**De stap naar een dekkend en toegankelijk stelsel voor een leven lang ontwikkelen**

Positiepaper voor de hoorzitting over het STAP-budget van de Vaste Kamercommissie SZW op 25 mei 2023

Ton Wilthagen, hoogleraar arbeidsmarkt Tilburg University

**Het belang van het faciliteren van scholing en ontwikkeling**

Het faciliteren van de ontwikkeling van mensen gedurende de hele levensloop is een van de meest belangrijke opgaven in een maatschappij. Mensen stimuleren en helpen te leren draagt bij aan hun gezondheid, welzijn, verdienvermogen en welvaart. Mensen die blijven leren, lopen ook minder risico op dementie en andere verouderingsziekten. Een leerervaring is een uitermate positieve ervaring: eerst kon je iets nog niet of niet zo goed, daarna wel. Denk aan het moment dat je voor het eerst zonder zijwieltjes kon fietsen.

Voor de positie van mensen op de arbeidsmarkt, - hun capaciteit om inkomsten uit arbeid te verwerven, zowel uit loondienst als zelfstandige arbeid -, is blijven leren en ontwikkelen essentieel. Werk verandert permanent, door nieuwe technologieën, zoals digitalisering, robotisering en artificiële intelligentie. Maar ook de verwachtingen van klanten, opdrachtgevers en de samenleving zijn aan verandering onderhevig. Producten en diensten moeten in rap tempo worden verduurzaamd en de eisen aan maatwerk worden steeds hoger.

Mensen leren altijd en overal, niet alleen formeel maar ook informeel. Informeel leren[[1]](#footnote-1), zo blijkt uit onderzoek, kan echter niet compenseren voor een gebrek aan formeel leren. Om die reden is een dekkend stelsel voor formeel leren cruciaal. Ook ná de initiële fase van (vervolg- en beroeps)onderwijs. Een adequaat en voor iedereen toegankelijk post-initieel leerstelsel is niet alleen in het individuele belang van mensen. Een vitale en goed opgeleide en ontwikkelde beroepsbevolking – het menselijk kapitaal - is een *sine qua non* voorwaarde voor de arbeidsmarkt, de economie, het maatschappelijk verdienvermogen en daarmee voor het behoud en de versterking van brede welvaart. Ook in Nederland.

Dit geldt zeker in het perspectief van de vergrijzing en ontgroening van de bevolking, waarvan de piek rond 2050 wordt bereikt. De vergrijzing is ook de hoofdoorzaak van de structurele krapte op de arbeidsmarkt waarmee ook Nederland wordt geconfronteerd. Die krapte leidt tot maatschappelijke ontwrichting, zoals we nu al in diverse domeinen ervaren: gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, woningbouw, veiligheid, de energie- en klimaattransitie, mobiliteit (treinverkeer) et cetera. Het is daarom uitermate belangrijk dat onze beroepsbevolking zich ook specifiek ontwikkelt in de richting van essentiële vaardigheden, functies en beroepen die bepalend zijn voor onze brede welvaart.

**Het huidige stelsel voor leven lang ontwikkelen in Nederland**

Het is nodig de huidige – en alweer verdwijnende - STAP-regeling (STimulering Arbeidsmarkt Positie) in breder perspectief te plaatsen. Als we kijken naar het Nederlandse stelsel dat momenteel een leven lang leren ontwikkelen (LLO) moet faciliteren, wordt snel duidelijk dat dit stelsel nog niet optimaal is ingericht en functioneert. Het stelsel is onvoldoende dekkend, toegankelijk en richtinggevend. Wat betreft de dekking lijken de problemen op die van het pensioenstelsel, wat betreft het tweedepijler-deel. Er zijn grote ‘witte vlekken’ in het stelsel, mensen die niet of onvoldoende worden bereikt en bediend, maar die juist het meeste baat hebben bij de ondersteuning – organisatorisch, inhoudelijk, financieel – van hun ontwikkeling.

