

# Scholing van werknemers vermindert werkloosheid niet

Veelal wordt aangenomen dat scholing van werknemers via cursussen en trainingen de flexibiliteit op de arbeidsmarkt vergroot en de werkloosheid vermindert. Empirisch vinden wij voor dit laatste echter geen bewijs. Dient de overheid derhalve wel een rol te spelen bij de bevordering van de scholing van werknemers?

**H**et belang van een goed geschoolde beroepsbevolking voor de moderne kenniseconomie staat buiten kijf. Onderwijs voor jongeren voor zij beginnen te werken is als overheidstaak onomstreden. Momenteel wordt gediscussieerd over individuele scholingsfaciliteiten voor werkenden ter stimulering van een leven lang leren. Een achterliggend idee is dat scholing de inzetbaarheid van werknemers verbetert, waardoor zij gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere baan. Deze vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt kan dan werkloosheid voorkomen of de duur van werkloosheid verkorten.

Centraal in dit artikel staat daarom de vraag in hoeverre intensievere scholing van werknemers de werkloosheid inderdaad vermindert. Het gaat dan over postnitiële scholing, die als volgt wordt gedefinieerd: participatie van volwassenen in baan-gerelateerde educatie, in de vorm van trainingen en cursussen (OECD, 2006). Deze trainingen en cursussen worden niet als formele opleidingen beschouwd, leiden niet tot officiële kwalificaties, kunnen zowel tijdens als buiten werktijd worden gevolgd en worden grotendeels door de werkgever betaald. Naast bovenstaande empirische vraag is de beleidsmatige vraag interessant of er bij de scholing van werknemers reden is voor overheidsoptreden in de vorm van verplichtstelling, fiscale faciliteiten of subsidies. Externe effecten, zoals verlaging van de macrowerkloosheid, zouden een reden kunnen zijn.

## Postnitiële scholing in OECD-landen

Figuur 1 laat het aantal uren zien dat personen tussen de 25 en 65 jaar gemiddeld per jaar besteden aan postnitiële onderwijs in een groot aantal OECD-landen in 2003. De verschillen zijn fors: bijna 25 uur per persoon in Denemarken en iets meer dan twee uur per persoon in Italië. Nederland ligt met ruim zeven uur onder het gemiddelde van tien uur. Voorts blijkt uit gededaggeerde cijfers dat gemiddeld meer tijd aan scholing wordt besteed door werknemers naarmate hun opleidingsniveau hoger ligt (OECD, 2006). Vooral de postnitiële scholing van de hoogst opgeleide Nederlanders blijft echter

achter bij het OECD-gemiddelde voor de betreffende opleidingscategorie. De laagst opgeleide Nederlanders zitten nagenoeg op het gemiddelde en de middelste categorie net onder het gemiddelde. Overigens zijn verschillen in scholing tussen landen waarschijnlijk deels het effect van het onderwijsbestel. Gedifferentieerde stelsels zoals in Nederland sorteren leerlingen eerder in de levensfase uit over algemeen vormende en beroepsvoorbereidende trajecten dan algemeen omvattende stelsels (WRR, 2006). Het gevolg is dat een groter deel van de Nederlanders de arbeidsmarkt betreedt met vaardigheden die direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Minder beroepsgerelateerde trainingen zijn dan nodig om pas afgestudeerden specifieke vaardigheden bij te brengen.

## Resultaten van micro-onderzoek

Er zijn twee onderzoeken bekend waarbij het effect van scholing van werknemers op de kans op een baan is geschat (Jenkins et al., 2001; OECD, 2004). De Engelse studie van Jenkins et al. over *lifelong learning* concludeert voor personen die in 1991 een baan hadden, dat *lifelong learning* geen significant effect heeft op de kans op een baan in 2000. In afwijking van de OECD-definitie van postnitiële scholing gaat het in deze studie alleen om scholing die leidt tot officiële kwalificaties. De conclusie komt voort uit analyse van een uitgebreide panel-dataset uit de National Child Development Study. Dit is een longitudinaal onderzoek van personen die in Engeland zijn geboren tussen 3 en 9 maart 1958. Dit cohort is tot dusver zes maal geïnterviewd, waarvan de laatste keer in 2000. Initieel bestond het cohort uit 17.414 personen, in 2000 zijn 11.419 personen geïnterviewd. In 1991, toen het vijfde interview plaatsvond, waren dit er 11.409. De kans op een baan is met behulp van een probit model onderzocht. Voor de schatting van dit model waren 4.941 observaties beschikbaar met informatie over factoren als opleidingsniveau, wiskunde- en taalniveau op zevenjarige leeftijd, type school in 1974, opleidingsniveau ouders, soort arbeid, interesse in opleiding door ouders en postnitiële opleiding tussen 1991 en 2000.

Ook de OECD (2004) heeft onderzoek gedaan naar het effect van postnitiële scholing. Op basis van schattingen met microdata wordt voor alle onderzochte OECD-landen, met uitzondering van Nederland, een significant positief effect gevonden van postnitiële scholing op de kans op arbeidsparticipatie. Daarnaast resulteert op microniveau een

**FRANS SUIJKER EN  
ROCUS VAN OPSTAL**  
Hoofden van de afdeling  
Sociale Zekerheid, de sector  
Conjunctuur en Collectieve  
Sector van het CPB

negatief effect op de kans op werkloosheid. Uit de schattingsresultaten wordt afgeleid dat in het algemeen een uitbreiding van de tijd besteed aan postnitiële scholing met tien procent de kans op participatie vergroot met 0,4 procentpunt en de kans op werkloosheid verkleint met bijna 0,2 procentpunt. Kortom, de beschikbare microstudies naar het effect van scholing van werknemers, zowel op de kans op werkloosheid als op de kans om een baan te behouden, geven geen eenduidig beeld. Vanwege verdringingseffecten tussen werknemers met aanvullende scholing en werknemers zonder aanvullende scholing hoeft een gunstig effect van scholing op werkloosheid op individueel niveau bovendien op macroniveau niet op te gaan.

### Resultaten van macro-onderzoek

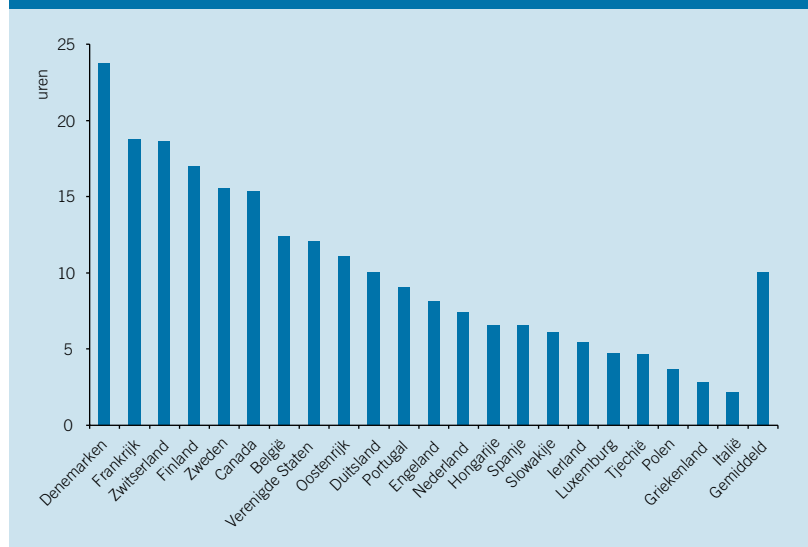
Om de relatie tussen postnitiële scholing en werkloosheid op macroniveau te onderzoeken gebruiken we het model van Blanchard en Wolfers (2000). Uitgangspunt van dat model is dat verschillen in instituties tussen landen een verklaring geven voor de mate waarin internationale economische schokken doorwerken op de nationale werkloosheid. Alle landen hebben in de onderzoeksperiode 1960–1996 te maken gehad met vergelijkbare economische ontwikkelingen die hebben geleid tot een stijging van de werkloosheid, zoals de trendmatige daling van de arbeidsproductiviteitsgroei en de stijging van de rente. Blanchard en Wolfers gebruiken dummyvariabelen om deze ontwikkelingen weer te geven en zo een tijds effect te verkrijgen. Daarnaast beïnvloeden institutionele variabelen de doorwerking van deze dummyvariabelen op het werkloosheidsniveau. Door het gebruik van vijfjaars gemiddelden voor de werkloosheid gaat het in de schattingsspecificatie om structurele effecten. Om te corrigeren voor verschillen in werkloosheidsniveaus tussen landen worden in het model tevens landendummy's opgenomen.

Blanchard en Wolfers hanteren de volgende institutionele variabelen in hun niet lineaire werkloosheidsvergelijking: *replacement rate*, duur van de werkloosheidsuitkering, indicator voor de mate waarin landen actief arbeidsmarktbeleid voeren, mate van ontslagbescherming, de wig op het looninkomen, indicator voor de mate waarin collectieve contracten worden afgesloten en beschermd door vakbonden, mate waarin werknemers lid zijn van vakbonden en een indicator voor de mate waarin onderhandelingen over cao's worden gecoördineerd door vakbonden. De institutionele variabelen verschillen per land niet in de tijd. Blanchard en Wolfers gebruiken het gemiddelde van deze variabelen voor de perioden 1983–1988 en 1989–1994 in hun schattingen. De (impliciete) veronderstelling is dat de verschillen in instituties tussen landen in de tijd niet drastisch zijn gewijzigd.

De op internet beschikbare dataset van Blanchard en Wolfers is aangevuld met data over de werkloosheid voor de periode 1997–2004. De variabele post-

figuur 1

Aantal uren postnitiële onderwijs per persoon per jaar (25–64 jarigen), 2003



Bron: OECD

nitiële scholing is in onze schattingen toegevoegd als institutionele variabele. Hiervoor zijn de in figuur 1 gepresenteerde cijfers gebruikt uit 2003. De hypothese is dat de structurele werkloosheid negatief afhankelijk is van het aantal uren postnitiële scholing, omdat scholing de flexibiliteit op de arbeidsmarkt vergroot. Daarnaast kan er sprake zijn van een conjunctureel verband tussen werkloosheid en scholing, maar dit hebben wij niet onderzocht. Bij lage werkloosheid is de arbeidsmarkt schaars en kan bijvoorbeeld meer postnitiële scholing worden aangeboden om het aanbod beter op de vraag af te stemmen. Daarenboven kunnen werkgevers meer doen om werknemers te behouden vanwege de schaarste. Anderzijds is het mogelijk dat werknemers meer scholing zullen volgen bij hoge werkloosheid om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Hiertegenover staat dat vergroting van functie-specifieke kennis en/of vaardigheden de inzetbaarheid voor andere functies niet hoeft te vergroten.

Tabel 1 geeft de schattingsresultaten voor de periode 1960–2004 met toevoeging van de variabele postnitiële scholing. Voor de variabelen actief arbeidsmarktbeleid, coördinatie en postnitiële onderwijs is het verwachte effect negatief, voor de andere variabelen positief. Met uitzondering van de variabele postnitiële scholing hebben alle variabelen het verwachte teken. De coëfficiënt van postnitiële scholing is niet significant. Behalve voor de variabelen bereik van vakbonden en vakbondsdichtheid zijn de overige coëfficiënten wel significant bij een betrouwbaarheidsniveau van tien procent. Met alle beperkingen die aan de schatting kleven, kunnen we concluderen dat we geen overtuigend bewijs vinden dat postnitiële onderwijs een effect heeft op de macro werkloosheid. Eerder OECD-onderzoek (2004) leverde hetzelfde resultaat op.

### Beleidsimplicaties

Menselijk kapitaal kan worden gezien als motor van economische groei. Echter, het belang van een leven lang leren rechtvaardigt niet direct een rol voor de overheid. De beslissing om een training te volgen is in principe namelijk efficiënt, omdat training empirisch blijkt te resulteren in privaat rendement in de vorm van een hoger loon en/of een hogere bedrijfswinst (Dearden, 2006). Niettemin bestaan er vijf redenen waarom deze beslissingen niet efficiënt hoeven te zijn: institutionele verstoringen, kapitaalmarktimperfecties, myopie/ongeduldigheid, het zogenoemde *hold-up* probleem tussen werknemer en werkgever en externe effecten (De Mooij, 2006).

Onderinvestering in training kan het gevolg zijn van institutionele verstoringen vanwege andere beleidsdoelstellingen. Door spaarsubsidies en sociale zekerheid kunnen mensen bijvoorbeeld minder geneigd zijn te investeren in trainingen dan

tabel 1

## Schatting Blanchard en Wolfers met postinitiële scholing toegevoegd (1960–2004)

Parameter	Coëfficiënt	t-waarde
Tijdeffect <sup>a</sup>	4,2%	
Replacement rate	0,025	4,9
Uitkeringsduur	0,128	2,4
Actief arbeidsmarktbeleid	-0,018	-2,6
Ontslagbescherming	0,082	3,7
Belastingwig	0,032	4,0
Bereik van vakbonden	0,061	0,3
Vakbondsdichtheid	0,009	1,8
Coördinatie	-0,511	-5,9
Postinitieel onderwijs	0,019	1,1
Landeneffecten	Ja	
R <sup>2</sup>	0,87	

a Tijdeffect: geschatte tijdeffect 2000–2004 minus geschatte tijdeffect 1960–1964

optimaal zou zijn. Een subsidie voor trainingen kan dan een nuttige prikkel zijn. In de CPB-studie Kansrijk Kennisbeleid (Cornet et al., 2006) wordt echter geconcludeerd dat het onduidelijk is of de baten van subsidies voor postinitiële scholing tegen de kosten opwegen. Ten eerste omdat het niet duidelijk is of additionele middelen ook daadwerkelijk leiden tot additionele deelname aan scholing. In de tweede plaats omdat het rendement van het inzetten van middelen voor onderwijs en scholing in het algemeen het hoogst blijkt te zijn in de eerste levensfasen. Ongeduldigheid kan er toe leiden dat sommige werknemers te weinig investeren in voortgezette scholing en zo een hoger loon mislopen. Daar de overheid echter geen informatie heeft over de optimale scholingsinspanning van individuen, zal een generieke verplichting tot een aantal uren scholing per jaar waarschijnlijk zijn doel voorbij schieten.

Voor een deel heeft de markt ook zelf oplossingen ontwikkeld voor marktfalen. Zo gaan sectorale scholingsfondsen kapitaalmarktimperfecties tegen. De vermogensoverschotten bij deze scholingsfondsen duiden er overigens op dat kapitaalmarktimperfecties geen knelpunt vormen in Nederland. Bij het hold-up probleem gaat het erom dat werkgever en werknemer onvoldoende investeren in scholing uit vrees dat met name de andere partij na afloop van het rendement profiteert. Werkgevers en werknemers kunnen contracten afsluiten waarin een clausule is opgenomen over het terugbetalen van de trainingskosten door de werknemer bij diens voortijdige vertrek, zodat het hold-up probleem kan worden opgelost. De literatuur levert geen aanwijzingen voor externe effecten van postinitiële scholing. Ook onze recente schattingen met internationale gegevens leveren op macroniveau geen bewijs dat scholing van werknemers via cursussen en trainingen een effect heeft op de werkloosheid.

## Tot slot

Recent hebben Borghans, Golsteyn en De Grip (2007) in dit blad aangegeven dat informeel leren tijdens werktijd minstens zo belangrijk is voor de kennisontwikkeling als formeel leren via cursussen en trainingen. Voorts is volgens Nelissen (2007) onderwijs vooral een instrument om inherent aanwezige aanleg en vaardigheden te laten renderen. Het bereikte niveau van initiële scholing geeft reeds een goede indicatie aan werkgevers van wat een persoon aan mogelijkheden heeft. Extra scholing van werknemers voegt hier weinig toe. Extra scholingsinspanningen leveren individuele werkgevers en/of werknemers wel een hogere productiviteit en/of een hoger salaris. Dit private rendement op scholing is echter geen grond voor overheidsingrijpen. Immers, private partijen hebben al voldoende financiële prikkel om zelf te investeren in training. Overheidsregulering leidt slechts tot overinvestering of investeringen in de verkeerde richting. Wanneer er een sociaal rendement boven het private rendement is, ofwel wanneer er nog opbrengsten zijn voor anderen dan de werkgever of de werknemer, is er een argument voor overheidsingrijpen. Er zijn echter geen empirische aanwijzingen voor een hoger sociaal rendement.

## LITERATUUR

- Blanchard, O. en J. Wolfers (2000) The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *Economic Journal*, 110, 1–33.
- Borghans, L., B. Golsteyn en A. de Grip (2007), *Werkend leren*, ESB, 92(4509), 260–263.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006) *Kansrijk Kennisbeleid*. CPB Document 124.
- Dearden, L., H. Reed en J. van Reenen (2006) The impact of training on productivity and wages: evidence from British panel data, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397–421
- Jenkins, A., A. Vignoles, A. Wolf en F. Galindo-Rueda (2001) *The determinants and effects of lifelong learning*. Londen: Centre for the economics of education, november 2001.
- Mooij, R. de (2006) *Reinventing the welfare state*. Den Haag: CPB Speciale Publicatie.
- Nelissen, J. (2007) Scholing alleen werkt niet. ESB, 92(4511), 296–299.
- OECD (2004) Improving skills for more and better jobs: does training make a difference?, in: OECD, *Employment Outlook*, Parijs, 183–224.
- OECD (2006) *Education at a glance*, OECD indicators 2006. Parijs: OECD Publication 12/09/2006.
- Suijker, F., R. van Opstal en B. Verbeet (2007) *Postinitiële scholing en werkloosheid*. CPB Memorandum nr 182.
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*. Den Haag: WRR Rapport 76.

