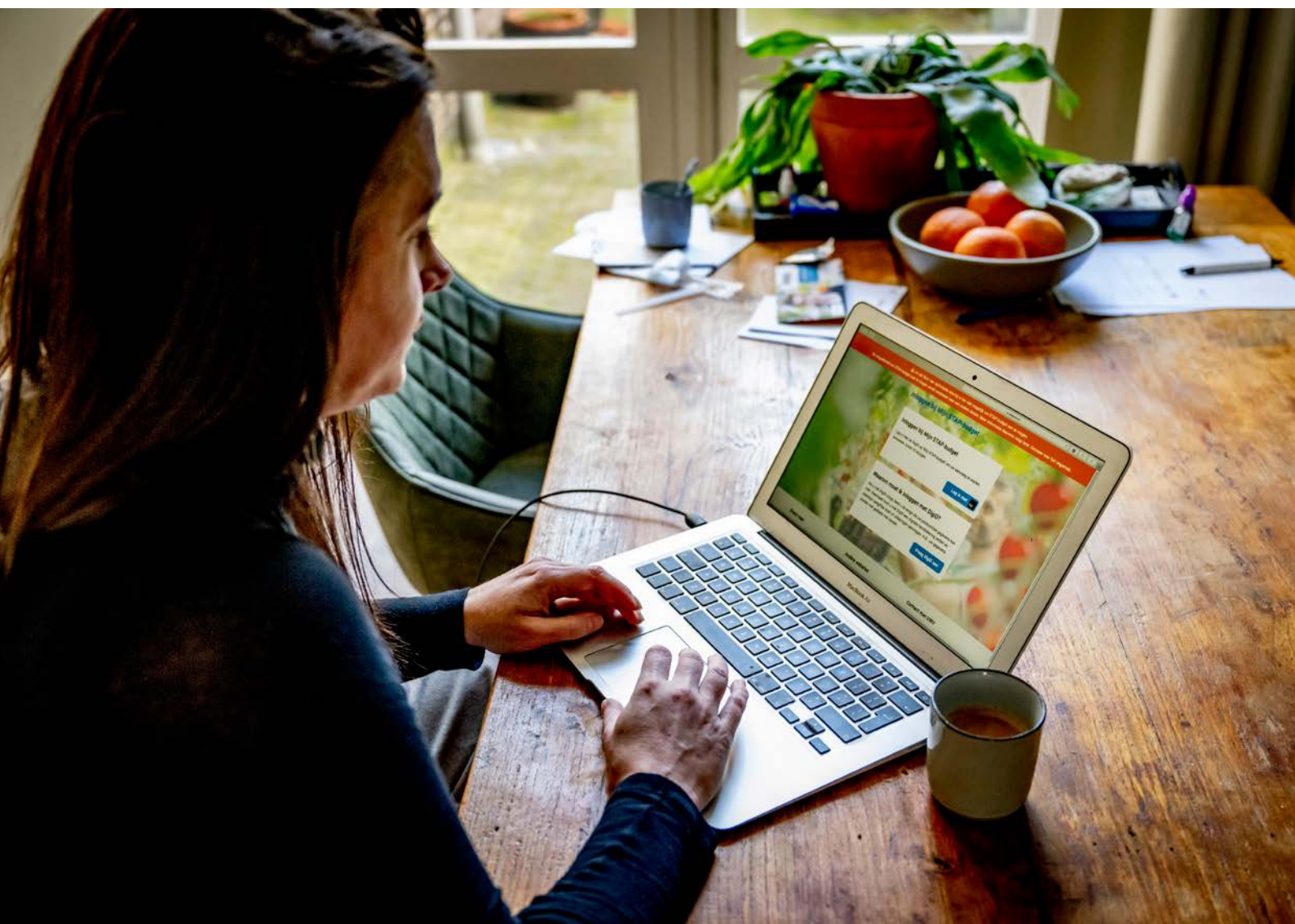




Sociaal en Cultureel Planbureau

Eigen regie of een duurzame arbeidsmarkt?

Beleids- en burgervisies op een leven lang ontwikkelen



Eigen regie of een duurzame arbeidsmarkt?

Beleids- en burgervisies op een leven lang ontwikkelen

Wieke Blijleven*

Andries van den Broek

Yvonne de Kluizenaar

Karlijn Muiderman

Sabine Peters

Anne Roeters

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: ANP | Hollandse Hoogte | Robin Utrecht

* De auteurs van dit onderzoek zijn op de titelpagina weergegeven in alfabetische volgorde.

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	10
2 Achtergrond: beleid, theorie en methoden	12
2.1 Beleidsachtergrond	12
2.2 Theoretisch kader	13
2.3 Methoden	13
3 Beleidsanalyse	16
3.1 Overheid	16
3.2 Burgers	18
3.3 Markt: werkgevers en private opleiders	19
3.4 Maatschappelijke organisaties	20
3.5 Sturingsfilosofieën achter het LLO-beleid	22
4 Overeenkomsten en verschillen tussen de visies van beleid en burgers	23
4.1 Visies van burgers	23
4.2 Verschillen en overeenkomsten met de visies achter beleid	24
5 Slotbeschouwing	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Dominantie sturingsfilosofieën: veel eigen regie, weinig sturing op collectieve belang	25
5.3 Aansluiting bij het dagelijks leven en andere verplichtingen van burgers	28
5.4 Breder bereik van alle burgers	28
5.5 Tot slot	29
Literatuur	30

Voorwoord

De gedachte dat het goed is voor persoonlijke ontplooiing en arbeidsproductiviteit dat medewerkers zich blijven ontwikkelen, is niet nieuw. Door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen staat de noodzaak van dat ‘leven lang ontwikkelen’ hoger op de agenda dan ooit. De arbeidsmarkt is sterk in beweging. Onder invloed van ontwikkelingen als technologisering, globalisering en demografische veranderingen verdwijnen sommige banen, komen andere juist op en binnen functies zijn de vereiste kennis en vaardigheden aan verandering onderhevig. Daar komt bij dat een aantal sectoren kampt met personeelstekorten. Leven lang ontwikkelen is voor de overheid een van de manieren om de Nederlandse economie wendbaar en veerkrachtig te houden. De inzet van beleid is dat burgers zich na het initieel onderwijs voortdurend bij-, op- en her- blijven scholen. Dit vraagt om inzet van verschillende partijen in de samenleving, zoals burgers, werkgevers en de overheid zelf.

In deze studie onderzoekt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) welke visie(s) beleid heeft op de verdeling van verantwoordelijkheden omtrent leven lang ontwikkelen en hoe die verschillen van de visies op die verdeling van burgers zelf. We reconstrueren de visies van de rijksoverheid door middel van analyse van beleidsdocumenten. Die overheidsvisies vergelijken we met inzichten over de visies van burgers uit grootschalig vragenlijstonderzoek. Daar waar discrepanties bestaan tussen rijksoverheidsvisies en burgervisies komen de effectiviteit en legitimiteit van het leven lang ontwikkelen-beleid mogelijk onder druk te staan. In de conclusie van het rapport wordt beschreven op welke manier beleid belangrijke knelpunten tegen kan gaan. Daarnaast laat het rapport zien hoe ook beleidsvisies van beleidsmakers en burgers die in harmonie zijn, uiteindelijk onvoldoende kunnen aansluiten op het doel dat wordt beoogd. Zo lijkt de faciliterende rol die beleidsmakers en burgers beiden omarmen ten aanzien van een leven lang ontwikkelen, te vrijblijvend voor een wendbare arbeidsmarkt.

We danken Kees Vringer van het Planbureau voor de Leefomgeving hartelijk voor zijn bijdrage in de leescommissie.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

Samenvatting

Inleiding

De overheid kan op verschillende manieren naar de verdeling van verantwoordelijkheden bij maatschappelijke opgaven kijken. Zo zagen we in de afgelopen decennia dat de overheid veel verantwoordelijkheden naar andere partijen in de samenleving verplaatste, zoals naar burgers en bedrijven (Blijleven en Kooiker 2022; Veldheer et al. 2012). Hoe de overheid naar haar eigen rol en die van anderen kijkt, vormt een belangrijk onderdeel van wat ook wel de 'sturingsfilosofie' van de overheid wordt genoemd: een min of meer coherente set van normen en ideeën over hoe de publieke sector bestuurd, georganiseerd en geleid zou moeten worden (Torfing et al. 2020: 9). Deze blik op de verantwoordelijkheidsverdeling is meestal onbewust en kan variëren van een sterk sturende en regulerende overheid, tot een overheid die zaken loslaat en overlaat aan andere partijen in de samenleving, zoals burgers (de participatie-samenleving) of bedrijven (bv. door te kiezen voor marktwerking). De sturingsfilosofie van de overheid verschilt over de tijd en per maatschappelijke opgave, maar ook binnen domeinspecifiek beleid worden vaak elementen van verschillende sturingsfilosofieën gecombineerd (Blijleven en Kooiker 2022). Sturingsfilosofieën kunnen grote gevolgen hebben voor burgers, omdat ze het fundament vormen voor veel beleidskeuzes. Net als de zogenoemde 'mensbeelden' achter beleid, wordt de sturingsfilosofie echter zelden expliciet gemaakt. Door dergelijke ideeën te expliciteren kan erop gereflecteerd worden en kunnen deze getoetst worden, om zo tot beter beleid te komen.

In dit rapport onderzoeken we voor het beleidsdomein leven lang ontwikkelen (LLO), welke sturingsfilosofieën in het huidige beleid herkend kunnen worden en in hoeverre deze aansluiten bij de visies en voorkeuren van burgers. In een tweede rapport wordt ook naar duurzaamheid gekeken (Muiderman en De Kluizenaar 2024). Ook reflecteren we op basis van ander onderzoek op de aansluiting tussen beleid en de leefwereld en belangen van burgers. Een substantieel verschil in visie tussen burgers en overheid kan een teken zijn dat de overheid onvoldoende responsief is. Dit kan de legitimiteit en effectiviteit van beleid aantasten (zie ook Wagemans en Peters 2023). Maar ook wanneer burgers en overheid wel op één lijn zitten, kunnen er vanuit een breder samenlevingsperspectief en maatschappelijke doelen redenen zijn om kritisch te kijken naar de dominante sturingsfilosofie. Bijvoorbeeld omdat een partij een verantwoordelijkheid toebedeeld krijgt waarvoor zij onvoldoende geëquipeerd is. Zo zijn er signalen dat zowel de overheid als burgers het 'kunnen' van burgers overschatten (RVS 2017; Wagemans en Peters 2023; WRR 2017). Jarelang onderzoek naar het sociaal domein laat bijvoorbeeld zien dat van burgers verwacht wordt dat zij zelfredzaam zijn, terwijl met name burgers in kwetsbare posities beperkt zijn in wat ze kunnen doen en burgers toch nog vaak naar de overheid kijken (Kromhout et al. 2020). Dergelijke spanningen tussen beleid(visies), burgervisies en de aanpak van maatschappelijke opgaven kunnen de effectiviteit en legitimiteit van een sturingsfilosofie onder druk zetten.

In dit rapport staat het beleid voor leven lang ontwikkelen centraal. Recente kabinetten hebben sterk ingezet op het stimuleren van LLO, omdat dit – in hun optiek – nodig is om de Nederlandse economie wendbaar en veerkrachtig te maken en houden. Grote ontwikkelingen als technologisering en globalisering maken dat de taken en eisen van betaald werk veranderen. Daarnaast verdwijnen er sectoren en komen er nieuwe sectoren op. Bijvoorbeeld als gevolg van een verschuiving van fossiele naar duurzame energiebronnen. Dit vraagt volgens de overheid om een beroepsbevolking die zich voortdurend bij-, op-, en herschoolt. En om inzet van burgers, bedrijven en de overheid zelf. Dit rapport laat zien dat deze maatschappelijke doelen niet goed aansluiten bij de insteek van beleid en de visies en het gedrag van burgers en beleid en formuleert aandachtspunten voor beleid om deze aansluiting te verbeteren.

Kader S.1 Hoofdboodschap van het onderzoek

Het LLO-beleid is sterk gestoeld op de aanname dat burgers eigen regie willen en kunnen nemen. En dat de belangen van individuele werkenden en werkgevers in lijn liggen met de bredere doelstelling van het LLO-beleid: een arbeidsmarkt waarin werkenden zich bij- en herscholen wanneer de dynamiek van de arbeidsmarkt daarom vraagt. De door burgers gewenste verdeling van verantwoordelijkheden komt behoorlijk goed overeen met het huidige beleid. We constateren echter een mogelijke spanning tussen het primaire beleidsdoel en de huidige invulling van het LLO-beleid. Als het primaire doel eigen regie over de loopbaan is, past de huidige mix van sturingsfilosofieën. Het huidige beleid geeft werkenden, maar ook werkgevers, namelijk veel vrijheid. Als het primaire doel van het LLO-beleid echter gericht is op de uitkomsten voor de samenleving (een duurzame arbeidsmarkt), vraagt dat heroverweging van de sturingsfilosofie. Onderzoek laat namelijk zien dat werkenden en werkgevers soms belangen hebben die op gespannen voet staan met collectieve doelen, zoals het tegengaan van arbeidsmarktkrapte en stimuleren van verduurzaming. Werkgevers hebben bijvoorbeeld lang niet altijd belang bij het herscholen van werkenden, zeker als het om tijdelijke werkenden gaat. En de werkenden zelf ervaren weinig urgentie, tot het moment waarop hun baan echt op de tocht staat. Dit betekent dat als het kabinet het LLO-beleid primair wil gebruiken voor verbetering van de arbeidsmarkt en doelen op het niveau van de samenleving, meer sturing vanuit de overheid noodzakelijk is.

De beleidsvisie: inzet op eigen regie en verantwoordelijkheid voor burgers en werkgevers

In de verantwoordelijkheidsverdeling van het LLO-beleid zien we meerdere 'sturingsfilosofieën' terugkomen over hoe de publieke sector bestuurd, georganiseerd en geleid zou moeten worden. Elementen van *New Public Management* en *Network Governance* domineren. De verantwoordelijkheid van burgers is groot: de overheid verwacht van hen dat zij voortdurend hun kansen om aan het werk te blijven vergroten door in hun ontwikkeling te blijven investeren. Er wordt van uitgegaan dat de optelsom van de individuele keuzes om dit te doen zich op samenlevingsniveau vertaalt in een sterkere en meer wendbare arbeidsmarkt. De overheid dwingt burgers niet om deze verantwoordelijkheid te nemen, maar zet in op zachte sturing. Dit doet ze door barrières weg te nemen (bv. door het aanbod van flexibel onderwijs te stimuleren), door burgers te informeren over opleidingen en arbeidsmarktkansen en door ze op het belang van ontwikkeling te wijzen. Burgers zijn vrij om zelf te kiezen welke opleiding zij volgen; de overheid geeft hierin weinig sturing richting sectoren met grote arbeidstekorten. Eigen regie en autonomie zijn kernwaarden van het beleid.

Werkgevers zijn volgens de overheid, net als burgers, zelf verantwoordelijk voor de inzetbaarheid van hun werknemers. De overheid vindt dat werkgevers een faciliterende en stimulerende rol hebben en zouden moeten bijdragen aan een 'leercultuur', waarin leren en ontwikkelen vanzelfsprekend zijn. Net als bij burgers is de verwachting dat het in het eigen belang van werkgevers is om deze rol te vervullen. En dat als werkgevers zich bewust zijn van de voordelen en in staat zijn om in ontwikkeling te investeren, ze dit ook gaan doen. Ook bij werkgevers wordt er ingezet op zachte sturing, door middel van subsidies, kennisdeling en informatiecampagnes. En net als bij burgers blijft het uiteindelijk wel een vrije keuze van werkgevers.

De overheid maakt zichzelf verantwoordelijk voor het creëren van de randvoorwaarden voor burgers en werkgevers om een leven lang ontwikkelen mogelijk te maken, maar neemt een weinig sturende rol in het collectieve belang.

De visies van burgers liggen dicht bij het huidige beleid

De door burgers gewenste verdeling van verantwoordelijkheden komt behoorlijk overeen met het huidige beleid. Zowel burgers als beleid zien vooral een grote rol voor werkgevers en burgers zelf en in mindere mate voor de overheid. De overheid wil LLO vrijwillig houden en burgers willen niet verplicht worden om bijscholing te volgen. Burgers willen dat de overheid vooral ondersteunt, financiert en informeert. Met name de wens voor financiële stimulering is een aandachtspunt nu de overheid in de Voorjaarsnota 2023 heeft aangekondigd het STAP-budget te willen afschaffen. Binnen de betrokken ministeries worden op het moment van schrijven mogelijkheden voor andere vormen van financiële ondersteuning bij LLO verkend (Rijksoverheid 2023a, 2023b).

Heroverwegingen voor de toekomst vanuit een breder burgerperspectief

Onze beleidsanalyse laat zien dat het LLO-beleid in recente jaren vooral gericht was op de autonomie en vrije keuze van werknemers en werkgevers. Als we deze visie naast de visies van burgers en de bredere kennis over burgers en werkgevers leggen, komt er een aantal aandachtspunten voor de komende kabinetsperiode naar voren.

1 Overweeg meer overheidsregie op het collectieve belang

Het huidige LLO-beleid neemt aan dat als burgers maar geïnformeerd zijn over arbeidsmarktkansen en sectoren waar de samenleving behoefte aan heeft, zij zich in deze richting willen en kunnen ontwikkelen. Individuele, rationele keuzes van burgers leiden dan – volgens de overheid – tot collectief gunstige uitkomsten. Maar dit is niet altijd het geval. Voor de volgende kabinetsperiode is het daarom aan te bevelen om prioritering aan te brengen in de doelen van het LLO-beleid. Als het primaire doel is om burgers en werkgevers autonomie te geven en zelf te bepalen welke ontwikkeling vanuit hun optiek relevant en nuttig is, is het niet nodig het beleid bij te sturen. Maar als de overheid het LLO-beleid primair wil inzetten om grote maatschappelijke opgaven aan te pakken, zoals arbeidsmarktcraptes in bepaalde cruciale sectoren of verduurzaming, ontkomt ze er bijna niet aan meer regie te nemen in de uitvoering. Er zijn landelijk al enkele stappen gezet richting meer arbeidsmarktrelevantie, met bijvoorbeeld een omscholingsregeling gericht op de ICT en techniek en de subsidie Stagefonds Zorg. Hier was de Rekenkamer echter kritisch over het effect van het beleid (AR 2023a, 2023b), omdat de regelingen te onbekend of onaantrekkelijk zijn gebleken. Sterkere sturing op LLO zou kunnen betekenen dat ook de rol van verschillende onderwijsaanbieders wordt heroverwogen. Momenteel zijn private aanbieders een grote speler. De ervaringen met het STAP-budget hebben laten zien dat daar perverse prikkels optreden en publiek geld niet ten dienste komt van de samenleving. Het kabinet kan overwegen om het reguliere onderwijs daarom een grotere rol te geven. Dit onderstreept het belang van het gesprek over de maatschappelijke taken van het publieke onderwijs: eindigt zijn verantwoordelijkheid als studenten een diploma hebben ontvangen, of zouden zij Nederlanders gedurende hun hele loopbaan moeten ondersteunen?

2 Aansluiting van LLO-beleid bij het dagelijks leven van burgers

Het huidige beleid richt zich op ondersteuning bij het realiseren van LLO, maar doet dit vooral binnen de context van werk. Bijvoorbeeld door in te zetten op een stimulerende leercultuur. Her- en bijscholing zijn echter lang niet altijd in het belang van de huidige werkgever. Een werkgever in de fossiele sector heeft er weinig belang bij om het personeel bij te scholen op het gebied van duurzaamheid. En investeringen in tijdelijke werknemers betalen zich beperkt uit. In lijn met het advies van de Commissie-Regulering van Werk (2020) lijkt het dan ook verstandig om ervoor te zorgen dat flexwerkers dezelfde mogelijkheden tot bij- en herscholing hebben. Maar ook de situatie buiten de werkvloer doet ertoe. Zorgtaken en andere verantwoordelijkheden betekenen dat er minder tijd, energie en aandacht voor scholing overblijft. Momenteel stimuleert de overheid het aanbod van flexibel onderwijs, maar zij zou hier verder in kunnen gaan. Voorbeelden zijn het uitbreiden van stimulering van leer-werktrajecten bij een nieuwe werkgever, het bieden van verlofmogelijkheden voor leren (zoals in Finland; SER 2016), kinderopvang bij opleidingsinstellingen en ondersteuning bij mantelzorg.

3 Extra aandacht voor groepen die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt

Met name mensen met een basisschool-/vmbo-/mbo-1-opleiding,¹ flexwerkers en 55-plussers blijken kwetsbaar te zijn op de arbeidsmarkt (SER en TNO 2022). Ook blijken werknemers in banen met een hoge automatiseringskans minder aan bijscholing te doen dan mensen in banen met juist minder kans op automatisering (Fouarge 2023). Het LLO-beleid probeert dan ook gericht de kansen van kwetsbare werkenden te vergroten. Dit blijkt in de praktijk erg lastig te zijn. De Algemene Rekenkamer liet in 2023 echter zien dat slechts 10% van de ontvangers van de STAP-subsidie alleen een basisschool-/vmbo-/mbo-1-opleiding heeft gevolgd, terwijl het om 23% van de bevolking gaat (AR 2023c). Dit aandeel is groter dan bij de vorige regeling (de fiscale scholingsaftrek) het geval was, dus het is weliswaar een stap in de goede richting, maar blijft relatief laag. Om ook doelgroepen die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt

¹ De Algemene Rekenkamer gebruikt in het rapport de term 'laagopgeleid'. Hieronder vielen: basisonderwijs, onderbouw havo/vwo, vmbo en mbo-1.

te kunnen aanspreken, is het daarom van belang dat de overheid inzicht heeft in de redenen waarom deze doelgroepen juist wel of niet aan LLO doen en daarop inspeelt, met name door manieren te zoeken die LLO ook praktisch haalbaar maakt in het dagelijks leven.

1 Inleiding

1.1 Visies van overheid en burgers op leven lang ontwikkelen

Overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, private sector en maatschappelijk middenveld verschuiven voortdurend (Blijleven en Kooiker 2022). De laatste decennia heeft de overheid zichzelf op veel terreinen een kleinere rol toebedeeld en daarbij een steeds groter beroep op burgers gedaan. Zo verwacht de overheid dat burgers meer mantelzorgtaken oppakken of participeren in het opwekken van hernieuwbare energie. Burgers en de overheid kunnen echter soms verschillend denken over welke partijen in de samenleving de meeste verantwoordelijkheid moeten nemen, of kunnen verschillen van mening over welke taken daar precies bij horen. De overheid kan bijvoorbeeld inzetten op meer mantelzorg door burgers, terwijl mensen niet meer mantelzorg willen geven. Of de uitvoering van publieke taken, zoals openbaar vervoer, in de handen van commerciële bedrijven leggen, terwijl burgers liever willen dat de overheid dit zelf regelt. De visies van beleid en burgers kunnen om verschillende redenen uit elkaar lopen. Zo liet de coronacrisis zien dat er diametraal verschil van inzicht kan bestaan tussen de overheid en sommige burgers, en tussen burgers onderling over de ernst van een probleem, over de oplossingsrichtingen en over de benodigde bijdrage van burgers daaraan (Schaper en Hartman 2023).

Dit rapport analyseert de beleidsvisies en burgervisies op een specifieke opgave: het beleid dat een leven lang ontwikkelen (LLO) stimuleert. Recente kabinetten hebben sterk ingezet op het stimuleren van LLO, omdat dit – in hun optiek – nodig is om de Nederlandse economie wendbaar en veerkrachtig te maken en houden. Grote ontwikkelingen als technologisering en globalisering maken dat de taken en eisen van betaald werk veranderen. Daarnaast verdwijnen er sectoren en komen er nieuwe sectoren op. Bijvoorbeeld als gevolg van technologisering of een verschuiving van fossiele naar duurzame energiebronnen. Dit vraagt volgens de overheid om een beroepsbevolking die zich bij-, op-, en herschoolt als dat nodig is. Maar wat betekent dit voor de verantwoordelijkheden en taken die de overheid bij burgers legt? En hoe verhouden die zich tot de verantwoordelijkheden die zij zelf pakt en werkgevers en maatschappelijke organisaties toebedeelt? Door middel van een documentanalyse brengen we deze patronen die onder beleid liggen in kaart. Vervolgens confronteren we die met de visies van burgers zelf (zie Wagemans en Peters 2023) en analyseren in hoeverre de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden van burgers overeenkomt met hoe het beleid nu is ingericht. Op basis daarvan, en op basis van breder onderzoek naar LLO, kijken we welke kansen en risico's voor de kwaliteit van het beleid hieruit volgen.

Visieverschillen zijn niet per definitie onoverkomelijk of problematisch (Van Noije et al. 2023). Toch kunnen grote visieverschillen hun weerslag hebben op het vertrouwen van burgers in de overheid. Bijvoorbeeld wanneer burgers het gevoel hebben dat overheidsbeleid onvoldoende hun visies reflecteert en zij zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen door de overheid. Deze democratische kwaliteit van beleid is van belang voor de legitimiteit van beleid. De legitimiteit van beleid en uiteindelijk ook van de overheid kan onder druk komen te staan wanneer mensen niet meer bereid zijn tot vrijwillige acceptatie van beleid omwille van het belang ervan voor de samenleving als geheel (Beetham en Lord 1998; Van Noije 2019). Dat is vervolgens ook van invloed op de kans van slagen van beleid: als burgers het beleid niet aanvaarden, is de kans ook kleiner dat zij bereid zijn om het te volgen. Daarmee komt mogelijk ook het doel van het beleid in het geding. Huidige complexe vraagstukken die urgent om oplossingen vragen (bv. klimaat en energie, woonopgaven, arbeidsmarktcrisissen in zorg, onderwijs en de techniek), dwingen de overheid daarom tot nadenken over de wenselijkheid en haalbaarheid van verschillende verdelingen van verantwoordelijkheden om die uitdagingen aan te kunnen gaan (Blijleven en Kooiker 2022). Daarnaast draagt het voorhouden van een spiegel met de eigen aannames over burgers bij aan lerend beleid (Pawson en Tilly 1997).

1.2 Doel en inbedding van het rapport

Dit rapport bouwt voort op eerdere SCP-onderzoeken naar verschuivende verantwoordelijkheden rondom maatschappelijke opgaven. In eerder onderzoek brachten we algemene verschuivingen in de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling gedurende het afgelopen decennium in kaart (Blijleven en Kooiker 2022). Ook analyseerden we de visies van burgers op de verdeling van verantwoordelijkheden op een vijftal maatschappelijke opgaven (Wagemans en Peters 2023). Daarnaast contrasteerden we visies van burgers en beleid op verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling bij de lokale opwekking van duurzame energie (De Kluizenaar et al. 2022; Muiderman en De Kluizenaar 2024). In deze studie contrasteren we de visies achter beleid voor een ander beleidsdossier: leven lang ontwikkelen. Het leven lang ontwikkelen-beleid vormt een interessante casus, omdat het beleidsdossier een spanningsveld kent tussen de verantwoordelijkheden van burgers, werkgevers, maatschappelijke organisaties en de overheid. Het beleid dient een collectief doel, maar heeft direct betrekking op de arbeidsmarktpositie van individuen en vindt veelal plaats in het private domein.

Het is belangrijk om de sturingsfilosofieën expliciet maken waarop beleid is gebaseerd. Dit maakt het mogelijk de onderliggende aannames te toetsen en beleid verder aan te scherpen. Ook stelt dit ons in staat om de beleidsvisie met de visies van burgers te contrasteren. Een sturingsfilosofie is 'een min of meer coherente set van normen en ideeën over hoe de publieke sector bestuurd, georganiseerd en geleid zou moeten worden' (Torfing et al. 2020: 9). Het gaat daarmee ook over de visie van de overheid op de rollen en taken van betrokken partijen, zoals die van haarzelf, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De (onbewust) gehanteerde sturingsfilosofie staat zelden ergens expliciet beschreven, maar staat vaak tussen de regels geschreven. We gebruiken daarom kwalitatieve onderzoeksmethoden om deze naar boven te krijgen. Het contrasteren met de visies van burgers doen we op basis van een recent grootschalig vragenlijstonderzoek van het SCP naar visies van burgers op de verantwoordelijkheidsverdeling van onder andere leven lang ontwikkelen (Wagemans en Peters 2023).

In navolging van Blijleven en Kooiker (2022) zijn *verantwoordelijkheden* hier opgevat als taak, omdat taken de belangrijkste te verdelen verantwoordelijkheden zijn. De focus ligt op visies op de taakverdeling tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven; op wie welke taak zou moeten en mogen, maar ook kunnen en willen hebben (Van Campen en Olsthoorn 2022). Bij *visie op de verantwoordelijkheidsverdeling* gaat het hier om het ideaalbeeld van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze actoren. Het is belangrijk op te merken dat we bewust spreken over 'burgers' en 'burgervisies' (in meervoud), omdat er grote verschillen zijn in visies tussen individuele burgers en tussen groepen burgers. De studie van Wagemans en Peters (2023) geeft hier meer inzicht in.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de beleidsachtergrond van leven lang ontwikkelen, het theoretisch kader en de onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 bespreekt de resultaten van de beleidsanalyse. In hoofdstuk 4 worden de rijksbeleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling naast de burgervisies gelegd. Het rapport eindigt in hoofdstuk 5 met duiding van de bevindingen en aandachtspunten voor beleid.

2 Achtergrond: beleid, theorie en methoden

2.1 Beleidsachtergrond

2.1.1 *Leven lang ontwikkelen*

Leven lang ontwikkelen heeft betrekking op het leren en ontwikkelen na het initiële onderwijs. Het gaat om formele, niet-formele en informele manieren van leren, waarbij sprake kan zijn van opscholing, omscholing of bijscholing (CPB 2016). Formeel leren is het volgen van een opleiding bij een reguliere onderwijsinstelling voor het behalen van een door de overheid erkend diploma. Niet-formeel leren is het volgen van cursussen, trainingen of bedrijfsspecifieke opleidingen van private aanbieders. Informeel leren heeft betrekking op leren in de dagelijkse praktijk, bijvoorbeeld van collega's op de werkvloer (Maslowski 2019).

In Nederland doen meer mensen aan LLO dan gemiddeld in de Europese Unie (EC 2022). Aandachtspunten die de Europese Commissie voor Nederland heeft gesignaleerd zijn de toegang tot LLO voor mensen in een kwetsbare situatie op de arbeidsmarkt (bv. door flexibele of tijdelijke contracten, zelfstandig ondernemerschap of laaggeletterdheid) en vaardigheden die nodig zijn in een veranderende samenleving (bv. om verduurzamingsambities te realiseren) (EC 2022).

2.1.2 *De ontwikkeling van het LLO-beleid*

De rijksoverheid zet in op 'een leven lang ontwikkelen' in antwoord op de uitdagingen van een snel veranderende wereld en een complexer wordende samenleving, waarin ook de arbeidsmarkt verandert (o.a. onder invloed van globalisering, digitalisering, robotisering en de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie). De arbeidsmarkt vraagt steeds nieuwe kennis en vaardigheden van mensen. Daardoor moeten mensen zich blijven ontwikkelen om goed inzetbaar te blijven, is de onderliggende gedachte. Voor de Nederlandse economie in haar geheel, maar ook voor individuele bedrijven is leren en ontwikkelen belangrijk om wendbaar en concurrerend te blijven in die veranderende context. Ook zijn er tekorten in bepaalde sectoren, zoals de zorg, het onderwijs, de ICT en de techniek, die met behulp van (om)scholing gevuld zouden kunnen worden.

Het huidige beleidsdossier LLO ontstond formeel in 2004 met het Actieplan Leven Lang Leren (TK 2004/2005). Belangrijke uitgangspunten van LLO uit dit plan zijn nog steeds terug te vinden in het huidige beleid, zoals aandacht voor het individu, focus op het wegnemen van drempels en de globale verantwoordelijkheidsverdeling. Het LLO-beleid betreft werkenden, maar raakt ook aan ontwikkelbeleid binnen de sociale zekerheid, zoals re-integratiebeleid en scholing dat valt binnen de Werkloosheidswet.

LLO kan worden gezien als voorbeeld van een relatief stabiel beleidsterrein dat zich geleidelijk ontwikkelt. Het LLO-beleid staat echter niet stil. Zo zijn er over tijd veranderingen zichtbaar in de regelingen omtrent subsidies voor burgers om het leven lang ontwikkelen te helpen bekostigen. Het kabinet kondigde in de voorjaarsnota van 2023 als een van de bezuinigingsmaatregelen aan de het STAP-budget, de subsidie-regeling die sinds maart 2022 beschikbaar was, per 2024 af te schaffen (TK 2022/2023a). Dit besluit viel nadat de beleidsstukken voor dit onderzoek waren geanalyseerd en dit is daarom niet meer meegenomen. We komen hier wel op terug in het slothoofdstuk.

In de meest recente LLO-kamerbrief van 13 november 2023 schrijven de demissionaire ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Primair en Voortgezet onderwijs en Economische Zaken en Werkgelegenheid (EZK) de resterende middelen voor het STAP-budget in te willen zetten voor een tijdelijke voorziening voor individuele scholing (TK 2023/2024a). Voor de invulling daarvan wordt, in navolging van een aangenomen motie in de Tweede Kamer (de motie-Van der Lee), gekeken naar een gerichte inzet van het budget, met een focus op cruciale kraptesectoren als de energietransitie, zorg, onderwijs, techniek en ICT. Deze nadruk op 'maatschappelijk cruciale sectoren' lijkt

te wijzen op een verandering naar meer overheidsregie op welke opleidingen gevolgd kunnen worden met subsidie. In de kamerbrief worden vervolgens verschillende opties verkend om burgers te ondersteunen in de kosten van LLO, voor een volgend kabinet. Ondanks deze ontwikkelingen lijkt de sturingsfilosofie voor LLO over de tijd heen redelijk stabiel. In de nieuwste kamerbrief over LLO wordt de sturingsfilosofie redelijk expliciet benoemd:

Werkgevers en werknemers hebben een grote en gezamenlijke verantwoordelijkheid én belang om te investeren in scholing en ontwikkeling. [...] De overheid heeft een faciliterende en stimulerende rol bij LLO, aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van werkenden, werkzoekenden en werkgevers die daarbij ondersteund worden door sociale partners en hun organisaties.

(TK 2023/2024a:3)

2.2 Theoretisch kader

In de bredere bestuurskundige literatuur worden verantwoordelijkheidsverdelingen vaak gekoppeld aan zogenoemde beleidsparadigma's of sturingsfilosofieën (beide termen worden gebruikt) (Blijleven en Kooiker 2022; ROB 2012; Van der Steen et al: 2015; Torfing et al. 2020. Veelal wordt er onderscheid gemaakt tussen drie of vier verschillende beleidsparadigma's. Elk van deze paradigma's kent een andere invulling aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld:

- *Traditional Public Administration*. Binnen dit klassieke paradigma is de overheid verantwoordelijk voor het stellen én realiseren van publieke doelen (hiërarchische sturing). De overheid heeft vooral een regulerende en uitvoerende rol. Burgers hebben vooral de rol van onderdaan en kiezer.
- *New Public Management*. In dit paradigma is de overheid verantwoordelijk voor het stellen van doelen en eindverantwoordelijk voor het resultaat, maar is de uitvoering bij de markt belegd. Burgers hebben vooral de rol van klant die diensten afnemen.
- *Network Governance*. In dit paradigma staat samenwerking tussen actoren centraal. Het stellen en realiseren van publieke doelen geldt als gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, markt, maatschappelijke organisaties en burger (collectieven) die zich organiseren in netwerken, met elkaar onderhandelen en samenwerken (horizontale vormen van sturing). De overheid neemt een netwerkende rol aan om doelen te realiseren.
- *Societal Resilience*. Dit paradigma gaat uit van een vitale samenleving waarin 'mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal' (ROB 2012: 61). De overheid neemt een responsieve houding aan en probeert initiatief vanuit te samenleving de verbinden aan eigen ambities.

Opeenvolgende sturingsparadigma's vervangen elkaar echter niet volledig, maar laten sporen na ('sedimentatie'). Daardoor kunnen er in een beleidsvisie op enig moment elementen van meerdere sturingsparadigma's naast elkaar bestaan. Door deze vier sturingsfilosofieën als lens te gebruiken voor onderzoek naar de twee casussen, kunnen we onderzoeken welke sturingsfilosofie domineert en wat de mate van sedimentatie is. Dit geeft de beleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling weer en kan gebruikt worden om te vergelijken hoe beleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling zich verhouden tot de burgervisies op die verdeling.

2.3 Methoden

2.3.1 Beleidsanalyse

Om een beeld te krijgen van de huidige visies op verantwoordelijkheidsverdeling van de rijksoverheid in beleid zijn enkele recente beleidsdocumenten over de maatschappelijke opgaven Leven Lang Ontwikkelen (LLO) geselecteerd en kwalitatief geanalyseerd. Kamerstukken zijn georganiseerd in dossiers, en het dossiernummer 30012 ('leven lang leren') omvat alle stukken die raken aan het thema leven lang ontwikkelen. Het dossier bestaat sinds 2005 en komt voort uit het Actieplan Leven Lang Leren uit 2004 (TK 2004/2005). Er is voor gekozen om het LLO-beleid binnen de sociale zekerheid buiten de scope van deze studie te laten vallen.

Onze selectie omvat beleidsdocumenten die inzicht bieden in de voorgenomen uitvoering, aangevuld met kamerbrieven die een inkijkje geven in de dominante discussies bij de totstandkoming van beleid. Daarbij zijn vier selectiecriteria gehanteerd. De documenten moeten:

- 1 inhoudelijk ingaan op het beleid;
- 2 door of namens bewindspersonen en rijksambtenaren zijn opgesteld;
- 3 een beeld geven van het huidige beleid;
- 4 gepubliceerd zijn in de periode 2019-2022.

Kwalitatieve inhoudsanalyse van beleidsdocumenten is arbeidsintensief en vergt veel tijd. Vanwege de haalbaarheid is voorafgaand aan het onderzoek een maximum gesteld aan het aantal te coderen documenten (max. zeven per beleidsdossier). Daarbij zijn de belangrijkste (kern)documenten gekozen, op basis van *expert judgment* door interne experts op de twee deelgebieden.

Voor LLO zijn de volgende documenten gecodeerd en geanalyseerd:

- 1 Kamerbrief Routekaart Leren en Ontwikkelen: kamerbrief hoofdlijnen LLO-beleid per 2020.
- 2 Voortgangsrapportage LLO 2020: bijlage bij punt 1, overzicht beleidsinstrumenten.
- 3 Kamerbrief beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen (2022) en bijbehorende beslisnota's (3): kamerbrief hoofdlijnen LLO-beleid per 2022.
- 4 Toelichting bij STAP-regeling (2021): belangrijkste/omvangrijkste beleidsinstrument LLO.
- 5 Kamerbrieven met voortgangsrapportages bij STAP-regeling (2021, 2022).
- 6 Relevante passages laatste twee coalitieakkoorden (2017, 2021): politieke kaders LLO-beleid.

Deze documenten worden beschouwd als belangrijke beleidsdocumenten voor het LLO-dossier, of geven inzicht in onderliggende beleidsdiscussies. Hoewel er in theorie andere of meer documenten geanalyseerd hadden kunnen worden, is het aannemelijk dat de analyse van deze kerndocumenten goed inzicht biedt in de dominerende beleidsvisies en dat er geen grote verschillen te verwachten zijn in beleidsvisies tussen beleidsdocumenten uit dezelfde periode en binnen eenzelfde beleidsdossier. Deze documenten zijn thematisch geanalyseerd aan de hand van de rollen en taken zoals die beschreven zijn in de literatuur over sturingsfilosofieën, met het literatuuroverzicht uit de studie van Blijleven en Kooiker (2022) als basis. De daar geïdentificeerde rollen zijn gebruikt als analytisch kader (zie bijlage A, te raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport) en vormden de basis voor een codeboek.

De analyse is uitgevoerd in Atlas.ti. Deze software is ontworpen voor systematische kwalitatieve documentanalyse, waarbij documenten worden omgevormd tot een tekstdatabase door codes aan tekstfragmenten toe te kennen. Die tekstdatabase is vervolgens de basis voor de interpretatieve analyses. In de documenten zijn de vooraf op theoretische basis geïdentificeerde rollen en taken voor de vier actoren gecodeerd (deductief coderen). Daarnaast zijn nieuwe codes aan het codeboek toegevoegd wanneer in de tekst rollen en taken werden genoemd die nog bleken te ontbreken in het codeboek (inductief coderen). De combinatie van een deductieve en inductieve benadering verkleint het risico van een beperkt blikveld. In interpretatief onderzoek interacteert de onderzoeker met het onderzoek, wat betekent dat de onderzoeker de materie bestudeert en daar duiding aan geeft (Yanow 2007). Daarom zijn de eerste documenten door twee onderzoekers gecodeerd om na te gaan of en waar er grote verschillen zaten in de interpretaties. De verschillen zijn besproken en op basis daarvan is overeenstemming gezocht. Vervolgens is gezocht naar welke rollen dominant zijn in de tekst. Hiermee werd een beeld verkregen van de overheersende beleidsvisie op de rollen en taken die de verschillende actoren zouden moeten aannemen.

2.3.2 Analyse van de discrepanties tussen beleids- en burgervisies

Voor het contrasteren van de bevindingen van de rijksoverheidsvisies met de visies van burgers is het *Pillar Integration Process Model* toegepast (Johnson et al. 2019). Dit model is behulpzaam bij het (letterlijk) visueel naast elkaar zetten (*listing*) van kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen die los van elkaar zijn verzameld om daarin rode draden te ontdekken. Het model voorziet erin de belangrijkste citaten te ordenen of de belangrijkste gegevens, afhankelijk van of eerst de kwalitatieve of eerst de kwantitatieve gegevens aan bod komen. Dat wordt vervolgens ook gedaan voor de belangrijke gegevens of citaten. Door *matching* van kwalitatieve en kwantitatieve data die bij elkaar passen, identificeren onderzoekers waar de bevindingen elkaar raken of tegenspreken. Vervolgens worden de matches besproken (*checking*)

en beoordeeld op hoe de studies elkaar bevestigen, aanvullen of tegenspreken. Daaruit resulteren de belangrijkste bevindingen en argumenten (*pillar building*). Kwalitatieve en kwantitatieve onderzoekers doorlopen de vier stappen (*listing, matching, checking, pillar building*) in nauwe samenspraak. Een methodologisch voordeel van dit model is dat het voorziet in een systematische benadering voor het vergelijken van inzichten uit kwalitatief en kwantitatief onderzoek en daarmee bijdraagt aan transparantie en nauwkeurigheid.

3 Beleidsanalyse

Dit hoofdstuk beschrijft en duidt de beleidsvisie op de verantwoordelijkheden omtrent leven lang ontwikkelen, zoals die uit de analyse van beleidsdocumenten naar voren komt. Welke taken worden in die beleidsvisie(s) toebedeeld aan respectievelijk de overheid (§ 3.1), burgers (§ 3.2), bedrijven (§ 3.3) en maatschappelijke organisaties (§ 3.4)? Hoe worden die verschillende taken en rollen beschreven in de geanalyseerde documenten?

In dit hoofdstuk bespreken we rollen soms apart en soms in samenhang, omdat ze in het beleid vaak samengaan of juist tegengesteld lijken. De overheidsrollen faciliteren en stimuleren zijn in de context van LLO bijvoorbeeld niet altijd van elkaar te (onder)scheiden. Door drempels voor gewenst gedrag te verlagen en te ondersteunen wil de overheid bepaald gedrag niet alleen mogelijk, maar ook aantrekkelijk maken. Er gaat dus zowel een faciliterende als stimulerende werking van uit.

3.1 Overheid

3.1.1 Faciliteren en stimuleren

In de overheidsvisie op een leven lang ontwikkelen dragen werkgevers en werknemers een belangrijke verantwoordelijkheid. Zo stelt het regeerakkoord van 2017: 'Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden' (VVD et al. 2017: 28). De overheid zorgt voor de randvoorwaarden en springt bij waar de werknemer en werkgever het niet zelf kunnen, bijvoorbeeld voor mensen die geen werkgever hebben of waar de werkgever niet voldoende in staat is om werknemers te ondersteunen. Het uitgangspunt is dat 'veel mensen zichzelf kunnen redden op de arbeidsmarkt, maar dat anderen, die meer begeleiding nodig hebben, dan ook kunnen rekenen op intensievere steun' (TK 2020/2021a: 1). Daarnaast stimuleert de overheid marktpartijen (zowel werkgevers als bedrijven en organisaties die opleidingen aanbieden), burgers en maatschappelijke organisaties (sociale partners, opleidings- en ontwikkelingsfondsen, publieke opleiders en hun vertegenwoordigers) om zich in te zetten voor leven lang ontwikkelen. De overheid neemt voornamelijk een faciliterende en stimulerende rol aan, waarmee zij burgers en werkgevers in staat wil stellen om zelf aan de slag te gaan met ontwikkelen.

In beleidsstukken zijn verschillende argumenten genoemd voor deze verantwoordelijkheidsverdeling en rolopvatting. Ten eerste wil de overheid voorkomen dat het initiatief voor LLO naar de overheid verschuift en het initiatief van werkgevers wordt verdrongen – werkgevers doen al veel aan het stimuleren van ontwikkeling, en veel leren vindt plaats op het werk:

Juist omdat de meeste mensen leren op en van hun werk, is betrokkenheid van werkgevers, vakbonden en sectoren, het investeren in een veilige leercultuur en zo nodig een cursus of scholing, van groot belang. Om te voorkomen dat het initiatief van het bedrijfsleven naar de publieke sector verschuift, ligt het voor de hand om leerrechten in omvang te beperken en private investeringen, bijvoorbeeld via fiscale ondersteuning van private leerrekeningen, te stimuleren. (TK 2020/2021a: 21)

Ten tweede vormt het idee van 'eigen regie' een belangrijk uitgangspunt van de overheidsvisie op LLO. Het beleid is erop gericht dat iedereen in Nederland regie kan nemen over zijn eigen loopbaan en ontwikkeling (TK 2020/2021a). De overheid wil dus graag dat burgers zelf het stuur in handen nemen en keuzes maken. Beleid over eigen regie leunt daarbij sterk op de inzichten van de Sociaal-Economische Raad. In de beleidsstukken wordt verwezen naar het kennisdocument *Eigen regie op loopbaan en ontwikkeling*. Hierin vat de SER wetenschappelijke literatuur samen over wat eigen regie is en hoe dat te stimuleren (SER 2020).

De faciliterende en stimulerende rol van de overheid uit zich onder andere in investeringen en subsidies. Ook zijn er communicatiecampagnes over de urgentie en mogelijkheden van een leven lang ontwikkelen die de bekendheid van LLO-instrumenten moeten vergroten, wordt een 'leercultuur' gestimuleerd en worden adviezen gegeven voor werkenden en werkzoekenden. Bovendien is er ondersteuning voor flexibeler onderwijs en het bieden van een online overzicht van scholingsmogelijkheden. Dit moet drempels voor burgers wegnemen om aan LLO te doen. De overheid creëert hiermee de randvoorwaarden voor burgers en werkgevers om in LLO te investeren. 'Randvoorwaarden', 'faciliteren', 'stimuleren' en 'investeren' zijn veelvoorkomende begrippen in de beleidsstukken. Het verplichtende karakter is daarmee beperkt.

3.1.2 Samenwerken en regisseren

Om LLO te kunnen faciliteren en stimuleren, is volgens het beleid ook samenwerking nodig: 'Het kabinet kan de ambities met LLO niet alleen realiseren', aldus de kamerbrief van september 2022 (TK 2022/2023b: 4). De overheidsvisie op LLO benadrukt daarom het belang van samenwerking met en tussen werkgevers, werkenden, werkzoekenden, sociale partners, sectoren, opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen), publieke en private opleiders, regionale arbeidsmarktpartijen en publieke uitvoeringsorganisaties. In de beleidsstukken wordt het gedeelde belang van LLO benadrukt en een gezamenlijk doel geformuleerd. De stukken benadrukken de relevantie van LLO voor bedrijven en organisaties, voor werkenden en werkzoekenden, voor de economie en voor de maatschappij als geheel:

LLO draagt bij aan de duurzame inzetbaarheid en participatie van werkenden en werkzoekenden, het helpt werkloosheid door veroudering van kennis en vaardigheden te voorkomen of bekorten, het stimuleert doorgroei in loopbanen, het geeft meer voldoening en werkplezier en het biedt mogelijkheden om de inkomenspositie te verbeteren. Voor bedrijven en organisaties is de beschikbaarheid van voldoende goed opgeleide en ervaren mensen essentieel. [...] Het doel is een samenwerking te realiseren van overheid, werkgevers, werknemers, andere werkenden, niet-werkenden.

(TK 2020/2021c: 10)

In dit samenwerkingsmodel neemt de overheid een regisserende rol op zich. Ze formuleert ambities en legt deze vast in plannen, zoals de routekaart en de latere beleidslijnen, en betreft daar andere partijen bij. Voor de nadere uitwerking van plannen maakt de overheid afspraken met private en maatschappelijke organisaties, vooral met sociale partners, maar ook met opleiders. Daarnaast richt de overheid zich op het bundelen en stroomlijnen van de verschillende regelingen en activiteiten op het gebied van LLO en op het stimuleren van samenwerking tussen de sociale partners, de onderwijskoepels en andere kernpartners.

Bijzondere aandacht gaat uit naar het meer stroomlijnen en bundelen van de vele regelingen. We betrekken hierin de sociale partners, de onderwijskoepels en andere kernpartners. Zodat zij signalen uit de praktijk kunnen afgeven en thema's kunnen agenderen. Hiernaast gaan we de bestaande overleggen over LLO met de sociale partners intensiveren.

(TK 2022/2023b: 5)

Voor de verdere uitwerking van acties zoeken we aansluiting bij staande praktijken en lopende acties en initiatieven. Door bundeling van krachten kan eenduidigheid en meerwaarde worden bereikt. Daarbij wil het kabinet ook bestaande netwerken en initiatieven uitnodigen bij te dragen aan de versterking van de leer- en ontwikkelcultuur.

(TK 2022/2023b: 28)

3.1.3 Reguleren

Reguleren is een overheidsrol die heel weinig voorkomt als het gaat om LLO, omdat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleidingen bij de aanbieders en werkgevers ligt. Wet- en regelgeving is een weinig gebruikt instrument. Waar wetgeving wordt ingezet, is het om mogelijkheden te verruimen. Zo is het wetsvoorstel 'Leeruitkomsten' uit 2022 erop gericht de wettelijke ruimte voor een flexibel opleidingsaanbod te vergroten, onder meer voor zij-instromers (TK 2022/2023b: 25). Dit past bij de grote mate van verantwoordelijkheid die bij werkgevers en werknemers wordt gelegd en bij de faciliterende en stimulerende rol die de overheid daarbij primair aanneemt. Wel probeert de overheid er soms via

wet- en regelgeving en andere vormen van harde sturing voor te zorgen dat private en maatschappelijke organisaties die verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen. Zo stelt de routekaart dat het kabinet ‘in de wet [zal] verduidelijken dat het verzorgen van onderwijs aan volwassenen onderdeel is van de taak en maatschappelijke opdracht van instellingen in het hoger onderwijs’ (TK 2020/2021a: 16). Het is voorsnog onduidelijk wat de implicaties zijn van een dergelijke aanvulling op de wet.

Er lijkt enige verschuiving plaats te vinden naar iets meer sturing binnen het LLO-beleid, bijvoorbeeld waar het gaat om de subsidies, in de vorm van sturing op specifieke doelgroepen en strengere eisen voor aanbieders van gesubsidieerde opleidingen. Een groot deel van de subsidies voor scholing binnen het LLO-beleid is breed toegankelijk en erop gericht de arbeidsmarktpositie van mensen in het algemeen te versterken (Staatscourant 2021). In de kamerbrief met de beleidslijnen voor LLO uit 2022 is er ook scholingsbudget uitgetrokken voor de inclusie van specifieke groepen, zoals praktisch opgeleiden en laaggeletterden, en voor scholingsaanbod gericht op de energietransitie. Daarbij is vooral sprake van extra middelen, niet van striktere eisen of regulering (TK 2022/2023b). Dat laatste gebeurde recent wel wat betreft de arbeidsmarktrelevantie van de opleidingen die met het STAP-budget kunnen worden gefinancierd. De overheid kondigde strenger controleren en strakkere eisen voor opleiders en opleidingen aan, om misbruik van de regeling tegen te gaan (Rijksoverheid 2022). Ook kondigde het demissionaire kabinet aan dat wordt verkend hoe het resterende STAP-budget zo kan worden ingezet dat het zo relevant mogelijk is voor de arbeidsmarkt (Rijksoverheid 2023a).

3.2 Burgers

3.2.1 Zelfstandige actoren met eigen verantwoordelijkheid

Burgers, in hun rol als werkende of werkzoekende, hebben volgens de overheid een eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren van het beleidsdoel van LLO. Die verantwoordelijkheid van burgers wordt zowel expliciet genoemd als impliciet uitgedrukt en omvat de verwachting dat mensen investeren in hun ontwikkeling om zo duurzaam inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt: ‘Wie inzet op eigen ontwikkeling en scholing zorgt ervoor dat hij langer inzetbaar blijft’ (TK 2020/2021b: 6). Burgers worden daarmee gezien als zelfstandige actoren, van wie de meesten zichzelf kunnen redden. Enerzijds kan die verantwoordelijkheid worden geïnterpreteerd als een vorm van autonomie: burgers krijgen de mogelijkheden om hun eigen keuzes te maken. Vrijwilligheid en motivatie staan voorop in hoe burgers worden benaderd: eigen regie is een belangrijk concept binnen het LLO-beleid. Impliciet is die verantwoordelijkheid anderzijds te interpreteren als een plicht. Er wordt van burgers verwacht dat zij zich tijdig aanpassen en ontwikkelen doormiddel van om- of bijscholing om hun werk te behouden of nieuw werk te vinden, ‘zodat ze actief blijven op de arbeidsmarkt en niet afhankelijk worden van een uitkering’ (TK 2020/2021a: 24, parafraseert hier commissie-Regulering van Werk). Daarvoor moeten wel de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Het beleid erkent dat leren en ontwikkelen en eigen regie niet voor alle burgers vanzelfsprekend zijn. Sommige mensen, in het bijzonder mensen in kwetsbare posities, ervaren drempels. Vrij vertaald ontbreken voor hen dus de randvoorwaarden om zelf de volledige verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

3.2.2 Zachte sturing en begunstigde burgers

De overheid zet primair in op zachte sturing in de vorm van faciliteren en stimuleren: het ondersteunen en motiveren van mensen, het wegnemen van belemmeringen en het laten zien en voelen van de urgentie. Daarmee wil het kabinet de bereidheid van mensen om aan LLO te doen vergroten. ‘Onderwerp van zachte sturing’ is dan ook de meest gecodeerde burgerrol in de beleidsdocumenten over LLO. Werkenden en werkzoekenden faciliteren en stimuleren zou hen in staat stellen en motiveren om te investeren in hun ontwikkeling. Een centrale redenering in het LLO-beleid luidt: ‘Door mensen beter te ondersteunen en te stimuleren, kunnen we belemmeringen wegnemen en het voor mensen makkelijker maken om zelf de regie te nemen en eigen keuzes te maken’ (TK 2020/2021a: 3)

Ook hier zijn vrijwilligheid en motivatie belangrijke uitgangspunten. Om burgers te bewegen zich meer te ontwikkelen, zet beleid alleen vrijblijvende middelen in, zoals subsidies, informatie en adviezen. Burgers mogen vervolgens zelf bepalen of en hoe zij willen leren en ontwikkelen. In die zin zijn burgers ook de begunstigden van het beleid en profiteren zij van de overheidsinterventies. De groepen worden ondersteund die relatief weinig aan leren en ontwikkelen doen en volgens het beleid extra ondersteuning

nodig hebben. Tegelijkertijd verwacht het beleid wel een gedragsverandering van burgers. Het daadwerkelijk kunnen nemen van de regie zou volgens het beleid onder andere vragen om het aanleren van proactief gedrag. Het beleid moet daarin ondersteuning en ruimte bieden, maar ook ‘richting’ stimuleren: zorgen dat werknemers concreet weten wat er in de toekomst op de organisatie afkomt en wat de consequenties daarvan zijn voor de werknemers. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de routekaart LLO:

Voor veel mensen vereist het nemen van eigen regie op loopbaan en ontwikkeling een gedragsverandering. De SER geeft in een kennisdocument over eigen regie aan dat iedereen in staat is om proactief loopbaangedrag aan te leren. [...] Dat vraagt om een integrale aanpak waarin richting, ruimte en rugsteun wordt geboden.
(TK 2020/2021a: 6)

3.3 Markt: werkgevers en private opleiders

3.3.1 Zelfstandigheid en zachte sturing

Marktpartijen hebben, in de rol van werkgevers, een belangrijke verantwoordelijkheid binnen LLO. Meer specifiek geldt het als verantwoordelijkheid van werkgevers om, mits ze daartoe in staat zijn of worden gesteld, te zorgen voor een ‘leercultuur’:

Een cultuur waarbij leren en ontwikkelen gedurende het leven een vanzelfsprekendheid is en er continue aandacht bestaat voor het op peil houden van kennis en vaardigheden. De belangrijkste verantwoordelijkheid voor zo’n cultuur ligt bij werkgevers en het individu, de Rijksoverheid zorgt voor goede randvoorwaarden en is daarvoor een meerjarig actiegericht programma gestart.
(Staatscourant 2021: 10)

Volgens de overheidsvisie op LLO nemen veel werkgevers deze verantwoordelijkheid grotendeels al, hoewel de kanttekening wordt gemaakt dat het mkb achterblijft. De beleidsstukken stellen dat een belangrijk deel van het leren en ontwikkelen plaatsvindt op de werkvloer en dat werkgevers het grootste deel van de door werknemers gevolgde scholing betalen. Ook signaleert het beleid dat steeds meer cao’s afspraken bevatten over het aanbieden van leer- en ontwikkelbudgetten. Net als de overheid hebben werkgevers, volgens het LLO-beleid, een ‘stimulerende en faciliterende rol bij het ontwikkelen van werkenden’ (TK 2022/2023b: 1). Marktpartijen in het LLO-beleid worden daarom, net als burgers, vooral aangesproken in hun rol als zelfstandig actor en ze zijn vooral onderhevig aan zachte sturing. De overheid wil stimuleren en faciliteren wat al gebeurt en de activiteiten van de markt niet verdringen. De zachte sturing is gericht op het verder realiseren van een leercultuur, waarin werkgevers mensen uit andere sectoren aannemen en opleiden, laaggeletterdheid tegengaan, loopbaanadvies aanbieden en de scholingsbehoefte van werknemers onderzoeken en daarin voorzien. Een meer specifieke ontwikkeling die de overheid wil stimuleren is het vergroten van de aandacht voor de brede ontwikkeling van werknemers, naast de aandacht voor sectorspecifieke scholing en ontwikkeling. Net als bij burgers neemt de zachte sturing de vorm aan van faciliteren en stimuleren, in de vorm van subsidies, (het stimuleren van) kennisuitwisseling, maar ook communicatiecampagnes en oproepen aan sociale partners en O&O-fondsen om publieke en private investeringen elkaar te laten versterken. Daarbij wil de overheid werkgevers overtuigen van de urgentie van leven lang ontwikkelen en hen ertoe aanzetten hier meer in te investeren:

Mensen en bedrijven komen vooral in beweging als er voldoende motivatie en urgentie gevoeld wordt. Het besef dat leren en ontwikkelen op deze arbeidsmarkt geen ‘nice to have’ is maar een cruciale investering moet nog verder doordringen bij mensen en bedrijven. Ook hier speelt de [...] gemeenschappelijke communicatiestrategie een belangrijke rol.
(TK 2022/2023b: 27)

Werkgevers zijn niet de enige relevante marktpartij binnen het LLO-beleid. Ook private opleiders spelen een rol. Zij bieden het grootste deel van het aanbod aan cursussen, trainingen en opleidingen voor volwassenen aan – waaronder de opleidingen die burgers met subsidie vanuit het LLO-beleid kunnen volgen. Om de LLO-ambities te kunnen realiseren, is het van belang dat de opleidingen aansluiten op de behoeften van werknemers, werkzoekenden en werkgevers, zowel wat betreft de vorm als inhoud.

Denk bijvoorbeeld aan een verkorte tijdsduur, een planning die te combineren is met een baan en/of gezinsleven, mogelijkheden voor het volgen van arbeidsmarktrelevante onderdelen of modulair opgebouwde programma's, en aansluiting van het programma op bestaande vaardigheden. In het LLO-beleid staat dit te boek als het flexibiliseren van het opleidingsaanbod. Hierbij is de inzet van publieke en private opleiders een belangrijke voorwaarde:

Het kabinet acht [...] de inzet van zowel publieke als private opleiders van groot belang om de ambities met leven lang ontwikkelen te kunnen realiseren. Het kabinet moedigt opleiders en werkgevers aan om met elkaar in gesprek te gaan over de wensen en behoeften van de werkgevers, werkenden en werkzoekenden. Dat vraagt onder meer om specifiekere kennis over de landelijke, sectorale en regionale ontwikkelingen in de vereiste kennis en skills op de korte en langere termijn en de vraag naar scholing die daaruit voortvloeit ('vraagarticulatie'). Dit vormt de basis voor de ontwikkeling en uitvoering van scholing die aansluit op die vraag.

(TK 2022/2023b: 20)

Om opleiders te bewegen hun aanbod flexibeler te maken, zet beleid in op zachte sturing in de vorm van een subsidieregeling en het bevorderen van samenwerking en kennisdeling tussen opleiders:

Zo kunnen samenwerkingsverbanden van publieke en private mbo-instellingen gebruikmaken van de subsidieregeling flexibilisering mbo. De samenwerking tussen publieke en private aanbieders van opleidingen zorgt voor een divers aanbod van opleidingen dat beter aansluit bij de vraag van werkenden en werkzoekenden. Bovendien wordt hierin actief ingezet op kennisdeling. Inmiddels zijn er tien (regionale en landelijke) samenwerkingsverbanden aan de slag.

(TK 2020/2021a: 14)

3.3.2 Samenwerken en uitvoeren

Samenwerking is een belangrijk uitgangspunt van de overheidsvisie op LLO (zie § 2.1.2). In deze samenwerking spelen ook marktpartijen, zowel werkgevers als opleiders, een belangrijke rol. Het volgende citaat uit een kamerbrief uit 2022 is exemplarisch:

De opgave waar we voor staan is groot. De transities waar we voor staan vragen investeringen in leven lang ontwikkelen van werkgevers, sociale partners en overheden. [...] Wij vertrouwen erop dat alle partijen zich blijven inzetten op deze belangrijke opgave. ... [Hiervoor is een] daadkrachtige en gezamenlijke aanpak nodig, met inzet van werkgevers, sectoren, vakbonden, opleiders en de vele publiek-private samenwerkingsverbanden in de regio's.

(TK 2021/2022a: 7)

Die samenwerking is vooral aan de orde bij de uitwerking en uitvoering van het beleid en bij de uiteindelijke dienstverlening richting burgers. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de ontwikkeling van een online scholingsportaal en het aanbieden van flexibeler onderwijs. Bij deze samenwerkingen zijn vaak ook maatschappelijke organisaties betrokken.

3.4 Maatschappelijke organisaties

3.4.1 Samenwerken en uitvoeren

Verschillende maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij het LLO-beleid. De sociale partners, O&O-fondsen, publieke opleiders en hun vertegenwoordigers (koepelorganisaties) en uitvoeringsorganisaties hebben een verantwoordelijkheid voor LLO. Deze organisaties worden in het beleid in de eerste plaats beschreven als belangrijke samenwerkingspartners van de overheid bij het vormgeven en vooral het uitvoeren van het LLO-beleid. Voor de uitvoering van het beleid is de overheid afhankelijk van deze organisaties; daarnaast wordt de praktijkkennis van deze organisaties als belangrijk benoemd voor de vormgeving van het beleid. De beleidsstukken stellen dat de overheid de doelen op het gebied van LLO niet zonder hulp van deze partijen kan realiseren, en roept hen op samen met het kabinet te zorgen dat deelname aan LLO vanzelfsprekender wordt.

Bij de uitvoering van het beleid werken de maatschappelijke organisaties mee aan bijvoorbeeld het scholingsportaal, het flexibiliseren van opleidingen en de uitvoering van subsidieregelingen. Het UWV voert het STAP-budget uit en de administratieve lasten voor de aanvraag liggen bij opleiders. Maar het gaat ook om de regionaal georganiseerde arbeidsmarktinfrastructuur waar werkenden, werkzoekenden en werkgevers terecht kunnen voor dienstverlening in matching op de arbeidsmarkt:

Sociale partners, UWV, gemeenten en onderwijs werken daarbij samen in een netwerkstructuur om ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan integrale dienstverlening aan (werkende) werkzoekenden en werkgevers, samen met andere publieke en private arbeidsmarktpartijen.

(TK 2022/2023b: 12)

Een concreet voorbeeld hiervan zijn de leerwerkloketten met informatie en advies over leer- en ontwikkelvragen voor werkzoekenden, werknemers, scholieren/studenten en werkgevers.

De sociale partners, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties, spelen eveneens een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid. De overheid beschouwt ze als maatschappelijke organisaties en daarom behandelen we ze in dit rapport ook als zodanig. De samenwerking met de sociale partners wordt nodig geacht vanwege hun kennis van en contacten bij de praktijk van leren en ontwikkelen op de werkvloer, maar ook vanwege hun huidige rol bij het stimuleren daarvan, bijvoorbeeld door middel van cao's en private ontwikkelbudgetten:

Sociale partners hebben net als het kabinet het stimuleren van meer eigen regie op leren en ontwikkelen bij werkenden hoog op hun agenda staan. De ambitie om voor iedereen in Nederland een individueel ontwikkelbudget binnen handbereik te krijgen, kan alleen worden gerealiseerd als publieke en private inzet op deze individuele budgetten elkaar versterken.

(TK 2020/2021a: 26)

Sociale partners hebben bovendien een rol bij de totstandkoming van het beleid, als vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers (TK 2022/2023b). Zij zijn betrokken bij het verkennen en uitwerken van verschillende beleidsopties.

Voor de werkgeversorganisaties, de vakbonden, branches en O&O-fondsen ziet het kabinet een grote rol weggelegd. Zij hebben kennis van en ervaring met de werkgevers en de werkenden in de bedrijven en hebben veel ervaring met het stimuleren van leren en ontwikkelen. Landelijk zal met sociale partners in de Stichting van de Arbeid nauw overleg gevoerd worden over de invulling van het beleid voor leven lang ontwikkelen, waarbij sociale partners in het SER MLT-advies hebben aangegeven initiatief en regie te willen nemen en ook een actieve, stevige en uitvoerende rol te zien voor zichzelf.

(TK (2022/2023b: 26)

Hierbij speelt ook de Sociaal-Economische Raad een belangrijke rol. Deze adviesraad is door het kabinet gevraagd om een actie-agenda te ontwikkelen voor een positieve leercultuur. Tot slot zijn ook andere maatschappelijke organisaties, waaronder opleiders en hun vertegenwoordigers, betrokken bij de vormgeving van het beleid. Ze kunnen bijvoorbeeld meedenken over de invulling van het STAP-budget:

Ook het merendeel van de maatschappelijke organisaties heeft positief gereageerd dat de fiscale aftrek scholingsuitgaven door het STAP-budget, waaronder OVAL, VSNU, de MBO Raad, twee gemeenten en verschillende hogescholen. Het merendeel van deze reacties bevat aanvullende opmerkingen en aandachtspunten ten aanzien van de gekozen invulling van de regeling, het bereik van doelgroepen en de uitvoering.

(Staatscourant 2021: 21)

3.4.2 Zachte sturing

Naast samenwerkingspartner en uitvoerder, zijn maatschappelijke organisaties ook onderwerp van zachte sturing. Dit betreft vooral de opleiders. Van hen wordt verwacht dat zij meewerken aan het flexibiliseren van hun opleidingen, zodat werkenden en werkzoekenden deze makkelijker kunnen volgen. Daarnaast wordt verwacht dat zij het onderwijs en de validering van vaardigheden meer afstemmen op de vaardigheden die mensen al hebben of opdoen in de praktijk, zodat zij die niet 'opnieuw' hoeven te leren tijdens een cursus. Het doel is dat opleidingen beter aansluiten op de behoeften van werknemers en werkgevers:

Het aanbod van scholing in het mbo en hoger onderwijs voor volwassenen moet meer gericht worden op de vraag vanuit werkenden, werkzoekenden en werkgevers, waaronder meer mogelijkheden voor het volgen van arbeidsmarktrelevante onderdelen of modulair opgebouwde programma's.

(TK 2020/2021a: 3)

De overheid probeert private opleiders met zachte sturing te stimuleren om bij te dragen aan opleidingen die beter aansluiten op de behoeften (zie § 2.3.1). Dit is ook van toepassing op de publieke opleiders. Sociale partners, en via hen de werkgevers, worden eveneens door middel van zachte sturing gestimuleerd om nog meer te doen aan leren en ontwikkelen. Interventies richten zich vooral op het stimuleren van private leer- en ontwikkelbudgetten. In de recente kamerbrief met de beleidslijnen omtrent LLO roept de overheid sociale partners en O&O-fondsen op om publieke en private investeringen elkaar te laten versterken (TK 2022/2023b). Ook stimuleert de overheid de ontwikkeling van private leerbudgetten door het kader van de fiscale behandeling van die budgetten te verduidelijken (Staatscourant 2021) en met gerichte vrijstellingen voor scholingskosten.

3.5 Sturingsfilosofieën achter het LLO-beleid

Eind 2022 lieten Blijleven en Kooiker zien dat er in de troonredes en regeringsverklaringen van de afgelopen tien jaar elementen van meerdere sturingsfilosofieën terugkomen. Ditzelfde geldt voor het LLO-beleidsdossier. De meeste overeenkomsten zijn er met de verantwoordelijkheidsverdeling zoals beschreven in het *Network Governance*-paradigma, waarbij de overheid complexe opgaven niet alleen aanpakt, maar daarbij samenwerkt met andere actoren. Bij deze benadering gaat de overheid ervan uit dat markt, burgers en maatschappelijke organisaties dezelfde belangen hebben als de overheid. Ook erkent zij dat ze beleidsdoelen niet zonder hulp van deze partijen kan realiseren. De minste overeenkomsten zijn er met het *Societal Resilience*-paradigma.

De *Network Governance*-filosofie is echter niet de enige sturingsfilosofie die terugkomt in het beleid. Het LLO-beleid heeft namelijk ook kenmerken van het *New Public Management*-paradigma. Hierbij wordt een grote rol toebedeeld aan commerciële partijen, vanuit de veronderstelling dat zij kostenefficiënt werken. In het LLO-beleid zien we dat zowel werkgevers als (commerciële) onderwijsinstellingen een grote rol krijgen in de uitvoering van beleid. De relatie tussen overheid en opleiders sluit ook aan bij het *New Public Management*-paradigma, doordat deze op een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie lijkt. Dit is echter minder het geval waar het de relatie tussen de overheid en werkgevers betreft. Daar wordt – waarschijnlijk door de menging met de *Network Governance*-benadering – vooral de nadruk op wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking gelegd.

We herkennen, in mindere mate, ook het *Traditional Public Administration*-paradigma. Elementen daarvan zijn vooral zichtbaar in de rol die de overheid aan zichzelf toekent. De overheid ziet het als haar taak om randvoorwaarden te realiseren, zodat iedereen kan leren en ontwikkelen. Zij doet dit vooralsnog vooral door extra in te zetten op de ondersteuning voor kwetsbare groepen. En, in mindere mate en pas recent, door sterker te sturen op de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen.

4 Overeenkomsten en verschillen tussen de visies van beleid en burgers

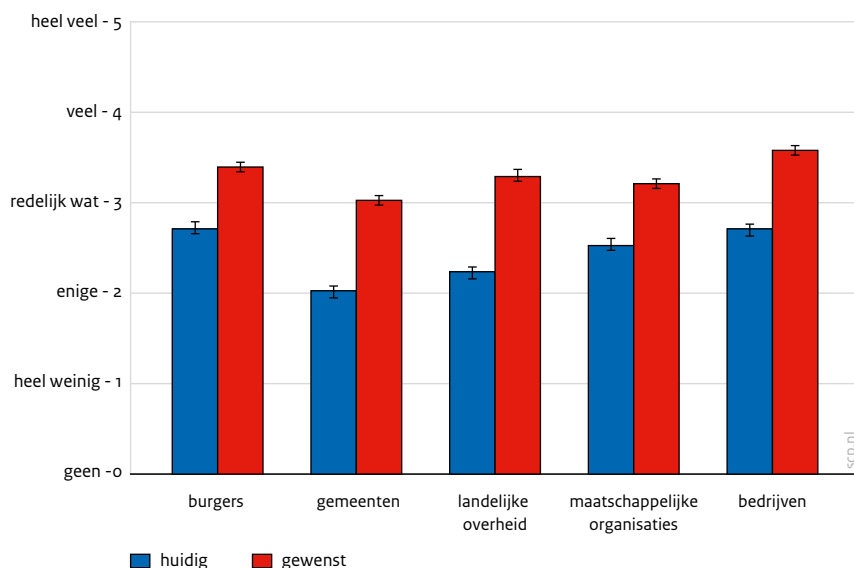
In eerder SCP-onderzoek is burgers gevraagd naar de door hun gepercipieerde huidige en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling rond LLO (Wagemans en Peters 2023). Dit hoofdstuk contrasteert die visies van burgers met de visies achter beleid die in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

4.1 Visies van burgers

4.1.1 *Burgers willen de meeste verantwoordelijkheid bij bedrijven en burgers leggen*

Een ruime meerderheid vindt het (heel erg) belangrijk dat mensen in Nederland blijven leren en zich blijven ontwikkelen (85%). De gewenste verantwoordelijkheid voor bedrijven, burgers en landelijke overheid ontlopen elkaar weinig (zie figuur 4.1). Toch zouden burgers de meeste verantwoordelijkheid bij bedrijven en burgers leggen. Respectievelijk 22% en 21% wil daar veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen. Dit wordt gevolgd door maatschappelijke organisaties en de overheid: respectievelijk 15% en 14% wil daar veel tot heel veel verantwoordelijkheid leggen.

Figuur 4.1 Huidige en gewenste mate van verantwoordelijkheid bij leven lang ontwikkelen, per actor, 2022 (in gemiddelden)^a



a De verticale streepjes rondom de gemiddeldes geven het 95% betrouwbaarheidsinterval weer. Dit wordt gebruikt als indicatie voor de nauwkeurigheid van de schatting.

Bron: SCP (VV'22); zie ook Wagemans en Peters (2023)

4.1.2 Burgers moeten zelf de regie nemen, maar ook tijd en ondersteuning krijgen

Vrijwel iedereen (99%) houdt burgers in enige mate verantwoordelijk voor een leven lang ontwikkelen. Aan respondenten die een zekere mate van verantwoordelijkheid toekennen aan burgers, zijn verschillende opties voorgelegd voor mogelijke taken die burgers zouden moeten oppakken. De meest gekozen opties zijn: de werkgever vragen bij te dragen aan de kosten voor een cursus of opleiding (62%) en zelf ontwikkelingen in het eigen werk bijhouden (57%). Veel minder mensen kiezen de optie dat burgers op eigen kosten cursussen of opleidingen moeten volgen (10%).

Als belangrijke voorwaarden voor burgers om zelf meer verantwoordelijkheid te willen nemen, noemen respondenten hier voldoende tijd voor hebben (49%), daar de juiste ondersteuning bij krijgen (44%) of er zelf beter van te worden (42%). Slechts een klein deel (7%) was niet bereid meer verantwoordelijkheid te nemen, naast 1% die al geen enkele verantwoordelijkheid voor burgers wenst. Minder dan een op de tien (9%) gaf aan al het maximale te doen om zichzelf te blijven ontwikkelen.

4.1.3 De overheid moet mensen ondersteunen en stimuleren met een financiële vergoeding

Vrijwel iedereen ziet graag een zekere mate van verantwoordelijkheid voor de overheid (98%). De rollen die de grootste voorkeur hebben, zijn het stimuleren van gewenst gedrag door een financiële vergoeding voor een cursus (53%), het geven van voorlichting over mogelijkheden tot blijven leren (48%), het bieden van informatie over het aanbod van cursussen voor bij- of omscholing (54%) en het zorgen dat opleidingscentra door het hele land diverse opleidingen bieden (44%).

4.2 Verschillen en overeenkomsten met de visies achter beleid

4.2.1 Veel overlap tussen de visies achter beleid en de visies van burgers

De door burgers gewenste verdeling van verantwoordelijkheden komt aardig overeen met het huidige beleid. Zowel burgers als beleid hechten aan een actieve rol van werkgevers en werknemers en praktische ondersteuning door de overheid. Bovendien wil de overheid LLO vrijwillig houden en willen burgers niet verplicht worden. Waar het de rol van de overheid betreft, zien burgers vooral graag dat zij ondersteunt, financiert en informeert. Dat komt ook deels terug in de visie van de overheid, die werkenden en werkzoekenden adviezen wil geven, een scholingsoverzicht wil maken en inzet op communicatiecampagnes. Het is in dit licht wel opmerkelijk dat het STAP-budget wordt afgeschaft. Want een van de belangrijkste taken die burgers in het onderzoek voor de overheid zagen, was het stimuleren van LLO door een financiële vergoeding. Overigens blijft ook met de afschaffing daarvan wel een financieringsstroom via werkgevers, subsidies en belastingvoordelen bestaan.

4.2.2 Gedeeltelijke overlap in de visie op de benodigde randvoorwaarden voor burgers

Met betrekking tot de vraag wat burgers nodig hebben om zich meer te kunnen ontwikkelen en leren, komen de visies van burgers en beleid gedeeltelijk overeen. Burgers geven aan meer te willen doen als ze meer tijd zouden hebben en meer ondersteuning zouden krijgen of er zelf beter van zouden worden. De overheid denkt dat burgers om proactief aan loopbaanontwikkeling te doen ondersteuning van werkgevers, de overheid en onderwijsinstellingen nodig hebben. De overheid denkt dat burgers van de werkgever ruimte, richting en ruggensteun nodig hebben en dat ze van de overheid praktische ondersteuning nodig hebben, in termen van informatie en geld. Ook de inrichting van het onderwijsstelsel doet er volgens de overheid toe: onderwijs dat flexibel kan worden gevolgd zou LLO stimuleren.

4.2.3 Zowel overheid als burgers zien belang LLO, urgentie wordt verschillend ervaren

Een groot deel van de burgers geeft aan het (heel erg) belangrijk te vinden dat mensen blijven leren en ontwikkelen. Een groot deel van de burgers geeft ook aan bereid te zijn om meer verantwoordelijkheid te nemen, mits zij daar de tijd voor hebben en/of denken er zelf beter van te worden. Wel lijken de meningen wat uiteen te lopen over de urgentie van LLO. In beleidsstukken benadrukt de overheid dat er meer gevoel van urgentie en motivatie nodig is bij burgers en bedrijven. Uit ander onderzoek (Maslowski 2019) weten we echter dat mensen de urgentie tot bijscholing pas voelen wanneer zij daadwerkelijk de overstap moeten gaan maken naar ander werk.

5 Slotbeschouwing

5.1 Inleiding

Door het aantreden van een nieuw kabinet zal het LLO-beleid een volgende fase ingaan. In het verleden is het beleid niet gekenmerkt door grote en drastische ontwikkelingen en we verwachten daarom dat dat ook nu niet zal gebeuren. Maar een nieuwe kabinetsperiode biedt altijd de kans om beleid te heroverwegen of aan te scherpen. Zal er bijvoorbeeld worden vastgehouden aan het afschaffen van het STAP-budget? En zal het beleid meer gericht worden ingezet om bepaalde sectoren of de positie van bepaalde sociale groepen te versterken?

De kans dat toekomstig (LLO-)beleid draagvlak heeft in de samenleving en effectief is, is groter als het zogenoemde burgerperspectief duidelijk in het beleid wordt belegd (zie ook SCP 2023). Dit betekent dat de overheid oog moet hebben voor de mate waarin burgers – maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties – bepaalde rollen op kunnen en willen pakken. Zij moeten zich, met andere woorden, kunnen vinden in de sturingsfilosofie van beleid. In dit rapport legden we de sturingsfilosofie achter het LLO-beleid naast de visies van burgers en bestaande kennis over het gedrag van burgers. Dit slothoofdstuk bespreekt de kansen en risico's die hieruit naar voren komen.

In hoofdlijnen zien we drie aanknopingspunten om het LLO-beleid aan te scherpen:

- Beleid zou stil moeten staan bij de spanning tussen de nadruk op eigen regie en de wens om met LLO bepaalde maatschappelijke opgaven, zoals het bestrijden van krapte op de arbeidsmarkt, aan te gaan.
- Het LLO-beleid kan nog beter aansluiten bij het dagelijks leven van mensen om LLO daardoor aantrekkelijker en beter haalbaar te maken.
- Het beleid kan nog sterker inzetten op het tijdig signaleren en bereiken van groepen die nu of in de toekomst kwetsbaar kunnen zijn op de arbeidsmarkt

5.2 Dominantie sturingsfilosofieën: veel eigen regie, weinig sturing op collectieve belang

5.2.1 Veel nadruk op eigen regie

In het LLO-beleid komen volgens onze analyse meerdere sturingsfilosofieën terug, maar elementen van *New Public Management* en *Network Governance* domineren. Deze gaan uit van burgers als zelfstandige, autonome actoren en zien voor de overheid een minder sturende rol. Er is een sterk vertrouwen in burgers en werkgevers die de 'juiste' keuze maken en er wordt veel nadruk gelegd op eigen regie. De overheid stuurt niet sterk (bij), maar ondersteunt en stimuleert vooral. In mindere mate zien we her en der ook aspecten van de meer traditionele *Public Administration*-sturingsfilosofie terugkomen, die ervan uitgaat dat er sterkere sturing nodig is om beleidsdoelen te realiseren. Hier wordt echter veel minder invulling aan gegeven.

5.2.2 De spanning tussen eigen regie en de (collectieve) doelen van het LLO-beleid

Bij eventuele herformulering van het LLO-beleid is het aan te bevelen opnieuw stil te staan bij de vraag wat het primaire doel van het beleid is. Vanuit daar kan dan gekeken worden welke sturingsfilosofie hier het best bij aansluit. Als het primaire doel is om de regie van burgers over hun loopbaan te versterken en burgers en bedrijven zoveel mogelijk ruimte te geven om in te zetten op ontwikkeling die vanuit hun optiek relevant en nuttig is, is er minder behoefte aan sterke sturing vanuit de overheid en voldoet de huidige sturingsfilosofie. Maar als de overheid het LLO-beleid gericht wil inzetten om ook andere maatschappelijke opgaven te lijf te gaan, zoals het toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt, het tegengaan van arbeidsmarktkrapte in bepaalde sectoren en verduurzaming, lijken aanpassingen in de sturingsvorm noodzakelijk. Het lijkt namelijk onrealistisch te verwachten dat als mensen en bedrijven geheel vrij worden gelaten, zij de keuzes maken die nodig zijn in het licht van de maatschappelijke opgaven.

5.2.3 **Waarom individueel rationele keuzes niet per se tot collectief wenselijke uitkomsten leiden**

De overheid stelt dat LLO positieve maatschappelijke baten heeft, maar geeft tegelijkertijd relatief weinig sturing aan het type bij- en herscholing dat mensen volgen. Daardoor lijkt de overheid ervan uit te gaan dat individuele rationaliteit leidt tot collectieve rationaliteit. Oftewel, de overheid lijkt aan te nemen dat als burgers geïnformeerd zijn of zich makkelijk kunnen laten informeren over de spreiding van arbeidsmarktkansen en de sectoren waar de samenleving het meeste behoefte aan heeft, ze vanzelf vaker zullen kiezen voor deze sectoren. In de nieuwste LLO-kamerbrief (TK 2023/2024a) worden drie opties geschetst (leervouchers, een leerrekening, en leerrecht). Daarbij bestaat alleen bij de vouchers de mogelijkheid om die te richten op beleidsdoelen, zoals arbeidsmarkttekorten terugdringen. De keuze of en welke (combinatie van) deze beleidsinstrumenten zal worden ingezet, moet nog worden gemaakt door een nieuw kabinet. Ook lijkt de overheid te verwachten dat werkgevers een belang hebben bij het bij- en herscholen van werkenden. In de nieuwste LLO-kamerbrief (TK 2023/2024a) wordt immers nog steeds benoemd dat het beleid omscholing naar kraptesectoren in eerste instantie als taak voor de werkgever ziet. Bij zowel de aannames over werkenden als werkgevers zijn echter een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen, omdat sommige van deze aannames de effectiviteit van beleid zouden kunnen ondermijnen.

Onder de gedachtenlijn over werkenden gaat een mensbeeld schuil: aannames over hoe mensen zijn, wat ze willen en kunnen, en hoe ze zich gedragen (Gebhardt en Feijten 2022). In dit geval gaat het om een sterk rationeel mensbeeld: De mens als een soort ondernemer die kansen en risico's kan overzien en op basis daarvan strategische keuzes maakt (WRR 2014), die ook nog zowel het eigen- als collectief belang zouden dienen. Recent onderzoek naar de mensbeelden in LLO-beleid laat zien dat deze elementen ook duidelijk in dit beleid belegd zijn (Blijleven et al. 2023). Onderzoek laat echter zien dat veel burgers zich niet naar het ideale mensbeeld van het LLO-beleid voegen. De ervaringen met het STAP-budget laten zien dat mensen niet per se opleidingen kiezen waar de meeste behoefte aan is in de samenleving (zie kader 5.1). En hoewel burgers het belang van LLO zien, lijken zij het gevoel van urgentie van de overheid om te blijven ontwikkelen en te investeren in de eigen loopbaankansen niet te delen (Maslowski 2019). In dit laatste onderzoek werd aangetoond dat burgers over het algemeen het gevoel hebben dat zij geen extra scholing nodig hebben om hun taken uit te kunnen voeren en vaak pas besluiten om zich verder te scholen wanneer zij daadwerkelijk over willen of moeten stappen naar ander werk.

Bij de verwachtingen die de overheid van werkgevers heeft, is het allereerst de vraag om welke werkgever het gaat en wat er van werkgevers te verwachten is. De huidige werkgevers van de werkenden die herscholing nodig hebben, hebben veelal geen reden om hun werknemers om te scholen naar een totaal ander beroep. Zij plukken hier immers in de meeste gevallen niet de vruchten van. Iets soortgelijks geldt voor de bijscholing van tijdelijke werknemers. Organisaties investeren veel minder geld in werknemers met tijdelijke flexibele contracten dan in werknemers met tijdelijke contracten (Künn-Nelen et al. 2018). Daarnaast bieden organisaties met relatief veel flexibele contracten vaak minder mogelijkheden om cursussen en trainingen te volgen (Van Echtelt et al. 2022). De commissie-Regulering van Werk (de commissie-Borstlap) waarschuwde er in 2020 voor dat werkgevers te weinig investeren in de ontwikkeling van mensen met een tijdelijk contract en zzp'ers, en dat dit de dynamiek van de Nederlandse arbeidsmarkt schaadt. En hoewel er voor potentiële toekomstige werkgevers in kraptesectoren genoeg reden zal zijn om nieuwe werknemers binnen te halen en op te leiden, kunnen ook hier meerdere barrières optreden. Zo zullen toekomstige werkgevers niet altijd in staat zijn om een volledig leertraject aan te bieden. Ofwel omdat er te weinig geld is, ofwel omdat werkgevers de mankracht niet hebben om mensen te begeleiden. Beide problemen zullen vermoedelijk relatief vaak in de publieke sector spelen. Ook vraagt dit om veel onderling vertrouwen en proactief gedrag van zowel de toekomstige werkgever als werknemer.

Het voorgaande betekent dat als de overheid het LLO-beleid daadwerkelijk ten dienste wil stellen van grotere maatschappelijke opgaven, de inzet op eigen regie ontoereikend is. In plaats daarvan kan beleid doordenken waar zijn collectieve doelen wel en niet in lijn liggen met de belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook zou beleid, indien nodig, gericht bij moeten sturen om dat collectieve doel te behalen, in lijn met de *Traditional Public Administration*-sturingsfilosofie. In een bijlage van de meest recente kamerbrief over LLO uit november 2023, die buiten de onderzochte periode valt, zien we een ook een reflectie op de potentiële spanning tussen verschillende doelen van LLO.

Die spanning wordt echter geformuleerd als spanning tussen duurzame inzetbaarheid en het bestrijden van arbeidsmarktkrapte. Het eerste zou vooral vragen om bijscholing, terwijl het tweede vooral vraagt om omscholing (TK 2022/2023b).

Kader 5.1 Ervaringen met het STAP-budget

Follow the Money liet zien dat bijscholing in sectoren met grote personeelstekorten in 2022 juist achterbleef bij andere sectoren. De meeste bijscholing vond in dat jaar plaats in marketing en sales, het coachingcircuit en uiterlijke verzorging, terwijl juist minder cursisten bijscholing volgden op het vlak van onderwijs of zorg (Brands en Koens 2023). Onderzoek van Kantar (Van der Harst en Hazeleger 2023) liet wel zien dat de meeste aanvragers van het STAP-budget de opleiding niet puur als hobby of vanuit interesse volgden, maar vooral als doel hadden om de kansen op een andere baan te vergroten of te groeien binnen de huidige baan. Hoewel de meeste cursisten dus wel degelijk werk voor ogen hadden, was dit niet altijd in sectoren waar collectief gezien wellicht de meeste noodzaak ligt. De Algemene Rekenkamer (AR 2023c) was ook kritisch over de STAP-subsidie en oordeelde dat het geld te vaak verkeerd terecht komt, bijvoorbeeld bij mensen die ook zonder deze subsidie een opleiding zouden volgen, omdat de werkgever dan zou betalen. Een bijlage van de nieuwste LLO-Kamerbrief (TK 2023/2024a) beschrijft de geleerde lessen van het STAP-budget, waaronder de volgende verbetermogelijkheden: 'het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid door het verder richten van de subsidie op doelgroepen (met een opleiding tot en met mbo-4) of arbeidsmarkt-doelen (maatschappelijk cruciale sectoren)' en 'het inperken van het scholingsaanbod tot OCW-erkende aanbieders' (p. 13). De mogelijkheid om de regeling te richten op specifieke doelgroepen en de doelmatigheid worden, samen met andere kenmerken, meegenomen in een verkenning van toekomstige mogelijkheden om burgers te ondersteunen in de kosten van (bij)scholing (TK 2023/2024a).

5.2.4 Sturen op maatschappelijke opgaven?

Als de overheid er inderdaad voor zou kiezen om in de volgende kabinetsperiode meer regie te nemen om het collectieve belang beter te waarborgen, is het belangrijk op te merken dat extra sturing vanuit de overheid niet per se is wat burgers zelf willen. Uit onze kwantitatieve studie blijkt dat burgers vinden dat de meeste verantwoordelijkheid voor LLO bij burgers en bedrijven moet liggen. Ze willen vanuit de overheid vooral gestimuleerd en (praktisch) gefaciliteerd worden (Wagemans en Peters 2023). Vervolgonderzoek zou kunnen onderzoeken hoe burgers ertegenover staan als de overheid vasthoudt aan de stimulerende en faciliterende rol, maar dat niet langer doet voor LLO in het algemeen, maar voor specifieke vaardigheden, beroepen en sectoren. Mogelijk is dit een tussenweg die burgers als acceptabel en rechtvaardig zien. Voorlopige resultaten van een kwalitatief SCP-onderzoek waarin het burgerperspectief op LLO centraal staat lijken erop te duiden dat dit mogelijk is. De geïnterviewde burgers onderschrijven het belang van collectieve sturing richting kraptesectoren en vinden niet dat iedere cursus vergoed zou moeten worden door de overheid (Sarwary et al. nog te verschijnen). In de opzet van de laatste STAP-rondes probeerde de centrale overheid al stappen hiertoe te zetten door meer te focussen op arbeidsmarkt-relevante opleidingen. En in Noord-Brabant is het LLO-beleid van 'Brabant Leert' bijvoorbeeld veel sterker gericht op het in kaart brengen van behoeften op de arbeidsmarkt en het stimuleren van opleidingen die specifiek aan die behoeften voldoen (NOS 2023). Een ander mooi voorbeeld is de LLO-katalysator vanuit het Groeifonds, een programma waarmee onderwijsinstellingen een impuls geven aan LLO. In 2023 is een programma specifiek gericht op de energie- en grondstoffentransitie van start gegaan.

Bij het heroverwegen van de doelstellingen van het bredere LLO-beleid is het ook zinnig om te doordenken of het LLO-beleid zich vooral op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt moet richten, of dat LLO ook een rol zou moeten spelen bij de andere verantwoordelijkheden die burgers hebben in het dagelijks leven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het stimuleren van de ontwikkeling van algemene digitale vaardigheden, het aanbieden van trainingen aan mensen met zorgtaken (Roeters en De Boer 2021) of het inzetten op de ontwikkeling van mensen na hun pensioen.

Ten slotte werpt deze reflectie de vraag op of het bevorderen van LLO niet een sterker onderdeel van de maatschappelijke opgave van onderwijs zou moeten worden gemaakt en de overheid met haar onderwijsbeleid sterker gericht op LLO zou moeten sturen. Op dit moment richten mbo's, hbo's en universiteiten zich met name op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden waarmee studenten de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken. Deze taakomschrijving sloot wellicht aan bij de behoeften van de arbeidsmarkt van een aantal decennia geleden, waarin beroepen en sectoren minder snel veranderden, maar past minder goed bij de huidige arbeidsmarkt dynamisch is (bv. Commissie-Regulering van Werk 2020). In het huidige beleid wordt zeker ook naar reguliere onderwijsinstellingen gekeken, maar is het verschil met commerciële opleiders niet altijd duidelijk. Het is een legitieme vraag of het wenselijk en nodig is om commerciële opleiders zo'n grote verantwoordelijkheid te geven als nu (Rijksoverheid 2023b).

5.3 Aansluiting bij het dagelijks leven en andere verplichtingen van burgers

Er schuilt een hardnekkig knelpunt in het inpassen van LLO in het dagelijks leven van mensen, ongeacht of de overheid ervoor kiest om het collectieve belang (een duurzame arbeidsmarkt) of het individuele belang van burgers (eigen regie over de loopbaan) centraal te stellen. Het huidige beleid richt zich sterk op de ruimte, richting en ruggeleuning binnen de context van het werk die werkenden op dat moment hebben. De visies van burgers die we in dit onderzoek uitlichtten en de inzichten uit ander LLO-onderzoek laten echter zien dat mensen ook tijd en energie willen en moeten besteden aan andere verantwoordelijkheden buiten werk, zoals mantelzorg, de zorg voor kinderen en vrijetijdsbesteding (Maslowski 2019; Roeters et al. 2021). Uit onderzoek van Maslowski uit 2019 bleek bijvoorbeeld dat ongeveer een kwart van de volwassenen aangaf in het voorgaande jaar wel onderwijs of een training te hebben willen volgen, maar dit vanwege diverse belemmeringen niet had gedaan. Familie- en gezinsverplichtingen werden daarbij het meest genoemd.

Het huidige LLO-beleid benoemt wel de brede participatie van mensen, maar zet hierbij alleen in op het verenigen van leren en werken: het stimuleren van een flexibel onderwijsaanbod en vraaggericht onderwijs door onderwijsinstellingen. Het is echter de vraag of onderwijsinstellingen dit ook echt gaan doen, en of dit mensen voldoende motiveert en in staat stelt om ook daadwerkelijk meer onderwijs te volgen. De mogelijkheid om buiten werktijden flexibel onderwijs te volgen, houdt bijvoorbeeld nog geen rekening met het feit dat een opleiding of cursus veel energie kost en dat dit zwaar kan zijn, zeker als daarnaast zorgtaken vervuld moeten worden. Voor een deel van de werkenden geldt bovendien dat zij onregelmatig werken. Dat is met name het geval in de zorg, een sector waarin veel tekorten zijn. Het is daarom aan te bevelen om te zoeken naar andere manieren om burgers te ondersteunen in het realiseren van LLO, zowel binnen als buiten de (huidige) werkcontext. Denk bijvoorbeeld aan het verder stimuleren van leer-werktrajecten, waarbij mensen direct starten met werken bij een werkgever en tegelijkertijd opgeleid worden. Hiervoor zouden werkgevers ook samen kunnen optrekken, bijvoorbeeld door samen nieuwe werknemers te werven en op te leiden. In dit licht zijn de 'ontwikkelpaden' een interessante richting. Deze ontwikkelpaden worden in de nieuwste LLO-Kamerbrief genoemd en er wordt mee gestart in de kinderopvangsector (TK 2023/2024a). Deze nieuwe interventie is gericht op de (zij-)instroom van werkzoekenden en de stapsgewijze doorontwikkeling van werkenden tot een volledig gekwalificeerde beroepskracht. Ook zou een nieuwe verlofvorm die geoormerkt is voor het volgen van een opleiding burgers kunnen ondersteunen. Dit is bijvoorbeeld in Finland het geval is (SER 2016). Voor zo'n specifieke vorm van verlof wordt momenteel al tijd en geld beschikbaar gesteld door de overheid en werkgevers voor zorgtaken, gebaseerd op de aanname dat geven van zorg tot collectieve baten leidt. Voor LLO zou eenzelfde redenering op kunnen gaan.

5.4 Breder bereik van alle burgers

Een laatste knelpunt is het bereiken van burgers die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt, of dat in de toekomst kunnen worden. Er zijn veel beleidsinspanningen op dit vlak geweest, maar het blijft lastig om dit in de praktijk te realiseren. Een van de doelstellingen van het STAP-beleid was om een bredere groep te bereiken dan voorheen met de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. Hier maakten namelijk vooral mensen met een hbo-/wo-opleiding gebruik van. De Algemene Rekenkamer liet in 2023 echter zien dat

slechts 10% van de ontvangers van de STAP-subsidie alleen een basisschool-/vmbo-/mbo-1-opleiding heeft gevolgd, terwijl het om 23% van de bevolking gaat (AR 2023c). Dit aandeel is groter dan bij de vorige regeling (de fiscale scholingsaftrek) het geval was, dus is weliswaar een stap in de goede richting, maar het blijft relatief laag. Dit is problematisch omdat juist deze groep – samen met flexwerkers en 55-plussers – relatief kwetsbaar is (SER en TNO 2022). Via scholing zou deze groep een betere positie op de arbeidsmarkt zou kunnen creëren. Hier liggen mogelijk wel kansen, omdat de vraag naar praktijkgerichte vakmensen hoog is. En bij het signaleren van groepen die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt is het belangrijk te blijven monitoren welke groepen dat precies zijn, omdat dit door technologische ontwikkelingen (denk bv. aan *large language models* zoals ChatGPT) snel kan veranderen en ook minder voor de hand liggende groepen kunnen zijn.

In de volgende kabinetsperiode zou de overheid nog meer kunnen sturen, ook richting werkgevers, om doelgroepen te bereiken van wie bekend is dat zij kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt, of van wie te verwachten is dat ontwikkelingen als technologisering of verduurzaming risico's kunnen opleveren voor hun arbeidsmarktpositie. Recent onderzoek laat zien dat werknemers in banen met een hoge automatiseringskans juist minder aan bijscholing doen (Fouarge 2023). Hier is het belangrijk om verder te kijken naar manieren om kwetsbare groepen niet alleen beter te bereiken, maar daarbij ook – nog sterker dan bij andere groepen – in te zetten op manieren die het inpassen van LLO in het dagelijks leven daadwerkelijk mogelijk maken. Daarvoor gelden weer de voorbeelden van het stimuleren van leer-werktrajecten bij een nieuwe werkgever of verlofmogelijkheden voor leren. Een andere denkrichting is om de verantwoordelijkheid van werkgevers kleiner te maken, om zo de kansen van mensen met een tijdelijk en vast contract gelijk(er) te trekken. De commissie-Regulering van Werk heeft bijvoorbeeld – vanuit de constatering dat werkgevers hun verantwoordelijkheid niet altijd nemen waar het de ontwikkeling van tijdelijke werknemers betreft – voorgesteld om werkgevers een kleinere rol te geven en meer op het niveau van werkenden te regelen. Recenter pleitte ook Marjolijn ten Hoonte (2022) voor het loskoppelen van het contract en de rechten van werkenden.

5.5 Tot slot

Dit rapport onderstreept het belang van het expliciet maken van sturingsfilosofieën onder beleid. Sturingsfilosofieën zijn vrijwel altijd impliciet, maar hebben grote invloed op hoe het beleid vorm krijgt en wie welke rol toebedeeld krijgt. Het is van belang deze aannames expliciet te maken. Daardoor is het mogelijk ze te toetsen aan de werkelijkheid en waar nodig beleid verder aan te scherpen, om uiteindelijk tot effectiever beleid te komen. In dit rapport deden we dat voor het LLO-beleid.

Het LLO-beleid werd tot voor kort vooral gekenmerkt door een sturingsfilosofie gericht op de vrije keuze en eigen regie van werknemers en werkgevers. Voor de volgende kabinetsperiode is het belangrijk stil te staan bij het primaire doel van het LLO-beleid. Als het primaire doel is om de eigen regie van burgers over hun loopbaan te versterken, is sturing vanuit de overheid minder nodig en is de huidige sturingsfilosofie passend. Maar als de overheid het LLO-beleid wil inzetten om ook andere maatschappelijke opgaven aan te pakken, zoals arbeidsmarktkrapte en verduurzaming, is het primair inzetten op eigen regie een risicovolle aanpak. In dat geval lijkt meer sturing vanuit de overheid onvermijdelijk om beleidsdoelen te behalen.

De eigen regie van individuele burgers is een groot goed. Er is echter sprake van een dilemma wanneer de maatschappelijke baten van gemeenschapsgeld beperkt blijven, zoals de Algemene Rekenkamer signaleerde bij diverse voorbeelden in het LLO-beleid (AR 2023a, 2023b, 2023c). De overheid zou allereerst meer in kunnen zetten op het collectieve belang door meer te sturen op arbeidsmarktrelevantie, waartoe al eerste stappen worden gezet. Ook kan de overheid nog meer regie pakken in de ondersteuning om LLO haalbaar te maken in het dagelijks leven, zowel binnen als buiten de huidige werkcontext. Daarbij is specifieke aandacht nodig voor doelgroepen die risico lopen om achter te blijven bij de veranderende eisen van de arbeidsmarkt.

Literatuur

- AR (2023a). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII). Rapport bij het jaaverslag 2022*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AR (2023b). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Rapport bij het jaaverslag 2022*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AR (2023c). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Rapport bij het jaaverslag 2022*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union. In: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33). London/New York: Routledge.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid. Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brands, N. en R. Koens (2023). STAP-budgetten: miljoenen subsidie naar wandelcoaches, edelsteen-therapeuten en 'Miss Bitcoin' Madelon Vos. In: *Follow the Money*, 6 januari 2023. Geraadpleegd 15 februari 2024 via www.ftm.nl/artikelen/stap-budgetten-miljoenen-subsidie-naar-kwakzalverij.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving: naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie-Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie-Regulering van Werk.
- CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- EC (2022). *Landenrapportage Nederland: Werkdocument van de diensten van de commissie Landverslag 2022 - Nederland bij Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland*. Brussel: Europese Commissie.
- Echtelt, P. van, L. Putman en M. De Voogd-Hamelink (2022). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers – editie 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fouarge, D. (2023). *Werknemers in banen met grote automatiseringskans leren minder*. In: *Economisch-Statistische Berichten*, 9 augustus 2023. Geraadpleegd 10 augustus 2023 via esb.nu/werknemers-in-banen-met-grote-automatiseringskans-leren-minder.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harst, E. van der en E. Hazeleger (2023). *Gebruikersonderzoek STAP-budget*. Amsterdam: Kantar Public. Geraadpleegd 15 februari 2024 via open.overheid.nl/documenten/oep-f21f8ea4a55cd2b13939a965c9afe811fb84c082/pdf.
- Hoonte, M. van (2022). 'In de ontslagvrije samenleving zijn mensen hooguit werkzoekend.' In: *AWVN*, 19 januari 2023. Geraadpleegd 15 februari 2024 via www.awvn.nl/arbeidsmarktcrapte/publicaties/in-de-ontslagvrije-samenleving-zijn-mensen-hooguit-werkzoekend.
- Johnson, R., A. Grove en A. Clarke (2019). Pillar Integration Process: A joint display technique to Integrate Data in Mixed Methods Research. In: *Journal of Mixed Methods Research*, jg. 13, nr. 3, p. 301-320.
- Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Künn-Nelen, A., D. Poulissen, P. van Eldert, D. Fouarage en A. de Grip (2018). *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Muiderman, K. en Y. de Kluzenaar (2024). *Regie nemen, ruimte geven – Roep om een rechtvaardige verdeling. Visies op verantwoordelijkheidsverdeling: duurzame energieopwekking op land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, B. Geurkink en J. den Ridder (2023). Waarom zo'n laag vertrouwen in de Nederlandse politiek? In: *Stuk Rood Vlees*, 9 mei 2023. Geraadpleegd 9 mei 2023 via stukroodvlees.nl/waarom-zon-laag-vertrouwen-in-de-nederlandse-politiek.
- NOS (2023). In Brabant werkt eigen versie van STAP-regeling wél: 'Dit kan landelijk ook'. In: NOS, 20 juni 2023. Geraadpleegd 20 juni 2023 via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2479585-in-brabant-werkt-eigen-versie-van-stap-regeling-wel-dit-kan-landelijk-ook.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). An introduction to scientific realist evaluation. In: E. Chelimsky en W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21st century: A handbook* (p. 405-418). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Rijksoverheid (2022). *STAP-regeling wordt strenger en strakker* (nieuwsbericht 28 november 2022). Geraadpleegd 28 november 2022 via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/28/stap-regeling-wordt-strenger-en-strakker.
- Rijksoverheid (2023a). *STAP-budget in aangepaste vorm verder* (nieuwsbericht 13 juni 2023). Geraadpleegd 17 augustus 2023 via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/13/stap-budget-in-aangepaste-vorm-verder.
- Rijksoverheid (2023b). *Aangepaste ronde STAP-budget 18 september van start* (nieuwsbericht 4 september 2023). Geraadpleegd 4 september 2023 via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/04/aangepaste-ronde-stap-budget-18-september-van-start.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roeters A. en A. de Boer (2021). De zorg voor kinderen en ouderen kent meer parallellen dan we denken. In: *Sociale vraagstukken*, 22 oktober 2021. Geraadpleegd 4 september 2023 via socialevraagstukken.nl/de-zorg-voor-kinderen-en-ouderen-kent-meer-parallellen-dan-we-denken.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS (2017). *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Sarwary, S., C. Hartman, A. Steenbekkers, K. Muiderman en R. Willems (nog te verschijnen). *Wie wil moet het kunnen: Mensbeelden van burgers over leren en ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een mixed methods-onderzoek naar coronasceptis in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2020). *Eigen regie op loopbaan en ontwikkeling. Kennisdocument leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER en TNO (2022). *Monitor Leercultuur 2022*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad/TNO. Geraadpleegd 15 februari 2024 via www.ser.nl/nl/Publicaties/monitor-leercultuur-dec-2022.
- SCP (2023). *Zet mens en samenleving centraal tijdens de komende Tweede Kamerverkiezingen. Sociaal-maatschappelijk perspectief voor verkiezingsprogramma's en beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatscourant (2021). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 juli 2021, 2021-0000054735, houdende vaststelling van de Subsidieregeling leer- en ontwikkelbudget voor de stimulering van de arbeidsmarktpositie van natuurlijke personen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt (Subsidieregeling STAP-budget). In: *Staatscourant*, 19 juli 2021, nr. 35685.
- Steen, M. van der, M. van Twist en J. Scherpenisse (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Torring, J., L. Bøgh Andersen, C. Greve en K.K. Klausen (2020). *Public governance paradigms: competing and coexisting*. Cheltenham: Edwards Elgar.
- TK 2004/2005. *Nota 'De kenniseconomie in zicht'*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 november 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 27406, nr. 32.
- TK (2020/2021a). *Routekaart Leren en Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30012, nr. 135.

- TK (2020/2021b). *Voortgang STAP budget 2021*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30012, nr. 138.
- TK (2020/2021c). *Notitie over kosten en baten van Leven Lang Ontwikkelen*. Notitie door de Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 juli 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30012, nr. 127.
- TK (2021/2022a). *Voortgang STAP en diversen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 25 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 30012, nr. 142.
- TK (2022/2023a). *Voorjaarsnota 2023*. Brief van de minister van Financiën van 28 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36350, nr. 1.
- TK (2022/2023b). *Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Primair en Voortgezet Onderwijs van 23 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30012, nr. 147.
- TK (2023/2024a). *Vervolg beleidslijnen LLO*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, minister van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur en minister van Economische Zaken en Klimaat van 13 november 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 30012, nr. 156.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Yanow, D. (2007). Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice. In: *Critical Policy Analysis*, jg. 1, nr. 1, p. 110-122.

Dit is een uitgave van:
Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl