



Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?

Auteur(s):

Webbink, H.D.

De auteur is werkzaam bij de afdeling kenniseconomie van het CPB. Hij dankt Marc pomp voor commentaar op een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4355, pagina 284, 12 april 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Volgens de economische theorie zijn er diverse redenen waarom werkgevers en werknemers te weinig zouden investeren in algemeen menselijk kapitaal. De markt lijkt daar een mouw aan te passen. In het licht van de kenniseconomie kan echter toch een te laag niveau van investeringen ontstaan. Op welke wijze kan de overheid hiervoor corrigeren?

Participatie in de kenniseconomie vereist onderhoud van kennis. Werknemers moeten voortdurend blijven leren om bij te blijven en vooral om 'employable' te blijven. Op dit moment wordt de verantwoordelijkheid voor 'een leven lang leren' vooral neergelegd bij de sociale partners. De overheid beperkt zich tot fiscale stimulering, voorlichting en voorbeeldprojecten.

Wordt bij deze benadering voldoende aan scholing op het werk deelgenomen en kunnen bij een verdere ontwikkeling naar een kenniseconomie knelpunten ontstaan? Wat moet de overheid doen in de markt voor scholing en welke maatregelen zijn effectief? Deze vragen komen in dit artikel aan de orde.

Marktfalen bij scholing

De economische theorie geeft diverse redenen voor onderinvestering in scholing. Allereerst kan zich het zogenoemde 'poaching'-probleem voordoen. Bij algemene scholing (scholing die de productiviteit van de werknemer zowel binnen als buiten het bedrijf verhoogt) zal een werkgever niet bereid zijn om bij te dragen aan de kosten van scholing, omdat het gevaar bestaat dat de werknemer vertrekt naar een andere werkgever. Als de werknemer niet in staat is om de kosten te dragen, zal onderinvestering plaatsvinden. Een tweede oorzaak voor een maatschappelijk gezien te lage scholingsdeelname is het zogenoemde 'hold-up'-probleem. Dit probleem doet zich voor bij bedrijfsspecifieke scholing, dat wil zeggen scholing die alleen in het huidige bedrijf bruikbaar is. De werkgever zal bij dit type scholing bereid zijn om bij te dragen aan de kosten. Een werknemer en werkgever kunnen vooraf afspraken maken over het volgen van scholing en de hoogte van het salaris voor en na deze scholing. Na afloop van de scholing kan er echter reden zijn voor heronderhandeling, bijvoorbeeld omdat de productiviteitswinst tegenvalt of zich beter betalende banen aandienen voor de werknemer. Bij heronderhandeling zal de niet-investerende partij zich altijd een deel van de opbrengst van de scholing kunnen toe-eigenen. Het rendement van de investeerder neemt hierdoor af. Het vooruitzicht op heronderhandelen leidt in dit geval tot onderinvestering in scholing.

De afbakening tussen algemene en specifieke scholing kan afhangen van de situatie op de arbeidsmarkt. Op een arbeidsmarkt zonder volledige concurrentie, waar werknemers niet direct van werkgever kunnen veranderen, wordt algemene scholing in feite specifiek. Deze scholing is dan immers de facto alleen in het huidige bedrijf bruikbaar. Dit kan een verklaring zijn voor de bevinding dat werkgevers wel degelijk meebetalen aan algemene scholing¹. Enerzijds vermindert dit eventuele financieringsproblemen van werknemers. Anderzijds kan nog steeds onderinvestering optreden vanwege externe effecten op andere werkgevers. De algemene scholing kan in een later stadium namelijk ook bruikbaar zijn voor andere werkgevers. Bij de beslissing om algemene scholing te gaan volgen, worden de voordelen voor toekomstige werkgevers niet meegewogen.

Overheidsfalen

Deze marktfalens suggereren verschillende rollen voor de overheid. Onderinvestering vanwege 'poaching' kan worden tegengegaan door leningen aan werknemers aan te bieden. De beleidsremedie bij externe effecten is subsidiëring door de overheid. Overheidsingrijpen is echter niet zonder problemen. Scholing vindt vaak 'on the job' plaats en is daardoor moeilijk te observeren en contractueel afdwingbaar. Het is dan mogelijk dat het bedrijf zonder of met subsidies evenveel scholing zal kiezen en de subsidie alleen leidt tot extra winst voor het bedrijf. Recent onderzoek van Leuven en Oosterbeek geeft een fraai voorbeeld van dit overheidsfalen². Zij evalueren het effect van de extra scholingsaftrek voor werknemers van veertig jaar en ouder. De maatregel blijkt te hebben geleid tot uitstel van deelname aan scholing van werknemers die bijna veertig jaar zijn, en daarmee tot substitutie van scholing op jongere leeftijd door scholing op latere leeftijd.

Marktoplossingen

Door de private sector zelf worden ook oplossingen gevonden voor de verschillende vormen van marktfalen. Zo worden financieringsvormen ontwikkeld in de vorm van bedrijfstakfondsen waarmee kapitaalmarktperfectionen worden ondervangen en externe effecten worden geïnternaliseerd. Daarnaast wordt het hold-up-probleem tegengegaan door contracten tussen werkgevers en

werknemers met een terugbetalingsregeling bij voortijdig beëindigen van de relatie. Zijn deze oplossingen toereikend om de hierboven geschetste vormen van marktfalen te ondervangen, of resteert nog steeds een rol voor de overheid om onderinvestering tegen te gaan? Daarvoor bezien we nu hoe het staat met de deelname aan scholing in Nederland.

De deelname aan scholing in Nederland

Internationaal vergelijkbare gegevens over deelname aan scholing worden verzameld in het International Adult Literacy Survey (IALS) (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. deelname aan scholing 1994-1999, percentage van de werkenden

	1994-1995	1998-1999
Nederland	33	46a
Australië	41	47 (1996/97)
België (Vlaanderen)	22	20 (1995/96)
Canada	38	28 (1997)
Denemarken	55	
Duitsland	42 (1997)	
Ierland	24	24 (1995/96)
Italië		25
Nieuw Zeeland	51	47 (1995/96)
Noorwegen		51
Polen	17	
Zweden		45 (2e helft 1999)
Zwitserland (Franstalig)	26	37 (totaal Zwitserland)
Zwitserland (Duitstalig)	35	
Ver. Koninkrijk	56	52 (1995/96)
Verenigde Staten	47	41 (1999)

a. Max Goote Kenniscentrum, Monitor postinitieel onderwijs, 2001.

Bron: oeso, Education at a glance, oeso indicators, education and skills, Parijs, 2000, blz. 201,2001, blz. 189.

In 1994-1995 lag de deelname aan post-initiële scholing in Nederland op een gemiddeld niveau. Sindsdien is de deelname gestegen van 33 naar 46 procent van de werknemers in 1998-1999. De Nederlandse positie bij de meest recente meting is niet geheel duidelijk vanwege verschillen in meetmoment en verschillen in meetmethode. Van de veertien in de tabel genoemde landen staat Nederland op de zesde plaats wat betreft de hoogte van de deelname. Het aantal uren scholing dat gevolgd wordt per deelnemer ligt in Nederland boven het gemiddelde van de andere landen. Met name in het onderwijs en de (para)medische beroepen is de scholingsdeelname fors gestegen. De deelname aan scholing lag in Nederland in 1994 lager voor vrouwen, lager opgeleiden en ouderen. Sindsdien zijn deze groepen echter bezig hun achterstand in te lopen³. De stijging van de deelname aan scholing door werknemers valt ook af te lezen aan de deelname aan bedrijfsopleidingen. In de periode 1993-1994 werd hieraan deelgenomen door ruim 1,2 miljoen personen, in 1999-2000 was dit gestegen tot bijna 2,9 miljoen⁴.

Het rendement op scholing

In studies naar het rendement op scholing worden regelmatig zeer hoge rendementen gevonden. Als deze hoge rendementen daadwerkelijk veroorzaakt worden door scholing, is dit een aanwijzing voor onderinvestering in scholing. Door geen scholing te volgen worden dan immers hoge rendementen misgelopen. Zo wordt in een recente studie bijvoorbeeld een loonstijging van acht procent gevonden na een training van veertig uur⁵. Dit is vergelijkbaar met het rendement op een jaar initieel onderwijs. Gegeven de korte duur van het merendeel der trainingen lijken deze resultaten tamelijk ongeloofwaardig. Het grote probleem in dit soort studies is dat de groep deelnemers aan scholing niet door toeval tot stand komt. De waargenomen en niet waargenomen kenmerken van deelnemers zullen afwijken van die van niet-deelnemers. Om het causale effect op het loon vast te stellen, dient derhalve gecorrigeerd te worden voor de (zelf)selectie bij de deelname aan scholing. In een recente Nederlandse studie gebeurt dit door de lonen van de deelnemers te vergelijken met die van werknemers die van plan waren scholing te volgen maar door toeval niet konden deelnemen (bijvoorbeeld ziekte of familie-omstandigheden). In dat geval wordt op korte termijn geen significant effect van scholing gevonden⁶. De conclusie lijkt te zijn dat de in het verleden gevonden hoge rendementen van scholing grotendeels toe te schrijven zijn aan selectiviteit. Dit levert dus geen aanwijzing voor onderinvestering in scholing.

Rol van de overheid

De verwachting is dat de behoefte aan scholing de komende jaren verder zal toenemen onder invloed van de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Het voorgaande maakt echter duidelijk dat, bij het huidige beleid en de oplossingen vanuit de markt zelf, de deelname aan scholing van werknemers in Nederland de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De vraag is dan of deze toename voldoende is of dat er toch nog kansen worden gemist, bijvoorbeeld bij kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. We kennen immers het optimale niveau van training niet.

Hoe moet de overheid nu in deze situatie optreden? Hieronder komen drie mogelijkheden aan de orde.

Uitbreiden van subsidies voor scholing?

Op dit moment wordt de deelname aan scholing gesubsidieerd met een fiscale aftrek. Is deze scholingsaftrek voldoende om mogelijke

onderinvestering te voorkomen? Deze vraag kan niet direct worden beantwoord. Indirect zijn er wel aanwijzingen dat de huidige deelname aan training niet belemmerd wordt door een gebrek aan middelen. Zo kent een groot aantal bedrijfstakken of sectoren opleidings- en ontwikkelingsfondsen ter bevordering van scholingsactiviteiten. De middelen voor deze fondsen worden verkregen via een heffing op de loonsom. De fondsen werden tot voor kort niet volledig benut. Meer recente gegevens laten zien dat in 1999 de lasten van deze fondsen hoger waren dan de baten en dat de eerder opgebouwde reserves daardoor afnamen. De omvang van de reserves blijft echter ook in 1999 aanzienlijk ⁷. In dat verband ligt een uitbreiding van subsidies voor scholing niet direct voor de hand.

Een mogelijk effect van onvoldoende deelname aan scholing is verlies aan 'employability'. Dit zou met name bij groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt tot inactiviteit kunnen leiden. Aangezien inactieven vaak een beroep moeten doen op publieke middelen zijn hieraan externe effecten verbonden. Hieraan kan argumentatie worden ontleend voor subsidiëring van scholing voor werknemers met een grotere kans op inactiviteit. De recente ontwikkeling in de deelname aan scholing laat echter zien dat ouderen, laag opgeleiden en vrouwen de afgelopen vijf jaar meer scholing zijn gaan volgen. De conclusie is daarom dat er ook op deze grond geen sterke argumenten zijn voor een uitbreiding van de huidige subsidies voor scholing.

Meer scholing op het werk in plaats van initieel onderwijs?

Recent zijn onder de noemer flexibilisering van de deelname aan het initieel onderwijs (tot en met hoger onderwijs) de nodige voorstellen gedaan voor substitutie tussen initieel onderwijs en scholing op het werk. In plaats van het huidige patroon van eerst onderwijs volgen en daarna werken zou gezocht moeten worden naar een andere, meer gevarieerde verdeling van onderwijs en werk over de levensloop. Zo bepleit de commissie Sociaal Economische Deskundigen van de ser "het doorbreken van de volgtijdelijkheid van leren, werken en rusten". De wrr acht "de algehele handhaving van leeftijdsgrenzen in de onderwijswetgeving niet aan de orde" ⁸.

Aan het substitueren van initieel onderwijs voor training zijn aanzienlijke kosten verbonden. Deelname aan initieel onderwijs heeft lagere kosten omdat de gedeerde inkomsten in de eerste jaren laag zijn. De opbrengsten zijn hoger, omdat jongeren nog vele jaren op de arbeidsmarkt voor zich hebben om het extra loon, als gevolg van het volgen van onderwijs, te verwerven. Bovendien neemt het bewijs toe dat het leervermogen het grootst is in de eerste levensjaren (lagere kosten) en daarna afneemt met de leeftijd ⁹. Bovendien stimuleert vroeg leren ook het latere leren ('skill begets skill') ¹⁰.

Het substitueren van initieel onderwijs voor scholing op het werk heeft als voordeel dat de oriëntatie op de arbeidsmarkt en de beroepskeuze verbeterd kan worden. Ook kunnen specifieke groepen die zich in het huidige initieel onderwijs onvoldoende weten te kwalificeren, baat hebben bij een verschuiving van initieel naar post-initieel onderwijs. Zo kunnen voortijdige schoolverlaters profijt hebben van combinaties van leren en werken. Integratie van leren en werken kan tevens het zelfstandig leren bevorderen. Deze voordelen hebben echter vooral betrekking op het verbeteren van de resultaten van het initieel onderwijs en houden niet direct verband te houden met de toenemende behoefte aan scholing in de kenniseconomie (onderhoud van kennis). Substitutie van initieel onderwijs en scholing lijkt daarom niet de weg voor het bevorderen van deelname aan scholing. Sterker nog, het versterken van het initieel onderwijs bevordert de latere deelname aan scholing.

Bijstelling van het huidige instrumentarium

Het huidige instrumentarium, de scholingsaftrek die sinds 1998 geldt, richt zich op werkgevers. Dit is effectief als mogelijke beperkingen voor deelname aan scholing vooral liggen aan de kant van de werkgever. Recent is voor Nederland geanalyseerd in hoeverre de beperkingen voor deelname aan scholing aan werkgevers- of aan werknemerszijde liggen ¹¹. De analyse is gebaseerd op een vraag aan werknemers of men meer scholing had willen volgen en waarom dit niet gebeurd is. De belangrijkste conclusie is dat de beperkingen van de scholingsdeelname met name aan de zijde van de werknemer liggen. Vrouwen, ouderen en lager opgeleide werknemers nemen minder deel aan scholing omdat zij dat zelf zo willen, niet omdat de werkgever dit belemmert. Dit suggereert dat de effectiviteit van de huidige scholingsaftrek kan toenemen door deze meer te richten op werknemers, aan de zijde van de werkgevers ligt immers geen beperking. Hetzelfde manco zou kunnen spelen bij de hiervoor besproken scholingsaftrek voor werknemers van veertig jaar en ouder. Dit duidt erop dat de deelname aan scholing waarschijnlijk kan worden bevorderd door het beleid sterker te richten op de werknemer. Hoe kan dit worden vormgegeven? Een mogelijk aanknopingspunt is in dit verband de zogenoemde persoonlijke ontwikkelingsrekening (por) die recent ook door de commissie Sociaal Economische Deskundigen van de ser (csed) onder de aandacht is gebracht. De por komt neer op een persoonlijk ontwikkelingsplan voor werknemers, met name door middel van training, met een bijbehorend budget. De csed ziet twee belangrijke voordelen: allereerst bevordering van de 'employability' van werknemers en in de tweede plaats het doorbreken van de sectorgrenzen van de opleidings- en ontwikkelingsfondsen. Door de financiering van de por via dergelijke fondsen te laten verlopen kan bereikt worden dat de besteding van de fondsen minder gericht is op de eigen sector. Voorkeuren van werknemers voor algemene training zouden daarmee beter tot hun recht kunnen komen. In Engeland wordt momenteel al gewerkt met 'individual learning accounts', in Zweden krijgt in 2002 iedere burger een rekening voor investeringen in 'employability'. In beide landen betaalt de overheid mee: in Engeland door middel van een eenmalig bedrag van £150, in Zweden via een fiscale premie. De csed bepleit, in voorzichtige bewoordingen, subsidies naar analogie van het Zweedse model. Een andere mogelijkheid is om de huidige scholingsaftrek, die gericht is op werkgevers, te laten verlopen via de persoonlijke ontwikkelingsrekening. Het voordeel hiervan is dat direct aangesloten wordt op de individuele scholingsbehoefte van de werknemer (maatwerk). Een nadeel is dat het lastig is precies af te bakenen welke trainingsactiviteiten wel en niet voor subsidie in aanmerking komen.

Kansen benutten versus verspilling

Beleid rond 'een leven lang leren' stuit op een dilemma tussen kansen benutten en verspilling. Zoals gezegd, kan overheidsingrijpen in de vorm van leningen of subsidies in de markt voor scholing de maatschappelijke welvaart verhogen. Echter, overheidsfalen ligt op de loer. Bovendien levert de recente ontwikkeling van de deelname aan training in Nederland geen duidelijke aanwijzingen voor onderinvestering. Met andere woorden, additioneel beleid, eventueel met extra subsidies, zou wel eens tot verspilling kunnen leiden. Het is echter niet uitgesloten dat in de huidige situatie marktfeilen niet volledig worden opgelost waardoor maatschappelijk gezien onvoldoende wordt deelgenomen aan training, met name door kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Trends in de kenniseconomie zorgen ervoor dat het op peil houden van kennis, door middel van training, belangrijker wordt, de kosten van marktfalen nemen toe. Dit geldt met name voor groepen die zich in het initieel onderwijs onvoldoende weten te kwalificeren. Deze trends zorgen er derhalve voor dat het benutten van kansen zwaarder gaat wegen. Overheidsingrijpen kan in dat geval helpen om kansen te benutten.

Beleidsopties

Hoe kunnen kansen worden benut zonder gevaar op grote verspilling? Het antwoord lijkt te zijn: richt additioneel beleid op kwetsbare groepen (werknemers zonder startkwalificatie), bekijk de effectiviteit van het huidige instrumentarium en experimenteer met bijstellingen. Hieruit kunnen de volgende beleidsopties worden afgeleid:

» De huidige scholingsaftrek moet sterker worden gericht op werknemers. Een mogelijkheid is de scholingsaftrek aan te laten sluiten op een persoonlijke ontwikkelingsrekening van werknemers. Experimenteer daarbij met fiscale premies bij de persoonlijke ontwikkelingsregeling van werknemers zonder startkwalificatie.

» Evalueer de effectiviteit van de huidige instrumenten voor bevordering van scholing van werknemers.

Tot slot kan de deelname aan scholing ook indirect worden bevorderd door wijziging van instituties rond de arbeidsmarkt. Door werkgevers en werknemers nadrukkelijker te confronteren met de maatschappelijke kosten van verlies aan 'employability' ontstaat een prikkel voor deelname aan scholing. Hiervoor zijn verschillende modaliteiten denkbaar. Grotere loonverschillen tussen geschoolde en ongeschoolde werknemers, hogere toetredingsbarrières in de wao, omvorming van vut tot prepensioen en lagere fiscale subsidies voor pensioen¹² kunnen de prikkels voor werknemer en werkgever versterken om te investeren in behoud van 'employability'.

Conclusie

Het belang van scholing wordt door de markt onderkend. De rol van de overheid lijkt zich te beperken tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

1 Zie onder andere M.A. Loewenstein en J.R. Spletzer, General and specific training, evidence and implications, *Journal of Human Resources*, jrg. 34, nr. 4, 1999, blz. 710-733; D. Acemoglu en J.S. Pischke, Beyond Becker: training in imperfect labor markets, *Economic Journal*, 1999, F112-F114; of D.H. Autor, Why do temporary help firms provide free general skills training?, *Quarterly Journal of Economics*, jrg. 116, nr. 4, 2001, blz. 1409-1448.

2 E. Leuven en H. Oosterbeek, *Evaluating the effect of tax deductions on training*, SCHOLAR mimeo, Universiteit van Amsterdam, 2000.

3 E. Leuven en H. Oosterbeek, *Vergelijkende analyse van scholing van werkenden 1994-1999*, notitie voor Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam 2001.

4 SCP, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag, 2001, blz. 89.

5 H. Frazis en M. Loewenstein, *Reexamining the returns to training: functional form, magnitude, and interpretation*, Working Paper 325, Bureau of Labor Statistics, 1999.

6 Leuven, E. en H. Oosterbeek, *A new approach to estimate the wage returns to work-related training*, mimeo, Universiteit van Amsterdam.

7 De reserves bedroegen in 1999 0,5 miljard euro, de lasten waren 0,3 miljard euro. Zie Arbeidsinspectie, *Sociale fondsen financieel bezien, een onderzoek naar de baten, lasten en reserves van avv'de sociale fondsen in 1999*, Den Haag, 2001, blz.10.

8 SER, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, rapport van de Commissie Sociaal Economische Deskundigen, Den Haag, 2001. WRR, *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering, nr. 55, Den Haag, 1999.

9 J. Currie, Early childhood intervention programs: what do we know? *Journal of Economic Perspectives*, jrg. 15, nr. 2, 2001, blz. 213-238.

10 Zie bijvoorbeeld J.J. Heckman, Policies to foster human capital, *Research in Economics*, jrg. 54, 2000, blz. 3-82.

11 E. Leuven en H. Oosterbeek, Demand and supply of work-related training; evidence from four countries, *Research in Labor Economics*, 1999,

12 Zie A.L. Bovenberg, Koester menselijk kapitaal: een agenda voor institutionele hervorming, *Christen Democratische Verkenning*, nr. 9, 2001.