

Scholing van werkenden en overheidsoptreden

Adriaan Zeillemaker¹

Algemeen wordt erkend dat een goed opgeleide beroepsbevolking van groot belang is om in de internationale concurrentiestrijd het hoofd boven water te houden. Zo heeft de Europese Commissie in haar Witboek duidelijk te kennen gegeven dat een hoge scholingsgraad van het allergrootste belang is om tegen het economische geweld van vooral Japan en de NIC's op te kunnen blijven boksen (Europese Commissie, 1993). Één van de groepen die scholing ontvangt betreft werkenden. Scholing van werkenden heeft betrekking op de (om-, her- en bij)scholing van werkzame personen. Het gaat daarbij om werknemers die een bedrijfsopleiding ontvangen (die (mede-)gefinancierd wordt door het bedrijf) en om on-the-job-training.

De overheid heeft altijd gevonden dat scholing van werkenden primair een verantwoordelijkheid van de sociale partners is. Zij hebben er immers baat bij. Werkgevers profiteren van extra scholing van hun werknemers in de vorm van een grotere productiviteit en/of een verhoging van de kwaliteit van het geleverde werk. Werknemers profiteren in de vorm van een grotere baanzekerheid en/of een hoger salaris. Het beleid van de overheid was vooral voorwaardenscheppend van aard (Ministerie van Sociale Zaken, 1991).

In de Sociale Nota 1994 van het Ministerie van Sociale Zaken lijkt echter een trendbreuk te zijn ingezet; aangekondigd wordt namelijk dat er gebruik zal worden gemaakt van de gelden die beschikbaar zijn in het kader van de nieuwe doelstelling 4 van de Europese Structuur Fondsen, welke vooral gericht is op scholing van werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Deze doel-

¹ BOFEB-stagiair op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

stelling is een direct gevolg van de nadruk die in het Witboek op scholing is gelegd. Een voor Nederlandse begrippen omvangrijke financiële stimulering van scholing van werkenden ligt in het verschiet.

De laatste tijd is er rond het thema van scholing van werkenden een aantal interessante rapporten verschenen (onder andere Groot, 1994 en OSA, 1994). Deze gaan onder andere over het rendement van scholing van werkenden. De vraag die met behulp van deze nieuwe informatie in dit commentaar beantwoord wordt, is of deze informatie de overheid aanleiding geeft zelf als partij op te treden op de markt voor scholing van werkenden. Oftewel is het in economische zin nuttig om overheidsgeld uit te geven aan scholing van werkenden en zo ja, waaraan kan het geld het beste worden besteed?

1. Uitgaven en deelname aan scholing van werkenden

Over de omvang van de totale uitgaven aan scholing van werkenden bestaat onzekerheid. Het CBS berekende de totale uitgaven van particuliere bedrijven voor 1990 op ongeveer 3 miljard (CBS, 1992)². Nieuwe cijfers voor 1992 komen in de loop van dit jaar beschikbaar. Mulder kwam voor 1992 op een veel hoger bedrag nl. 7 miljard. Hij rekende daarbij echter ook ondermeer met de overheid, wettelijke sociale-zekerheidsorganen, de gehele kwartaire sector (Mulder, 1993)³.

Internationaal vergelijkbare cijfers over de omvang van scholing van werkenden zijn zeldzaam. Cijfers uit het midden van de jaren '80 geven aan dat de uitgaven aan scholing van Nederlandse bedrijven niet bijster hoog zijn. Nederland bevond zich in de middenmoot (Ministerie van Sociale Zaken, 1991). Ook recenter OESO deelnamecijfers wijzen in die richting (OESO, 1993).

Hoewel er omtrent de totale uitgaven aan scholing van werkenden dus onzekerheid bestaat, is het wel zeker dat de deelname over verschillende groepen werknemers zeer ongelijk is. Jongeren ontvangen meer scholing dan ouderen, mannen meer dan vrouwen en hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden (Ministerie van Sociale Zaken, 1994). Verder valt op dat kleine bedrijven relatief gezien beduidend minder geld aan scholing van hun werknemers uitgeven dan grote (Aalders, 1994).

Dat jongeren en mannen meer scholing van hun werkgever ontvangen ligt voor

² De "bestuurlijke Rijksoverheid" gaf in 1990 252 miljoen gulden uit aan scholing, hetgeen overeenkomt met 4,5% van de directe arbeidskosten in dat jaar (CBS, 1992).

³ Ook bestaan er vraagtekens rond de door hem gebezigde statistische methode.

de hand. Immers het is te verwachten dat de baten van scholing bij hen hoger zijn. Jongeren en mannen hebben namelijk gemiddeld genomen meer jaren op de arbeidsmarkt voor de boeg; werkgever en werknemer kunnen dus langer profiteren van de toegenomen vaardigheden. Bovendien hebben ouderen de benodigde vaardigheden ofwel in de praktijk opgedaan ofwel door scholing in het verleden geleerd.

De lagere uitgaven aan scholing in het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) liggen op het eerste gezicht minder voor de hand. Want waarom zouden kleinere bedrijven minder baat hebben bij scholing van werkenden dan grotere? Wel dient opgemerkt te worden dat werknemers in het MKB vaak minder carrièreperspectief hebben en makkelijker van werkgever veranderen dan werknemers in grotere bedrijven. Ook de kosten van scholing zijn voor kleinere bedrijven vaak moeilijker te dragen dan voor grotere.

Ook ligt het niet direct in de rede dat investeringen in scholing van lager opgeleiden minder nut hebben, dan die voor hoger opgeleiden. Echter ook hier is een nuancering nodig. De werkloosheid onder laag opgeleiden is namelijk hoog, waardoor het voor bedrijven makkelijker is om een lager opgeleide te vervangen dan een hoger opgeleide. Dit kan bijvoorbeeld door een schoolverlater in dienst te nemen die de benodigde (nieuwe) kennis op school heeft opgedaan of door een iets hoger opgeleide in dienst te nemen (verdringing). In beide opties spaart een bedrijf de opleidingskosten uit.

Geconcludeerd kan dus worden dat er bepaalde scheefheden op de markt voor scholing van werkenden bestaan. Dit leidt tot de vraag of rendementcijfers rond scholing van werkenden meer duidelijkheid kunnen scheppen over de vraag of overheidsoptreden op deze markt economisch gezien wenselijk is.

2. Vormen van rendement

Gelderblom en De Koning onderscheiden in hun vooral theoretische artikel over rendement van volwasseneneducatie drie soorten rendement van scholing (Gelderblom en De Koning, TPE, 1992). Twee ervan zijn relevant voor de beantwoording van mijn vraagstelling.

De eerste vorm van rendement die te onderscheiden valt, is het **externe rendement**. Dit geeft aan "in welke mate het onderwijs leidt tot een beoogde doorstroom en/of loopbaan van de betrokkene" (Gelderblom en De Koning, 1992, 36). In het kader van scholing van werkenden gaat het daarbij zowel om het vergroten van de kans om aan het werk te blijven als om de kwaliteit van de geleverde prestaties. Het gaat om het verkrijgen van meer baanzekerheid en om het carrièreperspectief voor de betrokkene. Voor de werkgever is in dit verband ook baantevredenheid van belang. Een (na scholing meer) tevreden

werknemer presteert beter en blijft waarschijnlijk langer bij het bedrijf werken.

Als tweede is het economisch rendement te onderscheiden. Het gaat daarbij om een kosten/baten analyse in financiële termen. Voor een werknemer is het van belang hoeveel salarisverhoging hij krijgt na afronding van een opleiding. Voor een werkgever is van belang hoeveel de beter geschoolde werknemer extra "produceert". Deze baten worden afgezet tegen de kosten van de scholing (onder andere geld, tijd en afwezigheid van het werk).

3. Rendement van scholing van werkenden in cijfers

3.1 Economische rendement

Groot presenteert in zijn recente boek een groot aantal rendementscijfers (Groot, 1994). Een van zijn belangrijkste conclusies is dat het rendement voor deelnemers aan bedrijfsopleidingen aanzienlijk is. Het beloningseffect voor deelnemers aan bedrijfsopleidingen schat Groot op 21,2%; hetgeen betekent dat deelnemers aan bedrijfsopleidingen, gegeven de kenmerken van een bepaald representatief individu, 21,2% meer verdienen dan ze zouden hebben gedaan zonder bedrijfsopleiding. Hieruit mag overigens niet geconcludeerd worden, dat iedereen een hoog rendement behaalt bij het volgen van een bedrijfsopleiding. Groots berekeningen wijzen uit dat er sprake is van zelfselectie. Werknemers blijken zelf te weten of het volgen van een bedrijfsopleiding voor hen financiële voordelen oplevert.

Groot heeft daarnaast via een andere berekeningsmethode op basis van andere data het financieel rendement van on-the-job-training voor werkenden becijferd. Ook bij deze vorm van scholing van werkenden zijn de rendementen hoog. Opvallend is dat het rendement voor laag opgeleiden lager is (13%) dan dat voor hoger opgeleiden (36%). Volgens Groot leren hoger opgeleiden efficiënter.

Dat het rendement voor werknemers niet gering is wordt ondersteund door berekeningen van het NEI (OSA, 1994). Volgens dit rapport is vooral het rendement van externe cursussen aanzienlijk; interne cursussen hebben veel minder effect op de beloning.

Een andere belangrijke conclusie van Groot, die hij trekt op basis van weer andere data, is dat de rendementen op scholing van werkenden ook voor werkgevers groot zijn. De gemiddelde produktiviteitsgroei als gevolg van het volgen van een bedrijfsopleiding blijkt 16% te zijn. Slechts één vijfde van de produktiviteitsgroei wordt aan werknemers teruggegeven in de vorm van extra salaris (3,7%). Ook als rekening wordt gehouden met de kosten van extra salaris voor de werknemer na het volgen van een opleiding hebben werkgevers duidelijk baat bij scholing.

Het NEI komt ten aanzien van de rendementen van werkgevers tot vergelijkbare conclusies. Net als voor werknemers zijn ook voor werkgevers de rendementen op externe cursussen hoger dan op interne. Ook volgens de in dit rapport gepresenteerde cijfers is de produktiviteitsgroei door scholing groter dan de beloningsstijging.

De financiële opbrengsten van scholing van werkenden voor zowel werknemers als werkgevers zijn globaal gesproken zeer aanzienlijk. De weinige buitenlandse studies op dit gebied geven een zelfde beeld (Groot, 1994), evenals een eerdere Nederlandse studie (OSA, 1992). De hoogte van de rendementscijfers is een indicatie voor marktonvolkomenheden op de markt voor scholing van werkenden; hetgeen overeenstemt met de internationaal gezien niet al te hoge deelnamecijfers aan scholing van werkenden. Immers een goed functionerende markt lokt bij zulke hoge rendementscijfers meer deelname uit⁴. Conform de wet van de afnemende meeropbrengsten zou het rendementscijfer daardoor moeten gaan dalen. Overheidsingrijpen kan bijdragen aan de oplossing van genoemd marktfalen.

3.2 Extern rendement

Bij extern rendement gaat het om baanzekerheid en kwaliteit van het werk. Hierover is vooral indirect materiaal bekend. Één van de uitzonderingen vormt een studie van Diederer (1994) die aandacht besteed aan de relatie tussen scholing van werkenden en baanzekerheid. Hij komt tot de conclusie dat lager opgeleiden vaker participeren aan het arbeidsproces wanneer ze deel genomen hebben aan additionele scholing.

Wel is materiaal beschikbaar over de relatie tussen initiële scholing en baanzekerheid. Personen met een lagere initiële opleiding zijn beduidend vaker werkloos dan anderen. Datzelfde geldt voor personen met een algemene vooropleiding, zoals HAVO en VWO. Wanneer we ervan uitgaan dat scholing van werkenden een substituuat is voor initiële opleidingen, dan kan gesteld worden dat scholing van werkenden bij zou kunnen dragen aan de oplossing van de grote werkloosheid onder deze groepen lager opgeleiden.

