

Een ontwikkelingscheque voor laagopgeleide werknemers

Ontwikkelingscheques kunnen een effectief middel zijn om laagopgeleide werknemers te stimuleren zich te scholen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Te denken valt aan voldoende budget, voldoende omvang en inbedding in een ontwikkeltraject waarin goede begeleidingsmogelijkheden worden aangeboden.

Op 26 april 2011 werd de motie van Hijum in de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om “met sociale partners niet-vrijblijvende afspraken te maken over een individueel scholingsbudget voor iedere werkende”. Ook de SER (2011) ziet het invoeren van een persoonlijk opleidingsbudget in de vorm van een opleidingscheque als een belangrijk middel om de functieoverstijgende scholing binnen de sector te stimuleren. Bovendien kan een opleidingscheque een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de intersectorale mobiliteit. Voor een dynamische kenniseconomie met een vergrijzende beroepsbevolking is dit laatste van groot belang voor het aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking. Daarbij is een persoonlijk opleidingsbudget ook een belangrijk middel om werkenden meer verantwoordelijkheid te geven voor hun eigen duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en verder verschaft het de middelen om hun inzetbaarheid op peil te houden. Een opleidingscheque is een vorm van een individueel leerbudget waarbij iemand een bedrag ontvangt dat naar eigen inzicht aan leeractiviteiten besteed mag worden. Het is echter nog de vraag op welke wijze een dergelijke opleidingscheque vorm zou kunnen worden gegeven, om ervoor te zorgen dat werkenden daadwerkelijk meer leeractiviteiten gaan ondernemen. Het feit dat diverse overheden, sociale partners en bedrijven in zowel binnen- als buitenland in de afgelopen jaren een heel scala aan vormen van individuele leerbudgetten met wisselend succes hebben toegepast, laat zien dat het beantwoorden van deze vraag geen sinecure is (Van Breugel *et al.*, 2011).

De individuele leerbudgetten die binnen bedrijven zijn ontwikkeld, hebben met elkaar gemeen dat alle werknemers die onder de bedrijfs-cao vallen er gebruik van mogen maken. De budgetten variëren in omvang van 225 tot 1000 euro per jaar en van 1200 tot 2500 euro per drie jaar. De keuzevrijheid loopt sterk uiteen: van een paar specifieke door het bedrijf zelf geselecteerde leeractiviteiten in het E-miles-programma van Philips tot het brede “leeractiviteiten die gerelateerd zijn aan het werkzame

leven en bijdragen aan het CV” van ING. De deelnamepercentages nemen in het algemeen toe naarmate de keuzevrijheid voor de deelnemers groter is. Daarentegen wordt in de projecten die zijn opgezet door overheden en sociale partners, het leerbudget meestal aan bepaalde doelgroepen gegeven, zoals laagopgeleiden, 45-plussers, herintreders, werklozen, mensen werkzaam in het mkb of startende ondernemers. De budgetten met een looptijd van een jaar variëren van 50 tot 1000 euro per jaar, terwijl meerjarige budgetten oplopen tot 2640 euro, te besteden in zes jaar. Opvallend is dat de leerbudgetten van Nederlandse overheden en sociale partners op bepaalde kenmerken verschillen van de budgetten van buitenlandse opleidingschequeprojecten. In Nederland zijn deze projecten bijvoorbeeld vaker door de sector opgezet, terwijl ook de keuzevrijheid groter is en de volledige kosten worden vergoed tot het maximale budget is bereikt. In andere landen neemt de regio of de deelstaat vaker het initiatief en moeten de leeractiviteiten gericht zijn op erkende beroepskwalificaties. Bovendien wordt er meestal slechts een bepaald percentage van de gemaakte kosten vergoed. Het ontbreken van goede evaluaties maakt het vaak lastig om een oordeel te vellen over de behaalde resultaten van de projecten die de overheden en sociale partners hebben opgezet. Uit de eerdere opleidingschequeprojecten kan een aantal lessen worden getrokken (Van Breugel *et al.*, 2011). Het blijkt dat een opleidingscheque het beste werkt als de cheque een beperkte geldigheidsduur heeft, omdat er dan een *endowment effect* kan optreden (Kahneman en Tversky, 1979). Dit *endowment effect* houdt in dat het verlies van iets dat je bezit, meer impact heeft dan mogelijk iets kunnen krijgen dat je nu niet bezit. Daarom is het verstrekken van een cheque met een beperkte geldigheidsduur waarschijnlijk effectiever dan het fiscaal aftrekbaar maken van de gemaakte scholingskosten. Naast het genoemde *endowment effect* leidt beperkte geldigheid ook tot een prikkel voor de ontvanger om tijdig na te denken over het bestedingsdoel, waardoor deze wordt gestimuleerd om de cheque daadwerkelijk te gaan besteden.

Ten tweede werkt een cheque het beste als het een goed op het bestedingsdoel afgestemde naam heeft. Dit *labeling effect* bewerkstelligt dat de middelen optimaal voor het beoogde doel worden ingezet (Kooreman, 2000). Daarom kan het beste gesproken worden van een Ontwikkelingscheque. Ook is het van belang dat de cheque van voldoende omvang is, zodat een aanzienlijk deel van de leerkosten ermee

GERLA VAN BREUGEL
Onderzoeker bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)

ANDRIES DE GRIP
Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht en onderzoekshoofd bij het ROA

betaald kan worden.

Ten slotte is het belangrijk dat er een betrekkelijk grote keuzevrijheid is bij de besteding van de cheque, omdat dit de kans vergroot dat iemand iets kan kiezen dat hem of haar het beste past. Deze keuzevrijheid moet betrekking hebben op de inhoud en dus niet alleen cursussen en opleidingen bevatten, maar ook stages en loopbaanadviestrajecten. Ook moet er keuzevrijheid zijn met betrekking tot de aanbieder en moet de administratieve procedure rond het inwisselen van de cheque zo eenvoudig mogelijk zijn.

Idealiter zou de cheque moeten worden opgenomen als een integraal onderdeel van een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) of een ander ontwikkeltraject. Ook is het belangrijk dat een opleidingscheque breed en herhaaldelijk onder de aandacht wordt gebracht via kanalen die zijn afgestemd op de doelgroep. Deze begeleiding dient laagdrempelig en vrijwillig te zijn, om niet als een barrière gezien te worden. Werkgevers, O&O-fondsen, collega's en andere *peergroups* kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, mits zij goed geïnformeerd zijn over de cheque en ook een positieve attitude hebben ten opzichte ervan. Wanneer er een eigen bijdrage van de werknemer gevraagd wordt, lijkt het inzetten van eigen tijd een betere optie dan het leveren van een eigen financiële bijdrage, hoewel ook de tijdsinvestering, zeker door laagopgeleiden, als een leerbarrière ervaren kan worden.

Ontwikkelingscheque

Het voorgestelde model voor de opzet van de Ontwikkelingscheque gaat uit van twee stapelbare cheques, elk ter waarde van 500 euro, die jaarlijks aan werknemers worden gegeven (Van Breugel *et al.*, 2011). De ene cheque wordt gefinancierd door de overheid en de andere door het O&O-fonds of de werkgever. Beide cheques zijn maximaal drie jaar geldig. Op deze manier kan de ontvanger cheques stapelen voor duurdere leeractiviteiten, maar voorkomt de geldigheidstermijn van drie jaar dat uitstel

De urgentie om deelname aan een leven lang leren te stimuleren is het grootst voor laagopgeleide werknemers

tot afstel leidt. Ook zorgt de gedeelde financiering voor gezamenlijke betrokkenheid van overheid en sociale partners. De cheques zouden kunnen worden uitgegeven door een bestaande overheidsinstantie, bijvoorbeeld het Agentschap SZW of DUO. Hierdoor worden de uitvoeringskosten beperkt. De Ontwikkelingscheque zou moeten worden besteed aan niet-functiegerichte leeractiviteiten en andere activiteiten gericht op de loopbaanontwikkeling. Daarbij zou de cheque alleen kunnen worden besteed bij gecertificeerde aanbieders van leeractiviteiten en dergelijke. De werknemer wisselt de cheque in door deze op te sturen met een (digitaal) formulier waarop de werknemer de activiteit, de plaats, periode, kosten en de motivatie vermeldt en waarop de handtekening van de

werkgever, het O&O-fonds óf het servicepunt Leren en Werken staat. Door deze werkwijze blijft de werkgever verantwoordelijk voor de functiegerichte leeractiviteiten en moet de werknemer zijn leerwens concreet maken. Ook kan zo informatie verzameld worden die vereist is voor een goede monitoring en evaluatie, en verder kan fraude worden bestreden. Ten slotte wordt de dialoog tussen werknemer en werkgever, of een andere betrokken partij gestimuleerd.

De werknemer kan bij de werkgever ook terecht voor begeleiding bij het keuzeprocess, al zal het mkb hierbij ondersteund moeten worden door O&O-fondsen, brancheorganisaties, vakbonden of de servicepunten Leren en Werken. Uitgangspunt is dat de keuze voor de begeleiding bij de werknemer ligt en dat deze begeleiding eenvoudig toegankelijk is.

Specifiek model voor werknemers zonder startkwalificatie

Met name bij de werkenden die niet beschikken over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, dat wil zeggen geen diploma op minimaal mbo-2 niveau, is de deelname aan postinitiële scholing erg laag. Voor deze laagopgeleiden zou het model voor de Ontwikkelingscheque op een aantal punten moeten worden aangepast. Het zou goed zijn als laagopgeleiden de Ontwikkelingscheques ook aan functiegerichte leeractiviteiten mogen besteden. De Ontwikkelingscheque moet bij laagopgeleide werknemers ook goed onder de aandacht worden gebracht door een persoonlijke benadering met veel mondelinge communicatie, bij voorkeur door iemand met wie de laagopgeleide werknemer een vertrouwensband heeft, bijvoorbeeld seniorcollega's, ondernemingsraad- of vakbondsleden. Ook moet er extra aandacht worden besteed aan de ondersteuning bij het inwisselen van de cheque.

Op die manier wordt de drempel naar een leven lang leren voor laagopgeleiden verder verlaagd. Dát deze doelgroep weer gaat leren is immers vaak in eerste instantie nog belangrijker dan wát er inhoudelijk precies geleerd wordt. Verder zal de communicatie en begeleiding voor deze groep zo veel mogelijk via persoonlijk contact moeten plaatsvinden. Om na verloop van tijd de activiteiten naar een meer inhoudelijk plan te tillen, moeten deze gemonitord worden, zodat de begeleider informatie heeft om het ontwikkelproces goed te begeleiden.

Tabel 1

Verwachte kosten Ontwikkelingscheque naar doelgroep.

Doelgroep	Honderd procent besteding		Vijftig procent besteding	
	Vereiste bijdrage overheid	Vereiste bijdrage O&O-fondsen/ werkgevers	Vereiste bijdrage overheid	Vereiste bijdrage O&O-fondsen/ werkgevers
Ontwikkelingscheque voor alle werkenden	7.112.000 personen maal 500 euro = 3556 miljoen euro	7.112.000 personen maal 500 euro = 3556 miljoen euro	3.556.000 personen maal 500 euro = 1778 miljoen euro	3.556.000 personen maal 500 euro = 1778 miljoen euro
Ontwikkelingscheque voor werkenden zonder startkwalificatie	1.980.500 personen maal 500 euro = 990 miljoen euro	1.980.500 personen maal 500 euro = 990 miljoen euro	990.250 personen maal 500 euro = 495 miljoen euro	990.250 personen maal 500 euro = 495 miljoen euro

Bron: CBS Enquête Beroepsbevolking 2009 1916

Tabel 2

Verwachte kosten Ontwikkelingscheque per bedrijfssector met werkgelegenheidskrimp.

Bedrijfssector	Werkenden zonder startkwalificatie (in personen)	Kosten voor de overheid in euro	
		Honderd procent besteding van de 500 euro-cheque	Vijftig procent besteding van de 500 euro-cheque
Landbouw en visserij	64.980	32.490.000	16.245.000
Vlees- en visverwerking	15.080	7.540.000	3.770.000
Basischemie	5.280	2.640.000	1.320.000
Eindproducten chemie	6.030	3.015.000	1.507.500
Kunststofverwerking	12.675	6.337.500	3.168.750
Basismetaal	6.525	3.262.500	1.631.250
Metaalproducten	38.000	19.000.000	9.500.000
Hout- en bouwmaterialen	112.060	56.030.000	28.015.000
Papier	7.770	3.885.000	1.942.500
Grafische industrie	17.250	8.625.000	4.312.500
Verzekeringswezen	9.150	4.575.000	2.287.500
Totaal krimpende sectoren	294.800	147.400.000	73.700.000

De eerste stap

Tabel 1 geeft een globale inschatting van de jaarlijks benodigde middelen die de invoering van de Ontwikkelingscheque met zich meebrengt, niet alleen van de kant van de overheid maar ook van de kant van de O&O-fondsen of werkgevers. De tabel geeft zowel een indicatie van de maximale kosten, wanneer iedereen die een cheque krijgt deze ook besteedt, als een meer realistische inschatting van de kosten bij een gebruik van vijftig procent van de uitgegeven cheques. Het geschetste plaatje leidt al snel tot de conclusie dat de invoering van een Ontwikkelingscheque voor alle werkenden enorm kostbaar is. Bovendien zal er in dat geval ook een aanzienlijke *deadweight loss* optreden, omdat met name hogeropgeleiden de voucher vaak zullen besteden aan een cursus die ze ook zonder de voucher wel zouden gaan volgen. Ook de invoering van de voorgestelde Ontwikkelingscheque voor alle twee miljoen werkenden zonder startkwalificatie is al een zeer kostbare zaak. Het zou zowel de overheid als de O&O-fondsen of werkgevers bij een deelnamepercentage van vijftig procent namelijk al 495 miljoen euro per jaar kosten.

Om een eerste stap te kunnen zetten, lijkt verdere inperking van de doelgroep noodzakelijk. Een mogelijk uitgangspunt daarbij is dat de urgentie om de deelname aan een leven lang leren te stimuleren het grootst is voor laagopgeleide werknemers in sectoren waar de werkgelegenheid krimpt en de komende jaren nog verder zal teruglopen. Voor deze doelgroep zal de *deadweight loss* ook het kleinst zijn. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal laagopgeleiden in de bedrijfssectoren waar in de periode 2005–2009 sprake was van een krimpende werkgelegenheid. In deze krimpsectoren zijn in totaal bijna 300.000 laagopgeleiden werkzaam. Dit betekent dat voor de overheid de kosten van de Ontwikkelingscheque voor deze beperkte doelgroep bij een deelnamepercentage van vijftig procent ongeveer 75 miljoen euro bedragen, en eenzelfde bedrag voor de O&O-fondsen of werkgevers. Daarbij is overigens nog geen rekening gehouden met de operationele kosten voor de uitgifte en het beheer van de Ontwikkelingscheque, en de kosten van de begeleiding van de laagopgeleide werknemers. Deze begeleiding is zoals gezegd van cruciaal belang om de Ontwikkelingscheque te laten slagen.

Conclusie

Op basis van een verkenning van eerdere experimenten met individuele leerbudgetten, gesprekken met experts en inzichten uit de economische literatuur is een nadere uitwerking gegeven van de mogelijke invoering van een Ontwikkelingscheque. Deze cheque biedt werkenden de mogelijkheid om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen duurzame inzetbaarheid. Een globale berekening van de kosten van een Ontwikkelingscheque die enigszins

effectief kan zijn, laat zien dat een integrale invoering van zo'n cheque zeer kostbaar is. Om op dit punt toch een belangrijke eerste stap te zetten, zou de invoering van deze cheque in eerste instantie beperkt kunnen worden tot de laagopgeleiden die werkzaam zijn in de sectoren die kampen met een krimpende werkgelegenheid.

LITERATUUR

- Breugel, G. van, A. de Grip en D. Dohmen (2011) *Ontwikkelingscheque: uitwerking advies Denktank Leren en Werken*. Maastricht: ROA.
- Denktank Leren en Werken (2009) *Tijd voor ontwikkeling: advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979) Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Kooreman, P. (2000) The labeling effect of a child benefit system. *The American Economic Review*, 90(3), 571–583.
- SER (2011) *Werk maken van baan-baanmobiliteit*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.