

Economische aspecten van volwasseneneducatie

Er is in Nederland relatief weinig vraag naar scholingsactiviteiten voor volwassenen. Dat is vreemd, want op zich werpt de deelname aan volwasseneneducatie duidelijk vruchten af. Bovendien is het een slechte zaak, want op grond van de demografische en technologische ontwikkelingen zouden werknemers zich eigenlijk voortdurend moeten bijscholen. In dit artikel wordt gezocht naar een verklaring voor het lage gebruik van volwasseneneducatie. De analyse brengt de auteur tot de conclusie dat hier een duidelijke taak voor de overheid ligt.

PROF. DR. IR. J.M.M. RITZEN*

Inleiding

Volgens het spreekwoord is een mens nooit te oud om te leren. De praktijk leert echter anders. Hoewel de baten van scholing en vorming vaak wel duidelijk zijn, blijkt toch dat volwassenen tamelijk weinig tijd in deze activiteiten steken. Men zou zelfs kunnen stellen dat er sprake is van een *tekort* aan volwasseneneducatie. Waarschijnlijk zal dit tekort in de toekomst toenemen. Een meer precieze formulering zou zijn, dat – bij de huidige structuur van de verschaffing van volwasseneneducatie en bij de verwachte sociaal-economische ontwikkelingen – het verschil tussen de maatschappelijk gewenste en de feitelijke besteding aan volwasseneneducatie sterk zal toenemen. De achtergrond van deze veronderstelling is enerzijds de demografische ontwikkeling, die een vergrijzing van de beroepsbevolking met zich meebrengt en anderzijds de technologische ontwikkeling, die vraagt om regelmatige her-, om- en bijscholing.

De educatie van volwassenen kan beschouwd worden als een investeringsgoed of als een consumptiegoed. Bij volwasseneneducatie als investeringsgoed gaat de aandacht uit naar de bijdrage aan het menselijk kapitaal van personen. Dit menselijk kapitaal verhoogt de produktiviteit van deze personen in het arbeidsbestel. Zowel met het oog op de bevordering van de economische groei, als met het oog op de bevordering van een meer gelijke verdeling van bruto-looninkomens, is er sprake van een te laag gebruik van het investeringsgoed volwasseneneducatie. Hetzelfde kan worden opgemerkt over volwasseneneducatie als consumptiegoed. Op vele punten komt de invloed van volwasseneneducatie op de deelnemers overeen met die van het basisonderwijs en de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Toch is overheidsinterventie in het geval van volwasseneneducatie nog omstreder, terwijl de actieve rol van de overheid bij de voorziening van basis- en voortgezet onderwijs vanzelfsprekend lijkt te zijn.

Wil men de overheid een actievare rol laten spelen bij de verschaffing van volwasseneneducatie, dan moet men allereerst de vraag beantwoorden waarom de markt niet in staat is in dit goed te voorzien. Als volwasseneneducatie zo'n belangrijk goed is, zoals in het bovenstaande aannemelijk werd gemaakt, waarom brengen particuliere verschaffers het dan niet tot stand en waarom zorgen particuliere gebruikers dan niet dat ze het in voldoende mate tot zich nemen?

Voor volwasseneneducatie-activiteiten met een investeringskarakter zijn de belangrijkste oorzaken aan de ene kant bestaande *instituten* op de arbeidsmarkt, waardoor de voordelen van volwasseneneducatie niet tot uitdrukking komen in lonen of bedrijfswinsten en anderzijds *onzekerheid*. Zo kan er onzekerheid bestaan over de efficiëntie van het leren op latere leeftijd en over de produktiviteitsverbeteringen die volwasseneneducatie vermag te bewerkstelligen. Ook kan het onduidelijk zijn aan wie de produktiviteitsstijgingen ten goede komen: aan de werknemer, in de vorm van een hoger loon, of aan het bedrijf, in de vorm van een hogere winst. Het lage gebruik van volwasseneneducatie als consumptiegoed heeft een andere oorzaak. De consumptie van sommige soorten volwasseneneducatie gaat gepaard met positieve externe effecten. Hierbij kan gedacht worden aan een grotere betrokkenheid bij democratische besluitvorming of meer mogelijkheden voor deelname aan sociale contacten. Het scholingsbeleid heeft echter nooit veel oog gehad voor deze externe effecten.

