



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een economische kijk op leven lang leren

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.

Citation

Goudswaard, K. P., & Caminada, C. L. J. (2010). Een economische kijk op leven lang leren. *Bestuurskundige Berichten*, 25(2), 12-15. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211905>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211905>

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

Een economische kijk op leven lang leren

Prof dr. Kees Goudswaard en prof. dr. Koen Caminada zijn beiden werkzaam op de afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden. Beide auteurs publiceren frequent over sociaal-economische vraagstukken. In deze bijdrage bespreken zij de effecten van scholing en de eventuele rol van de overheid daarbij.

Prof. dr. K. Goudswaard en prof. dr. K. Caminada



Prof. dr. K. Goudswaard



Prof. dr. K. Caminada

De beleidsmatige aandacht voor een leven lang leren of post-initiële scholing 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, zowel in nationaal als in EU-verband. Daarnaast wordt scholing van groot belang geacht in het kader van een activerend arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Scholing vergroot de inzetbaarheid van mensen. Maar de vraag is of en in hoeverre hier sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid.

In dit artikel zullen wij nagaan welke inzichten aan de economische theorie en aan empirisch onderzoek zijn te ontleen over de effecten van scholing en, daarmee samenhangend, in hoeverre er aanleiding bestaat voor overheidsbemoeienis om scholing te stimuleren.

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 (Becker, 1962). Tegenover de kosten van die investeringen (scholingskosten en eventueel gedeerd 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 gedeerd arbeidsinkomen voor de werknemer (dan wel gedeerde 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 (Stiglitz, 1988). 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.

“Scholing is 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 (Leuven, 2005).

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 werkgever een – uit maatschappelijk oogpunt – te geringe hoeveelheid scholing aanbiedt. 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 (het 'hold-up' probleem).

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. Zo heeft de overheid minder informatie over het rendement van scholing dan werknemers en werkgevers, waardoor de nadelen van ondoeltreffende scholingsactiviteiten groter kunnen zijn dan de nadelen van onderinvestering, die zonder overheidsingrijpen optreedt. De voor- en nadelen van overheidsingrijpen zullen daarom steeds moeten worden afgewogen.

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 gedeerde arbeidsinkomsten als gevolg van deelname aan scholing, in de vorm van subsidiëring van scholingsverlof. Andere vormen van marktfalen kunnen worden bestreden door het geven van voorlichting (in geval van informatieproblemen).

“Overheidsingrijpen kent ook tekortkomingen en brengt kosten met zich mee.”

Empirie: 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 (CPB 2004, pp. 144-145). In een overzichtsstudie van de OECD wordt geconcludeerd dat scholing van werknemers een duidelijk positief effect heeft op de groei van het loon (OECD 2004, pp. 197-200). 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 (Nelissen en De Vos, 2006).

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 besteed aan scholing leidt tot een verhoging van de kans op het actief zijn in een baan (ofwel participatie) met ongeveer 0,4 procentpunt en een verkleining van de kans op werkloosheid met 0,2 procentpunt (OECD, 2004, pp. 200-207). De baan zekerheid van de werknemer wordt door scholing duidelijk verbeterd. De kans op werkloosheid wordt kleiner en, als een werknemer die scholing heeft genoten toch werkloos wordt, is de duur van de werkloosheid gemiddeld genomen korter.

In een nieuw recent onderzoek van de OECD (Boarini and Strauss, 2007) worden schattingen gepresenteerd van het individuele rendement van scholing in 21 OECD-landen over 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 (Boarini and Strauss, 2007, p. 50).

“Opvallend is dat Nederland behoort tot de laagst scorende landen.”

Veel empirisch onderzoek laat zien dat scholing een gunstig effect heeft op de productiviteit (OECD, 2004, p. 189). 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. Eris dus een gezamenlijk belang van werkgever en werknemer.

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 (Cornet et al, 2006, p.38). 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. Overheidsbemoeienis ligt dan niet in de rede. Anderen, waaronder Barro (1997), vinden voor de lange termijn aanzienlijk grotere effecten van onderwijs op de economische groei. Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten de individuele baten wel flink kunnen overtreffen.

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 (Heckman, 2000). 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 (Heckman, 2000, p. 50; zie ook OECD 2004, p. 207). Veel andere auteurs stellen dat de externe effecten van scholing hooguit gering zijn (Jacobs en Bovenberg, 2005; De Mooij, 2006). Er zou dan ook geen sprake zijn van substantiële onderinvesteringen in scholing, waardoor er ook weinig aanleiding zou zijn voor grotere overheidsbemoeienis in de vorm van subsidies (Leuven, 2005; Wößmann, 2008).

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 (OECD, 2004, pp. 189-192). Zo kennen de Scandinavische landen zowel de hoogste scholingsgraad als de hoogste participatiegraad, terwijl de situatie in Zuid-Europese landen precies omgekeerd is.

