

NAAR EEN SYSTEEM VAN LEERRECHTEN

IMPLEMENTATIE EN UITVOERING VAN INDIVIDUELE
LEERRECHTEN IN DE PRAKTIJK

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

BAS TER WEEL, HENRI BUSSINK & JELLIEN KNOL

IN OPDRACHT VAN

NRTO

AMSTERDAM, NOVEMBER 2023

Samenvatting

Individuele leerrechten stimuleren investeringen in toekomstig arbeidspotentieel van werkenden en werkzoekenden. De invoering van het systeem vraagt bij aanvang om een zorgvuldige en kleinschalige opzet die bij gebleken succes kan worden uitgerold. Het tijdspad vraagt om grondige voorbereiding en degelijke infrastructuur met de mogelijkheid tot opschaling.

Leerrechtensysteem

Het systeem van individuele leerrechten heeft als hoofddoel de toegankelijkheid van onderwijs te vergroten voor werkenden en werkzoekenden in Nederland. Leerrechten worden regressief toegekend op basis van het hoogste niveau van behaald onderwijs, met een focus op personen met minimaal een startkwalificatie, die twee jaar niet in het initiële onderwijs zijn ingeschreven of ouder zijn dan 27 jaar. Het uitgangspunt hierbij is dat groepen die minder jaren bekostigd onderwijs hebben gevolgd, meer leerrechten toegekend krijgen tijdens het werkzame leven dan groepen die reeds meerdere jaren bekostigd onderwijs hebben gevolgd. Het financieringsmodel is gebaseerd op publieke middelen en private bijdragen zijn vrijwillig.

In de initiële fase staat het systeem alleen OCW-erkende scholing toe. Toekomstige uitbreidingen van het type scholing zijn mogelijk na transparante evaluaties op basis van vooraf bepaalde criteria. Een internationale vergelijking laat zien dat heldere beleidsdoelen en hoge kwaliteitsnormen als cruciaal worden beschouwd voor de effectiviteit van het systeem. Over het algemeen biedt het systeem een gestructureerde benadering van ontwikkelmogelijkheden voor werkenden, waarbij differentiatie op basis van onderwijsniveau en flexibiliteit in het type scholing van belang zijn.

Verantwoordelijkheden

Het Nederlandse systeem van individuele leerrechten valt onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het ministerie van SZW bevordert duurzame inzetbaarheid, het ministerie van OCW waarborgt toegankelijkheid tot onderwijs. Uitvoeringsorganisaties zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – die is gericht op initiële onderwijsbekostiging – en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) – betrokken bij werkzoekendenscholing – spelen cruciale rollen in de uitvoering. Het is efficiënt de uitvoering bij één organisatie te beleggen, waarschijnlijk DUO. Opleidingsaanbieders, zowel private als publieke, registreren aanbod in een scholingsregister dat via een scholingsplatform ontsloten wordt.

Kosten

De kosten van individuele leerrechten omvatten zowel de toekenning van leerrechten als de operationele uitgaven van het systeem. De uitvoeringskosten, zowel eenmalig als structureel, zijn onbekend, maar op basis van het STAP-budget minimaal geschat op 21,5 mln. euro per jaar op korte termijn. Een gefaseerde implementatie van het toekennen van rechten is verstandig, met het budget van de scholingsaftrek (tot 2022) en het STAP-budget (tot 2024) als vertrekpunt, ongeveer 200 mln. euro per jaar. Bij volledige invoering van een leerrechtensysteem gaat het om maximaal 1,7 mrd. euro per jaar.

Tijdspad

Gefaseerde implementatie en uitvoering is verstandig. De eerste fase richt zich op beleidsvoorbereiding en planning, waarbij de verantwoordelijke ministeries samen doelstellingen definiëren en een pilot voorbereiden. Het advies is te beginnen met een specifieke doelgroep en type opleiding. In de tweede fase wordt de infrastructuur aangepast, inclusief het opzetten van leerrekeningen, diplomaregisters en scholingsplatforms. Leerrekeningen worden via DigiD toegankelijk, terwijl het diplomaregister (DUO) wordt uitgebreid om andere kwalificatiebewijzen op te nemen. Het scholingsaanbod wordt geregistreerd in een scholingsregister en ontsloten via een scholingsplatform. Hierbij wordt ook het bestaande systeem gebruikt voor erkenning van opleiders en opleidingen. In de derde fase wordt een pilotsysteem van leerrechten geïmplementeerd en uitgevoerd. Een overheidscampagne informeert begunstigden over de beschikbaarheid van leerrechten. Registratie en toekenning gebeuren via een nieuwe website en inschrijvingen worden gecontroleerd door DUO. Leerwerkloketten en helpdesks ondersteunen begunstigden bij hun keuzes. De vierde fase omvat monitoring en evaluatie, gericht op de opname van leerrechten, scholingsdeelname en de doeltreffendheid van het systeem. Het advies is om handhaving en toezicht te borgen, waarbij een toetsingskamer de kwaliteit van scholing en opleiders beoordeelt en DUO misbruik controleert. Tijdens deze fase wordt de infrastructuur geoptimaliseerd en het scholingsaanbod regelmatig herzien.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------------------|---|----|
| Samenvatting | | i |
| 1 | Inleiding | 1 |
| 2 | Individuele leerrechten | 2 |
| | 2.1 Doelgroep | 2 |
| | 2.2 Omvang en toekenning | 2 |
| | 2.3 Financiering | 3 |
| | 2.4 Type scholing | 3 |
| | 2.5 Vergelijking met andere leerrechtensystemen | 4 |
| 3 | Taken en verantwoordelijkheden | 8 |
| | 3.1 Verantwoordelijke ministeries | 8 |
| | 3.2 Uitvoeringsorganisaties | 8 |
| | 3.3 Opleidingsaanbieders | 9 |
| | 3.4 Scholingsregistratie en -platform | 9 |
| | 3.5 Vergelijking met andere leerrechtensystemen | 10 |
| 4 | Kosten en opbrengsten | 12 |
| | 4.1 Budgettaire kosten (en opbrengsten) | 12 |
| | 4.2 Uitvoeringskosten | 13 |
| 5 | Tijdspad | 15 |
| | 5.1 Fase 1: (Beleids)voorbereiding en planning | 15 |
| | 5.2 Fase 2: Aanpassen infrastructuur en ontwikkeling en toetsing aanbod | 17 |
| | 5.3 Fase 3: Implementatie en uitvoering | 21 |
| | 5.4 Fase 4: Optimalisatie en opschaling (jaarlijks) | 21 |
| Referenties | | 23 |
| Bijlage A Interviews | | 24 |

1 Inleiding

Dit rapport ontwikkelt een plan van aanpak voor de invoering van een leerrechtensysteem in Nederland. Het idee, de taken en verantwoordelijkheden en kosten worden beschouwd, ook in internationaal perspectief. Het tijdspad van invoering geeft aan hoe de invoering zou kunnen plaatsvinden.

Dit rapport beschrijft een plan voor de invoering van een systeem van individuele leerrechten in Nederland, met als hoofddoel het vergroten van de toegankelijkheid van onderwijs voor werkenden en werkzoekenden.

De doelstelling van leerrechten is het vergroten van de toegankelijkheid van onderwijs voor werkenden en werkzoekenden (Hoofdstuk 2). Leerrechten worden op basis van behaald onderwijsniveau toegekend voor personen met minimaal een startkwalificatie, die twee jaar niet in het initiële onderwijs zijn ingeschreven of ouder zijn dan 27 jaar. Het is een regressief systeem, waarbij lager opgeleiden meer rechten krijgen dan hoger opgeleiden. Het uitgangspunt hierbij is dat groepen die minder jaren bekostigd onderwijs hebben gevolgd meer leerrechten toegekend krijgen tijdens hun werkende leven dan groepen die reeds meerdere jaren bekostigd onderwijs hebben gevolgd (zie ook Ter Weel e.a., 2018, 2020). De financiering is gebaseerd op publieke middelen, en private bijdragen zijn vrijwillig. De kosten van individuele leerrechten omvatten de toekenning van leerrechten en operationele uitgaven. De geschatte uitvoeringskosten op korte termijn zijn minimaal 21,5 mln. euro per jaar, de leerrechten zelf (gebaseerd op STAP) kosten op korte termijn en bij gefaseerde invoering 200 mln. euro per jaar.¹ Bij volledige invoering gaat het om maximaal 1,7 mrd. euro per jaar.

Het vervolg van dit rapport gaat in op de verantwoordelijkheden en taken (Hoofdstuk 3). Deze zijn belegd bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Uitvoeringsorganisaties zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) spelen cruciale rollen in de uitvoering, waarbij de uitvoering ook toevertrouwd kan worden aan alleen DUO. Opleidingsaanbieders leveren hun aanbod via een scholingsregister dat vervolgens via een scholingsplatform ontsloten wordt.

Het tijdspad (Hoofdstuk 5) geeft aan welke stappen moeten worden genomen om effectieve en efficiënte invoering met voldoende doelbereik te realiseren. Het gaat hierbij om een grondige beleidsvoorbereiding en planning, waarin doelstellingen worden gedefinieerd, een pilot wordt voorbereid en een specifieke doelgroep en type opleiding worden bepaald (voor de pilot). Daarnaast moet de bestaande infrastructuur worden aangepast, inclusief het opzetten van leerrekeningen, een diplomaregister, een scholingsregister en een scholingsplatform. De uitvoering van een pilotsysteem van leerrechten moet worden ondersteund door een overheids campagne om begunstigden te informeren. Ten slotte zijn monitoring en evaluatie van belang. Het evalueren van de opname van leerrechten, scholingsdeelname en de doeltreffendheid van het systeem moeten worden gemeten na iedere pilot. Het borgen van handhaving en toezicht, optimaliseren van de infrastructuur en regelmatig herzien van het scholingsaanbod is hiervan onderdeel. Ten slotte volgt uit dit rapport dat een gefaseerde aanpak voor de invoering van individuele leerrechten van belang is. Dit zorgt voor een zorgvuldige uitvoering, waarbij verschillende aspecten zoals financiering, verantwoordelijkheden en tijdspad nauwgezet in overweging worden genomen.

¹ Per 1 januari 2024 stopt de STAP-subsidieregeling.

2 Individuele leerrechten

Individuele leerrechten zijn via een leerrekening beschikbaar voor werkenden en werkzoekenden en worden regressief toegekend op basis van het hoogst behaalde opleidingsniveau. Leerrechten worden ingezet voor scholing en uitgekeerd aan opleiders op het moment van inschrijving.

In dit hoofdstuk beschrijven we het voorgestelde systeem van individuele leerrechten, waarbij we ingaan op de doelgroep (paragraaf 2.1), de omvang en toekenning (paragraaf 2.2), de financiering (paragraaf 2.3) en de voorwaarden (paragraaf 2.4) van het leerrechtensysteem. Daarnaast vergelijken we het voorgestelde systeem met leerrechtensystemen in andere landen (paragraaf 2.5).

2.1 Doelgroep

De doelgroep van het voorgestelde leerrechtensysteem bestaat uit alle werkenden en werkzoekenden met minimaal een startkwalificatie (havo-, vwo- of mbo-2-diploma) die ten minste twee jaar uitgeschreven zijn uit het initiële onderwijs of ouder zijn dan 27 jaar. Werkenden en werkzoekenden die geen startkwalificatie hebben behaald en inactieven² krijgen geen leerrechten. Zij dienen in het initiële onderwijs, of via bestaande programma's die hierop gericht zijn, eerst een startkwalificatie te behalen en beschikbaar te zijn voor werk, waarna ze leerrechten krijgen toegekend. Een startkwalificatie wordt gezien als het minimale niveau om kans te maken op duurzaam werk.³

2.2 Omvang en toekenning

De omvang van de voorgestelde leerrechten is gelijk aan het verschil in kosten die de overheid maakt voor een gemiddelde afgeronde (initiële) wo-masteropleiding vergeleken met de gemiddelde kosten van de feitelijk hoogst afgeronde opleiding van de begunstigde.⁴ De leerrechten zijn hierdoor substantieel hoger (lager) voor middelbaar (hoger) opgeleiden, omdat ze regressief op basis van opleidingsniveau worden toegekend: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager de toegekende leerrechten.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de omvang van de leerrechten die per opleidingsniveau worden toegekend aan werkenden en werkzoekenden. De eerste kolom van de tabel geeft per opleidingsniveau het aantal werkenden en werkzoekenden in de beroepsbevolking weer. De kosten die de overheid gemiddeld maakt per afgeronde opleiding – op basis van nominale studieduren – zijn weergegeven in de tweede kolom. De nominale bedragen die met leerrechten gemoeid zijn, zijn weergegeven in de derde kolom.

² Met inactieven worden mensen bedoeld die aangeven niet te willen werken. Op het moment dat ze wel op zoek gaan naar werk, komen ze in aanmerking voor leerrechten. De reden voor het uitsluiten van inactieven is dat leerrechten erop gericht zijn aan het werk te gaan en te blijven.

³ Zie [Waarom moet ik een startkwalificatie hebben? | Rijksoverheid.nl](#).

⁴ Dit sluit aan bij de huidige wetgeving waarin het recht bestaat om tot en met een wo-masteropleiding initieel onderwijs te volgen. De kosten die de overheid maakt voor de verschillende opleidingen zijn gebaseerd op de Rijksbegroting 2018 van het ministerie van OCW. De kosten van wetenschappelijk onderwijs zijn gecorrigeerd voor de onderzoekscomponent. Bij de berekening van de kosten per afgeronde opleiding is uitgegaan van nominale studieduren (d.w.z. een studieduur zonder vertraging) via de meest gebruikelijke leerweg (bijv. een havo-opleiding gevolgd door een hbo-bacheloropleiding).

De nominale bedragen moeten omgezet worden naar reële rechten. Hiermee wordt bedoeld dat de inzet van leerrechten is gebaseerd op een vaste vergoeding voor een gedefinieerde eenheid scholing. Gedacht kan worden aan een vaste vergoeding voor een studiebelastinguur (in het mbo) of studiepunten (in het ho). Ook voor niet OCW-erkende opleidingen die (op termijn) in aanmerking komen voor de inzet van leerrechten zal een vorm van extern vastgestelde studiebelastinguren moeten worden vastgesteld. Inschaling in het NLQF is hiervoor een mogelijke oplossing. Het is belangrijk dat deze markt zich op een transparante manier ontwikkelt, zodat er geen concurrentie op prijs plaatsvindt maar op inhoud. Voor één uur of één leereenheid zou hetzelfde aanbod moeten gelden.

Tabel 2.1 Regressieve toekenning van leerrechten leidt tot meer leerrechten voor lager opgeleiden

| Hoogst behaalde opleidingsniveau | Beroepsbevolking (25-75 jaar)* (× 1.000) | Gemiddelde kosten overheid (in euro's) | Individuele leerrechten (in euro's) | Totale leerrechten (× mln. euro's) |
|------------------------------------|--|--|-------------------------------------|------------------------------------|
| Voortgezet onderwijs | | | | |
| Havo- of vwo-diploma | 580 | 110.000 | 30.000 | 17.400 |
| Middelbaar beroepsonderwijs | | | | |
| Mbo-2- of mbo-3-diploma | 994 | 112.500 | 27.500 | 27.335 |
| Mbo-4-diploma | 1.395 | 120.000 | 20.000 | 27.900 |
| Hoger onderwijs | | | | |
| Hbo- of wo-bachelorsdiploma | 2.227 | 130.000 | 10.000 | 22.270 |
| Hbo- of wo-masterdiploma | 1.605 | 140.000 | 0 | 0 |
| Totaal | 6.801 | 126.045 | 13.955 | 94.905 |

Bron: Ter Weel e.a. (2020), update door SEO Economisch Onderzoek (2023). * Het gaat hier om de beroepsbevolking in 2022

2.3 Financiering

De financiering van een leerrechtensysteem - zoals we dat in dit onderzoek beschouwen - is volledig gebaseerd op publieke middelen vanuit de Rijksoverheid. Private aanvullingen vanuit werkgevers of werkenden zelf zijn op vrijwillige basis mogelijk, maar geen voorwaarde voor het gebruik van leerrechten en worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De financiering is gericht aan opleiders die een bedrag krijgen uitgekeerd op het moment dat begunstigen de scholing waarvoor zij leerrechten verzilveren voltooiën om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. In eerder onderzoek zijn varianten ontwikkeld met een andere staffel van toekenning en de mogelijkheid om bijdrages van werkgevers of werknemers zelf toe te staan (zie Bussink & Ter Weel, 2023).

2.4 Type scholing

Het type scholing waarvoor leerrechten kunnen worden ingezet omvat in eerste instantie alleen overheidserkende scholing waarbij de opleider is erkend door het ministerie van OCW. Op korte termijn kan de scholing waarvoor leerrechten inzetbaar zijn stapsgewijs worden opgeschaald. Het is raadzaam om een toetsingsinstrument op basis van vooraf vastgestelde criteria in te zetten om te bepalen welke typen scholing in aanmerking komen. Het kan hierbij onder andere gaan om scholing van opleiders met één van onderstaande erkenningen (in aanvulling op OCW-erkende scholing):

- Scholing van opleiders met het NRTO-keurmerk;
- Scholing die leidt tot een door het NLQF ingeschaalde kwalificatie;

- Scholing die door een sector- en brancheorganisatie is erkend; en/of
- Scholing met een CPION-erkenning.

Een aanvullende voorwaarde kan zijn om de arbeidsmarktgerichtheid van de scholing te toetsen, omdat deze momenteel niet geborgd is in bovenstaande kwaliteitseisen. Het is belangrijk dat de scholing die voor leerrechten in aanmerking komt bijdraagt aan de beleidsdoelen van het leerrechtensysteem.

2.5 Vergelijking met andere leerrechtensystemen

Nederland is niet het enige land waar een discussie wordt gevoerd over de invoering van een leerrechtensysteem (Tabel 2.2). Verschillende andere landen hebben leerrechtensystemen.

Tabel 2.2 Leerrechtensystemen verschillen tussen landen naar doelgroep, financiering en voorwaarden

| Land | Doelgroep | Omvang en toekenning | Financiering | Voorwaarden |
|-------------------------|--|--|---|---|
| Vlaanderen | Laag- en middelbaar opgeleide werknemers | Standaard €125 per schooljaar of voor laagopgeleiden onder voorwaarden €250 | | Beroepsopleiding en loopbaanbegeleiding. Rijbewijs uitgesloten (tenzij professioneel) |
| Oostenrijk | Middelbaar opgeleiden en vrouwen na verlof; hoogopgeleiden met hoog inkomen zijn uitgesloten | Standaard dekking van 30-60% van de kosten tot max. €2.200-€2.700 eenmalig in de periode 2023-2026 | Gefinancierd uit algemene belastingen | Opleidingsprogramma's zijn beroepsmatig georiënteerd, vrijetijds- en basisrijbewijscursussen uitgesloten |
| Frankrijk | Beroepsbevolking, waarbij alleen rechten worden opgebouwd door werken | Standaard €500 per jaar tot max €5.000 of voor laagopgeleiden €800 per jaar tot max €8.000 | Gefinancierd door een opleidingsheffing bij bedrijven | Opleidingsprogramma's geven een certificaat af (Registered Certifications) |
| Schotland | Beroepsbevolking met een inkomen tot rond het gemiddelde loon | GBP 200 per jaar | Gefinancierd uit algemene belastingen | Opleidingsprogramma's leiden tot kwalificatie of certificaat (goedkeuring door Scottish Labour Market Strategy) |
| Singapore | Alle burgers van 25 jaar en ouder | SGD 500 eenmalig, plus eventueel periodieke aanvullingen | Gefinancierd uit algemene belastingen | Opleidingsprogramma's goedgekeurd door overheidsagentschap (SkillsFuture Singapore) |
| Italië | Werkzoekenden en specifieke groepen (zoals werknemers met atypische contracten) | Eenmalig €500-€2500 | Gefinancierd door de regio uit algemene belastingen en het European Social Fund | Opleidingen van een regionale prioriteitenlijst |
| Verenigde Staten | Deelnemers aan Adult and Dislocated Workers programmes | In Washington USD 3.500-7.000 eenmalig en in Michigan USD 6.000-10.000 eenmalig | Gefinancierd uit federale belastingen | Opleidingsprogramma's gerelateerd aan beroepen op een lijst van krapteberoepen |

Bron: OESO (2019), bewerkingen en samenvatting door SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Het leerrechtensysteem is *opleidingscheque* in Vlaanderen, *Bildungskonto* in Oostenrijk, *Compte Personnel de Formation* in Frankrijk, *Individual Learning Accounts* in Schotland, *SkillsFuture* in Singapore, *Tuscan Carta ILA* in Italië en *Individual Training Accounts* in Michigan en Washington in de Verenigde Staten.

In deze paragraaf geven we een kort overzicht van deze systemen waarbij de nadruk ligt op het in kaart brengen van de gekozen doelgroepen, de wijze van toekenning en de omvang van leerrechten, de financiering van leerrechten en de geldende voorwaarden.

2.5.1 Doelgroepen

Leerrechtensystemen in andere landen hebben verschillende doelgroepen van universeel tot strikt gelimiteerd. Singapore heeft de meest brede dekking, omdat iedereen boven de 25 jaar in aanmerking komt. Ook Frankrijk en Oostenrijk hebben een brede toegang door (in principe) de beroepsbevolking, inclusief zelfstandigen, toe te laten. Inactieven in deze landen hebben geen toegang. In veel landen behoren zelfstandigen niet tot de doelgroep, zoals in België, Duitsland en Italië. Daarnaast worden opleidingsniveaus en/of persoonskenmerken veelal gebruikt om de doelgroep van het leerrechtensysteem te bepalen, zoals lager opgeleiden (bijvoorbeeld België) of vrouwen na zwangerschapsverlof (Oostenrijk). Sommige landen beperken de toegang niet tot deze doelgroepen, maar variëren de omvang van het budget op basis van doelgroepen. Dit komt overeen met het voorgestelde systeem voor Nederland, waar naar opleidingsniveau wordt gedifferentieerd.

Lessen doelgroep

Door het beperken van de doelgroep kan verspilling van middelen, aan opleidingen die zonder deze middelen ook worden gevolgd, worden voorkomen. De keerzijde is dat het definiëren van een specifieke doelgroep de administratieve lasten verhoogt en de arbeidsmobiliteit vermindert. In België is de doelgroep gelimiteerd tot laag- en middelbaar opgeleide werknemers om zo de toegang van hoogopgeleiden en/of mensen met hoge inkomens te beperken en daarmee verspilling van middelen te voorkomen. Door de toekenning afhankelijk te maken van opleidingsniveau, zoals in het voorgestelde systeem, zullen de administratieve lasten toenemen, enerzijds doordat er getoetst moet worden hoeveel rechten iemand heeft en anderzijds door de specifieke doelgroep te benaderen met een aanbod. Door gebruik te maken van bestaande administratieve databases kunnen de kosten beperkt worden, mits deze een compleet beeld geven. Daarnaast is beperkte toekenning niet volledig compatibel met het doel van het bevorderen van arbeidsmobiliteit. Daarom heeft Singapore gekozen voor een zo breed mogelijke toegang van iedereen van 25 jaar of ouder. Een brede doelgroep, waarbij de middelen voor een deel afhankelijk zijn van het opleidingsniveau kan dus zowel verspilling tegengaan (door mensen met een lagere opleiding meer rechten te geven) als arbeidsmobiliteit bevorderen (iedereen krijgt de mogelijkheid een opleiding te volgen). Hierdoor ontstaat een efficiëntere allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

2.5.2 Omvang en toekenning

De mate waarin ondersteuning wordt geboden varieert aanzienlijk tussen de verschillende landen en hangt af van de beleidsdoelstellingen. Alle landen hebben als doel de inzetbaarheid van individuen op de arbeidsmarkt te vergroten, waarbij sommige landen zich meer richten op een leven lang leren binnen het huidige werk en andere landen de nadruk leggen op omscholing of het verbeteren van de arbeidsmarktkansen. In België en Schotland zijn de bedragen laag en is de focus vooral gericht op bijleren. In Singapore en Italië zijn de bedragen iets hoger en in Oostenrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk zijn de maximale bedragen aanzienlijk hoger. In de Verenigde Staten kan er bijvoorbeeld een jaar collegegeld worden vergoed, waardoor iemand een startkwalificatie kan halen. Het systeem in Frankrijk is opgezet met als beleidsdoel de toegang tot opleidingen te vergroten voor personen die van baan willen wisselen of hun arbeidsmarktkansen willen verbeteren door een kwalificatie te behalen.

Een directe vergelijking tussen bedragen is niet eenvoudig, omdat landen verschillen in de frequentie van de toekenning, de structuur van toekenning, variaties tussen verschillende groepen en de mogelijkheid om regelingen

te combineren. In sommige landen, bijvoorbeeld in Schotland, is het mogelijk om jaarlijks een bedrag te ontvangen, terwijl in, bijvoorbeeld, Italië de toekenning eenmalig is. Frankrijk is het enige land waar rechten kunnen worden opgebouwd gedurende het werkzame leven. Wat betreft de structuur van de regeling, verstrekken de meeste landen een vast bedrag, met uitzondering van Oostenrijk dat een percentage van de kosten toekent. België, Frankrijk, Oostenrijk en de Verenigde Staten passen verschillende bedragen toe voor specifieke doelgroepen, waarbij lager opgeleiden of werkzoekenden vaak hogere bedragen ontvangen. Dit is ook van toepassing in het voorgestelde leerrechtensysteem voor Nederland. Sommige programma's staan het combineren van financiering met andere bronnen (zoals private financiering door werkgevers) toe, terwijl andere programma's juist beperkingen opleggen aan alternatieve financieringsbronnen. De situatie varieert van land tot land, bijvoorbeeld in Schotland wordt het gebruik beperkt tot andere Schotse overheidsfinanciering, terwijl in Oostenrijk een combinatie met andere trainingsregelingen mogelijk is. Beperkingen kunnen niet los worden gezien van het bedrag dat wordt toegekend in de verschillende landen.

Lessen omvang en toekenning

Het toekennen van beperkte bedragen betekent dat deelnemers alleen relatief kortdurende en eenmalige trainingen en opleidingen kunnen volgen. Dit geeft een impuls aan scholing, maar leidt vaak niet tot echte verhogingen van het kwalificatieniveau. Kleine bedragen helpen om geleidelijk vaardigheden te verwerven, waardoor er geleidelijke vooruitgang mogelijk is in een bepaalde baan of bepaald beroep, maar waarbij geen grote stappen of omscholing naar een nieuw beroep kunnen worden bereikt. Anderzijds, kunnen hogere bedragen ook potentieel resulteren in een hogere mate van verspilling. Een groter bedrag gericht op een set van opleidingen met een doelgroep die van nature minder in scholing investeert is daarom een effectieve manier bij aanvang van een leerrechtensysteem.

2.5.3 Financiering

Leerrechtensystemen in andere landen bevatten veelal een vorm van kostendeling tussen de overheid en de begunstigden van leerrechten. In Oostenrijk en Vlaanderen moeten begunstigden een groot deel van de totale opleidingskosten zelf dragen. Sommige leerrechtensystemen vereisen een kleinere financiële bijdrage van ondervertegenwoordigde of specifieke doelgroepen om ontmoediging te voorkomen, zoals in Frankrijk. Werkgevers zijn minder vaak betrokken bij de financiering van leerrechten. In sommige landen worden leerrechten volledig gefinancierd uit publieke middelen, zoals in Schotland, Singapore en de Verenigde Staten, terwijl in Frankrijk leerrechten worden gefinancierd door een opleidingsheffing op middelgrote en grote bedrijven. Over het algemeen komen de publieke middelen van het overheidsniveau dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. Dit is meestal de landelijke overheid en in sommige gevallen de regionale overheid (Vlaanderen) of gecombineerd met Europese middelen (Italië).

Lessen financiering

De financieringswijzen van leerrechtensystemen hebben belangrijke implicaties op zowel het gebied van herverdeling als de duurzaamheid van de regeling. Hoe hoger de individuele spaar- of medefinancieringseisen zijn, des te minder herverdelend zijn de regelingen, maar wel duurzamer. Ook de manier waarop de publieke bijdrage aan leerrechtensystemen is vormgegeven is van belang. Met belastingopbrengsten gefinancierde regelingen zijn herverdelend (voor zover het belastingstelsel dat is). De ervaring in Oostenrijk, Schotland en de Verenigde Staten laat echter zien dat dit type regeling gevoeliger is voor budgettaire beperkingen, waardoor continue financiering over de tijd minder voorspelbaar wordt. Een jaarlijks vastgesteld bedrag op de onderwijsbegroting gefinancierd uit algemene middelen is herverdelend en zou ook voor stabiliteit zorgen (zoals de lumpsum op de onderwijsbegroting in Nederland).

2.5.4 Voorwaarden

Alle leerrechtensystemen stellen regels op voor het type training en opleiding dat in aanmerking komt voor financiering. Training en opleiding kan formeel of niet-formeel zijn, waarbij informele training in de meeste gevallen wordt uitgesloten. Een uitzondering hierop is keuze tijdens de implementatiefase in Italië, waar niet-formele trainingen en opleidingen waren toegestaan om individuen aan te trekken die terughoudend zijn om terug te keren naar formele vormen van onderwijs. In een latere fase is deze mogelijkheid afgebouwd. Training en opleiding is in de meeste gevallen gebonden aan de eis van arbeidsmarktrelevantie. In Italië en de Verenigde Staten moeten alle gevolgde trainingen en opleidingen een heldere arbeidsmarktrelevantie hebben, terwijl in Oostenrijk, Vlaanderen en Duitsland training en opleiding vakgericht moet zijn.

Om te garanderen dat opleidingsaanbieders voldoen aan minimale kwaliteitseisen, hebben veel landen kwaliteitsprocedures ingevoerd. Sommige landen leggen ook beperkingen op aan wanneer de opleiding en training kan plaatsvinden en wie ervoor verantwoordelijk moet zijn, om te voorkomen dat opleiding en training die eerder door werkgevers is gefinancierd, wordt vervangen door leerrechten. Sommige landen leggen beperkingen op aan het financieren van opleiding en training met leerrechten die tijdens werktijd kan plaatsvinden. De reden is dat werkgevers deze opleiding en training zouden moeten vergoeden.

Lessen voorwaarden

Duidelijke voorwaarden en hoge kwaliteitseisen zijn belangrijk om de effectiviteit en efficiëntie van een leerrechtensysteem te borgen en ongewenst gedrag te voorkomen. Voorwaarden en kwaliteitseisen zorgen voor opleiding en training die arbeidsmarktrelevant is voor individu en samenleving en daarmee voor een zo hoog mogelijk rendement op de ingezette middelen. Tevens mitigeren voorwaarden en eisen het risico op fraude. In sommige landen zijn aanvankelijk geen voorwaarden en kwaliteitseisen gesteld om bijvoorbeeld onderwijsaanbieders en deelnemers niet af te schrikken, maar dit leidde in een aantal gevallen tot fraude. In Italië zijn in eerste instantie geen kwaliteitseisen gesteld, maar hierdoor gebruikten mensen hun rechten voor andere doeleinden dan het volgen van een effectieve training. Na verloop van tijd zijn de eisen daarom opgeschroefd om de arbeidsmarktgerichtheid en het rendement van opleidingen en trainingen te verhogen en daarmee de effectiviteit van de rechten te vergroten. Schotland heeft naast de kwaliteitseisen ook de eis dat een opleiding minimaal twee jaar moet bestaan. Een systeem dat de voorwaarden en kwaliteitseisen toetst lijkt noodzakelijk, waarbij verschillende vormen van onderwijs de kans krijgen om te worden toegelaten. België kent een dergelijke toets.

3 Taken en verantwoordelijkheden

De ministeries van SZW en OCW zijn verantwoordelijk voor het beleid, waartoe leerrechten behoren. Uitvoeringsorganisaties zoals DUO en UWV spelen een rol bij de uitvoering. Private en publieke aanbieders zijn verantwoordelijk voor de (door)ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig aanbod dat via een scholingsplatform ontsloten kan worden voor de begunstigden van leerrechten.

In dit hoofdstuk verkennen we de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij het implementeren en uitvoeren van het voorgestelde systeem van individuele leerrechten in de praktijk.

3.1 Verantwoordelijke ministeries

Het ligt voor de hand dat het voorgestelde systeem van individuele leerrechten – net zoals het STAP-budget – onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in samenwerking met het ministerie van OCW wordt uitgevoerd. Het ministerie van Financiën zal dan logischerwijs verantwoordelijk zijn voor het toewijzen van de specifieke vorm van financiering van het leerrechtensysteem:

- **Ministerie van SZW:** Het ministerie van SZW heeft als taak om beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat gericht is op het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van de Nederlandse beroepsbevolking. Het ministerie speelt daarom een cruciale rol op het gebied van LLO-beleid, waartoe leerrechten behoren. Op het gebied van LLO houdt het ministerie zich onder andere bezig met beleidsontwikkeling, subsidieregelingen (zoals de SLIM-regeling voor het MKB en de Expeditie-regeling voor kennisontwikkeling), samenwerking met stakeholders, het stimuleren van een leercultuur (zoals het programma leercultuur) en monitoring en evaluatie;
- **Ministerie van OCW:** Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid in Nederland. In het kader van LLO richt dit beleid zich op het waarborgen van de toegankelijkheid tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs gedurende het hele leven. Op het gebied van LLO houdt het ministerie zich onder andere bezig met kwaliteitsborging;
- **Ministerie van Financiën:** De financiering van het voorgestelde leerrechtensysteem is volledig op basis van publieke middelen vanuit de Rijksbegroting. Deze middelen zullen op de begroting van het ministerie van SZW en OCW een plek moeten krijgen. Het ministerie van Financiën zou in dit geval verantwoordelijk zijn voor het op een doeltreffende en doelmatige wijze toewijzen van budgetten voor de leerrechten (bijvoorbeeld in de vorm van een lumpsum).

3.2 Uitvoeringsorganisaties

Het heeft de voorkeur om de uitvoering van een systeem van leerrechten zoveel mogelijk bij dezelfde uitvoeringsorganisatie te beleggen. Bij het STAP-budget was de registratie van scholing en instellingen belegd bij DUO en de registratie van deelnemers en subsidiëring van scholing bij het UWV.

- **DUO:** DUO richt zich vooral op de bekostiging van het publiek bekostigd onderwijs en de registratie van onderwijsdeelnemers, opleidingen en onderwijsinstellingen. Deze infrastructuur kan ook als basis dienen voor de bekostiging van het post-initiële onderwijs via leerrechten en de registratie van begunstigden, opleidingen en opleidingsaanbieders;

- **UWV:** Het UWV verzorgt uitkeringen zoals de WW, WAO, WIA en Wajong en helpt werkzoekenden bij het vinden van werk. Daarnaast is het UWV verantwoordelijk voor de uitvoering van het STAP-budget. Het houdt zich op het gebied van LLO onder andere bezig met scholing voor werkzoekenden en arbeidsbeprekten, informatievoorziening en advies en begeleiding.

Voor het invoeren van een leerrechtensysteem moet een keuze worden gemaakt over de uitvoering. Op basis van lessen uit andere landen en ervaringen met STAP lijkt het meest efficiënt om hiervoor één partij aan te wijzen. DUO voert de studiefinanciering uit en lijkt het best in staat om de registratie van rechten en opleidingen op een zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren. Uiteraard moet de organisatie wel worden versterkt om deze nieuwe taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

3.3 Opleidingsaanbieders

Opleidingsaanbieders spelen een belangrijke rol binnen een systeem van individuele leerrechten met betrekking tot de (door)ontwikkeling van het opleidingsaanbod. Zowel privaat georganiseerde opleidingsaanbieders als publiek bekostigde opleidingsaanbieders, zoals regionale opleidingscentra (ROC's), hogescholen en universiteiten, hebben een rol.

- **Private opleiders:** Privaat georganiseerde opleiders spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van het opleidingsaanbod, zoals het aanbieden van leertrajecten, het bieden van flexibiliteit en maatwerk, het inspringen op arbeidsmarktbehoeften, het ontwikkelen van innovatieve leermethoden, de samenwerking met het bedrijfsleven en de erkenning van verschillende vormen van (niet-formeel) leren (bijv. NRTO-keurmerk);
- **Publieke opleiders:** Publiek bekostigde opleiders zijn ook van groot belang bij het ontwikkelen van het opleidingsaanbod, maar het formele vervolgonderwijs 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. Het is daarom belangrijk dat in het kader van leerrechten ook een divers formeel LLO-aanbod ontwikkeld wordt. Dit is hard nodig gezien de maatschappelijke behoefte aan (onderdelen van) formele opleidingen voor kansrijke beroepen in kraptesectoren zoals de zorg, onderwijs, techniek en bouw.

3.4 Scholingsregistratie en -platform

De toegankelijkheid van het opleidingsaanbod is van cruciaal belang voor de effectiviteit van een systeem van individuele leerrechten. Hierbij gaat het enerzijds om het verzamelen en standaardiseren van relevante informatie over opleidingen en anderzijds om het overzichtelijk en begrijpelijk presenteren van deze informatie.

- **Leeroverzicht.nl:** Leeroverzicht.nl is ontwikkeld in opdracht van de ministeries van SZW en OCW, in samenspraak met werkgeversorganisaties (zoals VNO-NCW en MKB Nederland), werknemersorganisaties (zoals FNV, CNV en VCP) en vertegenwoordigers van publieke en private opleiders (zoals MBO Raad, VH, UNL en NRTO). Op Leeroverzicht.nl wordt momenteel ook het STAP-scholingsaanbod weergegeven waarvan de gegevens afkomstig zijn van DUO of EDU-DEX;
- **RIO:** Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO) is het scholingsregistratiesysteem van DUO. Opleiders beheren hun gegevens, en het ministerie van OCW registreert erkenningen volgens de wet. Voor STAP hebben nieuwe organisaties toegang gekregen, zoals NRTO en Cedeo, die hun opleiders en -trainingen kunnen erkennen. Momenteel bevat RIO gegevens van OCW-erkende onderwijsinstellingen, met recente toevoegingen van ongeveer duizend non-formele opleiders en ruim 100.000 non-formele opleidingen. Nieuwe organisaties en erkenningen kunnen worden toegevoegd;

- **EDU-DEX:** Stichting EDU-DEX verzamelt en standaardiseert up-to-date informatie over opleidingen die door opleidingsaanbieders actief beschikbaar wordt gesteld. Deze aanbieders verplichten zich bij aansluiting op EDU-DEX de informatie minstens eenmaal per dag (via XML) of eenmaal per maand (handmatig) te actualiseren. In opdracht van het ministerie van OCW levert EDU-DEX ook opleidingsgegevens van honderden aangesloten opleiders aan het STAP-register en Leeroverzicht.nl.

3.5 Vergelijking met andere leerrechtensystemen

Van andere landen is bekend hoe zij leerrechtensystemen hebben georganiseerd (Tabel 3.1). In deze paragraaf wordt een kort overzicht van de verschillende opties besproken, waarbij we ons vooral richten op het effectief en efficiënt uitvoeren van het systeem door te kijken naar de betrokken uitvoeringsorganisaties en onderwijsaanbieders.

Tabel 3.1 De uitvoering van leerrechtensystemen verschilt tussen landen

| | Verantwoordelijke ministeries | Uitvoeringsorganisaties | Onderwijsaanbieders |
|-------------------------|---|---|---|
| Vlaanderen | Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) | VDAB (publieke organisatie) en Edenred (private organisatie) distribueren cheques aan doelgroep, die deze kan inwisselen bij opleiders | Goedgekeurd na kwaliteitsregistratie door het beleidsdomein Werk en Sociale Economie |
| Oostenrijk | Ministerie van Cultuur en Samenleving | Ministerie Cultuur en Samenleving (publieke organisatie) | ISO-certificaat of goedgekeurd door nationaal certificaat (Ö-Cert) |
| Frankrijk | Ministerie van Arbeid, Werkgelegenheid en Integratie | Caisse des Dépôts et Consignations (bank/verzekering) voor uitvoering en doet Conseil en Évolution Professionnelle (publieke organisatie) voor begeleiding | Goedgekeurd door ministerie of door zich te kwalificeren via het interne evaluatiekader van de uitvoeringsorganisatie |
| Schotland | Schotse overheid | Skills Development Scotland (publieke organisatie) | Er zijn vier opties: Scottish Qualifications Authority; Quality Scotland; een contract met Skills Development Scotland; of een hogeschool of universiteit |
| Singapore | SkillsFuture Singapore | SkillsFuture Singapore (publieke organisatie) | Toegelaten door SkillsFuture Singapore |
| Italië | Toscaanse regionale en provinciale overheden | Local offices of the Centro per l'Impiego (publieke organisatie) zijn lokale werkgelegenheidscentra die de uitvoering doen en gebruik maken van banken/verzekeraars voor de uitbetaling | Geaccrediteerde opleidingsinstellingen en programma's die deel uitmaken van een regionale opleidingslijst bepaald door de uitvoeringsorganisatie |
| Verenigde Staten | Council for Adult and Experiential Learning | Council for Adult and Experiential Learning (private organisatie) | Goedgekeurd door Michigan Training Connect/Washington Eligible Training Provider |

Bron: OESO (2019), bewerkingen en samenvatting door SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Het leerrechtensysteem is *opleidingscheque* in Vlaanderen, *Bildungskonto* in Oostenrijk, *Compte Personnel de Formation* in Frankrijk, *Individual Learning Accounts* in Schotland, *SkillsFuture* in Singapore, *Tuscan Carta ILA* in Italië en *Individual Training Accounts* in Michigan en Washington in de Verenigde Staten.

De beslissing om een leerrechtensysteem op te zetten en de verantwoordelijkheid hiervoor ligt meestal bij de landelijke overheid, waarbij dit vaak het ministerie van werkgelegenheid, sociale zaken of onderwijs verantwoordelijk is. In Vlaanderen, Oostenrijk en Italië zijn regionale overheden verantwoordelijk.

De verantwoordelijkheden in de uitvoering verschillen tussen landen. Landelijke overheden kunnen direct belast zijn met de uitvoering van leerrechten, zoals in Oostenrijk en Schotland. In deze gevallen wordt de uitvoering vaak gedeeld tussen meerdere instanties. Bijvoorbeeld, in Oostenrijk werkt het ministerie van Onderwijs en Maatschappij samen met de regionale overheid om de uitvoering te coördineren, met name bij het vaststellen van de doelgroep. In andere gevallen delegeert de verantwoordelijke instantie de uitvoering aan publieke instanties of particuliere organisaties. Deze zijn dan verantwoordelijk voor zaken als betalingen, selectie van opleidingen en/of begeleiding.

Volledige uitvoering door een particuliere organisatie vindt alleen plaats in het Verenigd Koninkrijk. Dit is niet succesvol gebleken, omdat kwaliteitscontrole ontbreekt. Bij gedeeltelijke particuliere uitvoering of samenwerking met particuliere instanties lijkt de uitvoering beter te verlopen, omdat taken die aan de markt kunnen worden overgelaten efficiënt worden uitgevoerd door private partijen, terwijl publieke instanties toegankelijkheid, kwaliteit en toekenning borgen. Bijvoorbeeld, in de Verenigde Staten, waar lokale *Workforce Investment Boards* verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse administratie, worden particuliere organisaties gecontracteerd om de gevraagde diensten te leveren.

Om een opleiding te kunnen aanbieden binnen het leerrechtensysteem, moeten de opleidingen van onderwijsaanbieders worden goedgekeurd, waarbij elk land kiest voor een andere invulling. In sommige landen, zoals Frankrijk en Singapore, is het de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie om te bepalen of een opleiding wordt opgenomen, terwijl in Oostenrijk de opleiding moet beschikken over een (nationaal) erkend certificaat.

Lessen

Het beheer van het leerrechtensysteem moet eenvoudig en niet te sterk gespreid zijn over verschillende instanties, vooral niet waar het gaat om een geïntegreerde taak in de uitvoering. Een voorbeeld hiervan is Frankrijk, waar het systeem tot eind 2019 tamelijk complex is, doordat verschillende instanties identieke taken uitvoeren voor verschillende doelgroepen. Dit leidt tot onnodige problemen en complicaties in de uitvoering. Ook Schotland had aanvankelijk de administratie gescheiden van het ontwerp en de uitvoering, maar dit is later vereenvoudigd tot één organisatie. Voor Nederland lijkt de aangewezen uitvoeringsinstantie DUO te zijn, al is het ook mogelijk om een combinatie van DUO en UWV verantwoordelijk te maken (zoals bij STAP is gedaan). Het Adviescollege ICT-toetsing adviseert om één instantie verantwoordelijk te maken en een adequaat proces met de opleiders te verzorgen.

4 Kosten en opbrengsten

De kosten die de overheid maakt voor de inzet van individuele leerrechten liggen tussen de 0,4 en 1,7 mrd. euro per jaar in de steady state. In de beginfase kan een vast budget als uitgangspunt genomen worden. De jaarlijkse uitvoeringskosten zijn bij invoering 10 procent van het budget en nemen af naar 5 procent als gevolg van schaalvoordelen.

De kosten van een leerrechtensysteem bestaan uit twee componenten. De kosten van het toekennen van rechten, die op termijn (deels) terugstromen in de staatskas door hogere belastinginkomsten en de kosten van het systeem zelf.

4.1 Budgettaire kosten (en opbrengsten)

De budgettaire kosten voor de overheid van individuele leerrechten variëren tussen de 417 miljoen tot 1,7 miljard euro per jaar, afhankelijk van de veronderstelde opname en het rendement van leerrechten (Ter Weel e.a., 2020). In het eerste scenario gaan we ervan uit dat de leerrechten leiden tot een verdubbeling van de huidige LLO-investeringen (eerste rij van Tabel 4.1). Dit betekent dat vooral relatief hoger opgeleiden meer gebruikmaken van leerrechten dan lager opgeleiden, omdat zij in de huidige situatie ook vaker en meer investeren. Om dit te bekostigen, kost het de overheid 499 mln. euro per jaar. Het rendement is afhankelijk van de kwaliteit van het aanbod. Als het rendement gelijk is aan het rendement op initiële scholing dan resteert een positief saldo van 117 mln. euro; indien het de helft is, resteert een negatief saldo van 73 mln. euro.

Tabel 4.1 Kosten en saldo van leerrechten hangen af van het veronderstelde rendement

| | Rendement (%) | Belasting inkomsten (× mln. euro) | Besparingen (× mln. euro) | Kosten (× mln. euro) | Saldo (× mln. euro) |
|--|---------------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------|---------------------|
| Verdubbeling huidige LLO-investeringen | 100 | 396 | 220 | 499 | 117 |
| | 50 | 231 | 195 | 499 | -73 |
| 50% opname van leerrechten | 100 | 415 | 317 | 834 | -102 |
| | 50 | 263 | 281 | 834 | -289 |
| 100% opname van leerrechten | 100 | 771 | 623 | 1.667 | -273 |
| | 50 | 570 | 552 | 1.667 | -545 |
| 25% opname van leerrechten | 100 | 298 | 163 | 417 | 44 |
| | 50 | 155 | 145 | 417 | -117 |

Bron: Ter Weel e.a. (2020), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

In het tweede, derde en vierde scenario in Tabel 4.1 gaan we ervan uit dat de helft, alle en een kwart van de leerrechten worden opgenomen. Omdat middelbaar opgeleiden (veel) meer leerrechten krijgen toegekend, betekent dit een grotere toename van LLO-investeringen voor middelbaar opgeleiden. Dit kost de overheid respectievelijk 834 mln., 1,7 mrd. en 417 mln. euro per jaar. De kosten voor de overheid voor leerrechten verdienen

zich in de meeste scenario's grotendeels terug in de vorm van extra belastinginkomsten en besparingen op WW-uitkeringen. Het totale saldo hangt sterk af van het veronderstelde rendement.

Het advies is om een systeem van individuele leerrechten gefaseerd in te voeren om risico's te beheersen en onbedoelde effecten in kaart te brengen en vervolgens te minimaliseren of zelfs te voorkomen in een latere fase. Bovendien is implementatie voor de volledige doelgroep in één keer waarschijnlijk niet uitvoerbaar vanwege de omvang van de doelgroep en het budgettaire beslag. Als vertrekpunt voor een gefaseerde implementatie van een systeem van individuele leerrechten kunnen het budget voor de scholingsaftrek (tot 2022) en het STAP-budget (2022) genomen worden. Dat is in totaal ca. 200 mln. euro per jaar (Tabel 4.2). Na aftrek van de uitvoeringskosten (zowel incidenteel als structureel) kan het resterende budget beschikbaar gesteld worden aan de doelgroep. Het bepalen van het beschikbare budget in de eerste fase is uiteindelijk een politieke keuze die losstaat van de systematiek zelf.

Tabel 4.2 Scholingsaftrek en STAP-budget (mln. euro's) geven leerrechtenbudget van 200 tot 250 mln. euro

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Scholingsaftrek (fiscale regeling) | 246 | 220 | 208 | 222 | 23 |
| STAP-budget (subsidieregeling) | | | | | 185 |
| Totaal | 246 | 220 | 208 | 222 | 208 |

Bron: Miljoenennota (2023) en Jaarverslag ministerie van SZW (2022)

4.2 Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten vallen in twee stukken uiteen. Kosten die moeten worden gemaakt voor het ontwerp en de implementatie van een leerrechtensysteem en jaarlijkse kosten. Deze zijn voor een groot deel onbekend. Als gebruik wordt gemaakt van de STAP-infrastructuur, moet rekening worden gehouden met de complexere structuur van leerrechten in relatie tot de eenmalige 1.000 euro in STAP. Het is op dit moment niet mogelijk deze kosten exact in kaart te brengen. Op basis van de ervaringen met het STAP-budget is wel bekend wat daarvan de structurele kosten zijn geweest. Deze bedragen ongeveer 10 procent van het budget, wat op korte termijn ook reëel lijkt voor een leerrechtensysteem. Extra kosten moeten worden gemaakt voor een scholingsregister dat aansluit op de DUO-systemen en begeleiding van bepaalde doelgroepen.

Structurele kosten

De structurele uitvoeringskosten voor het STAP-budget in 2021 zijn geschat op 21,5 mln. euro per jaar.⁵ Het is echter de vraag in hoeverre deze kosten toereikend zijn voor een systeem van leerrechten. De reden hiervoor is dat een scholingsregister bij de invoering van het STAP-budget ontbrak, waardoor het systeem fout- en fraudegevoelig was en de kans bestond dat er veel bezwaar- en beroepsgevallen zouden zijn. Ook is onvoldoende rekening gehouden met opleiders bij de procesinrichting, die zich voornamelijk heeft gericht op de samenwerking tussen DUO en het UWV. Hierdoor liepen de structurele kosten waarschijnlijk op. In 2023 vielen de werkelijke uitvoeringskosten dan ook ruim een derde lager uit dan begroot. Bij de opzet van het leerrechtensysteem is het daarom verstandig om bij de start een helder beeld van het opleidingsaanbod te hebben in een scholingsregister, wat vraagt om een

⁵ Het Adviescollege ICT-toetsing meldt het volgende in een brief aan de minister van SZW: "De regeling moet per 1 januari 2022 ingaan. Voor de regeling is jaarlijks € 218 miljoen beschikbaar. De structurele uitvoeringskosten worden geschat op € 21,5 miljoen per jaar. Het beschikbare budget is dus ongeveer € 200 miljoen per jaar."

eenmalige investering in een (update van het) register dat past bij de systemen van DUO. Dit registratieproces dient samen met opleiders te worden doorlopen om tot een passend aanbod te komen. Tevens dient rekening te worden gehouden met burgers die minder digitaal vaardig zijn en begeleiding nodig hebben en met burgers met een afstand tot onderwijs en arbeidsmarkt die (door het UWV) moeten worden begeleid naar een passend opleidingsaanbod. Dit vraagt om structurele inspanningen.

Eenmalige kosten

De eenmalige kosten hangen voor een deel af van de mate waarin de infrastructuur van STAP nog intact is en kan worden ingezet voor een leerrechtensysteem. Bij het gebruikmaken van de bestaande infrastructuur moet rekening worden gehouden met de uiteindelijke omvang van de doelgroep, het opleidingsaanbod dat in aanmerking komt en de toekenning van rechten. Vooral dat laatste vergt een uitbreiding van de infrastructuur, omdat STAP eenmalig 1.000 euro aan iedereen beschikbaar stelt terwijl het bij leerrechten gaat om het toewijzen van verschillende rechten naar opleidingsniveau.

5 Tijdspad

Een gefaseerde invoering van een systeem van individuele leerrechten beheerst risico's en leert van onbedoelde effecten. Dit vraagt voorbereiding en planning, aanpassing van infrastructuur en (door)ontwikkeling van aanbod. Monitoring en evaluatie maken het mogelijk om het systeem te optimaliseren en op te schalen.

Dit hoofdstuk beschrijft het tijdspad voor een gefaseerde implementatie en uitvoering van een systeem van individuele leerrechten in de praktijk. Dit gebeurt aan de hand van een aantal fases. In de eerste fase staan de voorbereiding en planning centraal (deze fase wordt uitgewerkt in paragraaf 5.1). De tweede fase heeft betrekking op het ontwerpen en aanpassen van (bestaande) infrastructuur en het (door)ontwikkelen en toetsen van het opleidingsaanbod (paragraaf 5.2). In de derde fase wordt een pilotsysteem van leerrechten geïmplementeerd en uitgevoerd (paragraaf 5.3). In de vierde en laatste fase wordt het pilotsysteem gemonitord en geëvalueerd met als doel om het systeem te optimaliseren en stapsgewijs op te schalen naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten (paragraaf 5.4). De derde en vierde fase moeten verschillende keren worden doorlopen om uiteindelijk een leerrechtensysteem voor de gehele doelgroep in te voeren en op een effectieve en efficiënte wijze uit te voeren.

5.1 Fase 1: (Beleids)voorbereiding en planning

In de eerste fase staan de (beleids)voorbereiding en planning centraal.

Beleidsvorming en doelstellingen

In deze stap definieert het verantwoordelijke ministerie van SZW in samenwerking met het ministerie van OCW de specifieke doelstellingen van het leerrechtenbeleid. Dit omvat het definiëren van de beoogde resultaten en de beoogde impact op (specifieke groepen) werkenden en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Het advies is om een systeem van individuele leerrechten gefaseerd in te voeren om risico's te beheersen en onbedoelde effecten in kaart te brengen en vervolgens te minimaliseren of zelfs te voorkomen in een latere fase. Bovendien is implementatie voor de volledige doelgroep in één keer waarschijnlijk niet uitvoerbaar vanwege de omvang van de doelgroep en het budgettaire beslag. Een gefaseerde implementatie kan bijvoorbeeld door te starten met een zorgvuldig ontworpen pilot voor een specifieke doelgroep in combinatie met een beperkt aantal typen scholing om deze vervolgens te monitoren en te evalueren met als doel om stapsgewijs op te schalen naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten. Hiertoe dient al in de eerste fase besloten te worden, omdat dit gevolgen heeft voor de verdere implementatie en uitvoering van een systeem van individuele leerrechten en het ontwerp van infrastructuur (dat grote aantallen moet aankunnen).

Doelgroep (pilot)

Het advies is om leerrechten eerst alleen beschikbaar te stellen voor een specifieke doelgroep van een beperkte omvang en voor een beperkt type scholing en opleiders. Dit kan door leerrechten eerst alleen beschikbaar te stellen voor werkenden en werkzoekenden met een bepaald opleidingsniveau, bijvoorbeeld met een havo- of vwo-diploma (1,1 miljoen) en mbo-2- of mbo-3-diploma (1,1 miljoen). Daarna kan stapsgewijs opgeschaald worden naar werkenden en werkzoekenden met een mbo-4-diploma (1,6 miljoen) en hbo- en wo-bachelordiploma (2,4 miljoen). Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met leeftijdsverschillen. Zo kan bijvoorbeeld het aantal resterende jaren ten opzichte van het totaal aantal jaren tot aan de verwachte AOW-leeftijd als toekenningsfactor worden

gehanteerd. Iemand van 27 jaar krijgt dan het volledige bedrag aan leerrechten toegekend, terwijl iemand van 50 jaar of ouder minder dan de helft van het bedrag toegekend krijgt. Ook kan ervoor gekozen worden om de leerrechten alleen te richten op nieuwe cohorten die minimaal twee jaar zijn uitgeschreven uit het initiële onderwijs of ouder zijn dan 27 jaar en daarna stapsgewijs op te schalen naar de gehele beroepsbevolking. Een andere mogelijkheid is om leerrechten te richten op scholing in bepaalde krapteberoepen en -sectoren, zoals beroepen in de techniek en zorg waar veel vraag naar is.

Type scholing (pilot)

Het advies is om leerrechten beschikbaar te stellen voor OCW-erkende scholing, waarbij de opleider is erkend door het ministerie van OCW. Gelijktijdig aan of in navolging op de opschaling van de doelgroep kan ook het type scholing dat in aanmerking komt voor leerrechten stapsgewijs worden opgeschaald (zie Fase 4 'Optimalisatie en opschaling'). Het is daarbij raadzaam om een toetsingskamer op basis van vooraf vastgestelde criteria te laten beoordelen welke type scholing hiervoor in aanmerking komt (zie Fase 2 'Infrastructuur en scholingsaanbod'). Het kan hierbij onder andere gaan om scholing van opleiders met één van onderstaande erkenningen (in aanvulling op OCW-erkende scholing):

- Scholing van opleiders met het NRTO-keurmerk;
- Scholing die leidt tot een door het NLQF ingeschaalde kwalificatie;
- Scholing die door een sector- en brancheorganisatie is erkend; en/of
- Scholing met een CPION-erkenning.

Een aanvullende voorwaarde kan zijn om de arbeidsmarktgerichtheid van de scholing te toetsen, omdat deze momenteel niet geborgd is in bovenstaande kwaliteitseisen. Het is belangrijk dat de scholing die voor leerrechten in aanmerking komt bijdraagt aan de beleidsdoelen van het leerrechtensysteem.

Door een gefaseerde implementatie van een leerrechtensysteem met betrekking tot de doelgroep en/of type scholing wordt ervaring opgedaan met de werking van het systeem, de uitvoering en het gedrag van (specifieke groepen) begunstigden met individuele leerrechten. Hoe snel worden leerrechten verzilverd, voor welke type scholing, hoe verschilt dit tussen groepen begunstigden en werkt het systeem in termen van doelbereik? Op deze manier ontstaat zicht op de werkelijke en structurele financieringsbehoefte, omdat er pas gelden worden uitgekeerd aan opleiders op het moment dat de leerrechten worden ingezet door begunstigden voor scholing.

Stakeholderconsultatie

Tijdens deze stap betrekken het ministerie van SZW en OCW een breed scala aan belanghebbenden, waaronder het ministerie van Financiën, uitvoeringsorganisaties (zoals UVB, UWV en DUO), werkgeversorganisaties (zoals VNO-NCW en MKB Nederland), werknemersorganisaties (zoals FNV, CNV en VCP), O&O-fondsen en (vertegenwoordigers van) publieke en private opleiders (zoals MBO Raad, VH, UVNL en NRTO). Het doel is om input te verzamelen, feedback te integreren en ervoor te zorgen dat het leerrechtenbeleid aansluit bij de behoeften en verwachtingen van alle belanghebbenden. Het advies is om een ketensamenwerkingsverband op te zetten tussen de verschillende ministeries (SZW, OCW en Financiën) en uitvoeringsorganisaties (UVB, UWV en DUO) waarbinnen periodiek overleg plaatsvindt. DUO kan de uitvoering doen, maar bijvoorbeeld arbeidsmarktinformatie van het UWV is nuttig om vraag naar scholing in beeld te brengen. Ten slotte is het belangrijk om deelnemers te consulteren en te vragen naar hun ervaringen tijdens de pilot. Het verbeteren van de leercultuur in Nederland, het gemak waarmee een aanvraag kan worden gedaan, de toegankelijkheid van het aanbod en de aantrekkelijkheid ervan zijn belangrijke elementen van het potentiële succes van een leerrechtensysteem. De lessen van de evaluatie van STAP, die pas in 2024 plaatsvindt, kunnen behulpzaam zijn bij het opzetten van deze consultatie.

Financiële planning

In deze stap wordt bepaald welke financiële middelen nodig zijn voor de implementatie van een systeem van individuele leerrechten. Dit omvat zowel het vaststellen van het budget voor leerrechten zelf als voor het upgraden en/of opzetten van de relevante infrastructuur zoals de leerrekeningen, het diploma- en scholingsregister en het scholingsplatform (zie Fase 2 'Infrastructuur en technologie'). Het advies is om het budget voor de scholingsaftrek (tot 2021) en het STAP-budget (2021-2023) als vertrekpunt te nemen: circa 200 tot 250 miljoen euro per jaar gedurende de pilotfase. Hiervan is naar schatting jaarlijks circa 5 tot 10 procent nodig voor de uitvoering van het systeem (zie Hoofdstuk 4). Het resterende bedrag kan jaarlijks maximaal toegekend worden aan het leerrechtensysteem, waarbij een pilot ook een kleiner beslag kan hebben. Vanaf Fase 4 'Optimalisatie en actualisatie' kan er stapsgewijs opgeschaald worden naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten. De jaarlijkse (netto) kosten hiervan zijn afhankelijk van de werkelijke opname van leerrechten en het rendement (zie paragraaf 4.1). In de vierde fase 'Optimalisatie en actualisatie' kan het gedrag en daarmee de financieringsbehoefte volledig in kaart gebracht en geraamd worden. De jaarlijkse uitvoeringskosten als aandeel van de totale kosten zullen naar verwachting afnemen door schaalvoordelen, omdat een deel van de uitvoeringskosten vaste kosten betreft die niet afhankelijk zijn van het aantal begunstigden.

Wetgevend kader

In deze stap worden wetswijzigingen die nodig zijn om het leerrechtenbeleid juridisch mogelijk te maken ontwikkeld en geïmplementeerd. Het is belangrijk dat deze wetgeving voldoet aan privacyrichtlijnen en zoveel mogelijk gebruikmaakt van bestaande structuren om zo snel mogelijk van kracht te kunnen zijn. Gedacht kan worden aan het benutten van DigiD en diplomaregistraties waar het gaat om het toekennen van rechten en het gebruiken van de STAP-subsidieregeling als basis.

5.2 Fase 2: Aanpassen infrastructuur en ontwikkeling en toetsing aanbod

De tweede fase heeft betrekking op het aanpassen van (bestaande) infrastructuur en het (door)ontwikkelen en toetsen van kwalitatief LLO-aanbod.

5.2.1 Infrastructuur

In deze stap wordt bestaande infrastructuur aangepast en/of worden nieuwe voorzieningen geïmplementeerd om het vaststellen, toekennen en beheren van individuele leerrechten te ondersteunen. Dit omvat het aanpassen en/of opzetten van de volgende voorzieningen:

- Leerrekeningen (DUO (mogelijk in samenwerking met UWV));
- Diplomaregister (DUO);
- Deelnemersregister (DUO);
- Scholingsregister (DUO);
- Scholingsplatform (Leeroverzicht.nl);
- Regionale werkcentra (gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers en ontwikkelbedrijven); en
- Helpdesks (UWV en DUO).

Leerrekeningen

Voor alle begunstigden van leerrechten wordt een digitale leerrekening geopend waar zij hun leerrechten kunnen inzien en verzilveren bij opleiders voor het volgen van scholing. Het gaat hierbij om een nieuwe voorziening die

moet worden opgezet. Dit kan bijvoorbeeld belegd worden bij DUO, mogelijk samen met een andere uitvoeringsorganisatie (UWV) onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van SZW en OCW. Deze individuele leerrekening kan via een nieuw te ontwikkelen website en/of applicatie beschikbaar gesteld worden aan alle begunstigen, bijvoorbeeld via een aansprekende domeinnaam zoals MijnLeerrekening.nl. Met behulp van DigiD kan een begunstigde via dit nieuwe online portaal inloggen om te zien hoeveel leerrechten er beschikbaar zijn om te verzilveren bij opleiders voor het volgen van scholing en welke rechten reeds verzilverd zijn. Een belangrijke voorwaarde is dat opleiders de verzilverde rechten registreren en diploma's melden aan DUO, zodat deze kunnen worden toegevoegd aan het overzicht.

Diplomaregister

De omvang en toekenning van leerrechten gebeurt op basis het hoogst behaalde opleidingsniveau. Dit hoogst behaalde opleidingsniveau wordt momenteel geregistreerd door DUO in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) en is beschikbaar via MijnDiplomas.nl. Het gaat hierbij om een bestaande voorziening. In het kader van de leerrechten is het denkbaar dat ook andere kwalificatiebewijzen, zoals (branche)certificaten, in ROD worden geregistreerd en beschikbaar worden gesteld via MijnDiplomas.nl. Aangezien in ROD de historie van (oud-)leerlingen en (oud-)studenten wordt bewaard, is ook bekend wat de hoogst behaalde opleiding is. Deze registraties kunnen vervolgens worden gebruikt om te bepalen of iemand behoort tot de doelgroep die leerrechten (minimaal een startkwalificatie) toegekend krijgt en wat zijn/haar omvang van leerrechten wordt. Voor mensen bij wie het hoogst behaalde opleidingsniveau niet geregistreerd is (zoals ouderen en migranten) moet een manier worden gevonden om deze registratie te kunnen doen.

Deelnemersregister

Primair is ROD een deelnemersregister voor (de bekostiging van) het initiële onderwijs via de lumpsum en kan het deze functie met enige aanpassing ook vervullen voor (de bekostiging van) het post-initiële onderwijs via leerrechten. De bekostiging van het initiële onderwijs vindt plaats door geld over te maken aan scholen en instellingen op basis van het aantal bij de school of instelling ingeschreven leerlingen of studenten. De inschrijvingen worden door de instellingen bij DUO in ROD aangeleverd. Onderdeel van de inschrijving is het BSN, aan de hand waarvan DUO de leerlingen en studenten kan identificeren bij het BRP. Onderdeel van de inschrijving is ook de code van de erkende instelling en van de erkende opleiding. Momenteel werken alle door het ministerie van OCW erkende en bekostigde mbo- en ho-instellingen met ROD. Ook niet door het ministerie van OCW bekostigde mbo- en ho-instellingen leveren inschrijvingen van deelnemers, inclusief codes van de erkende instelling en opleiding, aan ROD ten behoeve van beleidsinformatie.

Deze systematiek kan ook worden gebruikt voor de inzet van leerrechten. Begunstigen met een leerrekening met daarop leerrechten kunnen zich inschrijven bij een in het kader van leerrechten erkende opleider en opleiding. De opleider levert de inschrijving aan ROD. Op basis van deze inschrijving wordt (een deel van de) leerrechten van de begunstigde door DUO overgemaakt naar de opleider en verrekend met de leerrekening van de begunstigde.

Scholingsregister

Het ligt voor de hand om het scholingsaanbod waarvoor leerrechten kunnen worden ingezet ook te registreren bij DUO via de Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO). Het gaat hierbij om een bestaande voorziening. RIO wordt onder andere gebruikt voor de bekostiging van het initiële onderwijs, zowel het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) als het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (hbo en wo). De afgelopen twee jaar heeft RIO ook deze functie voor het STAP-scholingsregister vervuld.

RIO bestaat uit twee aan elkaar gerelateerde onderdelen: de onderwijsinrichting en de onderwijserkenningen. Publieke en private opleiders beheren hun eigen gegevens en leggen hun organisatorische inrichting en scholingsaanbod vast in het eerste deel: de onderwijsinrichting. Het ministerie van OCW legt vervolgens de erkenningen vast in RIO op basis van de onderwijswetgeving in de verschillende onderwijssectoren in het tweede deel: de onderwijserkenningen. Ten behoeve van STAP heeft een aantal nieuwe erkennende organisaties toegang gekregen tot RIO, zoals NRTO, Cedeo, CPION, NLQF en een tiental brancheorganisaties. Deze erkennende organisaties hebben de mogelijkheid gekregen om de eigen opleiders en opleidingen van deze opleiders te erkennen en toe te laten tot RIO. Indien gewenst kunnen nieuwe erkennende organisaties en erkenningen worden toegevoegd aan RIO. Momenteel bevat RIO de gegevens van alle door het ministerie van OCW erkende (bekostigde en niet-bekostigde) onderwijsinstellingen en opleidingen.

Scholingsplatform

De begunstigden van leerrechten moeten zich kunnen oriënteren op het totale scholingsaanbod waarvoor zij hun leerrechten kunnen verzilveren bij opleiders. Hiervoor is momenteel al een website beschikbaar, namelijk Leeroverzicht.nl. Het gaat hierbij om een bestaande voorziening. Leeroverzicht is ontwikkeld in opdracht van de ministeries van SZW en OCW, in samenspraak met werkgeversorganisaties (zoals VNO-NCW en MKB Nederland), werknemersorganisaties (zoals FNV, CNV en VCP) en vertegenwoordigers van publieke en private opleiders (zoals MBO Raad, VH, UNL en NRTO). RIO vormt een belangrijke bron van scholingsgegevens voor Leeroverzicht.nl. Op Leeroverzicht.nl wordt momenteel ook het STAP-scholingsaanbod weergegeven waarvan de gegevens ook afkomstig zijn uit RIO of direct van EDU-DEX. Op een vergelijkbare manier kan het scholingsaanbod waarvoor begunstigden leerrechten kunnen inzetten worden weergegeven. Dit systeem kan gekoppeld worden aan MijnLeerrekening.nl om ook een volledig overzicht van het scholingsaanbod te creëren op MijnLeerrekening.nl. Dit komt het gebruikersgemak ten goede en daarmee waarschijnlijk de inzet van leerrechten.

Regionale werkcentra

Begunstigden moeten niet alleen zicht hebben op hun leerrechten en het scholingsaanbod waarvoor zij deze kunnen inzetten, maar moeten ook in actie komen en volhouden. Dit vraagt om voldoende denk- en doe-vermogen van begunstigden. Het advies is daarom om via regionale werkcentra voldoende voorzieningen beschikbaar te stellen om begunstigden te ondersteunen bij het stellen van doelen en het vinden van een goede cursus of training. Regionale werkcentra bieden een oplossing door werkzoekenden en werkgevers een centraal punt te bieden waar ze de juiste ondersteuning kunnen vinden. Verschillende uitvoeringsdiensten, zoals leerwerkloketten, werkgeversservicepunten en regionale mobiliteitsteams werken in regionale werkcentra integraal met elkaar samen. Regionale werkcentra zijn een samenwerking tussen gemeenten, het UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers en ontwikkelbedrijven. Er zijn 35 regionale werkcentra verspreid door heel Nederland en deze zijn daarmee goed toegankelijk voor de meeste begunstigden. Waarschijnlijk moet de capaciteit van deze centra voor een deel anders worden ingezet (meer van werk naar werk via leerrechten bijvoorbeeld), voor een deel worden uitgebreid als gevolg van deze nieuwe taak en kunnen er mogelijk efficiencywinsten worden geboekt door onderdelen van de organisatie in elkaar te schuiven.

Helpdesks

Voor het beantwoorden van vragen over registraties en toekenningen van leerrechten dient een helpdesk te worden ingericht. Voor het beantwoorden van vragen over de toelating van opleiders en het registreren van het scholingsaanbod in het scholingsregister dient een helpdesk bij DUO te worden ingericht.

5.2.2 (Door)ontwikkeling en toetsing LLO-aanbod

In deze stap wordt beoordeeld welk type scholing wordt opgenomen in het scholingsregister voor leerrechten en wordt nieuw scholingsaanbod ten behoeve van leerrechten (door)ontwikkeld.

Toetsingskamer

De arbeidsmarktgerichtheid van scholing is één van de voorwaarden voor het verzilveren van leerrechten door begunstigen. Sinds 1 maart 2023 beoordeelt de Toetsingskamer STAP of de scholing die is opgenomen in het STAP-scholingsregister arbeidsmarktgericht is. Een toetsingskamer zou ook ingezet kunnen worden voor de beoordeling van scholing binnen een systeem van individuele leerrechten. De beoordeling van de Toetsingskamer STAP vindt momenteel plaats op basis van een afwegingskader (ROA, 2021).⁶ In de praktijk blijkt dat het afwegingskader ruimte laat voor interpretatie. Het is daarom wenselijk om meer duidelijkheid te geven welke scholing wel en welke niet arbeidsmarktgericht is. De volgende typen scholing gelden als aanvullende criteria voor uitsluiting voor het scholingsregister voor leerrechten:

- puur hobbymatige cursussen;
- bedrijfsgerichte cursussen;
- leerabbonementen;
- scholing met een coachingscomponent van meer dan 50 procent;
- dubbele financiering;
- vorm van scholing: en
- inhoud van scholing.

Indien nodig kan het afwegingskader verder worden geactualiseerd. De onderdelen van OCW-erkende scholing worden momenteel al beoordeeld door de Toetsingskamer STAP en komen in aanmerking voor de pilotfase. Vanaf Fase 4 'Optimalisatie en actualisatie' kan stapsgewijs het type scholing dat in aanmerking komt voor leerrechten worden opgeschaald, zoals scholing van opleiders met het NRTO-keurmerk, scholing die leidt tot een door het NLQF ingeschaalde kwalificatie, scholing die door een sector- en brancheorganisatie is erkend en/of scholing met een CPlON-erkenning. Voor al deze typen scholing kan een toetsingskamer beoordelen in hoeverre deze arbeidsmarktgericht zijn en of deze al dan niet worden opgenomen in het scholingsregister voor leerrechten.

Handhaving en toezicht

Handhaving en toezicht valt in twee categorieën uiteen. De kwaliteit van de aangeboden trainingen en opleidingen wordt door een toetsingskamer gecontroleerd en toegang wordt door deze Kamer bepaald. Hierbij hoort een regelmatige evaluatie van doelbereik van opleidingen en trainingen en effectiviteit op basis van een toets op arbeidsmarktrelevantie (bijvoorbeeld een macrodoelmatigheidstoets). Handhaving en toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik van leerrechten wordt door DUO gedaan, zoals nu ook plaatsvindt bij studiefinanciering. Zowel een toetsingskamer als DUO zal hiervoor extra capaciteit moeten krijgen.

Ontwikkeling scholingsaanbod

Het is belangrijk dat er meer diversiteit komt in het LLO-aanbod van publieke en private opleiders. Publieke en private opleiders dragen zorg voor een aanbod dat past bij leerbehoeften en mogelijkheden van deelnemers. 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 om een systeem van leerrechten samen met alle betrokkenen te ontwikkelen, met ruimte voor inbreng vanuit de praktijk. In de

⁶ Zie [ROA R 2021 7 Afwegingskader-STAP.pdf \(stapvooropleiders.nl\)](#)

(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 wordt goed zicht verkregen op de vraagstukken die spelen en waar leerrechten een oplossing voor kunnen bieden.

5.3 Fase 3: Implementatie en uitvoering

In de derde fase wordt een pilotsysteem van leerrechten geïmplementeerd en uitgevoerd. Deze fase wordt na iedere pilot of uitbreiding opnieuw uitgevoerd om het systeem te blijven optimaliseren en niet te overbelasten door te grote sprongen.

Aankondiging

In deze stap wordt een overheids campagne gestart om begunstigen en organisaties te informeren over de beschikbaarheid van leerrechten en hoe ze hiervan gebruik kunnen maken.

Registratie en toekenning

In deze stap registreren begunstigen zich eenmalig met hun DigiD op MijnLeerrekening.nl. Na registratie krijgen zij leerrechten toegekend afhankelijk van het hoogst behaalde opleidingsniveau. Vervolgens kunnen zij zich via Leerverzicht.nl (mogelijk geïntegreerd met MijnLeerrekening.nl) oriënteren op opleidingen die in aanmerking komen voor leerrechten en zich hiervoor op eigen initiatief inschrijven. De opleider levert de inschrijving aan ROD van DUO die controleert of de opleiding in aanmerking komt voor leerrechten. Op basis van deze inschrijving wordt (een deel van de) leerrechten van de begunstigde door DUO overgemaakt naar de opleider en verrekend met de leerrekening van de begunstigde.

5.4 Fase 4: Optimalisatie en opschaling (jaarlijks)

In de vierde en laatste fase wordt het pilotsysteem gemonitord en geëvalueerd met als doel om het systeem te optimaliseren en stapsgewijs op te schalen naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten. Deze fase wordt ook na iedere pilot of uitbreiding opnieuw uitgevoerd om het systeem te blijven optimaliseren en niet te overbelasten door te grote sprongen.

Monitoring en evaluatie

In deze stap worden de opname van leerrechten, de deelname aan scholing en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het pilotsysteem gemonitord en geëvalueerd conform de RPE-richtlijnen (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) van de Rijksoverheid. Dit omvat niet alleen het monitoren en evalueren van (de werking van) het systeem, maar ook het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van leerrechten in het stimuleren van scholingsdeelname. Tevens wordt bezien of handhaving en toezicht voldoen. De resultaten kunnen als basis dienen voor het verder optimaliseren van (bestaande) infrastructuur en het (door)ontwikkelen van het aanbod, zowel publiek als privaat. Het uiteindelijke doel van de monitoring en evaluatie is de opschaling van het pilotsysteem naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten.

Optimalisatie infrastructuur

De infrastructuur vereist voortdurend aanpassingen om ervoor te zorgen dat deze effectief blijft functioneren, zoals aanpassingen aan IT-systemen en administratieve processen om te voldoen aan veranderende behoeften en

technologische ontwikkelingen. Hierbij gaat het om het optimaliseren van de belangrijkste infrastructuur, waaronder de leerrekening (MijnLeerrekening.nl), het diploma- en deelnemersregister (ROD), het scholingsregister (RIO) en het scholingsplatform (MijnLeerverzicht.nl). De leerrekening wordt geoptimaliseerd om laagdrempelig en transparant gebruik te waarborgen. Het diploma- en deelnemersregister worden verder gestroomlijnd en verbeterd om volledige en actuele informatie te garanderen. Het scholingsregister wordt aangepast om diverse opleidingen effectief te categoriseren, terwijl het scholingsplatform verder wordt geoptimaliseerd voor een toegankelijke gebruikerservaring. Deze verbeteringen zorgen voor een verbeterde ervaring bij deelnemers en opleiders. Door deze gerichte aanpassingen wordt de infrastructuur van het leerrechtensysteem versterkt, waardoor het een solide basis vormt voor de stapsgewijze opschaling naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten.

Actualisatie opleidingsaanbod

Het opleidingsaanbod moet regelmatig worden herzien en aangepast aan veranderende arbeidsmarkteisen en de behoeften van werkenden en werkzoekenden. Deze stap omvat het blijven samenwerken met opleidingsaanbieders om arbeidsmarktgericht en up-to-date onderwijsmateriaal aan te bieden.

Opschaling

In de laatste stap wordt het pilotsysteem opgeschaald naar een volwaardig systeem van individuele leerrechten. Hierbij worden fase 3 en 4 herhaald totdat de gehele beroepsbevolking die tot de doelgroep behoort is bereikt.

Referenties

OESO (2019). Individual Learning Accounts Panacea Or Pandora's Box?.

OESO (2019). Individual Learning Accounts: Design is key for success, Policy Brief on the Future of Work.

OESO (2020). Increasing adult learning participation: learning from successful reforms.

Ter Weel, B., Bussink, H. & Tieben, B. (2018). Leerrechten doorgerekend: Scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen. Amsterdam: SEO-rapport 2018-114.

Ter Weel, B., Hers, J., Kok, L., Bussink, H. & Kesteren, J. van (2020). Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid. Amsterdam: SEO-rapport 2020-33.

Bijlage A Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is een aantal gesprekken gevoerd en zijn interviews gehouden met een aantal partijen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september-november 2023. De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van een aantal organisaties, tevens is een aantal experts gesproken. De kennis en informatie die is opgehaald met deze gesprekken en interviews is door het onderzoeksteam verwerkt in dit rapport. De verwerking van de kennis en informatie is de verantwoordelijkheid van het onderzoeksteam. Het is daarom mogelijk dat dit onderzoeksrapport afwijkt van de lijn van geïnterviewden of geïnterviewde instanties.

Geïnterviewde personen en instanties

- Ministerie van SZW
- Ministerie van OCW
- Ministerie van Financiën
- UWV
- DUO
- NCOI
- NAVB
- EDU-DEX
- Leeroverzicht.nl
- OESO
- Wiebe Busing (zelfstandig adviseur)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-137

ISBN 978-90-5220-352-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl