

Vergaderjaar 2023–2024

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2023

In de Kamerbrief Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen (LLO) van 23 september 2022 hebben we aangegeven hoe we mensen, bedrijven en opleiders stimuleren in ontwikkeling te blijven en zo de leer- en ontwikkelcultuur versterken.¹ De urgentie om stappen te zetten op het gebied van LLO is hoog en is een verantwoordelijkheid van ons allemaal. Leren en ontwikkelen dragen bij aan de brede welvaart. Een goed opgeleide beroepsbevolking is een voorwaarde voor een sterke economie, innovatie en een goed werkende arbeidsmarkt. Ook kan LLO het aanpassingsvermogen van individuen en bedrijven vergroten. Dit is relevant voor de energie- en klimaattransitie, de digitalisering en de veranderende opbouw van de beroepsbevolking, die allen zorgen voor grote veranderingen op de arbeidsmarkt. Of met het oog op de krapte in (semi-)publieke sectoren, waarbij LLO bij- en omscholing en daarmee de overstap kan bevorderen.

We werken met veel ambitie en overtuiging aan de uitvoering van onze maatregelen. Vanwege het blijvend belang van leren en ontwikkelen voor de arbeidsmarkt geven wij, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, uitwerking aan eerder aangekondigde maatregelen. Gezien de demissionaire status van dit kabinet is verdere besluitvorming aan een nieuw kabinet.

We starten in de eerste plaats een programmatische aanpak om bedrijven en organisaties actief te stimuleren en faciliteren om de leercultuur in hun

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 30 012, nr. 147.

organisatie te verbeteren.² In de tweede plaats komen we met een verkenning van leerrechten met beleidsopties voor een volgend kabinet. Tot slot hebben wij een toekomstverkenning binnen het onderwijs uitgevoerd gericht op LLO, waaruit een onderwijsagenda LLO is voortgekomen. Die onderwijsagenda bespreken we kort in deze brief en meer in detail in een aparte brief aan uw Kamer.

Leeswijzer

In deze brief schetsen we eerst kort de noodzaak voor inzet op LLO gezien de dynamiek op de arbeidsmarkt en de grote behoefte aan een goed opgeleide beroepsbevolking. Daarbij volgt de stand van zaken over de deelname aan LLO en de huidige inzet van het kabinet. Vervolgens werken we in de daarop volgende paragrafen uit wat we verder nodig achten, te weten:

- werkenden en werkzoekenden krijgen meer grip op hun ontwikkeling, met gerichte informatie en waar mogelijk mogelijkheden in tijd en geld (paragraaf 1).
- organisaties worden gestimuleerd tot een positieve leercultuur, zodat het overal vanzelfsprekend wordt om op de werkvloer te blijven leren en jezelf verder te ontwikkelen (paragraaf 2).
- opleiders worden geholpen om te komen tot betere mogelijkheden binnen het formele vervolgonderwijs om hun rol te pakken bij LLO (paragraaf 3).

Groeiende noodzaak

Met het beleid voor LLO willen we eraan bijdragen dat leren en ontwikkelen voor iedereen vanzelfsprekend wordt, waarbij iedereen de kans en stimulans krijgt zich te blijven ontwikkelen voor hun participatie en blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. LLO draagt bij aan een beter functionerende arbeidsmarkt en het terugdringen en voorkomen van arbeidstekorten. Goed opgeleide mensen zijn onmisbaar om ambities op het gebied van innovatie, transities en groei te realiseren. Juist nu werk en werktaken sneller veranderen door onder meer technologische ontwikkelingen, de energie- en klimaattransitie en digitalisering, is het des te urgenter dat mensen zich een leven lang blijven ontwikkelen.

Van vanzelfsprekendheid is echter op dit moment nog geen sprake. Hoewel de deelname aan LLO in Nederland in internationaal perspectief, met een positie net achter de Scandinavische landen, positief afsteekt tegen de deelname in veel andere landen, is het zorgelijk dat de deelname aan alle vormen van leren stagneert of zelfs terugloopt.³ Er zijn verschillende vormen van leren, zoals informeel leren op het werk, non-formele scholing in de vorm van een training of cursus, en formeel mbo-, hbo- en wetenschappelijk onderwijs⁴. Het stimuleren van deelname aan al deze vormen van leren en ontwikkelen is belangrijk, evenals het zorgen voor goede verbindingen tussen informeel leren, non-formele en formele scholing.

Had in 2012 54 procent van de werknemers de afgelopen 2 jaar een opleiding of cursus gevolgd, in 2021 is dat percentage gedaald naar

² Voor het programma is een budget van € 1 mln. per jaar beschikbaar in de periode 2024 t/m 2026 uit de beleidsondersteunende budgetten van DG Werk.

³ OECD (2021). Skills outlook 2021. Learning for life. Parijs: OECD.

⁴ Een ander onderscheid dat wel gemaakt wordt is functiegericht leren (voor ontwikkeling binnen of vanuit je functie), omscholing (voor overstap naar andere sector of heel andere functie) en brede / algemene ontwikkeling (voor vaardigheden die overal op de arbeidsmarkt bruikbaar zijn).

49 procent. Daarnaast blijft de deelname aan formeel onderwijs door werkenden internationaal gezien achter. Zo constateert de OESO dat de deelname van 25-plussers aan het hoger onderwijs in Nederland tot de laagste van alle OESO-landen behoort.⁵ Ook geven werknemers aan minder behoefte aan scholing te hebben. Waar in 2012 bijna de helft (49 procent) van de werknemers behoefte had aan een cursus, is dit in 2021 gedaald naar iets meer dan 4 op de 10 (42 procent).⁶ De deelname aan het informeel leren van taken op het werk daalt zelfs significant. Zo nam tussen 2004 en 2020 in Nederland het percentage van de werktijd dat men besteedt aan taken waarvan men kan leren af: van 31 naar 20 procent.⁷ In Europees perspectief scoort Nederland op het gebied van informeel leren gemiddeld.

De oorzaken van deze dalende trend bij leren en ontwikkelen zijn nog niet onderzocht. Mogelijk is de coronacrisis van invloed. Sinds de periode daarna zien we lichte verbetering, maar nog geen duurzame stijgende trend over meerdere jaren. Een mogelijke verklaring is de veranderde samenstelling van de beroepsbevolking: flexkrachten en ouderen maken een steeds groter deel uit van de beroepsbevolking, maar nemen over het algemeen minder deel aan scholing. Ook is denkbaar dat door de krapte op de arbeidsmarkt minder tijd beschikbaar is voor het leren en ontwikkelen.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Leren en ontwikkelen doen we in belangrijke mate op ons werk. Werkgevers en werknemers hebben een grote en gezamenlijke verantwoordelijkheid en belang om te investeren in scholing en ontwikkeling, opdat mensen en bedrijven wendbaar zijn, innoveren en kunnen meebewegen met wat de (arbeids-)markt vraagt. Werkgevers en sociale partners in sectoren zijn dan ook een drijvende kracht achter LLO, met jaarlijks circa € 3,6 miljard aan investeringen door deze private partijen. Werkenden en werkzoekenden investeren zelf ook tijd en geld en van hen mag ook gevraagd worden dat zij kansen die zij krijgen aangrijpen. De overheid heeft een faciliterende en stimulerende rol bij LLO, aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van werkenden, werkzoekenden en werkgevers die daarbij ondersteund worden door sociale partners en hun organisaties. In het kader hieronder staat ter illustratie een aantal beleidsinstrumenten van de Rijksoverheid. Publieke en private opleiders dragen zorg voor een aanbod dat past bij leerbehoeften en mogelijkheden van volwassen deelnemers. Het initieel onderwijs heeft de opdracht leerlingen en studenten zodanig voor te bereiden dat zij zich een leven lang kunnen blijven ontwikkelen. Gemeenten en UWV dragen zorg voor de inzet van scholing van uitkeringsgerechtigden in het kader van re-integratie. Gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor niet-werkenden.

⁵ Zie het OECD rapport (2019): Benchmarking Higher Education System Performance: The Netherlands. De lage deelname kan ten dele worden verklaard door juist een hoge deelname aan hoger onderwijs in de initiële fase. Tegelijkertijd blijft het belangrijk dat volwassenen ook tijdens het werkende leven zich regelmatig blijven bij- en omscholen, ook binnen het formele onderwijs.

⁶ SER (2022) Monitor Leercultuur.

⁷ ROA (2022) Leven lang ontwikkelen in Nederland.

Beleidsinstrumenten en NGF-projecten LLO van de Rijks-overheid

- Leeroverzicht, waarop iedereen opleidingsmogelijkheden kan zoeken, inclusief financieringsmogelijkheden.
- Levenlanglerenkrediet, biedt een studielening tegen gunstige voorwaarden voor erkende voltijd-, deeltijd- of duale opleidingen aan hbo of universiteit en voltijdse bol-opleidingen aan het mbo.
- STAP-budget (tot 1 januari 2024), tegemoetkoming in scholingskosten van OCW erkende opleidingen, voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt, ongeacht arbeidsmarktpositie.
- SLIM-regeling, om leren en ontwikkelen in het mkb vanzelfsprekend te maken, waardoor er aandacht is voor de ontwikkeling van het bedrijf en de medewerkers. Bedrijven en samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld subsidie aanvragen voor een doorlichting van het bedrijf en het opstellen van een toekomstgericht opleidingsplan, voor loopbaan- en ontwikkeladviezen van de medewerkers of om een methode zoals een leerrijke werkomgeving of een bedrijfsschool op te zetten.
- Expeditie-regeling om een maatschappelijke beweging te stimuleren waarin interventies, werkwijzen en methodieken op het gebied van duurzame inzetbaarheid en LLO vaker, beter en sneller worden toegepast in bedrijven en organisaties.
- NGF project LLO-Katalysator stimuleert de vraagarticulatie van werkgevers, de ontwikkeling van leer- en scholingsprogramma's voor de energie- en grondstoffentransitie, de totstandkoming van hybride leeromgevingen waarin bedrijfsleven en onderwijs samen vormgeven aan leren en ontwikkelen op de werkvloer; en het werkt aan een LLO-Radar om skills-behoefte in kaart te brengen en aan het versterken van de leercultuur.
- NGF project Opschaling publiek-private samenwerking, waarin opschaling plaatsvindt van succesvolle publiek-private samenwerking in regio's.
- NGF project Vaardig met vaardigheden, waarmee een gemeenschappelijke skillstaal CompetentNL wordt ontwikkeld die nodig is om een skillsgerichte arbeidsmarkt te realiseren.
- Beleid voor basisvaardigheden en programma tel mee met Taal.⁸

Praktische werkwijze

Om leren en ontwikkelen vanzelfsprekend te maken zijn goede publieke en private voorzieningen nodig die op elkaar aansluiten, elkaar versterken en goed op de doelgroep zijn afgestemd. Daarom is het belangrijk het beleid voor LLO samen met alle betrokkenen te ontwikkelen, met veel ruimte voor inbreng vanuit de praktijk. In de (regionale) praktijk komen alle betrokkenen rondom LLO elkaar tegen. Werkenden, werkzoekenden, werkgevers, publieke dienstverleners, publieke en private opleiders, vakbonden en brancheverenigingen geven dagelijks vorm aan LLO en stemmen vraag en aanbod op elkaar af. Knelpunten en vraagstukken worden waar mogelijk opgepakt en opgelost. Door nauw samen te werken met de praktijk krijgen we goed zicht op de vraagstukken die spelen en waar nieuw beleid, wet- en regelgeving een oplossing voor kunnen bieden. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van ontwikkelpaden en meer inzicht in vraagstukken en behoeften op de arbeidsmarkt bij de LLO-Katalysator (zie voorbeelden).

⁸ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6703a7e8641a3d207c001f05ebe37ac476b2dd21/pdf> en www.telmeemettaal.nl

Voorbeelden praktische werkwijze

Ontwikkelpaden

SZW, EZK en OCW werken samen met sectoren en arbeidsmarktregio's aan het opzetten en implementeren van ontwikkelpaden om de (zij-/)instroom van werkzoekenden en de doorontwikkeling van werkenden in kraptesectoren te bevorderen. In een ontwikkelpad staat beschreven hoe een (beoogd) werknemer zich stapsgewijs via verschillende functies kan ontwikkelen tot een volledig gekwalificeerde beroepskracht. Het ontwikkelpad kan bestaande functies bevatten en tevens nog te creëren instap- of opstapfuncties, die deze kraptesectoren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt toegankelijker maken. Aan elke functie wordt een (deel van een) mbo-opleiding gekoppeld, die geheel of grotendeels in de praktijk kan worden gedaan. Zo ontstaat een sectorale leerlijn praktijkleren in het mbo, die desgewenst uitgebreid kan worden naar het hbo of aangevuld kan worden met branche-opleidingen. Het eerste ontwikkelpad start in de kinderopvang en de intentie is daarna ontwikkelpaden te maken voor andere tekortsectoren te beginnen in de techniek/bouw/energie.

NGF project de LLO-Katalysator

Dit is een initiatief van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, die dit samen ontwikkelen en uitvoeren om een noodzakelijke impuls te geven aan LLO, zowel in de regio's als landelijk. De LLO-Katalysator richt zich op het initiëren en coördineren van regionale en sectorale samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven/organisaties en andere betrokkenen om te komen tot duurzame ecosystemen. Door een goede onderlinge samenwerking, waarbij OCW meedoet als partner, krijgen we inzicht in de knelpunten en vraagstukken in de praktijk.

Er zijn in juli jl. twee subsidieregelingen gestart die in afstemming met het veld tot stand zijn gekomen. Samenwerkingsverbanden kunnen een tegemoetkoming krijgen voor het stimuleren van vraagarticulatie van werkgevers, het ontwikkelen van leer- en scholingsoplossingen voor de energie- en grondstoffentransitie of voor het versterken van het vraaggericht en samen opleiden door bedrijfsleven en onderwijs. De komende periode gaat aandacht uit naar het stimuleren van leercultuur, in afstemming met het programma leercultuur. Met dit programma is (deels voorwaardelijk) € 391 miljoen gemoeid.

Ook andere vraagstukken kunnen zijn gebaat bij een werkwijze waarbij nauw wordt samengewerkt met de praktijk. Dat draagt ook bij aan het oplossen van concrete vraagstukken van werkenden, werkzoekenden en werkgevers. In de drie volgende paragrafen werken we uit wat we verder nodig achten om mensen, bedrijven en opleiders een verdere impuls te geven bij LLO.

1. Grip bieden op je ontwikkeling

Grip, of controle, is een belangrijke indicator voor persoonlijk welbevinden. Uit psychologisch onderzoek blijkt dat hoe meer mensen het gevoel hebben grip op hun leven te hebben, hoe groter hun persoonlijk welbevinden is. Of het gaat om wonen, zorg, werk, of leefomgeving: bij al deze onderwerpen speelt de vraag in hoeverre burgers genoeg grip hebben op de wijze waarop zij hun leven willen inrichten.⁹

⁹ <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/grip>

Om grip te bieden en de ontwikkelvraag bij individuen te stimuleren, is enkel het beschikbaar stellen van financiering voor scholing niet voldoende. Voor veel mensen zijn er ook andere belemmeringen om deel te nemen, zoals een gebrek aan tijd, een gebrek aan informatie of motivatie of inkomensverlies omdat vanwege het volgen van de scholing minder uren kunnen worden gewerkt. SCP en Panteia wijzen erop dat vaak een combinatie van redenen een drempel opwerpt voor LLO. SCP onderscheidt belemmeringen die institutioneel of situationeel van aard zijn en belemmeringen in de persoon zelf. Panteia maakt gebruik van de driedeling weten-willen-kunnen.¹⁰

De overheid zet gezien deze diversiteit aan belemmeringen in op maatregelen op verschillende terreinen. Daarnaast zijn er ook veel lokale, regionale en sectorale regelingen, waardoor het niet eenvoudig is alle mogelijkheden te kennen. Om scholings- en financieringsmogelijkheden makkelijker vindbaar te maken, is het Leeroverzicht geïntroduceerd (www.leeroverzicht.nl). We geven meer bekendheid aan mogelijkheden die er zijn om scholing te financieren waaronder het Levenlanglerenkrediet (LLK). In de aanpak richten we ons op de groepen mensen die de weg naar LLO en het LLLK nog in mindere mate gevonden lijken te hebben.¹¹ Vanuit de praktische aanpak kijken we met anderen overheden en organisaties wat verder goede manieren zijn om tot meer overzicht te komen.

Daarnaast stimuleren we de ontwikkeling van vraaggericht onderwijs, bijvoorbeeld via de NGF projecten LLO-Katalysator en Opschaling PPS'en. Met aanbod dat past bij de mogelijkheden van mensen om leren te combineren met werken, nemen we de belemmering «tijd» zoveel mogelijk weg en bieden we mensen meer mogelijkheden.

Financiering van scholing is een belangrijke manier om mensen grip te bieden op hun eigen loopbaan. Deze ontwikkeling naar meer regie op je loopbaan is ook zichtbaar in cao's, waarin sociale partners afspraken maken over individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Uit onderzoek naar het gebruik van dergelijke private individuele leer- en ontwikkelbudgetten blijkt dat de beschikbaarheid van tijd, voldoende budget en duidelijkheid over mogelijkheden van een individueel budget belangrijk zijn om de benutting te stimuleren. Veel werkgevers stellen een individueel leer- en ontwikkelbudget beschikbaar, maar door het wegnemen van belemmeringen kunnen zij het gebruik ervan door de werkenden nog stimuleren en omhoog brengen.¹²

De Rijksoverheid speelt ook een rol bij de financiering van scholing. Zo kunnen werkgevers bijvoorbeeld beroep doen op een fiscale gerichte vrijstelling voor scholingskosten conform de Wet op de Loonbelasting 1964. Om mensen meer regie of grip te geven op hun ontwikkeling is tot

¹⁰ SCP (2019) Maslowski, R., *Grenzen aan een leven lang leren*; Panteia (2019), Grijpstra, D., Bolle, H. & Driessen, T., *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen*. In: ResearchNed, KBA Nijmegen, CHEPS (2023), Literatuurstudie LLO mei 2023, in opdracht van het Ministerie van OCW.

¹¹ Het Levenlanglerenkrediet neemt een financiële drempel weg doordat mensen – die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering – tegen gunstige voorwaarden een lening bij DUO kunnen afsluiten voor een (vervolg)opleiding. Aanpak geeft uitvoering aan de motie van het Lid van den Hul (Kamerstukken II, 2020/2021, 30 012, nr. 131) en motie van het Lid Sazias (Kamerstukken II 2020/2021, 30 012, nr. 132).

¹² Ecorys (2022) Benutting individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW.

2024 het STAP-budget beschikbaar.¹³ De STAP-regeling was voor een brede doelgroep, bestaande uit iedereen die een band met de Nederlandse arbeidsmarkt heeft: werkenden, werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden, niet werkenden, zzp'ers. De regeling is om budgettaire redenen afgeschaft, maar zoals we al zagen is de noodzaak van LLO onverminderd groot. De aangenomen motie van het lid Van der Lee c.s. onderstreept het belang van LLO door het volgende van de regering te vragen:

1. te onderzoeken op welke wijze een instrument ter stimulering van leven lang ontwikkelen (LLO) kan worden vormgegeven, gefocust op cruciale kraptesectoren zoals de energietransitie, zorg, onderwijs, techniek en ICT;
2. het resterende STAP-budget zo gericht mogelijk in te zetten, en zo nodig dat restant ook de komende twee jaar beschikbaar te houden als gericht individueel scholingsbudget;
3. verschillende varianten voor LLO uit te werken, waaronder varianten voor individuele leerrechten, die uitvoerbaar zijn voor een volgend kabinet.¹⁴

We hebben u op 6 juli jl. geïnformeerd over onderdelen 1 en 2 van de motie.¹⁵ Zo is het voor STAP subsidiabele scholingsaanbod voor de resterende tijdvakken in september en november van 2023 beperkt tot OCW-erkende opleidingen. Dat maakt het subsidiabele scholingsaanbod meer beroepsgericht. Het kabinet heeft bij augustusbesluitvorming besloten om van de voor 2023 resterende middelen voor het STAP-budget, € 73,5 miljoen in te zetten voor een tijdelijke voorziening voor individuele scholing. Gezien het besluit tot beëindiging van de STAP-regeling, zijn we – passend bij de demissionaire status van het kabinet en de tijdelijke beschikbaarheid van deze middelen – voornemens deze voorziening in te bedden in een bestaande regeling, namelijk de SLIM-regeling. Hiervoor zal het budget van de SLIM-regeling voor de periode 2024 tot en met 2027 worden verhoogd. Waar de activiteiten in de SLIM-regeling zich tot nu toe richten op MKB en grootbedrijven, willen we hieraan een tijdelijke voorziening voor individuele scholing toevoegen die burgers de mogelijkheid biedt met scholing eigen regie te nemen op hun loopbaan. Voor de invulling sluiten we aan bij het gevraagde in de motie van het lid Van der Lee: de gerichte inzet van het budget, en de focus op cruciale kraptesectoren als de energietransitie, zorg, onderwijs, techniek en ICT. Deze voorgenomen aanpassing van de SLIM-regeling pakken we op in overleg met betrokkenen, opdat de inzet van de extra middelen goed aansluit bij de behoeften op de arbeidsmarkt. Uitgangspunt is dat cofinanciering plaatsvindt zodat gemiddeld 20 procent van de scholingskosten uit andere bronnen wordt gedekt, bijvoorbeeld door de burger of zijn werkgever.

Vanuit de STAP-regeling weten we dat een laagdrempelige scholingsregeling gericht op een brede doelgroep tot veel animo leidt, vanuit alle lagen van de bevolking. De keerzijde van de laagdrempeligheid is dat burgers de scholing ook makkelijker annuleren als zij bij nader inzien de scholing toch niet kunnen of willen volgen, of de scholing niet afronden. Wanneer de burger een eigen bijdrage moet betalen, maakt dit het volgen van de scholing mogelijk minder laagdrempelig. Tegelijkertijd draagt cofinanciering bij aan de doelmatigheid, omdat er een betere afweging wordt gemaakt over welke scholing wordt gevolgd of aangeboden.

¹³ Voor STAP-budget was jaarlijks € 218 miljoen beschikbaar. Ook waren aanvullende middelen beschikbaar uit het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) 4 x € 125 miljoen voor leerrechten.

¹⁴ Kamerstukken II vergaderjaar 2022–2023, 29 544, nr. 1184.

¹⁵ Kamerbrief over inzet resterende STAP-middelen, 6 juli 2023 (Kamerstuk 30 012, nr. 155).

Het septembertijdvak waarin STAP-budget kon worden gevraagd voor een OCW-erkende opleiding of een onderdeel daarvan, kon rekenen op veel belangstelling. Het beschikbare budget van € 10 miljoen is op de dag van openstelling volledig uitgeput. In het septembertijdvak is – in vergelijking met eerdere tijdvakken – verhoudingsgewijs meer aangevraagd:

- door de groep 18 tot 30-jarigen;
- door mensen met maximaal een mbo-opleiding;
- door werklozen, werkzoekenden en werkenden met een tijdelijk contract;
- voor omscholing.

Voor onderdeel 3 van de motie van het lid Van der Lee c.s. heeft een ambtelijke interdepartementale werkgroep deze zomer een verkenning opgesteld met verschillende varianten voor een individuele faciliteit voor LLO, die een volgend kabinet kan meenemen. De motie van het lid Van der Lee richt zich op het beschikbaar stellen van middelen voor scholing van individuen. Dat is ook de focus van de verkenning. Er wordt niet in gegaan op het flankerend beleid dat nodig is om mensen te bereiken die minder geneigd zijn zelf het initiatief te nemen. De verkenning beschrijft en vergelijkt drie opties om individuen vanuit de overheid te ondersteunen in de kosten van (bij) scholing: een voucher, een leerrekening en een leerrecht. Zij worden met elkaar vergeleken op een aantal kenmerken, zoals de mogelijkheid om de regeling te richten op specifieke doelgroepen, de kosten, de doelmatigheid, de flexibiliteit en invoerings-termijn. De drie varianten worden los van elkaar beschreven, maar zijn ook in combinatie in te zetten. In samenhang kunnen ze elkaars pluspunten versterken en ondervangen ze de minpunten. Er dienen nog veel keuzes gemaakt te worden in de uitwerking van de instrumenten. Bij de verschillende varianten voor een individuele faciliteit voor LLO hangt veel af van de verdere uitwerking en de bereidheid daarvoor publiek en privaat middelen ter beschikking te stellen. Hiermee doen we ook de motie van het lid Hagen c.s. af die de regering verzocht om bij een toekomstverkenning LLO de opties voor een leerbudget te bekijken.¹⁶ De verkenning is als bijlage 1 bij deze brief opgenomen.

Bij het opstellen van de verkenning zijn de lessen uit STAP meegenomen, evenals bevindingen uit eerdere adviezen en rapporten, zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, eerdere adviezen van de Sociaal-Economische Raad en de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Borstlap.¹⁷ Tevens zijn de bevindingen meegenomen van de evaluatie van NL Leert Door, de regeling die tijdens de Coronacrisis liep.¹⁸ Veel deelnemers hebben door NL Leert Door een positieve leerervaring gehad, wat leidde tot een grotere bereidheid om in de toekomst te investeren in leren en ontwikkelen. Midden 2024 komt naar verwachting de eindevaluatie van NL Leert Door beschikbaar.

2. Leercultuur stimuleren binnen organisaties

Leren gebeurt steeds meer in de praktijk. Voor het overgrote deel gaat het dan om informeel leren («learning by doing» en kennisoverdracht op de

¹⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 31 524, nr. 557.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 30 012, nr. 127 Eindnotitie Kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen; Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (2020), Ongekend talent; Commissie Regulering van werk, Eindrapport In wat voor land willen wij werken?; WRR (2020) Het betere werk; Platform de Toekomst van Arbeid (2020) Investeren in mensen; SER (2019) Brief advies LLO en sociale zekerheid; MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU (2020) Een leven lang ontwikkelen voor iedereen.

¹⁸ SEO (2022) Evaluatie Nederland Leert Door: eerste tussenrapportage. SEO (2023) Quickscan Sectoraal maatwerk. SEO (2023) Procesevaluatie NL Leert Door. Onderzoeken in opdracht van het Ministerie van SZW.

werkvloer)¹⁹. Maar het leren op de werkvloer heeft ook in bij- en omscholing vaak een belangrijke rol, bijvoorbeeld in duale opleidingsvormen zoals de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Zo bezien is het bedrijfsleven het grootste opleidingsinstituut in Nederland. Voor veel werkenden zijn er cao's met voorzieningen voor leren en ontwikkelen. Werkgevers kunnen daarvoor vaak bij een O&O-fonds aanspraak maken op regelingen voor scholing of duurzame inzetbaarheid voor hun werknemers. O&O-fondsen vervullen een belangrijke rol op het gebied van leren en ontwikkelen voor ongeveer 2,5 miljoen werkenden. Veel werkenden kunnen gebruik maken van dienstverlening van O&O-fondsen, onder andere gericht op duurzame inzetbaarheid, leven lang ontwikkelen. De monitor O&O-fondsen die vorig jaar is gepubliceerd geeft een overzicht van de activiteiten die de fondsen uitvoeren.²⁰

Gezien het grote belang van een positieve leer- en ontwikkelcultuur start eind november a.s. het programma Leercultuur. Het programma Leercultuur (zie bijlage 2) richt zich op het stimuleren van leren en ontwikkelen in bedrijven, met speciale aandacht voor het mkb. Het doel is het mkb meer bewust te maken van de noodzaak en waarde van LLO voor hun organisatie en handvatten te bieden om leren en ontwikkelen in hun organisatie vanzelfsprekend te maken. We hebben al enige jaren goede ervaringen opgedaan met de SLIM-regeling. Dit is een subsidie waarmee het mkb en samenwerkingsverbanden leren en ontwikkelen een stimulans kunnen geven. Bijzondere aandacht gaat uit naar het stimuleren en versterken van informeel leren. Deze vorm van leren is laagdrempelig en toegankelijk voor medewerkers van alle opleidingsniveaus. Het vraagt van de organisatie een goed HR-beleid en, ook bij bedrijven die geen HR-afdeling hebben, aandacht voor mogelijkheden voor taak- en functiemobiliteit. Naast de leiding van het bedrijf spelen ook de direct leidinggevende en de collega's een belangrijke rol bij het stimuleren van informeel leren. Samen scheppen ze de «leercultuur» van een organisatie.

Leren en ontwikkelen in het mkb

Via de SLIM subsidieregeling is jaarlijks € 48 miljoen beschikbaar voor initiatieven gericht op stimuleren van leren en ontwikkelen in het mkb. Tussen maart 2020 en februari 2023 zijn 3.902 subsidies toegekend. Op 1 juni 2023 is een nieuw aanvraagtijdvak geopend voor samenwerkingsverbanden en grootbedrijven, waarvan we ondertussen weten dat het beschikbare budget met 111 aanvragen voor € 13 miljoen is overvraagd. Via de SLIM subsidieregeling faciliteren wij in 2023 weer bij honderden mkb bedrijven de leercultuur. Begin 2024 worden de resultaten van een tussenevaluatie met de Kamer gedeeld.

Voorbeeld Leerrijke groenomgeving: Twee ondernemers in de groenvoorziening, Jos Kanters Groenvoorzieningen B.V. (onder meer specialist in faunarasters en boomverzorging) en Lux Cernit Groenprojecten B.V. (onder meer specialist in het onderhoud van verhardingen en het machinaal knippen van hagen) hebben samen met een SLIM subsidie een digitaal opleidingsportaal ontwikkeld, met korte filmpjes waardoor een medewerker de benodigde kennis laagdrempelig krijgt aangeboden en daardoor snel aan de slag kan. In de groenvoorziening was geen specifieke opleiding beschikbaar, terwijl beide bedrijven veel werken met zij-instromers van alle leeftijden en met uiteenlopende achtergronden – maar zonder

¹⁹ Lex Borghans, Didier Fouarge, Andries de Grip, Jesper van Thor. *Werken en leren in Nederland*, ROA-R-2014/3, Maastricht, 2014.

²⁰ ECBO (2022) Vijfde monitor O&O-fondsen. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW.

ervaring, kennis en kunde in de groenvoorziening. Die leemte vullen Kanters en Lux Cernit met het portaal samen op.

Op deze website zijn vele goede voorbeelden te vinden van ondernemers die met SLIM aan de slag zijn gegaan om leren en ontwikkelen in hun organisatie te stimuleren.

Het programma Leercultuur heeft vier programmalijnen, waarbinnen een aantal acties start:

1. Agenderen van de noodzaak van LLO, zodat werkgevers en werkenden doordrongen raken van de urgentie van leren en ontwikkelen. Zo worden bijvoorbeeld in afstemming met de behoeften bij onze samenwerkingspartners in sectoren en regio's communicatie-instrumenten ontwikkeld. Door deze communicatiemiddelen via hen onder de aandacht te brengen bij werkgevers en werkenden neemt het bereik snel toe en werken we toe naar meer integrale communicatie over een leven lang ontwikkelen.
2. Inspireren en motiveren, zodat werkgevers en werkenden in actie komen om te leren en ontwikkelen. In deze programmalijn breiden we bijvoorbeeld het kennis- en ondersteuningsprogramma voor mkb-bedrijven dat al loopt bij mkb'ers die deelnemen aan de SLIM-subsidieregeling, uit. Tools en handleidingen, kennis- en intervisie-bijeenkomsten helpen bedrijven om het abstracte thema leercultuur concreet te maken. De bijeenkomsten faciliteren mkb-ondernemers om van elkaar te kunnen leren op een zo praktisch mogelijke manier.
3. Ondersteunen en faciliteren, zodat werkgevers en werkenden beschikbare ondersteuning zoals de SLIM-regeling beter weten te vinden en gebruiken. Zo laten we bijvoorbeeld een QuickScan leercultuur ontwikkelen voor mkb-ondernemers. Een leercultuurscan is een online vragenlijst met een wetenschappelijke basis vanuit literatuuronderzoek en empirisch onderzoek bij mkb-bedrijven. De QuickScan is bedoeld als laagdrempelig bewustwordingsinstrument om een eerste indruk te krijgen van de leercultuur in de eigen organisatie. Dat helpt bij het bepalen van prioriteiten en het geeft praktische handvatten om te werken aan verbetering van de leercultuur. De QuickScan is gratis te gebruiken, bijvoorbeeld via een online tool of app.
4. Kennisdeling en ontwikkeling. In deze programmalijn werken we aan het vergroten en toepasbaar maken en delen van kennis op het gebied van LLO en leercultuur. In het kader van het Europese Jaar van de Vaardigheden organiseert Nederland begin 2024 een internationale conferentie over het belang van informeel leren. Verder lopen diverse projecten via de Expeditieregeling uit het Meerjarig Investeringsprogramma duurzame inzetbaarheid en LLO (MIP) dat samen met sociale partners is opgezet. Met de Expeditieregeling financieren we projecten met als doel het breder toepasbaar maken van wetenschappelijke en praktijkkennis op het terrein van een leven lang ontwikkelen en duurzame inzetbaarheid. Inmiddels zijn vier projecten gestart die worden uitgevoerd in 2023 en verder. De kennis die daaruit voortkomt komt openbaar beschikbaar en delen wij actief. Begin 2024 opent een nieuw aanvraagtijdvak. Hieronder is een voorbeeld opgenomen van een van de projecten die op dit moment deelnemen in de Expeditieregeling.

Voorbeeld: Skills4Skills

In de sector mkb-metaal is een toename van digitalisering, complexe productie, de integratie van productieketens en de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Dit vraagt om de nodige flexibiliteit en aanpassingsvermogen en het vereist specifieke kennis en vaardig-

heden van medewerkers en leidinggevenden om hier tijdig op te kunnen anticiperen.

In dit project gaan de projectpartners interventies implementeren in pilotprojecten in het mkb-metaal, in combinatie met een wetenschappelijk onderzoek om deze pilotprojecten te evalueren en de succes- en faalfactoren in kaart te brengen. Doel is te komen tot gedegen en gevalideerde interventies en methodieken in mkb-metaal om de sector de stap te kunnen laten maken naar een skillsgerichte arbeidsmarkt.

Bron: Skills for skills is een Expeditie-project van de Koninklijke Metaalunie, FNV, CNV, De Unie, Stichting PKM, Panteia, Stichting OOM. Zie de bijlage van het programma leercultuur voor alle projecten.

Het programma wordt in samenwerking met andere partijen gaandeweg verder ingevuld en ondersteunt sectorale en regionale partijen die contact hebben met werkgevers en werkenden. Afstemming zal ook plaatsvinden met het NGF-project LLO Katalysator, dat ook voorziet in acties gericht op het versterken van de leercultuur. Het programma leercultuur moet leiden tot betere afstemming van de vele initiatieven en betere benutting van opgedane kennis en ervaring. Daarnaast zorgt het programma voor aansprekende voorlichtingsactiviteiten om de noodzaak van LLO voor het voetlicht te brengen en te inspireren hiermee aan de slag te gaan.

3. Verkenning onderwijsagenda LLO

Het formele vervolgonderwijs is van grote waarde voor de ontwikkeling van mensen, maar wordt nog onvoldoende benut voor LLO. Het merendeel van het LLO aanbod is nu non-formeel van aard en wordt voor circa 85 procent door private opleiders verzorgd. De deelname aan vormen van formeel vervolgonderwijs door werkenden en werkzoekenden is nog zeer beperkt.

Daarmee laten we kansen voor LLO liggen. Het civiel effect van binnen het formele onderwijs behaalde waarde documenten geeft werkenden en werkzoekenden een betere positie op de arbeidsmarkt.^{21, 22} Het is een positieve ontwikkeling dat er meer diversiteit komt in het post-initiële aanbod van publieke en private opleiders binnen het formele onderwijs. Dit is hard nodig gezien de maatschappelijke behoefte aan (onderdelen van) formele opleidingen voor kansrijke beroepen in kraptesectoren zoals de zorg, onderwijs, techniek, bouw en ICT.

Nu werken, leren en innoveren op de werkvloer steeds meer vervlochten raken, veel werkgevers en opleiders zich inzetten voor LLO en samenwerking in regionale en sectorale publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS), is het belangrijk dat we het formele onderwijs ontsluiten voor LLO.²³ Dit pakken we op met een onderwijsagenda LLO. Deze onderwijsagenda is het resultaat van een toekomstverkenning die we afgelopen jaar hebben uitgevoerd.

Met de onderwijsagenda LLO willen we stap voor stap in de komende jaren de beweging doorzetten die we samen met publieke en private

²¹ Civiel effect: waarde die de landelijke en/of Europese arbeidsmarkt geeft aan een diploma of afgeronde opleiding.

²² Waardedocumenten tonen aan dat een (onderdeel van een) formele opleiding is behaald, bijvoorbeeld een diploma, mbo-certificaat of propedeutisch getuigschrift.

²³ De deelname van werkenden aan formeel vervolgonderwijs is zeer beperkt. Indirect draagt het formele onderwijs via een deel van de PPS'en bij aan LLO. Volgens cijfers van Katapult participeren er momenteel 134.000 studenten, 21.000 bedrijven en 19.000 docenten in dit soort samenwerkingsverbanden. Zie voor meer informatie: <https://www.wijzijinkatapult.nl/overkatapult/>.

opleiders en bedrijfsleven gestart zijn. De onderwijsagenda geeft aan wat we per stap moeten verkennen en doen om kansen te benutten, knelpunten in beleid, wet- en regelgeving op te lossen en publieke en private opleiders toe te rusten voor LLO. De onderwijsagenda geeft richting bij nadere besluitvorming op de onderdelen van deze agenda door een volgend kabinet.

Onderwijsagenda LLO

De agenda is een antwoord op drie hoofdvragen of doelen die in onze toekomstverkenning centraal stonden:

1. Hoe maken we het voor iedereen makkelijker en aantrekkelijker om in latere fases van het leven formeel onderwijs te volgen (diplomage-richte mbo-, hbo- en wo-opleidingen of onderdelen ervan)?
2. Hoe kunnen we het voor het mbo, hbo en wo eenvoudiger maken om onderdelen van formele opleidingen aan te bieden?
3. Hoe kunnen we voor publieke onderwijsinstellingen belemmeringen wegnemen om aanvullende private LLO-activiteiten vraaggericht aan te bieden, passend bij hun publieke taak, en uitgaande van een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders?

De onderwijsagenda LLO ziet er als volgt uit:

1. Vereenvoudiging deelname op onderdelen van formeel onderwijs
2. Verbreding wettelijke taak voor LLO
3. Wegnemen belemmeringen om private LLO-activiteiten te verzorgen binnen publieke instellingen
4. Bevorderen gebruik microcredentials en certificaten
5. Beter verbinden van informeel, non-formeel en formeel leren
6. Verbeteren samenwerking tussen bedrijfsleven en opleiders
7. Stimuleren werken en leren via mbo-bbl en duaal hoger onderwijs

De onderwijsagenda bestaat uit zeven stappen. Bij de eerste vier stappen gaat het om verkenningen naar meer fundamentele aanpassingen in beleid, wet- en regelgeving. Hier trekken we maximaal twee jaar voor uit en het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken, zodra een (deel)verkenning af is. De overige drie stappen zijn al in gang gezet en hebben als doel om de bijdrage van formeel onderwijs aan LLO in de huidige praktijk te vergroten. Daarvoor werken we nauw samen met publieke en private opleiders, werkgevers en sociale partners.

De onderwijsagenda LLO is dus geen volgtijdelijke agenda; de verkenningen en overige stappen pakken we tegelijk op. Hoewel het woord verkennen impliceert dat nog geen besluiten worden genomen, laten we hiermee zien dat we stappen als het verbreden van een wettelijke taak voor LLO en het verruimen van wettelijke mogelijkheden voor het aanbieden van onderdelen van formeel onderwijs, serieus overwegen. Waarbij ons vertrekpunt is het vraaggericht stimuleren van LLO en het waarborgen van een gelijk speelveld voor publieke en private opleiders. De bijgevoegde Verkenning individuele budgetten en leerrechten kunt u ook in dit perspectief zien. Zie voor meer informatie de brief Uitwerking onderwijsagenda LLO die wij parallel aan deze brief aan uw Kamer sturen.

De onderwijsagenda LLO gaat specifiek in op het mbo, hbo en wo. Dat neemt niet weg dat ook het funderend onderwijs en het initiële vervolgonderwijs van grote waarde zijn voor LLO. Daar wordt de basis gelegd en krijgen zij de skills mee voor een leven lang ontwikkelen, bijvoorbeeld door kinderen en jongeren goede digitale vaardigheden mee te geven en te helpen een lerende houding te ontwikkelen. We willen in de gehele onderwijsketen het gesprek blijven voeren over de bijdrage aan LLO.

Tot slot

Er is een breed gedeeld gevoel van urgentie om stappen te zetten op het gebied van een Leven Lang Ontwikkelen. Dit is een verantwoordelijkheid van ons allemaal. We zijn daarom aan de slag met een aantal maatregelen die mensen, bedrijven en opleiders stimuleren hierin hun deel te doen. Met het programma leercultuur hopen we daaraan een inspirerende bijdrage te leveren. En voor de opleiders hebben we op de korte termijn acties om hen te ondersteunen om te komen tot meer flexibel aanbod. Voor meer fundamentele aanpassingen die nodig zijn, leggen we in deze brief opties neer voor een onderwijsagenda LLO voor het nieuwe kabinet. We hebben de koers uitgezet voor een klimaat waarin leren en ontwikkelen steeds meer vanzelfsprekend wordt en mensen, bedrijven en opleiders zich blijven ontwikkelen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens