



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Scholing en sociaal-economisch beleid

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.; Heerma van Voss G.J.J.

Citation

Goudswaard, K. P., & Caminada, C. L. J. (2008). Scholing en sociaal-economisch beleid. In *Scholing in het sociaal recht* (pp. 7-41). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15435>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15435>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: een geredigeerde versie van onderstaande bijdrage is verschenen als: K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'Scholing en sociaal-economisch beleid', in: G.J.J. Heerma van Voss (red.) *Scholing in het sociaal recht*, Kluwer, Deventer, 2008, pp. 7-41.

SCHOLING EN SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

Kees Goudswaard en Koen Caminada*

1 Inleiding

De beleidsmatige aandacht voor scholing en een leven lang leren is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Door de snelheid van technologische ontwikkelingen zijn voortdurende investeringen in scholing vereist om veroudering van kennis en vaardigheden tegen te gaan. Meer offensief geredeneerd wordt het bijhouden en vernieuwen van kennis gezien als een belangrijk middel om het groeivermogen en de concurrentiekracht van de economie te vergroten. Ook in EU-verband wordt veel belang gehecht aan scholing, mede in het kader van de Lissabon-strategie om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Daarnaast wordt scholing van groot belang geacht in het kader van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Zo bepleitte de SER in het recente advies 'Welvaartsgroei door en voor iedereen' voor een omslag van de huidige verzorgingsstaat naar een activerende participatiemaatschappij. Een activerende participatiemaatschappij vereist, aldus de SER, een consequent onderhouden en volledig benutten van menselijk kapitaal. Investeringen in scholing en bevordering van 'employability' staan daarbij voorop.¹ Ook in het meest recente advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, ofwel de Commissie-Bakker, wordt veel nadruk gelegd op het belang van vergroting van de inzetbaarheid van mensen, waarbij scholing een belangrijk instrument vormt.²

In deze bijdrage zullen wij nagaan welke inzichten aan economisch onderzoek zijn te ontleen over de effecten van scholing en, daarmee samenhangend, in hoeverre er aanleiding bestaat voor overheidsbeleid om scholing te stimuleren. Vervolgens zullen we deze inzichten confronteren met de gegevens over scholingsdeelname en scholingsbeleid in Nederland. Zijn er redenen om aan te nemen dat er sprake is van onderinvesteringen in scholing en, zo ja, welke instrumenten zijn het meest geschikt om de investeringen in scholing te bevorderen?

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In onderdeel 2 wordt eerst nagegaan in hoeverre de economische theorie aanknopingspunten biedt voor overheidsbeleid op het terrein van scholing. De belangrijkste reden daarvoor zou zijn dat de maatschappelijke baten van scholing groter zijn dan de individuele baten. Daarom wordt vervolgens het empirisch

* De auteurs zijn als hoogleraar werkzaam bij de Afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. Dit onderzoek maakt onderdeel van het onderzoeksproject Hervorming Sociale Zekerheid (www.hsz.leidenuniv.nl) waarvoor de Stichting Instituut Gak een subsidie ter beschikking heeft gesteld.

1 Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (advies SER 06/08), Den Haag: SER 2006, p. 21 en p. 55.

2 Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam 2008.

onderzoek op het terrein van de effecten van scholing besproken, met een onderscheid naar individuele en maatschappelijke baten. Onderdeel 3 laat aan de hand van cijfers van het CBS de deelname aan scholing in Nederland zien. De Nederlandse cijfers worden vervolgens met behulp van gegevens van de OECD en Eurostat in een internationaal perspectief geplaatst. In onderdeel 4 wordt het instrumentarium om scholing te financieren en te stimuleren besproken. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de fiscale stimulansen voor scholing en de effecten daarvan en aan hetgeen tussen sociale partners is geregeld op het terrein van postinitieel onderwijs. Onderdeel 5 sluit af met de belangrijkste conclusies.

2 Effecten van scholing en argumenten voor overheidsbeleid

2.1 Vormen van marktfalen

Op grond van de economische theorie is er in beginsel geen reden voor overheidsingrijpen op het terrein van scholing als de relevante markten goed werken (de scholingsmarkt, de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt). Het prijsmechanisme zorgt er dan voor dat het aanbod van geschoolde arbeid aansluit bij de vraag naar geschoolde arbeid. Als de vraag naar geschoolde arbeid door werkgevers toeneemt, zal dat bij goed werkende markten tot uitdrukking komen in een hoger loon, waardoor werknemers hun scholingsinspanningen zullen vergroten. Er zullen meer investeringen in menselijk kapitaal plaatsvinden.³ Tegenover de kosten van die investeringen (scholingskosten en eventueel gederfd arbeidsinkomen) staat een hoger rendement. Individuen zullen hun scholingsinspanningen vergroten totdat de verwachte marginale baten van scholing gelijk zijn aan de marginale kosten in de vorm van directe scholingskosten en in de vorm van gederfd arbeidsinkomen voor de werknemer (dan wel gederfde productie voor de werkgever). Dit mechanisme zou tot een optimaal scholingsniveau moeten leiden.

Er kunnen echter diverse vormen van marktfalen zijn, waardoor te weinig wordt geïnvesteerd in scholing.⁴ In de eerste plaats kunnen de maatschappelijke baten van scholing hoger zijn dan de individuele baten. Er zijn dan positieve externe effecten die niet in de prijs (opbrengst) van scholing tot uitdrukking komen. Zo kunnen de macro-economische baten van scholing de optelsom van de individuele baten overtreffen. Scholing is niet alleen van belang voor het op peil houden van kennis en vaardigheden en dus van de inzetbaarheid van het individu; het is ook van belang voor de concurrentiekracht en het groeivermogen van de economie als geheel. Verder kan een goed scholingsniveau de kans op werkloosheid verkleinen, respectievelijk de duur van de werkloosheid beperken. Ook hier is er een individueel belang en een maatschappelijk belang, het laatste in verband met het uitsparen van werkloosheidsuitkeringen. Ten slotte is het denkbaar dat scholing, zoals onderwijs in het algemeen, positieve effecten heeft op de gezondheid en de criminaliteit. Ook dit zijn mogelijke externe effecten die niet in de (markt-)prijs van scholing tot uitdrukking komen.

Er zijn nog andere vormen van marktfalen aan de orde, waarbij het onderscheid tussen algemene en bedrijfsspecifieke scholing relevant is.⁵ Werkgevers zijn minder geneigd om te betalen voor scholing die gericht is op het verbeteren van algemene vaardigheden. De kans is namelijk aanwezig dat de werknemer na deze scholing het bedrijf verlaat ofwel weggekaapt wordt en dat een concurrerend bedrijf vervolgens de vruchten van de scholingsinvestering plukt ('poaching'). Als gevolg daarvan is het aannemelijk dat de

3 G.S. Becker, 'Investment in human capital: A theoretical analysis', *Journal of Political Economy* (70) 1962, p. 9-49.

4 J.E. Stiglitz, *Economics of the public sector*, New York: Norton 1988.

5 E. Leuven, 'The economics of training: A survey of the literature', *Journal of Economic surveys* 19 (1) 2005, p. 91-111.

werkgever een – uit maatschappelijk oogpunt – te geringe hoeveelheid scholing aanbiedt. Op zichzelf zou de werknemer de kosten van algemene scholing kunnen dragen (of een groot deel daarvan). Maar daarbij kan een andere vorm van marktfalen optreden, met name als de werknemer of de werkloze zou moeten lenen om de scholing te financieren. Het onderpand van deze lening is een verwachte toekomstige stijging van de verdien capaciteit, ofwel een vergroting van het menselijk kapitaal. De kredietverstrekker heeft echter geen inzicht in het realiseren van deze hogere verdien capaciteit en van de inspanningen die daartoe worden verricht. Dergelijke leningen voor scholing zullen daarom niet gemakkelijk worden verstrekt. Hetzelfde geldt overigens voor studieleningen. Er wordt in dit verband gesproken van een kapitaalmarktimperfectie.

Bij de bedrijfsspecifieke scholing ligt de situatie anders. Zowel werkgever als werknemer hebben hier een belang, de werkgever in de vorm van een hogere toekomstige productiviteit en de werknemer in de vorm van een mogelijk hoger loon. Een gezamenlijke financiering van bedrijfsspecifieke scholing ligt daarom voor de hand. Het probleem is hier dat werkgever en werknemer het dan wel eens moeten zijn over de verdeling van de opbrengsten van de scholing. Als daarover geen overeenstemming bestaat, kan er een patstelling ontstaan, die ertoe kan leiden dat er geen of te weinig scholing plaatsvindt. Zo kan de werknemer erop anticiperen dat de werkgever misschien geen hoger loon zal betalen nadat de scholingsinvestering is verricht. In de literatuur wordt dit het 'hold up'-probleem genoemd. Dit probleem heeft in essentie te maken met het feit dat het moeilijk is om hierover contracten te sluiten. Verder kunnen informatieproblemen een rol spelen. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld minder goed in staat zijn om te bepalen hoeveel scholing een werknemer in eerdere banen heeft gevolgd en wat de waarde daarvan is.⁶

De financiering van scholing zal ook worden beïnvloed door ongelijke onderhandelingsposities tussen werkgever en werknemer en imperfecties op de arbeidsmarkt. Op een minder flexibele arbeidsmarkt waar geen volledige concurrentie bestaat, veranderen werknemers minder snel van werkgever. Algemene scholing wordt dan in feite gedeeltelijk bedrijfsspecifieke scholing.⁷ Werkgevers kunnen dan juist meer geneigd zijn te investeren in scholing.

Tenslotte kunnen op de scholingsmarkt zelf ook imperfecties optreden. Zo kan er sprake zijn van beperkte informatie, als gevolg waarvan werkgever en werknemer de kwaliteit van het scholingsaanbod en de effecten van scholing op lange termijn onvoldoende kunnen beoordelen.

