



## Scholingsbeleid mag effectiever

**Auteur(s):**

Wolff, C.J., de

*De auteur is werkzaam bij de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (osa), Tilburg.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4309, pagina 417, 11 mei 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

*Scholingsdeelname is de afgelopen jaren sterk toegenomen, Echter vooral grote bedrijven, hoger opgeleiden, mannen en jongeren profiteren hiervan.*

**In een dynamische samenleving is scholing van werkenden van cruciaal belang. Doordat de vereiste kwalificaties op de arbeidsmarkt aan verandering onderhevig zijn, worden hoge eisen gesteld aan het aanpassingsvermogen van de werknemer. Gedurende het gehele arbeidzame leven moet de werknemer bereid en in staat zijn om kennis en vaardigheden te onderhouden en nieuwe competenties te ontwikkelen wanneer de situatie daar om vraagt. Bedrijfsscholing speelt hierbij een belangrijke rol.**

Onderzoek naar scholing van werkenden suggereert dat er te weinig wordt geïnvesteerd in post-initiële scholing. De oorzaak daarvan zou gelegen zijn in het riskante karakter van de investering. Investerings kunnen bijvoorbeeld verloren gaan wanneer een werknemer bij de concurrent gaat werken. Scholing van werkenden komt daarom onvoldoende van de grond wanneer dit aan de markt overgelaten wordt; de overheid moet een helpende hand bieden. De laatste jaren is deze boodschap ter harte genomen en zijn van overheidswege tal van stimulerende initiatieven ontplooid, zoals extra fiscale faciliteiten, experimenten met scholingsvouchers en voorlichting en advies rond employability- en evc (erkenning van elders verworven competenties)-trajecten. Sociale partners zijn niet achtergebleven: in steeds meer collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) worden afspraken gemaakt over zaken als scholing, scholingsverlof en persoonlijke opleidingsplannen <sup>1</sup>.

Om enigszins in beeld te krijgen hoe dit beleid in de praktijk uitwerkt, is het van belang om scholing van werkenden te monitoren. In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van enkele recente trends in scholing. Vervolgens worden enkele achtergronden van scholing beschreven die een indruk kunnen geven van de mogelijke invloed van beleidsmaatregelen. De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit het OSA-arbeidsvraagpanel en het OSA-arbeidsaanbodpanel. In het vraagpanel zijn tweejaarlijks deels mondelinge en deels schriftelijke enquêtes gehouden onder circa 2700 arbeidsorganisaties met meer dan vijf werknemers. Het aanbodpanel bestaat uit tweejaarlijkse mondelinge enquêtes onder circa 4700 personen die behoren tot de (potentiële) beroepsbevolking van 16 tot 65 jaar en die geen voltijds dagonderwijs volgen <sup>2</sup>.

### Trends in scholing

De afgelopen jaren is er vanuit de overheid en in cao-overleg sprake geweest van een toenemende aandacht voor scholing van werkenden. Parallel hieraan zijn de scholingsinspanningen van arbeidsorganisaties geleidelijk toegenomen. Uit cijfers van het arbeidsaanbodpanel blijkt dat een groter deel van de werkenden geschoold wordt: het bereik van scholing onder werknemers is gegroeid van 25 procent in 1993 en 1994 naar 38 procent in 1997 en 1998. Uit gegevens van het arbeidsvraagpanel blijkt dat in de loop der jaren ook een groter aandeel van de bedrijven scholingsactiviteiten is gaan ondernemen: het bereik van scholing onder bedrijven is licht gestegen, namelijk van 72 procent in 1996 naar 74 procent in 1998. Het bereik van scholing onder de werknemers van deze scholingsactieve bedrijven bevestigt dat een steeds groter deel van de werkende beroepsbevolking één of meer cursussen volgt; in 1996 was het aandeel 29 procent van de werknemers in loondienst, in 1998 34 procent <sup>3</sup>.

### Effectiviteit van beleid

De afgelopen jaren is er vanuit de overheid en in cao-overleg sprake geweest van meer beleidsmaatregelen en een groei van scholingsactiviteiten, ontstaat de indruk dat de intensivering van scholing mede dankzij het stimuleringsbeleid heeft plaatsgevonden. Is het beleid daadwerkelijk zo effectief geweest?

Deze vraag is gemakkelijker te stellen dan te beantwoorden. Wil men de effectiviteit van scholingsbeleid van overheid of sociale partners beoordelen, dan zal men van scholingsactiviteiten moeten weten of deze ook plaats hadden gevonden *zonder* de beleidsmaatregelen. Deze kennis is vooralsnog niet voorhanden. Wel beschikken we over enige *indirecte* aanwijzingen omtrent de effectiviteit van scholingsbeleid. Een eerste indicatie vormt de samenhang tussen de aanwezigheid van cao's en scholingsbeleid respectievelijk scholingsactiviteiten. Een tweede indicatie is of andere bedrijven en werknemers worden bereikt dan die welke traditioneel scholing aanbieden of aangeboden krijgen. Deze twee indicatoren worden achtereenvolgens besproken.

### Cao's, scholingsbeleid en scholingsactiviteiten

Ondanks de roep om 'employability' van werknemers, is het voeren van een scholingsbeleid nog geen vanzelfsprekendheid. Gemiddeld heeft 59 procent van de organisaties een scholingsbeleid op schrift staan. Bij 46 procent van de organisaties bestaat een regeling voor scholingsverlof.

### *Vaker scholingsbeleid bij grotere organisaties...*

Naarmate een organisatie groter is, is er vaker een formeel vastgelegd scholingsbeleid, onder andere doordat grotere organisaties doorgaans een personeelschef of afdeling P&O hebben. Zo is slechts in 45 procent van de organisaties met vijf tot negen werknemers sprake van een formeel scholingsbeleid, ten opzichte van 91 procent van de organisaties met meer dan vijfhonderd werknemers. De quartaire sector springt er in vergelijking tot overige sectoren in gunstige zin uit, mede omdat de organisaties in deze sector omvangrijk zijn.

### *...en bij bedrijven met cao*

Interessant is te bezien of organisaties die onder een cao-regime vallen vaker scholingsbeleid of scholingsverlof kennen dan organisaties waarbij geen cao van toepassing is. Immers, indien een stimulerende werking van scholingsbepalingen in cao's uitgaat, mag verwacht worden dat bij bedrijven die onder een cao vallen relatief vaak sprake is van een formeel vastgelegd beleid. Afwezigheid van zo'n verband kan er op duiden dat het cao-beleid onvoldoende neerslag heeft op het beleid van individuele bedrijven.

Uit [tabel 1](#) blijkt dat bedrijven met een cao inderdaad vaker formele regels rond scholing kennen dan bedrijven zonder een cao. Ook is er in bedrijven met een cao vaker sprake van een regeling rond scholingsverlof. Deze verbanden blijven in stand wanneer gecontroleerd wordt voor bedrijfsomvang en bedrijfstak. Toch is enige voorzichtigheid geboden bij het trekken van de conclusie dat cao-afspraken leiden tot het invoeren van een formeel scholingsbeleid. Het omgekeerde kan ook het geval zijn: mogelijk heeft een reeds bestaande positieve houding van de sector ten aanzien van scholing geleid tot het bekrachtigen ervan in de vorm van een cao-afpraak.

**Tabel 1. Percentage organisaties met op schrift gestelde procedures op het gebied van scholingsbeleid in het algemeen, scholingsbeleid ten aanzien van specifieke doelgroepen en scholingsverlof, naar aanwezigheid van een cao, 1999**

	met cao	zonder cao
scholingsbeleid	61	45
scholingsverlof	50	25
scholingsbeleid ten aanzien van doelgroepen:		
- herintredende vrouwen	5	4
- etnische minderheden	4	5
- gehandicapten	3	4
- ouderen	4	5
- jongeren	20	10
- overbodige?? werknemers	4	3

### *Doelgroepenbeleid ontbreekt*

In [tabel 1](#) is tevens opgenomen in welke mate scholingsbeleid ten aanzien van een aantal doelgroepen op schrift is gesteld. Opvallend is dat zowel bij organisaties met als bij organisaties zonder cao slechts bij uitzondering sprake is van een doelgroepenbeleid op het gebied van scholing. Zelfs ten aanzien van gehandicapten en ouderen, twee groepen die volgens de gangbare inzichten duidelijk meer toegang tot scholing behoeven, bestaat doorgaans geen specifiek beleid. Wanneer al een doelgroepenbeleid gevoerd wordt, is dat meestal ten aanzien van jongeren. Deze extra aandacht voor jongeren ligt voor de hand. Vooral jongeren zullen bij de start van hun loopbaan behoefte hebben aan (bedrijfs) specifieke kennis en vaardigheden, en zullen dus veel baat hebben bij scholing. Verder is sprake van een positieve samenhang tussen de aanwezigheid van een cao en scholingsbeleid voor jongeren. Vermoedelijk is deze vooral te danken aan afspraken rond de (voormalige) JeugdWerkGarantiewet (JWG).

### *Wel meer beleid, niet meer scholingsactiviteiten*

Betekent dit nu ook daadwerkelijk dat er in cao-organisaties meer scholing plaatsvindt van werknemers? Uit [tabel 2](#) is op te maken dat dit vreemd genoeg niet het geval is. De kleine verschillen in scholingsdeelname tussen bedrijven met en zonder cao zijn niet statistisch significant. Het verschil tussen scholingsbeleid en scholingsactiviteiten wordt veroorzaakt doordat er een aanmerkelijke discrepantie is tussen het voeren van een scholingsbeleid en het daadwerkelijk scholen van werknemers. Uit nadere analyse blijkt dat van de organisaties die onder een cao vallen en een scholingsbeleid op papier hebben staan, slechts 69 procent feitelijk scholingsactiviteiten onderneemt. Uit [tabel 2](#) moet al met al geconcludeerd worden dat bedrijven die onder een cao vallen niet aantoonbaar meer scholingsactiviteiten ontplooiën dan bedrijven zonder cao.

**Tabel 2. Aandeel scholingsactieve organisaties en scholingsdeelname van werknemers (als percentage van het totaal aantal werknemers in scholingsactieve en niet-actieve bedrijven) naar bedrijfsgrootte en aanwezigheid van cao, 1998**

	met cao		zonder cao	
	% org.	% werkn.	% org.	% werkn.
totaal	72	34	75	32

5-9 werknemers	51	22	75	26
10-19 werknemers	71	28	87	39
20-49 werknemers	89	31	78	29
50-99 werknemers	95	34	75	25
100-499 werknemers	99	38	96	44
500 of meer werknemers	100	39	100	51

### Subsidies bereiken vooral traditionele groepen

Naarmate een bedrijf groter is, neemt de kans toe dat er scholingsactiviteiten worden ondernomen (zie [tabel 3](#)). Werknemers bij kleinere bedrijven worden dus minder vaak in de gelegenheid gesteld om scholing te volgen. Idealiter zou men willen dat het scholingsbeleid van overheid en cao's deze verschillen verkleint.

**Tabel 3. Aandeel scholingsactieve organisaties en scholingsdeelname van werknemers en gebruik van subsidies uit scholingsfondsen of van de overheid voor scholing van werkenden, naar bedrijfsgrootte in 1998**

	% organisaties	% werknemers	subsidie- gebruik
<i>totaal</i>	<i>ontbreekt</i>	<i>ontbreekt</i>	<i>ontbreekt</i>
5-9 werknemers	55	22	17
10-19 werknemers	74	30	22
20-49 werknemers	87	31	33
50-99 werknemers	91	32	37
100-499 werknemers	98	38	39
500 of meer werknemers	100	39	61

T

Uit tabel 3 is af te lezen dat grotere organisaties vaker een beroep doen op subsidies dan kleinere organisaties. Dit komt overeen met conclusies uit onderzoek van Waterreus naar de werking van scholingsfondsen<sup>4</sup>. Paradoxaal genoeg zijn het vooral bedrijven met een scholingstraditie die profiteren van financiële tegemoetkomingen. Kleine, niet scholingsactieve bedrijven worden niet bereikt.

### Verschuiving in leeftijd geschoolden

Naast het bereik onder werkgevers is het van belang te kijken naar het bereik onder werknemers. Uit [tabel 4](#) blijkt dat deelname aan cursussen in het algemeen hoger is bij mannen, hoger opgeleiden en jongeren van 25-34 jaar. In de loop van zes jaar is gemiddeld een flinke toename in scholingsdeelname te zien. De oververtegenwoordiging van mannen, hoger opgeleiden en jongeren blijft daarbij behouden. Wel zijn er in het bereik van scholing enige verschuivingen te zien in leeftijd en opleidingsniveau. De cursusdeelname van ouderen is sterk gestegen, terwijl de scholingsdeelname van jongeren nagenoeg gelijk is gebleven. De stijging in scholingsdeelname van ouderen kan het gevolg zijn van de trend om minder vaak vroegtijdig uit te treden. Ook onder de laagst opgeleiden is de scholingsdeelname sterker dan gemiddeld toegenomen. Wellicht zien bedrijven mede onder invloed van voorlichting door de overheid onder ogen dat met name deze groep extra scholing behoeft.

**Tabel 4. Cursusdeelname van werkenden naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau van de hoogst voltooide dagopleiding, 1993-1998. In procenten werkenden in loondienst die in de loop van twee jaar één of meer cursussen volgen of hebben gevolgd**

	1993-1994	1995-1996	1997-1998
<i>totaal</i>	<i>25,5</i>	<i>33,1</i>	<i>38,2</i>
geslacht			
- man	24,7	35,0	40,6
- vrouw	26,8	30,4	34,8
leeftijd			
- 16-24 jaar	29,0	30,7	29,9
- 25-34	34,8	41,2	43,6
- 35-44	26,3	33,8	41,2
- 45-54	18,4	28,0	35,9
- 55-64	5,0	20,7	23,7
onderwijs			
- lo	13,7	20,6	29,2
- lbo/mavo	21,6	29,4	31,9
- mbo/havo/vwo	31,7	38,8	41,7
- hbo	33,2	40,8	46,4
- wo	36,7	34,2	38,5

T

### Conclusies

Wat kunnen we uit bovenstaande cijfers concluderen over de effectiviteit van beleid van overheid en sociale partners om scholing te stimuleren? Voor een belangrijk deel stemmen de cijfers hoopvol. De scholingsdeelname is in het afgelopen decennium sterk toegenomen. Daarbij is bovendien enigszins sprake van een verandering in het bereik van scholing: oudere werknemers en laag opgeleide werkenden, die van oudsher weinig deelnemen aan scholing, profiteren sterker dan gemiddeld van deze trend, ondanks het feit dat er nauwelijks een speciaal op hen gericht scholingsbeleid wordt gevoerd. Mogelijk is hier sprake van een inhaalmanoeuvre van ouderen en laagopgeleiden, toch blijft de conclusie overeind dat het nog altijd met name jongeren, hoogopgeleiden en mannen zijn die geschoold worden. Scholingssubsidies worden bovendien aangewend door grote bedrijven, die vermoedelijk ook wel zonder subsidie tot scholing waren overgegaan. Er is dus nog steeds sprake van een selectief bereik van scholing, zowel onder werknemers als onder bedrijven.

Van scholingsmaatregelen zou men in het ideale geval wensen dat ze vooral ten gunste komen aan groepen bedrijven en werknemers die zonder de maatregelen niet tot scholing zouden beslissen. Een manier waarop dit bewerkstelligd kan worden, is het opnemen van extra voorwaarden extra voorwaarden in financiële stimulansen, zoals is gedaan bij de in 1998 ingevoerde fiscale faciliteit voor uitgaven aan scholing van werknemers. Daarin zijn extra aftrekmogelijkheden gecreëerd voor scholing specifiek van ouderen en in het midden- en kleinbedrijf en zijn sinds kort extra mogelijkheden getroffen voor de aftrek van scholingskosten voor personen zonder startkwalificatie. Een andere mogelijkheid om selectief gebruik te vermijden is scholingsmaatregelen niet alleen te richten op bedrijven maar ook op werknemers, bijvoorbeeld door het verlenen van scholingsrechten voor individuen.

Uit bovenstaande cijfers is verder naar voren gekomen dat bedrijven met een cao niet vaker scholingsactiviteiten ondernemen dan bedrijven zonder cao. Dit resultaat is bevreedend, temeer daar er wel degelijk vaker scholingsbeleid gevoerd wordt in bedrijven met een cao dan in bedrijven zonder cao. Nader onderzoek naar effectiviteit van scholingsafspraken in cao's zou hier licht op kunnen werpen

---

1 Arbeidsinspectie, *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1999*, Den Haag, 1999.

2 Zie ook het OSA trendrapport *Vraag naar arbeid 2000*, Tilburg 2000, en OSA trendrapport *Aanbod van arbeid 1999*, Tilburg, 1999.

3 Zie OSA trendrapporten *Vraag naar arbeid*, Tilburg, 2000.

4 J. Waterreus, *O&O-fondsen onderzocht*, Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam, 1997.