“Nobelprijswinnaar Heckman concludeert dat scholing- en trainingsprogramma's vooral op hogere leeftijd een laag rendement hebben.”

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 Lindahl (2001) concluderen in hun overzichtsstudie dat investeringen in scholing hogere rendementen hebben voor kwetsbare groepen (p. 1107). 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 (p. 1130). Ook het CPB stelt dat de baten van scholing mogelijk het hoogst zijn voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt (Cornet et al, 2006, p. 48). De OECD geeft aan dat scholingsbeleid dat specifiek gericht is op kwetsbare groepen effectief kan zijn wat betreft de verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groepen (OECD, 2004, p. 197). 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. Ook ouderen kunnen door middel van scholing hun productiviteit vergroten. Volgens een recente internationaal vergelijkende studie van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (Fouarge en Schils, 2008) kunnen ouderen die meer aan scholing doen langer op de arbeidsmarkt blijven participeren.

Verder blijkt scholing relatief effectief in het verhogen van de baankans voor werklozen (Groot et al, 2008). Verschillende internationale empirische onderzoeken duiden echter op een geringe effectiviteit van publieke scholingsprogramma's (Wößmann 2008, p. 221). De ervaringen in diverse Europese landen leert dat trainingen die door of via de publieke sector worden verzorgd minder goed aansluiten op 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.

Conclusies

Een verhoging van de investeringen in scholing wordt als een belangrijke sociaal-economische beleidsprioriteit gezien. In dit artikel 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 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. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat scholing flink positieve effecten heeft op de productiviteit, het loon en de arbeidsmarktpositie van individuen. Maar ook veel studies concluderen dat de maatschappelijke baten van scholing niet veel afwijken van de individuele baten. Vanuit dat perspectief lijkt er dus, volgens diverse auteurs, weinig aanleiding voor overheidsingrijpen, anders dan via voorlichting en dergelijke.

Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat er sterke aanwijzingen zijn dat scholing wel een duidelijk positief effect heeft 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. Verder zijn er duidelijke aanwijzingen 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, die een actiever rol van de overheid rechtvaardigen.

Ondanks de hoge prioriteit die aan scholing wordt toegekend is het scholingsbeleid in Nederland tamelijk ineffectief, zoals wij in een andere studie laten zien (Goudswaard en Caminada, 2009). Daarom heeft de SER (2006) eerder gepleit voor vervanging van bestaande faciliteiten door een individuele scholingsfaciliteit. Een dergelijke faciliteit versterkt de betrokkenheid bij en de individuele verantwoordelijkheid voor scholing en kan worden meegenomen bij een baanwisseling. Werkgevers, werknemers en overheid zouden daaraan moeten bijdragen, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid uit te drukken. 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. ■

Literatuur:

- Barro, R. (1997), Determinants of economic growth: a cross-country empirical study, MIT Press, Cambridge MA.
- Becker, G.S. (1962), Investment in human capital: A theoretical analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 70, pp. 9-49.
- Boarini, R., and H. Strauss (2007), The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries, *Economic Department Working Papers*, no. 591, OECD, Paris.
- Centraal Planbureau (2004), *Macro Economische Verkenning 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag, hoofdstuk 6: Arbeidsproductiviteit en participatie.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document, no. 124, Den Haag.
- Fouarge, D., and T. Schils (2008), Training older workers. Does it help make them work longer? (OSA-publicatie A230), Tilburg: OSA.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Swinkels (2008), *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Goudswaard, K.P., en C.L.J. Caminada, 'Het belang van scholing', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 41, nr. 1, 2009, pp. 45-71.
- Heckman, J.J. (2000), Policies to foster human capital, *Research in Economics*, vol. 53 (1), pp. 3-56.
- Jacobs, B., en L. Bovenberg (2005), *Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid*, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, vol. 37, no. 1, pp. 5-24.
- Krueger, A.B., and M. Lindahl (2001), Education for growth: why and for whom?, *Journal of Economic Literature*, 39(4), pp. 1101-1136.
- Leuven, E. (2005), The economics of training: A survey of the literature, *Journal of Economic Surveys*, vol. 19 (1), pp. 91-111.
- Leuven, E., and H. Oosterbeek (2004), Evaluating the effect of tax deductions on training, *Journal of Labor Economics* 22, (1), pp. 461-488.
- Mooij, R. de (2006), Reinventing the welfare state, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Nelissen, J., en K. de Vos (2006), *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet*, OSA-publicatie A 219, Tilburg.
- OECD (2004), Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?, in *OECD Employment Outlook*, Paris, chapter 4, pp. 183-224.
- OECD (2007), *Education at a Glance 2007*, OECD indicators, Paris
- SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Sociaal-Economische Raad, Advies 06/08, Den Haag.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York.
- Wößmann, L. (2008), Efficiency and equity of European education and training policies, *International Tax and Public Finance* 15 (2), pp. 199-230.