De hier besproken vormen van marktfalen kunnen een argument vormen voor overheidsingrijpen. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Overheidsingrijpen kent namelijk ook tekortkomingen en brengt kosten met zich mee. De voor- en nadelen van overheidsingrijpen zullen daarom steeds moeten worden afgewogen.⁸ Verder kan het overheidsingrijpen in verband met marktfalen verschillende vormen aannemen. In het geval van positieve externe effecten zou kunnen worden gekozen voor subsidiëring van scholing, rechtstreeks of door middel van fiscale faciliteiten. Op die manier kunnen de individuele baten van scholing in lijn worden gebracht met de totale baten (internalisering van externe effecten). Ook kan de overheid ondersteuning bieden in verband met gedeelde arbeidsinkomsten als gevolg van deelname aan scholing, in de vorm van subsidiëring of fiscale ondersteuning van scholingsverlof. Andere vormen van marktfalen

6 M. Cornet, F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, *Kansrijk kennisbeleid* (CPB Document, no. 124), Den Haag: CPB 2006, p. 48.

7 D. Webbink, 'Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?', *Economische Statistische Berichten* 12 april 2002, p. 284-287.

8 De Mooij geeft het volgende voorbeeld. Stel dat mensen het belang van scholing onderschatten en er is dus sprake van onderinvestering in scholing. De overheid zou daarom scholing verplicht kunnen stellen. Maar omdat de overheid minder informatie heeft over het rendement van scholing dan werknemers en werkgevers, kunnen de nadelen van een scholingsplicht groter zijn dan de nadelen van onderinvestering, die zonder overheidsingrijpen optreedt. Zie R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 130.

kunnen wellicht worden geredresseerd door middel van regelgeving of het geven van voorlichting (in geval van informatieproblemen).

Ook in de particuliere sector kunnen oplossingen worden gevonden voor sommige vormen van markfalen. Zo kunnen het 'poaching'-probleem en de kapitaalmarktimperfectie worden aangepakt door arrangementen tussen werkgevers en werknemers, zoals bedrijfstakfondsen voor scholing, waar de aangesloten bedrijven aan meebetalen. Het 'hold-up'-probleem kan worden bestreden door middel van contracten tussen werknemer en werkgever, waarin wordt vastgelegd dat middelen die zijn ingezet voor de scholing van de werknemer (voor een deel) worden terugbetaald bij vertrek van de werknemer.⁹

2.2 Individuele baten

Er is veel onderzoek verricht naar de effecten van onderwijs en scholing op de lonen en de arbeidsmarktpositie van individuen. Daarbij kan worden opgemerkt dat het daarbij doorgaans gaat om de effecten van formele scholing, terwijl een flink deel van de scholing een informeel karakter heeft ('on the job'). Het CPB stelt dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing een belangrijke determinant is van het inkomen gedurende het leven. Empirisch onderzoek wijst volgens het CPB uit dat een extra jaar scholing leidt tot een toename van het loon met gemiddeld 6- tot 7 procent.¹⁰ Daarbij kan worden aangetekend dat scholing van werknemers meestal een kortere duur heeft dan een jaar. Het CPB merkt in dit verband nog op dat empirische studies laten zien dat het verband tussen scholingsniveau en loonvoet sterker is in landen met een competitieve arbeidsmarkt. In een overzichtsstudie van de OECD wordt geconcludeerd dat scholing van werknemers een duidelijk positief effect heeft op de groei van het loon.¹¹ Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen scholing bij een voormalige en scholing bij de huidige werkgever. Vooral bij jonge en hoog opgeleide werknemers is het effect van scholing bij de voormalige werkgever groot. Dat wil zeggen, dat bij oudere en laag opgeleide werknemers het effect van scholing op het loon in mindere mate overdraagbaar is naar andere banen. Bij deze groepen lijkt scholing volgens de OECD vooral effect te hebben op de baanzekerheid. Voor ouderen en laag opgeleiden lijkt scholing noodzakelijk om de vaardigheden op peil te houden dan wel te vergroten om op die manier de productiviteit in lijn te brengen met het loon.

Onderzoek van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek laat zien dat scholing vooral een instrument is om reeds aanwezige aanleg en vaardigheden van mensen te laten renderen. Bij bepaalde persoonlijke kenmerken (zoals motivatie, doorzettingsvermogen, intelligentie en sociale vaardigheden) is zowel sprake van een hogere deelname aan scholing als van een hoger loon, hetgeen het oorzakelijke verband tussen scholing en hoger loon enigszins relativeert.¹²

Een tweede positief individueel effect van scholing heeft betrekking op de arbeidsparticipatie. De OECD spreekt hier van een sterk verband. Uit empirisch onderzoek blijkt dat, gemiddeld genomen, 10 procent meer tijd besteedt aan scholing leidt tot een verhoging van de kans op het actief zijn in een baan (ofwel participatie) met ongeveer 0,4

9 D. Webbink, 'Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?', *Economische Statistische Berichten* 12 april 2002, p. 285.

10 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 144-145. De Onderwijsraad stelt dat het rendement van postinitieel leren mogelijk zelfs duidelijk hoger is dan van initieel onderwijs. Zie Onderwijsraad, *Werk maken van een leven lang leren* (advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Den Haag: Onderwijsraad 2003, p. 31.

11 OECD 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 197-200.

12 J. Nelissen en K. de Vos, *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet* (OSA-publicatie A219), Tilburg: OSA 2006.

procentpunt en een verkleining van de kans op werkloosheid met 0,2 procentpunt.¹³ De baan zekerheid van de werknemer wordt door scholing duidelijk verbeterd. Ook de kans op een vast contract neemt toe. De kans op werkloosheid wordt kleiner en, als een werknemer die scholing heeft genoten toch werkloos wordt, dan is de duur van de werkloosheid gemiddeld genomen korter. Wat dit laatste effect betreft, zijn er echter wel forse verschillen tussen landen. In bijvoorbeeld België, Finland, Ierland en Oostenrijk komt een veel groter deel (circa 20 procentpunt meer) van de geschoolde werkloze werknemers binnen twee jaar weer aan de slag dan van de werkloze werknemers zonder scholing. In Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Nederland en Portugal zijn de verschillen tussen deze groepen wat betreft de werkhervatting veel kleiner.

In een nieuw recent onderzoek van de OECD worden schattingen gepresenteerd van het individuele rendement van scholing waarbij de effecten op het loon en op de arbeidsmarktpositie beiden worden meegenomen.¹⁴ Ook de doorwerking van de loon- en participatie-effecten naar het pensioen is ingecalculeerd. De brutorendementen worden gecorrigeerd voor belastingen op arbeid en voor de kosten van scholing. Daarbij gaat het om de directe kosten en om de 'opportunity costs'; dat wil zeggen, het niet gerealiseerde loon, maar ook het verlies aan arbeidsmarktervaring. Het onderzoek heeft betrekking op 21 OECD-landen en beslaat de periode 1991 tot 2005. Het gemiddelde rendement van een jaar scholing in deze periode bedraagt circa 8,5 procent en vertoont een licht stijgende trend. De verschillen tussen landen zijn echter tamelijk groot: het rendement loopt uiteen van 4- tot 15 procent. Opvallend is dat Nederland behoort tot de laagst scorende landen: voor Nederland wordt een rendement op scholing van circa 6 procent geschat. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten de hoogste scholingsrendementen zien. Verder laat het onderzoek zien dat het rendement van scholing positief samenhangt met de gemiddelde belastingdruk (bij een hogere gemiddelde belastingdruk zijn de 'opportunity costs' van scholing lager), maar negatief met de marginale belastingdruk (vanwege een mindere stijging van het nettoloon als gevolg van scholing). Per saldo is het effect van hoge belastingen op arbeid negatief. Andere factoren die het rendement van scholing drukken, zijn de directe kosten, de duur van de scholing en de hoogte van de werkloosheidsuitkering.

Ook voor bedrijven zijn er positieve effecten van scholing. Veel empirisch onderzoek laat zien dat scholing een gunstig effect heeft op de productiviteit.¹⁵ Bij perfect werkende markten zullen productiviteitsstijgingen uiteindelijk tot uitdrukking komen in hogere lonen. Maar voor zover dat niet (volledig) het geval is, zullen productiviteitsstijgingen (mede) leiden tot lagere arbeidskosten per eenheid product voor bedrijven. Beloningen zullen in de praktijk zelden een perfecte afspiegeling vormen van de productiviteit. Zo zijn er volgens het CPB duidelijke aanwijzingen dat werknemers op jonge leeftijd minder uitbetaald krijgen dan de waarde van hun bijdrage aan de productie en op oudere leeftijd meer.¹⁶ Ook zijn er andere aanwijzingen dat de productiviteitswinst door een hogere opleiding (waaronder scholing) niet geheel neerslaat bij de werknemer.

13 OECD, 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 200-207.

14 R. Boarini en H. Strauss, *The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries* (Economic Department Working Papers, no. 591), Paris: OECD 2007.

15 OECD, 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 189.

16 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 145.

2.3 Maatschappelijke baten

Veel studies laten grote effecten zien van educatie in het algemeen op de economische groei. Een belangrijke recente studie geeft aan dat een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking met één jaar leidt tot een stijging van het bruto binnenlands product met 8 procent.¹⁷ Een dergelijke schatting wijkt echter niet veel af van schattingen van het private rendement van onderwijs. Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten niet veel groter zijn dan de individuele baten en er dus geen grote externe effecten zijn. Anderen, waaronder Barro, vinden voor de langere termijn nog aanzienlijk grotere effecten van onderwijs op de economische groei. Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten de individuele baten wel flink kunnen overtreffen.¹⁸

Er is minder onderzoek naar de economische effecten van scholing alleen. Gezaghebbend is het werk van Nobelprijswinnaar Heckman, die concludeert dat scholing- en trainingsprogramma's vooral op hogere leeftijd een laag rendement hebben.¹⁹ Dat betekent echter niet dat scholing zinloos zou zijn. Heckman stelt namelijk tevens dat leren het meest effectief is wanneer het start op lage leeftijd en wordt voortgezet op volwassen leeftijd. Andere auteurs stellen dat de externe effecten van scholing hooguit gering zijn.²⁰ Leuven concludeert dat er geen sprake lijkt te zijn van substantiële onderinvesteringen in scholing als gevolg van marktfalen.²¹ Volgens de zeer recente studie van Wößmann wijkt de huidige deelnamegraad van training in veel Europese landen niet veel af van het maatschappelijk gewenste optimum; er is nauwelijks empirisch bewijs voor het argument van onderinvesteringen in postinitieel onderwijs.²² In het verlengde hiervan is er dus volgens Wößmann weinig reden om via overheidssubsidies de animo voor postinitieel onderwijs te bevorderen. Ook de conclusie van een andere recente overzichtsstudie van Minne, Van der Steeg en Webbink laat weinig ruimte voor overheidbemoeienis: Europese burgers zouden zelf het beste kunnen kiezen in welke richtingen zij onderwijs willen volgen.²³ Voorlichting over de toekomstige behoeften aan kennis en vaardigheden zou de meest effectieve manier zijn om dit te beïnvloeden.

Bij deze tamelijk stellige conclusies over de beperkte additionele maatschappelijke belangen van scholing plaatsen wij de kanttekening dat nog niet veel bekend is over mogelijke externe effecten van scholing, die lastig te kwantificeren zijn, zoals effecten op criminaliteit en volksgezondheid. Daarnaast valt te wijzen op de positieve arbeidsmarkteffecten. De OECD concludeert op basis van internationaal vergelijkend onderzoek dat scholing niet alleen de arbeidsmarktpositie van het individu verbetert, maar dat er ook een duidelijk significant positief verband is tussen de omvang van de scholingsinvesteringen en de totale werkgelegenheid, respectievelijk de totale arbeidsparticipatie.²⁴ Zo kennen de Scandinavische landen zowel de hoogste scholingsgraad als de hoogste participatiegraad, terwijl de situatie in Zuid-Europese landen precies omgekeerd is. Een verklaring die voor het verband tussen scholing en participatie wordt genoemd is dat scholing leidt tot een hoger loon en daarmee

17 M. Cornet, F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, *Kansrijk kennisbeleid* (CPB Document, no. 124), Den Haag: CPB 2006, p. 38.

18 R. Barro, *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*, Cambridge MA: MIT Press 1997.

19 J.J. Heckman, 'Policies to foster human capital', *Research in Economics* 53 (1) 2000, p. 3-56.

20 B. Jacobs en L. Bovenberg, 'Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 37 (1) 2005, p. 11-12; R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006, p. 129.

21 E. Leuven, 'The economics of training: A survey of the literature', *Journal of Economic surveys* 19 (1) 2005, p. 91-111.

22 L. Wößmann, 'Efficiency and equity of European education and training policies', *International Tax and Public Finance* 15 (2) 2008, p. 199-230.

23 B. Minne, M. van der Steeg en D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008.

24 OECD, 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 189-192.

arbeidsparticipatie aantrekkelijker maakt. Aan de andere kant vindt de OECD geen significant verband tussen scholing en het werkloosheidspercentage, hoewel op individueel niveau de werkloosheidskans wel afneemt. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verdringingseffect: mogelijk worden niet-geschoolde werknemers verdrongen door geschoolde werknemers, waardoor de totale werkloosheid niet verandert. Dat neemt niet weg dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing positieve effecten heeft op de arbeidsmarkt.

2.4 Bijzondere groepen

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat scholing in het bijzonder van belang is voor diverse kwetsbare groepen, zoals laagopgeleiden, werklozen, mensen met een arbeidshandicap, etnische minderheden en ouderen. Krueger en Lindal concluderen in hun overzichtsstudie dat investeringen in scholing hogere rendementen hebben voor kwetsbare groepen.²⁵ Dezelfde auteurs geven aan dat vooral bij kwetsbare groepen externe effecten van scholing lijken op te treden. Daarbij gaat het om minder misdaad en minder uitkeringsafhankelijkheid. Ook het CPB stelt dat de baten van scholing mogelijk het hoogst zijn voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.²⁶ De OECD stelt dat empirisch onderzoek suggereert dat scholingsbeleid, dat specifiek gericht is op groepen die minder succesvol zijn op de arbeidsmarkt, effectief kan zijn wat betreft de verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groepen.²⁷ Lager opgeleiden (bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaters) kunnen door middel van latere scholing hun opgelopen achterstand inhalen en hun productiviteit op peil brengen, waardoor hun participatiekansen groter worden.

Wat betreft de scholing van oudere werknemers is specifiek onderzoek beschikbaar. Groot en Maassen van den Brink stellen dat scholing de productiviteit van oudere werknemers zelfs meer verhoogt dan van jongere werknemers.²⁸ Het rendement van scholing in de vorm van een hogere beloning zou voor oudere werknemers zelfs zo'n 10 procent bedragen. Dat is niet in lijn met het eerdergenoemde onderzoek van de OECD, waarin wordt geconcludeerd dat het rendement voor scholing van ouderen in mindere mate in de beloning tot uitdrukking komt, maar vooral in een verbeterde arbeidsmarktpositie. Dit laatste wordt bevestigd door een recente internationaal vergelijkende studie van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.²⁹ De conclusie uit deze studie is dat ouderen die meer aan scholing doen langer op de arbeidsmarkt blijven participeren. De kans op uittreding van de groep die scholing heeft gevolgd in het jaar na de scholing is 10 procentpunt lager dan van de groep die geen scholing heeft gevolgd. Het betreft het gemiddelde effect in EU-landen. Voor Nederland wordt een kleiner effect op de participatie van ouderen gevonden. Een andere, belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat scholing het meest effectief blijkt voor laag opgeleide oudere werknemers.

Ook wat betreft de effectiviteit van scholing van werklozen zijn onlangs onderzoeksresultaten bekend geworden. SEO Economisch Onderzoek heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratietrajecten. Eén van de conclusies is dat scholing (samen met bemiddeling) het meest effectief blijkt in het verhogen van de

25 A.B. Krueger en M. Lindahl, 'Education for growth: why and for whom?', *Journal of Economic Literature* 39 (4) 2001, p. 1107.

26 M. Cornet, F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, *Kansrijk kennisbeleid* (CPB Document, no. 124), Den Haag: CPB 2006, p. 48.

27 OECD, 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 197.

28 W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*, Amsterdam: Welboom 1997.

29 D. Fouarge en T. Schils, *Training older workers. Does it help make them work longer?* (OSA-publicatie A230), Tilburg: OSA 2008.

baankans voor werklozen.³⁰ Dat geldt ook voor langdurig uitkeringsgerechtigden. Ook de Raad voor Werk en Inkomen concludeert dat beroepsgerichte scholing een effectief instrument blijkt als het gaat om de re-integratie van uitkeringsgerechtigden.³¹ Verschillende internationale empirische onderzoeken duiden echter op een geringe effectiviteit van publieke scholingsprogramma's in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid.³² Dit geldt ook voor publieke trainingsprogramma's die zich richten op laagopgeleiden en werkzoekenden. De ervaringen in diverse Europese landen leert dat trainingen die door of via de publieke sector worden verzorgd minder goed aansluiten op de specifieke wensen van werkgevers. Dat betekent dat scholingsprogramma's meer werkgerelateerd zouden moeten zijn en dat het instrumentarium zich zou moeten richten op het stimuleren van de private sector om additionele inspanningen te verrichten voor scholing.

3 Deelname aan postinitieel onderwijs en leven lang leren

3.1 Algemeen

Nationale en internationale beleidsmakers hechten belang aan deelname aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren. In Europees verband is een aantal streefcijfers vastgesteld om de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie te bevorderen (Lissabon-doelstellingen). Er is afgesproken dat in 2010 van de bevolking tussen 25 en 64 jaar 12,5 procent onderwijs zou moeten volgen. Nederland zit enkele procentpunten boven deze norm, maar het kabinet streeft ernaar dat in 2010 ten minste 20 procent van de 25- tot en met 64-jarigen deelneemt aan leeractiviteiten.³³ Omdat de deelname de laatste jaren wat is gedaald, lijkt een extra inspanning nodig om het gestelde ambitieniveau te realiseren. Voor dit doel is het nuttig om te weten welke groepen boven- en ondergemiddeld deelnemen aan postinitieel onderwijs en leven lang leren. Daarom geven we hieronder een ruwe schets van de deelnamecijfers van postinitieel onderwijs en leven lang leren, ook in internationaal perspectief. Opgemerkt moet worden dat de cijfers uit de diverse bronnen niet altijd volledig met elkaar vergelijkbaar zijn als gevolg van uitlopende definities van postinitieel onderwijs en leven lang leren.

3.2 Nederland

In tabel 1 zijn enkele kerngegevens samengebracht van de aanvullende scholing van werknemers tijdens hun loopbaan.³⁴ Het gaat daarbij zowel om postinitiële scholing als om leven lang leren. Tot postinitieel onderwijs rekent het CBS het onderwijs dat wordt gevolgd nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten, dus nadat men de arbeidsmarkt heeft betreden. De indicator voor postinitieel onderwijs wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar dat geen initieel onderwijs volgt. Scholieren en studenten blijven dus buiten beschouwing. Daarnaast brengen wij de Europese indicator

30 I. Groot, M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Swinkels, *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen 2008.

31 Raad voor Werk en Inkomen, *Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen 2008.

32 L. Wößmann, 'Efficiency and equity of European education and training policies', *International Tax and Public Finance* 15 (2) 2008, p. 221.

33 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*, Voorburg: CBS 2007, p. 119.

34 Zie voor een uitgebreide beschrijving aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren CBS 2007; zie ook M. van Herpen, 'Deelname aan post-initieel onderwijs, 1995-2005', *Sociaal-economische trends* 4e kwartaal 2006, p. 38-45.

'lifelong learning' in kaart die is gebaseerd op de Lissabon-norm. De Europese indicator bevat al het onderwijs dat wordt gevolgd door de bevolking tussen 25 en 64 jaar. Ook 'lifelong learning' wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking in deze leeftijdsgroep. De ondergrens van 25 jaar is gekozen, omdat boven 25 jaar nog weinig initieel onderwijs wordt gevolgd. De Europese indicator is in feite een ruwe benadering van postinitieel onderwijs. Zie tabel 1.

Tabel 1 Deelnamepercentage postinitieel onderwijs en leven lang leren, 1995-2006

	<i>postinitieel onderwijs</i>			<i>leven lang leren</i>		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Totaal	11,6	13,7	13,6	12,1	14,5	14,0
Geslacht						
- mannen	12,4	14,5	13,6	13,1	15,3	14,0
- vrouwen	10,9	13,0	13,6	11,1	13,7	14,0
Leeftijd						
- 15 tot 20 jaar	29,9	21,9	23,7			
- 20 tot 25 jaar	19,7	21,4	21,3			
- 25 tot 30 jaar	18,6	20,6	22,0	24,5	26,1	28,0
- 30 tot 35 jaar	15,0	17,8	17,1	16,4	19,5	19,2
- 35 tot 40 jaar	13,3	15,9	15,9	14,0	16,9	15,2
- 40 tot 45 jaar	10,3	14,4	13,9	10,9	15,2	14,7
- 45 tot 50 jaar	7,6	11,2	12,4	7,9	11,6	12,9
- 50 tot 55 jaar	5,8	8,9	10,3	6,0	9,2	10,1
- 55 tot 60 jaar	3,7	6,3	6,9	3,8	6,3	6,2
- 60 tot 65 jaar	3,5	4,4	4,6	3,5	4,5	4,5
Opleidingsniveau						
- basisonderwijs	5,4	7,0	8,2	5,0	7,0	7,0
- mavo/vbo/vmbo	8,7	9,3	8,7	7,4	8,7	6,7
- havo/vwo/mbo	13,0	15,4	14,1	13,4	16,2	15,0
- hbo	17,8	18,9	18,5	20,2	20,9	20,0
- wo	15,7	19,2	19,1	19,0	20,9	20,5
Herkomstgroepering						
- autochtoon	11,3	13,4	13,0	11,5	13,8	13,1
- niet-westers allochtoon	16,1	15,7	17,9	18,6	19,1	19,6
- westers allochtoon	13,5	15,3	14,4	16,4	16,3	16,0
Arbeidspositie						
- werkzame beroepsbevolking	13,7	16,1	15,5	13,7	16,7	15,8
- werkloze beroepsbevolking	14,1	14,7	14,1	16,5	17,0	15,8
- niet-beroepsbevolking	6,8	7,7	8,4	8,6	9,0	9,3
Motivatie						
- werkgerelateerd	.	87,0	82,0			
- niet werkgerelateerd	.	13,0	18,0			
Faciliteiten						
- zelf betaald	.	46,0	49,0			
- niet zelf betaald	.	45,0	44,0			
- gedeeltelijk zelf betaald	.	10,0	8,0			
Studieverlof	29,0	29,0	41,0			
Uren per week	4,4	4,8	5,5			

- Postinitieel onderwijs: onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. De deelname wordt bepaald voor de 15- tot en met 64-jarigen.
- Levenlang leren: Deelname aan onderwijs van 25 tot en met 64 jaar.

Bron: CBS, Statline (download 24 april 2008)

In Nederland namen in 2006 in een gemiddelde meetperiode van vier weken circa 1,3 miljoen personen tussen 15 en 65 jaar deel aan postinitieel onderwijs. Dat komt overeen met 13,6 procent van de personen die geen scholier of student meer zijn. De deelname

aan postinitieel onderwijs steeg van bijna 12 procent in 1995 tot 15 procent in 2003. Daarna is de deelname teruggelopen tot 13,6 procent in 2006.

Er bestaan grote verschillen in de deelname aan postinitieel onderwijs en leven lang leren. Zo daalt met de leeftijd het deelnamepercentage aan opleidingen en cursussen; bij de groep 60- tot en met 64-jarigen bedraagt de deelname aan dergelijk onderwijs zelfs minder dan 5 procent. Voorts doen hoog opgeleiden circa twee tot drie keer zo vaak aan leven lang leren dan laag opgeleiden en nemen allochtonen vaker deel aan postinitieel onderwijs dan autochtonen, met name in opleidingen die te maken hebben met de inburgering en het leren van Nederlands. Ook de positie op de arbeidsmarkt is van invloed, mede omdat het doel van de opleiding meestal werkgerelateerd is. Zo blijkt de motivatie om een opleiding te volgen in 82 procent van de gevallen arbeidsmarktgerelateerd te zijn. Het gaat daarbij om blijven, promotie kunnen maken, (ander) werk kunnen doen, de kans op werk vergroten, enzovoort. De meest genoemde reden met 58 procent is om ander werk te kunnen doen.³⁵

De werknemers bij de (semi-) overheid en bij de financiële en zakelijke dienstverlening worden relatief vaak waargenomen onder de cursisten van postinitieel onderwijs.

Tot slot zijn vanzelfsprekend ook de faciliteiten van belang. De helft van de cursussen wordt volledig door de deelnemers zelf betaald. Soms neemt de werkgever de kosten voor zijn rekening. Arbeidsbureaus, sociale dienst of vakbond betalen in 11 procent van de gevallen dat er sprake is van externe financiering.³⁶ Merk op, dat in de periode 1995-2006 steeds meer mensen studieverlof kregen. Van de deelnemers met een baan had in 1995 nog maar 29 procent studieverlof. In 2006 is dat opgelopen tot 41 procent. Ook het aantal uren verlof dat men krijgt, neemt in deze periode toe van gemiddeld 4,4 uur naar 5,5 uur per week.

3.3 Internationaal perspectief

Hoe doet Nederland het in internationaal perspectief? Zowel de OECD als Eurostat houden cijfers bij over postinitiële scholing en 'lifelong learning'.³⁷ Tabel 2 laat cijfers zien van leven lang leren waarover in Europees verband is afgesproken dat 12,5 procent van de bevolking tussen 25 en 64 jaar in 2010 een opleiding of een cursus zou moeten volgen. De landen zijn gerangschikt naar de hoogte van deelnamegraad in 2006.

De Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland hebben hoge deelnamecijfers. Nederland zit boven de norm van 12,5 procent en behoort daarmee tot de Europese subtop. De Zuid-Europese landen, België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg voldoen nog niet aan de Europese norm. Merk ook op dat werknemers in de Europese landen die niet behoren tot de EU-15 relatief vaak deelnemen aan postinitiële scholing.

35 Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*, Voorburg: CBS 2007, p. 119-125.

36 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*, Voorburg: CBS 2007.

37 OECD, *Education at a Glance 2007, OECD indicators*, Paris: OECD 2007; Eurostat, Diverse data downloads over Life-long-learning, download 13 mei 2008. De definities – en dus cijfers – wijken in beide gevallen iets af van de hiervoor gepresenteerde cijfers voor Nederland. De Nederlandse cijfers (tabel 1) komen overeen met de Europese cijfers (tabel 2) voor levenlang leren, zij het dat de Europese indicator gebaseerd is op een iets afwijkende methode van weging van de respondenten.

Tabel 2 Life-long learning, 2000-2006

	2000	2002	2004	2006	mutatie 2000-2006
EU-15	8,0	8,1	10,7	11,2	3,2
Eurogebied	5,2	5,3	7,4	8,3	3,1
Griekenland	1,0	1,1	1,8	1,9	0,9
Portugal	3,4	2,9	4,3	4,2	0,8
Malta	4,5	4,4	4,3	5,5	1,0
Italië	4,8	4,4	6,3	6,1	1,3
Cyprus	3,1	3,7	9,3	7,1	4,0
Ierland	-	5,5	6,1	7,3	-
België	6,2	6,0	8,6	7,5	1,3
Duitsland	5,2	5,8	7,4	7,5	2,3
Frankrijk	2,8	2,7	7,1	7,6	4,8
Luxemburg	4,8	7,7	9,8	8,2	3,4
Spanje	4,1	4,4	4,7	10,4	6,3
Oostenrijk	8,3	7,5	11,6	13,1	4,8
Nederland	15,5	15,8	16,4	15,6	0,1
Noorwegen	13,3	13,3	17,4	18,7	5,4
Zwitserland	34,7	35,8	28,6	22,5	-12,2
Finland	17,5	17,3	22,8	23,1	5,6
VK	20,5	21,3	29,4	26,6	6,1
IJsland	23,5	24,0	24,2	27,9	4,4
Denemarken	19,4	18,0	25,6	29,2	9,8
Zweden	21,6	18,4	32,1	32,0	10,4
Gemiddelde	11,3	11,0	13,9	14,1	2,8

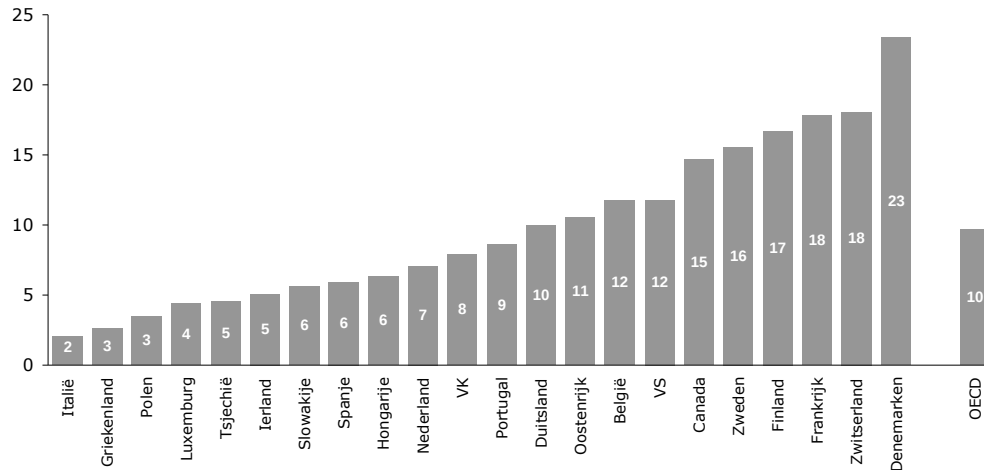
Bron: Eurostat, Life-long-learning, download 13 mei 2008.

Ook uit de OECD-studie 'Education at a Glance 2007' komt naar voren dat de participatiegraad tussen landen fors verschilt. Meer in het algemeen geldt dat de deelname van jongere werknemers, hoger opgeleide werknemers, werknemers met vaste contracten en werknemers in de grotere bedrijven bovengemiddeld participeren in postinitiële scholing. Hiertegenover staat dat de participatiegraad lager dan gemiddeld is voor werknemers die laag zijn opgeleid, ouder zijn, flexibele contracten hebben en werkzaam zijn bij relatief kleinere bedrijven.³⁸

Nederland scoort onder het gemiddelde van de in aanmerking genomen landen als het gaat om het aantal uren dat per persoon aan postinitieel onderwijs wordt besteed. Zie figuur 1. Volgens de OECD-definitie van postinitiële scholing gaat het om de participatie van volwassenen in niet-formele baangerelateerde opleiding en educatie. Dit zijn alle georganiseerde en voortdurende opleidingsactiviteiten die niet als formele opleiding worden beschouwd en dus ook niet tot officiële kwalificaties leiden. Het gaat dan om trainingen en cursussen die zowel tijdens als buiten werktijd worden gevolgd en in belangrijke mate door de werkgever worden betaald.

³⁸ Zie ook B. Minne, M. van der Steeg en D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008, p. 47.

Figuur 1 Aantal uren postinitieel onderwijs per persoon per jaar, 2003
(25-64 jarigen, inclusief niet-participerend)



Bron: OECD, *Education at a Glance 2007*, OECD indicators, Paris: OECD 2007, Table C5.1a (www.oecd.org/edu/eag2007).

Ook op dit punt zijn de verschillen tussen landen groot: ruim 23 uur per persoon in Denemarken en 2 uur per persoon in Italië. Nederland lag met 7,1 uur in 2003 onder het gemiddelde van bijna 10 uur. Volgens het CPB zou de verklaring dat sommige landen hoger scoren dan anderen moeten worden gezocht in het effect van het onderwijsbestel.³⁹ Gedifferentieerde stelsels, zoals in Nederland, sorteren leerlingen eerder in de levensfase uit over algemeen vormende en beroepsvoorbereidende trajecten dan algemeen omvattende stelsels. 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 zouden dan nodig zijn om pas afgestudeerden specifieke vaardigheden bij te brengen.

Uit de internationaal vergelijkende OECD-statistiek kan nog een opmerkelijk feit worden vermeld. De geaggregeerde gegevens kunnen naar opleidingsniveaus van de deelnemers aan postinitieel onderwijs worden opgesplitst, te weten basisonderwijs, middelbaar onderwijs en tertiair onderwijs. Nederland valt op, omdat met name de hoogst opgeleide Nederlanders achterblijven in participatie. De laagst opgeleide Nederlanders zitten nagenoeg op het gemiddelde en de middelste categorie net onder het gemiddelde.

3.4 Vergelijkenderwijs

Indien beleidsmakers belang hechten aan deelname aan postinitieel onderwijs en een leven lang leren, is er werk aan de winkel. Nederland voldoet weliswaar aan de Europese norm, maar behoort hooguit tot de Europese subtop. Bovendien is de deelname de afgelopen jaren gedaald. Een extra inspanning is nodig om het gestelde ambitieniveau van het kabinet te realiseren (20 procent in 2010). Vergelijking van doelgroepen en een internationale vergelijking laten zien dat deelname van oudere werknemers, laag opgeleide werknemers, werknemers met flexibele contracten en werknemers in kleine bedrijven achterblijft. Nederland scoort laag op het terrein van het aantal uren dat gemiddeld per persoon aan postinitieel onderwijs wordt besteed.

³⁹ F. Suijker, R. van Opstal en B. Verbeet, *Postinitiële scholing en werkloosheid* (CPB Memorandum, nr. 182), Den Haag: CPB 2007.

4 Vormgeving scholingsinstrumentarium

4.1 De Nederlandse beleidspraktijk

Bij de inzet van instrumenten om de deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren, blijkt de precieze vormgeving een belangrijke rol te spelen. In onderdeel 2 zijn diverse empirische studies op dit terrein besproken. Recente studies adviseren om postinitieële scholing zoveel als mogelijk over te laten aan werkgevers en werknemers, omdat de individuele baten hoog zijn en vermoedelijk in dezelfde orde van grootte als de maatschappelijke baten. Het instrumentarium van de overheid zou zich moeten beperken tot voorlichting en tot enkele kwetsbare groepen. Hoe verhoudt zich een dergelijk 'evidence-based' advies met de huidige beleidspraktijk in Nederland?

Ruwweg kan het instrumentarium dat zich richt op het stimuleren van postinitieel onderwijs in drie groepen worden verdeeld: instrumenten die zich – meestal via publieke cofinanciering – direct richten op werknemers, en derhalve de vraag naar scholing pogen te beïnvloeden; instrumenten die zich – ook vaak via publieke cofinanciering – direct richten op werkgevers en aldus invloed uitoefenen op het scholingsaanbod en/of de kosten van scholing voor werkgevers verlagen; en allerlei institutionele arrangementen tussen werkgevers en werknemers (sociale partners) en regelgeving.⁴⁰

Hieronder schetsen we langs bovengenoemde grove driedeling een beeld van enkele instituties en de daarmee samenhangende knelpunten bij scholing in Nederland. Zo wordt op dit moment de deelname aan postinitieële scholing in Nederland fiscaal gesubsidieerd met behulp van een persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Tot voor kort richtte een ander deel van het fiscale instrumentarium, de scholingsaftrek die vanaf 1998 tot en met 2003 gold, zich juist op werkgevers. Wij analyseren hierna of beide fiscale faciliteiten afdoende zijn (waren) toegesneden op de doelgroepen om de deelname aan postinitieel onderwijs te bevorderen. Meer inzicht in de werking van beide regelingen zou antwoord kunnen geven op de vraag of het uitmaakt om de stimulansen voor deelname aan scholing vooral op werknemers dan wel op werkgevers te richten.

Daarna brengen we in kaart hetgeen tussen werknemers en werkgevers onderling is geregeld, dus zonder tussenkomst van de overheid. De reden hiervoor is dat de theoretische en empirische aanwijzingen vraagtekens zetten bij (gedeeltelijke) collectieve financiering van scholingsfaciliteiten, omdat werkgevers en werknemers nu al via een hogere productiviteit en een hoger loon beloond worden voor hun extra scholingsinspanningen. Aangezien het belang van scholing door de markt wordt onderkend, zou de rol van de overheid zich kunnen beperken tot voorlichting aan enkele kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Voor het overige kunnen werkgevers en werknemers onderling regelingen treffen.

4.2 Persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven

Ongeveer de helft van de cursussen voor postinitieel onderwijs wordt volledig door de deelnemers zelf betaald (tabel 1). Mede hierom kent de inkomstenbelasting een faciliteit die is ingegeven door het beleid dat erop is gericht de Nederlandse kennisinfrastructuur te versterken. Zo beoogt een aftrekpost voor scholingsuitgaven een fiscaal vangnet te bieden voor uitgaven voor scholing waarvoor de belastingplichtige geen recht heeft op andere tegemoetkomingen, bijvoorbeeld van zijn werkgever. Tot de scholingsuitgaven worden uitgaven gerekend die voor het door de belastingplichtige volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning nodig zijn. Daartoe

⁴⁰ Zie ook B. Minne, M. van der Steeg en D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008, p. 50.

behoren het lesgeld, de kosten voor studieboeken of vakliteratuur, de afschrijving van duurzame zaken zoals computers en randapparatuur (in drie jaar) en de uitgaven voor zogenoemde EVC-procedures (Erkenning Verworven Competenties) die sinds 2007 aftrekbaar zijn.⁴¹ Overigens leiden niet alle scholingsuitgaven automatisch tot aftrek, want de uitgaven moeten een drempelbedrag van 500 euro per jaar overschrijden en zijn (meestal) gemaximeerd op circa 15.000 euro. Deze aftrek van scholingsuitgaven als persoonsgebonden aftrekpost in de inkomstenbelasting is geregeld in art. 6.27 Wet IB.

Wie maken er zoal gebruik van deze faciliteit, de aftrekbare uitgaven wegens studie voor een beroep? Het betreft een faciliteit met beperkte reikwijdte. Tabel 3 geeft een overzicht voor de jaren 2000 en 2005, waar mogelijk uitgesplitst naar achtergrondkenmerken. In de periode 2000-2005 is het aantal belastingplichtigen dat gebruik maakt van aftrekbare kosten voor scholingsuitgaven gestegen van 1,8 procent tot 2,2 procent (in die gevallen is het drempelbedrag overschreden). Samengenomen gaat het in het jaar 2005 om een bedrag van 445 miljoen euro aan aftrek, hetgeen naar schatting een budgettair beslag betekent van 182 miljoen euro per jaar.⁴² Per gebruikmakende gaat het om een relatief bescheiden faciliteit, want de gemiddelde aftrekbare uitgave voor studie voor een beroep bedroeg in het jaar 2005 circa 1.700 euro per jaar; deze uitgave wordt vervolgens tegen het marginale belastingtarief van individuele belastingplichtigen verrekend (in 2008 oplopend van 33,6 procent tot maximaal 52 procent).

41 Ook de uitgaven die op de partner drukken, worden als scholingsuitgaven aangemerkt.

42 Uitgaande van een gemiddeld aftrektarief van 41 procent. Zie ook P.H.G. Berkhout, E. Leuven en H. Oosterbeek, *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven* (SEO-rapport nr. 826), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2005.

Tabel 3 Fiscaal aftrekbare uitgaven wegens studie voor een beroep, 2000 en 2005^a

	Totaal aantal personen x 1.000		Percentage met bestanddeel		Gemiddeld bedrag 1.000 euro	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Totaal personen	215	262	1,8	2,2	1,4	1,7
<i>Leeftijd</i>						
- tot 18 jaar	1	1	0,3	0,2	0,5	0,2
- 18-24 jaar	43	62	3,5	5,0	1,4	1,2
- 25-34 jaar	81	94	3,6	4,8	1,5	2,4
- 35-44 jaar	51	56	2,2	2,3	1,3	1,4
- 45-54 jaar	32	37	1,6	1,7	1,2	1,4
- 55-64 jaar	6	11	0,5	0,7	1,7	1,1
- 65 jaar en ouder	1	1	0,1	0,1	1,2	1,8
<i>Persoonlijk inkomen</i>						
- zonder inkomen	0	1	1,9	1,1	3,2	6,2
- minder dan 52 weken inkomen	19	27	1,8	2,4	2,0	5,4
- 52 weken inkomen	195	234	1,8	2,1	1,3	1,2
<i>Sociaal-economische categorie</i>						
- Actief	200		2,5		1,4	
zelfstandige	8		1,0		1,7	
ambtenaar	23		3,7		1,2	
overige werknemer	168		2,6		1,4	
- Niet-actief	14		0,4		1,6	
arbeidsongeschikte	3		0,7		1,0	
pensioenontvangers:						
(a) tot 65 jaar	4		1,0		1,7	
(b) 65 jaar en ouder	1		0,0		1,5	
bijstandontvanger	3		0,6		1,0	
<i>Geslacht en burgerlijke staat</i>						
- Mannen	142		2,3		1,4	
nooit gehuwd	68		3,1		1,6	
gehuwd	69		2,0		1,2	
- Vrouwen	72		1,3		1,3	
nooit gehuwd	49		2,8		1,2	
gehuwd	10		0,4		2,0	
<i>Hoogste belastingschijf</i>						
- eerste belastingschijf	40		1,3		1,2	
- tweede belastingschijf	110		2,2		1,1	
- derde belastingschijf	43		2,4		1,3	
- vierde belastingschijf	7		2,4		1,8	

a) Tot het jaar 2000 gold een inkomensafhankelijk drempelbedrag; nadien een vast bedrag.

Bron: Datajaar 2000: CBS Statline; download 13 mei 2008;

Datajaar 2005: cijfers ter beschikking gesteld door het Ministerie van Financiën; gebaseerd op het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS.

Werknemers in bedrijven en ambtenaren passen deze aftrekpost relatief vaak toe. De fiscaal aftrekbare uitgaven voor studie en beroep treffen we ook relatief vaak aan bij jongeren in de leeftijdsgroep van 18 tot 35 jaar; ouderen maken nauwelijks gebruik van aftrekbare scholingsuitgaven. Het geregistreerd partnerschap of een huwelijk blijkt in de praktijk niet zo goed samen te gaan met het volgen van een postinitiële opleiding. Het feit dat mannen veel vaker deze aftrekpost toepassen dan vrouwen heeft overigens niet zozeer te maken met de deelnamegraad van postinitieel onderwijs (zie paragraaf 3), maar is fiscaal ingegeven. De belastingaftrek van scholing zal immers worden opgevoerd door de partner met het hoogste inkomen (doorgaans mannen) waardoor vanwege het progressieve tarief in de inkomstenbelasting het grootste nettovoordeel wordt behaald.

Voorts doen hoger opgeleiden meer aan postinitieel onderwijs dan laag opgeleiden, hetgeen tot gevolg heeft dat de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven relatief vaak wordt waargenomen bij de hogere inkomens. Ook het gemiddeld bedrag aan aftrek voor scholingsuitgaven loopt op met de inkomenshoogte. Samengenomen is de fiscale

faciliëring van deze aftrekpost dus nogal scheef verdeeld: hogere inkomens doen vaker aan scholing, voor hogere bedragen en kunnen deze bedragen tegen hogere marginale belastingtarieven verrekenen.

Is dit instrument nu wel of niet goed gericht op de relevante doelgroepen? Daarover kan verschillend worden gedacht. Er wordt van de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven niet heel veel gebruikgemaakt (2 procent van de belastingplichtigen). Bovendien wordt de aftrek relatief weinig toegepast door groepen die juist enige overheidsondersteuning zouden kunnen gebruiken, zoals niet-actieven, werknemers met een lage opleiding (inkomen) en ouderen. Daar staat tegenover dat het regime van de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven wel effectief is, hetgeen blijkt uit een grondige evaluatiestudie van Berkhout, Leuven en Oosterbeek.⁴³ De belastingaftrek vergroot de kans dat personen meer uitgaven doen voor training en scholing: zij stimuleert mensen zich verder te scholen. Dit effect, zo blijkt uit tabel 3, is groter voor hoger opgeleiden met hogere inkomens dan voor personen met een lage opleiding en kwetsbare groepen, mede omdat deze groepen minder gevoelig zijn voor fiscale faciliteiten. Volgens de onderzoekers is niet duidelijk of de opbrengsten in termen van extra particuliere uitgaven aan scholing opwegen tegen de kosten. Dit is sterk afhankelijk van de gevoeligheid (elasticiteit). Bij diverse door hen geschatte elasticiteiten kunnen de opbrengsten en de kosten elkaar in evenwicht houden dan wel overtreffen, afhankelijk van de gekozen elasticiteit.

In veel andere Europese landen vindt ook (fiscale) ondersteuning van postinitieel onderwijs plaats. De effecten zijn echter niet zo duidelijk.⁴⁴ In de onderzochte gevallen is met name vaak onduidelijk of deze scholingsprogramma's daadwerkelijk leiden tot een grotere scholingsdeelname of dat deze in feite bijscholing financieren die zonder deze financiering ook zou zijn gevolgd.

4.3 Scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing

Tot 1 januari 2004 bestond de zogenoemde 'scholingsaftrek'. De regeling beoogde scholingsinvesteringen van bedrijven te stimuleren via een extra fiscale aftrek, mede om knelpunten op de arbeidsmarkt te verzachten door middel van scholing van werkenden. Bij invoering van de regeling in 1998 betrof dit alleen de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting en daarmee alleen de profitsector. Een jaar later is de regeling ook uitgebreid naar de non-profitsector door toepassing van de regeling via de loonbelasting onder de benaming 'afdrachtvermindering scholing'. Via de opzet van de regeling hoopten beleidsmakers scholing bij bepaalde groepen bedrijven en werknemers extra te stimuleren.⁴⁵ Via de vormgeving beoogde men vooral (kleine) bedrijven te stimuleren die

43 P.H.G. Berkhout, E. Leuven en H. Oosterbeek, *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven* (SEO-rapport nr. 826), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2005.

44 B. Minne, M. van der Steeg en D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008.

45 De scholingsaftrek was een extra belastingaftrek voor bedrijfsinvesteringen in scholing. Gebruikelijk was reeds dat scholingskosten in mindering van het resultaat worden gebracht. De aftrek betekende dat een deel van de scholingskosten nog eens extra konden worden afgetrokken. De regeling bestond uit drie componenten. Een algemene component die recht gaf om 20 procent van de uitgaven voor scholing extra op te voeren voor de belasting. Een tweede component die recht gaf op een extra aftrek van 20 procent van de scholingsuitgaven voor zover de totale scholingsuitgaven van het bedrijf in het betreffende jaar een bepaalde drempel niet te boven kwamen. En een derde component die de mogelijkheid bood van een extra aftrek van 40 procent van de uitgaven voor scholing van werknemers die 40 jaar of ouder zijn. De eerste component was bedoeld ter stimulering van deelname aan scholing van werkenden in het algemeen. De tweede component was bedoeld om de deelname aan scholing te bevorderen van werknemers van kleine en middelgrote bedrijven. De derde component beoogde de deelname aan scholing van oudere werknemers te bevorderen. De tweede en derde component zijn

traditioneel weinig aan scholing deden alsmede de scholing van werknemers ouder dan 40 jaar. Nadien gold sinds 2001 ook nog een extra aftrek voor (sommige vormen van) scholing van werknemers zonder startkwalificatie en voor sommige beroepsgerichte taalopleidingen en -cursussen om tevens de scholing aan etnische minderheden te stimuleren. Kortom, deze regeling was gericht op enkele relevante doelgroepen die relatief weinig aan postinitiële scholing doen. Dat roept de vraag op waarom deze regeling is afgeschaft.

Bij het Belastingplan 2004 is een motivering opgenomen voor de afschaffing van de scholingsaftrek en de afdrachtvermindering scholing.⁴⁶ Daarbij baseert het kabinet zich op de evaluatie 'Scholing van werkenden' van het Ministerie van Economische Zaken.⁴⁷ Uit de evaluatie blijkt dat de scholingsaftrek weinig invloed heeft op de scholingsuitgaven van bedrijven. Veel bedrijven doen zoveel aan scholing als zij zelf nodig achten, waarbij een financiële stimulans van de scholingsaftrek achteraf 'mooi is meegenomen', maar geen rol speelt in de afweging. De doelstelling van de regeling, het stimuleren van investeringen in postinitiële scholing, wordt dus niet bereikt. Voorts is een belangrijke conclusie van de evaluatie dat de beperkingen van de scholingsdeelname met name aan de zijde van de werknemer liggen. De evaluatie bepleit om de fiscale maatregelen in de toekomst specifiek te richten op de intrinsieke motivatie van werknemers zelf. Bij de werknemers zou mogelijk een beter aangrijpingspunt liggen om de beleidsdoelen van de maatregelen te bereiken.⁴⁸

Een andere les die getrokken kan worden uit de scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing betreft de 'fine-tuning' van regelingen die gericht zijn op de stimulering van training en scholing. Zo beoogde de regeling de scholing van werknemers ouder dan 40 jaar te stimuleren door een extra bedrag aan aftrek toe te staan. Uit onderzoek van Leuven en Oosterbeek is gebleken dat de voorgenomen scholing van 38- en 39-jarigen hierdoor enkele jaren werd uitgesteld.⁴⁹ Het gevolg van deze vormgeving was een daling van het rendement op trainingsactiviteiten door de kortere, resterende terugverdientijd en een per saldo afname in de deelname van scholingsactiviteiten.

4.4 De rol van sociale partners

Sommige vormen van marktfalen rechtvaardigen niet direct een rol voor de overheid. Werkgevers en werknemers kunnen in onderlinge samenwerking een aantal knelpunten oplossen die zich voordoen op de markt van postinitieel onderwijs. Zo kunnen werkgevers en werknemers contracten afsluiten waarin een clause is opgenomen over het terugbetalen van de trainingskosten door de werknemer bij diens voortijdige vertrek, zodat het 'hold-up'-probleem kan worden opgelost. Ten tweede kunnen werkgevers en werknemers in de cao aandacht besteden aan collectieve regelingen die gericht zijn op 'employability', zoals de bevordering van scholing en training van werknemers. Ten derde kunnen de sociale partners samen kapitaalmarktimperfecties tegengaan door de vorming van sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen.

ingegeven door het feit dat deelname aan postinitiële scholing toeneemt met de omvang van het bedrijf waar iemand werkt en afneemt met de leeftijd van de werknemer.

46 Tweede Kamer, Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004), vergaderjaar 2003-2004, 29 210, nr. 3.

47 Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie rapport *Scholing van werkenden*, Den Haag 2001.

48 Zie hierover Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie rapport *Scholing van werkenden*, Den Haag 2001; D. Webbink, 'Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?', *Economische Statistische Berichten* 12 april 2002, p. 284-287.

49 E. Leuven en H. Oosterbeek, 'Evaluating the effect of tax deductions on training', *Journal of Labor Economics* 22 (1) 2004, p. 461-488.

Financiering van scholingsverlof in cao's

Uit de tweejaarlijkse rapportage van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over allerlei cao-bepalingen kunnen gegevens worden afgeleid over de financiering van scholingsverlof. Het ministerie werkt met een representatieve steekproef die bestaat uit alle bedrijfstak-cao's met 10.000 of meer werknemers en alle ondernemings-cao's met 3.000 of meer werknemers.

Uit tabel 4 blijkt dat het percentage cao's waarin de financiering van algemeen scholingsverlof is geregeld in 2007 afgerond 7 procent bedraagt. De dekkingsgraad van het totaal aantal werknemers bedraagt slechts 2 procent. Het aantal cao's waarin de financiering van functiegerichte scholing is geregeld, ligt in 2007 aanzienlijk hoger waardoor 72 procent van de werknemers kan worden bereikt. Deze cijfers sporen met de notie dat werkgevers veel meer belang hechten aan goed geschoolde werknemers binnen de eigen bedrijfsorganisatie, terwijl algemene scholing vooral relevant is voor werknemers die daarmee hun carrièreperspectieven (buiten het bedrijf) willen vergroten.

Tabel 4 Betaald scholingverlof in cao's, 2004 en 2007^a

	Aantal cao's		Percentage cao's		Percentage werknemers	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Alle cao's in de steekproef	123	122	100	100	100	100
Algemene scholing	12	9	10	7	8	2
Functiegerichte scholing	86	87	70	71	76	72

a Met dank aan Anja Eleveld die de cijfers van deze tabel heeft samengebracht en aan ons ter beschikking heeft gesteld.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeid en zorg in CAO's. Een update van de resultaten van het over 2003 uitgevoerde onderzoek*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapport Algemeen verbindend verklaarde cao-fondsen in 2005: Baten, Lasten, en Reserves*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007.

De financiering van functiegerichte scholing is redelijk stabiel in de periode 2004-2007, maar het percentage cao's waarin de financiering van algemeen scholingsverlof wordt geregeld, is gedaald van 10 procent naar 7 procent. De dekkingsgraad van te bereiken werknemers is in 2007 zelfs vier keer zo laag in vergelijking met 2004. Nadere analyse van de periode 2001 tot en met 2007 laat zien dat de facilitatie van algemeen scholingsverlof in de cao's tussen 2001 en het voorjaar van 2006 vrijwel stabiel is gebleven. Vanaf het najaar van 2006 is de financiering van het algemene scholingsverlof in cao's ineens sterk gedaald. De vermoedelijke oorzaak is de introductie van de levensloopregeling in 2006 die zich mede richt op de financiering van arbeidsverlof waardoor de financiering van vergelijkbare regelingen in het collectieve arbeidsovereenkomstenrecht zouden kunnen komen te vervallen.

Opleidings- en ontwikkelingsfondsen

Een groot aantal bedrijfstakken of sectoren kent opleidings- en ontwikkelingsfondsen ter bevordering van scholingsactiviteiten. Zij maken onderdeel uit van de zogenoemde ideële fondsen (voorheen sociale fondsen) die via cao's zijn geregeld met het oog op diverse bedrijfsversterkende doelstellingen.⁵⁰ Ze hebben het kenmerk gemeen dat ze niet direct tot doel hebben de materiële positie van werknemers met een inkomensvoorziening te

50 Het gaat daarbij om het doen van onderzoek ter voorbereiding van het cao-overleg, het uitvoeren van de cao en het informeren van werkgevers en werknemers over de cao en de bevordering van de goede werking van de bedrijfstak, de ontwikkeling en opleiding van werkgevers en werknemers, het optimaliseren van de werkgelegenheid voor de bedrijfstak, het bevorderen van goede arbeidsomstandigheden in de bedrijven, en het bieden van kinderopvang.

verbeteren. Zo heeft de opleidings- en ontwikkelingsdoelstelling betrekking op het op peil houden van de vakbekwaamheid van werknemers en op algemene vormingsactiviteiten in verband met bijvoorbeeld het participeren in een ondernemingsraad of met een succesvolle pensionering voor werknemers. Ook loondervinglasten in verband met het volgen van vorming en opleiding behoren tot deze categorie.⁵¹ Gemeten naar het aantal fondsen en naar de lasten per doelstelling, is de O&O-doelstelling de meest prominente doelstelling van de cao-fondsen. Aan opleiding en ontwikkeling van werknemers is in 2005 een bedrag van 217,9 miljoen euro, ofwel de helft van alle uitgaven aan doelstellingen, besteed. Zie tabel 5 voor een specificatie.

Tabel 5 Avv-fondsen naar doelstelling, lasten en het aantal werknemers waarop de doelstellingen betrekking heeft

Doelstelling	Aantal avv-fondsen	Lasten x miljoen euro	Aantal werknemers x miljoen
cao-gerelateerd	46 (68%)	77,3 (18%)	2,4 (97%)
opleiding en ontwikkeling	52 (79%)	217,9 (50%)	2,4 (95%)
werkgelegenheid	40 (61%)	41,4 (10%)	2,1 (82%)
arbo	35 (53%)	34,4 (8%)	2,3 (90%)
kinderopvang	35 (53%)	44,1 (10%)	2,2 (86%)
overig	15 (23%)	20,7 (5%)	1,1 (43%)
Totaal ^a	66 (100%)	435,7 (100%)	2,5 (100%)

a De optelsom van het aantal fondsen en werknemers is groter dan het totaal, aangezien fondsen en werknemers aan meer dan één doelstelling gerelateerd kunnen zijn.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *(Faciliteiten) Arbeid en zorg 2007*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007.

Nadere analyse van opleidings- en ontwikkelingsfondsen laat de indruk achter dat de huidige deelname aan training en opleiding niet belemmerd wordt door een gebrek aan middelen. De middelen voor deze fondsen worden verkregen via een heffing op de loonsom. De fondsen worden echter niet volledig benut. De meest recente gegevens voor 2005 laten zien dat de reservevorming van deze fondsen aanzienlijk is.⁵² Verder wordt als bezwaar genoemd dat de keuzevrijheid van werknemers beperkt is. De werkgever bepaalt meestal welk type scholing wordt gevolgd, te financieren uit de O&O-fondsen.⁵³

5 Conclusies

Een verhoging van de investeringen in scholing wordt als een belangrijke sociaal-economische beleidsprioriteit gezien. In deze bijdrage hebben wij aan de hand van beschikbare economische literatuur onderzocht wat de effecten van scholing zijn en in hoeverre er op grond van theoretische en empirische inzichten een rol voor de overheid bestaat voor wat betreft de bevordering van investeringen in scholing.

Er kunnen in theorie diverse vormen van marktfalen optreden, waardoor te weinig wordt geïnvesteerd in scholing. De belangrijkste vorm is het optreden van externe effecten, dat wil zeggen, dat er maatschappelijke baten zijn die niet in de (markt)prijs van scholing tot uitdrukking komen. Daarnaast kan er een probleem zijn voor wat betreft de financiering

51 Opleidingen in het kader van werkgelegenheidsprojecten behoren niet tot deze doelstelling, maar behoren tot de werkgelegenheidsdoelstelling.

52 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *(Faciliteiten) Arbeid en zorg 2007*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007.

53 H. van Lieshout (red.), P. Kamphuis, F. Jellema en T. Wilthagen, *Postinitiële scholing: van patstelling naar pact* (OSA-publicatie A211), Tilburg: OSA 2005.

van algemene scholing, omdat werkgevers minder geneigd zijn daarvoor te betalen. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat scholing flink positieve effecten heeft op de productiviteit, het loon en de arbeidsmarktpositie van individuen. Een recente grote OECD-studie concludeert bijvoorbeeld dat het gemiddelde rendement op scholing ongeveer 8,5 procent bedraagt. Voor specifieke individuen kan het rendement natuurlijk flink afwijken van dat gemiddelde. Zo is bijvoorbeeld een bekende conclusie van Nobelprijswinnaar Heckman dat het effect van scholing niet groot is als de scholing pas start op latere leeftijd.

Veel studies concluderen dat de maatschappelijke baten van scholing niet veel afwijken van de individuele baten. Er is weinig empirisch bewijs voor onderinvesteringen in scholing als gevolg van marktfalen. Vanuit dat perspectief is er dus weinig aanleiding voor overheidsingrijpen, anders dan via voorlichting en dergelijke. Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat volgens OECD-studies investeringen in scholing wel een duidelijk positief effect hebben op de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Als verhoging van de arbeidsparticipatie een belangrijke beleidsdoelstelling is (zoals thans het geval is in Nederland), ligt een stimulerend overheidsbeleid meer in de rede. Een tweede kanttekening is dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat scholing in het bijzonder van belang is voor kwetsbare groepen, zoals laagopgeleiden, langdurig werklozen en gehandicapten. Daarbij zijn vanzelfsprekend ook maatschappelijke belangen aan de orde. Overigens geeft empirisch onderzoek aan dat publieke scholingsprogramma's, ook voor deze groepen, veel minder effectief zijn dan werkgerelateerde programma's, zoals leer-werktrajecten.

Het overzicht van de literatuur suggereert dat er geen aanleiding lijkt te bestaan voor een sterke financiële inspanning van de overheid om scholing te bevorderen. Wel ligt het, gezien het hoge rendement van scholing en het belang voor de arbeidsmarkt, in de rede dat de overheid een stimulerende rol speelt. Dat geldt in ieder geval voor de scholing van kwetsbare groepen.

De deelname aan scholing in Nederland is de laatste jaren enigszins gedaald en bedraagt thans rond de 14 procent. Daarmee behoort Nederland niet tot de Europese top. Het aantal uren dat gemiddeld aan postinitieel onderwijs wordt besteed ligt onder het internationaal gemiddelde. Daarmee blijft de deelname aan scholing in Nederland achter bij de beleidsambities. We hebben vervolgens ook het instrumentarium dat wordt ingezet om scholing te stimuleren in kaart gebracht. Van de persoonsgebonden belastingaftrek voor scholingsuitgaven maakt maar 2 procent van de belastingplichtigen gebruik. Volgens een evaluatiestudie is het instrument wel effectief in de zin dat het mensen stimuleert om meer uit te geven aan scholing. Dit effect doet zich vooral voor bij hoger opgeleiden. Voor zover de overheid extra deelname zou willen stimuleren, zou de regeling voor persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven nog iets beter gericht kunnen worden door extra aftrek toe te staan voor specifieke (kwetsbare) groepen die thans relatief weinig deelnemen aan trainingen. De per 2004 afgeschafte scholingsaftrek voor werkgevers was volgens evaluatieonderzoek weinig effectief. De knelpunten voor deelname aan scholing lijken volgens ditzelfde en ander onderzoek met name aan de zijde van de werknemer te liggen. Voor het overige is er vooral een belangrijke rol weggelegd voor sociale partners om de deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren. De reserves van de opleidings- en ontwikkelingsfondsen laten nu niet de indruk achter dat de deelname aan training en opleiding wordt belemmerd door een gebrek aan middelen.

Vanwege de beperkte effectiviteit van de bestaande instrumenten heeft de SER eerder gepleit voor invoering van een individuele scholingsfaciliteit.⁵⁴ Een dergelijke faciliteit versterkt de betrokkenheid bij en de individuele verantwoordelijkheid voor scholing. Voor

54 Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (advies SER 06/08), Den Haag: SER 2006.

zover er knelpunten zijn wat betreft de financiering van algemene scholing, kunnen die worden verminderd. Een individuele faciliteit kan immers worden meegenomen bij een baanwisseling. Het concept van de individuele scholingsfaciliteit is verder uitgewerkt door de Commissie Arbeidsparticipatie, ofwel de Commissie-Bakker.⁵⁵ Deze commissie pleit voor de introductie van een 'Werkbudget' voor iedereen, mede te gebruiken voor scholing. Werkgevers, werknemers en overheid zouden daaraan moeten bijdragen, waarbij het vooral gaat om een herschikking en bundeling van bestaande middelen. Wij gaan hier in het kader van deze bijdrage niet verder op in, maar menen dat dit een geschikt instrument zou kunnen zijn om de scholingsambities in Nederland te kunnen realiseren.

⁵⁵ Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam 2008.

Literatuurlijst

- R. Barro, *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*, Cambridge MA: MIT Press 1997.
- G.S. Becker, 'Investment in human capital: A theoretical analysis', *Journal of Political Economy* (70) 1962, p. 9-49.
- P.H.G. Berkhout, E. Leuven en H. Oosterbeek, *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven* (SEO-rapport nr. 826), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2005.
- R. Boarini en H. Strauss, *The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries* (Economic Department Working Papers, no. 591), Paris: OECD 2007.
- CBS Statline, Diverse data downloads over postintieel onderwijs en Life-long-learning, download 13 mei 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*, Voorburg: CBS 2007.
- Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.
- Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam 2008.
- M. Cornet, F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, *Kansrijk kennisbeleid* (CPB Document, no. 124), Den Haag: CPB 2006.
- Eurostat, Diverse data downloads over Life-long-learning, download 13 mei 2008.
- D. Fouarge en T. Schils, *Training older workers. Does it help make them work longer?* (OSA-publicatie A230), Tilburg: OSA 2008.
- I. Groot, M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Swinkels, *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen 2008.
- W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*, Amsterdam: Welboom 1997.
- J.J. Heckman, 'Policies to foster human capital', *Research in Economics* 53 (1) 2000, p. 3-56.
- M. van Herpen, 'Deelname aan post-initieel onderwijs, 1995-2005', *Sociaal-economische trends*, 4^e kwartaal 2006, p. 38-45.
- B. Jacobs en L. Bovenberg, 'Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 37 (1) 2005, p. 5-24.
- A.B. Krueger en M. Lindahl, 'Education for growth: why and for whom?', *Journal of Economic Literature* 39 (4) 2001, p. 1101-1136.
- H. van Lieshout (red.), P. Kamphuis, F. Jellema en T. Wilthagen, *Postinitiële scholing: van patstelling naar pact* (OSA-publicatie A211), Tilburg: OSA 2005.
- E. Leuven, 'The economics of training: A survey of the literature', *Journal of Economic surveys* 19 (1) 2005, p. 91-111.
- E. Leuven en H. Oosterbeek, 'Evaluating the effect of tax deductions on training', *Journal of Labor Economics* 22 (1) 2004, p. 461-488.

- Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie rapport *Scholing van werkenden*, Den Haag 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeid en zorg in CAO's. Een update van de resultaten van het over 2003 uitgevoerde onderzoek*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapport *Algemeen verbindend verklaarde cao-fondsen in 2005: Baten, Lasten, en Reserves*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *(Faciliteiten) Arbeid en zorg 2007*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007.
- B. Minne, M. van der Steeg en D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008.
- R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, Den Haag: CPB 2006.
- J. Nelissen en K. de Vos, *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet* (OSA-publicatie A219), Tilburg: OSA 2006.
- OECD, 'Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?', *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD 2004, p. 183-224.
- OECD, *Education at a Glance 2007, OECD indicators*, Paris: OECD 2007.
- Onderwijsraad, *Werk maken van een leven lang leren* (advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Den Haag: Onderwijsraad 2003.
- Raad voor Werk en Inkomen, *Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen 2008.
- Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (advies SER 06/08), Den Haag: SER 2006.
- J. E. Stiglitz, *Economics of the public sector*, New York: Norton 1988.
- F. Suijker, R. van Opstal en B. Verbeet, *Postinitiële scholing en werkloosheid* (CPB Memorandum, nr. 182) Den Haag: CPB 2007.
- Tweede Kamer, *Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004)*, vergaderjaar 2003-2004, 29 210, nr. 3.
- D. Webbink, 'Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid?', *Economische Statistische Berichten* 12 april 2002, p. 284-287.
- L. Wößmann, 'Efficiency and equity of European education and training policies', *International Tax and Public Finance* 15 (2) 2008, p. 199-230.