Omtrent de relatie tussen kwaliteit van de arbeid en deelname aan scholing van werkenden is ook weinig bekend. Maar ook hier kan, uitgaande van het idee dat scholing van werkenden als substituuat kan dienen voor initiële scholing, de relatie tussen initieel onderwijs en kwaliteit van het werk uitkomst bieden. In de achtergrondstudie "Wat wordt men wijzer van onderwijs?" van het NEI voor

⁴ De OSA (1994) concludeert dienaangaande dat de hoge rendementscijfers een indicatie zijn voor een te gering investeringspeil in scholing van werkenden.

het OSA-rapport "Rendement van opleiding en allocatie van arbeid" wordt die relatie bekeken. Twee indicatoren zijn vooral van belang: baantevredenheid en carrièreperspectief.

Opvallend is dat de hoogte van de vooropleiding nauwelijks invloed heeft op de baantevredenheid. In het algemeen zijn werknemers zeer tevreden over hun baan; lager opgeleiden niet minder dan hoger opgeleiden. Voor wat betreft het carrièreperspectief zijn er wel verschillen. Gemiddeld genomen hebben werknemers met een initieel hoger opleidingsniveau betere carrièreperspectieven dan werknemers met een lager opleidingsniveau.

Het materiaal over extern rendement laat zien dat er voor de overheid aanleiding is om beleid te maken ten aanzien van de scholing van lager opgeleide werkenden. Zij ontvangen minder scholing, terwijl hun arbeidsmarkt-omstandigheden daarmee sterk kunnen worden verbeterd⁵. De informatie over de kwaliteit van het werk levert minder aanleiding op tot ingrijpen. Waarom zou de overheid geld uitgeven om het carrièreperspectief of de baantevredenheid van werknemers te verhogen terwijl hun financiële rendementen hoog genoeg zijn om deelname aantrekkelijk te maken?

4. Overheidsingrijpen in de markt voor scholing van werkenden

Wanneer de overheid besluit om scholing te stimuleren, dan kan dat grofweg op twee manieren. Ten eerste kan de overheid direct scholingsactiviteiten subsidiëren door (een deel van) de opleidingskosten van bepaalde (groepen) werknemers te betalen. Ten tweede kan de overheid geld uitgeven aan voorwaardenscheppende activiteiten (zoals dat op dit moment in beperkte mate gebeurt) zoals het geven van informatie, het bieden van hulp bij het opzetten van regionale en sectorale opleidingsplannen en -instituten en het maken van wetten die de scholingsgeneigdheid doen toenemen⁶.

De conclusie op basis van de economische rendementscijfers dat er sprake is van marktonvolkomenheden op de markt voor scholing van werkenden wordt ondersteund door onderzoek dat aangeeft dat er twee belangrijke knelpunten

⁵ Overigens is in dit verband ook scholing van werklozen van groot belang. Aangezien de vierde doelstelling van de Europese Structuurfondsen daar niet op is gericht, komt dit niet verder aan de orde.

⁶ Interessant in dit verband is de huidige leerrechten-discussie (zie bijvoorbeeld OSA, 1994 en Boot, 1993). Aangezien we in dit commentaar te maken hebben met de vraag naar de aanwending van Brusselse (scholings)gelden is deze discussie hier minder relevant.

zijn op de markt voor scholing van werkenden (Ministerie van Sociale Zaken, 1994). Ten eerste dient de scholingsmarkt voldoende transparant te zijn. Werkgevers en werknemers dienen op de hoogte te zijn van de waarde van scholing, de scholingsmogelijkheden en het nut en de globale inhoud van cursussen. Er is aanleiding om te betwijfelen of dit in voldoende mate het geval is. Als tweede knelpunt zijn er de risico's rond scholing van werkenden. Deze zijn des te meer van belang in een land waar de bereidheid om risico's te nemen niet bijzonder hoog is. Zowel werkgevers als werknemers lopen het risico dat investeringen in scholing van werkenden niet worden terugverdiend. De werknemer kan na scholing van baan veranderen; de werkgever kan na training afzien van salarisverhoging.

Aan beide knelpunten kan de overheid tegemoet komen door scholingsactiviteiten direct te subsidiëren. De kosten voor zowel werkgevers als werknemers zullen dalen; het risico van niet terugverdiende investeringen neemt af en het gebrek aan voldoende transparantie zal als minder belangrijk worden ervaren. Echter directe subsidiëring kent twee belangrijke nadelen. Ten eerste is het relatief kostbaar. Ten tweede werkt het marktverstoringen in de hand. Directe subsidies kunnen er toe leiden dat de verkeerde werknemers de verkeerde opleidingen krijgen (zeker wanneer er sprake is van zelfselectie, zoals Groot betoogt).

Veel goedkoper en direct aangrijpend bij het probleem van de knelpunten is het om geld uit te geven aan voorwaardenscheppende activiteiten. Het knelpunt van de transparantie kan bijvoorbeeld worden ondervangen doordat de overheid de standaardisatie van diploma's (verder) gaat bevorderen, meehelpt met het ontwikkelen van methoden om ervaringskennis te meten en eventueel steun geeft aan het (verder) opzetten van een scholingsinfrastructuur in bedrijfstakken en regio's.

De risico's rond scholing kunnen bijvoorbeeld worden verkleind door bedrijfstakken (financieel) te ondersteunen bij het (verder) opzetten en uitbreiden van O&O fondsen (Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen). Bedrijven storten een deel van hun loonsom verplicht in zo'n fonds, waarop ze (een deel) van hun scholingskosten kunnen verhalen. Zo vermindert het risico dat het ene bedrijf een werknemer opleidt die na afloop van de training in een ander bedrijf binnen de bedrijfstak gaat werken. Immers bij verplichte uitgaven aan scholing betalen ook bedrijven die weinig of niets aan scholing doen mee aan de training in andere bedrijven. Voorwaarde is wel dat de overheid de goede doelen (waaronder scholing) algemeen verbindend blijft verklaren. Anders kunnen bedrijven zich onttrekken aan scholingsafspraken in de bedrijfstak.

Een andere manier van voorwaardenscheppend beleid om de risico's te

- CBS, *Statistiek bedrijfsopleidingen*, Voorburg, 1992.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid* ("Witboek"), Brussel, 1993.
- Diederer, J., *Opleidingsniveau en beroepsloopbaan*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 1994.
- Gelderblom, A., J. de Koning, *Rendement van volwasseneneducatie*, Tijdschrift voor Politieke Economie, nr.2, 1992
- Groot, W., *Het rendement van bedrijfsopleidingen*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 1994.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Notitie Scholing van werkenden*, Den Haag, 1991.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Sociale Nota 1994*, Den Haag, 1993.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Kwartalbericht arbeidsmarkt, eerste kwartaal 1994*, Den Haag, 1994.
- Mulder, M., *Opleidingen '92: de cijfers en de trends*, Magazine opleidingen, nr.8, 1993.
- OESO, *Employment Outlook 1993*, Parijs, 1993.
- OSA, *Meer-jarig, minder-waardig*, OSA-voorstudie V39, Den Haag, 1992.
- OSA, *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*, Den Haag, OSA-rapport nr.19, 1994.
- Vier achtergrondstudies van het NEI ten behoeve van voorgaand OSA-rapport: NEI, *Beloning en produktiviteit*, Rotterdam, 1993.
- NEI, *Conceptualisatie en empirische invulling van de kosten en baten van opleidingen*, Rotterdam, 1994.
- NEI, *Onderwijs en economische groei: een sectoranalyse*, Rotterdam, 1993.
- NEI, *Wat wordt men wijzer van onderwijs*, Rotterdam, 1994.