Het huidige LLO-stelsel is te karakteriseren als een lappendeken met, zoals aangeven, de nodige witte vlekken. Het gebrek aan dekking raakt mensen met een lagere opleiding, flexwerkers, uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, oudere mensen, mensen met een migrantieachtergrond, vrouwen, deeltijders, zzp’ers met een geringe omzet en mensen die op langere of korte termijn hun werk zien verdwijnen door de introductie van nieuwe technologie.[[2]](#footnote-2)

**De scholingsfondsen**

Het huidige LLO-stelsel is vooral ingericht op basis van scholings- en ontwikkelingsfonden (A&O- dan wel O&O-fondsen), waaraan een behoorlijk deel van de werkgevers in een behoorlijk deel van de sectoren bijdraagt. En van waaruit werkgevers scholingsprojecten voor medewerkers kunnen betalen en organiseren. Dit deel van het stelsel stamt uit eind jaren zestig en is niet fundamenteel veranderd. Het is vooral gericht op de zorg dat mensen hun (bestaande) functie in de organisatie en sector kunnen blijven uitoefenen. De gerichtheid op transities naar andere functies al dan niet in andere sectoren is – ondanks veel debat, zoals in de Stichting van de Arbeid – nog steeds beperkt. In de praktijk komen scholingsmiddelen en -inspanningen in arbeidsorganisaties relatief sterk ten goede van de *insiders* en *highpotentials*, vaak hoogopgeleide naar verhouding jongere werknemers.

Een ander kenmerk van dit stelsel is dat de werknemer maar beperkt aanspraak kan maken op scholing. Hij of zij is sterk afhankelijk van de bereidheid van de werkgever om middelen, tijd en scholingsfaciliteiten ter beschikking te stellen. Anders gezegd, de Nederlandse werknemer heeft beperkte trekkingsrechten op scholing en ontwikkeling. Uitzonderingen zijn cao’s of bedrijfsregelingen die werknemers een bepaald ontwikkelbudget (‘scholingspotje’) toekennen. Deze budgetten zijn qua omvang doorgaans bescheiden en kunnen bij sommige arbeidsorganisaties wel en bij andere niet vrij worden besteed. Uit onderzoek is ook bekend dat er bij dergelijke potjes sprake is van onderbesteding: om uiteenlopende redenen maken lang niet alle werknemers volledig gebruik van ontwikkelbudgetten.

Flexwerkers profiteren in beperkte mate van de huidige sectorale en bedrijfsgebonden scholingsregelingen. Zij verblijven doorgaans korter in de arbeidsorganisatie. Zzp’ers hebben in beginsel niets aan dit deel van het LLO-stelsel, omdat zij geen werknemersstatus kennen. Zij worden geacht zelf voor hun scholing en ontwikkeling te zorgen, op basis van hun inkomsten en bedrijfsvoering.

**Scholing voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden**

Mensen die werkzoekend zijn, en zeker als zij aanspraak maken op een uitkering, kunnen en mogen zich in Nederland niet zo maar scholen en ontwikkelen. Dat betreft in de eerste plaats mensen die een bijstandsuitkering hebben en niet-uitkeringsgerechtigden (zogenoemde nuggers). In mensen die niet werken en een uitkering hebben is in Nederland in vergelijking met omliggende landen lange tijd weinig geïnvesteerd wat betreft hun ontwikkeling. Dat heeft te maken met de onderliggende beleidstheorie in de Nederlandse sociale zekerheid, met name dus de bijstand, die uitgaat van ‘workfare’. Die theorie luidt als volgt: mensen die een uitkering ontvangen moeten zo snel mogelijk terug naar de arbeidsmarkt. Niet alleen om uitkeringskosten te besparen, maar ook omdat dit beter is voor hun menselijk kapitaal, dat anders achteruitgaat. Daarom moeten uitkeringsgerechtigden zich beschikbaar houden voor (passende) arbeid, op straffe van sancties, en daarbij passen geen uitgebreide scholingstrajecten en -investeringen. Eenmaal terug op de arbeidsmarkt vallen mensen weer onder de scholingsregelingen van cao’s en bedrijven.

Het probleem met deze benadering is dat veel mensen die langere tijd in een uitkering verkeren ofwel eerder uit oudere functies en beroepen zijn gevallen, ofwel sowieso te weinig kennis en vaardigheden hebben opgebouwd om duurzaam aan het werk te blijven of weer te komen. De Nederlandse arbeidsmarkt is veeleisend en de mensen die de stap van een uitkering terug naar de arbeidsmarkt proberen te maken zonder een update en upgrade van hun competenties (kennis en vaardigheden) belanden vaak in de grote flexibele schil die onze arbeidsmarkt kenmerkt. Zij kunnen zich daar moeilijk staande houden en lopen een aanmerkelijk risico om weer te moeten terugvallen op de sociale zekerheid.

Sinds enige jaren wordt onderkend dat bovengenoemde beleidstheorie onvoldoende adequaat is en is er meer aandacht voor de scholingsbehoeften en -mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden. Met name in de WW. Ook wordt in toenemende mate door het UWV ingezet op scholing voor zogenoemde krapteberoepen. Het bestaande stelsel is ook verrijkt door nieuwe samenwerkingsvormen tussen sectoren en regio’s (zoals de Techniekcoalitie[[3]](#footnote-3)), activiteiten van (regionale) werkgeversorganisaties en vakbonden, bedrijven die hun personeel helpen over te stappen naar krapteberoepen en -sectoren (bijvoorbeeld de programma’s ‘Van Rabo naar Pabo’ en ’Van Bank naar Bouw’ vanuit de Rabobank[[4]](#footnote-4)), provinciale en regionale scholingsvouchers en -fondsen[[5]](#footnote-5) en LLO-platforms.[[6]](#footnote-6) Voorts zijn er recent stappen gezet in de vorm van een LLO-katalysator[[7]](#footnote-7) en het ontwikkelen, naar Belgisch voorbeeld, van een systeem (CompetentNL[[8]](#footnote-8)) waardoor ook in Nederland zal kunnen worden gematcht op vaardigheden in plaats van alleen op diploma’s en specifieke werkervaring.

**Het STAP-budget**

Een deel van de zojuist beschreven recente initiatieven overstijgt de beperkingen van het bestaande LLO-stelsel: bredere toegang, gratis en ook gericht op een overstap vanuit iemands huidige beroep/bedrijf/sector. Die brede insteek was ook de overweging voor het instellen van het STAP-budget. Het terechte inzicht hier was dat er binnen het LLO-stelsel behoefte is aan een regeling die voor iedereen geldt, waarin financiering wordt geboden voor scholingskosten – scholing kost nu eenmaal geld en tijd – en waarbij mensen geen toestemming hoeven te vragen aan een werkgever of geen werkgever hebben. Los van het feit dat veel mensen geen werkgever hebben, zoals zzp’ers en uitkeringsgerechtigden, of geen duurzame arbeidsrelatie met een werkgever, is het ongemakkelijk om als werknemer aan te kloppen bij je werkgever en te melden dat je het werk niet meer goed aankan doordat je kennis en vaardigheden tekortschieten. Het risico vanuit de werknemer bezien is dat de werkgever in plaats van te investeren in scholing een traject inslaat van het nemen van afscheid.

In Nederland bestond lange tijd een werkgeversonafhankelijke regeling voor vergoeding (in ieder geval deels) van studie- en scholingskosten via aftrek binnen de inkomstenbelasting. De politiek was over deze regeling echter niet meer tevreden, omdat de regeling onvoldoende ten goede kwam van mensen die juist het meeste behoefte hadden aan scholing. Veel mensen waren niet instaat om hun scholingskosten voor te financieren. Korte tijd bestond er geen dergelijke regeling meer (studiekosten en andere scholingsuitgaven zijn sinds 1 januari 2022 niet meer aftrekbaar) en werd gewerkt aan het STAP-budget dat per 1 maart 2022 beschikbaar kwam, maar inmiddels al weer op de nominatie staat om per 1 januari 2024 te verdwijnen in het licht van bezuinigingen door het kabinet.

Er wordt in dit paper niet ingegaan op de verdere details van het STAP-budget (deze worden bekend verondersteld), maar op de positieve en negatieve aspecten van de regeling, met het oog op de toekomst. Het positieve aspect van de regeling, die door de bewindslieden steevast werd aangeduid als een ‘lerende regeling’, is uiteraard de op papier brede toegankelijkheid en de werkgeveronafhankelijkheid. Door STAP zou een dergelijke pijler van het LLO-stelsel behouden blijven na het stoppen van de aftrekmogelijkheden binnen de inkomstenbelasting. De minpunten van STAP, waarvoor deels ook aandacht was in de afgelopen periode, zijn onder meer de volgende:

* De kosten van scholing en ontwikkeling zijn hoog en 1000 euro budget is dan ook weinig. Sowieso was het budget voor de regeling beperkt, ook in vergelijking met kosten van de aftrekregeling binnen de inkomstenbelasting. Voor het STAP-budget was 160 miljoen euro budget per jaar gereserveerd, wat naar verluid de helft is van wat er via de inkomstenbelasting mogelijk werd gemaakt. 160 miljoen is los daarvan een zuinige investering, eigenlijk een schijntje, gezien het grote belang van de ontwikkeling van het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking, zoals in dit paper al benadrukt. In de coronaperiode werd 52 miljard[[9]](#footnote-9) aan bedrijvensteun (NOW, TVL,Tozo) geïnvesteerd om mensen aan het bestaande werk te houden. Wel had het kabinet voor de doelgroep met een opleidingsniveau tot en met MBO-4 jaarlijks 125 miljoen euro extra STAP-middelen gepland (de aankomende vier jaar).
* Met het STAP-budget waren slechts korte cursussen mogelijk, geen MBO-opleidingen. Een dergelijk vooruitzicht van langduriger opleidingen werd echter wel door de bewindslieden voor de toekomst geschetst.
* STAP differentieerde niet naar de voor de arbeidsmarkt cruciale cursussen in het licht van de structurele arbeidsmarktkrapte. De huidige minister vond dat ook niet nodig en gaf op enig moment te kennen dat het haar niet uitmaakte met welke cursus mensen uit de bijstand zouden kunnen komen. Evaluaties van STAP lieten keer op keer zien dat het meeste geld ging naar cursussen die niet bij uitstek arbeidsmarktrelevant waren. In mijn visie zou het niet nodig zijn om uitsluitend in te zetten op arbeidsmarktrelevante cursussen, maar zou het op zijn minst voor de hand hebben gelegen om deze cursussen veel meer prioriteit en gewicht te geven, ook qua vergoeding. Recent stelde de minister bovendien dat cursussen en opleidingen die door werkgevers kunnen worden vergoed niet in STAP thuis horen. Dit terwijl bijvoorbeeld het overgrote deel van de aanvragers die zich op een opleiding voor BOA (een beroep waaraan veel behoefte is) richtten van te voren geen enkele relatie met een werkgever hadden. Dat leverde veel en terecht protest op.[[10]](#footnote-10)
* De procedure van STAP was, mede door de grote belangstelling, in de praktijk niet zo toegankelijk als bedoeld. Storingen traden op. Intermediairs en cursusaanbieders speelden een invloedrijke rol en veel mensen waren tot hun grote frustratie niet in staat om als een nieuwe ronde werd opengesteld in aanmerking te komen voor een STAP-vergoeding. Dat vereiste een enorme en gecoördineerde inspanning en digitale handigheid – lijkend om de strijd om concerttickets voor een populaire artiest -, waartoe veel mensen niet in staat bleken. Het budget van een nieuwe ronde was binnen de kortste keren vergeven. Daarmee ontstond het risico dat ook STAP er niet optimaal voor zorgde dat scholingsgelden bij die mensen terecht komen die deze het beste kunnen gebruiken.
* Het systeem was kwetsbaar voor misbruik en frauduleuze aanbiedingen die geen cursussen bleken te zijn.

**Hoe nu verder?**

Nu het STAP-budget verdwijnt, is al te meer duidelijk dat er dringend een (kabinets)visie moet komen op een dekkend en voor iedereen toegankelijk stelsel voor een leven lang ontwikkelen. Die visie ontbreekt nu en lijkt eerder nog verder weg, nu de STAP-regeling onverwacht (ook voor het UWV) en halsoverkop wordt afgeschaft. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III werd op adequate wijze de ambitie verwoord om te komen tot een ‘individuele leerrekening’ voor een groot deel van de bevolking:

Veel werkenden doen tijdens hun loopbaan weinig aan bijscholing. Dit is in het bijzonder het geval voor een aantal specifieke groepen, waaronder lager opgeleiden en ouderen. Om die reden, en om er voor te zorgen dat iedereen zich na het afstuderen kan blijven ontwikkelen, heeft het kabinet de inzet om de fiscale aftrekpost voor scholingskosten te vervangen door een individuele leerrekening voor alle Nederlanders die een startkwalificatie hebben gehaald. Deze rekening moet het levenlang-lerenbeleid vanuit de overheid bundelen. Met sociale partners en onderwijsinstellingen worden afspraken gemaakt over hun bijdrage aan een levenlang leren bij de invoering van deze scholingsregeling. Hierbij wordt ook de positie van de O&O-fondsen betrokken.

STAP is onder Rutte IV als operationalisering beschouwd van deze (grotere en bredere) ambitie. STAP was geen zeker misstap, want haakte in op de fundamentele beperkingen van de overige delen van het LLO-stelsel, maar is ook nog geen grote stap vooruit gebleken. Daarvoor was ook geen tijd meer. Het was bovendien in de uitvoering een ‘hardleerse’ regeling, waarin de ontwrichtende en structurele arbeidsmarktkrapte onvoldoende doorklonk.

De Tweede Kamer zou een belangrijke rol kunnen spelen in de visie op en totstandkoming van een dekkend, omvattend en voor iedereen toegankelijk LLO-stelsel. Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat, zoals in dit paper gesteld, een modern LLO-stelsel cruciaal is voor de Nederlandse beroepsbevolking, de arbeidsmarkt en economie – en dat het een van de condities is waarvan de komende decennia de brede én individuele welvaart zal afhangen.

1. Zie de diverse onderzoeken vanuit het ROA Maastricht. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie de periodieke onderzoeken van CBS en TNO en het Aanbodpanel van het SCP. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie bijvoorbeeld de Limburgse Techniekcoalitie <https://www.fme.nl/arbeidsmarkttransities/toekomstbestendig-werkgeverschap/techniekcoalitie-limburg> [↑](#footnote-ref-3)
4. Zie <https://www.cobouw.nl/284142/oud-bankmedewerkers-enthousiast-over-de-bouw> [↑](#footnote-ref-4)
5. Bijvoorbeeld Opijver in de Achterhoek https://www.platformnaarwerk.nl/kennisbank/scholingsfonds-opijver/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Bijvoorbeeld Brabant Leert https://www.brabantleert.nl/?gclid=EAIaIQobChMIkZPvlKKB\_wIV2Pl3Ch3vmAEdEAAYASAAEgLoAPD\_BwE [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie <https://llokatalysator.nl/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/skills/competentnl-standaard-voor-skills-in-nederland> [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie ‘Coronasteun aan bedrijven was minder fors dan wordt gedacht’ door Kasper Buiting en Edward Feitsma in Mejudice 7 april 2022 <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/coronasteun-aan-bedrijven-was-minder-fors-dan-wordt-gedacht> [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie een uitzending van Nieuwsuur terzake <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2465512-weer-subsidie-voor-opleiding-mogelijk-maar-niet-als-je-boa-wil-worden> [↑](#footnote-ref-10)