



De effectiviteit van een individueel scholingsbudget

Sinds 2001 wordt in Nederland geëxperimenteerd met Individuele Leerrekeningen. Onder dit vouchersysteem kunnen specifieke groepen werknemers, zoals laagopgeleiden en ouderen, een bedrag van duizend euro besteden aan scholing. Deze scholingsbudgetten verhogen de deelname aan scholing meer naarmate de omvang van het budget hoger is, en meer voor laagopgeleiden dan voor hoogopgeleiden.

Sinds 2001 wordt in Nederland geëxperimenteerd met Individuele Leerrekeningen (ILR). Onder dit vouchersysteem kunnen specifieke groepen werknemers, zoals laagopgeleiden en ouderen, een bedrag van duizend euro gefinancierd door de overheid en O&O-fondsen besteden aan scholing. Daarnaast kennen sommige CAO's Persoonlijke Ontwikkelingsregelingen (POR's). Zo bestaat er in het onderwijs sinds kort de lerarenbeurs, een budget waarmee gericht scholing kan worden ingekocht. De besteding van de lerarenbeurs is beperkt tot door het Ministerie van OCW erkende opleidingen en cursussen. Er kunnen drie doelstellingen van scholingsbudgetten zoals ILR's en POR's worden onderscheiden.

Ten eerste, bevordering van scholingsdeelname door middel van een bijdrage van de overheid of de werkgever. Ten tweede, het vergroten van de vrijheid van individuen in de keuze voor scholing. Hierdoor kan de aansluiting tussen de gevolgde opleiding en de behoefte aan scholing worden verbeterd. Ten derde, verlaging van de prijs van scholing en verbetering van de kwaliteit van het scholingsaanbod door middel van het creëren van competitie onder aanbieders van scholing voor scholingsgelden.

Het belangrijkste verschil tussen een scholingsbudget en de meeste bestaande scholingsprogramma's is dat met een scholingsbudget deelnemers zelf scholing inkopen en hun scholingsaanbieder kunnen kiezen. Nu gebeurt dit vaak door de werkgever. Vraagsturing kan verder leiden tot een groter kostenbewustzijn bij de deelnemers en tot een verschuiving van relatief duurdere naar relatief goedkopere opleidingen en cursussen.

Door subsidies voor scholing niet langer te verstrekken aan scholingsaanbieders maar aan de deelnemers aan scholing, wordt vraagsturing gecreëerd. Vraagsturing vergroot de kansen voor private aanbieders ten opzichte van gesubsidieerde aanbieders en zorgt voor een gelijk spelveld

WIM GROOT EN
HENRIËTTE MAASSEN
VAN DEN BRINK

Hoogleraren aan het
Top Institute for Evidence
Based Education Research,
Universiteit Maastricht

tussen private en publieke aanbieders. Scholingsbudgetten leiden per definitie tot een grotere scheiding tussen het aanbod van scholing en de inkoop ervan. Dit vergroot de transparantie van de scholingsmarkt.

Een nadeel kan zijn dat deelnemers over onvoldoende informatie beschikken over welke scholing ze nodig hebben en welke aanbieder het meest geschikte scholingsaanbod heeft. Deelnemers moeten in staat zijn de kwaliteit en de effectiviteit van scholingsaanbieders te beoordelen. Om dit probleem op te lossen wordt soms gewerkt met een lijst van erkende opleidingen of scholingsaanbieders en wordt de eis gesteld dat het scholingsbudget alleen bij deze erkende aanbieders wordt besteed.

De centrale vraag is: hoe effectief is het scholingsbudget in de bevordering van scholingsdeelname en zijn er redenen om scholingsbudgetten op grotere schaal in te voeren? In het bijzonder wordt naar scholingsregelingen in het buitenland gekeken en naar studies die de effectiviteit van scholingsbudgetten hebben onderzocht.

Overzicht van regelingen

In OESO (2003) worden twee vormen van individuele scholingsbudgetten onderscheiden: subsidies aan individuen en die aan individuele leerrekeningen (ILR's). Het verschil tussen beide is dat bij een ILR werknemers sparen voor de kosten van het volgen van een opleiding, terwijl subsidies meestal alleen recht geven op financiering van speciaal omschreven opleidingen: ILR's bieden meer vrijheden welke opleiding wordt gevolgd. ILR's komen vooral voor in Angelsaksische landen, zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië. Dit is waarschijnlijk te verklaren uit de grotere keuzevrijheid die scholingsbudgetten bieden en het element van competitie tussen scholingsaanbieders. De waardering voor keuzevrijheid en competitie is in Angelsaksische landen vaak groter dan in de meer corporatistisch georiënteerde landen op het Europese vasteland. De Verenigde Staten kennen regelingen voor *Individual Training Accounts* (ITA's). De aard en omvang van de ITA's verschillen tussen regionale arbeidsbureaus of *Service Delivery Areas* (SDA's). Een overzicht in Maguire (2000) geeft aan dat twee derde van de SDA's met een ILR-programma een bovengrens aan de voucher van 1.500 tot 14.000 dollar hanteert met een gemiddelde van 4.781 dollar. Het gemiddelde bedrag per deelnemer lag in 2000 op 3.598 dollar.

De besteding van ITA's is in de regel aan een aantal beperkingen gebonden. De aard en omvang van deze beperkingen verschilt per regio. De ITA's kunnen vrijwel altijd alleen worden besteed bij een erkende

Door restricties op te leggen aan erkende scholingsaanbieders worden zij gedwongen eisen te hanteren bij de werving van scholingsdeelnemers

scholingsaanbieder. Om op de lijst van erkende aanbieders te komen waar de ITA's kunnen worden besteed, moet de aanbieder kunnen aantonen dat hij goed presteert op een aantal criteria, waaronder het percentage deelnemers dat de opleiding afrondt en na afloop een reguliere baan vindt. Door restricties op te leggen aan erkende scholingsaanbieders worden zij gedwongen eisen te hanteren bij de werving van scholingsdeelnemers. Het voordeel is dat de scholing sterk gericht wordt op de behoefte van de arbeidsmarkt. Nadeel is dat het kan leiden tot selectie-effecten waarbij vooral de meest kansrijke groepen op de arbeidsmarkt, met name hogeropgeleiden, worden toegelaten tot de opleidingen.

In Engeland werden in 2000 de *Individual Learning Accounts* (ILA's) geïntroduceerd. In Schotland, Noord-Ierland en Wales werden vergelijkbare programma's gestart. Deze werden met overheidsgeld gefinancierd. Doel was om de deelname aan scholing te vergroten en de financiële obstakels te leren te

slechten. De ILA was honderdvijftig pond. Individuen moesten zelf 25 pond bijdragen. Werkgevers werden aangemoedigd om op vrijwillige basis een bijdrage te leveren. Iedereen die ouder was dan achttien jaar had recht op een ILA, met uitzondering van mensen die in het voltijd-dagonderwijs verbleven. Het ILA-programma was snel zeer succesvol. Binnen een jaar waren er 1,4 miljoen scholingsactiviteiten geregistreerd, maar anderhalf jaar na introductie werd het programma wegens fraude weer stopgezet.

In 2004 werd in Schotland een nieuw ILA-programma geïntroduceerd. Dit programma is bestemd voor mensen van zestien jaar en ouder met een inkomen van minder dan achttienduizend pond per jaar en mensen met een uitkering. In januari 2007 is in Australië het programma *Skills for the Future* geïntroduceerd. Onderdeel hiervan zijn de *Work Skills Vouchers*. Hierbij kunnen werkenden en werkzoekenden van 25 jaar en ouder met een lage opleiding een voucher van maximaal drieduizend Australische dollars krijgen voor scholing. De Labour-regering van premier Kevin Rudd heeft in 2009 een einde gemaakt aan deze voucherprogramma's en vervangen door de *Skills Australia Bill 2008*.

De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen kent sinds 2006 een trainingcheque-programma voor werknemers in het midden- en kleinbedrijf, dat wil zeggen bedrijven met minder dan tweehonderdvijftig werknemers. Zowel werknemers als bedrijven kunnen een trainingcheque ontvangen waarmee vijftig procent korting kan worden verkregen op de scholingskosten, met een maximum van vijfhonderd euro. In de eerste twee jaar zijn zo'n 195.000 trainingcheques uitgegeven. De totale kosten bedroegen 34 miljoen euro (Thierfelder, 2009).

Oostenrijk kent sinds 1994 individuele leerrekeningen. Hieruit wordt gemiddeld vijftig procent van de scholingskosten betaald met een maximum van 830 euro over een periode van vijf jaar. Voor sommige groepen, zoals oudere werknemers en laaggeschoolden, kan dit oplopen tot tachtig procent. Jaarlijks wordt zo'n tien miljoen euro uitgekeerd aan scholingsbudgetten (Bauer, 2009).

Wat opvalt is dat de besteding van het scholingsbudget vrijwel altijd aan beperkingen gebonden is. In veel landen kan het budget of de voucher alleen bij een erkende opleidingsinstantie of aan een vooral goedgekeurde opleiding worden besteed. Zoals Decker en Perez-Johnson (2004) opmerken: overheidsinstanties moeten garanderen dat informatie over opleidingen en opleidingsaanbieders beschikbaar is voor cliënten en helpen met het maken van de juiste keuzes. Aan de andere kant wordt de kring van rechthebbenden vaak beperkt tot lageropgeleiden, werkzoekenden en werknemers in midden- en kleinbedrijf. Sommige landen kennen aparte regelingen voor laaggeschoolde werknemers of werknemers met een laag inkomen. In de meeste landen neemt de overheid het overgrote deel of de gehele financiering voor haar rekening. Bij scholingsbudgetten die bestemd zijn voor werkenden dragen deelnemers soms ook bij, bij vouchers voor werkzoekenden is dit niet het geval. Er lijkt wel een ontwikkeling te zijn waarbij in de meer recente initiatieven de eigen bijdrage van de deelnemer zelf beperkt is of ontbreekt. Slechts in enkele landen betaalt ook de werkgever mee.

De meeste landen leggen beperkingen op aan de besteding van het scholingsbudget. Deze beperkingen hebben soms betrekking op de scholingsaanbieder en is besteding alleen mogelijk bij erkende aanbieders, en soms op de aard van de scholing waar de voucher aan besteed kan worden. Zo wordt in Duitsland door de voucher-verstrekker bepaald voor welke scholing het budget gebruikt kan worden.

Sommige landen stellen de ILR ook open voor het gebruik voor andere doeleinden, zoals het starten van een eigen bedrijf of het kopen van een huis. In enkele landen, waaronder Engeland en Zweden, zijn ILR-programma's na korte tijd weer stopgezet of zijn programma's niet verder gekomen dan een pilot-fase.

De effectiviteit van individuele scholingsbudgetten

Een scholingsbudget kan de deelname aan scholing vergroten.

Aan scholingsbudgetten kleven echter ook een aantal nadelen. In Cedefop (2000) worden er zes genoemd. Ten eerste, de *deadweight losses*, doordat scholing die anders door bedrijven zelf wordt gefinancierd nu uit het, door de overheid gesubsidieerde, scholingsbudget wordt betaald. Het scholingsbudget leidt dan niet tot extra scholing maar alleen tot een verschuiving in de financiering van het bedrijf naar de overheid; ten tweede, de administratieve lastendruk van een scholingsbudget kan hoog zijn; ten derde, het systeem kan fraudegevoelig zijn; ten vierde, het kan leiden tot ongelijke kansen en deelname aan scholing tussen hogere inkomens die zelf veel bijleggen en lagere inkomens als deelnemers zelf bijdragen aan het scholingsbudget; ten vijfde, veel programma's blijken niet succesvol omdat er te weinig keuze is aan scholingsprogramma's; en ten zesde, dit kan leiden tot financiële instabiliteit bij aanbieders van scholing als scholingsprogramma's worden gefinancierd op basis van de scholingsbudgetten die ze weten aan te trekken.

Een voordeel van scholingsbudgetten is dat selectie-effecten (afromen) vrijwel uitgesloten zijn: er is geen rol voor een bemiddelingsinstantie, de werkgever, het arbeidsbureau of de sociale dienst, die alleen de meest kansrijke werkzoekenden of werknemers selecteert voor scholing. Dit effect kan echter weer teniet worden gedaan als er strenge eisen worden gesteld aan de scholingsaanbieders en de besteding van het scholingsbudget. Een tweede voordeel is dat als deelnemers zelf bijdragen aan de kosten van scholing, ze meer belang hebben bij het kiezen van een opleiding waarvan het rendement het grootst is. Een scholingsbudget kan zo bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van scholing.

Empirisch bewijs voor de effectiviteit van scholingsbudgetten is schaars. Het beperkte beschikbare onderzoek van goede kwaliteit geeft aan dat scholingsbudgetten niet altijd effectief zijn. In een overzicht van vouchers voor publieke scholingsprogramma's voor werknemers in achterstandsituaties en werkzoekenden concludeert Barnow (2000): *"There is little evidence that vouchers for these workers are effective and that they are a better alternative than other service delivery mechanisms."*

Een interessant experiment met een scholingsvoucher wordt beschreven in Messer en Wolter (2009). Hierbij kreeg een deel van deelnemers aan de Arbeidskrachtensurvey in Zwitserland in 2006–2007 een scholingsvoucher van tweehonderd tot vijftienhonderd Zwitserse franken. De uitkomsten van dit gecontroleerde experiment geven aan dat de voucher tot een toename van de scholingsdeelname met zes procentpunten leidt. Dit is een toename van ongeveer twintig procent ten opzichte van de situatie zonder vouchers. Naarmate de waarde van de voucher hoger was, was het effect op de toename van de scholingsdeelname ook groter. De omvang van het scholingsbudget is dus van belang voor het effect van de voucher. Hogeropgeleiden gebruikten hun voucher vaker dan lageropgeleiden. Verder berekenen Messer en Wolter (2009) het deadweight loss van de voucher: de hoeveelheid vouchers die worden gebruikt voor scholing die ook zonder voucher zou zijn gevolgd. Zij berekenen dat het gemiddelde deadweight loss vijftig procent bedraagt. Het deadweight loss is hoger voor hogeropgeleiden. Voor mensen met een universitaire opleiding is het zelfs meer dan negentig procent: in meer dan negentig procent van de gevallen was de scholing

**Het beperkte
beschikbare
onderzoek van
goede kwaliteit
geeft aan dat
scholingsbudgetten
niet altijd
effectief zijn**

ook zonder voucher wel gevolgd door universitair opgeleiden. Voor lageropgeleiden is het deadweight loss veel kleiner. Dit betekent dat het causale effect van de voucher op de scholingsdeelname voor lageropgeleiden relatief veel groter is dan voor hogeropgeleiden.

De projecten met Individuele Leerrekeningen in Nederland zijn onderzocht door Doets en Huisman (2009). Zij onderzoeken met een gecontroleerd experiment de effectiviteit van ILR in een

viertal O&O-fondsen in de landbouw, bloemendetailhandel, voedings- en genotsmiddelenindustrie en natuursteenbedrijven. Deze sectoren omvatten ruim zestigduizend bedrijven en meer dan 250.000 werknemers. Het overgrote deel van de werknemers in deze sectoren is relatief laag opgeleid: 92 procent heeft maximaal mbo-niveau. In de experimentele opzet kregen de werknemers in de interventiegroep de beschikking over een scholingsbudget van maximaal duizend euro. De scholingsdeelname is onderzocht over een periode van drie jaar. Het scholingsbudget bleek een aanmerkelijke invloed te hebben op de scholingsdeelname. Van de groep werknemers met een scholingsbudget volgde in de periode van drie jaar 67 procent een cursus. Van de groep werknemers zonder scholingsbudget was dit 41 procent. Van de werknemers met een scholingsbudget gebruikte 68 procent dat budget om de cursus te financieren. Het scholingsbudget leidde ertoe dat werknemers zelf vaker het initiatief namen om scholing te volgen, de scholing vaker buiten werktijd plaatsvond en ook vaker niet aan het werk gelieerd was. Doets en Huisman (2009) vinden verder dat het scholingsbudget positieve invloed heeft op de motivatie om scholing te volgen en op de houding ten opzichte van scholing.

De gegevens uit Doets en Huisman (2009) bieden de mogelijkheid om het deadweight loss van de ILR te berekenen. Zonder ILR was de scholingsdeelname 41 procent. Met een ILR is de deelname 67 procent. Hiervan is 68 procent door een ILR gefinancierd. Het deadweight loss kan worden berekend als $(0,68 \times 0,41) / 0,67 = 0,42$. Het deadweight loss is ongeveer 42 procent van het scholingsbudget. Dit komt overeen met de bevindingen van Messer en Wolter (2009).

Scholingsbudgetten vergroten de competitie tussen scholingsaanbieders. Als gevolg hiervan zullen scholingsaanbieders meer moeite doen om onder de aandacht van scholingsdeelnemers te komen. Bruttel (2005) signaleert bijvoorbeeld dat het voucherstelsel in Duitsland tot een toename van de marketingactiviteiten van scholingsaanbieders heeft geleid. De grotere concurrentie tussen scholingsaanbieders kan een concentratie in het scholingsaanbod tot gevolg hebben: om de concurrentiedruk te vermin-

deren kunnen scholingsaanbieders ervoor kiezen om te fuseren en kunnen kleine aanbieders zich laten overnemen door grotere. Dit proces van concentratie van het aanbod wordt versterkt als er eisen worden gesteld aan certificering of erkenning van aanbieders. De voorwaarde dat vouchers alleen bij erkende scholingsaanbieders besteed kunnen worden werpt ook een drempel op voor nieuwe toetreders tot de scholingsmarkt. Ook dit kan concurrentie tussen aanbieders belemmeren. Op korte termijn kunnen scholingsbudgetten concurrentie vergroten, op langere termijn kunnen ze concentratie van het scholingsaanbod in de hand werken.

Op korte termijn kunnen scholingsbudgetten concurrentie vergroten, op langere termijn kunnen ze concentratie van het scholingsaanbod in de hand werken

Conclusies

Een evaluatie van een van de meest bekende systemen van scholingsbudgetten, de Individual Training Accounts in de Verenigde Staten, geeft aan dat de ITA's weinig invloed hebben op de scholingsdeelname. Andere evaluaties, bijvoorbeeld van een experimenteel voucherprogramma in Zwitserland en de ILR in Nederland, geven aan dat scholingsbudgetten de scholingsdeelname wel kunnen vergroten. Uit de evaluaties vallen een aantal lessen te trekken over de voorwaarden waaronder een scholingsbudget wel effect heeft en de omstandigheden waaronder het scholingsbudget niet werkt. Het lijkt erop dat scholingsbudgetten de deelname aan scholing meer vergroten naarmate de omvang van het budget hoger is. Een klein budget is meestal niet effectief om de scholingsdeelname te vergroten; daarnaast, als de potentiële rechthebbenden op een scholingsbudget beter geïnformeerd zijn over het programma is het programma effectiever.

Scholingsbudgetten hebben een aantal voordelen boven traditionele, al dan niet door de overheid gesubsidieerde, scholings- of re-integratieregelingen. Een scholingsbudget biedt de werknemer en werkgever keuzevrijheid welke scholing met het budget wordt ingekocht. Als het budget door de overheid wordt verstrekt, maakt het scholing goedkoper en daardoor aantrekkelijker. Concurrentie tussen scholingsaanbieders om het budget te verwerven kan de kwaliteit van scholing verhogen en de kosten ervan verlagen. Dit effect kan deels teniet worden gedaan doordat scholingsaanbieders meer kosten voor reclame en marketing moeten maken om deelnemers te werven. Een scholingsbudget kan zo leiden tot meer en effectievere scholing. Daar staat tegenover dat, zoals bij veel subsidiemaatregelen, aan scholingsbudgetten ook deadweight losses zijn verbonden.

Er is evidentie die erop wijst dat de effectiviteit van een scholingsbudget groter is voor lageropgeleiden dan voor hogeropgeleiden. Vanwege hun grotere

scholingsdeelname bij afwezigheid van een scholingsbudget is het deadweight loss van het scholingsbudget voor hogeropgeleiden waarschijnlijk groter dan voor lageropgeleiden. Dit geldt waarschijnlijk ook voor andere groepen met een relatief lagere scholingsdeelname, zoals ouderen en werknemers in kleine bedrijven. Vaak ook hangen factoren die nadelig zijn voor scholingsdeelname, zoals leeftijd, opleiding en bedrijfsgrootte, met elkaar samen en versterken ze elkaar. Het geringere deadweight loss vormt een extra argument om het scholingsbudget vooral voor kansarme groepen zoals laagopgeleiden te bestemmen.

LITERATUUR

- Barnow, B. (2000) Vouchers for federal targeted training programs. In: Steuerle, E., van Doorn Ooms, G. Peterson en R. Reischauer (red.) *Vouchers and the provision of public services*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Bauer, F. (2009) Individual learner accounts in Upper Austria. In: *Individual learning accounts*, Cedefop Panorama Series 163. Thessaloniki: Cedefop European centre for the development of vocational training.
- Bruttel, O. (2005) Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers in Germany. *International review of administrative sciences*, 71(3), 391-404.
- Cedefop (2000) *Demand-side financing. A focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies*. Thessaloniki: Cedefop European centre for the development of vocational training.
- Decker, P. en I. Perez-Johnson (2004) Individual training accounts, eligible training provider lists, and consumer report systems. In: O'Leary, C., R. Straits en S. Wandner (red.) *Job training policy in the United States*. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn institute for employment research.
- Doets, C. en T. Huisman (2009) *De effectiviteit van een individuele leerrekening*. Den Bosch: ECBO expertisecentrum beroepsonderwijs.
- Maguire, S. (2000) *Surviving, and maybe thriving, on vouchers*. Philadelphia: Public/Private Ventures.
- Messer, D. en S. Wolter (2009) *Money matters: evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training*. IZA werkdokument nr 4017. Nieuwegein: IZA.
- OESO (2003) *Employment Outlook 2003*. Parijs: OESO.
- Thierfelder, C. (2009) Training cheque North Rhine-Westphalia: continuing vocational training in SMEs. In: *Individual learning accounts*, Cedefop Panorama Series 163. Thessaloniki: Cedefop European centre for the development of vocational training.