POSITION PAPER STAP BUDGET EN LEERRECHTEN

1. Het geldende STAP budget is een stap in de goede richting maar het heeft weinig effect op de verschillen in kansen op leren/werken/participeren. De leercultuur is geprikkeld met het STAP-budget, wat laat zien dat de aard van een regeling voor iedereen werkt. Maar:

* De omvang is onvoldoende om echt zoden aan de dijk te zetten;
* De relevant voor arbeidsdeelname is niet geborgd; en
* Het verkleint de kansenongelijkheid niet omdat het lumpsum is voor iedereen die werkt en niet vanaf de wieg is geborgd.

1. Daarom bepleiten wij de invoering van individuele leerrechten bij geboorte, die voor iedereen gelijk zijn en over het gehele studerende en werkzame leven kunnen worden opgenomen. Scholing leidt tot de opbouw van menselijk kapitaal en daarvoor zijn investeringen nodig aan het begin van het leven en ook en vooral daarna. Individuen investeren niet optimaal in hun eigen inzetbaarheid en kinderen van rijkere ouders hebben vanaf geboorte een voorsprong die blijft en groeit. Er zijn dus middelen aan het begin van het leven nodig omdat kinderen hun eigen onderwijs niet kunnen betalen en gedurende het studerende en werkzame leven om dat mensen suboptimale keuzes maken en onvoldoende middelen reserveren voor een periodieke update van hun kennis en vaardigheden. Door iedereen dezelfde startpositie te geven, heeft elke burger voldoende middelen en gelijke kansen voor initiële en permanente scholing.
2. Een masterplan om een leven lang leren te bevorderen is nu meer nodig dan ooit, omdat we langer moeten werken en voor een aantal cruciale transities staan:

* Langer werken door vergrijzing en een langer leven vereist beter onderhoud van menselijk kapitaal; en
* Transities (digitalisering, klimaatverandering, verduurzaming) vragen investeringen in permanente scholing om werkenden efficiënter te matchen aan de (toekomstige) vraag.

1. Een concreet voorstel voor leerrechten is in 2020 ontwikkeld door het Platform Toekomst van de Arbeid, mogelijk gemaakt door de Goldschmeding Foundation, en is doorgerekend door SEO Economisch Onderzoek te Amsterdam. Het vervolg van deze notitie is ontleend aan het rapport van het Platform Toekomst van Arbeid en de doorrekening door SEO.
2. Leerrechten worden toegekend aan het individu. Het stelsel dat wordt ingevoerd is een publiek-privaat stelsel. Het publieke deel bestaat uit regressief toegekende leerrechten, dat wil zeggen het verschil in gemiddelde kosten voor de overheid van een afgeronde wo-masteropleiding en de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding met een minimum van een startkwalificatie. Dit verschil bedraagt momenteel ongeveer € 25.000; dat zou dus het door de overheid toe te kennen leerrecht zijn. Voor mensen zonder startkwalificatie is bovendien € 7.500 beschikbaar. Daarnaast is het voorstel om ook werkgevers mee te laten doen: dat kan bijvoorbeeld door 0,5 procent van de loonruimte maandelijks te storten op de individuele leerrekeningen van werkenden.
3. De individuele leerrekening is een virtuele rekening bij een (semi-) publieke uitvoeringsinstantie. De gerechtigden krijgen dus het geld niet zelf in beheer. De rechten worden uitgekeerd op declaratiebasis. De kosten moeten zijn gemaakt voor een gecertificeerde opleiding bij een gecertificeerde instelling, om wildgroei van aanbieders en opleidingen te voorkomen. De certificatie ziet op de kwaliteit van de scholing en ontwikkeling en op de relevantie voor arbeidsdeelname. Het publieke deel van de leerrekening kan in zijn geheel worden gebruikt tot en met de leeftijd van 30 jaar (denk aan masterstudies) of in delen, maar dan moet tenminste voor het bereiken van de leeftijd van 30-40-50-60 jaar steeds 25% worden gedeclareerd; zo niet dan vervalt dat deel van de leerrekening. Zo worden mensen gestimuleerd om een “leven lang” te leren, en is “oppotten” niet mogelijk.
4. Invoering van individuele leerrechten heeft een systemisch effect: Het lost het marktfalen op dat mensen onvoldoende middelen hebben om zelf te investeren in leren. Het leidt tot maatschappelijke baten omdat de totale maatschappelijke baten van onderwijs groter zijn dan de individuele baten. De kosten van de leerrechten verdienen we terug door beter opgeleide, gezondere en beter en langer inzetbare werkenden en een hogere arbeidsmarktparticipatie.
5. Er zijn verschillende manieren waarop leerrechten vorm kunnen krijgen, met verschillende effecten op werkgelegenheid, overheidsfinanciën, productiviteit en ongelijkheid. De totale kosten en opbrengsten hangen vooral af van de opname van leerrechten en het rendement op het onderwijs dat wordt genoten en in mindere mate van de substitutie van huidige inspanningen op het terrein van scholing en ontwikkeling.
6. De jaarlijkse kosten voor de overheid bedragen gemiddeld € 909 mln. afhankelijk van rendement, opname en substitutie. Het saldo voor de overheid is gemiddeld positief: € 33 mln. Wanneer het rendement op leerrechten substantieel hoger komt te liggen dan de huidige gemiddelde rendementen, wordt het saldo gunstiger (€ 270 mln. gemiddeld). Een substantieel hogere opname van leerrechten verslechtert het saldo voor de overheid (minus € 91 mln.) doordat lager opgeleiden in dit geval veel meer investeren, maar daar slechts geringe directe baten voor de overheid tegenover staan. Dit is inclusief de baten van een hogere baankans en afnemend gebruik van sociale zekerheid. Het slechtere saldo ontstaat doordat rendementen op deze investeringen onvoldoende opwegen tegen de kosten. Een hoger rendement met hogere opname heeft daarentegen gemiddeld een positief effect op het overheidssaldo van gemiddeld € 179 mln.
7. Voor werkenden zijn de kosten van verloren arbeidstijd meegenomen, maar de kosten van verloren vrije tijd niet. Voor werkgevers en ondernemers zijn de kosten van productieverlies als gevolg van de tijd die wordt geïnvesteerd buiten beschouwing gelaten. Er is aangenomen dat de deelnemers een relatief groot aantal studie-uren in hun vrije tijd zullen volgen in de vorm van zelfstudie, avond- en weekendonderwijs, en dat werkgevers en werknemers tot oplossingen komen als werknemers zich scholen onder werktijd. Een beter opgeleide beroepsbevolking leidt mogelijk tot minder ziekteverzuim. Dit leidt vervolgens tot extra productie voor werkgevers en lagere verzuimkosten. Het saldo van al deze kosten en baten wordt geschat op 0 in termen van werkgeverslasten. Wij schatten dat werkgevers jaarlijks ruim € 1,2 miljard voor het private deel van de leerrechten reserveren. Dit zal gaan via CAO-afspraken. Doordat dit uit de loonruimte komt, is dit per saldo geen verzwaring van werkgeverslasten.
8. Een stelsel van leerrechten leidt tot een beter inzetbare beroepsbevolking. Investeringen in scholing en ontwikkeling vergroten de werkgelegenheid met gemiddeld 0,4 procent. Door de regressieve toekenning van het publieke deel van de leerrechten wordt deze extra werkgelegenheid vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt gecreëerd.
9. De effecten op productiviteit zijn berekend door de toename van het bruto jaarinkomen uit te rekenen. Het gemiddelde bruto jaarinkomen stijgt gemiddeld met 1 procent in dit publiek-private stelsel. Bij een hoger rendement en hogere opname van rechten stijgen de jaarinkomens met nog eens 0,2 procent. Per saldo neemt de ongelijkheid zeer licht af, afhankelijk van de gekozen variant van leerrechten, het succesvol bevorderen van de opname van het budget en het verhogen van het rendement hierop.
10. Ongelijkheid neemt in de meeste gevallen af. We berekenen dit voor de hele beroepsbevolking als het verschil tussen de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau hoger dan mbo-4-niveau en de toename van het inkomen van werkenden en werkzoekenden met een opleidingsniveau van mbo-4-niveau of lager. Bij hogere opname neemt ongelijkheid licht toe, omdat relatief hoger opgeleiden dan meer profiteren dan de groep met een relatief laag onderwijsniveau.
11. De effecten op het aantal flexibele contracten en zelfstandig ondernemers zijn niet gekwantificeerd. Er zijn twee effecten. Ten eerste worden beter opgeleide werkenden aantrekkelijker voor werkgevers waardoor er meer vaste dienstverbanden kunnen ontstaan. Ten tweede worden werkenden weerbaarder en wendbaarder als ze beter zijn geschoold en eigen middelen hebben om in te zetten voor investeringen in menselijk kapitaal. Dit zou ertoe kunnen leiden dat werkenden zich minder snel willen binden aan werkgevers. Leerrechten zijn vooral gericht op lager opgeleiden die nu vaker onvrijwillig flexibel ingezet worden. Het saldo van deze effecten is niet op voorhand helder en op 0/- gezet; het aandeel werkenden met een vast dienstverband neemt zeer licht toe.
12. De uitdaging in de uitvoering is om de opname van toegekende leerrechten te verhogen ten opzichte van de huidige situatie waarin vooral hoger opgeleiden zich bij- en omscholen. Dat vergt een substantiële verandering in de leercultuur in Nederland. Daarnaast is het van belang om het rendement te verhogen richting het rendement op initieel onderwijs. Hogere rendementen vergroten de prikkel tot deelname, omdat dit leidt tot hogere inkomens. Ten slotte is het succes afhankelijk van de substitutie van huidige inspanningen. Een adequaat aanbod van scholing vermindert deze substitutie, wat vooral van belang is bij het toekennen van rechten aan hoger opgeleiden.

Mei 2023, Aart Jan de Geus en Bas ter Weel