De onderinvestering en onderconsumptie van volwasseneneducatie zou een minder groot probleem zijn in een wereld, waarin het tempo van technologische vernieuwing constant was of afnam, of waarin de basis van de bevolkingspyramide zich steeds verder verbreedde. In het eerste geval zou de 'verslijttijd' van menselijk kapitaal constant blijven of afnemen, terwijl in het tweede geval voortdurend sprake zou zijn van een verlaging van de gemid-

* Visiting distinguished professor, University of Wisconsin, Madison en hoogleraar economie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

delde leeftijd van het menselijk kapitaal. In beide gevallen is echter van het tegenovergestelde sprake: het tempo van technologische vernieuwing neemt toe terwijl de beroepsbevolking vergrijsd.

De integratie van de Europese markt zal de technologische ontwikkelingen verder doen versnellen, omdat de internationale concurrentie zal toenemen. Dit dwingt tot snelle actie, al dan niet in Europees verband. De vergrijzing van de beroepsbevolking zal zich juist de komende tien jaren nadrukkelijk doen gevoelen, wanneer de cohorten jongeren, die zich aanbieden op de arbeidsmarkt, met ongeveer 25% zullen afnemen. In West-Duitsland is deze daling ongeveer vijf jaar eerder ingezet. De problemen die dit oplevert voor de arbeidsmarkt zijn daar reeds zichtbaar¹.

In dit artikel zal dieper worden ingegaan op de mechanismen achter het tekort aan volwasseneneducatie. Allereerst wordt hiertoe de aard van het goed nader beschreven. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de vraag of leren op latere leeftijd efficiënt kan zijn. Eerst dan worden de achtergronden van het marktfalen uiteengezet. Het artikel besluit met een aantal suggesties voor overheidsingrijpen.

Het goed volwasseneneducatie

Onder volwasseneneducatie zullen hier alle activiteiten verstaan worden, die leiden tot het leren van volwassenen en die geïnstitutionaliseerd zijn. De scholing en vorming van werklonen, werkzoekenden, werkenden, gepensioneerden en thuiswerkenden van welke aard dan ook valt daaronder, of deze nu binnen of buiten het arbeidsbestel tot stand komt.

Vanuit een economisch gezichtspunt kunnen alle soorten volwasseneneducatie, of 'het goed volwasseneneducatie', naar twee kenmerken in een matrix geordend worden:

- de mate waarin er sprake is van een overwegend voordeel op kortere of langere termijn van volwasseneneducatie voor de individuele deelnemer;
- de mate waarin er sprake is van consumptieve activiteiten dan wel investeringsactiviteiten in de volwasseneneducatie.

Ten einde misverstanden te vermijden: in de hier gebruikte terminologie betalen investeringen zich terug in het arbeidsproces. Zo is een toegenomen kennis van muziek geen investeringsgoed in de hier gebruikte terminologie (tenzij deze op de arbeidsmarkt te gelde wordt gemaakt), ook al zijn de consumptieve baten daarvan over een langere tijd uitgesmeerd. Vier categorieën volwasseneneducatie laten zich zo onderscheiden:

- volwasseneneducatie als investering, waarvan de voordelen terechtkomen bij het bedrijf of de instelling waar men werkt. Dit is hetgeen Becker specifieke training noemt². De werknemer kan deze investering uitsluitend voor zijn huidige werkgever gebruiken en hij kan zich de baten van de investering niet toeëigenen door van baan te veranderen;
- volwasseneneducatie als investering waar de werknemer de vruchten van plukt. In Beckers termen gaat het hier om algemene training. Omdat deze vaardigheden in verscheidene bedrijven te gebruiken zijn kan de werknemer zich de baten toeëigenen;
- volwasseneneducatie, die niet of niet direct rendeert op de arbeidsmarkt, maar waarvan de voordelen ook bij anderen dan de deelnemers terechtkomen, zoals bij voorbeeld het geval is bij alfabetisering;
- volwasseneneducatie, die niet op de arbeidsmarkt rendeert, en waarvan alleen degenen die deelnemen voordeel genieten. Hierbij kan gedacht worden aan een cursus pottenbakken of macramé.

Voor de laatste categorie geldt dat aan de maatschappelijke vraag voldaan is. Er zijn geen grote schaafeffecten in de productie van dergelijke cursussen, welke een aanleiding zouden kunnen vormen tot overheidsinterventie. Evenmin zijn er redenen waardoor de huidige vraag kleiner zou kunnen zijn dan de maatschappelijke vraag. De markt voorziet in de behoefte aan deze vormen van volwasseneneducatie. Voor de eerste twee categorieën kunnen er in theorie en in de ogen van Becker evenmin redenen voor overheidsinterventie worden gegeven. Er zijn immers personen en instellingen die bij volwasseneneducatie financieel belang hebben. Men zou kunnen denken dat zij dan ook wel bereid zijn te betalen. In het vervolg van dit artikel zal echter duidelijk worden dat deze Beckeriaanse redenering geen stand houdt.

De derde categorie betreft duidelijk volwasseneneducatie waarvoor overheidsinterventie overwogen dient te worden, omdat zonder overheidsinterventie onvoldoende vraag tot stand komt, zoals later duidelijk zal worden.

Is later leren efficiënt?

Een van de redenen waarom volwasseneneducatie in onvoldoende mate tot stand komt zijn al dan niet uitgesproken ideeën over het leervermogen en de leermotivatie van volwassenen. De verschaffing van volwasseneneducatie zou niet efficiënt zijn omdat er in vergelijking met het jeugdonderwijs veel middelen nodig zouden zijn om een bepaald leerresultaat te bereiken. Enerzijds zou het leervermogen van volwassenen geringer zijn en anderzijds zou het volwassenen aan leermotivatie ontbreken. In deze gedachtengang dient men voor een efficiënte productie van menselijk kapitaal alle aandacht op het jeugdonderwijs te richten.

Psychologisch onderzoek over leervermogen wijst anders uit. Een van de meest bekende psychometrisch-structurele theorieën over leervermogen is ontwikkeld door Cattell en Horn³. Zij maken onderscheid tussen abstract en ervaringsleervermogen. Het abstracte leervermogen betreft bij voorbeeld het leren van abstracte wiskunde en de wiskundige natuurkunde. Ervaringsleren strekt zich uit over talen, sociale wetenschappen en omgangsvormen. Het abstracte leervermogen neemt sterk toe in de jeugd jaren om een piek te bereiken rond het 25e levensjaar. Daarna neemt dit vermogen geleidelijk af, maar het blijft tot op hoge leeftijd nog intact. Het vermogen voor ervaringsleren neemt eveneens toe tot ongeveer het 25e levensjaar, om daarna vrijwel constant te blijven. De beschikbare empirische studies op dit terrein laten vrijwel alle zien, dat er vele kennisgebieden zijn waarin ouderen even goed of beter leren dan jongeren. De basis voor het leren van volwassenen dient in het jeugdonderwijs gelegd te worden, in het bijzonder door gebruik te maken van de piek in het abstracte leervermogen rond het 25e levensjaar⁴.

De leermotivatie van volwassenen is een ander punt. Een veel gehoorde redering is, dat 'ouderen' blij zijn van

1. J.M.M. Ritzen en H.P. van Dalen, *The economic consequences of selective immigration policies*, Universität Bonn, Discussion Paper A-196, 1988.

2. G.S. Becker, *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, National Bureau of Economic Research, New York, 1964.

3. R.B. Cattell, *Abilities: their structure, growth, and action*, Houghton Mifflin, Boston, 1971; J.L. Horn, *The theory of fluid and crystallized intelligence in relation to concepts of cognitive psychology and aging in adulthood*, in: F.I.M. Craik en S.E. Trehub (red.), *Aging and cognitive processes*, Plenum Press, New York, 1982, blz. 847-870.

4. P.B. Baltes, *Theoretical propositions of life-span development psychology*, *Development Psychology*, jg. 23, 1987, blz. 611-626.

school af te zijn, en weinig gemotiveerd zijn om nog aan onderwijs deel te nemen. De groep ouderen omvat dan iedereen, die het jeugdonderwijs heeft afgesloten. Rubenson geeft een overzicht van hetgeen we uit onderzoek weten over de leermotivatie van ouderen⁵. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de motivatie voor deelname aan volwasseneneducatie groot is, mits dit bijdraagt aan de loopbaan.

Samenvattend: de onzekerheid over de efficiëntie van later leren is misplaatst. Het leervermogen van volwassenen behoeft voor volwasseneneducatie geen beletsel te vormen, wanneer de nadruk op het ervaringsleren wordt gelegd.

Onderinvestering in volwasseneneducatie

In de inleiding werd gesteld dat er in Nederland sprake is van een tekort aan volwasseneneducatie. Ten einde deze stelling te onderbouwen wordt allereerst een overzicht gegeven van de omvang van de volwasseneneducatie in Nederland en de ontwikkeling daarin. Uit de beperkte gegevens die we tot onze beschikking hebben, blijkt dat er geen sprake is van een aantoonbare groei in de omvang van de volwasseneneducatie in het laatste decennium. Vervolgens worden de mogelijke oorzaken besproken van het falen van het marktmechanisme, dat er niet in slaagt om een voldoende voorziening van volwasseneneducatie tot stand te brengen.

De omvang van volwasseneneducatie

Een aanduiding van de omvang van investeringsgerichte volwasseneneducatie is het percentage van de loonkosten dat aan geformaliseerde volwasseneneducatie op de arbeidsplaats wordt besteed. Hiermee hebben we het grootste deel van de volwasseneneducatie te pakken.

Voor Nederland zijn hierover sinds kort betrouwbare gegevens beschikbaar uit een enquête van het CBS naar de deelname aan en de kosten van bedrijfsopleidingen en externe opleidingen. Deze kosten omvatten ook de loonkosten van de werknemer die in opleiding is. In 1986 werd niet meer dan ongeveer 1,5% van de loonkosten besteed aan opleidingen. Nederland is daarin geen uitzondering. De VS bij voorbeeld besteden een vergelijkbaar percentage⁶. Deze percentages zijn aanzienlijk lager, dan dikwijls wordt aangenomen of gesuggereerd.

Uit andere cijfers van het CBS blijkt dat er per jaar in totaal iets meer dan een miljoen deelnemers aan volwasseneneducatie deelnemen⁷. Dit is een groot getal, maar het valt bij nadere beschouwing toch tegen. Het zou zeker onjuist zijn om te veronderstellen dat per jaar een miljoen Nederlanders in zichzelf investeert. In de eerste plaats is het getal van een miljoen een optelling van appels en peren. Deelnemers aan de Teleac-cursus Chinees worden opgeteld bij de deelnemers van mondelinge deeltijdopleidingen. Het ware te verkiezen geweest indien de deelname in volle-tijdsequivalenten was uitgedrukt. Stel dat de gemiddelde tijdsbesteding aan een volwasseneneducatie-activiteit over het gehele jaar genomen 3,7 uur per week is, dan zou de deelname aan volwasseneneducatie in volle-tijdsequivalenten niet meer dan 100.000 personen bedragen, bij een volwassen bevolking van 9 miljoen. In de tweede plaats worden ook ruim 100.000 jongeren, die aan het beroepsbegeleidend onderwijs, het leerlingenwezen, het kort middelbaar beroepsonderwijs of aan het vormingswerk voor jeugdigen deelnemen meegerekend. Hier is sprake van een misverstand: niet de vorm van het onderwijs, maar de leeftijd waarop of de leeftijdsfase waarin onderwijs wordt genoten maakt iets tot volwasseneneducatie. In de derde plaats kan niet alles dat onder de volwasseneneducatie-

deelname valt als investeringsactiviteit worden gerangschikt.

Overzien we het totaal, dan blijkt dat rond 1986 de gemiddelde tijdsbesteding van volwassenen aan onderwijs, opleiding of vorming zeer bescheiden was. Vergelijken we de cijfers van de meest recente jaren met cijfers over het midden van de jaren zeventig, dan kan men niet spreken van een opvallende stijging in de omvang van de volwasseneneducatie⁸. Eerder is het beeld er een van een constante omvang met enige verschuiving in de samenstelling van het aanbod en gebruikte volwasseneneducatie-pakket. Met het voorbehoud dat de beschikbare gegevens gebrekkig zijn, zou men kunnen concluderen dat de omvang van de volwasseneneducatie over de periode 1976-1986 niet ingrijpend is toegenomen.

Marktfalen?

Uit het bovenstaande bleek dat de hoeveelheid tijd en geld die aan volwasseneneducatie besteed wordt bescheiden is. Gezien de snelle ontwikkeling van onze omgeving, zowel in sociaal als in technologisch-wetenschappelijk opzicht, is het zelfs de vraag of de hoeveelheid volwasseneneducatie die tot stand komt toereikend is.

Kennis en vaardigheden verouderen. Kennis van radio-ouder bij voorbeeld is met de opkomst van de transistor verouderd en voor het produktieproces waardeloos geworden. Ook sociale kennis kan verouderen: denk aan de kennis over de veiligheid van produkten, over consumentenbescherming of de bevoegdheden van de ondernemingsraad.

Zowel bij werkgevers als werknemers is het inzicht gedrongen dat kennis en vaardigheden verouderen. Men zou dus mogen verwachten dat als gevolg van dit inzicht talloze volwasseneneducatie-activiteiten op de markt tot stand zouden komen. Particuliere aanbieders zouden volwasseneneducatie verschaffen en werkgevers en werknemers zouden die afnemen. Er zijn toch aanwijsbare voordelen en voordeelgenieters? Of zouden er marktimperfecties zijn waardoor de afnemers van volwasseneneducatie de opbrengsten van hun actie niet kunnen realiseren? Die laatste vraag doet zich nadrukkelijk voor, omdat de snelle ontwikkeling van nieuwe kennis in de periode 1976-1986 niet gepaard ging met een snelle toename van volwasseneneducatie, voor zover dit uit de cijfers blijkt.

Ons antwoord op deze vraag is, dat de markt voor volwasseneneducatie inderdaad met een aantal problemen wordt geconfronteerd, welke een voldoende voorziening van volwasseneneducatie belemmeren. Deze problemen liggen ten dele besloten in de instituties op onze arbeidsmarkt en ten dele in onzekerheid⁹.

Instituties

Veel van de instituties op onze arbeidsmarkt ontkennen het bestaan van veroudering van kennis. Ze gaan ervan uit dat de huidige produkten en produktieprocessen tot in de eeuwigheid zullen blijven bestaan. Bijgevolg is het takenpakket van een functie en de daarvoor benodigde kennis nauwelijks aan veranderingen onderhevig. Een werknemer

5. K. Rubenson, Participation in recurrent education: research review, in: H.G. Schuetze en D. Instance (red.), *Recurrent education revisited*, Almquist en Wicksell, Stockholm, hoofdstuk 3, tabel 3, 1988.

6. A.P. Carnevale, *Statement before the subcommittee on education and health of the joint economic committee U.S. congress*, American Society for Training and Development, Alexandria, 1987.

7. CBS, *mededeling no 7872*, 1987.

8. COS/CBREN, *Kosten van en deelname aan de volwasseneneducatie*, 1978.

9. J.M.M. Ritzen, Minder, meer en anders, in feestbundel Chr. de Vries, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1988.

die zich bijschoolt geniet daarom nauwelijks meer voordelen dan iemand die dat niet doet. Soms is bijscholing zelfs onvoordelig omdat de persoon, die zijn plek tijdelijk voor bijscholing verlaat, de kans loopt bij terugkomst zijn plek bezet te vinden. Dit is geen kwestie van economische rationaliteit, maar van sociale afspraken, die onder andere zijn neergelegd in arbeidscontracten. In dergelijke contracten wordt bij voorbeeld ook impliciet of expliciet vastgelegd dat lonen over de levensjaren stijgen, ook al daalt de productiviteit door de veroudering van kennis. Activiteiten van de werknemer om die veroudering tegen te gaan worden niet beloond; de werknemer moet zelf maar zorgen voor het rendement op zijn investering door van baan (en daarmee vaak van bedrijf of instelling) te wisselen, met de bijbehorende kosten van het veranderen van baan.

Door de instituties op de arbeidsmarkt wordt bijscholing nog steeds niet gezien als een voor elke werknemer noodzakelijke routine. Pas als werknemers werkloos zijn geworden of als nieuwe producten of produktietechnologieën zijn ingevoerd wordt aan bijscholing gedacht. Zo loopt men steeds een stap achter. Bedrijven en instellingen kijken wat kennis betreft steeds achteruit en niet vooruit.

Onzekerheid

De onzekerheid over de toekomstige baten van volwasseneneducatie voor werkgevers en werknemers ligt voor een deel besloten in de aard van het goed, is deels vermijdbaar en hangt voor een deel samen met de huidige instituties.

Inherent aan volwasseneneducatie zijn de volgende factoren van onzekerheid:

- de sociale en technisch-wetenschappelijke kennis, die in de toekomst zal worden gebruikt in bedrijven of instellingen, is nu nog niet bekend. Men kan zich daar alleen algemeen en niet specifiek op voorbereiden;
- het is onzeker aan wie en in welke mate de baten van volwasseneneducatie toevallen: aan het bedrijf of de instelling, of aan de werknemer. Bovendien is de gedachte van Becker, dat alle volwasseneneducatie-activiteiten zich laten indelen in de categorieën specifiek en algemeen, een te grove vereenvoudiging. Algemene kennis is dikwijls noodzakelijk om tot specifieke kennisverwerving te kunnen komen. Zo is het verwerven van kennis over het programmeren in Pascal niet doelmatig zonder enige kennis van computerhardware. Algemene en specifieke kennis zijn vaak gezamenlijke producten van een cursus, zoals wol en vlees de gezamenlijke producten van een schaap zijn.

Vermijdbaar is onzekerheid als gevolg van:

- onvoldoende informatie over de kwaliteit van cursussen voor volwassenen. Zoals uit de *Gids volwasseneneducatie* (1981) blijkt is er op dit terrein sprake van een wildgroei¹⁰. Verscheidene cursussen hebben ongeveer dezelfde inhoud. Onzekerheid zou worden weggenomen, indien deze cursussen ook een zelfde diploma zouden krijgen. Met andere woorden: de accreditering van volwasseneneducatie-cursussen zou een geweldige stap vooruit zijn in het wegnemen van onzekerheid over volwasseneneducatie, die door een persoon met succes is afgesloten;
- de onzekerheid over de efficiëntie van leren op latere leeftijd. Er zou informatie moeten worden verspreid over de geschiktheid van leerstof, die zich leent voor behandeling in volwasseneneducatie-activiteiten.

De onzekerheid, die wordt gecreëerd door de bestaande *instituties*, is hierboven beschreven. Door deze instituties kunnen werkgevers en werknemers moeilijk een beeld krijgen van de opbrengsten van een investering in volwasseneneducatie. Men kan ook hier spreken van vermijd-

bare onzekerheid. Arbeidscontracten zouden ervan moeten uitgaan dat bijscholing direct rendeert. Met elke cursus, die met succes wordt afgesloten verdient men een x bedrag aan extra loon. Afspraken over cursussen en bedragen worden door werkgevers en werknemers gemaakt in het kader van de arbeidsmarktonderhandelingen. Daarmee krijgt de werkgever een prikkel om die nieuw verworven kennis in het eigen bedrijf te benutten, terwijl de werknemer niet de betrekkelijk hoge kosten van het veranderen van werkgever behoeft te maken. Voor werkgever en werknemer wordt bijscholing op die manier renderend.

De consequentie van het marktfalen in het tot stand brengen van voldoende investeringsgerichte volwasseneneducatie is in de eerste plaats een niveau van economische groei, dat lager is dan mogelijk. Het ontbreekt aan voldoende menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats is de verdeling van bruto-looninkomens ongelijker dan bij perfect functionerende markten het geval zou zijn, omdat vooral de lager opgeleiden uit de volwasseneneducatie-boot vallen.

Overheidsinterventie

De overheidsinterventie in de markt voor investeringsgerichte volwasseneneducatie moet gebaseerd zijn op het onderscheid tussen vermijdbare en inherente onzekerheid.

Waar het vermijdbare onzekerheid betreft, is er sprake van het publieke goed 'informatie', dat gezien het marktfalen onvoldoende beschikbaar is. Dit kan aanleiding zijn voor de overheid om te interveniëren, indien de positieve effecten van deze interventie groter zijn dan de negatieve effecten van de distorsies, die door belastingen en mogelijke bureaucrativering teweeg worden gebracht. Mijns inziens is dit het geval voor de volgende drie vormen van interventie:

- accreditering van volwasseneneducatie-activiteiten¹¹;
- een stichting voor de leerplanontwikkeling voor de volwasseneneducatie, ten einde nadrukkelijker met de ontwikkeling van het leervermogen van volwassenen rekening te houden;
- druk van overheidszijde op arbeidscontractpartners om in contracten de onzekerheid over baten van volwasseneneducatie te verminderen. De overheid zou hier als grootste werkgever een voorbeeldfunctie kunnen vervullen.

De inherente onzekerheid laat zich niet zonder meer in overheidsinterventie vertalen. Onzekerheid op zich heeft geen reden te zijn voor overheidsoptreden¹². Er is immers ook bij veel bedrijfsinvesteringsbeslissingen sprake van onzekerheid, zonder dat dit een aanleiding vormt tot overheidsinterventie. De eerste lijn van overheidsinterventie zou tegen deze achtergrond de volgende moeten zijn. Werkgevers en werknemers worden onder druk gezet om te komen tot 'risicopooling' voor de onzekerheid die met volwasseneneducatie is gemoeid. Een voorbeeld is het Zweedse vernieuwingsfonds. Bedrijven met een winst van f160.000 of meer moeten 10% van de winst apart houden in een 'vernieuwingsrekening'. Deze rekening is bedoeld voor de financiering van volwasseneneducatie voor werknemers van dat bedrijf en voor onderzoek en ontwikkeling. De vakbeweging heeft de uiteindelijke beslissingsbe-

10. *Gids Volwasseneneducatie*, Vuga uitgeverij, Den Haag, 1981.

11. Het voorziene Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening zou gezamenlijk met het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een dergelijke accreditering tot stand kunnen brengen.

12. K.J. Arrow en R.C. Lind, Uncertainty and the evaluation of public investment decisions, *American Economic Review*, jg. 60, 1970, blz. 364-377.

voegdheid over deze middelen. Bij volwasseneneducatie gaat de meeste aandacht uit naar de laag-opgeleiden. Het zal bij deze groep dikwijls gaan om betrekkelijk algemeen gerichte opleidingen.

In een aantal gevallen kan de inherente onzekerheid aanleiding zijn voor financiële interventie van de overheid. Deze financiële betrokkenheid kan goed worden verdedigd door te wijzen op de positieve externe effecten waarmee investeringsgerichte volwasseneneducatie gepaard gaat. Te denken valt bij voorbeeld aan de inkomensverdeling of de mogelijke inverteertheffecten van volwasseneneducatie. Twee mogelijke vormen van interventie lijken voor de hand te liggen:

- een belastingfaciliteit voor bestedingen door bedrijven aan volwasseneneducatie. Bij voorbeeld 1,5 maal de uitgaven voor volwasseneneducatie zouden aftrekbaar moeten zijn voor de berekening van de belastbare bedrijfswinst. Het ligt voor de hand een dergelijke faciliteit incrementeel te maken. Zodoende valt alleen hetgeen in een bepaald jaar meer wordt uitgegeven dan voorgaande jaren aan volwasseneneducatie door een bedrijf onder deze faciliteit; vergelijk de incrementele belastingfaciliteit voor onderzoek en ontwikkeling in de VS. Deze faciliteit zou goed verbonden kunnen worden aan een 'vernieuwingsfonds', ten einde de tripartite betrokkenheid bij volwasseneneducatie vorm te geven;
- vouchers voor zeer bepaalde categorieën werknemers voor zeer bepaalde soorten volwasseneneducatie. De vouchers omvatten een vergoeding voor de directe kosten en voor de kosten van loonderving op het niveau van een uitkering. Ze zouden vooral gericht moeten zijn op laagopgeleide werknemers in de leeftijdsgroep van 20 tot 40 jaar. Deze groep heeft namelijk de minste toegang tot volwasseneneducatie, terwijl men toch goed gemotiveerd lijkt te zijn¹³. De verwerving van algemene kennis en vaardigheden, die voor verdere educatie een basis vormt, zou de nadruk moeten krijgen.

Bij deze bespreking van het falen van de markt om het investeringsgoed volwasseneneducatie tot stand te brengen is sterk de nadruk gelegd op de arbeidsmarkt als voertuig voor volwasseneneducatie. In deze gedachtengang zouden vrijwillige of onvrijwillige niet-participanten aan de arbeidsmarkt van het investeringsgoed zijn afgesneden. Voor hen dienen programma's tot stand te worden gebracht, die aansluiten bij die welke via de arbeidsmarkt worden gerealiseerd, of zouden de activiteiten, die via de arbeidsmarkt tot stand komen, ook open moeten staan. De financiële consequenties daarvan en verantwoordelijkheid daarvoor zal men van geval tot geval moeten bezien. In het geval van de langdurig werklozen bij voorbeeld ligt het voor de hand om de overheid de kosten te laten dragen. In andere gevallen (hoog-opgeleide herintreders bij voorbeeld) mag ervan worden uitgegaan dat de toekomstige baten voldoende groot zijn, om de deelnemers de kosten te laten dragen.

Onderconsumptie van volwasseneneducatie

Het is een hardnekkig misverstand dat uitsluitend volwasseneneducatie die een bijdrage levert aan produktiviteitsverhogingen van belang zou zijn voor de samenleving. Zoals eerder aangegeven, kan volwasseneneducatie een bijdrage leveren aan bij voorbeeld goed burgerschap, participatie aan democratische besluitvorming, enzovoorts.

Het is niet logisch te veronderstellen dat de externe effecten van vorming ophouden te bestaan na een bepaalde leeftijd. Evenmin kan men stellen, dat door de scholing en vorming in de jeugdfase eens en voor altijd een basis is ge-

legd voor het functioneren als volwassene, die verder geen onderhoud en vernieuwing behoeft. Integendeel, de snelle wijziging in de externe omgeving van individuen vereist nazorg. In veel gevallen zijn individuen zelf in de gelegenheid die nazorg voor hun rekening te nemen. Maar bij het ontbreken van een aantal vaardigheden, zoals aanvaankelijk lezen en rekenen, is het voor de individuele betrokkene vrijwel onmogelijk om zelf aan nazorg te doen. De rol van de overheid is echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

Slot

Er is aanleiding om te veronderstellen dat de markt voor volwasseneneducatie faalt om voldoende volwasseneneducatie tot stand te brengen. Dit gaat ten koste van het beschikbare nationale inkomen per hoofd van de bevolking. Maar ook de verdeling van bruto-looninkomens blijft ongelijker dan nodig is. Waarschijnlijk zal de socialisatie in en participatie aan democratische besluitvorming in onze samenleving onvoldoende tot zijn recht komen. Door de technologische verjonging en de vergrijzing van de beroepsbevolking zal het tekort aan volwasseneneducatie zich in de komende tien jaar aanzienlijk sterker gaan doen gevoelen.

De belangrijkste oorzaken van het marktfalen inzake investeringsgerichte volwasseneneducatie zijn ten eerste de bestaande instituties op de arbeidsmarkt, die deelname aan volwasseneneducatie door werknemers en bekostiging door werkgevers niet aantrekkelijk maken, en ten tweede onzekerheid over de mogelijke produktiviteitsverhogende waarde van volwasseneneducatie.

Het falen van het marktmechanisme zou aanleiding kunnen vormen voor overheidsinterventie. Enerzijds kan gedacht worden aan het verschaffen van informatie over volwasseneneducatie ten einde onduidelijkheden en misverstanden uit de weg te ruimen. Anderzijds zou de overheid de kosten kunnen dragen van volwasseneneducatie-activiteiten waarmee positieve externe effecten gepaard gaan.

Verbijzondering en uitwerking van de hoofdlijnen van volwasseneneducatie-beleid verdient een bredere basis dan uitsluitend de drie meest betrokken ministeries. Een commissie à la Dekker (technologie), Dekker (gezondheidszorg) of Oort (belastinghervorming) zou hiervoor bij uitstek geschikt zijn.

J.M.M. Ritzen

13. Zie Rubenson, op. cit., 1988.