style-type: none"> Niet ingevoerd - Verwachting met name gebruik door hoogopgeleiden en welgestelden
Individual Learning Account	CA	Nationaal	2002 nooit ingevoerd	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen spaargeld i.c.m. belastingvoordeel 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen rekening. Bij gebruik voor leerdoeleinden aftrek mogelijk van de belasting. 	Iedereen	<ul style="list-style-type: none"> Niet ingevoerd: - Verwachting met name gebruik door hoogopgeleiden en welgestelden
Individual Development Accounts 'Learn\$ave'	CA	Pilot 10 gemeenten	2000-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Spaargeld van individu tot max. \$1500 - Vanuit de overheid \$3 voor elke \$1 die het individu op de rekening stort (maximaal \$4500 dus) - In totaal kon de IDA dus \$6000 bedragen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen rekening? - Gebruik voor training, scholing en/of voor het opstarten eigen bedrijf. - In eigen beheer? 	Leeftijd tussen 21-65 en niet fulltime studierend. Huishoudensinkomen, woningwaarde en liquiditeiten onder bepaalde waarden.	<ul style="list-style-type: none"> + Deelname personen met een laag inkomen + Positieve invloed op het aantal start-ups - Hoge kosten - Deadweight losses
XS2talent	NL	Aantal bedrijven	-	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelbudget door werkgever zonder loonbelasting toegekend aan de werknemer 	<ul style="list-style-type: none"> - Rekening in beheer bij stichting - Besteding dient gericht te zijn op werk in een huidig of toekomstige functie of beroep. - Mag meegenomen worden 	Werknemers bij deelnemende bedrijven	

3.2.2 *Wijze van financiering*

Een leerrekening, als de invulling van een individuele scholingspremie die we in de literatuur hebben aangetroffen, is een spaarrekening op naam van een deelnemer. De wijze van financiële inrichting van de individuele leerrekening is divers. De diverse vormen zoals in de literatuur gevonden zijn (mogelijk in combinatie):

- Een eigen bijdrage van een individu aangevuld met een bedrag van de overheid en bij voorkeur tevens een bedrag vanuit de werkgever);
- Belastingvoordeel bij gebruik van eigen spaargeld voor scholingsdoeleinden;
- Budget vanuit de werkgever zonder loonbelasting voor scholingsdoeleinden.

Het is belangrijk te benadrukken dat verschillende definities worden gehanteerd van individuele leerrekeningen. Er zijn ook vormen zonder een spaarelement – waarbij dus geen sprake is van een individuele scholingspremie, het begrip dat we in dit onderzoek hanteren - waarbij een eenmalig vast bedrag uitgegeven wordt. Een voorbeeld zijn de individual learning accounts zoals uitgegeven in Schotland³⁵. Een dergelijk financieringssysteem heeft meer weg van een scholingsvoucher (zie paragraaf 3.3).

3.2.3 *Beheer*

De individuele leerrekening, zoals we die aantreffen in de literatuur, is meestal een rekening in eigen beheer: de eigen persoonlijke rekening van een individu. In een enkel geval wordt de rekening beheerd door een stichting. Leerrekeningen worden meestal geïnitieerd vanuit overheden of andere (niet-werkgevers) partijen en zijn niet verbonden aan een werkgever. Juist omdat ze bedoeld zijn voor duurzame inzetbaarheid gedurende de loopbaan, ongedacht waar en hoe de werkende werkzaam of werkzoekend is. Zoals we ook bij de scholingsvouchers zullen zien (paragraaf 3.3), wordt de besteding van leerrekeninggelden gemonitord door een derde partij. Meestal is dit de rekeningbeheerder, die werkzaam is voor een overheidsinstantie of een bank.

3.2.4 *Toegang*

Een leerrekening kan over het algemeen ingezet worden voor leerdoeleinden in brede zin (training, scholing, opstarten eigen bedrijf). In een enkel geval moet de besteding gericht zijn op de huidige of toekomstige functie, wat met een lichte toets wordt gecontroleerd. De leerrekeningen zijn doorgaans verbonden aan een maximale tijdsspanne waarbinnen het opgespaarde bedrag moet worden uitgegeven aan scholing, om te voorkomen dat de spaarrekening onbenut blijft en zijn doel voorbij schiet.

3.2.5 *Doelgroep*

. Uit bovenstaande leerrekeningen kan worden opgemaakt dat men doorgaans voorwaarden stelt aan deelname, zoals bijvoorbeeld inkomen en opleidingsniveau . Eén van de individuele leerrekeningen die we hebben aangetroffen, was specifiek beschikbaar voor werknemers bij deelnemende bedrijven. De leerrekeningen die nooit zijn ingevoerd, waren voorzien om voor een brede doelgroep beschikbaar te zijn.

3.2.6 *Ervaringen*

Op basis van de bestudeerde literatuur zien we, dat slechts drie keer een leerrekening is ingevoerd op een nationaal of regionaal niveau. Positief is dat de deelname hoog was, ook door personen met een laag inkomen. Tevens had de individuele leerrekening een positieve invloed op het aantal start-

³⁵ Skills Development Scotland (2016).

ups. Deelnemers aan leerrekeningprojecten zijn positief omdat zij zich in control voelen over hun opleidingsmogelijkheden. Dit komt o.a. omdat zij zelf (in overleg) zeggenschap hebben over hun scholingsbudget, (vaak) zelf bijdragen aan dit budget een daardoor een eigen belang creëren, en omdat zij vaak al een intrinsieke motivatie tot scholing hebben.³⁶

Leerrekeningprogramma's zijn meestal niet gericht op het wegnemen van structurele (sociale) blokkades die werknemers kunnen ervaren wanneer zij willen deelnemen aan scholing, omdat deze blokkades veelal niet financieel van aard zijn. Om deze reden kan gezegd worden dat een leerrekening vaak goed werkt wanneer het individu zich eenmaal inschrijft voor een leerrekeningtraject. Echter de stap daar naar toe, dat is iets waar meer voor nodig is dan alleen het introduceren van een systeem van individuele leerrekeningen. Ook sociale partners en andere experts wijzen hier op. Leerrekeningen worden dan ook wel 'rugzakjesmodel' genoemd, hetgeen wijst naar de geïmpliceerde noties van zelfredzaamheid en de zelfsturing van de deelnemer.³⁷ Dit betekent dat de leerrekening vooral een scholingsmiddel is om werknemers met een sterke individuele positie, bijvoorbeeld door een hoge vooropleiding of een concurrerende positie in een groeiende branche, te stimuleren om door te leren.³⁸

Een belangrijk terugkomend nadeel van een individuele scholingspremie in de vorm van een individuele leerrekening is, dat de kosten erg hoog zijn en de deadweight losses groot zijn. Ook was er kritiek door geconstateerde onregelmatigheden en gevallen van fraude. In Zweden en Canada zijn de uitgewerkte nationale individuele leerrekeningen nooit ingevoerd vanuit de verwachting dat deze met name ten goede zouden komen aan werkenden die toch al meer scholingsgeneigd zijn, namelijk hoogopgeleiden.

Een kanttekening is daarbij ook dat de hoogte van de eigen bijdrage grotendeels bepaald wordt door ieders inkomen, waardoor hoge inkomensgroepen meer kunnen bijdragen aan de rekening dan lagere inkomensgroepen³⁹.

3.2.7 Conclusie

Er zijn niet veel voorbeelden van de invoering van een individuele scholingspremie (c.q. individuele leerrekeningen) in de literatuur te vinden. Het gaat in een aantal landen om meer grootschalige, vaak nationale projecten, die een aantal interessante lessen voor Nederland hebben opgeleverd.

Wat betreft individuele leerrekeningen is Engeland, voor zover bekend, het enige land dat een nationale individuele leerrekening heeft gehad. In Zweden en Canada is er nagedacht over en/of op projectbasis geëxperimenteerd met een individuele leerrekening, maar deze plannen zijn nooit ingevoerd. De vormgeving verschilt per land. Voorwaarden en ook beheer en toegang variëren. Een individuele leerrekening wordt in het algemeen ingezet voor algemene, niet functie- of sectorgerichte scholing (omdat daarvoor de werkgever of het sectorfonds al (kunnen) zorgen). Ook de doelgroepen van de leerrekening zijn relatief breed (zie 3.3) geformuleerd.

Leerrekeningprogramma's kunnen goed werken om de structurele *financiële blokkades* naar een opleiding toe weg te nemen.⁴⁰ Een leerrekening kan een stimulans zijn voor volwassenen om meer te sparen, zoals is gebleken uit het project in Canada⁴¹.

³⁶ Renkema (2006); SRDC (2010).

³⁷ Thursfield (2002); ECBO (2013); Renkema (2006).

³⁸ ECBO (2013).

³⁹ Groot & Maassen van den Brink (2009B).

⁴⁰ Thursfield (2002); Renkema (2006).

⁴¹ SRDC (2010).

Tegelijkertijd komt uit de analyse naar voren dat de individuele leerrekeningprojecten te maken hebben gehad met dead weight losses doordat er scholing gevolgd werd die ook gevolgd zou zijn zonder de leerrekening. Een hoge deadweight loss maakt een regeling ineffectief en inefficiënt. Met name degenen met een intrinsieke motivatie maken gebruik van een faciliteit als een individuele leerrekening. Kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen van allochtone afkomst en ouderen maken over het algemeen minder gebruik van de mogelijkheden. Daarvoor is blijkbaar meer nodig dan het beschikken over een eigen 'scholingsspaarpotje'. Ook sociale partners en experts wijzen daarop: een persoonlijke benadering en begeleiding (gewezen is ook op het introduceren van een 'loopbaan APK') is randvoorwaardelijk nodig om van een individuele scholingspremie een succes te maken.

3.3 Scholingsvoucher

3.3.1 Voorbeelden

Scholingsvouchers zijn de verschijningsvorm van het idee van een nationaal scholingsfonds, dat we in het algemeen in de literatuur hebben aangetroffen. Een echt nationaal scholingsfonds – meer dan alleen een collectieve voorziening in de vorm van fiscale aftrek - zijn we eigenlijk niet of nauwelijks tegengekomen, althans niet geëvalueerd en geschikt om van te leren.

We hebben, omdat Spanje wel een nationaal scholingsfonds zou hebben, het Spaanse voorbeeld nader bekeken en ook expliciet met de sociale partners en experts besproken. De conclusie is dat ook in Spanje eigenlijk geen sprake is van een nationaal scholingsfonds, dat financiële toegang biedt aan individuele werknemers en werkzoekenden.

Dit voorbeeld (de 'State Foundation for Training in Employment', SFTE) is beschreven in bijlage C. In de kern is de SFTE een stichting bestaande uit afgevaardigden van werkgeversorganisaties, vakbonden en overheid (dienst arbeidsvoorziening, dus gelijkend op de voormalige tripartiete Arbeidsvoorzieningsorganisatie in Nederland). De SFTW heeft als doel het bevorderen en uitbreiden van opleidingsinitiatieven onder werkgevers, werknemers en werklozen. Het scholingsfonds wordt gevuld middels een verplichte loonheffing betaald door werkgevers en werknemers. Deze vormgeving lijkt dus op een scholingspremie. In 2011 bedroeg deze heffing 0,7% van het salaris. Er is een sterke relatie met het ESF, waarmee het fonds aanvullend wordt gevuld. Het geld wordt niet direct beheerd door de SFTE, maar door de dienst arbeidsvoorziening van de Spaanse overheid. In tegenstelling tot individuele leerrekeningen en scholingsvouchers worden de twee hierboven beschreven financieringsstromen niet direct gealloceerd op naam van het individu, maar op bedrijfs-, sector- en/of regionaal niveau, waarna het verdeeld wordt onder diegenen die zich aanmelden voor scholing. Qua dit onderdeel lijkt het Spaanse fonds dus op een sectorfonds.

De meeste landen hebben naast fiscale faciliteiten sectorale opleidingsfondsen van het bedrijfsleven, zoals ook in Nederland de O&O fondsen zijn ingericht om ook de werknemers in het MKB te kunnen bereiken. In deze paragraaf geven we een aantal voorbeelden van wat in de buurt komt van het concept van nationaal scholingsfonds, namelijk scholingsvouchers.

In zowel binnen- als buitenland is er uitgebreid geëxperimenteerd met scholingsvouchers. Duitsland heeft bijvoorbeeld het nationale Bildungsprämie programma en enkele regionale projecten gericht op het scholen van werklozen (WeGeBau), werknemers in het MKB (Bildungsscheck Nordrhein Westfalen), maar ook het in het Zwitserse Genève loopt een project voor minder scholingsgeneigde groepen (Chèque Annuel de Formation). Overigens zijn de genoemde voorbeelden allemaal opgezet vanuit regionale overheden, dus niet op nationaal niveau.

In Nederland is er een vouchersysteem voor werkzoekenden richting een kansberoep maar worden verder de meeste voucherprojecten gefinancierd door sectorfondsen. Tevens worden op bedrijfsniveau vouchers vanuit HRM-divisies verstrekt, zoals bij Philips (Employment Miles) en Shell (Persoonlijk Ontwikkelingsbudget).⁴²

In de bijlage zijn factsheets opgenomen van de bestudeerde evaluaties van voorbeeldprojecten. Hieronder lichten we er een aantal uit. Vervolgens presenteren we een overzichtstabel met de verschillende uitvoeringsvarianten.

Bildungsprämie (Duitsland, 2008-nu)

Deze leersubsidie is eind 2008 ingevoerd en een combinatie van eigen geld en een ESF bijdrage. De subsidie, gericht op bevordering van post initiële cursusdeelname was gericht op mensen uit lagere en middeninkomensgroepen. De subsidie bedroeg in 2008 en 2009 154 euro per persoon en de kosten moesten minimaal 338 euro bedragen. Een deelnemer moest dus minstens de helft van de kosten zelf betalen. In 2010 verhoogd naar 500 euro. De 50 procent eigen bijdrage bleef gehandhaafd. Het bedrag mocht ingezet worden voor opleiding gerelateerde kosten. De voucher kan ingezet worden voor een opleiding bij een door de overheid geaccrediteerde instanties die bijscholing aanbieden. Men kan zich voor ondersteuning bij het kiezen van een opleiding bij inzet van het subsidiegeld wenden tot een van de 600 adviesbureaus. Een adviseur controleert of de aanvraag aan de criteria voldoet⁴³ voordat de aanvraag wordt toegekend.⁴⁴ Uit onderzoek⁴⁵ blijkt dat 30% meer werkenden een (extra) opleiding hebben gevolgd door het vouchersysteem⁴⁶. Er worden geen effecten gevonden van bijscholing op inkomen, werkgelegenheid, en arbeidsvreugde. Naast het subsidiedeel is in het kader van de Bildungsprämie de wetgeving van bedrijfsspaarregelingen en loon- en premiesparen zodanig aangepast dat het mogelijk is om dit spaargeld voor scholingsdoeleinden op te nemen binnen de blokkeringstermijn zonder het verlies van de financiële voordelen. Het derde onderdeel is de verstrekking van studieleningen tegen gunstige tarieven. De versterkte lening staat dan los van de kredietwaardigheid van de aanvragen.

WeGebAU (Duitsland, 2006-2010)⁴⁷

WeGebAU was het subsidieprogramma waarbij het federale arbeidsbureau in Duitsland de werkelijk gemaakte kosten van bij- of nascholing van werknemers via scholingsvouchers vergoedde. Dit systeem werkte vanuit een bijdrage van werkgevers en werknemers (2010: 2,8% van het bruto maandsalaris) aan de werkloosheidsverzekering. De vouchers werden aangevraagd in overleg met een bemiddelingsdeskundige, die ook de behoefte aan bij- en nascholing vaststelde. De voucher kon aangevraagd worden door laagopgeleiden, werknemers ouder dan 45 en werkzaam in bedrijven met minder dan 250 werknemers, personen die in verband met arbeidstijdverkorting deelnemen aan bij- of nascholing, werknemers die hun beroepsdiploma minstens vier jaar eerder hadden behaald en/of niet hadden deelgenomen aan door overheid gefinancierde bij- of nascholing.

Bij een WeGebAU-aanvraag was het individu wettelijk verplicht om advies in te winnen bij de scholingsadviseur/bemiddelingsdeskundige van het federale arbeidsbureau. De bij- of nascholing moest verder gaan dan een arbeidsplaats gerelateerde aanpassingsactiviteit en mocht niet plaatsvinden binnen het bedrijf waar de medewerker in dienst was. De vouchers hadden een geldigheidsduur en mochten enkel ingewisseld worden in overleg met de bemiddelingsdeskundige, bij goedgekeurde aanbieders, voor goedgekeurde activiteiten met een scholingsdoel dat paste bij de voucher. De bemiddelingsdeskundige stond centraal in dit proces, deze bepaalde de behoefte aan bij- of nascholing bij het individu. Het

⁴² ROA (2011); Shell, CNV, FNV (2013).

⁴³ Dit wordt verder niet toegelicht.

⁴⁴ Breugel et al (2012).

⁴⁵ Zoals beschreven in CPB (2016). Kansrijk onderwijsbeleid. Het onderzoeksrapport dat beschreven wordt is nog niet beschikbaar.

⁴⁶ Er wordt geen melding gemaakt over deadweight losses.

⁴⁷ ROA(2011).

arbeidsbureau bepaalde de subsidiëring. Tussen 2007 en 2010 zijn 217.008 subsidieverzoeking ingewilligd. Laagopgeleiden maakten drie keer zo vaak gebruik van de regeling dan werknemers ouder dan 45. Twee derde van de gebruikers was man, en een derde vrouw. De regeling was met name populair bij middelgrote en grote bedrijven, maar werd weinig gebruikt in kleine bedrijven en bedrijven waar minstens 30% van het personeel laagopgeleid was. In 2008 maakte 40% van de grotere bedrijven gebruik van de regeling, tegenover 25% van de kleinere bedrijven. Verder informatie over de effectiviteit is niet voorhanden.

In Zwitserland is sinds 2001 het zogeheten Geneefse Chèque annuels de formation (CAF) in uitvoering.

Zwitserland: Geneefse Chèque annuels de formation (CAF) (2001-heden)

Zwitserland organiseert haar bij- en nascholing met name privaat. Daarnaast worden vraaggerichte instrumenten als scholingsvouchers en belastingaftrek ingezet om bepaalde lacunes die ontstaan door marktwerking op te vangen. Eén van deze vouchers is de Chèque annuels de formation (CAF), die inwoners van Genève maximaal 750 CHF (bijna €700) aan tegemoetkomingen verstrekt voor uiterlijk drie opeenvolgende jaren. De dienst 'beurzen en studieleningen' van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Sport verstrekt deze cheques. De hoogte van de cheque is afhankelijk van het inkomen van de aanvrager. De vouchers zijn beschikbaar voor iedereen ouder dan 18 jaar, minstens een jaar woonachtig in Genève, minstens een jaar in het bezit van een werkvergunning, evenals minstens een jaar belasting afdragend aan het kanton Genève. De vouchers kunnen ingewisseld worden voor een volledige of gedeeltelijke financiering van cursussen ter verkrijging van beroepskwalificaties, beroepsmatige bij- of nascholing, en/of omscholing. Voorwaarde voor subsidie is dat de cursus formeel erkend is en meer dan 40 lesuren omvat. Op internet vinden de aanvragers een lijst met 800 geschikte cursussen, gegeven door 70 aanbieders. Alle cursussen zijn gericht op het verbeteren van professionele vaardigheden.⁴⁸

Tussen 2005 en 2009 maakten zo'n 15.000 personen gebruik van de voucher, hetgeen 16% bedraagt van iedereen die in aanmerking komt voor een CAF. Het aantal gebruikers is sinds de invoering van de voucher in 2001 continu toegenomen. 30% van deze gebruikers heeft meermaals gebruik gemaakt van een voucher. De vouchers werden het vaakst ingezet om computervaardigheden of een nieuwe taal te leren en in mindere mate voor functiegerichte scholing. In 2009 werd er voor ongeveer 3 miljoen CHF aan vouchers uitgekeerd. Er is geen informatie beschikbaar over de effectiviteit en impact van de regeling.

In Zwitserland is er naast dit project nog een voucherproject bekend.

Zwitserland Pilot Scholingsvouchers- 2006

In Zwitserland is in 2006 in opdracht van de overheid met een pilot project gestart met scholingsvouchers. Een selecte groep personen tussen de 20 en 60 ontving een voucher met een waarde van 200, 750 of 1,500 Zwitserse Francs. Van de 2,437 uitgestuurde vouchers werden er 449 ingezet. De voucher mocht ingezet worden voor een opleiding naar keuze voor juli 2006. 10 procent van de uiteindelijk ingezette vouchers werd ingezet voor een 'vrijtijdscursus'. 39,7% werd ingezet voor een functie gerelateerde cursus, 28,4 voor een buitenlandse taalcursus en 21 procent voor een IT cursus⁴⁹. Het gebruik van na- en omscholing bleek met 13 procentpunt omhoog te gaan door de vouchers. Wel bleek, hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de deelname. Laagopgeleiden maken veel minder vaak gebruik van de voucher op het moment dat zij hier recht op hebben (9%) dan hoogopgeleiden (27%). De deadweight loss bedroeg 30%, deze bleek lager voor laagopgeleiden dan voor hogeropgeleiden.

Een jaar na inzet van de voucher blijkt er geen effect te zijn op inkomen, werkgelegenheid en het volgen van vervolgscholing. Voor deelnemers met alleen een startkwalificatie of middelbaar

⁴⁸ Department for Education, Culture and Sport (2016).

⁴⁹ Messer et al. (2013).

beroepsonderwijs blijkt er een klein positief effect op lonen te bestaan. Echter, uit de combinatie van het lage gebruik van de voucher en het kleine deelname-effect blijkt dat het niet eenvoudig is om lager opgeleiden te bereiken met financiële instrumenten.

Ook in Nederland zijn voucherprojecten geëvalueerd. Twee publicaties leveren veel nuttige lessen op: *Individual Learning Accounts: a strategy for lifelong learning* van Renkema (2006) en *De effectiviteit van een individuele leerrekening* van Doets en Huisman (2009). Hoewel er gesproken wordt over individuele leerrekeningen bespreken beide publicaties voucherprojecten binnen sectorfondsen. Dit illustreert de spraakverwarring die er – in zowel het maatschappelijke als politieke debat - vaak rond deze begrippen is en geeft wederom aan dat een duidelijk onderscheid tussen de verschillende financiële ondersteuningsvormen niet eenvoudig is. Hoewel in het artikel van Doets en Huisman (2009) dus gesproken wordt over een individuele leerrekening, gebruiken wij in onze beschrijving de term scholingsvouchers.

Renkema (2006) analyseert voucherprojecten in de technische installatiesector en de ouderenzorg. Beide projecten zijn dus niet op nationaal, maar sectoraal niveau. Maar wel zijn de evaluaties zeer bruikbaar bij de bespreking van de gedachte van een nationaal scholingsfonds.

Vouchersysteem in de technische installatiesector (Nederland, 2002-2003)⁵⁰

Het Opleidings- en Ontwikkelfonds voor het Technisch InstallatieBedrijf (OTIB) voerde een experiment uit met leervouchers voor werknemers in de technische installatiebranche. De sector bestaat grotendeels uit kleine bedrijven, waarvan veel bedrijven weinig gebruik maakten van de voor scholing beschikbare fondsen. Daarnaast bestaat het personeelsbestand in de technische installatiebranche voor een groot deel uit laagopgeleiden en ouderen. Om zowel werknemers als werkgevers te stimuleren om te investeren in leren en inzetbaarheid is het leervouchereperiment opgezet.

Aan de hand van een persoonlijk ontwikkelplan en met hulp van inzetbaarheidsadviseurs konden werknemers een voucher van €700 besteden aan scholing, voornamelijk gericht op de eigen sector. De scholing kon worden gevolgd bij zowel ROC's, hogere onderwijsinstellingen, private instellingen met door OTIB erkende modules en de officiële leverancier van inhouse bijscholing in de technische installatiebranche. Daarnaast kregen werknemers gedurende hun scholingsactiviteiten begeleiding en coaching. De voucher had slechts een bescheiden effect op de scholingsintentie van werknemers uit de technische installatiebranche. De vouchers hadden slechts invloed op de intentie van werknemers om op korte termijn (in het kader van het experiment) aan scholingsactiviteiten deel te nemen. Daarnaast werd er een bescheiden effect gevonden op de lange termijn scholingsintentie van werknemers ouder dan 46 jaar. De werknemers waren kritisch over de mogelijke implementatie van de voucher in het scholingsbeleid van hun bedrijf: ze gaven aan uitsluitend cursussen te willen volgen waarmee ze hun werk beter konden uitvoeren. Door middel van scholing wilden werknemers hun vaardigheden eerder verbreden en verdiepen in plaats van promotie maken. Slechts enkele werknemers wilden een hogere functie bekleden of ander werk uitvoeren buiten het bedrijf waar ze werkten.

Geconcludeerd wordt dat een voucher een kans biedt aan oudere en laagopgeleide werknemers om scholing te volgen. Echter zijn er twijfels met betrekking tot de mate waarin een vraag gestuurd instrument de oplossing is om een leven lang leren te stimuleren onder werknemers. Het is voornamelijk belangrijk om werknemers scholingsmogelijkheden aan te bieden en hen daarin te begeleiden, hetgeen een gedeelde verantwoordelijkheid is van sociale partners en scholingsaanbieders. *“Het is onwaarschijnlijk dat een financiële regeling alleen, zelf gereguleerde beslissingen over een leven lang leren kan stimuleren.”*

Wat betreft het voucherproject in de ouderenzorg heeft Renkema (2006) geen significante effecten gevonden van het vouchersysteem op de scholingsintentie van werknemers. Als reden waarom dit verschilt met het vouchersysteem in de technische installatiesector – waar een bescheiden effect is

⁵⁰ Renkema (2006).

gevonden op de scholingsintentie – noemt de auteur dat werknemers in de ouderenzorg vaak meer ervaring hebben met post initiële scholing, in tegenstelling tot werknemers in de technische installatiebranche.

Doets & Huisman (2009)⁵¹ hebben, in opdracht van de ministeries van SZW en OCW (Projectdirectie Leren en Werken), vier voucherprojecten geëvalueerd. De vouchers werden verstrekt door de O&O fondsen Aequor Services, CKO/AGF, de SOL en het Centrum Natuursteen aan werknemers in een breed scala aan sectoren (o.a. dierhouderij, glastuinbouw, bloemendetailhandel en voedings- en genotmiddelenindustrie). Als gemeenschappelijke deler kennen deze voucherprojecten dat ze uitsluitend gericht waren op laag- en middelbaar geschoolde werknemers (maximaal mbo-niveau). Deelnemers werden opgedeeld in een experimentele groep en een controlegroep. De experimentele groep ontving een voucher van € 1.000, die voor 50% door de overheid en 50% door het O&O fonds was gefinancierd. De controlegroep daarentegen ontving geen voucher. Beide groepen zijn gedurende een periode van bijna twee jaar gevolgd.

De vergelijking tussen experimentele- en controlegroep levert een aantal belangrijke inzichten op met betrekking tot de invloed van een voucher op het leergedrag van werknemers. Zo blijkt dat 30% van de werknemers ouder dan 45 jaar en zonder voucher een cursus heeft gevolgd, tegenover 65% mét een voucher (voor werknemers jonger dan 45 jaar bedroegen de cijfers 47% zonder voucher en 68% met voucher). Er is dus duidelijk verschil in de cursusdeelname tussen werknemers met en zonder een voucher. Binnen bedrijven met een personeelsaantal van 20 of meer volgden 18% meer werknemers scholing met behulp van een voucher dan binnen bedrijven met minder dan 20 man in dienst. Daarnaast boden de vouchers de sterkste stimulansen voor werknemers zonder recente cursuservaring, met een beroepsvooropleiding en in branches met een geringe scholingscultuur.

Doets & Huisman (2009) concluderen zodoende dat een voucher het leergedrag en de leerhouding van laagopgeleide werknemers positief beïnvloedt, zowel op de korte termijn als op de lange termijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat 'lange termijn' werd gemeten aan de hand van de intentie van participanten om in de toekomst weer een cursus te gaan volgen. Het is dus niet duidelijk in welke mate een voucher daadwerkelijk effect heeft op de lange termijn leerhouding van laagopgeleide werknemers.

Geconcludeerd kan worden dat scholingsvouchers positief bijdragen aan de scholingsdeelname van werknemers. Het is echter niet altijd duidelijk in hoeverre scholing ook zou zijn gevolgd bij afwezigheid van een scholingsvoucher. Het onderzoek van Doets & Huisman (2009) is één van de weinige – zo niet het enige - die dit daadwerkelijk in kaart heeft gebracht door middel van een experiment. Hieruit blijkt dat een scholingsvoucher leidt tot een toename in het aantal werknemers dat scholing volgt van 21 procentpunt (voor werknemers jonger dan 45) tot 35 procentpunt (voor werknemers ouder dan 45) en dat ze als een stimulans werken voor het leergedrag en de leerhouding van minder scholingsgeneigde werknemers. Als algemene conclusie wordt gesteld dat de vouchers effectief kunnen zijn in het stimuleren van scholing maar dat er daarvoor in de uitvoering rekening wordt gehouden met: zorgvuldige voorbereiding en goede communicatie; ruime looptijd; afstemming van financiering; inzicht in en transparantie van het aanbod; persoonlijke ontwikkeling en werksituatie als leerperspectief; stimulerende werkomgeving; tweesporenbeleid: generiek en specifiek.

In onderstaande tabel worden opnieuw de in de literatuur aangetroffen voorbeelden – nu van scholingsvouchers - op een rij gezet.

⁵¹ Doets & Huisman (2009).

Tabel 3.2 Geanalyseerde voorbeelden van scholingsvouchers

Naam	Land	Dekking	Looptijd	Financiering	Beheer en toegang	Doelgroep	Ervaringen
Vouchersysteem technische installatiesector	NL	Sector	2002-2003	Opleidingsfonds- en Ontwikkelfonds voor het Technisch Installatiebedrijf (OTIB): voucher van €700 per werknemer.	<ul style="list-style-type: none"> - Toegang i.c.m. ontwikkelingsplan en inzetbaarheidsadviesurs 	Werknemers in de technische installatiebranche	<ul style="list-style-type: none"> - Bescheiden effect op de scholingsintentie - Met name behoefte aan cursussen gericht op eigen werkzaamheden
Bildungsprämie	DE	Nationaal	2008-nu	Deels overheid en een deel vanuit ESF. Sinds 2010 is het maximale subsidiebedrag 500 euro.	<ul style="list-style-type: none"> - Deelnemers moeten zelf de helft van de opleidingskosten financieren - De subsidie kan ingezet worden voor bijscholing 	<ul style="list-style-type: none"> - Het programma is alleen toegankelijk voor personen met een minimum inkomen 	<ul style="list-style-type: none"> - 30% van de deelnemers volgde door de subsidie een (extra) opleiding - Er worden geen effecten gevonden van bijscholing op inkomen, werkgelegenheid, en arbeidsvreugde.
We GeBAU	DE	Regionaal	2006-2010	Vergoeding werkelijk gemaakte scholingskosten via scholingsvoucher van het federale arbeidsbureau. Financiering vanuit bijdrage werkgevers en werknemers via bijdrage (2010: 2,8% van bruto maandsalaris) aan werkloosheidsverzekering	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvraag in overleg met bemiddelingsdeskundige. - Scholing moest verder gaan dan arbeidsplaats gerelateerde scholing - Scholings moest plaatsvinden bij erkende aanbieders. 	<ul style="list-style-type: none"> - Laagopgeleiden - Werknemers ouder dan 45 en werkzaam in bedrijven met minder dan 250 werknemers - Personen die in verband met arbeidstijdverkorting deelnemen aan bij- of nascholing - Werknemers die hun beroepsdiploma minstens vier jaar eerder hadden behaald - Werknemers die niet hebben deelgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> + Populair bij middelgrote en grote bedrijven - Laag gebruik door kleine bedrijven - Laag gebruik door werknemers met veel laag opgeleiden

Naam	Land	Dekking	Looptijd	Financiering	Beheer en toegang	Doelgroep	Ervaringen
						aan door overheid gefinancierde bij- of nascholing.	
Bildungsscheck NRW	DE	Regionaal	2006-2008	Financiering uit ESF middelen van het ministerie van Werkgelegenheid, Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk en deelstaat Nordrhein Westfalen	Een werknemer kan 1 voucher per jaar aanvragen, een werkgever MKB maximaal 10. Een adviesdienst toets de (ruim geïnterpreteerde) beroepsrelevante bij-of nascholing aanvraag.	<ul style="list-style-type: none"> - Werknemers in loondienst van het MKB - Startende ondernemers in de eerste vijf jaar - Herintreders mits deze in het jaar van afgifte van de scholingsvoucher, of in het jaar daar voor, niet hebben deelgenomen aan bij- of nascholing 	<ul style="list-style-type: none"> + Populaire regeling - Laag opgeleiden maakten het minste gebruik van de regeling - Werknemers met een buitenlandse nationaliteit maken nauwelijks gebruik
Geneefse Chèque annuels de formation (CAF)	CH	Regionaal	Start onbekend. Lopend.	Het kanton van Geneve kan gebruikers max 500,- aan tegemoetkomingen verstrekken voor 3 jaren.	Het kanton van Geneve geeft de vouchers uit aan de doelgroep.	Inwoners en belastingbetalers van het Geneefse kanton. Inwoners met een werkvergunning.	
Voucher experiment	CH	Nationaal	2006	the Federal Office for Professional Education and Training. Geselecteerde deelnemers ontvingen een voucher ter waarde van 200, 750 of 1,500 francs	the Federal Office for Professional Education and Training gaf de voucher uit	Een random geselecteerde groep van 20-60 jarigen.	<ul style="list-style-type: none"> - Hogere deelname door hoger opgeleiden - Deadweight loss 30%
Employability Miles Vouchers	NL	Bedrijf	2009-heden	Philips geeft jaarlijks vouchers uit ter waarde van 1.000 'E-miles'.	De E-miles zijn vrij in te zetten in het interne employability-programma.	Alle werknemers onder de Philips CAO	<ul style="list-style-type: none"> + Piek in gebruik vouchers door houdbaarheidsdatum - Aanzienlijk meer

Naam	Land	Dekking	Looptijd	Financiering	Beheer en toegang	Doelgroep	Ervaringen
							gebruik door werknemers met grote intrinsieke motivatie - Imago probleem vouchers. Idee dat Philips van haar werknemers af wilde
Persoonlijk ontwikkelingsbudget POB Shell (De analyse stamt uit 2001, maar het persoonlijk ontwikkelingsbudget bestaat nog steeds binnen Shell)	NL	Bedrijf	1999-2001	Budget betaald door Shell. De werknemer heeft per drie kalenderjaren fl. 5.000,- te besteden, en heeft daarnaast een budget van fl. 1.500,- voor deskundig loopbaanadvies. *N.B. in de huidige regeling is het te besteden budget €3.600,-	Werknemer stelt in gesprek met werkgever een persoonlijk opleidingscontract op en maakt keuzes voor opleidingen voor vergroten kennis en kunde voor huidige en toekomstige functie	Werknemers die vallen onder de cao van Shell Nederland Raffinaderij B.V., ongeacht de omvang van hun dienstverband. Uitgesloten van deelname zijn werknemers met een contract korter dan drie jaar, werknemers die binnen twaalf maanden met pensioen gaan, en werknemers die binnen zes maanden worden overgeplaatst naar een andere Shell-maatschappij.	- Beperkt gebruik: te grote inspanning om iets nieuws te leren en angst voor het volgen van een opleiding omdat dit uit kan stralen dat werknemer van plan is Shell te verlaten.

3.3.2 *Wijze van financiering*

Een voucher kan zowel een directe toelage zijn als een “token” van dezelfde waarde⁵².

De geanalyseerde voorbeelden laten zien dat de financiering van de vouchersystemen uit verschillende bronnen kan komen:

- O&O fondsen;
- ESF;
- Een regionale/ provinciale/ nationale autoriteit;
- Een storting van werkgever en werknemers aangevuld met een overheidspremie of bijdrage van de provincie;
- Via een bijdrage van werkgevers en werknemers aan de werkloosheidsverzekering;
- De werkgever.

De bedragen waarvoor er geschoold kon worden varieerde grofweg van €250,- per jaar, tot meer dan €2.000 per 3 jaar.

3.3.3 *Beheer*

Ook wat betreft het beheer van de vouchersystemen blijkt er variatie te zitten in de wijze waarop dit is vormgegeven in de verschillende geanalyseerde voorbeelden.

Het beheer kan in handen zijn van:

- O&O fondsen;
- Publieke Arbeidsvoorzieningsorganisatie / UWV;
- Een regionale/ provinciale autoriteit;
- De werkgever;
- Een fonds beheerd door een derde partij.

Beschrijvingen en evaluaties van nationale scholingsfondsen, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2, zijn we in strikte zin niet tegengekomen.

3.3.4 *Toegang*

De voorwaarden voor deelname aan een voucherprogramma zijn afhankelijk van de programmadoelen. Elk voucherprogramma heeft zijn eigen doelen en om deze doelen te bereiken worden verschillende eisen gesteld. Algemeen gezien worden vouchers ingezet om minder scholingsgeneigde groepen te stimuleren om deel te nemen aan scholing.⁵³ Allereerst moeten de deelnemers dus voldoen aan de opgestelde randvoorwaarden om in aanmerking te komen voor de voucher.

Vrijwel alle voucherprogramma's verstrekken de vouchers niet zonder intakegesprek waarin de werknemer samen met een onderwijsadviseur of –begeleider bepaalt hoe de te volgen opleiding binnen de loopbaan van de werknemer past. Ook kunnen de vouchers meestal alleen ingezet worden voor vooraf goedgekeurde opleidingen.⁵⁴

Vouchers kunnen afhankelijk van de verstrekker ingezet worden voor opleidingen en trainingen gericht op **(bedrijfs)specifieke kennis** of **algemene kennis (employability)**.⁵⁵ Hierin is er een

⁵² Groot & Maassen van den Brink, (2009B).

⁵³ Johanson (2009).

⁵⁴ ROA (2011).

⁵⁵ SEO (2014).

verschil zichtbaar tussen sectorfondsen en bedrijven enerzijds, en overheden anderzijds. Werkgevers investeren uiteraard vaker in bedrijfsspecifieke kennis, terwijl overheidsinstanties zich met name richten op de employability en inzetbaarheid van individuen via een investering in hun algemene kennis⁵⁶. Dit type investeringen kan minder verwacht worden van werkgevers, terwijl dergelijke investeringen in employability wel het publiek belang dienen (zoals bijvoorbeeld het terugdringen van werkloosheid en gebruik sociale voorzieningen). Overheden willen een cultuuromslag teweeg brengen: in het kader van 'leven lang leren' willen zij mensen gewend laten raken aan het volgen van extra curriculaire opleidingen, en door algemene scholing aan te bieden wordt de ingangsdrempel laag gehouden en wordt de leercultuur gestimuleerd.⁵⁷ Daarnaast hebben minder scholingsgeneigde groepen vaker een achterstand die beter gecompenseerd kan worden via een algemene opleiding, zoals een computercursus, een taaltraining of computervaardigheden. Werkzoekenden hebben vaak meer baat bij algemene scholing omdat dit leidt tot een grotere inzetbaarheid in meer soorten werk.⁵⁸

Ook voor het bedrijfsleven kan het verstrekken van vouchers die de algemene kennis vergroten positieve effecten opleveren. Zo blijkt uit onderzoek rondom Philips' employability-programma dat de intrinsieke motivatie van deelnemers aan het voucherprogramma stijgt en zij meer met hun carrière bezig zijn dan werknemers die niet meewerken aan het voucherprogramma.⁵⁹

Hoewel een voucherverstrekker veelal een voorselectie maakt tussen de mogelijke opleidingen die de werknemers kunnen volgen, zijn de werknemers vrij in het gebruik van hun rechtstreekse subsidie. Daarmee krijgen zij een directere invloed op hun eigen loopbaantraject, en wordt budget gebruikt voor de doelen die werknemers zelf willen bereiken.⁶⁰ Tegelijkertijd wordt de besteding van de voucher beperkt door specifieke voorwaarden die voorschrijven dat een voucher alleen bij een erkende opleidingsinstantie of voor een vooraf gespecificeerde opleiding ingewisseld kan worden. Op deze manier blijft de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd. Daarnaast worden de eisen gekoppeld aan het vouchergebruik vaak niet bepaald door de directe leidinggevende, maar door een derde partij, zoals een HRM-afdeling, een arbeidsbureau, of de gemeente. Op deze manier kunnen de belangen van de werknemer, zo is het idee, optimaal worden behartigd.⁶¹

3.3.5 Doelgroep

Er zijn verschillende types vouchers te onderscheiden, naar doelgroep of functie. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen 'targeted vouchers' en 'untargeted vouchers'⁶². Targeted vouchers zijn gericht op specifieke groepen zoals laagopgeleiden, werklozen of werknemers uit een bepaalde bedrijfssector. Untargeted vouchers, worden beschikbaar gesteld voor iedereen met een relatie tot de voucherverstrekker. Het gros van de voucherprojecten werkt met targeted vouchers.

Scholingsvouchers worden vaak uitgegeven voor een specifieke doelgroep vanwege hun kostbaarheid. Targeted vouchers hebben vaak als doel het verhogen van de financiële toegankelijkheid van groepen die ondervertegenwoordigd zijn in scholingsdeelname. Deze vouchers hebben in de eerste plaats een maatschappelijk doel. Untargeted vouchers kunnen verschillende doelen hebben afhankelijk van het beleid van de uitgever. Deze vouchers worden veelal ingezet als middel om de employability van werknemers te vergroten, als methode om

⁵⁶ SEO (2014); Ecorys (2008).

⁵⁷ Sels (2009); Meijers & Teerling (2007).

⁵⁸ SEO (2014); Meijers & Teerling (2007).

⁵⁹ Gerards et al. (2014).

⁶⁰ Groot & Maassen van den Brink (2009B).

⁶¹ Groot & Maassen van den Brink, (2009B); ROA (2011).

⁶² IZA (2011).

werknemers meer te betrekken in hun loopbaanontwikkeling, om hen een specifieke vaardigheid bij te brengen, of om hen te stimuleren om door te leren.⁶³

Wat betreft de doelgroepen laten de voucher projecten in binnen- en buitenland wederom geen eenduidig beeld zien. Het kan bijvoorbeeld gaan om werknemers binnen een bepaalde cao, met een vast contract, een lage opleiding of een beroepsdiploma van minstens vier jaar oud.

3.3.6 Ervaringen

De inrichtingsvormen van de voucherprojecten zijn divers, en daarmee de ervaringen. Overall kunnen de volgende ervaringen worden opgetekend:

- Voucherregelingen zijn populair voor degenen met een sterke intrinsieke motivatie, anders heeft het een bescheiden effect op scholingsintentie;
- Vouchers zijn populairder bij middelgrote en grote bedrijven dan bij kleine bedrijven;
- Vouchers worden, wanneer ze niet voor die specifieke doelgroep ingezet worden, minder gebruikt door lager opgeleiden;
- Vouchers worden minder gebruikt door werknemers met een buitenlandse nationaliteit;
- Ondersteuning en begeleiding is noodzakelijk;
- Een houdbaarheidsdatum stimuleert het gebruik;
- Vouchers worden beperkt gebruikt door werknemers met angst:
 - Angst om iets nieuws te leren;
 - Angst dat (niet functie gerichte) vouchers er zijn omdat de werknemer niet langer nodig is;
 - Angst dat gebruik de indruk wekt bij de werkgever dat de werknemer van plan is het bedrijf te verlaten.
- Hoe hoger het bedrag van de voucher hoe hoger het gebruik;
- Vouchers zorgen, wanneer ze niet gericht ingezet worden, voor een behoorlijke deadweight loss .

3.3.7 Conclusie

Uit de ervaringen blijkt dat een voucher het leergedrag en de leerhouding van personen positief kan beïnvloeden en dat ze positief bijdragen aan de scholingsdeelname van werknemers.

Randvoorwaarden die het gebruik vergroten zijn dat ze makkelijk toegankelijk zijn, een voldoende omvang hebben om een significant deel van de scholingskosten te dekken, en een ruime keuzevrijheid aan opleidingen bieden.⁶⁴ Dit kan tevens deadweight losses verkleinen, waar ook vouchersystemen mee te maken hebben.

Een positief uitpakkend element van scholingsvouchers is dat werknemers relatief⁶⁵ vrij zijn in het gebruik van hun rechtstreekse subsidie. Daarmee krijgen zij een directere invloed op hun eigen loopbaantraject en wordt budget ingezet voor de doelen die werknemers zelf willen bereiken wat de intrinsieke motivatie vergroot.⁶⁶ Daarnaast worden eisen die wel gesteld worden aan het vouchergebruik vaak niet bepaald door de directe leidinggevende, maar door een derde partij, zoals een HRM-afdeling, een arbeidsbureau, of de gemeente. Op deze manier kunnen de belangen van de werknemer optimaal worden behartigd.⁶⁷ Tegelijkertijd wordt de besteding van de voucher beperkt door specifieke voorwaarden die voorschrijven dat een voucher alleen bij een erkende opleidingsinstantie of voor een vooraf gespecificeerde opleiding ingewisseld kan worden. Op deze manier blijft de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd.

⁶³ ROA (2011); Sels (2009).

⁶⁴ ROA (2011).

⁶⁵ Er zit variatie in de mate waarin keuzes samenhangen met opleidingsplannen, adviesgesprekken e.d.

⁶⁶ Groot & Maassen van den Brink (2009B).

⁶⁷ Groot & Maassen van den Brink, (2009B); ROA (2011).

Een voordeel van scholingsvouchers ten opzichte van een individuele leerrekening is dat deze eenvoudiger op een doelgerichte manier ingezet kunnen worden. Het gaat dan ook voor het gros van de scholingsvouchers op dat zij werken met targeted vouchers omdat deze maatwerk ten behoeve van specifieke minder scholingseigende groepen kunnen faciliteren en zogenaamde “deadweight losses” laag houden.

3.4 Reacties sociale partners en experts

We hebben tijdens interviews en twee plenaire bijeenkomsten gesproken met vertegenwoordigers van sociale partners en andere experts over het idee van een individuele scholingspremie (individueel sparen voor scholing) en een nationaal scholingsfonds (zonder individueel spaarelement).

Er was breed sprake van herkenning en erkenning van de uitdaging om beter de doelgroepen (zoals laag opgeleiden en ouderen met een eenzijdig arbeidsverleden) te bereiken die onvoldoende worden bereikt met het bestaande instrumentarium. Gewezen is op het belang van een zorgvuldige analyse met oog voor rollen en verantwoordelijkheden. De huidige scholingsinfrastructuur is evenals in veel andere landen gebouwd op basis van de volgende verantwoordelijkheidsverdeling: (1) voor zijn of haar inzetbaarheid en loopbaan in het algemeen is in beginsel iedere werkende zelf verantwoordelijk, (2) voor functiegerichte scholing is de werkgever en op brancheniveau zijn de gezamenlijke sectorfondsen verantwoordelijk, (3) voor duurzame inzetbaarheid is – aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van het individu – de overheid verantwoordelijk.

Het is duidelijk dat er in de huidige situatie in Nederland lacunes zijn in het bereik van groepen werknemers. Onder andere doordat bestaande mogelijkheden door met name lager opgeleiden en in het MKB niet worden gebruikt. Daar komen als gevolg van de flexibilisering op de arbeidsmarkt nieuwe uitdagingen bij: voor flexkrachten, tijdelijke dienstverbanden, zzp'ers en bij intersectorale mobiliteit is het huidige instrumentarium ontoereikend. Gelet op het toenemende aandeel kwetsbare werkenden wordt de urgentie van een oplossing hiervoor onderschreven.

Daarbij wordt in de eerste plaats de genoemde verantwoordelijkheidsverdeling als uitgangspunt genomen: wie moet het zich primair aantrekken dat groepen werkenden onvoldoende deelnemen aan scholing? Daarbij wordt erop gewezen dat werkgevers en de meeste sectorfondsen – mede onder druk van de overheid – hebben ingezet op het ook open staan voor en faciliteren van scholing van genoemde groepen: kwetsbare werknemers, zzp'ers en intersectorale mobiliteit. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat dit proces zou kunnen worden versneld door vanuit de overheid de juiste prikkels te geven (langs bijvoorbeeld fiscale weg of via het voorwaarden stellen aan de algemeen verbindend verklaring).

Ten aanzien van het idee van een individuele scholingspremie en een nationaal scholingsfonds is tijdens de interviews vooral benadrukt, dat het voor het kunnen nemen van verantwoordelijkheid en het commitment van het bedrijfsleven belangrijk is dat oplossingen aansluiten bij de verantwoordelijkheid die werkgevers en branches hebben en (moeten) nemen voor functiegerichte scholing. En dat bij het nemen van maatregelen die verantwoordelijkheid in acht wordt genomen door die te focussen op duurzame inzetbaarheid. Dan wordt de huidige inrichting van verantwoordelijkheden versterkt in plaats van verzwakt.

De toegevoegde waarde van een individuele scholingspremie (dus individueel sparen) wordt in het algemeen positief onderschreven. Belangrijke randvoorwaarde die daarbij wordt gesteld is, dat het

bij de verdere vormgeving gaat om het stimuleren van duurzame inzetbaarheid en niet van functie- en bedrijfsgerichte scholing, waarvoor de werkgever en de O&O fondsen verantwoordelijk zijn. Dit doel (duurzame inzetbaarheid) is, zo zagen we in de literatuur, meer in lijn met eerdere voorbeelden van individuele leerrekeningen in buiten- en binnenland dan met scholingsvouchers.

Diverse van onze gesprekspartners geven aan, dat werkgevers en sectorfondsen in dit verband meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor kwetsbare werkenden, werknemers met een tijdelijk dienstverband en flexkrachten die als regel in hun bedrijf respectievelijk sector aan de slag zijn. Scholing van deze groepen moet meer worden gefaciliteerd door werkgevers en sectorfondsen.

Met betrekking tot het idee van een individuele scholingspremie is tijdens de interviews en bijeenkomsten verder opgemerkt dat een individuele scholingspremie pas effectief wordt als in de aanpak ook wordt ingespeeld op de niet-financiële oorzaken van onvoldoende leven lang leren ('belangrijker dan de financiële', zo was vaak te horen). Het ontbreken van een leercultuur is daarmee bijvoorbeeld nog steeds een hardnekkige factor die niet wordt opgelost met een individuele scholingspremie. Hier is veel aandacht voor nodig, aldus de gesprekspartners. In dit verband worden de ervaringen uit de literatuur over de wenselijkheid van een proactieve persoonlijke benadering en begeleiding van de risicogroepen herkend en zijn in diverse bedrijven en branches (en door sociale partners individueel) ook al opgepakt. Een periodieke, fiscaal aantrekkelijk gemaakte 'loopbaan APK' voor iedere volwassen Nederlander zou volgens een aantal geïnterviewden een waardevolle aanvulling zijn om de leercultuur en proactieve dienstverlening te stimuleren.

Over de doelgroep van een individuele scholingspremie verschillen de meningen tussen onze gesprekspartners. Sommige pleiten voor een beperking tot kwetsbare werkenden en bijvoorbeeld tot een bepaald opleidingsniveau, om daarmee dead weight losses zoveel mogelijk te voorkomen. Anderen pleiten voor een ruimere doelgroep; iedere werkende en werkzoekende moet worden gestimuleerd om te werken aan de eigen duurzame inzetbaarheid en door dit langdurig te doen moet de leercultuur in Nederland geleidelijk aan verbeteren.

Ook over de vraag wie de scholingspremie moet(en) betalen verschillen de opvattingen. Door werkgevers is bijvoorbeeld aangegeven dat dit niet moet leiden tot (nog) hogere kosten voor het bedrijfsleven. Met name in verband met de (internationale) concurrentiepositie staan premies voor collectieve voorzieningen om die reden al onder druk. Anderen, zoals werknemers, denken in eerste instantie aan een gedeelde financiering door werknemer, werkgever en overheid, echter hierover is nog geen standpuntbepaling en zijn er nog geen uitgewerkte ideeën over wat de vormgeving uiteindelijk zou moeten zijn.

Over het idee van een nationaal scholingsfonds (bovensectorale financiering vanuit een scholingsfaciliteit zoals scholingsvouchers, dus zonder het karakter van individueel sparen) is door de gesprekspartners aangegeven dat de ervaringen met de voordelen van scholingsvouchers boven individuele leerrekeningen worden herkend, ook via eigen ervaringen in bedrijven en sectoren in Nederland: gelijk een substantiële bedrag en dus sneller meer impact dan via sparen. Ook zijn vouchers, meer gericht en daardoor doelmatiger. Dit zou bij een nationaal scholingsfonds als uitgangspunt moeten worden genomen.

Een nationaal scholingsfonds wordt nuttig en nodig bevonden, mits deze het karakter heeft van een aanvullende fiscale voorziening voor duurzame inzetbaarheid, Aanvullend i.p.v. een nationaal scholingsfonds waar de O&O fondsen in opgaan:

- in de eerste plaats in verband met het verschil in doel (O&O fondsen primair voor functiegerichte scholing en nationaal scholingsfonds voor duurzame inzetbaarheid).

- In de tweede plaats in verband met het verlies aan eigenaarschap en draagvlak bij bedrijven en sociale partners.
- In de derde plaats in verband met de grotere afstand tot (MKB) bedrijven en het verlies aan branchedeskundigheid die het probleem van onvoldoende bereik van onder andere laag opgeleiden eerder zouden vergroten dan verkleinen.

Men kan zich, zo werd aangegeven, eigenlijk weinig voorstellen bij een nationaal scholingsfonds dat in de plaats zou komen van de huidige branchegewijs ingerichte voorzieningen van het bedrijfsleven zelf. Fiscaal, omdat de overheid bijzondere verantwoordelijkheid draagt om individuen te faciliteren en stimuleren in het werken aan persoonlijke duurzame inzetbaarheid. Werkgevers en sectorfondsen voelen dat niet als hun primaire verantwoordelijkheid, wat niet wegneemt dat zij steeds meer ook daarin de werknemer ondersteunen. Deze fiscale aanvulling, gekoppeld aan de individuele werknemer, zou een groot deel van het 'marktfalen' kunnen oplossen. Voor zover het gaat om het marktfalen van onvoldoende bereik met functiegerichte scholing, ligt de bal bij werkgevers en O&O fondsen (ook flexwerknemers, tijdelijke krachten en zzp'ers faciliteren).

Aanvullend op primaire verantwoordelijkheden, gericht op duurzame inzetbaarheid en facilitering via fiscale weg, dat zijn – samengevat - de kernwoorden in de ontvangen feedback van sociale partners en andere experts.

Door diverse experts is overigens tijdens ons onderzoek gewezen op het gemis dat de voormalige Centra voor Vakopleiding en de waarde daarvan juist voor kwetsbare groepen zijn verdwenen (opgegaan in de ROC's). Deze bovensectorale voorzieningen waren niet aan te merken als een nationaal scholingsfonds, maar vervulden de facto deels wel deze rol. Als publieke voorziening zouden de Centra een belangrijk deel van het vraagstuk oplossen, aldus bijvoorbeeld Saskia Görtz van A&O Metaelectro en Leen Hoffman, voormalig hoofdeconoom ESB en nu namens Wiardi Beckmann actief met historisch scholingsonderzoek.

4 Samenvattende conclusies

In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen uit de uitgevoerde literatuurstudie en gesprekken met sociale partners en experts op een rij en gaan we in op de onderzoeksvragen. Kern van het onderzoek is de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden via een individuele scholingspremie en/of een nationaal scholingsfonds personen die nu nog onvoldoende gebruik maken van post-initiële scholingsmogelijkheden, kunnen worden aangezet tot leven lang leren.

Gelet op de verschillende beelden bij die termen hebben we, na overleg met de begeleidingscommissie, gekozen voor de volgende definitie:

- een individuele scholingspremie: een systeem met een individueel spaarelement en individueel eigenaarschap over het gespaarde geld;
- een nationaal scholingsfonds: een macrofonds met een trekkingsrecht voor het individu, echter zonder individueel eigenaarschap.

Vormen met genoemde kenmerken die we in de literatuur hebben aangetroffen zijn vooral individuele leerrekeningen en (onder diverse benamingen) scholingsvouchers. In het onderzoek ligt de nadruk daarom op het leren van ervaringen met die instrumenten, om hiermee bouwstenen te verzamelen voor de verdere discussie over de eventuele vormgeving van een individuele scholingspremie of een nationaal scholingsfonds in Nederland.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de twee financieringsvormen de belangrijkste inrichtingsopties (financiering, beheer, toegang, doelgroep) en de tijdens het onderzoek gebleken voor- en nadelen.

	Inrichtingsopties	Voordelen	Nadelen
Individuele scholingspremie (met spaarelement)	Spaarsysteem (i.p.v. eenmalig vast bedrag)	Motiverend om zelf bij te (blijven) dragen	Risico op oversparen in geval van fiscale stimulering of aanvullingen door werkgever en overheid
	Eigen bijdrage	Persoonlijk belang stimuleert motivatie gebruik	Hogere inkomens kunnen meer bijdragen. Drempel voor lager opgeleiden.
	Bijdrage overheid	Motiverend en verlaging van de kosten voor werknemer	Hogere kosten overheid
	Bijdrage werkgevers	Motiverend en verlaging van de kosten voor werknemer	Hogere loonkosten
	Rekening op eigen naam	Eigenaarschap werknemer	Meer eigen handling, hogere drempel voor bepaalde groepen werknemers. Fraudegevoelig
Nationaal scholingsfonds	Aanvullend op O&O fondsen	Draagvlak bedrijfsleven. Past bij	Risico terugtrekken werkgevers.

	Inrichtingsopties	Voordelen	Nadelen
Fonds waarbij individu in aanmerking kan komen voor subsidie hieruit, mits individu tot doelgroep behoort. Geen spaarelement.		verantwoordelijkheden.	
		Werkgevers aanspreekbaar op financieren functiegerichte scholing	Afhankelijkheid voor goed inrichten functiegerichte scholing van O&O fondsen en werkgevers
	Bijdrage alleen van werknemers en fiscus	Persoonlijk belang werknemer. Past bij gedeelde verantwoordelijkheden. Leidt niet tot hogere loonkosten/druk op concurrentiepositie bedrijven.	Drempel/kosten werknemers.
	Selectieve doelgroep (i.p.v. gehele beroepsbevolking)	Inperking deadweight loss Gericht bereik, effectiever	Minder stimuleren algemene leercultuur
	Beheer volledig publiek (i.p.v. deels privaat, zoals tripartite model Spanje)	Is consistent, als de facilitering alleen fiscaal plaatsvindt, door de overheid	Risico van verlies aan draagvlak en inbedding binnen bedrijfsleven als duurzame inzetbaarheid alleen iets is van burger en overheid
	Algemene modaliteiten	Gebruik alleen voor duurzame inzetbaarheid(en niet voor functiegerichte scholing)	Sluit aan bij verantwoordelijkheid werkgevers en O&O fondsen voor functiegerichte scholing)
Doelgroepselectie (bijvoorbeeld maximale inkomensgrens) in plaats van vrije toegang		Verkleint de kans op deadweight loss	Kleiner bereik
		Lagere kosten	Administratieve lasten selectie doelgroep
Overdraagbaar nieuwe werkgever (in plaats van niet overdraagbaar)		Motiveert werknemers om meer bij te dragen	Motiveert werkgevers minder om meer bij te dragen
Maximale looptijd (in plaats van onbeperkte looptijd)	Minder risico op geld dat niet benut wordt	Kans dat maximale looptijd niet aansluit bij behoefte.)	

De in het overzicht genoemde inrichtingsopties en voor- en nadelen komen terug bij de hierop volgende beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen, zoals genoemd in het eerste hoofdstuk. Tot slot geven we een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Wat zijn de mogelijkheden voor invoering en vormgeving van een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds? Wat zijn de basiselementen voor de vormgeving? Wat zijn de uitvoerings- en gebruikscondities? Is er draagvlak?

Uit het uitgevoerde literatuuronderzoek blijkt dat ook andere landen beleid hebben ontwikkeld en ontwikkelen om personen te stimuleren om actief met scholing aan de slag te gaan en te blijven. Ook in deze landen wordt door het introduceren van financiële prikkels en het vergemakkelijken van de individuele financiële toegang geprobeerd ondervertegenwoordigde groepen zoals lager opgeleiden en werknemers in het MKB effectief te bereiken. De individuele leerrekening en de scholingsvoucher zijn de meest aangetroffen varianten. Vouchers kunnen vaak ingezet worden voor functie- en bedrijfsgerichte scholing, individuele leerrekeningen dienen iets vaker een algemeen nut.

Sociale partners pleiten primair voor een aanvullende fiscale voorziening voor het stimuleren van duurzame inzetbaarheid van werkenden. Aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid die werkgevers en branches voor functiegerichte en bedrijfsscholing hebben. Een nationaal scholingsfonds waar de O&O fondsen in opgaan kan niet op draagvlak rekenen.

Er zijn niet veel voorbeelden van een ingevoerde en goed geëvalueerde individuele leerrekening in de literatuur te vinden. De projecten die er zijn hebben wel een aantal interessante lessen voor Nederland opgeleverd.

We zien dat de vormgeving verschilt per land waardoor voorwaarden en de invulling van het beheer variëren. Zoals aangegeven wordt een individuele leerrekening in het algemeen ingezet voor algemene, niet functie- of sectorgerichte scholing. Ook de doelgroepen van de leerrekening zijn meestal relatief ruim geformuleerd.

Een individuele scholingspremie in de vorm van een leerrekeningprogramma kan goed werken om de structurele *financiële blokkades* naar een opleiding toe weg te nemen. Een leerrekening kan een stimulans zijn voor volwassenen om meer te sparen, zoals is gebleken uit ervaringen in Canada. We hebben echter ook gezien, dat de individuele leerrekeningprojecten te maken hebben gehad met *deadweight losses* doordat er scholing gevolgd werd die ook gevolgd zou zijn zonder de leerrekening. Met name degenen met een intrinsieke motivatie maken gebruik van een faciliteit als een individuele leerrekening. Kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen van allochtone afkomst en ouderen maakten over het algemeen minder gebruik van de mogelijkheden.

Daarvoor is meer nodig dan het beschikken over een eigen leerrekening. Ook sociale partners en experts wijzen daarop: een persoonlijke benadering en begeleiding (gewezen is ook op het introduceren van een 'loopbaan APK') is randvoorwaardelijk nodig om van een individuele scholingspremie een succes te maken. Ook langdurig inzetten op het creëren van een leercultuur wordt vaak genoemd als een belangrijke gebruiks- en uitvoeringsconditie.

We hebben geen goede voorbeelden van geëvalueerde nationale scholingsfondsen in andere landen kunnen vinden. Wel zijn er een aantal voorbeelden van scholingsvoucher projecten geanalyseerd. In het algemeen stimuleren vouchers scholingsdeelname, mits zij makkelijk toegankelijk zijn, een voldoende omvang hebben om een significant deel van de scholingskosten te dekken, en een ruime keuzevrijheid aan opleidingen bieden. Een positief uitpakkend element van scholingsvouchers is dat werknemers relatief vrij zijn in het gebruik van hun rechtstreekse subsidie. Daarmee krijgen zij een directere invloed op hun eigen loopbaantraject en wordt budget ingezet voor de doelen die werknemers zelf willen bereiken wat de intrinsieke motivatie vergroot. Daarnaast worden eisen die wel gesteld worden aan het vouchergebruik vaak niet bepaald door de directe leidinggevende, maar door een derde partij, zoals een HRM-afdeling, een arbeidsbureau, of de gemeente. Tegelijkertijd wordt de besteding van de voucher beperkt door specifieke voorwaarden die voorschrijven dat een voucher alleen bij een erkende opleidingsinstantie of voor een vooraf

gespecificeerde opleiding ingewisseld kan worden. Op deze manier blijft de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd.

Een ander positief uitpakkend element van scholingsvouchers is dat het gros van de voucherprojecten werkt met targeted vouchers omdat deze maatwerk ten behoeve van specifieke minder scholingsgeneigde groepen kunnen faciliteren en deadweight losses laag houden. Het aanbieden van scholingsvoucher aan een specifieke doelgroep voor specifieke doeleinden is eenvoudiger te realiseren dan dat het voor een individuele scholingspremie is.

Wat is de invloed van de Nederlandse context, kijkend naar de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, het (initiële) onderwijs en de arbeidsverhoudingen, op de mogelijkheden?

In de afstemming met het verwachte SER advies, waarin de bredere Nederlandse context en het integrale vraagstuk van leven lang leren wordt besproken, gaat dit onderzoek met name in op de financiële aspecten. In algemene zin is echter duidelijk, bij de vergelijking van landen en stelsels, dat geen enkele maatregel of interventie vrij van context is. De mate waarin een scholingspremie of scholingsfonds succesvol kan zijn, hangt af de context van de arbeidsmarkt, het onderwijsstelsel, de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen.

Er is in Nederland een keur aan voorzieningen voor scholing. Initiële scholing is toegankelijk middels studiefinanciering en post-initiële functiegerichte scholing is geregeld door de werkgever en O&O fondsen. De gemeente en UWV zetten zich in voor uitkeringsgerechtigden, de fiscus voor stimulering van scholing in de brede zin van het woord. Toch heeft het huidige systeem een aantal kieren. Niet iedereen wordt bereikt en het gebruik van bestaande voorzieningen is niet altijd optimaal.

De sterke aanwezigheid van het MKB in Nederland en daarmee de rol van cao's en O&O fondsen maakt dat post-initieel onderwijs sterk sectoraal geregeld is. Scholingsmogelijkheden zijn nog teveel beperkt tot opleidingen die een 'direct duidelijk nut' hebben voor de huidige functie of branche. Daarnaast weet de huidige sectorale structuur zich nog onvoldoende raad met de flexibilisering en dynamisering van de arbeidsmarkt en de deels daarmee samenhangende groeiende vraag naar intersectorale mobiliteit.

Daarnaast is er nog een aantal factoren dat de bloei van het post-initieel onderwijs belemmert. Zo is er geen echte leercultuur onder de werkende beroepsbevolking; het is in Nederland nog niet vanzelfsprekend te blijven investeren in de eigen ontwikkeling door middel van opleiding en training. In het verlengde daarvan is een grote groep nooit bijgebracht het heft in eigen handen te nemen. De huidige focus van het onderwijsstelsel op initieel onderwijs en het gebrek aan adequate financieringsvormen zitten de bloei van post-initieel onderwijs ook in de weg.

In dit verband wordt de situatie in Nederland vaak vergeleken met de Scandinavische landen . Deze landen scoren het hoogst op het gebied van post-initiële onderwijsdeelname. Het succes van deze landen is echter op zichzelf – nog los van definitieverschillen - niet primair de verdienste van een scholingspremie of scholingsfonds, maar hangt in belangrijke mate samen met de manier waarop hun onderwijssystemen, arbeidsmarktbeleid en instituties in sociale zekerheid zijn vormgegeven. In Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden is het onderwijs tot 16 jaar algemeen vormend. Beroepsvormend onderwijs zoals Nederland dat kent, hebben deze landen niet. Post-initiële scholing is dus in Scandinavië extra noodzakelijk. Het land heeft hierdoor een sterk besef van het belang van post-initiële scholing en een goed ontwikkelde infrastructuur.

Hoe kan het gebruik door doelgroepen die minder geneigd zijn tot scholing worden gestimuleerd?

Voor zowel een voucher als een individuele leerrekening geldt dat met name degenen met een intrinsieke motivatie er gebruik van maken. Kwetsbare groepen als lager opgeleiden, personen van allochtone afkomst en ouderen maken over het algemeen minder gebruik van de mogelijkheden. Een complicerende factor is dat de minder scholingsgeneigde doelgroepen geen homogene groep vormen en de redenen voor het onvoldoende scholen divers zijn zoals het missen van zelfregulerende vaardigheden, het ervaren van affectieve en motiverende blokkades, het gevoel van onvermogen om jarenlange specialistische kennis om te zetten of praktische redenen als problemen met kinderopvang, het moeten verrichten van mantelzorg etc. Randvoorwaardelijke aandacht voor deze factoren is dus flankerend aan het versterken van de financiële toegang belangrijk. Ook meer structureel beleid in plaats van tijdelijke projecten en programma's helpt. Door een dergelijke integrale, niet tijdelijke benadering kan een leercultuur worden gebouwd, waardoor ook de niet scholingsgeneigde werkenden het gewoon vinden om deel te nemen aan scholing.

Financiële toegang is daarbij ook een onderdeel. Zowel een individuele leerrekening als scholingsvouchers – goed ingebed in een bredere activering en begeleiding – kunnen helpen om te prikkelen en eventuele drempels van financiële aard te verlagen.

Een suggestie vanuit de sociale partners en experts die inspeelt op zowel de behoeften van een scholingsgeneigde als een minder scholingsgeneigde groep is het creëren van twee individuele trajecten die in tandem werken: een sterk algemeen (fiscaal) systeem waar iedereen uit kan putten en een traject dat maatwerk aflevert voor personen die minder geneigd zijn scholing te volgen. Een voorbeeld van een dergelijk systeem zou het volgende kunnen zijn: een individuele leerrekening waarbij belastingvoordeel gegeven kan worden bij besteding aan scholing, met daarnaast een vouchersysteem met persoonlijke ondersteuning voor personen die minder geneigd zijn scholing te volgen.

Een andere suggestie die in dit verband is gedaan en die – hoewel we daarover geen evaluaties hebben aangetroffen – in Frankrijk in uitvoering zou zijn, is een periodieke loopbaan APK, die helpt om bewust te maken en de basis te leggen voor de start van een opleiding of training. En als dat eenmaal is gebeurd en de loopbaan APK is periodiek, kan het volgen van scholing ook de minder scholingsgeneigden blijven verleiden (internaliseren).

Wat zijn de voor- en nadelen van een scholingspremie en van een nationaal scholingsfonds?

Uit de in de literatuur aangetroffen financiële instrumenten als een scholingsvoucher of individuele leerrekening blijkt dat er geen panklare oplossingen zijn voor het realiseren van meer post-initiële scholing in Nederland. Er zijn de nodige mooie resultaten geboekt maar beide instrumenten kennen hun beperkingen.

Uit de analyse blijkt dat zowel de individuele leerrekening projecten als de scholingsvoucher te maken hebben gehad met dead weight losses doordat er scholing gevolgd werd die ook gevolgd zou zijn zonder de leerrekening of voucher. Hierbij is vaak sprake van zelfselectie: deelnemers die al gemotiveerd zijn om scholing te volgen maken gebruik van het instrument. Dit zijn vaak niet de personen die behoren tot de kwetsbare doelgroepen. Te aantrekkelijke en toegankelijke regelingen zijn onbetaalbaar, regelingen die niet aantrekkelijk genoeg zijn worden te weinig gebruikt om echt effectief te zijn. De uitdaging voor beleid ligt erin de 'sweet spot' te vinden waarbij precies genoeg gebruik wordt gemaakt van de scholingsfinanciering, in welke vorm dan ook. Waar die precies ligt, is niet te veralgemeniseren. Bij een 'targeted voucher' voor specifieke doelgroepen (voorwaarden

waaraan moet worden voldaan, zoals een inkomensgrens of een maximaal opleidingsniveau) is dat eenvoudiger dan wanneer je een algemene scholingspremie voor alle werkenden creëert. Een succesvol project, dat betaalbaar is, de juiste mensen bereikt en een aanvulling is op bestaande activiteiten i.p.v. een verschuiving is met de geanalyseerde voorbeelden nog niet gevonden.

Uit de literatuur blijkt dat het garanderen van financiële toegang op zichzelf niet voldoende is. Onbekendheid met mogelijkheden, angst voor scholing of het niet inzien van het nut van scholing zijn al drie redenen die scholingsdeelname belemmeren. Begeleiding van werknemers en werkgevers, adequaat aanbod van post-initieel onderwijs en bewustwording van het belang van duurzame inzetbaarheid bij werknemers en werkgevers zijn dus bijvoorbeeld enkele noodzakelijke voorwaarden.

Het voordeel van targeted vouchers is dat deze maatwerk ten behoeve van specifieke minder scholingsgeneigde groepen kunnen faciliteren en daarmee zogenaamde “deadweight losses” laag houden. Gebruikers van vouchers hebben een beperkte keuzevrijheid bij het inzetten van de vouchers. Veel vouchers gaan gecombineerd met advies en begeleiding en kunnen veelal alleen ingezet worden bij een erkende opleidingsinstantie of voor specifieke opleidingen. De kwaliteit kan hiermee gewaarborgd blijven en de geboden ondersteuning kan minder scholingsgeneigden motiveren tot deelname.

Een specifiek voordeel van individuele leerrekeningen is het feit dat men door zelf bij te dragen aan de rekening een persoonlijk belang creëert. Daarnaast kan een leerrekening door het spaarsysteem een stimulans zijn voor individuen om meer te sparen. Individuele leerrekeningen worden ook wel het ‘rugzakjesmodel’ genoemd, wat zelfredzaamheid en zelfgestuurdheid van de deelnemer veronderstelt. Een leerrekening zonder deelnemersselectie of begeleiding is hierdoor met name aansprekend voor degenen met een intrinsieke motivatie tot scholing. Een individuele leerrekening die getarget ingezet wordt op kwetsbare doelgroepen kan een positieve uitwerking op scholingsdeelname hebben zoals bleek in Canada. Ook hier blijft echter zelfselectie en dead weight loss een probleem.

Liggen er mogelijkheden binnen de loonruimte? Kan eventueel de 13^e maand worden gebruikt voor een scholingspremie dan wel scholingsfonds?

De vraag welk percentage van de loonruimte gereserveerd zou moeten worden voor de financiering van een individuele scholingspremie en/of een nationaal scholingsfonds was voor de geïnterviewden lastig te beantwoorden. Daarover zijn de meningen onvoldoende uitgekristalliseerd. Dat een aantrekkelijk fiscale facilitering onderdeel uitmaakt van een individuele scholingspremie is onomstreden bij de sociale partners en experts die we hebben gesproken. Op de vraag in hoeverre er loonruimte kan worden gecreëerd konden we geen heldere antwoorden krijgen, anders dan ‘passend bij belangen en verantwoordelijkheden’ en rekening houden met verschillen tussen bedrijfstakken en de mate waarin voorzichtigheid geboden is ten aanzien van de loonkosten. Door werkgeversvertegenwoordigers is aangegeven, dat de totale loonkosten niet mogen stijgen door de invoering van een individuele scholingspremie.

Een ‘afgeleide’ mogelijkheid die in interviews werd geopperd is een aanpassing van de werkkostenregeling. Nu vallen werk gerelateerde kosten niet onder de fiscale vrijstelling. Een vergroting van de forfaitaire ruimte kan de mogelijkheid creëren om ook scholing hieronder te brengen.

De dertiende maand wordt door geïnterviewden niet gezien als oplossing om individuele scholing te financieren. Allereerst heeft lang niet elke werknemer een 13de maand en het is niet belastingvrij.

Bovendien is het net als een oplossing binnen de loonruimte niet een maatregel die iedereen structurele toegang tot scholing geeft, maar alleen werkenden. Daarnaast is de verwachting dat het bij veel mensen het gevoel gaat oproepen van bemoeienis van de overheid. Het gevoel van 'geld waar ik recht op heb wordt van me afgepakt zonder inspraak'.

Zijn er alternatieven voor een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds?

We hebben niet zozeer alternatieven, als wel specifieke verschijningsvormen in de literatuur aangetroffen (individuele leerrekeningen en scholingsvouchers). Niet echt een alternatief, maar wel veelgenoemd als waarschijnlijk effectief hulpmiddel, is het eens per drie jaar 'verstrekken' van een loopbaan APK voor iedere Nederlander. Met deze coach wordt een loopbaanplan opgesteld waarmee scholing gevolgd kan worden. Door het niet volgen van scholing verlies je het recht op ondersteuning in de opvolgende periode.

Daarnaast is het hoe dan ook een weg die al ingeslagen is en die volgens de experts en sociale partners met kracht moet worden doorgezet, dat de sectorfondsen zich nog meer openstellen voor flexkrachten, zzp'ers (zonder dat er sprake is van free riders situaties) en werkenden die intersectoraal willen bewegen. Dit kan fiscaal of via AVV worden gestimuleerd (over dat laatste verschillen de meningen).

Tot slot is als alternatief genoemd, dat een voorziening als de Centra Vakopleiding weer in het leven wordt geroepen om te voorzien in het bereik van risicogroepen.

De hoofdvraag

Ter afsluiting geven we, samenvattend, antwoord op de hoofdvraag:

Hoe kan aan de voorwaarde worden voldaan dat elke werkende Nederlander structureel beschikking heeft over financiële middelen om zich in zijn loopbaan te kunnen ontwikkelen en zijn kennis en vaardigheden aan te kunnen passen aan de eisen van de toekomstige arbeidsmarkt? In hoeverre en op welke wijze kunnen een scholingspremie of een nationaal scholingsfonds bijdragen aan het realiseren van die voorwaarde?

In de voor- en nadelen en haalbaarheid van financiële instrumenten als een scholingspremie en een nationaal scholingsfonds als zodanig is het specifieke instrument dat ingezet zou worden ter bevordering van post-initiële scholing van ondergeschikt belang. De positionering (aanvullend of in plaats van, zeggenschap, financiering) en de flankerende randvoorwaarden (actieve benadering en begeleiding, flexibel scholingsaanbod) zijn minstens zo belangrijk voor draagvlak en daarmee effectiviteit.

In algemene zin: wanneer de overheid een financieringsinstrument ter bevordering van post-initiële scholing zou inrichten ter vervanging van de huidige structuur met O&O fondsen dan zou dat zowel voor-als nadelen hebben. De huidige structuur is met name gericht op werkenden en scholing ten behoeve van de eigen functie of sector. Een nationaal instrument zou meer slagkracht hebben door de bundeling van budgetten, zich kunnen richten op een breder publiek of maatwerk kunnen bieden en het geeft individuen meer mogelijkheden tot het volgen van opleidingen die niet gericht zijn op huidige functie of bedrijf. Hiertegenover staat wel dat de brede kennis van O&O fondsen op het terrein van post-initieel onderwijs en beroepen en ontwikkelingen in de bedrijven en branches verloren zou gaan. De haalbaarheid van een scenario waarbij een nationaal instrument de huidige structuren zou vervangen is onwaarschijnlijk. Sociale partners zijn verregaand financieel verantwoordelijk en zien een verdergaand scenario dan een aanvullende individuele

scholingspremie als onverstandig en niet passend. Bovendien hebben zij de vrijheid om dergelijke structuren in te richten (tenzij de overheid het wettelijk gaat verbieden of gaat ontmoedigen).

Het onderbrengen in de loonruimte van een scholingsfonds of scholingspremie zal, tenzij er een wettelijke verplichting komt, meegenomen moeten worden tijdens cao onderhandelingen. Op het moment dat je het via de cao regelt, moet je met alle sociale partners om de tafel en unanimititeit bereiken over dat er een reservering binnen de loonruimte moet komen en de hoogte daarvan. Geïnterviewden verwachten dat het – nu de loonruimte hoe dan ook al onder druk ligt - heel lastig wordt. De bonden leggen al gelden in en zullen het zien als een verhoging die moeilijk uit te leggen is richting de leden.

Een instrument ter aanvulling op bestaande structuren dat zich specifiek zou richten op het bevorderen van brede inzetbaarheid/ intersectorale mobiliteit zorgt voor een behoud van de kennis en infrastructuur van de O&O fondsen.

Een factor waar rekening mee gehouden moet worden is het risico dat werkgevers die op dit moment zelf investeren in opleidingen ten behoeve van brede inzetbaarheid en mobiliteit hiermee zullen stoppen op het moment dat de overheid hier faciliteiten voor gaat aanbieden. Tevens is het niet eenvoudig om een onderscheid te maken tussen de diverse opleidingsvormen ten behoeve van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en O&O fondsen.

We hebben in dit onderzoek de focus gelegd op concrete lessen die kunnen worden meegenomen bij de verdere discussie over en vormgeving van een eventuele scholingspremie of een nationaal scholingsfonds. In essentie gaat het daarbij om het vinden van de balans tussen een groot bereik en het ontwikkelen van een algemene leercultuur enerzijds en het tegengaan van deadweight loss en hoge kosten anderzijds. De voorbeelden die we in de literatuur hebben gevonden, geven aan dat het vinden van die balans geen eenvoudig vraagstuk is. Dit onderzoek biedt op basis van eerdere ervaringen de nodige munitie en bouwstenen voor de ontwikkeling van een haalbare voorziening om personen te stimuleren deel te nemen aan scholing.

Bijlage 1: Factsheets

A. Individuele leerrekeningen

Verenigd Koninkrijk: Individual Learning Account (2000-2001)
<p>Het project had als doel het stimuleren van een leven lang leren en het verschaffen van controle en keuzevrijheid voor iedereen over zijn eigen scholingskeuzes. In het bijzonder waren er een viertal doelgroepen benoemd die bereikt dienden te worden met de leerrekening: werknemers werkzaam in sectoren met een tekort aan vaardigheden, werknemers in het MKB, terugkeerders op de arbeidsmarkt en individuen met een laag opleidingsniveau.</p>
<p>Bron van financiering</p> <ul style="list-style-type: none">- Overheidsfinanciering vanuit Training and Enterprise Councils (TEC's) á £150 pp.- Eigen bijdrage á £25- Werkgevers werden aangespoord om bij te dragen aan de rekening
<p>Dekking</p> <p>Nationaal</p>
<p>Beschikbaar voor</p> <p>Iedereen ouder dan 19 jaar die niet full-time studeert maakte aanspraak op een ILA.</p>
<p>Praktische aspecten en uitvoerbaarheid</p> <p>Individueen kregen vanuit de overheid (Training and Enterprise Councils) een bedrag van £150. Zelf moest er £25 worden bijgedragen. Daarnaast werden werkgevers aangespoord om ook bij te dragen aan de rekening. De rekening voorzag in korting op de opleidingskosten, waarbij deze korting zou moeten dienen als incentive om te investeren in kennis vaardigheden. De eigen bijdrage van £25 moest er voor zorgen dat men ook een persoonlijk belang had in hun leerrekening.</p>
<p>Bewijs / onderzoek beschikbaar</p> <p>Thursfield e.a. (2002); Schuetze (2007)</p>
<p>Effecten</p> <p>Qua bereik was het een succesvol project: er zijn 1.4 miljoen leeractiviteiten gefinancierd met behulp van de leerrekening. Financieel gezien was het project geen succes, maar liefst 54% van de gemaakte kosten bestonden uit deadweight loss. Daarnaast is het project na anderhalf jaar stopgezet vanwege onregelmatigheden en fraude (welke geschat wordt op £1.2 miljoen) .</p> <p>Sinds 2004 is alleen in Schotland een project gaande dat gericht is op het vergroten van financiële toegang tot een leven lang leren. Via 'Skills Development Scotland' kunnen inwoners tot een bepaald inkomen (£22.000) en zonder academische graad aanspraak maken op een voucher ter waarde van £200 om onderwijs te volgen. Er zijn geen openbare cijfers beschikbaar over dit project.</p>

Zweden: Individual Learning Account (2002; nooit ingevoerd)

Individual Learning Account gericht op individuele competentieontwikkeling. Het belangrijkste doel van deze regeling was het opzetten van een systeem waarbij individuen op vrijwillige basis een leerrekening konden openen waarbij zij zelf mochten bepalen hoe het geld zou worden gebruikt, dus ook niet-leerdoeleinden.

Bron van financiering

Eigen spaargeld van het individu. Wanneer het geld voor leerdoeleinden wordt gebruikt zou dit bedrag (tot €4100) kunnen worden afgetrokken van de belasting. De overheid investeerde dus niet direct in de rekening, maar indirect middels belastingvoordeel. Om werkgevers te stimuleren om ook te investeren in de leerrekening zouden zij ook hun stortingen kunnen aftrekken van de belasting.

Dekking

Nationaal

Beschikbaar voor

n.v.t.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

De ILA is nooit ingevoerd in Zweden vanwege een aantal redenen. Zo waren de vakbonden van mening dat de leerrekening vooral ten gunste kwam van de al hoogopgeleiden en welgestelden. Het ministerie van Financiën zag de leerrekening als nog een belasting-gesubsidieerde regeling vergelijkbaar met de pensioenspaarrekeningen. Het ministerie van Onderwijs was niet positief omdat ze net een grondige herziening van het studiefinancieringsstelsel hadden voltooid waar geen plaats in was voor leerrekeningen. Tot slot was er binnen het ministerie van Industrie en Handel – de aanvankelijke initiator van het idee – geen steun meer voor de regeling toen een nieuwe minister aantrad die geen belangstelling had voor de ILA.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

CEDEFOP (2009), Schuetze (2007)

Effecten

Niet van toepassing.

Canada: Individual Learning Account (2000; nooit ingevoerd)

Individual Learning Account met als doel het financieel ondersteunen van volwassenen die hun vaardigheden wilden verbeteren maar het moeilijk vonden om tijd en (financiële) middelen vrij te maken.

Bron van financiering

Eigen spaargeld van het individu waarop belastingvoordeel wordt verkregen. De precieze constructie wordt niet duidelijk uit de literatuur.

Dekking

Nationaal

Beschikbaar voor

n.v.t.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

Deze ILA is nooit ingevoerd in Canada. Volgens het ministerie van Financiën was de ILA niet nieuw en gelijkwaardig aan zogenoemde 'Registered Retirement Saving Plans (RRSPs) of Registered Education Saving Plans (RESPs). Daarnaast waren er twijfels bij de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de regeling. Sectorale organisaties vonden de benadering te individualistisch en achtten de regeling effectiever wanneer er geïnvesteerd zou worden in sectorale activiteiten waar vakbonden bij betrokken zouden worden, zoals het organiseren van leer- en trainingsactiviteiten. Human Resources Development Canada zagen de regeling als (nog) een voordelige aftrekpost voor middel- en hogere inkomensgroepen. Lagere inkomensgroepen – die de oorspronkelijke doelgroep zijn van de regeling – hebben meer moeite met het accumuleren van besteedbaar inkomen. Daarnaast was een zorg dat het erg lang zou duren tot men genoeg geld zou hebben opgespaard om deel te kunnen nemen aan scholing.

Ondanks het mislukken van deze regeling is hieruit wel een nieuw ILA-project voortgevloeid welke weldegelijk is ingevoerd in Canada (volgende pagina).

Bewijs / onderzoek beschikbaar

Schuetze (2007), CEDEFOP (2009)

Effecten

Niet van toepassing.

Canada: Individual Development Accounts 'Learn\$ave' (2000-2010)

Learn\$ave is voortgekomen uit de eerdere plannen voor een ILA in Canada. Het project was in 2000 opgestart om de effectiviteit van een individuele leerrekening te testen gedurende een periode van 10 jaar. Het idee voor dit project komt voort uit het boek *Assets and the poor: A new American welfare policy* van Michael Sherraden (1991), waarin hij pleit voor 'individual development accounts' voor lage inkomensgroepen. Middels deze rekening, die gepaard gaat met trainingen in financieel beheer, kunnen individuen sparen voor een woning, opleiding of het opstarten van een onderneming met als doel verbetering van de zelfredzaamheid. Learn\$ave had tot doel het stimuleren van scholing onder volwassenen met een laag inkomen middels een individuele leerrekening.

Bron van financiering

- Spaargeld van individuen tot maximaal \$1500
 - Vanuit de overheid \$3 voor elke \$1 die het individu op de rekening stort (maximaal \$4500 dus)
- In totaal kon de IDA dus \$6000 bedragen.

Dekking

Pilot in 10 gemeenten

Beschikbaar voor

Het project is bij wijze van een pilot uitgevoerd: 10 gemeenten werden geselecteerd om deel te nemen aan het project. Om in aanmerking te komen voor een individuele leerrekening moesten inwoners aan een aantal eisen voldoen, waaronder een aantal financiële eisen (o.a. huishoudensinkomen, woningwaarde en liquiditeiten mochten een bepaalde waarde niet overschrijden), een leeftijdsgrens (21-65 jaar) en de eis dat geen fulltime studenten mochten participeren.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

De leerrekeningen in het Learn\$ave project werden bestempeld als zogenaamd 'assisted savings instruments'. De in totaal 4827 deelnemers kregen drie jaar de tijd om maximaal \$1500 te sparen op hun spaarrekening, waarbij de overheid elke \$1 die de deelnemer stortte aanvulde met \$3 (dit ratio gold voor het gros van de gemeenten, hoewel het varieerde van 2:1 tot 5:1). In totaal kon er dus maximaal \$6000 worden gespaard. Ter experiment werden de deelnemers gesplitst in twee groepen: een groep die alleen een spaarrekening kreeg en een groep die naast de spaarrekening ook training in financieel beheer kreeg. Binnen 4 jaar moest het opgespaarde geld gebruikt worden voor trainingen, scholing en/of het opstarten van een eigen bedrijf.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

SRDC (2010), Schuetze (2007)

Effecten

Met behulp van de individuele leerrekening is het gelukt om personen met een laag inkomen deel te laten nemen aan scholing. De schatting is dat de individuele leerrekening heeft bijgedragen aan een toename in scholing van bijna 20% (ten opzichte van de controlegroep zonder individuele leerrekening). Daarnaast heeft de individuele leerrekening positieve invloed op het aantal start-ups. Het project was echter wel gepaard met behoorlijk hoge kosten, voornamelijk door deadweight losses. Dit is het gevolg van self-selection: deelnemers die al gemotiveerd zijn om scholing te volgen, en dat ook zonder een dergelijk programma zouden volgen, maken gebruik van de leerrekening.

Momenteel is het in Canada mogelijk voor volwassenen om, in het kader van het 'Lifelong Learning Plan', geld vanuit hun 'Registered Retired Savings Plan' (een pensioenspaarrekening met belastingvoordelen) belastingvrij te besteden aan scholing. Het is echter niet bekend in hoeverre hier gebruik van wordt gemaakt door Canadezen.

Nederland: XS2talent, Belastingvrije Individuele Leerrekening (2015-heden)

XS2talent biedt werkgevers de mogelijkheid persoonlijke ontwikkelbudgetten uit te betalen op naam van individuele werknemers, vrij van loonbelasting. De werknemer kan deze budgetten, eveneens vrij van loonbelasting, besteden aan opleidingen en trainingen gericht op de huidige of toekomstige functie. XS2talent maakt afspraken met werkgevers over het verzorgen van de opleiding van werknemers. Werknemers betalen XS2talent daarvoor vooraf vastgestelde bedragen. Werknemers zien een opleidingsbudget en kunnen met XS2talent afstemmen hoe ze dat willen besteden. XS2talent ondersteunt daarbij waar mogelijk met advies. Namens de werkgever beoordeelt XS2talent deze verzoeken. Dat biedt werknemers meer zelfregie en ontzorgt de werkgever.

Bron van financiering

Werkgever, en latere werkgevers. Bijdragen aan de leerrekening zijn vrij van loonbelasting.

Dekking

Nationaal (mits aangesloten bij XS2Talent)

Beschikbaar voor

Werknemers waarvan de werkgever een rekening opent bij de beheerder XS4talent

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

XS2talent is een joint-venture tussen ABN AMRO en de Freia groep. "James van de vakbond" is een dienst van CNV Vakmensen die zich richt op loopbaanbegeleiding. Samen bieden zij werknemers en werkgevers:

- Een eigen ontwikkelbudget op een eigen rekening.
- De mogelijkheid om zelf, praktisch gesproken, bij te sparen door bijvoorbeeld uitrui van bruto arbeidsvoorwaarden voor netto ontwikkelbudget.
- Het ontwikkelbudget wordt onbelast meegenomen in de verdere loopbaan, over jaargrenzen en organisatiegrenzen heen, dus ook naar een andere baan.
- Er is een helpdesk waar je terecht kunt met alle loopbaanvragen.
- Een eigen budget voor deelnemers leidt tot meer gebruik, hogere opleidingsdiscipline, hogere werknemerstevredenheid en productiviteit.
- Cafetarisering bespaart werkgeverslasten (circa 20%).
- Ontzorging: geen factuur- en declaratiestromen, geen fiscaal risico voor de Loonbelasting en geen catalogus-beheer.
- In het geval van outplacement verhoogt een 'bruidsschat' de kansen van werknemers.

In de afspraken met de werkgever wordt bepaald dat stortingen door de werkgever 5 jaar geldig zijn, ook als de werknemer de organisatie verlaat. Doordat de budgetten met XS2talent over jaar- en organisatiegrenzen kunnen worden meegenomen, is het mogelijk om op te sparen. Zo ontstaat meer bestedingsruimte en kunnen werknemers duurdere opleidingen volgen. Deelnamecijfers zijn niet bekend.

Bewijs / onderzoek beschikbaar (informatie algemeen)

CNV Vakmensen (2015), XS2Talent (2016)

Philip Morris NL gebruikt dit systeem

Effecten

Niet beschikbaar.

B. Scholingsvouchers

Nederland: vouchersysteem in de technische installatiesector (2002-2003)
<p>Het Opleidings- en Ontwikkelfonds voor het Technisch Installatiebedrijf (OTIB) voerde een klein experiment uit met leervouchers voor werknemers in de technische installatiebranche. De sector bestaat grotendeels uit kleine bedrijven, veel waarvan onvoldoende gebruik maakten van de fondsen beschikbaar voor scholing. Daarnaast bestaat het personeelsbestand in de technische installatiebranche voor een groot deel uit lager opgeleiden en ouderen. Om zowel werknemers als werkgevers te stimuleren om te investeren in leren en inzetbaarheid is het experiment is het leervoucher experiment opgezet.</p>
<p>Bron van financiering</p> <p>Opleidingsfonds- en Ontwikkelfonds voor het Technisch Installatiebedrijf (OTIB): voucher van €700 per werknemer.</p>
<p>Dekking</p> <p>Sectoraal (technische installatiesector)</p>
<p>Beschikbaar voor</p> <p>Werknemers in de technische installatiesector</p>
<p>Praktische aspecten en uitvoerbaarheid</p> <p>Aan de hand van een persoonlijk ontwikkelplan en met hulp van inzetbaarheidsadviseurs konden werknemers een voucher van €700 besteden aan scholing, voornamelijk gericht op de eigen sector. De scholing kon worden gevolgd bij zowel ROC's, hogere onderwijsinstellingen, private instellingen met door OTIB erkende modules en de officiële leverancier van inhouse bijscholing in de technische installatiebranche. Daarnaast kregen werknemers gedurende hun scholingsactiviteiten begeleiding en coaching.</p>
<p>Bewijs / onderzoek beschikbaar</p> <p>Renkema (2006)</p>
<p>Effecten</p> <p>Het voucher had slechts een bescheiden effect op de scholingsintentie van werknemers uit de technische installatiebranche. De vouchers hadden slechts invloed op de intentie van werknemers om op korte termijn (in het kader van het experiment) aan scholingsactiviteiten deel te nemen. Daarnaast werd er een bescheiden effect gevonden op de lange termijn scholingsintentie van werknemers ouder dan 46 jaar. De werknemers waren kritisch over de mogelijke implementatie van de voucher in het scholingsbeleid van hun bedrijf: ze gaven aan uitsluitend cursussen te willen volgen waarmee ze hun werk beter kunnen uitvoeren. Door middel van scholing willen werknemers hun vaardigheden eerder verbreden en verdiepen in plaats van promotie maken. Slechts enkele werknemers willen een hogere functie bekleden of ander werk uitvoeren buiten het bedrijf waar ze werken. Dit kan te maken hebben met het feit dat laaggeschoolde werknemers minder gemotiveerd zijn om aan scholing deel te nemen.</p>

Duitsland: Bildungspraemie (2008-nu)

Deze leersubsidie is eind 2008 ingevoerd en een combinatie van een eigen gelden en een ESF bijdrage. De subsidie, gericht op bevordering van post initiële cursusdeelname was gericht op mensen uit lagere en middeninkomensgroepen.

Bron van financiering

De subsidie wordt gefinancierd vanuit de het ministerie van onderwijs en vanuit een ESF bijdrage.

De subsidie bedroeg in 2008 en 2009 154 euro per persoon en de kosten moesten minimaal 338 euro bedragen. Een deelnemer moest dus minstens de helft van de kosten zelf betalen. In 2010 is de maximale overheidsbijdrage verhoogt naar 500 euro. De 50 procent eigen bijdrage bleef gehandhaafd

Dekking

Nationaal

Beschikbaar voor

Mensen ouder dan 25 jaar uit lagere en middeninkomensgroepen (belastbaar jaarinkomen beneden € 20.000 (of € 40.000 voor een huishouden)

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

Het bedrag mocht ingezet worden voor opleidingsgerelateerde kosten. De voucher kan ingezet worden voor een opleiding bij een door de overheid geaccrediteerde instanties die bijscholing aanbieden. Men kan zich voor ondersteuning bij het kiezen van een opleiding bij inzet van het subsidiegeld wenden tot een van de 600 adviesbureaus. Een adviseur controleert of de aanvraag aan de kwaliteitseisen voldoet voordat de aanvraag wordt toegekend.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

Breugel et al (2012); CPB (2016)

Effecten

Uit onderzoek blijkt dat 30% meer werkenden een (extra) opleiding hebben gevolgd door het vouchersysteem⁶⁸. Er worden geen effecten gevonden van bijscholing op inkomen, werkgelegenheid, en arbeidsvreugde.

⁶⁸ Er wordt geen melding gemaakt over deadweight losses.

Duitsland: WeGebAU scholingvouchers (2006-2010)

WeGebAU was het subsidieprogramma waarbij het federale arbeidsbureau in Duitsland de werkelijk gemaakte kosten van bij- of nascholing van de werknemers via scholingvouchers vergoedde. Dit systeem werkte naast andere scholingvoucher-projecten die gefinancierd werden door de Duitse deelstaten. De vouchers worden aangevraagd in overleg met een bemiddelingsdeskundige, die ook de behoefte aan bij- en nascholing vaststelt.

Bron van financiering

De eigen middelen van het federale arbeidsbureau. Deze bestaan uit bijdragen van werkgevers en werknemers aan de werkloosheidsverzekering. In 2010 bedroeg deze bijdrage 2,8% van het bruto maandsalaris

Dekking

Nationaal

Beschikbaar voor

De Voucher kon aangevraagd worden door laagopgeleiden, werknemers ouder dan 45 en werkzaam zijn in bedrijven met minder dan 250 werknemers, personen die in verband met arbeidstijdverkorting deelnemen aan bij- of nascholing, werknemers die hun beroepsdiploma minstens vier jaar eerder hadden behaald en/of niet hebben deelgenomen aan door overheid gefinancierde bij- of nascholing.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

Bij een WeGebAU-aanvraag was het individu wettelijk verplicht om advies in te winnen bij de scholingsadviseur/bemiddelingsdeskundige van het federale arbeidsbureau. De bij- of nascholing moest verder gaan dan een arbeidsplaats gerelateerde aanpassingsactiviteit en mocht niet plaatsvinden binnen het bedrijf waar de medewerker in dienst was. De vouchers hadden een geldigheidsduur en mochten enkel ingewisseld worden in overleg met de bemiddelingsdeskundige, bij goedgekeurde aanbieders, voor goedgekeurde activiteiten met een scholingsdoel dat paste bij de voucher. De bemiddelingsdeskundige stond centraal in dit proces, deze bepaalde de behoefte aan bij- of nascholing bij het individu. Het arbeidsbureau bepaalde de subsidiëring

Bewijs / onderzoek beschikbaar

ROA (2011), Lott en Spitznagel (2010)

Effecten

Tussen 2007-2010 zijn 217.008 subsidieverzoeking ingewilligd. Laagopgeleiden maakten drie keer zo vaak gebruik van de regeling dan werknemers ouder dan 45. Twee derde van de gebruikers was mannelijk, en een derde vrouwelijk. De regeling was met name populair bij middelgrote en grote bedrijven, maar werd weinig gebruikt in kleine bedrijven en bedrijven waar minstens 30% van het personeel laagopgeleid was. In 2008 maakte 40% van de grotere bedrijven gebruik van de regeling, tegenover 25% van de kleinere bedrijven.

Duitsland: Bildungsscheck NRW (Nordrhein-Westfalen) (2006-2008)

De Bildungsscheck NRW is een vouchersysteem opgezet door het ministerie van Werkgelegenheid, Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk van de deelstaat Nordrhein-Westfalen. De vouchers worden in overleg met een adviesdienst uitgegeven aan individuen of werkgevers in het MKB. De vouchers moeten worden ingezet voor beroepsrelevante na-of bijscholing.

Het Bildungsscheck-programma liep nog door in 2011 (ten tijde van publicatie ROA, 2011), maar is in maart 2008 versoberd.

Bron van financiering

Het ministerie van Werkgelegenheid, Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk van de deelstaat Nordrhein-Westfalen geeft de vouchers uit. De voucher wordt gefinancierd via ESF-middelen. De advieskosten worden betaald door de deelstaat Nordrhein-Westfalen.

Dekking

Regionaal

Beschikbaar voor

Werknemers in loondienst van het MKB, startende ondernemers in de eerste vijf jaar, en herintreders mits deze in het jaar van afgifte van de scholingsvoucher, of in het jaar daar voor, niet hebben deelgenomen aan bij- of nascholing.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

De voucher is bedoeld voor (ruim geïnterpreteerde) beroepsrelevante bij- of nascholing van de werknemer. Het traject wordt samengesteld met een adviesdienst die de toelatingsvoorwaarde en subsidieerbaarheid van de activiteit vaststelt. De adviesdienst toetst niet op arbeidsmarktrelevantie. De aanbieders van de scholingsactiviteit moeten officieel erkend zijn en moeten voldoen aan bepaalde certificeringseisen. De rekening van de scholing moet op naam van het individu of het bedrijf worden gesteld.

De voucher wordt gefinancierd via ESF-middelen. Eind maart 2008 waren er 109.000 vouchers ingeleverd met een totaalwaarde van €35,2 miljoen.

Werknemers kunnen maximaal één voucher per jaar aanvragen, werkgevers in het MK maximaal tien. Met de scholingsvoucher wordt één bij- of nascholingsactiviteit betaald. De benutting voor de voucher staat specifiek vermeld op de voucher. De voucher betaalt de helft van het totaalbedrag van de activiteit, met een max. van €500,-

Bewijs / onderzoek beschikbaar

ROA (2011)

Effecten

In NRW zijn er tussen jan. 2006 – ma. 2008 236.447 scholingsvouchers verstrekt in NRW. 42% hiervan was op individuele basis en de rest via bedrijfsaanvragen. In maart 2008 was 46% van de vouchers ingewisseld, de NRW schat dat dit oploopt tot 70%. 58% van de verzilverde vouchers in 2007 werd ingezet door vrouwelijke werknemers. Werknemers met een buitenlandse nationaliteit gebruikten de vouchers zelden. De vouchers werden met name gebruikt door hoogopgeleide werknemers (58%). Laagopgeleide werknemers maakten met 11% het minste gebruik van de vouchers. Het bedrijfsleven speelde een belangrijke rol in het bereiken van laagopgeleiden.

Zwitserland:Geneefse Chèque annuels de formation (CAF) (2001-heden)

Zwitserland organiseert haar bij- en nascholing met name privé. Daarnaast worden vraaggerichte instrumenten als scholingsvouchers en belastingaftrek ingezet om bepaalde lacunes die ontstaan door marktwerking op te vangen. Een van deze vouchers is de Geneefse scholingsvoucher, chèque annuels de formation (CAF), die inwoners van Geneve maximaal 750 CHF (bijna €700) aan tegemoetkomingen verstrekt voor uiterlijk drie opeenvolgende jaren.

Bron van financiering

République et Canton de Genève

Dekking

Regionaal

Beschikbaar voor

De vouchers zijn beschikbaar voor iedereen ouder dan 18 jaar, minstens een jaar woonachtig in Geneve, minstens een jaar in het bezit van een werkvergunning evenals minstens een jaar belasting afdraagt aan het kanton Geneve.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

De hoogte van de cheque is afhankelijk van het inkomen van de aanvrager. De vouchers kunnen ingewisseld worden voor een volledige of gedeeltelijke financiering van cursussen ter verkrijging van beroepskwalificaties, beroepsmatige bij- of nascholing, en/of omscholing. Voorwaarden voor subsidie is dat de cursus formeel erkend is en meer dan 40 lessen omvat. Op internet vinden de aanvragers een lijst met 800 geschikte cursussen, gegeven door 70 aanbieders. Alle cursussen zijn gericht op het verbeteren van professionele vaardigheden.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

ROA (2011), Department for Education, Culture and Sport (2016)

Effecten

Tussen 2005-2009 maakten zo'n 15.000 personen gebruik van de voucher, hetgeen 16% bedraagt van iedereen die in aanmerking komt voor een CAF. Het aantal gebruikers is sinds de invoering van de voucher in 2001 continu toegenomen. 30% van deze gebruikers heeft meermaals gebruik gemaakt van een voucher. De vouchers werden het vaakst ingezet om computervaardigheden of een nieuwe taal te leren en in mindere mate voor functiegerichte scholing. In 2009 werd er voor ongeveer 3 miljoen CHF aan vouchers uitgekeerd.

Zwitserland:Pilot Onderwijs Vouchers (2006)

Bron van financiering

The Federal Office for Professional Education and Training

Dekking

National (random selectie)

Beschikbaar voor

Een selecte groep 20-60 jarigen

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

2,437 random geselecteerde deelnemers ontvingen een voucher met een waarde van 200, 750 en 1,500 Zwitserse Franc. Deze voucher konden zij binnen een half jaar besteden aan een opleiding naar keuze. De deelnemers wisten niet dat ze onderdeel waren van een studie.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

Messer et al (2013).

Effecten

Van de 2,437 uitgestuurde vouchers werden er 449 ingezet. De voucher mocht ingezet worden voor een opleiding naar keuze voor juli 2006. 10 procent van de uiteindelijk ingezette vouchers werd ingezet voor een 'vrijtijdscursus. 39,7% werd ingezet voor een functie gerelateerde cursus, 28,4 voor een buitenlandse taal cursus en 21 procent voor een IT cursus . Het gebruik van na- en omscholing bleek met 13 procentpunt omhoog te gaan door de vouchers. Wel bleek, hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de deelname. Laagopgeleiden maken veel minder vaak gebruik van de voucher op het moment dat zij hier recht op hebben (9%) dan hoogopgeleiden (27%).De deadweight loss bedroeg 30%, deze bleek lager voor lageropgeleiden dan voor hogeropgeleiden.

Een jaar na inzet van de voucher blijkt er geen effect te zijn op inkomen, werkgelegenheid en het volgen van vervolgscholing. Voor deelnemers met alleen een startkwalificatie of middelbaar beroepsonderwijs blijkt er een klein positief effect op lonen te bestaan. Echter, uit de combinatie van het lage gebruik van de voucher en het kleine deelname-effect blijkt dat het niet eenvoudig is om lager opgeleiden te bereiken met financiële instrumenten.

Nederland: Employability-Miles vouchers (Philips Electronics Netherlands (2009-heden))

Ieder jaar krijgen Philips medewerkers 1.000 'E-miles' (niet cumulatief). Dit zijn vouchers die de medewerkers kunnen inzetten voor hun persoonlijke en professionele groei, o.a. via loopbaangesprekken en workshops. Het programma is er met name op gericht om de medewerkers zicht te geven van hun eigen professionele inzetbaarheid (employability). Besteding van de miles gaat via HR, buiten de werkgever om.

Bron van financiering

Philips betaalt de Miles zelf

Dekking

Bedrijfsniveau (Philips)

Beschikbaar voor

Alle werknemers die onder de Philips cao vallen

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

De werknemers ontvangen per jaar 1.000 E-miles (niet cumulatief) die zij vrij mogen inzetten binnen het interne employability-programma. Het programma is er vooral op gericht de 'employability awareness' te stimuleren, wat neer komt op een programma om de intrinsieke motivatie van werknemers te vergroten. Deze awareness bestaat uit vier punten: verantwoordelijkheid voor eigen toekomst, kennis van de te behalen doelen op het werk, een duidelijk beeld hebben van de persoonlijke ontwikkeling in de komende jaren, en de ambitie krijgen om binnen vijf jaar een nieuwe baan binnen Philips te verkrijgen. De programma's variëren van workshops om er achter te komen welke werkstijlen passen bij de werknemers, tot loopbaangesprekken.

De voucher-activiteiten vinden plaats onder werktijd, dit gaat wel in overleg met de werkgever.

Communicatie over de vouchers gaat via HR en de leidinggevenden. Er zijn ook groepsgesprekken.

Bewijs / onderzoek beschikbaar

ROA (2011), Gerards et al. (2014), daarnaast promoot Philips dit programma en kunnen andere bedrijven via WeShareTalent advies inwinnen over dit programma.

Effecten

In 2009 gebruikten 17-19% van de werknemers hun voucher, dit is in lijn met andere voucherprogramma's. In de laatste weken van het jaar piekte het vouchergebruik; dit laat het nut zien van een houdbaarheidsdatum. De voornaamste reden om de vouchers niet te gebruiken was 'geen tijd' (22%) en 'geen nuttige producten' (14%). Vouchers werden aanzienlijk meer gebruikt door werknemers met een grotere intrinsieke motivatie, lager zelfbeeld. Vanuit een HR standpunt zijn de vouchers interessant omdat werknemers verantwoordelijk zijn voor hun eigen opleiding, en niet geselecteerd worden door management. Dit geeft de medewerkers een positiever gevoel, en het sluit bepaalde vooroordelen (gender) uit.

De vouchers hadden een imago probleem onder niet-gemotiveerde werknemers omdat het de suggestie wekte dat de Philips van een deel van haar werknemers af wilde.

De werknemers die de vouchers gebruikten hadden al een grote intrinsieke motivatie, waren daarnaast vaker hoogopgeleid, jonger, en vrouw. Het kan daarom beargumenteerd worden dat zij ook zonder de vouchers geïnvesteerd hadden in hun toekomst.

Nederland: Persoonlijk Ontwikkelings Budget (POB) Shell (1999-2001)⁶⁹

Sinds 1999 hebben werknemers van Shell Nederland Raffinaderij B.V. beschikking tot een Persoonlijk Ontwikkelingsbudget. In de periode 1999-2001 bedroeg dit fl. 5.000,- per drie jaar. Werknemers kunnen het POB inzetten voor opleidingen die de kennis en kunde van de werknemer in de huidige of toekomstige functie vergroten, of die werknemers meer mogelijkheden bieden op de arbeidsmarkt. Het POB kan ook ingezet worden voor stages om inzicht te krijgen in hoeverre een ander vakgebied of een andere functie beter bij de werknemers past. Naast het POB hebben de werknemers een budget van fl. 1.500,- voor deskundig loopbaanadvies.

Bron van financiering

Shell betaalt het POB volledig, het is toegevoegd aan de bestaande zelfstudieregeling en geldt als een complementaire regeling.

Dekking

Bedrijfsniveau (Shell)

Beschikbaar voor

Werknemers die vallen onder de cao van Shell Nederland Raffinaderij B.V., ongeacht de omvang van hun dienstverband. Uitgesloten van deelname zijn werknemers met een contract korter dan drie jaar, werknemers die binnen twaalf maanden met pensioen gaan, en werknemers die binnen zes maanden worden overgeplaatst naar een andere Shell-maatschappij.

Praktische aspecten en uitvoerbaarheid

Het POB dient de employability van de werknemers te vergroten. Eenmaal per jaar bespreekt de werknemer de benutting van het POB met een leidinggevende. Het POB is er op gericht de kennis en kunde van de huidige of toekomstige functie te vergroten. Daarnaast is het mogelijk stages te volgen om inzicht te krijgen in hoeverre een ander vakgebied of een andere functie beter bij de werknemer past. De werknemer stelt in dialoog met de directe leidinggevende een persoonlijk opleidingscontract (POC) op, waarin afspraken gemaakt worden over de te volgen opleidingen. De werknemer heeft per drie kalenderjaren fl. 5.000,- te besteden, en heeft daarnaast een budget van fl. 1.500,- voor deskundig loopbaanadvies.

*N.B. in de huidige regeling is het te besteden budget €3.600,-

Bewijs / onderzoek beschikbaar

Berenschot – PWC (2001), Shell, CNV, FNV (2013), ROA (2011)

Effecten

In de periode 1999-medio 2001 heeft 1,3% van het personeelsbestand gebruik gemaakt van het POB. Redenen voor de geringe deelname waren o.a. de te grote inspanning om iets nieuws te leren, en de angst dat het volgen voor een opleiding voor een andersoortige functie uitstraalt dat de medewerker van plan is Shell te verlaten.

⁶⁹ N.B. de regeling loopt door onder de naam POZB, en is nog steeds actief. Onderzoeksdata is verzameld over 1999-2001, daarom gaat de factsheet ook daar over.

C. Uitgelicht: Spanje

Spanje: Nationaal scholingsfonds (2001-heden)
<p>Spanje kent een nationaal scholingsfonds wat wordt bestuurd door de 'State Foundation for Training in Employment' (SFTE), een stichting bestaande uit afgevaardigden van werkgeversorganisaties, vakbonden en overheid (dienst arbeidsvoorziening). De stichting heeft als doel het bevorderen en uitbreiden van opleidingsinitiatieven onder werkgevers, werknemers en werklozen.</p>
<p>Bron van financiering</p> <p>Het scholingsfonds wordt gevuld door middels een verplichte loonheffing betaald door werkgevers en werknemers. In 2011 bedroeg deze heffing 0,7% van het salaris. Tevens wordt het fonds gevuld met ESF gelden.</p>
<p>Dekking</p> <p>Nationaal (doch afhankelijk of werkgever scholing inkoop / vakbond of werkgeversorganisatie subsidie ontvangt)</p>
<p>Beschikbaar voor</p> <p>Allereerst organiseren bedrijven functiegerichte scholing voor hun werknemers. Deze vorm van scholing is vraag gestuurd: afgesteld op de scholingsbehoeften van de werkgever.</p> <p>Daarnaast is er scholing gericht op individuele werknemers en werklozen. Deze vorm van scholing is aanbod gestuurd: individuen kunnen uit een catalogus een opleiding kiezen.</p>
<p>Praktische aspecten en uitvoerbaarheid</p> <p>In tegenstelling tot scholingsvouchers en leerrekeningen worden de twee hierboven beschreven financieringsstromen niet direct gealloceerd op naam van het individu, maar op bedrijfs-, sector- en/of regionaal niveau waarna het verdeeld wordt onder diegenen die zich aanmelden voor scholing. Zowel de scholing op bedrijfsniveau als op individueel niveau zijn hoofdzakelijk gericht op de meer kwetsbare doelgroepen. In het geval van bedrijven betekent dit het midden- en klein bedrijf, bedrijven in herstructurering, sociale dienstverleners en eenmanszaken. Kwetsbare individuen zijn onder andere werklozen, jongeren, werknemers in het midden- en klein bedrijf, laagopgeleiden en gehandicapten</p>
<p>Bewijs / onderzoek beschikbaar</p> <p>CEDEFOP (2016), Espanglish (2016), Fundacion Estatal (2015)</p>
<p>Effecten</p> <p>In 2015 hebben meer dan 3,6 miljoen participanten scholing gevolgd met behulp van de SFTE. Dit bedroeg zowel training op bedrijfsniveau als op individueel niveau. Alleen al voor scholing van werknemers was €1.069 miljoen beschikbaar. Het gros hiervan (€605 miljoen) bestond uit bonussen en kortingen voor bedrijven op hun bijdragen aan het sociale zekerheidsstelsel. 27.4% van alle bedrijven in Spanje hebben in 2015 met behulp van de SFTE scholing georganiseerd voor hun werknemers. Het totaal aantal werknemers dat in 2015 scholing heeft gevolgd bedroeg 30.3% van de werkzame beroepsbevolking. Qua leeftijdsverdeling zijn de deelnemers gelijk verdeeld naar de leeftijdsopbouw van de Spaanse beroepsbevolking, met daarbij de kanttekening dat het percentage 55+'ers dat scholing volgt al een decennium geleidelijk stijgt (van 3,9% in 2004 naar 7,2% in 2015).</p>

D. Uitgelicht: 'het Scandinavische model'

In het kader van een leven lang leren wordt de situatie in Nederland vaak vergeleken met de Scandinavische landen⁷⁰. Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden scoren het hoogst op het gebied van post-initiële onderwijsdeelname. Dit succes hangt in belangrijke mate samen met de manier waarop hun onderwijssystemen, arbeidsmarktbeleid en instituties in sociale zekerheid zijn vormgegeven. In deze landen is het onderwijs tot 16 jaar algemeen vormend en beroepsvormend onderwijs zoals Nederland dat kent, hebben ze niet. Post-initiële scholing is dus in Scandinavië noodzakelijker waardoor er een sterk besef van het belang van post-initiële scholing en een goed ontwikkelde infrastructuur is ontstaan. Sinds de jaren '60 is formeel volwassenonderwijs een van de centrale publieke beleidsterreinen in Scandinavië, waarbij het wordt gekenmerkt door een sterke overheidsbemoediging, nauwe betrokkenheid van sociale partners en een nauw verband tussen volwassenonderwijs en arbeidsmarktbeleid⁷¹. Daarnaast kenmerken de Scandinavische landen zich al meer dan een eeuw door een sterk ontwikkeld systeem van informeel volwassenonderwijs. Onderstaande paragrafen gaan dieper in op de succesfactoren van levenslang leren in Scandinavië.

Arbeidsmarktbeleid

Het Scandinavische welvaartsstaat-model wordt gekenmerkt door een actief arbeidsmarktbeleid dat streeft naar volledige werkgelegenheid. Formeel volwassenonderwijs kwam voort uit het streven om imperfecties op de arbeidsmarkt op te lossen. De gedachte hierachter is dat dit, op individueel niveau, de employability van werknemers ten goede komt. Op sectoraal niveau lost dit het probleem van tekorten aan goed opgeleid personeel op. Op collectief niveau zorgt een situatie van volledige werkgelegenheid er voor dat het stelsel van sociale zekerheid niet wordt overbelast door werkloosheidsuitkeringen en dat daarnaast de belastinginkomsten stijgen⁷².

Het formele volwassenonderwijs in de Scandinavische landen is over de jaren heen door een drietal ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gestuurd. Vanaf de jaren '70 stond het human capital denken centraal, waarbij de gedachte was dat het initiële onderwijssysteem onvoldoende human capital ontwikkelde om de economie te moderniseren en, vanaf de jaren '90, in te spelen op de opkomst van de informatie-economie en globalisering. Vanaf de jaren '90 verschoof de aandacht naar het bestrijden van werkloosheid door het bieden van opleidingen aan werklozen. In recentere jaren staat het levenslang leren om jezelf aan te passen aan de technologische en innovatieve veranderingen op de arbeidsmarkt, centraal in het volwassenonderwijs⁷³.

Non-formeel volwassenonderwijs: folkbildning

De hoge mate van participatie in volwassenonderwijs in Scandinavische landen hangt samen met een sterk ontwikkelde infrastructuur van informeel leren. Hier wordt ook wel de term *folkbildning* voor gebruikt, waarbij folk staat voor 'mensen' en bildning voor 'verlichting'. Het concept folkbildning is ontstaan rond het eind van de 19^{de} / begin van de 20^{ste} eeuw, ten tijde van de opkomst van volksbewegingen die hun gedachtegoed verspreiden middels volwassenonderwijs in de vorm van volkshogescholen en studieverenigingen⁷⁴. Tegenwoordig wordt folkbildning omschreven als een vorm van informeel onderwijs, die alle cursussen, studiekringen en culturele activiteiten omvat die worden aangeboden door volkshogescholen en studieverenigingen. Nog steeds is deze vorm van onderwijs nauw verbonden is met volksbewegingen. Zodoende wordt folkbildning ook wel bestempeld als "a force of societal change"⁷⁵.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief van minister Asscher van 30 juni 2015

⁷¹ Rubenson (2006)

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ SAEA (2010)

Folkbildning wordt hoofdzakelijk gefinancierd door overheidssubsidies. Binnen Scandinavische landen heerst brede politieke consensus over het idee dat folkbildning economisch ondersteund dient te worden door de staat. Het Zweedse parlement heeft de volgende doelstellingen opgesteld wat betreft de activiteiten van folkbildning⁷⁶:

- Het dient de democratie te versterken en ontwikkelen;
- Het moet het mogelijk maken voor mensen om hun eigen leefsituatie te beïnvloeden en om betrokken te zijn bij en te participeren in de ontwikkeling van de samenleving;
- Het dient educatieve verschillen tussen mensen te overbruggen, het onderwijsniveau van de samenleving in het algemeen te verhogen en het cultureel bewustzijn te versterken;
- Het dient de belangstelling voor en deelname aan cultuur te verbreden.

Ondanks de hoge mate van overheidsfinanciering oefent de overheid geen invloed uit op de inrichting van folkbildning, wat folkbildning tot een uniek systeem van volwassenonderwijs maakt⁷⁷.

Case study: folkbildning in Zweden⁷⁸

In Zweden zijn er zo'n 150 volkshogescholen en 10 studieverenigingen verspreid over het land. Jaarlijks organiseren deze zo'n 285.000 studiekringen met een deelnemersaantal van 2.1 miljoen (op een bevolking van 9.3 miljoen). Het aantal culturele programma's dat jaarlijks wordt georganiseerd ligt rond de 285.000, waarbij deze zo'n 15 miljoen keer worden bezocht. Elk semester volgen zo'n 26.500 mensen een uitgebreide cursus in een volkshogeschool, en ongeveer 80.000 een korte cursus. Overheidssubsidies voor folkbildning bedroegen in 2008 ongeveer €454 miljoen.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Rubinson (2006).

⁷⁸ Ibid.

Bijlage 2: Lijst geïnterviewde personen

Participant	Instelling
Annemiek Wortman	Ministerie SZW
Jaap Jongejan	SBI Formaat / ACE Netwerk
Marianne Zoetmulder	Programma Leren en Werken
Kees van Uiter	UWV
Andries de Grip	Universiteit Maastricht / ROA
Rob Slagmolen	VNO NCW / MKB-Nederland
Danielle Mares	Wissenraet van Spaendonck
Cees Schoenmakers	CKO
Gertrud van Erp	VNO-NCW / MKB Nederland
Isabel Coenen	FNV
Melanie Bouwknecht	CNV
Willem Jelle Berg	CNV
Elwin Wolters	VCP
Paul ter Wal	Universiteit Maastricht / Nationaal Platform Duurzame Inzetbaarheid
Leen Hoffman	Expert, ex ESB / Wiardi Beckman Stichting
Adriana Stel	STOOF
Saskia Görtz	A&O Metalektro
Brigitte Claessens	SER secretariaat

Bijlage 3: Literatuurlijst

Literatuur
Aanholt, C. van, R. Blaakman, G. de Bruin & P. Greup (2012), Arbeidsverhoudingen in Nederland en de Verenigde Staten: Een vergelijking. http://www.zeggenschap.info/download/arbeidsverhoudingen/1arbeidsverhoudingeninnederlandendevseenvergelijking.pdf
Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014), Adviesrapport: Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen.
Berenschot – PWC (2001), Verkenning van de POR: Een onderzoek naar de mogelijkheden tot invoering van een persoonlijke ontwikkelingsrekening in Nederland. Utrecht: Berenschot - PWC
Borghans, L, D. Fouarge, A. de Grip en J. van Thor, 2014, Werken en leren in Nederland, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
Breugel, G., Gielen, P. Grip, A. de. & Nieuwenhuis, L. (2012). Stimuleren van leven lang leren; Een internationaal verkennende analyse
Canada Revenu Agency (2016), Lifelong Learning Plan. http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/rc4112/rc4112-15e.pdf
CBS (2012), Bedrijfsopleidingen 2010. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS (2015), Zal vergrijzing leiden tot een tekort aan arbeidskrachten? Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CEDEFOP (2009), Individual Learning Accounts. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
CEDEFOP (2016), Tripartite Foundation for Training in Employment. goo.gl/3Hbdjd
CNV Vakmensen (2015), James van de vakbond en XS2talent lanceren belastingvrij individueel opleidingsbudget. https://www.cnvvakmensen.nl/wie-we-zijn/nieuws/james-van-de-vakbond-en-xs2talent-lanceren-belastingvrij-individueel-opleidingsbudget
CPB (2015), Macro Economische Verkenning 2016. Den Haag: Cultureel Planbureau.
CPB (2016 A). Kansrijk Onderwijsbeleid. Den Haag: Cultureel Planbureau.
CPB (2016 B). Evaluatie aftrek scholingsuitgaven. Den Haag: Cultureel Planbureau.
Deloitte (2014), De impact van automatisering op de Nederlandse arbeidsmarkt. Amstelveen: Deloitte.
Department for Education, Culture and Sport (2016), General Information and Registration (CAF). http://www.ge.ch/caf/doc/flyer/cheque-form-flyer-en.pdf
Doets, C. & T. Huisman (2009), De effectiviteit van een individuele leerrekening. Den Bosch: ECBO.
ECBO (2013), Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pepernoten naar spekkoek. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
Ecorys (2008). Hoe werken sectorfondsen?
Espanghish (2016), The Tripartite Foundation for Training in Employment. http://espanghish.net/en/business-2/the-tripartite-foundation-for-training-in-employment/
Falch, T. & H. Oosterbeek (2011), Financing lifelong learning: funding mechanisms in education and training. European Expert Network on Economic of Education.
Fundacion Estatal (2015), 2015 Key Findings. http://www.fundaciontripartita.org/Observatorio/Documents/Estad%C3%ADstica/Balance%202015%20Key%20Findings.pdf
Gemeente Amsterdam (2016), ZZZP-Opleidingsvoucher. https://www.amsterdam.nl/ondernemen/zzp/zzpopleidingsvoucher/
Gemeente Slochteren (2016), Beleidsregels Re-integratie Participatiewet gemeente Slochteren 2015. https://www.slochteren.nl/bestuur-en-organisatie/decentraleregelgeving/beleidsregels-re-integratie-participatiewet-

Literatuur
gemeente-slochteren-2015
Gerards, R., A. de Grip & M. Witlox (2014), 'Employability-miles' and worker employability awareness. Applied Economic 46(9), pp. 952-965
Goudswaard, K. & Caminada, K. in bestuurskundige berichten (2010). Een economische kijk op leven lang leren
Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009A), Werkt het scholingsbudget? Denktank Leren en Werken.
Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009B), De effectiviteit van een individueel scholingsbudget. Economisch Statistische Berichten 94(4565), pp. 454-457.
IZA (2011), Effects of Adult Education Vouchers on the Labor Market: Evidence from a Randomized Field Experiment. IZA Discussion Paper no. 5431
Johanson, R. (2009), Review of National Training Funds. SP Discussion Paper no. 0922
SEO (2014), Nieuw ontwerp sociaal beleid. Amsterdam: SEO economisch onderzoek
Lott, M. & E. Spitznagel (2010), Impulse fur die berufliche Weiterbildung im Betrieb. IAB-Kurzbericht.
Meijers, F. & L. Teerling (2007), Is leren leuk? De motiverende invloed van het persoonsgebonden opleidingsbudget. Frans Meijers Onderzoek & Advies.
Messer, D., Schwerdt, G., Woessmann, L. & Wolter, S/ (2013). Labor Market Effects of Adult Education Vouchers: Evidence from a Randomized Field Experiment. Leading House Working Paper No. 94
Ministerie OCW (2016). Voortgangsrapportage leven lang leren 2016
Ministerie SZW (2016), Uitleg sectorplannen. http://www.sectorplannen.nl/uitleg-sectorplannen
Onderwijsraad (2016), Dossier: Leven lang leren. https://www.onderwijsraad.nl/dossiers/een-leven-lang-leren/item135
Oosterbeek, H. & H.A. Patrinos (2009), Financing lifelong learning. Empirical Research in Vocational Education and Training 1(1), pp. 19-37.
Overheid (2016), Beleidsregels scholing Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015 gemeente Bergen. http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Bergen%20(NH)/356866.html
Parlement & Politiek (2016), Poldermodel. http://www.parlement.com/id/vhnm7jpb00/poldermodel
Rais, M.L. & J. Jarve (2013), Overview of measures for financing lifelong learning. CENTAR
Renkema, A.G. (2006), Individual Learning Accounts: a Strategy for Life Long Learning? Den Bosch: CINOP
Rijksoverheid (2016), Participatiewet: rechten en plichten in de bijstand. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand
ROA (2011), Ontwikkelingscheque. Uitwerking Advies Denktank Leren en Werken. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
Rubenson, K. (2006), The Nordic model of Lifelong Learning. Compare: A Journal of Comparative and International Education 36(3), pp. 327-441.
SAEA (2010) Folkbildningförbundet. http://www.folkbildningsradet.se//globalassets/oversattningar/oversattning_webb_final_071210_en_gr.pdf?epieditmode=true
Sanders, J (2016). Sustaining the employability of the low skilled worker: Development, mobility and work redesign
Schuetze, H.G. (2007), Individual Learning Accounts and other models of financing lifelong learning. International Journal of Lifelong Education 26(1), pp. 5-23.
SCP (2016), Aanbod van arbeid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sels, L. (2009) Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'? Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen. K.U. Leuven.
SEO (2014), Nieuw ontwerp sociaal beleid.
Shell, CNV, FNV (2013), Collectieve Arbeidsovereenkomst 2013-2015. https://www.fnv.nl/site/alle-sectoren/caos/caos/650336/Shell_cao_2013-2015.pdf
Skills Development Scotland (2016), SDS Individual Learning Accounts. https://www.myworldofwork.co.uk/learn-and-train/funding

Literatuur
SRDC (2010), Learn\$ave Individual Development Accounts Project. Final Report.
Stichting van de arbeid (2015). Rapportage stand van zaken betreffende scholing van flexibele werknemer
Thursfield, D., V. Smith, R. Holden & J. Hamblett (2002), Individual learning accounts: honourable intents, ignoble utility? Research in Post-Compulsory Education 7(2), pp. 133-146
UWV (2016), Voorzieningen voor onderwijs. http://www.uwv.nl/particulieren/voorzieningen/voorzieningen-onderwijs/index.aspx
UK Parliament (2003), Individual Learning Accounts: tenth report. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/544/54403.htm#note34
WRR (2013), Naar een Lerende Economie. Amsterdam: Amsterdam University Press.
XS2Talent (2016), XS2Talent. https://xs2talent.nl/

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zes werkgebieden:

- transport en mobiliteit;
- economie en innovatie;
- energie, water en klimaat;
- regionale ontwikkeling;
- overheidsfinanciën;
- gezondheid en onderwijs.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Wij kijken ernaar uit om samen te werken en bij te dragen aan onze gezamenlijke toekomst.

Manon Janssen,
Chief Executive Officer & Chair of the Board of Management



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas