

KANSRIJK ONDERWIJSBELEID

De inbreng van het CPB bij de hoorzitting Leven Lang Leren van 23 januari 2017 is gebaseerd op het laatste inhoudelijke hoofdstuk uit Kansrijk Onderwijsbeleid (2016). Dit hoofdstuk is hier bijgevoegd.

7 Scholing werkenden

Samenvatting

Scholing voor werkenden wordt grotendeels betaald door werkgevers, soms door werknemers of zelfstandigen en soms door de overheid. Overheidsinterventies met als doel de deelname aan onderwijs voor werkenden te verhogen (bijvoorbeeld scholingsvouchers) zorgen voor extra scholing. Zij financieren echter voornamelijk (60% tot 90%) scholing die toch al wel gevolgd zou zijn, alleen dan betaald door anderen dan de overheid, blijkt uit de literatuur.

Scholing voor werkenden bestaat uit opscholing (gericht op kwalificatie van een hoger onderwijsniveau), omscholing (gericht op kwalificatie van hetzelfde onderwijsniveau, maar in een ander vakgebied), bijscholing (bedrijfskursus van een dag tot enkele weken) en informeel leren (werkend ervaring opdoen).

In de literatuur over scholing voor werkenden wordt geen leerwinst onderzocht in termen examenresultaten. Literatuur die het rendement van scholing van werkenden onderzoekt meet dit in termen van arbeidsproductiviteit (heel soms) of loon (meestal).

Hoewel het aannemelijk is dat opscholing of omscholing rendement oplevert, omdat het hier gaat om het behalen van dezelfde diploma's als bij initiële scholing (en initiële scholing leerwinst oplevert), bestaan er geen studies die onderzoeken of op- of omscholing arbeidsproductiviteitswinsten of loonsverhogingen veroorzaakt.

Bijscholingscursussen van een dag tot een week hebben gemiddeld geen effect op het loon, blijkt uit een reeks literatuur over dit onderwerp. Dit betekent niet dat deze cursussen geen leerwinst opleveren. Hoewel het mogelijk is dat er cursussen zijn die niets opleveren (de markt wordt niet gecontroleerd op kwaliteit), zijn er tal van alternatieve verklaringen voor het feit dat er geen loonveranderingen gevonden worden. Ten eerste zijn sommige cursussen niet bedoeld om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Ten tweede zullen eventuele rendementen klein zijn, gezien de korte duur van de cursussen, waardoor deze lastig te meten zijn. Ten derde vertalen productiviteitswinsten zich normaliter niet onmiddellijk door in het loon, maar pas na verloop van tijd, terwijl veel studies op korte termijn al meten. Ten vierde betalen veel werkgevers de kosten van de cursus en zullen zij deze dus eerst terug willen verdienen voordat zij overgaan tot het in loon uitbetalen van eventuele productiviteitswinsten.

Naast dit algemene beeld over bijscholingscursussen zijn er ook uitzonderingen. Er bestaat één studie die arbeidsproductiviteitswinst meet. En deze toont aan dat een bepaalde specifieke bedrijfskursus inderdaad arbeidsproductiviteitswinst oplevert. Daarnaast is er één studie die laat zien dat lageropgeleiden soms wel een hoger loon krijgen als gevolg van een bedrijfskursus.

Informeel leren leidt aantoonbaar tot productiviteitswinst, blijkt bijvoorbeeld uit literatuur over docenten. Door ervaring worden zij aantoonbaar beter in het leerlingen aanleren van vaardigheden. Docenten die vijf jaar ervaring hebben, geven hun leerlingen gemiddeld dankzij deze ervaring 0,10 SD extra leerwinst.

7.1 Inleiding

Definitie 'scholing werkenden'

Dit hoofdstuk behandelt bewezen effectief overheidsbeleid om de scholing van werkenden te beïnvloeden. De vorige hoofdstukken behandelden beleidsmaatregelen voor kinderen en jongvolwassenen in het initieel onderwijs. In dit hoofdstuk komt de scholing van een andere doelgroep aan bod: werkenden die scholing volgen in het post-initieel onderwijs. Post-initieel onderwijs kan gedefinieerd worden als onderwijs voor mensen die hun oorspronkelijke onderwijsloopbaan al geruime tijd (minimaal 5 jaar) hebben afgerond (bron: NRT0).

De beleidsmaatregelen in dit hoofdstuk zijn gericht op arbeidsrelevante scholing aan werkenden – daar vallen zowel werknemers met een vast contract, werknemers met een tijdelijk contract, als zelfstandigen onder. Beleidsmaatregelen gericht op arbeidsrelevante scholing voor niet-werkenden, bijvoorbeeld in het kader van de re-integratie, worden in de publicatie ‘Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2’ (CPB 2016) behandeld. Ook niet-arbeidsrelevante cursussen die bijvoorbeeld gepensioneerden of werkenden voor hun plezier of om andere redenen volgen, komen niet aan de orde in deze publicatie.

Definitie ‘opbrengsten’

De dimensies waarop maatregelen beoordeeld worden zijn vergelijkbaar met de dimensies in eerdere hoofdstukken, maar niet identiek. De tabellen met opbrengsten bevatten ten eerste informatie over de ex-ante budgettaire kosten voor de overheid¹, de mogelijke leerwinsten voor gebruikers van de maatregel en het kortetermijneffect op het loon van de werkenden die naar verwachting gebruik zullen maken van de maatregel. Als leerwinst bekijkt dit hoofdstuk de stijging in deelname aan scholing. Daarnaast worden het bbp-effect en kwalitatieve aspecten zoals gedragseffecten in kaart gebracht. Het bbp-effect volgt, anders dan in eerdere hoofdstukken, niet automatisch uit de leerwinst en het aantal gebruikers en omvat naast het effect op lonen van werkenden ook het effect van scholing op bedrijfswinsten en werkgelegenheid. Er is helaas onvoldoende informatie beschikbaar om de effecten van scholing voor werkenden op het bbp te kunnen bepalen. Voor leerwinst en lonen is her en der informatie beschikbaar, maar slechts bij zes maatregelen valt er een kwantitatieve uitspraak te doen.

Soorten ‘scholing werkenden’

Werkenden kunnen op allerlei manieren en plaatsen kennis en vaardigheden opdoen. Kansrijk onderwijsbeleid onderscheidt vier soorten scholing voor werkenden, die onderling weer in verband staan: aan de ene kant is er de formele scholing die uiteenvalt in opscholing, omscholing en bijscholing en aan de andere kant het informeel leren.

- *Opscholing* is het volgen van geaccrediteerd onderwijs dat leidt tot een volledig extra opleidingsniveau. Bijvoorbeeld als iemand met een mbo-4-diploma in de avonduren een volledige hbo-studie doet.
- *Omscholing* is het volgen van geaccrediteerd onderwijs dat leidt tot een volledige opleiding op hetzelfde niveau. Bijvoorbeeld als iemand met een mbo-4-diploma Detailhandel in de avonduren een mbo-4 studie Werktuigbouwkunde doet.
- *Bijscholing* is hier gedefinieerd als het volgen van korte cursussen en trainingen. Bijvoorbeeld iemand die een cursus leidinggeven voor beginners volgt van een week.
- *Informeel leren* is de scholing die mensen opdoen doordat ze werken: het gaat hier dus om *learning on the job* door goed op te letten op collega’s en leidinggevendenden, door taken zelf uit te voeren en bijvoorbeeld door elkaar feedback te geven.

¹ Over een mogelijke verandering in werkgeverslasten of koopkracht door een beleidsmaatregel doet dit hoofdstuk geen uitspraak. In de tabellen worden slechts directe kosten van de maatregel voor de overheid gerapporteerd. In alle hoofdstukken van kansrijk onderwijsbeleid is de veronderstelling dat alle kosten van interventies bij onderwijsinstellingen – ook bij maatregelen die door onderwijsaanbieders zelf kunnen worden genomen - door de overheid worden gedragen.

Deze vier soorten scholing kunnen zowel generieke als specifieke kennis bijbrengen, waarbij de eerste nuttig en toepasbaar is in verschillende banen, beroepen en sectoren en de tweede slechts binnen een beperkte werkkring inzetbaar is. Op- en omscholing zullen vaker op breder inzetbare kennis gericht zijn, en bijscholing en informeel leren meer op baanspecifieke, beroepsspecifieke en bedrijfsspecifieke kennis.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

Paragraaf 7.2. Nederlandse context. Hierin een korte beschrijving van scholing van werkenden in Nederland.

Paragraaf 7.3. Wat zegt de literatuur? Hierin een uitgebreide bespreking van de literatuur over de leeropbrengsten van scholing van werkenden.

Paragraaf 7.4 Opbrengsten maatregelen. Hierin wordt vanuit de kennis van de literatuur en de vertaling van de literatuur naar de Nederlandse context berekend wat de opbrengsten van diverse maatregelen over scholing van werkenden zijn. In deze paragraaf ook beknopt aandacht voor (drempels voor) de realisatie van deze maatregelen.

7.2 Nederlandse context

Werkenden in Nederland scholen zich meer dan gemiddeld in de EU

44% van de Nederlandse beroepsbevolking heeft het afgelopen jaar bijscholing gevolgd (bron: CBS, Adult Education Survey).² Dat is meer dan gemiddeld in de Europese Unie en ook meer dan in Duitsland, maar minder dan in het Verenigd Koninkrijk, Zweden of Denemarken (bron: Eurostat, European Labour Force Survey 2014). Dit betreft alle scholing, dus ook niet-arbeidsrelevante scholing, maar het overgrote deel van de post-initiële scholing (89,9%) is werkgerelateerd.

Arbeidsrelevante scholing doen werkenden om verschillende redenen. De meest voorkomende redenen zijn: realiseren loopbaandoelen (36%), kennis op peil houden (33%), nieuwe taken gekregen (30%), een nieuwe manier van werken (30%), baankans vergroten (22%) en dat de training verplicht is (39%) (Borghans e.a. 2014). De verplichting kan opgelegd worden door de werkgever, maar ook door de beroepsgroep (advocaten) of door de wet (gezondheidszorg).

² Het is niet eenvoudig te weten in hoeverre werkenden deelnemen aan scholing en als ze dat doen aan welk type scholing. Het meten van wie er wanneer aan op- of omscholing meedoet, is nog het eenvoudigst. De graden die leerlingen aan bekostigde instellingen behalen worden sinds 1988 (ho) en 2005 (mbo) landelijk in een database geadministreerd. Om onderscheid te maken tussen op- of omscholing betreft, is echter kennis van het vroeger behaalde diploma vereist en die is lang niet voor iedereen bekend. Het grootste probleem doet zich voor bij informeel leren en bijscholing. Door het informele en in elkaar overlappende karakter zijn dit in essentie moeilijk te meten grootheden. Slechts uit retrospectieve enquêtes is beperkte informatie te halen, waardoor wellicht onderrapportage een rol speelt.

Van de deelnemers aan post-initiële scholing volgt 50% één cursus en 30% twee cursussen per jaar. Verreweg de meeste cursussen en opleidingen duurden maximaal een of enkele dagen (66%) en vallen dus onder de definitie bijscholing. Daarnaast gaat het in 16% van de gevallen over cursussen en opleidingen van meerdere dagen per maand gedurende een langere periode (Buisman e.a. 2011).

Dit betreft waarschijnlijk vaak op- en omscholingstrajecten. Deze lijken dus in mindere mate voor te komen dan bijscholing. Een schatting van op- en omscholing in het bekostigde onderwijs op basis van CBS-cijfers komt op een bovengrens van 1,2% van de beroepsbevolking in 2014 uit (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1 Cijfers over op- en omscholing in het bekostigde onderwijs in Nederland in collegejaar 2014/2015

	Totaal	Mbo-2	Mbo-3	Mbo-4	Hbo	Wo
Ingeschreven studenten ouder dan 30* (x 1000)	78	6	13	10	37	13
Doelgroep beroepsbevolking		laag en middelbaar opgeleid	laag en middelbaar opgeleid	laag en middelbaar opgeleid	middelbaar en hoog opgeleid	hoog opgeleid
Beroepsbevolking ouder dan 30* (x 1000)	6585	4028	4028	4028	5217	2487
Percentage van doelgroep	1,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,7%	0,5%
* Het is onbekend of ingeschreven personen werkend of werkloos zijn, of geen deel uitmaken van de beroepsbevolking. Bron: CBS statline						

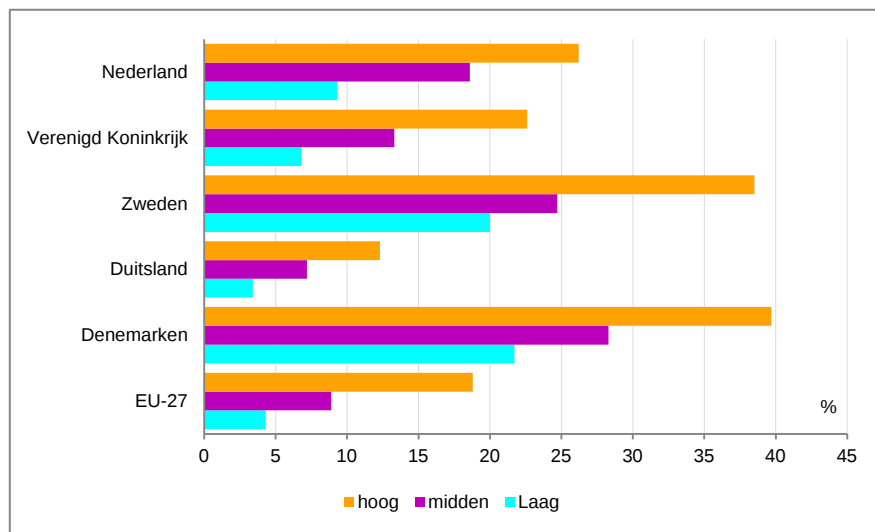
Meeste leren gaat via informeel leren

De cijfers hierboven gaan over formele scholing in de vorm van een cursus of opleiding. De meeste scholing vindt echter via informeel leren al werkend *on the job* plaats. Van alle soorten scholing lijken werkenden zich het vaakst met informeel leren bezig te houden (zie bijvoorbeeld Borghans e.a. 2006, 2011 en 2014). Uit een enquête bleek dat werkenden in 2013 35% van hun werktijd besteden aan werkzaamheden waaruit zij kunnen leren. Door deze uren te vergelijken met de gemiddelde tijd dat werkenden jaarlijks formeel leren, schat het ROA in dat meer dan 90% van het leren van werkenden zich *on the job* op een informele manier voordoet.

Niet alle werkenden scholen zich evenveel

Niet iedere werkende neemt evenveel deel aan scholing. Hogeropgeleiden nemen gemiddeld genomen meer deel aan bijscholing en informeel leren dan lageropgeleiden. Uit Figuur 7.1 blijkt dit patroon in ieder geval voor formele scholing internationaal herkenbaar. Ook opscholing lijkt meer aan de orde bij middelbaar- en hogeropgeleiden (zie bovenstaande tabel). Verder blijkt dat ouderen minder deelnemen aan op-, om- en bijscholing dan jongeren (CBS 2016). Ook werkenden in het midden- en kleinbedrijf (MKB), mensen met een flexibel arbeidscontract en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en parttimers nemen relatief minder deel aan op-, om- en bijscholing dan werknemers van grote organisaties en personen met een vast contract (bron: CBS).

Figuur 7.1 Scholingsdeelname (op-, om- en bijscholing) naar opleidingsniveau in internationaal perspectief



Bron: Eurostat, European Union Labour Force Survey 2015.

Wat betreft informeel leren zijn er geen opvallende verschillen tussen mensen met een vast of flexibel contract en zelfstandigen. Zelfstandigen blijken wel het meest van alle groepen deel te nemen aan zelfstudie, ook een vorm van informeel leren.

Werkgevers grootste financier van scholing voor werkenden

In de praktijk blijken werkgevers het grootste gedeelte van de bijscholing van werknemers te financieren (Borghans e.a. 2014). Om scholing te stimuleren kent het overgrote deel van de bedrijfstakken bijvoorbeeld zogeheten Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-) die de post-initiële scholing van werkenden betalen.³ In Nederland zijn ongeveer 140 van dit soort sectorfondsen. Ongeveer 85% van de werknemers vallen daaronder. De deelname aan een sectorfonds is meestal in de cao vastgelegd, dus verplicht. Bedrijven storten 1% tot 2% van de jaarlijkse loonsom in het sectorfonds.⁴ Nadeel van de opzet van de huidige sectorfondsen is dat scholingsfondsen meestal alleen gebruikt worden voor scholing binnen een specifieke sector en niet voor omscholing tussen branches onderling.

Het beeld bestaat dat er veel van dit geld ongebruikt blijft. Uit onderzoek naar de reserves van O&O-fondsen (de O&O Monitor 2013) bleek dat één fonds inderdaad een extreem hoge reserve had van 50 miljoen euro. Alle andere fondsen hadden gemiddeld een reserve tussen de 1 à 2 maal van hun jaarlijkse begroting als buffer om de continuïteit van hun activiteiten te waarborgen. De kleinere fondsen gebruiken hun middelen met name voor scholingsactiviteiten. De grotere fondsen besteden daarnaast ook veel van hun middelen aan activiteiten rondom mobiliteit en flexibiliteit en de inrichting van scholingsinfrastructuur.

³ Deze fondsen worden vaak niet alleen door de markt (werkgevers) gefinancierd, maar ook deels door de overheid, bijvoorbeeld met middelen uit het Europese Sociale Fonds (ESF).

⁴ Soms ontvangen deze fondsen daarnaast nog subsidies van de Europese Unie of van de overheid.

O&O-fondsen zouden meer werk kunnen maken van hun bekendheid. Uit een enquête van TNO bleek dat in 2014 55% van de ondervraagde werkgevers nooit gehoord had van een O&O-fonds. Dit waren niet alleen werkgevers in het kleinbedrijf (60% kent geen O&O-fonds), maar zelfs 30% van de ondervraagde werkgevers in bedrijven met meer dan 100 werknemers geeft aan nooit gehoord te hebben van O&O-fondsen (TNO 2014).

Nederlandse overheid speelt bescheiden rol bij scholing werkenden

De precieze financiële omvang van de markt voor scholing is niet bekend, omdat er weinig informatie is over niet-bekostigd onderwijs. De tarieven van private aanbieders zijn vanwege concurrentieredenen meestal niet openbaar. Werkgevers betalen de meeste scholing. Dit doen zij vooral voor hun werknemers met een vast contract (91% van de scholing wordt betaald door de werkgever) en in mindere mate voor hun flexibele arbeidsrelaties (de werkgever betaalt in meer dan driekwart van de gevallen voor de scholing). Zzp'ers betalen in bijna driekwart van de gevallen de opleiding zelf, terwijl in een kwart van de gevallen de scholing wordt betaald door een opdrachtgever (Borghans e.a. 2014). De scholingsmarkt is grotendeels privaat.

De overheid speelt een beperkte rol in de scholing van werkenden. De overheid doet dit vooral via wetgeving, subsidies en fiscale instrumenten.

Zo geldt er per 1 juli 2015 voor alle werkgevers een scholingsplicht vanwege de aangepaste wet werk en zekerheid. Dit houdt in dat zij verplicht zijn om hun werknemers scholing aan te bieden als dat nodig is voor het werk of om hun arbeidsmarktkansen op peil te houden als hun werk mocht komen te vervallen.⁵

De Nederlandse overheid biedt expliciet belastingvoordelen voor het volgen van extra onderwijs via de aftrekpost voor scholingsuitgaven. Hierdoor kunnen belastingplichtigen de kosten voor scholing tegen hun marginaal tarief aftrekken van het belastbaar inkomen. Ook zijn in het verleden expliciete subsidies (opleidingsvouchers) ingezet voor de scholing van werkenden. Zo zijn er in 2006-2008 experimenten gedaan met individuele leerrekeningen bij vier O&O-fondsen. Onder dit vouchersysteem konden werknemers een bedrag van 1000 euro besteden aan scholing.⁶

7.3 Wat zegt de literatuur?

7.3.1 Inleiding

Dat sommige werkenden weinig onderwijs volgen, baart beleidsmakers zorgen. Hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (*employability*) zou hiermee in gevaar kunnen komen. Versnelde technologische ontwikkelingen zoals robotisering, vermeende polarisatie van het

⁵ Deze plicht wordt afgedwongen door regels omtrent ontslag. Ontslag wegens disfunctioneren kan niet als blijkt dat de werkgever niet aan de scholingsplicht heeft voldaan. Daarnaast moet de werkgever als hij iemand wil ontslaan eerst aantonen dat herplaatsing, eventueel na omscholing, niet kan.

⁶ In 2001 zijn er ook experimenten met leerrekeningen gedaan, maar deze zijn niet goed te evalueren vanwege problemen in de selectie van deelnemers. Zie Hidalgo e.a. (2014) voor een evaluatie van de 2006 – 2008 experimenten.

middensegment en flexibilisering van de arbeidsmarkt, maken beleidsmakers (terecht of onterecht) hier huiverig voor. Soms kiezen overheden er daarom voor om scholing van werkenden te stimuleren, reguleren en/of deels te financieren. Dat sommige werkenden weinig scholing volgen is echter niet automatisch een reden voor overheidsingrijpen.

Overheidsingrijpen is gerechtvaardigd als werkenden zonder overheidsingrijpen minder onderwijs volgen dan maatschappelijk optimaal zou zijn en als tegelijkertijd overheidsingrijpen leidt tot een beter optimum. Om na te gaan of dit werkelijk zo is, behandelen de komende paragrafen de volgende vragen:

- Scholen werkenden zich te weinig?
- Leidt overheidsingrijpen tot meer scholing van werkenden?
- Welke effecten heeft scholing van werkenden?

7.3.2 Scholen werkenden zich te weinig?

Werkenden en werkgevers investeren in scholing

In praktijk investeren in Nederland zowel werkenden⁷ als werkgevers in scholing. Zij hebben hier ook beiden belang bij. Dit komt omdat werkenden tijdens hun werkzame leven te maken kunnen krijgen met een veranderende behoefte aan vaardigheden. Dit kan o.a. komen doordat:

- hun kennis veroudert (handmatig technisch tekenen wordt 3D autoCAD);
- hun taken en verantwoordelijkheden veranderen (medewerker wordt leidinggevende);
- ze een andere functie ambiëren (medewerker wil leidinggevende worden);
- ze veranderen van beroep (beleidsmedewerker gaat naar het onderwijs).

Als nieuwe vaardigheden en kennis nodig zijn, is het nuttig deze aan te leren. Hiervoor is informele, of formele scholing nodig. De meeste vaardigheden leren werkenden informeel *on the job*. Flankerend daaraan doen zij soms een cursus. Sommigen doen een volledige opleiding⁸ naast hun werk om hogerop te komen, of om een verandering van beroep voor te bereiden. Beide kunnen ook samengaan in een zij-instroomtraject, waarbij training on the job wordt gecombineerd met een opleiding.

Werkenden hebben dus belang bij investeren in scholing en doen dit ook daadwerkelijk. Maar investeren zij genoeg?

Redenen om niet voldoende te investeren in scholing

De economische literatuur geeft redenen waarom mensen, die baat zouden hebben bij meer vaardigheden, toch niet investeren in scholing.

Psychische kosten of leeraversie

⁷ werknemers en zzp'ers

⁸ mensen doen ook veel opleidingen en cursussen die niet arbeidsgerelateerd zijn, puur uit interesse of met andere doeleinden, maar deze vallen buiten de scope van dit hoofdstuk dat gaat over arbeidsgerichte scholing van werkenden.

Het kost moeite om nieuwe kennis en vaardigheden aan te leren. Dit geldt zowel voor leerlingen in hun initiële onderwijsloopbaan, als ook voor werkenden. De literatuur gebruikt de term 'psychische kosten' voor deze moeite. De mate waarin werkenden deze psychische kosten ervaren, verschilt. Dit is dan ook een van de redenen waarom hoger opgeleide werkenden zich veel meer scholen dan lageropgeleiden⁹.

Tijdsinconsistentie

Uit de gedragseconomie blijkt dat de meeste mensen baten in de nabije toekomst veel sneller verdisconteren dan baten in de verre toekomst (*hyperbolic discounting*). Bij investeringsbeslissingen betekent dit dat zij tijdsinconsistent opereren: sommige investeringen vinden niet plaats, maar daar krijgt de persoon wel spijt van.

Risico of scholing voldoende rendeert

Het volgen van scholing (met name lange en dure op- of omscholingstrajecten) is een riskante tijds- en geldinvestering. Het is niet vooraf precies in te schatten of, en zo ja hoeveel, de opleiding in de toekomst gaat renderen. De investeringen moeten echter wel allemaal vooraf gedaan worden. Mensen zijn risico-avers en zullen hierdoor minder investeren dan vanuit welvaartstheorie optimaal is.

Risico of rendement scholing voor de investeerder verzilverbaar is

Een andere reden voor onderinvestering in scholing is dat de baten van scholing soms maar ten dele verzilverbaar zijn door degene die de investeringen doet. Dit wordt het *hold-up* probleem genoemd (zie voor een overzicht van de economische literatuur over *hold-up*, de arbeidsmarkt en contracten o.a. Malcomson, 1997 en 1999).

Werkgevers hebben het *hold-up* probleem met name bij scholing van generieke kennis; kennis die nuttig en toepasbaar is in verschillende banen, beroepen en sectoren. Als werkgevers tijd en geld investeren om hun werknemers generieke kennis bij te brengen, stijgt hun arbeidsproductiviteit. Dit is aantrekkelijk voor zowel de werkgever zelf, maar ook voor andere werkgevers. De werknemer kan echter zijn baan opzeggen en zijn nieuwe kennis en vaardigheden gaan inzetten voor nieuwe werkgevers. Het fenomeen dat nieuwe werkgevers een deel van de scholingsinvesteringen opstrijken, wordt *poaching* (stroperij) genoemd. Omdat werkgevers onder andere hierdoor niet zeker zijn of zij de investeringen van scholing zelf kunnen verzilveren, kunnen zij besluiten minder te investeren dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Overigens geldt het *hold-up* probleem bij werkgevers ook – maar in mindere mate – voor specifieke kennis; kennis die slechts in beperkte werkkring inzetbaar is. Werknemers kunnen namelijk ook in het geval geïnvesteerd is in specifieke kennis van baan wisselen of besluiten helemaal te stoppen met werken. De baten van de scholing worden in dat geval door niemand genoten.

Werknemers ondervinden het *hold-up* probleem met name bij specifieke kennis. Als werknemers hun eigen tijd en geld besteden aan een cursus, die enkel in de huidige functie toepasbaar is, kan het zo zijn dat werkgevers niet alle baten van deze nieuwe kennis terug

⁹ Daarnaast spelen uiteraard nog andere zaken mee, zoals dat scholing hogeropgeleiden gemakkelijker afgaat, zij meer geld hebben voor scholing en zij vaker in kennisintensieve beroepen werken, waar vaker nieuwe kennis nodig is.

laten vloeien in een hoger loon. Na de specifieke investering is de onderhandelingspositie van de werknemer immers minder goed. Dit kan de werknemer minder bereid maken in scholing te investeren, terwijl de scholing toch een positief welvaartseffect zou hebben.

Financieringsprobleem

Ook kan het zijn dat werknemers niet genoeg geld hebben om een opleiding zelf te betalen. De oorzaak hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat zij tegen kapitaalmarktrestricties aanlopen, waardoor ze geen geld kunnen lenen/krijgen om de scholing te betalen. In een dergelijk geval zou de maatschappij wel profiteren van hun aanvullende scholing, maar is er niemand die hen leningen wil verstrekken om die aanvullende scholing te financieren.

Belastingen

Een hoger inkomen – mogelijk ten gevolge van scholing – wordt in Nederland belast. Voor hogere inkomens geldt daarbij een procentueel hoger tarief. Het kan zijn dat door deze belastingheffing investeringen in scholing niet voldoende van de grond komen.

Deze redenen om niet te investeren kunnen deels verzacht worden

Uit de literatuur blijkt dat de bovenstaande redenen om minder te investeren zich niet altijd voordoen en ook deels verzacht kunnen worden. Bijvoorbeeld, hoe meer rigide een arbeidsmarkt is, hoe minder het *hold-up* probleem zich voordoet (zie bijvoorbeeld Acemoglu en Pischke 1999).

Werkgevers en werkende belang bij goede relatie

Doordat werkgevers en werkenden beiden belang hebben bij een goede relatie, zijn zij regelmatig beiden bereid enig risico te nemen, of af te zien van 'het onderste uit de kan', blijkt uit Leuven e.a. (2005). Werkgevers en (met name hogeropgeleide) werkenden zien scholing soms ook als een secundaire arbeidsvoorwaarde.

Terugbetaalclausules verminderen hold-up probleem voor werkgevers

Daarnaast kan een geschikte contractvorm, zoals terugbetaalclausules, het *hold-up* probleem voor werkgevers verminderen. Zo blijkt uit Hoffman en Burks (2013) dat er minder personeelsverloop is als werknemers (een deel van) de scholingskosten moeten terugbetalen als zij hun werkgever binnen een bepaalde termijn verlaten. Nadeel hiervan is wel dat mobiliteit en daarmee de kans op kennisspillovers tussen bedrijven wordt tegengegaan.

Up-or-out-contract kan tegenwicht bieden tegen hold-up probleem voor werkenden

Een geschikte contractvorm kan ook helpen om de investering van werkenden in scholing te stimuleren. Werkenden met een *up-or-out* contract – waarbij bijvoorbeeld in de praktijk pas een vast contract wordt verstrekt bij een zichtbare verbetering van productiviteit – worden bijvoorbeeld meer geprikkeld om in post-initiële scholing te investeren dan werkenden met een contract dat niet aan prestaties is gekoppeld. Dit blijkt uit experimenteel onderzoek van Oosterbeek e.a. (2007). Blijkbaar overwint deze prikkel een deel van de belemmeringen die werknemers ondervinden om zich te scholen, zoals het *hold-up* probleem en leeraversie. Ook

andere contractvormen, zoals *seniority wages*, kunnen een deel van het *hold-up* probleem voor werkenden oplossen (zie bijvoorbeeld Deelen 2012).

Kortom

Werkgevers en werkenden investeren in scholing. Er zijn redenen om minder dan welvaartsoptimaal te investeren in scholing. Er zijn daarnaast ook mogelijkheden om deze problemen via contracten deels op te lossen. Het is dus goed mogelijk dat er in Nederland op bepaalde terreinen sprake is van onderinvesteringen in scholing, maar dit is niet zeker. Feitelijke informatie hierover ontbreekt.

7.3.3 Leidt overheidsingrijpen tot meer scholing van werkenden?

De overheid heeft de afgelopen jaren veel gedaan om post-initiële scholing te verbeteren. Dit is echter niet of nauwelijks terug te zien in officiële cijfers over post-initiële scholing. Dit komt doordat de overheid met name heeft ingezet op het starten van duale trajecten, het starten van EVC-trajecten en het opzetten van regionale leer-werktrajecten. Levenlangleren wordt echter officieel gemeten door de beroepsbevolking te vragen of zij de afgelopen vier weken een cursus of opleiding hebben gevolgd (Golsteyn 2012).

Overheid kan financieren, reguleren en informeren

De overheid heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om werkenden te bewegen meer en beter geschikte scholing te volgen:

- *Financieren*: allereerst kan de overheid financiële ondersteuning bieden aan de werkende of werkgever voor het volgen van scholing.
- *Reguleren*: de overheid kan werkgevers en werkenden via regelgeving dwingen om meer te investeren in scholing. Ook kan de overheid reguleren dat het initieel onderwijs meer en passender onderwijsaanbod voor volwassenen organiseert.
- *Informeren*: de overheid kan werkenden en werkgevers ook informeren over effectieve scholing en de baten van scholing.
- *Arbeidsmarktinstituties aanpassen*: tot slot kan de overheid ook arbeidsmarktinstituties aanpassen, zodat werkenden en werkgevers meer en andere prikkels hebben om in scholing te investeren. Deze laatste categorie maatregelen worden slechts kort benoemd, omdat deze maatregelen primair een heel ander doel hebben en slechts een bijeffect op scholing. De arbeidsmarktmaatregelen die niet als primair doel hebben om scholing van werkenden te bevorderen, vallen immers niet onder de reikwijdte van Kansrijk onderwijsbeleid.

Alle financiële maatregelen bevorderen scholing, maar zijn kostbaar

Uit de hieronder beschreven literatuur over financiële ondersteuning van scholing blijkt dat financiële ondersteuning door de overheid scholingsdeelname stimuleert. Ook laat de literatuur zien dat financiering kostbaar is. Dit komt doordat een groot deel van de mensen voor wie de overheid de scholing betaalt, deze ook wel gevolgd zou hebben als de overheid deze niet zou betalen. Het percentage mensen dat ook zonder overheidsfinanciering wel scholing zou hebben gevolgd heet de *deadweight loss*. Uit de literatuur blijkt deze *deadweight loss*, afhankelijk van de doelgroep, tussen de 60% en 90% te zijn. Dit betekent dat financieringsmaatregelen – die per definitie betaald moeten worden voor 100% van de

rechthebbenden – slechts bij 10% tot 40% van de rechthebbenden leidt tot additionele scholing. Dit impliceert dat de prijs die de overheid betaalt voor die 10% tien keer zo hoog is als de scholingskosten van de persoon die de additionele scholing volgt. *Targetten* (beleid richten op de doelgroep) is hierbij belangrijk, maar dit is vaak niet mogelijk, omdat niet bekend is wie er uit zichzelf al scholing zou volgen. Wel is bekend dat de *deadweight loss* hoger is voor hoogopgeleiden, in geval van co-financieringsinstrumenten, bij subsidies aan werkgevers en bij op- en omscholing.

Scholingsvouchers voor werkenden bevorderen scholing, maar zijn kostbaar

Uit (internationale) studies kan geconcludeerd worden dat de deelname aan bijscholing licht toeneemt naar aanleiding van subsidies en vouchers voor werkenden (zie tabel 7.2 voor een overzicht van de bevindingen). Ook geldt dat deze deelname-effecten groter zijn wanneer sprake is van meer substantiële financiële hulp. Uit onderstaande studies blijkt verder dat directe financiële ondersteuning aan werkenden tot een *deadweight loss* leidt tussen de 30 en 60%. Er zijn aanwijzingen dat deze *deadweight loss* voor laagopgeleiden kleiner is. Verder blijkt dat deze generieke financiële interventies geen positief effect hadden op het inkomen, de werkgelegenheid, en arbeidsvreugde van degenen die er gebruik van maakten.

Tabel 7.2 Literatuur over effecten scholingsvouchers voor werkenden

Studie	Gebruik voucher (% van doelgroep)	Effect op deelname scholing	Effecten op loon	Deadweight loss	Overige effecten
Schwerdt e.a. (2012) (vouchers van 124-930 euro)	18%	+13 procentpunt	0%	30%	Wel klein effect op loon voor laagopgeleiden
Hidalgo e.a. (2014) (vouchers van 1000 euro)	41%	+20 procentpunt	0%	60%	Geen effect op baanmobiliteit
Görlitz en Tamm (2016) (co-financieringsvouchers van maximaal 500 euro)	0,3%	+30%	0%	Onbekend	Geen effect op werkgelegenheid, en arbeidsvreugde

Schwerdt e.a. (2012) analyseren een Zwitsers experiment met scholingsvouchers, dat werkenden konden inzetten voor na-of bijscholing naar keuze. Er werd geëxperimenteerd met drie typen vouchers ter waarde van 124, 465 en 930 euro. De vouchers werden willekeurig toegewezen aan een heterogene groep werknemers van verschillende opleidingsniveaus. De controlegroep kreeg geen voucher. De opleiding hoefde niet per se bedrijfsspecifiek te zijn. Ook meer algemene opleidingen konden worden gedaan zoals IT-cursussen of cursussen buitenlandse talen. Gemiddelde duur van de cursus was 42 uur. De onderzoeksgroep is zeer gevarieerd in opleidingsniveau (laag tot hoog), type contract (vast of tijdelijk), type werkenden (zelfstandig versus werknemer), type bedrijfstak (IT, administratie, marketing etc.) en leeftijd (tussen de 16-64 jaar).

De auteurs berekenen dat het gebruik van na- en omscholing met 13 procentpunt omhoog ging door de vouchers, waarbij de hoogste waarden de sterkste stimulans gaven. Het deelname-effect van de vouchers neemt duidelijk toe met het onderwijsniveau van de

ontvanger: voor personen met maximaal een startkwalificatie is het effect 7% en voor personen met tertiair onderwijs is het effect 16-17%. Volgens een eerdere analyse van hetzelfde experiment door Messer en Wolter (2009) waren deze deelname-effecten overigens hetzelfde voor dat deel van de behandelgroep die de mogelijkheid kreeg aangeboden om een adviesgesprek te voeren over de te volgen training en voor de groep die die mogelijkheid niet ontving.

Schwerdt e.a. berekenen dat de vouchers een *deadweight loss* van 30% kenden. Uit Messer en Wolter (2009) kan vervolgens worden afgeleid dat deze *deadweight loss* lager is voor laagopgeleiden en hoger voor hoogopgeleiden. Het marginale effect van het voucherprogramma op scholingsdeelname is weliswaar kleiner voor laagopgeleiden; het verschil in vouchergebruik is nog sterker. Laagopgeleiden maken veel minder vaak gebruik van de voucher op het moment dat zij hier recht op hebben (9%) dan hoogopgeleiden (27%).

De auteurs vinden vervolgens gemiddeld genomen geen effect van het voucherprogramma (en de bijscholing) op inkomen, werkgelegenheid en het volgen van vervolgscholing een jaar na dato. Wel wordt er voor de groep met alleen een startkwalificatie of middelbaar beroepsonderwijs een klein positief effect op lonen gevonden. Er bestaan voor deze groep dus baten van bijscholing, maar de combinatie van het lage gebruik van de voucher en het kleine deelname-effect betekent ook dat het niet eenvoudig is om laagopgeleiden te bereiken met financiële hulpmiddelen.

Hidalgo e.a. (2014) evalueren het effect van 'individuele leerrekeningen' op inkomen en arbeidsmobiliteit van Nederlandse werknemers in de sectoren veeteelt, glastuinbouw, voedselindustrie en natuursteen. Het merendeel van de werknemers in deze sectoren is laagopgeleid en het experiment richtte zich dus voornamelijk op deze groep. De O&O-fondsen van deze sectoren waren verantwoordelijk voor de uitvoering van het gerandomiseerd experiment, waarbij willekeurige werknemers een opleidingsvoucher van 1000 euro toegewezen krijgen. De helft hiervan werd door de overheid betaald en de andere helft door de O&O-fondsen. De opleidingsvoucher stelde de werknemers in staat om bedrijfstrainingen naar eigen keuze te volgen. Voorwaarde was wel dat de training een positieve bijdrage diende te leveren aan de arbeidsmarktpositie.

De auteurs vinden een toename in de scholingsdeelname van bijna 20%-punt als gevolg van de voucher. Echter, de *deadweight loss* van de vouchers was aan de hoge kant. Ongeveer 60% van de subsidie werd gebruikt door werkenden die ook zonder de subsidie zouden hebben geïnvesteerd in hun scholing. In lijn met de empirische resultaten die we bespreken in paragraaf 2, vinden de auteurs geen effecten van het volgen van een bedrijfstraining door de opleidingsvoucher op het loon en de baanmobiliteit. Ongeveer 1 à 2 jaar na het volgen van de cursus verdienen de werknemers niet meer, en zijn ze ook niet vaker van baan veranderd binnen hun eigen sector of tussen sectoren.

Görlitz en Tamm (2016) onderzoeken het effect van een door de Duitse overheid bekostigde opleidingsvoucher, de zogeheten 'Bildungspraemie'. Dit is een voucher die de trainingskosten met 50% reduceerde tot een maximum van 500 euro. De voucher kon

worden ingewisseld bij door de overheid geaccrediteerde instanties die bijscholing aanbieden. Alleen werkenden met een gemiddeld tot laag inkomen konden aanspraak maken op de voucher: ongeveer twee derde van de Duitse werkenden kwam daardoor in aanmerking. De onderzoeksgroep is zeer gevarieerd in opleidingsniveau (laag tot hoog), type contract (vast of tijdelijk), type bedrijfstak (IT, administratie, marketing etc.) en leeftijd (tussen de 16-64 jaar).

De auteurs concluderen dat werkenden een extra korte training hebben gevolgd binnen een periode van een jaar als gevolg van de vouchers. Dit is ongeveer 30% meer dan gebruikelijk. De auteurs onderzoeken verder het effect van het volgen van deze bijscholing op inkomen, werkgelegenheid, en arbeidsvreugde ('job satisfaction'). Ze vinden geen effecten op deze uitkomsten, tot maximaal twaalf maanden na het volgen van de training.

Scholingssubsidies voor werkgevers bevorderen scholing, maar zijn kostbaar

Slechts één causale studie onderzoekt het effect van directe financiële compensatie aan werkgevers (Görlitz 2010). Uit dit onderzoek komt een beeld naar voren dat vergelijkbaar is met de opleidingsvouchers voor werkenden: de deelname aan scholing neemt door de regeling toe. De geassocieerde *deadweight loss* lijkt echter groter dan bij de regelingen die werkenden direct compenseren.

Görlitz (2010) onderzoekt het effect van een subsidie voor scholingskosten aan Duitse bedrijven in het midden- en kleinbedrijf met meer dan 250 werknemers. De subsidie dekte 50% van de kosten van elke gevolgde cursus, tot een maximum van 750 euro. Görlitz vindt dat de subsidie leidt tot een toename in het percentage bedrijven dat investeert in bijscholing. Ongeveer 1,5 jaar na implementatie van de subsidieregeling, stijgt het percentage bedrijven dat investeert in post-initiële scholing van 65% naar ongeveer 70%, een stijging van ongeveer 8%. Oosterbeek (2013) komt – op basis van een aantal veronderstellingen en berekeningen – uit op een geschatte *deadweight loss* van 90% voor deze resultaten. Dat wil zeggen dat 90% van de werknemers ook een cursus zou hebben gevolgd in afwezigheid van de subsidie voor de bedrijven. Oosterbeek plaatst ook een kanttekening bij de resultaten van Görlitz. Hij wijst op een mogelijk anticipatie-effect: bedrijven kunnen een deel van de geplande investering in menselijk kapitaal naar voren hebben gehaald, waardoor het effect op de korte termijn overschat wordt.

Financiering voor zowel werknemers als werkgevers bevorderen scholing en zijn kostbaar

Twee studies (Abramovsky e.a. 2011; Van der Steeg en Van Elk 2015) laten het causale effect van regelingen zien die zowel de werkende (in dit geval een werknemer met een vast dienstverband) als de werkgever financieel compenseert. Beide studies bestuderen financiële ondersteuning voor opscholing. Deze studies laten een wisselend beeld zien. In het geval van subsidies voor de opscholing van laagopgeleiden werd deelname aan scholing niet verhoogd, in het geval van opscholing van middelbaar tot hoog opgeleid personeel wel, maar was er sprake van een behoorlijke *deadweight loss*.

Abramovsky e.a. (2011) beschrijven de gevolgen van een subsidieregeling voor het behalen van een (verkorte) startkwalificatie voor laagopgeleide werknemers in het Verenigd

Koninkrijk. De regeling hield in dat de overheid de volledige kosten van de opscholing voor de werknemer dekte en de werkgever financieel compenseerde voor een deel van de tijd dat de werknemer afwezig was om de scholing te volgen. De laagopgeleide werknemers konden ook advies krijgen over welke scholing het meest geschikt was. De totale subsidie per persoon, dat wil zeggen de kosten van de scholing en de werkgeverscompensatie, was afhankelijk van de arbeidsmarktregio en het gevolgde scholingsprogramma, en varieerde tussen de 600 en 1700 pond. Uit de analyse blijkt dat de subsidie tot drie jaar na het programma niet heeft geleid tot additionele deelname aan scholing van werknemers. Werkgevers maakten wel gebruik van de regeling, maar zouden ook zonder deze regeling het personeel hebben geschoold.

Van der Steeg en Van Elk (2015) onderzoeken de effecten van een beurs voor een specifieke hoogopgeleide beroepsgroep in Nederland, leraren. Deze lerarenbeurs is ingesteld voor bestaande leraren om een (additionele) bachelor- of masteropleiding te volgen. Het gaat hier dus om op- en omscholing en niet om bijscholing. Leraren krijgen de beurs voor inschrijfkosten, reiskosten en studiemateriaal. Onderwijsinstellingen ontvangen bovendien compensatie voor het regelen van een vervanger tijdens studieverlof. De kosten van de beurs per leraar zijn hoog: ongeveer 14.000 euro.¹⁰ Van der Steeg en Van Elk vinden dat toewijzing van de leraren aan de lerarenbeurs de kans op deelname aan het hoger onderwijs met 10 tot 20%-punt verhoogt. Echter, de *deadweight loss* is hoog: tussen de 80 en 90%. Slechts een à twee van de tien verstrekte beurzen worden gebruikt voor een opleiding die anders niet zou zijn gevolgd.

Belastinginstrumenten bevorderen niet altijd scholingsdeelname

Er is relatief weinig betrouwbaar onderzoek naar de effecten van fiscale maatregelen om scholing te stimuleren. Er zijn twee onderzoeken beschikbaar. Er is één onderzoek (Leuven en Oosterbeek 2012) over een aftrekpost voor werkenden (in dit geval de personen die inkomstenbelasting dienen af te dragen) en één onderzoek (Leuven en Oosterbeek 2004) over een aftrekpost voor werkgevers. De voorzichtige conclusie die getrokken kan worden is dat er beperkte gedragseffecten uitgaan van deze regelingen. Een goed ontwerp is wel van groot belang; een hoge *deadweight loss* en ongewenste gedragseffecten zijn een reëel gevaar.

In een (nog) niet gepubliceerde studie onderzoeken Leuven en Oosterbeek (2012) het effect van de fiscale scholingsaftrek voor werknemers in Nederland op deelname aan post-initiële scholing. Doordat personen scholingsuitgaven kunnen aftrekken tegen hun marginale tarief bevoordeelt de maatregel in de opzet mensen met een hoog inkomen zoals de gemiddelde hoogopgeleide. De auteurs maken in hun onderzoek gebruik van uitgebreide enquêtegegevens die voor de jaren 1996-2002 beschikbaar zijn. Hieruit blijkt dat het gebruik van de regeling met 11% toeneemt, als mensen niet 40%, maar 50% van de scholingskosten mogen aftrekken van de belasting. Het bereik van de maatregel is echter beperkt. Slechts 3% van de beroepsbevolking maakt gebruik van fiscale aftrek van studiekosten. Uit onze eigen berekeningen volgt dat deze beleidsmaatregel een *deadweight loss* van ongeveer 90% kent.¹¹

¹⁰ Anno 2013.

¹¹ In de zomer van 2016 publiceert het CPB een evaluatie van de scholingsaftrek die de situatie tot en met 2013 analyseert en niet alleen naar deelname, maar ook naar de baten van deze deelname kijkt. De voorlopige resultaten suggereren een marginaal effect op scholingsdeelname in dezelfde orde van grootte.

In een andere studie van Leuven en Oosterbeek (2004) wordt onderzocht wat het effect is van fiscale scholingsaftrek voor Nederlandse bedrijven. Bedrijven mochten een extra bedrag van de belasting aftrekken voor scholing van werknemers ouder dan 40 jaar. Dit beleid zorgde voor een discontinuïteit in de scholingskosten. Voor de werkgever waren de scholingskosten voor een werknemer (net) boven de 40 jaar, 14% goedkoper dan een werknemer (net) onder de 40 jaar. Het beleid moest ervoor zorgen dat oudere werknemers meer scholing zouden volgen. De auteurs vinden dat werknemers (net) boven de 40 jaar inderdaad meer scholing gingen volgen, maar dat dat gecompenseerd werd door een even grote afname van scholing van mensen (net) onder de 40 jaar. De maatregel veroorzaakte alleen dat deelname aan scholing voor werknemers (net) onder de 40 jaar werd uitgesteld. Per saldo was het effect op scholingsdeelname nul.

Reguleren: geen empirie voorhanden

Er is geen empirie voorhanden die heeft onderzocht wat het effect van regulering is op scholingsdeelname. Er is echter vanuit de theorie wel iets over te zeggen.

Wettelijke regelingen die werknemers stimuleren zich te scholen

Via wettelijke regelingen kan de overheid proberen om de deelname aan formele scholing te verhogen. Zo is het mogelijk om het recht op studieverlof te introduceren voor (specifieke groepen) werknemers. Dat recht kan op verschillende manieren worden vormgegeven: onbetaald of betaald, met of zonder toestemming van de werkgever. Ook kan de overheid besluiten om een scholingsregister, vergelijkbaar met het lerarenregister, in te voeren. Dit verplicht iedere werkende om eens in de zoveel tijd bijscholing te volgen.

Informeel leren stimuleren door regulering

Alhoewel bekend is dat informeel leren voor werkenden de belangrijkste bron van nieuwe kennis en vaardigheden vormt, bestaat er nauwelijks overheidsbeleid om dit proces te stimuleren. Het is namelijk erg ingewikkeld om met beleidsmaatregelen het dagelijks reilen en zeilen op de werkvloer te beïnvloeden. Daarbij is ook de vraag relevant of er onderinvesteringen plaatsvinden in informeel leren en deze vraag kan eigenlijk niet beantwoord worden. Het is mogelijk wettelijk vast te leggen dat werkenden recht hebben op allerlei vormen van informeel leren. Het recht op feedback op het werk, bijvoorbeeld in de vorm van functioneringsgesprekken, kan worden ingevoerd. Een recht op coaching door ervaren collega's is hier een ander voorbeeld van. Zo leveren feedback en coaching, bij docenten bijvoorbeeld, aantoonbaar arbeidsproductiviteitswinsten op (zie hoofdstuk docenten).

Scholingsaanbod beter toesnijden op werkenden via regulering

Het bekostigde onderwijs speelt een relatief grote rol bij de op- en omscholing van werkenden. De overheid heeft indirect invloed op welke opleidingen in het mbo en hoger onderwijs worden aangeboden en is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van deze opleidingen. Het aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs dat aantrekkelijk is voor werkenden, is in ieder geval niet groot en selectief (zie bijvoorbeeld Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen' 2014; Van der Wiel en Kuijpers 2016). De

overheid kan waarschijnlijk een beter aanbod realiseren door meer hbo-masters toe te staan en te bekostigen, en bijvoorbeeld ook door extra bekostiging voor deeltijdopleidingen in te voeren. In het aanbod aan bijscholing voor werkenden speelt de overheid een beperktere rol. Het is wel mogelijk om met een modulair aanbod in het mbo en hoger onderwijs een grotere rol te gaan spelen op deze markt.

De overheid kan daarnaast ook zorgen voor een beter toezicht op het totale scholingsaanbod voor werkenden om zo de kwaliteit en de toegevoegde waarde transparanter te maken.

Informerende: geen empirie voorhanden

Naast wettelijke regelingen kan de overheid proberen om informatie-asymmetrie op te lossen, mocht dit een rol spelen. Als de kopers van scholing onvoldoende kunnen inschatten wat de kwaliteit van scholing is, zijn ze niet bereid om meer te betalen voor kwaliteit, waardoor er na verloop van tijd ook geen kwaliteit meer geboden zal worden. Of kopers dit daadwerkelijk niet kunnen inschatten is onbekend: wellicht weten werkenden en werkgevers te weinig over de baten van verschillende soorten op-, om- en bijscholing en over de kwaliteit van verschillende scholingsaanbieders om optimaal te kunnen investeren in scholing. In dat geval kan betere informatie leiden tot betere kwaliteit scholing. Daarnaast kan betere informatie werkenden helpen om een effectievere scholingskeuze te maken.

Arbeidsmarktinstituten: geen empirie voorhanden

Het functioneren van de arbeidsmarkt werkt op allerlei manieren door op de mate waarin werkenden zich (laten) scholen. Vooral instituten die aangrijpen op de verhouding tussen vast en flexibel personeel, op het risico op inkomensverlies en op de baanmobiliteit, zoals werkloosheidsuitkeringen, ontslagbescherming en fiscale subsidies voor zelfstandigen, lijken hier van belang. Dit blijkt ook uit een studie van Messe en Rouland (2014) die in Frankrijk de verhoging van de ontslagbelasting voor werknemers ouder dan vijftig jaar voor bedrijven met meer dan vijftig werknemers hebben onderzocht. Door deze verhoging gingen werkgevers meer bijscholing aanbieden aan werknemers tussen de 45-49 jaar. Oudere werknemers werden echter met rust gelaten.

In de economische literatuur (zowel theorie als empirie) bestaat geen duidelijke relatie tussen hoe flexibel de relatie tussen werkende en werkgever is en de mate van investeringen in scholing. In een vast dienstverband is het bijvoorbeeld aantrekkelijker voor een werkgever om in scholing te investeren aangezien het van groot belang is om de productiviteit van de werknemer op peil te houden. Voor werknemers kan echter het tegenovergestelde gelden: in een flexibel dienstverband zal hij meer in scholing investeren aangezien de kans groot is dat hij binnenkort weer moet gaan solliciteren. Van der Wiel (2010) presenteert suggestief bewijs dat beter beschermde werknemers minder gebruik maken van scholing. Dit saldo kan echter in andere situaties anders uitvallen.

Ook tussen mobiliteit en leerervaringen bestaat in theorie geen lineaire relatie. Dat geldt niet alleen voor bijscholing, maar ook voor informeel leren. Informeel leren lijdt bijvoorbeeld zowel onder te weinig baanmobiliteit (men raakt uitgeleerd, doet geen nieuwe ervaringen

meer op) als onder te veel baanmobiliteit (men heeft geen tijd om al doende te leren, collega's investeren hun tijd niet aan iemand die snel weer weg is).

Doelgroepbeleid

De overheid zou er vanwege de *deadweight loss* voor kunnen kiezen om scholing enkel te stimuleren bij de groep werkenden die ondergemiddeld deelneemt aan scholing, of die juist bovengemiddeld veel baat heeft hierbij (*targeting*). Denk dan bijvoorbeeld aan lageropgeleiden, en werkenden zonder vast contract. De *deadweight loss* van een beleidsmaatregel zal gemiddeld genomen kleiner zijn naarmate de maatregel beter aansluit op deze personen met een lage trainingsgeneigdheid.

7.3.4 Is scholing voor werkenden effectief?

In de vorige hoofdstukken is leerwinst gedefinieerd als stijging in toetsscores. De literatuur die scholing van werkenden onderzoekt, meet de leerwinst van scholing met arbeidsproductiviteit. Soms wordt arbeidsproductiviteit zelf gemeten. Vaker wordt loon gebruikt als benadering van arbeidsproductiviteit. Het nadeel van loonmeting is dat lonen zich naar verwachting niet direct aanpassen aan de arbeidsproductiviteit. Lonen liggen binnen het jaar meestal volledig vast en passen zich pas in een aantal jaren helemaal aan een productiviteitsstijging aan. Daarnaast zijn het niet de bruto lonen die zich op lange termijn aanpassen aan de productiviteitsstijging, maar de loonkosten. Als de werkgever de cursus betaald heeft, zijn de kosten van de cursus ook een deel van de loonkosten die eerst verzilverd moeten worden voordat de werkgever de bruto lonen kan aanpassen aan de arbeidsproductiviteit (De Hek en Van Vuuren 2011). Studies die het effect op loon onderzoeken, zijn daarom alleen zinvol als zij het effect een paar jaar na de scholing meten.

Hieronder de empirie over de baten van:

- opscholing;
- omscholing;
- bijscholing;
- informeel leren.

Baten van opscholing pas verzilverbaar in nieuwe hogere functie

De baten van opscholing – het volgen en behalen van een hoger onderwijsniveau op latere leeftijd – lijken positief. De baten van extra jaren onderwijs, of van een hoger onderwijsniveau, zijn weliswaar alleen (op een causale manier) vastgesteld voor de initiële onderwijsloopbaan (zie hiervoor het hoofdstuk over de baten van onderwijs), maar er is geen reden om te veronderstellen dat deze baten verdwijnen als mensen zich op latere leeftijd opscholen. Wel zal het rendement van opscholing lager zijn dan in de initiële onderwijsloopbaan. Dit heeft twee redenen. Ten eerste is de terugverdiëntijd van opscholing korter. Ten tweede er is een reden dat iemand niet in eerste instantie heeft gekozen voor een hoger onderwijsniveau. Dit kunnen redenen zijn die te maken hebben met het onderwijs zelf, zoals een lage motivatie en eerdere negatieve leerervaringen. Dit kan echter ook samenhangen met een minder rooskleurige uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Ten derde zal het vaak een voorwaarde zijn voor het realiseren van de baten van opscholing dat deelnemers hierna andere taken en verantwoordelijkheden krijgen. Binnen dezelfde functie

is de kans groot dat alles bij het oude blijft. Een illustratie hiervan zijn de nul-effecten op productiviteit die gevonden worden van masteropleidingen bij leraren (o.a. Rivkin e.a. 2005: 449; Buddin en Zamarro 2009: 110; Hanushek e.a. 2004: 14).

Baten van omscholing onbekend

Er bestaat geen causaal bewijs dat omscholing in den brede loont. Het is goed mogelijk dat omscholing in bepaalde situaties kan lonen, bijvoorbeeld als iemand werkloos dreigt te worden als gevolg van macro-economische ontwikkelingen.¹² Denk bijvoorbeeld aan mensen die in 'krimpende' beroepen werken. Aan de ene kant is het verstandig om in dit soort gevallen vroeg tot omscholing over te gaan: als iemand eenmaal ontslagen is en een uitkering ontvangt, is het ingewikkelder om ander werk te vinden dan vanuit een baan.

Aan de andere kant lijkt wachten met omscholing soms een goed idee (*option value theory*): een volledige opleiding afronden in een nieuw vakgebied vergt een substantiële investering in termen van tijd en geld, en de baten van deze investering zijn met veel onzekerheid omgeven. Deze baten hangen namelijk erg van de individuele situatie af. In de ene regio kan het voor de ene persoon een goed idee zijn om zich om te scholen van pedagogisch medewerker naar verpleegkundige. Maar dat geldt dan niet direct voor iedereen. Soms levert het verstrijken van de tijd meer informatie op, waardoor de omscholingsbeslissing onder minder onzekerheid kan worden genomen.

Baten van bijscholing niet in termen van loon

Bijscholing bestaat in alle soorten en maten. Een deel van de cursussen is bedoeld om de productiviteit te verhogen, maar er zijn ook legio cursussen met andere doeleinden, zoals cursussen die gericht zijn op het bevorderen van de werksfeer of introductiecursussen die inzicht geven in wat er in het bedrijf allemaal gebeurt.

Omdat de baten van bijscholing in de literatuur meestal alleen gemeten worden in (soms) arbeidsproductiviteit en (vaak) loon, lijkt het of veel cursussen niets opleveren. Dit kan en zal deels het geval zijn (de markt wordt niet gecontroleerd op kwaliteit; iedereen kan bedrijfscursussen aanbieden), maar dit ligt dus ook aan het feit dat een deel van de cursussen niet bedoeld zijn om arbeidsproductiviteit te verhogen. Daarnaast duren bijscholingscursussen in de regel kort. Het is daardoor heel goed mogelijk dat mensen er wel iets leren, maar dat dit vergeleken met hun totale productiviteit relatief zo'n kleine toename is, dat deze lastig meetbaar is in termen van productiviteitswinst. Tot slot, zoals boven al uitgelegd, zullen studies die het effect op loon meten binnen een korte tijd na de cursus niets vinden, of er nu wel of geen productiviteitswinst is behaald, omdat de loonkosten (lonen inclusief de kosten van de cursus in het geval de werkgever deze betaalt) zich pas na enkele jaren aanpassen aan de arbeidsproductiviteit.

Dat het mogelijk is dat een cursus arbeidsproductiviteitswinst oplevert, blijkt uit de enige causale¹³ studie die arbeidsproductiviteit bestudeert (De Grip en Sauermann 2012). De

¹² Kansrijk Arbeidsmarktbeleid concludeert dat scholing van werklozen duur is en alleen zin heeft bij mensen met een groot risico op langdurige werkloosheid.

¹³ Causale studies kijken naar baten door gebruik te maken van experimenten of andere exogene variatie in de deelname aan trainingen.

auteurs doen hier onderzoek naar een cursus van een week voor beginnende call center-medewerkers. De training zorgde er onmiddellijk na de cursus voor dat de getrainde medewerkers 10% productiever waren dan hun ongetrainde beginnende collega's. De ongetrainde collega's haalden deze productiviteitsachterstand via *learning on the job* in tien weken in. De productiviteitswinst van de cursus was dus gelijk aan de productiviteitswinst van tien weken *learning on the job*.

Gemiddeld geen hoger loon door nascholingscursussen

Alle andere studies over bijscholing bestuderen het effect van bijscholing op loon. Voor lonen en inkomen laat een grotere groep studies op de korte en lange termijn verwaarloosbare baten zien. In een Nederlandse studie worden na gemiddeld zes maanden geen effecten gevonden van het volgen van een bedrijfstraining op loon (Leuven en Oosterbeek 2008). Ook voor Duitsland en Zwitserland bestaat bewijs dat bedrijfstrainingen gemiddeld genomen geen effect hadden op het loon en de werkgelegenheid, tot maximaal twee jaar na het volgen van de training (Görlitz 2011; Eymann 2012; Schwerdt e.a. 2012; Fahr e.a. 2014). De onderzochte bedrijfstrainingen werden aangeboden aan een diverse groep medewerkers, met verschillende leeftijden, opleidingsniveaus, type contracten en uit diverse sectoren. Het loon van vrijwel geen van deze groepen ging significant vooruit naar aanleiding van de training. In de V.S. hebben Fairlie e.a. (2015) verder onderzoek gedaan naar zowel de korte- als de middellangetermijneffecten van ondernemerstrainingen op het huishoudinkomen. De auteurs vinden tot vijf jaar na de training geen effecten op inkomen.

Laagopgeleiden soms wel hoger loon door nascholing

Schwerdt e.a. (2012) vinden alleen een klein positief effect op lonen voor laagopgeleide werknemers die aan een bedrijfstraining mee zijn gaan doen door een voucherprogramma. Dit effect voor laagopgeleide werknemers wordt overigens niet gevonden in een studie van Hidalgo e.a. (2014). Deze keek naar een voucherprogramma dat in sectoren plaatsvond waar veel laagopgeleiden werken.

Baten van informeel leren waarschijnlijk groot

Over de baten van informeel leren in den brede bestaan weinig causale studies. Omdat informeel leren en productiviteit beide moeilijk meetbaar zijn, is het hoogstwaarschijnlijk zo dat de kennis over de effecten van informeel leren altijd beschrijvend zal blijven.

Dat informeel leren een belangrijke bijdrage levert aan de arbeidsproductiviteit is bijvoorbeeld wel af te leiden uit de positie van starters op de arbeidsmarkt. In de eerste jaren stijgt hun arbeidsproductiviteit sterk, zonder dat zij zich grootschalig bijscholen. Een groot deel van het effect ontstaat waarschijnlijk door training on the job.

Ondanks het gebrek aan causaal bewijs, bieden verschillende onderzoeken wel sterke aanwijzingen voor het belang van informeel leren. Er bestaan bijvoorbeeld studies die met zeer gedetailleerde gegevens de positieve relatie tussen ervaringsmaanden en productiviteit laten zien (o.a. Shaw en Lazear 2008; De Grip e.a. 2011). De Grip e.a. vinden daarbij ook dat nieuwelingen de grootste productiviteitsstijging laten zien als zij in een team met goed

functionerende collega's terecht komen. Ditzelfde beeld over het belang van collega's voor productiviteit (*human capital spillovers*) komt naar voren in Moretti (2004).

Daarnaast is uit de beschikbare causale literatuur over een specifieke beroepsgroep, namelijk docenten (zie voor meer details het docentenhoofdstuk), meer af te leiden over de baten van informeel leren. Ten eerste is aangetoond dat docenten door de opbouw van ervaring in de eerste jaren na hun opleiding beter worden (o.a. Krueger 1999; Dee 2004; Nye, Konstantopoulos en Hedges 2004; Harris en Sass 2011; Rivkin e.a. 2005: 447; Kane e.a. 2008; Papay en Kraft 2015; Wiswall 2013; Gerritsen e.a. 2014). Doordat al deze studies rekening houden met selectie-effecten – sommige types verlaten sneller het beroep dan anderen – gaat het hier echt om *learning on the job*. Ten tweede blijken beleidsinterventies, die zich richten op het versterken van feedback en coaching bij docenten, productiviteitswinsten op te leveren – in dit geval in leerwinsten van leerlingen. Al met al is dit bewijs voor een relatief hoog rendement op informeel leren.

7.3.5 Vertaling literatuur naar Nederland

De conclusie uit de literatuur lijkt rechtstreeks te kunnen worden doorgetrokken naar Nederland. Een deel van de empirische studies is in Nederland uitgevoerd. Bovendien bestuderen de buitenlandse studies experimenten met werkenden met een vergelijkbaar profiel als de gemiddelde Nederlander, in vergelijkbare landen (zoals Duitsland en Zwitserland) en komen zij tot soortgelijke conclusies als de Nederlandse studies. Daarnaast is er in ieder geval geen duidelijke reden waarom de conclusies niet ook voor Nederland zouden gelden: de deelname aan formele scholing ligt bijvoorbeeld rond (iets boven) het gemiddelde in de EU.

7.4 Opbrengsten maatregelen scholing werkenden

7.4.1 Inleiding

Deze paragraaf behandelt de opbrengsten van scholing werkenden. Achtereenvolgens komen aan bod:

Paragraaf 7.4.2. Opbrengst maatregelen 'op- en omscholing' werkenden

Paragraaf 7.4.3. Opbrengst maatregelen 'bijscholing'

Paragraaf 7.4.4. Opbrengst maatregelen 'informeel leren'

De paragrafen eindigen met een beknopte aandacht voor (drempels voor) de realisatie van maatregelen.

7.4.2 Opbrengst maatregelen op- en omscholing werkenden

Deze paragraaf geeft een overzicht van de gevolgen van een reeks maatregelen, bedoeld om werkenden meer en beter geschikte *op- en omscholing* te laten volgen. *Opscholing* is het

volgen van geaccrediteerd¹⁴ onderwijs dat leidt tot een volledig extra opleidingsniveau. *Omscholing* is het volgen van geaccrediteerd onderwijs dat leidt tot een volledige opleiding binnen hetzelfde niveau.

Maar van een beperkt aantal maatregelen is iets bekend over de empirie. De tabel bespreekt de volgende maatregelen:

SW_1a Leenfaciliteiten collegegeld openstellen voor 55-plussers

Over de leerwinst van deze maatregel is geen (buitenlandse) empirie bekend. Het is wel duidelijk dat er een minder lange terugverdientijd bestaat voor investeringen voor oudere werkenden. Van leeftijdsgrenzen is wel bekend dat deze vaak een verschuiving in gebruik van de maatregel tot gevolg hebben. Bij het afschaffen van deze grens is dus (beperkt) uitstelgedrag te verwachten van mensen die vanwege de leeftijdsgrens hun investering in scholing naar voren hadden geschoven.

SW_1b Leenfaciliteiten levensonderhoud openstellen voor 30-plussers

Ook over de leerwinst van deze maatregel is geen (buitenlandse) empirie bekend. Ook hier is de verwachting dat het afschaffen van de leeftijdsgrens tot een verschuiving van gebruik van scholing door mensen net onder de 30 jaar tot na hun 30ste zal leiden.

SW_2 Wettelijk collegegeld tweede master (post-initieel)

Hier is qua leerwinst geen empirie over bekend.

SW_3 Beurzen van 1.500 euro voor opscholing laagopgeleide werkenden met compensatie voor werkgever (werkgever aan zet)

Uit het onderzoek van Abramovsky e.a. (2011) blijkt dat in het V.K. beurzen voor opscholing voor medewerkers zonder startkwalificatie, zelfs met een financiële compensatie voor de werkgever, niet leidde tot extra deelname aan scholing. De subsidieregeling verliep in dit experiment via de werkgever. Vooralsnog wordt de leerwinst van een beurs voor opscholing, waarbij de werkgever aan zet is, dus als nul beoordeeld. Automatisch betekent dit dat ook het effect op lonen of % bbp nul is. De maatregel kent hierdoor een *deadweight loss* van 100%.

SW_4 Beurzen voor omscholing

Over deze maatregel is geen (buitenlandse) empirie over de leerwinst bekend.

SW_5 Aftrekpost scholingsuitgaven op- en omscholing voor werkenden afschaffen

Uit Leuven en Oosterbeek (2012) blijkt dat een fiscale maatregel voor alle soorten formele scholing tot meer scholingsdeelname leidt. Het is onbekend welk gedeelte van de deelnemers aan op- en omscholing deden. De marginale *deadweight loss* van deze maatregel rondom sprongen in de tariefstructuur ligt rond de 90%. De gemiddelde *deadweight loss* is moeilijk vast te stellen.

¹⁴ onderwijs dat leidt tot een officieel erkend diploma (VO,MBO , HBO of WO)

SW_6 Opzetten nationaal scholingsfonds gericht op op- en omscholing met o.a. middelen O&O-fondsen

Er is geen empirie bekend over de leerwinst van deze maatregel.

SW_7 Recht op onbetaald studieverlof van een jaar voor werknemers

Over het effect van het recht op studieverlof is geen evidentie bekend. Het is te verwachten dat deze secundaire arbeidsvoorwaarde neveneffecten op de arbeidsmarkt kent: werkgevers zullen minder geneigd zijn personen aan te nemen die hier gebruik van kunnen maken.

SW_8 Betrouwbare informatie verstrekken over arbeidsmarktkansen op- en omscholing

Er is geen empirie bekend over de leerwinst van deze maatregel.

SW_9 Hoger collegegeld voor werkenden

Over de leerwinst van deze maatregel is geen empirie bekend.

SW_10 Bekostiging differentiëren naar leeftijd (50% meer compensatie voor oudere student)

Over het effect van een differentiatie in de bekostiging op leerwinst is geen empirie bekend. Een neveneffect van deze maatregel zou kunnen zijn dat onderwijsinstellingen zich minder gaan inzetten voor jongere studenten, omdat die relatief minder opleveren.

SW_11 Meer deeltijdopleidingen bekostigen in mbo en hoger onderwijs

Hier is geen empirie over de leerwinst over bekend.

SW_12 Meer hbo-masteropleidingen bekostigen

Over deze maatregel is geen leerwinst-empirie bekend. Alhoewel bekend is (uit Van der Wiel en Kuijpers 2016) dat voltooide hbo-masteropleidingen een goede arbeidsmarktpositie kennen, is daarbij niet het causale effect van de masteropleiding vastgesteld. Het is niet uit te sluiten dat het type hbo-masterstudent sowieso wel goede perspectieven kent. Bovendien is niet duidelijk wat een betere bekostiging oplevert in termen van een hoger aanbod.

SW_13 Meer associate degrees bekostigen

Er is geen empirie bekend over de leerwinst van deze maatregel.

SW_14 Match verbeteren door recht op studiekeuzeactiviteiten

Over de leerwinst van deze maatregel is geen empirie bekend.

Tabel 7.3 Opbrengsten maatregelen op- en omscholing werkenden

Maatregelen	Ex-ante budget (x miljoen euro)**	Leer-opbrengst: extra deelname aan scholing***	Effect op loon (korte termijn)***	% bbp (inclusief lonen en winsten)	Kwalitatief
Financiële maatregelen					
SW_1a Leenfaciliteiten collegegeld openstellen voor 55-plussers	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Uitstelgedrag. Relatief korte (max. 12 jaar) terugverdientijd
SW_1b Leenfaciliteiten levensonderhoud openstellen voor 30-plussers	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Uitstelgedrag
SW_2 Wettelijk collegegeld tweede master (post-initieel)	- 10	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
SW_3 Beurzen van 1.500 euro voor opscholing laagopgeleide werkenden met compensatie voor werkgever	- 110	Nul	Nul	Nul	Zeer hoge <i>deadweight loss</i>
SW_4 Beurzen voor omscholing	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Hoge <i>deadweight loss</i>
SW_5 Aftrekpost scholingsuitgaven op- en omscholing voor werkenden afschaffen	- 100	Negatief	Onbekend	Onbekend	Marginale <i>deadweight loss</i> 90%, onbekend gemiddelde <i>deadweight loss</i>
SW_6 Opzetten nationaal scholingsfonds gericht op op- en omscholing met o.a. middelen O&O-fondsen*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
Wetgevende en andere maatregelen					
SW_7 Recht op onbetaald studieverlof van een jaar voor werknemers	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Minder aantrekkelijk om werknemers met voorkeur voor scholing aan te nemen
SW_8 Betrouwbare informatie verstrekken over arbeidsmarktkansen op- en omscholing*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
Aanbodgerichte maatregelen					
SW_9 Hoger collegegeld voor werkenden	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
SW_10 Bekostiging differentiëren naar leeftijd (50% meer compensatie voor oudere student)	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Prikkels tegen jonge student
SW_11 Meer deeltijdopleidingen bekostigen in mbo en hoger onderwijs	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
SW_12 Meer hbo-masteropleidingen bekostigen	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
SW_13 Meer <i>associate degrees</i> bekostigen	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
SW_14 Match verbeteren door recht op studiekeuzeactiviteiten	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
* De overheid heeft beperkte mogelijkheden om deze maatregel te bewerkstelligen. ** Kosten voor de overheid berekend bij SW_3: door 1145 mastergediplomeerden te vermenigvuldigen met de bekostiging per student in het wo (6900 euro), bij SW_4: door percentage gebruik werkenden uit Abramovsky (4%) te vermenigvuldigen met laag opgeleide werkende beroepsbevolking en prijs (1500 euro), bij SW_6: door belastinguitgaven aan aftrekpost scholingsuitgaven te vermenigvuldigen met percentage gebruikers dat opleiding volgt aan bekostigde instelling (38%). *** Zie onderzoeksverantwoording in Hoofdstuk 8.					

Realisatie maatregelen op- en omscholing werkenden

Maatregelen om de deelname aan gecertificeerde opleidingen te stimuleren zijn in principe eenvoudig in te voeren. De overheid is immers direct verantwoordelijk voor het leenstelsel, voor de bekostiging van onderwijsinstellingen, voor de belastingheffing en voor de

onderwijswetgeving rondom bijvoorbeeld collegegeld. Ook beurzen kan de overheid implementeren.

7.4.3 Opbrengst maatregelen bijscholing

Deze paragraaf geeft een overzicht van de gevolgen van een reeks maatregelen, bedoeld om werkenden meer en beter geschikte *bijscholing* te doen volgen. *Bijscholing* is hier gedefinieerd als het volgen van korte cursussen en trainingen.

De tabel bespreekt de volgende maatregelen:

SW_15 Vouchers van 1000 euro voor alle werkenden voor bijscholing naar keuze (werkende aan zet)

Uit drie verschillende studies (Schwerdt e.a. 2012, Hidalgo e.a. 2014; Görlitz en Tamm 2016) blijkt dat ongerichte vouchers – vouchers die werkenden kunnen inzetten voor een training naar keuze - tot een hogere deelname aan bijscholing leiden. De toename in gebruik lag tussen de 13 en 20%-punt. Werkenden waren bij al deze experimenten zelf aan zet. Uit deze studies bleek verder ook dat het individuele loon van gebruikers van de voucher na de training na verloop van tijd niet omhoog ging. Werktevreuden en de baankans stegen ook niet. Over bedrijfswinsten en productiviteit concludeerden deze studies niets. Uit onderstaande studies blijkt verder dat directe financiële ondersteuning aan werkenden tot een *deadweight loss* leidt tussen de 30 en 60%.

SW_16 Vouchers 1000 euro voor lager opgeleiden voor bijscholing naar keuze (werkende aan zet)

Bijscholingsvouchers voor lageropgeleiden, waarbij zij zelf de training kiezen, verhogen de leerwinst van deze groep. De leerwinst is wel minder hoog dan voor anders opgeleiden; het is een groep die moeilijk is over te halen zich te gaan bijscholen. Er is beperkt wetenschappelijk bewijs (Schwerdt e.a. 2012) dat lonen van laagopgeleiden stijgen naar aanleiding van de extra scholing die gevolgd wordt. Over bedrijfswinsten en productiviteit concluderen de bestaande studies niets. Uit verschillende studies valt af te leiden dat de *deadweight loss* van vouchers voor laagopgeleiden minder hoog is dan voor andere groepen.

SW_17 Vouchers van 1000 euro voor werknemers zonder vast contract of zelfstandigen voor bijscholing naar keuze (werkende aan zet)

Bijscholingsvouchers voor werknemers zonder vast contract, of zelfstandigen, hebben een positief effect op de deelname aan bijscholing. Dit volgt uit Schwerdt e.a. (2012) en Görlitz en Tamm (2016), die maatregelen onderzochten waarbij de werkenden zelf bijscholing mochten uitzoeken. Deze studies bestuderen echter niets over de grootte van het effect van deze subgroep. Theoretisch valt te verwachten dat het deelname-effect sterker dan gemiddeld zou moeten zijn, aangezien deze groepen flexibele werkers minder alternatieven kennen voor de financiering van hun scholing. Over lonen, bedrijfswinsten en productiviteit concluderen de bestaande studies niets. Als neveneffect noemt tabel 7.4 nog dat flexibele contracten door de vouchers relatief aantrekkelijker worden voor werkgevers en werknemers: de vouchers bieden een gratis secundaire arbeidsvoorwaarde die vaste medewerkers niet zonder kosten kennen.

SW_18 Subsidies van 50% (max. 1000 euro) aan werkgevers voor scholingsuitgaven voor alle werkenden

Een dergelijke co-financieringssubsidie verhoogt de deelname van werkenden aan scholing. Görlitz (2010) komt tot de conclusie dat de stijging ongeveer 8% betrof. Over lonen, bedrijfswinsten en productiviteit concludeert deze studie niets. Oosterbeek (2013) komt uit op een geschatte *deadweight loss* van co-financieringssubsidies tot 90%.

SW_19 Aftrekpost voor werkgevers voor scholingsuitgaven voor werkenden ouder dan 40

Uit Leuven en Oosterbeek (2004) blijkt dat een aftrekpost voor werkgevers voor oudere werkenden geen leerwinsten oplevert. Er volgden door de aftrekpost per saldo niet meer mensen een training. De training werd slechts verschoven tussen werkenden onder de leeftijdsgrens naar werkenden boven de leeftijdsgrens. Aangezien de maatregel geen leerwinst oplevert, kan ervan worden uitgegaan dat er ook geen effect op lonen of een bbp-effect is opgetreden.

SW_20 Aftrekpost scholingsuitgaven bijscholing voor werkenden afschaffen

Uit Leuven en Oosterbeek (2012) blijkt dat een fiscale maatregel voor alle soorten formele scholing tot meer scholingsdeelname leidt. Het is onbekend welk gedeelte van de deelnemers aan bijscholing deden. De marginale *deadweight loss* van deze maatregel rondom sprongen in de tariefstructuur ligt rond de 90%. De gemiddelde *deadweight loss* is moeilijk vast te stellen.

SW_21 O&O-fondsen afschaffen

Over de leerwinst van deze maatregel is geen empirie bekend.

SW_22 Recht op individueel advies over geschikte en effectieve training

Het is onbekend of het recht op individueel advies over een geschikte training tot een betere match en dus een hogere leerwinst leidt. Wel speelde advies een kleine rol in de studies van Messer en Wolter (2009) en Abramovsky e.a. (2011). In beide studies bleek de genoten scholing geen positief effect op lonen te hebben.

SW_23 Alle werkenden krijgen recht op drie betaalde studiedagen per jaar.

Over de leerwinst van deze maatregel is geen empirie bekend.

SW_24 Modulair onderwijs mogelijk maken in het mbo en hoger onderwijs

Er is geen empirie bekend over de leerwinst van deze maatregel.

Tabel 7.4 Opbrengsten maatregelen bijscholing werkenden

Maatregelen	Ex-ante budget (x miljoen euro)**	Leeropbrengst: extra deelname aan scholing***	Effect op loon (korte termijn)***	% bbp (inclusief lonen en winsten)	Kwalitatief
Financiële maatregelen					
SW_15 Vouchers van 1000 euro voor alle werkenden voor bijscholing naar keuze	-2.445	+13-20 procentpunt	Nul	Onbekend	Geen effect op baantevredenheid en baankans, <i>deadweight loss</i> 30-60%
SW_16 Vouchers van 1000 euro voor lager opgeleiden voor bijscholing naar keuze	-160	+ 7%	Positief	Onbekend	Relatief lagere <i>deadweight loss</i>
SW_17 Vouchers van 1000 euro voor werknemers zonder vast contract of zelfstandigen voor bijscholing naar keuze	-840	Positief	Onbekend	Onbekend	Onbekende <i>deadweight loss</i> , maakt flexibele contracten gunstiger voor werkgevers
SW_18 Subsidies van 50% (max. 1000 euro) aan werkgevers voor scholingsuitgaven voor alle werkenden	-2.855	+8%	Onbekend	Onbekend	<i>Deadweight loss</i> 90%, minder gebruikt door werkenden zonder (uitzicht op) vast contract
SW_19 Aftrekpost voor werkgevers voor scholingsuitgaven voor werkenden ouder dan 40	-355	Nul	Nul	Nul	Uitstelgedrag, minder gebruikt door werkenden zonder (uitzicht op) vast contract
SW_20 Aftrekpost scholingsuitgaven bijscholing voor werkenden afschaffen	-160	Negatief	Onbekend	Onbekend	Marginale <i>deadweight loss</i> 90%, onbekend gemiddelde <i>deadweight loss</i>
SW_21 O&O-fondsen afschaffen*	0	Onbekend	Onbekend	Onbekend	De werkgeverslasten zullen hierdoor dalen.
Wetgevende en andere maatregelen					
SW_22 Recht op individueel advies over geschikte en effectieve training	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Geen effect op lonen bij twee experimenten waarin advies een kleine rol speelde
SW_23 Alle werkenden krijgen recht op 3 betaalde studiedagen per jaar.	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Minder aantrekkelijk om werknemers met voorkeur voor scholing aan te nemen
Aanbodgerichte maatregelen					
SW_24 Modulair onderwijs mogelijk maken in het mbo en hoger onderwijs	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Negatief effect op privaat aanbod
* De overheid heeft beperkte mogelijkheden om deze maatregel te bewerkstelligen. ** Kosten voor de overheid berekend bij SW_15: door aan te nemen dat van de werkzame beroepsbevolking 30% gebruik zal maken (gemiddelde Hidalgo e.a. en Schwerdt e.a. studie), bij SW_16: door aan te nemen dat van de lager opgeleide werkzame beroepsbevolking 9% gebruik zal maken (gebaseerd op Messer en Wolter studie), bij SW_17: door aan te nemen dat van de werkzame beroepsbevolking zonder (uitzicht op) vast contract 30% gebruik zal maken, bij SW_18: door aan te nemen dat van de werkzame beroepsbevolking met (uitzicht op) vast contract 70% gebruik zal maken (gebaseerd op Görlitz), bij SW_19: door aan te nemen dat van de werkzame beroepsbevolking met (uitzicht op) vast contract van boven de 40% gebruik zal maken (gebaseerd op Leuven en Oosterbeek), bij SW_20: door belastinguitgaven aan aftrekpost scholingsuitgaven te vermenigvuldigen met percentage gebruikers dat geen opleiding volgt aan bekostigde instelling (62%). *** Zie onderzoeksverantwoording in Hoofdstuk 8.					

Realisatie maatregelen bijscholing werkenden

Directe financiële maatregelen om bijscholing te stimuleren, zoals vouchers, subsidies en fiscale aftrekposten, zijn eenvoudig door te overheid in te voeren (of af te schaffen). Ook wetgeving over bijvoorbeeld een scholingsregister of modulair onderwijs valt onder de directe verantwoordelijkheid van het Rijk.

Maatregelen die zich richten op afspraken tussen werkgevers en werkenden zijn ingewikkelder om als overheid te beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de opleidings- en ontwikkelingsfondsen en secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals het recht op betaalde studiedagen.

7.4.4 Opbrengst maatregelen informeel leren

Deze paragraaf geeft een overzicht van de gevolgen van een reeks maatregelen, bedoeld om werkenden te stimuleren om zich meer met informeel leren bezig te houden. *Informeel leren* is de scholing die mensen opdoen, doordat ze werken: het gaat hier dus om *learning on the job* door goed op te letten op collega's en leidinggevenden, door taken zelf uit te voeren en bijvoorbeeld door elkaar feedback te geven.

Van alle maatregelen uit tabel 7.5 is de opbrengst onbekend. De effectiviteit van het als overheid beïnvloeden van *learning on the job* is kennelijk lastig te onderzoeken.

De tabel bespreekt de volgende maatregelen:

SW_25 Recht op coaching door ervaren collega's

Over de leerwinst van deze maatregel bestaat geen evidentie.

SW_26 Recht op alternatieve functie binnen organisatie na X jaar

Hier is qua leerwinst geen empirie over bekend. Deze maatregel zal waarschijnlijk wel verstrekkende gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt: zo is het de verwachting dat dit minder werkgelegenheid oplevert voor minder inzetbaar personeel, tot een slechtere match tussen werknemer en functie leidt en kleine werkgevers personeel moeilijk kunnen plaatsen.

SW_27 Verplichting tot mobiliteit binnen organisatie na X jaar in dezelfde functie

Over de leerwinst van deze verplichting is geen evidentie beschikbaar. Wel vallen de volgende effecten op de arbeidsmarkt te verwachten: onder andere een meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, minder arbeidsaanbod en het probleem dat kleine werkgevers personeel niet kunnen plaatsen.

SW_28 Arbeidscontracten verlopen automatisch na maximaal X jaar (verbod op permanente contracten)

Bij deze maatregel is geen empirie over de leerwinst bekend. Qua arbeidsmarkteffecten valt bijvoorbeeld te denken aan meer mobiliteit op de arbeidsmarkt en een hogere frictiewerkloosheid.

Tabel 7.5 Opbrengsten maatregelen informeel leren werkenden

Maatregelen	Ex-ante budget (x miljoen euro)**	Leer-opbrengst: extra deelname aan scholing	Effect op loon (korte termijn)	% bbp (inclusief lonen en winsten)	Kwalitatief
Maatregelen die leerervaring werk maximaliseren					
SW_25 Recht op coaching door ervaren collega's*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
Maatregelen die kans op nieuwe leerervaringen versterken					
SW_26 Recht op alternatieve functie binnen organisatie na X jaar*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Minder werkgelegenheid voor minder inzetbaar personeel, slechtere match werknemer en functie, kleine werkgevers kunnen personeel niet plaatsen etc.
SW_27 Verplichting tot mobiliteit binnen organisatie na X jaar in dezelfde functie*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, minder arbeidsaanbod, kleine werkgevers kunnen personeel niet plaatsen etc.
SW_28 Arbeidscontracten verlopen automatisch na maximaal X jaar (verbod op permanente contracten)*	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, hogere frictiewerkloosheid etc.
* De overheid heeft beperkte mogelijkheden om deze maatregel in te voeren.					

Realisatie maatregelen informeel leren werkenden

De mogelijke maatregelen die informeel leren willen beïnvloeden, zijn bijna allemaal moeilijk te bewerkstelligen. Zo zijn de juridische mogelijkheden van een verbod op korte arbeidscontracten, een verbod op permanente contracten en het recht op feedback beperkt.