

Vergaderjaar 2024–2025

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

Het is voor de werkzekerheid en voor de noodzakelijke productiviteitsgroei belangrijk dat iedereen zich een leven lang kan ontwikkelen.

Dat vraagt een betere benutting van bestaande publieke en private investeringen in leven lang ontwikkelen (LLO), zodat deelname aan scholing en leren op het werk groeit, een sterke leercultuur ontstaat en de aansluiting van het opleidingsaanbod op de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt verbetert.

Leeswijzer

In deze brief informeren we u, mede namens de Minister van Economische Zaken, over welke stappen het kabinet op de korte en lange termijn zet op het terrein van LLO. Met als belangrijkste onderwerp voor deze brief: de uitwerking van een tijdelijke scholingssubsidie.

Allereerst lichten we deze tijdelijke scholingssubsidie toe, die wordt verbonden aan de inzet op sectorale Ontwikkelpaden voor maatschappelijk cruciale sectoren (paragraaf 1). Vervolgens gaan we in paragraaf 2 in op de monitoring en evaluatie van het STAP-budget en aan STAP-budget flankerende ontwikkeladviezen. Verder informeren we uw Kamer in paragraaf 3 over de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie van de SLIM-regeling. Tot slot informeren we u over de uitwerking van de gezamenlijke LLO-agenda (paragraaf 4).

Bij deze brief zijn diverse rapportages gevoegd:

- de tussenevaluatie van de SLIM-regeling;
- de tussenevaluatie van het STAP-budget;
- drie monitoringsrapportage over de STAP-budget tijdvakken van 2023;
- de evaluaties van de Nederland Leert Door-regelingen.

Met bijlage 1 bij deze brief reageren we daarnaast op een aantal moties en toezeggingen over het STAP-budget. Ook gaan we hierin kort in op de bevindingen uit de evaluatie van de Nederland Leert Door-regelingen en de tussenevaluatie van het STAP-budget.

1 Subsidie voor scholing in Ontwikkelpaden

Om de gewenste of noodzakelijke dienstverlening in maatschappelijke cruciale sectoren en ambities voor de klimaat- en energietransitie te realiseren, is voldoende gekwalificeerd personeel nodig. Op veel terreinen zijn personeelstekorten, zo ook in de maatschappelijk cruciale sectoren. Ondanks de grote personeelstekorten lukt het werkgevers niet om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te nemen. Er is meer vraag naar personeel dan aanbod, en er is een mismatch tussen de vraag van de werkgevers en de kwalificaties van beschikbare mensen. Daarbij ervaren werkgevers soms drempels om medewerkers aan te nemen die nog niet helemaal voldoen aan de eisen. Tevens worden mensen die potentieel geschikt zijn niet voldoende bereikt door werkgevers. Eenmaal aan het werk in een cruciale sector blijkt het soms lastig om mensen te behouden voor het werk.

Door scholing te subsidiëren die gekoppeld is aan ontwikkelpaden wordt het aantrekkelijker om aan het werk te gaan en door te stromen in maatschappelijk cruciale sectoren. Naast de bijdrage die dit levert aan het terugdringen van personeelstekorten nemen de kansen op de arbeidsmarkt voor werkenden en werkzoekenden hierdoor toe.

Daarom introduceren we in maart 2025 een scholingsfaciliteit binnen de SLIM-regeling. De daarvoor benodigde regelwijziging gaat kort na verzending van deze brief in internetconsultatie. Voor de scholingssubsidie is tot en met 2027 € 73,8 miljoen beschikbaar. Met deze aanpak geven we invulling aan de motie Van der Lee.¹

Het wordt mogelijk met subsidie (delen van) opleidingen te volgen waarmee werkzoekenden kunnen instromen en werkenden kunnen doorstromen of kunnen overstappen naar functies in maatschappelijk cruciale sectoren. Welke opleidingen subsidiabel worden, baseren we op de sectorale Ontwikkelpaden die vanuit de sectoren zijn ontwikkeld. Doordat de Ontwikkelpaden gericht zijn op instroom, doorstroom en overstappen bevatten deze arbeidsmarkrelevante scholing. Ook bieden de Ontwikkelpaden handvatten voor leven lang ontwikkelen.

Daarbij zien we de meerwaarde van regionale samenwerking tussen bedrijfsleven, decentrale overheden en onderwijs om goed in te kunnen spelen op de personeelstekorten in hun regio en om hun burgers met inzet van scholing aan het werk te helpen en te houden. Daarom kan de scholingssubsidie, naast individuele werkgevers, ook worden aangevraagd door een samenwerkingsverband van werkgevers- en werknemersorganisaties en centrumgemeenten als vertegenwoordiger van de arbeidsmarktregio. Met de keuze voor deze aanvragende partijen wordt sectorale inzet gefaciliteerd en verbonden met regionale inzet in de arbeidsmarktregio's. Dit sluit ook goed aan bij wat we met de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur willen realiseren; (centrum)gemeenten, UWV, sociale partners en onderwijs die samenwerken voor een betere dienstverlening voor werk en scholing aan werkzoekenden, werkenden en werkgevers.

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1184

Sectorale Ontwikkelpaden

SZW en OCW werken in co-creatie met sectoren aan het ontwikkelen en implementeren van sectorale Ontwikkelpaden. Het Ontwikkelpad beschrijft de onderlinge samenhang van functies in een sector. Het geeft daarmee inzicht in hoe een (beoogd) werknemer kan instromen, zich binnen de sector stapsgewijs via verschillende functies kan ontwikkelen dan wel kan overstappen naar een andere sector. En welke scholing zij daarvoor kunnen volgen. Dit ontwikkelpad wordt ook gevisualiseerd. Een Ontwikkelpad kan zowel formele (delen van) opleidingen als non-formele scholing bevatten. Ook mensen voor wie het behalen van een startkwalificatie (nog) niet haalbaar is, willen we concrete aangrijpingspunten bieden om zich stapsgewijs in een sector te ontwikkelen. Zo kunnen ook zij hun arbeidsmarktpositie verbeteren. Een Ontwikkelpad hoeft niet allesomvattend te zijn: het bevat de voor de sector belangrijkste functies en opleidingen.

Werkenden en werkzoekenden kunnen de sectorale Ontwikkelpaden gebruiken voor loopbaanoriëntatie. Werkgevers kunnen deze gebruiken bij de werving en ontwikkeling van personeel en voor het vinden van opleiders. Opleiders en publieke en private arbeidsmarktprofessionals in de arbeidsmarktregio's kunnen de Ontwikkelpaden benutten voor hun dienstverlening aan werkenden en het matchen van werkzoekenden. Met de Ontwikkelpaden geven we zo ook invulling aan de motie van de leden Romke de Jong (D66) en Ceder (CU)² die de regering verzoekt om met sociale partners in gesprek te gaan om arbeidsmobiliteit tussen sectoren eenvoudiger te maken.

In de SLIM-regeling nemen we de spelregels op over de Ontwikkelpaden:

- dat de scholing waarde heeft op de arbeidsmarkt, onder meer doordat deze aansluit bij inhoud en niveau van de functies in het Ontwikkelpad. En als het non-formele scholing betreft, moet er ook sprake zijn van waardering vanuit de sector;
- dat sectoren zelf het Ontwikkelpad uitwerken samen met SZW, OCW en vakdepartementen;
- dat de Minister van SZW het Ontwikkelpad op aanvraag kan erkennen en daarna kan gebruiken als basis voor beleid. Met publicatie op Leeroverzicht.nl wordt vervolgens inzichtelijk welke opleider een opleiding uit het Ontwikkelpad aanbiedt en of een opleiding subsidieabel is in het kader van de scholingssubsidie.

De sectorale Ontwikkelpaden bieden goede handvatten voor de re-integratiedienstverlening in de arbeidsmarktregio's en om in het bedrijfsleven invulling te geven aan een leven lang ontwikkelen. Ontwikkelpaden zijn daarmee tevens onze invulling van:

- de motie Warmerdam, die de regering verzoekt om uit te werken hoe het re-integratiebeleid, de regionale arbeidsmarktinfrastructuur en het LLO-beleid elkaar kunnen versterken, zodat onder meer mensen die onder de doelgroep van de Participatiewet vallen duurzaam aan de slag kunnen komen;³ en
- de gewijzigde motie De Kort, die de regering verzoekt gemeenten op te roepen meer bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie naar praktijkopleidingen toe te leiden.⁴

² Kamerstuk 29 544, nr. 1189.

³ Kamerstukken II 2022/2023, 34 352, nr. 291.

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 XV, nr. 80.

De sectoren en de ministeries ondersteunen met hun landelijke partners⁵ het gebruik van de Ontwikkelpaden. Onder meer via de meerjare-nagenda's en bijbehorende uitvoeringsagenda's in het kader van de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Ook voorzien we in informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, handreikingen en praktijkvoor-beelden.⁶

Subsidie voor scholing gericht op maatschappelijk cruciale sectoren

Afbakening maatschappelijk cruciale sectoren

We richten de scholingssubsidie op maatschappelijk cruciale sectoren waar de publieke dienstverlening onder druk staat door arbeidsmarkt-knel-punten. Voor de afbakening van wat maatschappelijk cruciale sectoren zijn, gaan we uit van de sectoren die zijn genoemd in de motie Van der Lee, de motie Paternotte/Heerma en het SER-advies Arbeidsmarktproble-matiek maatschappelijke sectoren.⁷ Concreet werken we momenteel met enkele sectoren aan een eerste versie van hun Ontwikkelpad: techniek/ bouw/energie (Installatietechniek, Bouw, Infra, Metaal, Energie, Mobiliteit, Metalektro), zorg & welzijn (Ouderenzorg, Gehandicaptenzorg, Sociaal werk) en groen (Groenvoorziening/hoveniers). Voor de kinderopvang is een tweede versie van het Ontwikkelpad in de maak. We verwachten dat in 2025 meer Ontwikkelpaden worden opgeleverd voor maatschappelijk cruciale sectoren: uitbreiding van zorg en welzijn, groen en techniek/ bouw/energie, aangevuld met onderwijs en ICT.

Onafhankelijke toets op passendheid scholing bij functies

De scholing in de Ontwikkelpaden is een goed startpunt voor afbakening van welke scholing met subsidie kan worden gevolgd. Bij de vraag of nadere afbakening gewenst is, maken we een afweging tussen:

- enerzijds de wens grip te hebben op de arbeidsmarktgerichtheid en het niveau van scholing die met publiek geld wordt gefinancierd,
- anderzijds de wens om werkenden en werkgevers zoveel mogelijk te stimuleren scholing naar maatschappelijk cruciale sectoren te volgen.

Vanuit de ervaringen met het STAP-budget kiezen we voor een onafhanke-lijke toets op de passendheid van non-formele scholing, naast de waardering vanuit de sector. De sector heeft immers belang bij de opname van zoveel mogelijk scholing in het Ontwikkelpad, als dat toegang geeft tot publieke subsidiemiddelen. Ook kan druk ontstaan vanuit opleiders om scholing in het Ontwikkelpad op te nemen.

Concreet willen we alleen scholing subsidiëren die ingeschaald is in het Nederlandse Kwalificatieraamwerk (verder: NLQF). Die NLQF-inschaling houdt o.a. een onafhankelijke toets in of valide onderbouwd is dat de scholing op inhoud en niveau aansluit bij een functie/beroep waarvoor de scholing bedoeld is. Voor de onderwijsdeelnemer is die onafhankelijke toets van belang bij het maken van een opleidingskeuze, omdat een inschaling civiele waarde toekent aan de scholing. Overheidserkende opleidingen worden onder de wet NLQF automatisch ingeschaald. Niet-overheidserkende of non-formele scholing kan onder

⁵ Zoals UWV, VNG, Cedris, Divosa, Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, SBB, MBO-raad, VH, NRTO, Kennispunt LLO, Stichting Nederland Onderneemt Maatschappelijk!, de koepelorga-nisaties voor scholen uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, Ingrado, ABU en NBBU.

⁶ Alle informatie voor professionals in de arbeidsmarktregio's wordt gebundeld op www.samenvoordeklant.nl/ontwikkelpaden.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 1184; Kamerstuk 35 788, nr. 128; SER, mei 2022.

voorwaarden op aanvraag worden ingeschaald door Nationaal Coördinatiepunt (NCP) NLQF.

Aanloofphase NLQF-inschaling

Omdat het voor aanbieders van een non-formele opleiding veelal niet haalbaar zal zijn om hun scholing voor openstelling van het eerste aanvraagtijdvak (maart 2025) te laten inschalen, hanteren we tijdelijk een lichtere toets. Zodat er sneller relevante opleidingen gesubsidiëerd kunnen worden. Concreet is tot 1 mei 2026 non-formele scholing subsidiabel als NCP NLQF formeel heeft bevestigd dat aan alle criteria is voldaan om de aanvraag voor inschaling in behandeling te kunnen nemen.⁸ De wet NLQF is recent door de Tweede Kamer aangenomen.

Gedifferentieerde cofinanciering

Om de drempel voor deelname aan scholing voor mensen zo laag mogelijk te houden, willen we dat de scholing voor de deelnemer gratis is. Tegelijkertijd willen we stimuleren dat er een weloverwogen keuze wordt gemaakt voor passende scholing tegen een passende prijs. Daarom wordt cofinanciering gevraagd. De hoogte van de cofinanciering wordt gebaseerd op het niveau van de NLQF-inschaling van de scholing. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, maken we het voor werkgevers aantrekkelijker deze groepen met scholing te laten instromen. Daarom vragen we bij de scholing op NLQF1 of 2-niveau 10% cofinanciering; bij NLQF3-niveau of hoger wordt 50% cofinanciering gevraagd. Ook op deze manier stimuleren we dat mensen zonder startkwalificatie zich verder kunnen ontwikkelen en een meer duurzame plek op de arbeidsmarkt verkrijgen.

2 STAP-budget en ontwikkeladviezen

Met bijlage 1 wordt ingegaan op een aantal moties en toezeggingen over het STAP-budget. Het eindrapport over de monitoring en evaluatie van de STAP-regeling wordt vanwege het beëindigen van de regeling eerder opgeleverd: eind 2025. Zoals toegezegd zal het effect op duurzaam werk (zoals vaste contracten) hierin worden meegenomen.⁹

Flankerend aan het STAP-budget zijn in 2022 en 2023 ontwikkeladviezen ter beschikking gesteld: kosteloze gesprekstrajecten bij loopbaanadviseurs voor mensen met een opleidingsniveau van maximaal MBO-2. In totaal was hiermee € 2,2 miljoen gemoeid, voor zo'n 3.000 trajecten. Op dit moment wordt gewerkt aan de evaluatie van beide regelingen.

Bij beide ontwikkeladvies-regelingen zijn er helaas vermoedens van onregelmatigheden. Gezien het lage subsidiebedrag per ontwikkeladvies zijn beide subsidieregelingen conform het Uniform Subsidiekader (USK) vormgegeven als een zogeheten high-trust regeling. Hierbij worden vooraf weinig (administratieve) vereisten opgelegd aan de subsidieaanvrager. Dit betekent automatisch ook dat de controlemogelijkheden vooraf en sanctiemogelijkheden achteraf beperkt zijn. Bij de regeling van 2022 is bij nacontrole mogelijke identiteitsfraude gebleken, voor € 380.102 aan verleend subsidiebudget. Daarom is bij de regeling van 2023 vóór uitbetaling bij deelnemers navraag gedaan over hun gevolgde trajecten. 401 subsidies zijn uiteindelijk niet verstrekt, omdat de aanvragen naar

⁸ NCP NLQF oordeelt dan dat er sprake is van een zogenoemd «beoordeelbaar dossier». Dat is voorwaardelijk voor het indienen van een inschalingsaanvraag bij NCP NLQF.

⁹ Toezegging bij CD Arbeidsmarktbeleid d.d. 13 april 2022, nr. TZ202309-042 (Kamerstuk 29 544, nr. 1105).

aanleiding van de bevindingen zijn ingetrokken. De mogelijke fraudegevallen zijn gemeld bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie (OM/FP).

3 Positieve evaluatie van de SLIM-regeling

Sinds 2020 stimuleert de SLIM-regeling een leerrijke werkomgeving in het mkb. Hierbij delen we de resultaten van de tussenevaluatie die onlangs is uitgevoerd.¹⁰ De factsheet in bijlage 2 bevat de belangrijkste resultaten.

Voor de meeste respondenten heeft de subsidie effect gehad op de vorm waarin de activiteiten hadden plaatsgevonden (66%) of de timing van de activiteiten (11%). De SLIM-subsidie heeft bedrijven daarmee geholpen om in hun organisatie sneller of meer substantieel werk te maken van leren en ontwikkelen, met goed resultaat:

- naast de subsidie zetten bedrijven ook eigen middelen in voor LLO.
- ze besteden na afloop van de subsidie gemiddeld bijna 50% meer aan scholing dan niet-ontvangers.
- meer medewerkers nemen deel aan scholing in vergelijking met de situatie van voor deelnemen aan de SLIM-regeling.
- de kosten die respondenten zelf maken voor het SLIM-project staan volgens hen in verhouding tot de baten.
- met SLIM-financiering worden structuren, systemen en producten ontwikkeld die duurzaam zijn verankerd in de bedrijfsvoering en in stand worden gehouden.

18% van de respondenten geeft aan dat ze de activiteiten zonder subsidie niet zouden hebben uitgevoerd, dit geldt met name voor het kleinbedrijf. Zoals hiervoor aangegeven hebben de overige subsidieontvangers de subsidie gebruikt om maatregelen sneller en beter toe te passen. Slechts 5% van de respondenten geeft aan dat het ontvangen van de subsidie geen verschil heeft gemaakt in de uitvoering van de activiteiten.

Gezien de positieve uitkomsten van de evaluatie is een verlenging van de SLIM-regeling in voorbereiding. Hiervoor is vanaf 2025 gemiddeld € 35 tot 40 miljoen per jaar voor nieuwe aanvragen beschikbaar.¹¹

4 Uitwerking gezamenlijke LLO-agenda

Daarnaast werkt het kabinet aan een gezamenlijke LLO agenda. We willen daarin samen met sociale partners, tekortsectoren, regio's en opleiders werken aan structurele verbeteringen die ervoor zorgen dat bestaande publieke en private investeringen in leven lang ontwikkelen (LLO) beter benut worden. Zodat deelname aan scholing en leren op het werk groeit, een sterke leercultuur ontstaat en de aansluiting van het opleidingsaanbod op de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt verbetert. Om dit te realiseren komen we met een gezamenlijke LLO-agenda. Een onderdeel van die agenda is een verkenning naar hoe we de bestaande publieke en private LLO-middelen beter en effectiever kunnen benutten. In navolging van bijvoorbeeld de commissie Borstlap en de SER.¹² Doel van deze verkenning is om te komen tot een ontwerp voor een toekomstbestendige infrastructuur die leren en ontwikkelen voor iedereen mogelijk maakt. Een verdere uitwerking van de gezamenlijke LLO-agenda leggen we in de loop van 2025 aan uw Kamer voor.

¹⁰ Kamerstukken II, 2019–2020, 30 012, nr. 123.

¹¹ Vanuit dit budget worden ook lopende verplichtingen en uitvoeringskosten betaald.

¹² In wat voor land willen wij werken? Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020). Leven lang ontwikkelen. Structurele verankering in de samenleving, SER (2023).

Tot slot

Met deze brief hebben we u geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen over de stimulansen en ondersteuning die we vanuit de overheid bieden aan mensen om te werken aan hun blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft in het regeerprogramma opgenomen te blijven inzetten op leven lang ontwikkelen. We hebben immers iedereen nodig; met leven lang ontwikkelen dragen we bij aan die blijven inzetbaarheid. We willen hierin de komende periode – met sociale partners, regio's en opleiders -betekenisvolle stappen zetten. Met als resultaat een gezamenlijke LLO-agenda die richting geeft voor de toekomst. In de loop van 2025 verwachten we u hierover te kunnen informeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul