

Jaap de Koning • Arie Gelderblom • Kees Zandvliet • René Blanken

Werkt scholing voor werklozen?

Raad voor Werk en Inkomen



Jaap de Koning, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet, René Blanken

Werkt scholing voor werklozen?

Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

April 2004

Inhoud

	Samenvatting en conclusies	4
1	Achtergrond, doel en opzet	12
1.1	Achtergrond	13
1.2	Doel van het onderzoek	14
1.3	Aanpak van het onderzoek	14
1.4	Opzet van het rapport	15
2	Theoretisch kader	16
2.1	Inleiding	17
2.2	Menselijk kapitaal, scholing van werklozen en marktimperfecties	17
2.3	Wat is het nut van scholing van werklozen?	19
2.4	Subsidiëring: waarom en hoe?	21
2.5	Scholing of andere instrumenten?	23
2.6	Waarop te evalueren?	24
3	Omvang en aard van de scholing	28
3.1	Inleiding	29
3.2	Omvang scholing	29
3.2.1	Omvang en trends scholing werklozen	29
3.2.2	Vergelijking met buitenland	35
3.3	Kenmerken deelnemers	38
3.4	Kenmerken van scholing	42
3.5	Conclusies	48
4	Effectiviteit	50
4.1	Inleiding	51
4.2	Scholingsrendement	51
4.3	Effecten voor de deelnemers	52
4.3.1	Bruto-effecten	52
4.3.2	Netto-effecten	54
4.3.3	Invloed van uitvoeringsaspecten op de effecten	61
4.3.4	Sociale effecten	62
4.4	Directe effecten voor werkgevers	63
4.5	Neveneffecten en indirecte effecten	64
4.6	De relatie met andere maatregelen	68
4.7	Conclusies	70

5	Optimalisatie via sturing en allocatie: de invloed van omgevingsfactoren	72
5.1	Inleiding	73
5.2	Sturingsprincipe: overheid en markt	74
5.3	Niveau: centrale en decentrale besluitvorming	78
5.4	Ontwerp en uitvoering van beleid	81
5.5	Scholing werkzoekenden onder SUWI	86
5.6	Conclusies	88
	Literatuur	90
	Colofon	102

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Achtergrond, doel en opzet

In de afgelopen decennia is de aard en de context van scholing van werklozen sterk veranderd in Nederland. De laatste veranderingen in de institutionele context zijn via de SUWI operatie tot stand gekomen. De scholing van werklozen omvat een grote verscheidenheid aan activiteiten, die qua doel, duur, aard en opzet variëren en tevens verschillende effecten beogen. Er bestaat echter geen goed inzicht in de omvang, aard, resultaten en effectiviteit van de scholing, zeker voor wat betreft recente jaren.

De RWI heeft daarom SEOR opdracht gegeven tot een onderzoek hiernaar, op basis van de beschikbare literatuur. De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Wat is uit de literatuur bekend over de effectiviteit van scholing bij reïntegratie van werkzoekenden, voor wie en onder welke condities?

Deze is uitgewerkt in drie deelvragen:

1. Hoe is de scholing beleidsmatig ingezet bij reïntegratie in de afgelopen 10 tot 15 jaar en welke veranderingen zijn waar te nemen?
2. Wat is er bekend over de effectiviteit? Welk type scholing is effectief, en welke niet of minder? Hoe verschilt dit naar doelgroepen?
3. Onder welke beleidsmatige condities is de inzet van scholing bij reïntegratie effectief?

Het onderzoek heeft zich met name gericht op de Nederlandse literatuur. De buitenlandse literatuur is benut voor toetsing van de Nederlandse uitkomsten, de methodische aspecten en ter aanvulling voor aspecten die in de Nederlandse literatuur weinig aandacht krijgen.

In het onderzoek is het begrip scholing breed gehanteerd. Het omvat niet alleen kwalificerende scholing, maar ook vaardigheidstraining. In het onderzoek wordt onder meer nagegaan of verschillende vormen van scholing en training verschillen in effectiviteit. Zo gaan we in op de vraag of kwalificering meer dan vaardigheidstraining bijdraagt aan de effecten op lange termijn.

In het onderzoek kijken we naar de directe effecten voor degenen die geschoold worden, naar de effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod, de effecten op de ongelijkheid tussen groepen op de arbeidsmarkt en meer algemeen de effecten op de macro-economische ontwikkeling. Deze beschouwing vindt plaats zonder de doelstellingen van het reïntegratiebeleid in het algemeen en van scholing in het bijzonder volledig expliciet te maken. Voor een evaluatie van een reïntegratie-instrument als scholing zou dit natuurlijk wel van belang of zelfs noodzakelijk zijn. Op grond van de analyse kan worden aangegeven waarvoor scholing van werklozen in beginsel nut zou kunnen hebben.

Vanwege de grote verscheidenheid aan benaderingen van het begrip, is in het onderzoek een evaluatiekader uitgewerkt om het begrip effectiviteit eenduidig te kunnen definiëren. Op basis daarvan zijn drie aspecten afgeleid die van belang zijn bij de evaluatie van scholing van werklozen:

- Het bereik van het beleid (omvang uitgaven, aantal en kenmerken deelnemers en kenmerken scholing).
- De effecten van beleid (directe en indirecte effecten, individuele en maatschappelijke effecten, neveneffecten).
- Kosten, vormgeving en uitvoering (institutionele context).

Bereik

Diverse bronnen over de deelname aan scholingsprogramma's geven aan dat sinds de jaren '90 jaarlijks ruwweg ruim 100 duizend werklozen hieraan deelnemen. In de jaren 1995-1997 ligt het aantal wat hoger door het gebruik van ESF3 als co-financieringsbron. Weliswaar zijn dit ook jaren waarin de werkloosheid nog relatief hoog was, maar het algemene beeld is toch dat de deelname aan scholingsprogramma's niet sterk mee beweegt met de omvang van de werkloosheid. Vergeleken met de ons omringende landen neemt Nederland een middenpositie in voor wat betreft de uitgaven aan scholing van werklozen. Internationaal gezien is er ook geen eenduidige trend in deze uitgaven. Bij sommige landen dalen de uitgaven duidelijk in de tijd, bij andere nemen deze juist toe.

Werklozen volgen niet alleen scholing via scholingsprogramma's vanuit het actief arbeidsmarktbeleid, maar volgen ook cursussen die ze zelf betalen. CBS-cijfers laten zien dat zelfs meer dan de helft van de werklozen aangeeft dat zij een cursus volgen die ze zelf betalen. Een deel van deze opleidingen is overigens mogelijk minder gerelateerd aan de arbeidsmarkt. De deelname aan scholing bij werklozen is ook enigszins vergelijkbaar met de deelname van werkenden aan scholing. Wel is het zo dat de cursussen bij werklozen vaker langer duren.

Is deze scholing sterk geconcentreerd bij bepaalde doelgroepen onder de werklozen? Het antwoord is ontkennend. Doelgroepen als vrouwen, allochtonen, lager opgeleiden en ouderen zijn hierin niet duidelijk oververtegenwoordigd. Bij sommige programma's zijn ouderen en zeker de laagst opgeleiden daarentegen zelfs duidelijk onder-vertegenwoordigd.

De scholing van werklozen is gevarieerd qua richting, maar administratieve opleidingen zijn relatief sterk vertegenwoordigd en komen bijvoorbeeld veel vaker voor dan technische opleidingen. Bij de deelname aan scholing wordt lang niet altijd een kwalificatie behaald. In een recent onderzoek onder bij reïntegratie betrokken instanties wordt aangegeven dat men hieraan relatief weinig belang hecht. Men heeft een voorkeur voor korte trajecten en onderstreept het belang van maatwerk, een praktijkcomponent en een flexibele instroom. Tezamen met de eerder geconstateerde ondervertegenwoordiging van de laagst opgeleiden, betekent dit vooralsnog dat geen grote rol van scholing van werklozen verwacht mag worden bij het verwerven van startkwalificaties.

Effectiviteit

De elf Nederlandse studies waarin het effect van scholing op de baankans is gemeten met behulp van een controlegroep wijzen gemiddeld op een klein positief effect. Het effect lijkt groter dan gemiddeld voor vrouwen, ouderen en langdurig werklozen. Mogelijk is het effect nog overschat doordat de meeste studies niet corrigeren voor de mogelijkheid dat juist de meest gemotiveerde en capabele werklozen in scholingstrajecten instromen. Aan de andere kant besteden de beschikbare studies, met één uitzondering, geen enkele aandacht aan de mogelijke sociale en niet-markteffecten van scholing van werklozen. In de onderwijsseconomie zijn sterke aanwijzingen gevonden dat voor het reguliere onderwijs dergelijke effecten aanzienlijk zijn. Verder gaat geen van de beschikbare studies in op de lange-termijneffecten van scholing. Zo is denkbaar dat scholing werklozen weer inzetbaar maakt in het arbeidsproces of voorkomt dat werklozen hun inzetbaarheid verliezen. Daardoor zou scholing de omvang van de effectieve beroepsbevolking vergroten, wat vervolgens positieve effecten zou hebben op de werkgelegenheid. Het is verder niet uit te sluiten dat scholing niet zozeer de kans verhoogt dat werklozen een baan vinden maar wel de kans verkleint dat men later weer werkloos wordt. Het is overigens aannemelijk dat dit laatste effect, als het al van belang is, alleen optreedt bij het type (vak)scholing waarbij de competenties duidelijk toenemen.

Dit beeld komt redelijk overeen met dat uit de buitenlandse literatuur. In het algemeen worden slechts kleine effecten gevonden. Bij vrouwen zijn de aanwijzingen voor relatief sterke effecten groter. Scholing lijkt niet te werken voor jongeren. Resultaten voor langdurig werklozen zijn niet bekend. Ook voor de buitenlandse literatuur geldt overigens dat weinig of niets bekend is over de lange-termijneffecten en de sociale- en niet-markteffecten van scholing voor werklozen. Het gaat hierbij om effecten op gezondheid, zelfvertrouwen, sociale participatie, e.d..

Scholing van werklozen in Nederland heeft waarschijnlijk nauwelijks bijgedragen tot vermindering van ongelijkheid tussen groepen op de arbeidsmarkt. Alleen bij herintredende vrouwen is dit mogelijk het geval geweest. De andere groepen die meer dan gemiddeld baat bij scholing lijken te hebben (ouderen en langdurig werklozen) zijn eerder onder- dan oververtegenwoordigd onder de werklozen die scholing krijgen.

Er is heel weinig bekend over de betekenis van scholing voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. En de schaarse informatie die er is dateert van jaren geleden. Voor zover er informatie is wijst deze op het belang van vooral technische vakopleidingen.

Er zijn enige aanwijzingen, vooral uit de buitenlandse literatuur, dat scholing bijdraagt tot een betere aansluiting tussen en matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Maar voor een deel kan dit een optisch effect zijn doordat werklozen die aan een arbeidsmarktprogramma meedoen niet meer meegeteld worden in de werkloosheid.

Uitermate schaars zijn studies over de algemeen-evenwichtseffecten van scholing van werklozen (de eerder genoemde lange-termijn effecten). In Nederland is welgeteld één studie op dit gebied verricht. En de vraag is of deze studie de initiële effecten van scholing van werklozen

wel in voldoende mate weergeeft. Wel lijkt op grond van deze en andere (buitenlandse) macro-economische studies de conclusie gerechtvaardigd dat het onwaarschijnlijk is dat de macro-economische effecten van scholing van werklozen groot zijn. Maar ook hierin zijn de lange-termijneffecten van de scholing mogelijk niet of maar ten dele verdisconteerd.

Verder is het effect van scholing groter als de opleiding wordt voltooid. Het uitvalpercentage bij scholing van werklozen lijkt tamelijk constant op ongeveer 20 te liggen. Een deel valt overigens uit doordat men een baan vindt. Niettemin valt waarschijnlijk nog wel enige winst te behalen door de uitval te beperken. Het behalen van een officieel schooldiploma lijkt niet van belang voor de baankans na de scholing. Maar mogelijk ligt dit anders als we zouden kijken naar de effecten op langere termijn. Scholingstrajecten die uitmonden in een officieel onderwijsdiploma hebben de neiging lang te duren en kennen daardoor een hoger dan gemiddelde uitval. Als cursisten snel na de indicering voor scholing aan de scholing kunnen beginnen en de opleiding zo snel mogelijk kunnen afronden, is de kans groter dat deze ook daadwerkelijk wordt afgerond. De Centra Vakopleiding hadden in het verleden hun werkwijze (flexibele instroom en hoofdelijk versnelde scholing (EVC avant la lettre) hierop afgestemd. Dit is niet alleen in het voordeel van de werkloze maar ook van de werkgever wiens vacature via de scholing kan worden vervuld. Als de scholing resulteert in een erkend (deel)certificaat dat als basis kan dienen van verdere stappen in het onderwijs, is het waarschijnlijk minder bezwaarlijk dat in eerste instantie geen volledig diploma wordt behaald.

Basiseducatie en oriënterende opleidingen doen het, afgemeten aan onderwijsrendement en effectiviteit, relatief slecht. Maar bij deze opleidingen is wel het aandeel kansarme groepen het grootst. Verder is denkbaar dat juist bij deze opleidingen de sociale en niet-markteffecten van belang zijn. Overigens ontbreekt informatie daarover volledig. Op grond van de oudere literatuur lijken technische opleidingen (inclusief ICT) een hogere effectiviteit te geven dan andere opleidingen. Maar dit resultaat kan sterk samenhangen met de toenmalige arbeids-marktsituatie en tijdsafhankelijk zijn. Recenter studies bevatten geen informatie over scholingsrichting.

Ten slotte wordt in de internationale literatuur gesteld dat scholing van werklozen effectiever is als bedrijven hier direct bij betrokken zijn. Zij kunnen dan de productiviteit van de werkloze monitoren zodat onzekerheid hierover geen rol kan spelen. Verder kan de werkloze zich tijdens de opleiding op het bedrijf oriënteren. Maar als de betrokken bedrijven een grote stem hebben bij de selectie van de cursisten, dan kan dit wel afoming in de hand werken. Het gevolg kan zijn dat de bruto-effectiviteit hoog is, maar de netto-effectiviteit laag.

Context

Als gevolg van marktimperfecties is overheidsinterventie nodig om de uitgaven aan de scholing van werklozen op een maatschappelijk gewenst niveau te brengen. De interventie biedt tevens garanties voor een breed scholingsaanbod, continuïteit en aandacht voor de scholing van doelgroepen, specifiek voor dure scholingstrajecten. Aan de andere kant kan subsidiëring van scholing er toe leiden dat scholing wordt gesubsidieerd die toch wel had plaatsgevonden. Werklozen betalen regelmatig zelf voor hun opleiding. Verder is het mogelijk

dat subsidiëring leidt tot scholingstoepassingen die minder zinvol en effectief zijn. Wel lijkt de kans op verdringing en overinvestering kleiner naarmate het om dure vormen van scholing gaat en de scholing is gericht op kansarme groepen.

Doordat de interventie positieve en negatieve gedragsreacties oproept, is de uitkomst in termen van efficiëntie, effectiviteit en rendement onzeker. Door het ontbreken van inzicht in de bijdrage van verschillende achtergrondfactoren aan het rendement is het vaststellen van de optimale omvang en aard van de interventie bijzonder lastig. Elke context, in termen van financiering en sturingsmechanismen brengt weer specifieke coördinatieproblemen met zich mee. Wel kan via centrale sturing meer concreet inhoud worden gegeven aan de aard van de scholing, welke in een decentraal besluitvormingsproces mede afhankelijk is van doelstellingen en uitvoering op het decentrale niveau.

Daarmee lijken beleidsontwerp en uitvoeringspraktijk belangrijke determinanten voor de opbrengsten van de scholing van werklozen, maar de literatuur biedt weinig aanknopingspunten voor de effecten van dergelijke omgevingsfactoren. De literatuur levert concrete aanbevelingen voor de inrichting en aard van de vraaggerichte scholing (op individu toegesneden, praktijkgericht, flexibel, kortdurend, kleinschalig), maar weinig concreets over de instrumenten en mechanismen die kunnen worden benut om een adequate selectie van deelnemers te kunnen maken. De literatuur bevestigt dat sturing aan de hand van streefcijfers of taakstellingen (bruto resultaten) die onvoldoende verbonden zijn met de lange termijn doelstellingen van beleid tot een ongewenste uitkomst leiden en mogelijk zelfs een negatief eindresultaat opleveren.

Totaalbeeld

De uitkomsten in termen van deelnemerskenmerken en (omvang van de) effectiviteit zijn redelijk constant in de tijd en lijken daarmee weinig gevoelig voor veranderingen in de context. Wel leiden de institutionele veranderingen tot aanpassingen in het type scholing dat de werklozen (kunnen) volgen en de beschikbare financiële middelen. Deze veranderingen worden echter ingegeven door factoren die niet rechtstreeks te maken hebben met de behoeften van de arbeidsmarkt of de effectiviteit. Uitgaande van de beschikbare informatie heeft dit voor een belangrijk deel te maken met de volgende structurele kenmerken van de institutionele inrichting van de scholing van werklozen:

- Geen of onvoldoende aandacht voor de lange termijn en sociale effecten van scholing van werklozen.
- Onvoldoende aandacht voor de feitelijke behoeften op de arbeidsmarkt (doel van de scholing).
- Onvoldoende aandacht voor de betekenis van conjuncturele invloeden voor vraag en aanbod op de scholingsmarkt.
- Geen aandacht voor de betekenis van institutionele factoren voor de resultaten van scholing van werklozen.
- Onvoldoende oog voor beleidsontwerp, inclusief een gericht systeem van monitoring en evaluatie van de uitvoering en terugkoppeling van de uitkomsten.

SUWI

Met SUWI zijn twee belangrijke institutionele veranderingen doorgevoerd:

- De delegatie van de verantwoordelijkheid van het reïntegratiebeleid en daarmee ook het scholingsinstrument aan de uitvoeringsorganisaties (UWV en gemeenten).
- De uitbesteding van de reïntegratie aan particuliere reïntegratiebedrijven die moeten concurreren om de contracten.

Deze veranderingen gaan gepaard met veranderingen in de financiering en incentives. Het gevolg van de eerste verandering is dat reïntegratie voornamelijk wordt ingezet vanuit het perspectief om het uitkeringsvolume te beperken. Bij gemeenten speelt mogelijk verder een rol dat gesubsidieerde arbeid een bijdrage kan leveren aan de gemeentelijke voorzieningen. Maar noch door de UWV noch door de gemeenten wordt het reïntegratiebeleid uitgevoerd vanuit een breder arbeidsmarktperspectief waarin ook wordt gekeken naar de effecten voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de macro-economische effecten en de effecten op langere termijn. Vanuit macro-economisch en maatschappelijk oogpunt kan dit leiden tot een te lage inzet van reïntegratie-instrumenten in het algemeen en scholing in het bijzonder. Er zijn al signalen dat scholing minder prioriteit krijgt doordat het een relatief duur instrument is en het relatief veel tijd in beslag neemt. Mogelijk zal deze tendens versterkt worden nu geoormerkte budgetten voor scholing verdwijnen. Verder moet gewezen worden op de ontwikkeling waarbij gemeenten de inzet van instrumenten steeds meer zelf moeten bekostigen. Deze inzet zal dan afhangen van de mate waarin deze resulteert in besparingen op uitkeringen. Maar in de huidige arbeidsmarktsituatie, waarin minder vacatures ontstaan, die bovendien relatief gemakkelijk vervuld worden, zal het korte- termijneffect van de reïntegratie-inspanningen en zeker die op scholingsgebied weinig effect hebben op het uitkeringsvolume. Mogelijk leidt dit dan tot een geringere inzet van reïntegratie-instrumenten en/of een overaccentuering van gesubsidieerde arbeid omdat de positieve effecten hiervan voor de gemeente meer zichtbaar zijn. Evaluatiestudies laten echter overwegend een tamelijk negatief beeld van gesubsidieerde arbeid zien vanuit een breder arbeidsmarktperspectief door het optreden van omvangrijke crowding-out effecten. Deze effecten ontstaan doordat werklozen duurzaam aan de reguliere arbeidsmarkt worden onttrokken, wat de productiemogelijkheden in de private sector beperkt, en/of doordat het bij de gesubsidieerde arbeid om activiteiten gaat die tot verdringing van de particuliere sector leiden.

Hoewel genoemde tendensen in de eerste plaats voortvloeien uit de delegatie van het reïntegratiebeleid aan uitkeringsinstanties, speelt ook het tweede punt, de uitbesteding aan particuliere reïntegratiebedrijven een rol. Deze worden afgerekend op het zo snel mogelijk plaatsen van zoveel mogelijk cliënten. De onderlinge concurrentie tussen de bedrijven zal leiden tot de inzet van instrumenten die dit korte-termijndoel zo goedkoop mogelijk kunnen realiseren. Dit zal niet bevorderlijk zijn voor de inzet van scholing.

Verder is de vraag of de uitkeringsinstanties wel voldoende kennis hebben om de uitbesteding goed te organiseren. Informatie over de baankansen van cliënten met en zonder reïntegratietraject is niet bekend. De huidige Kansmeter (die in werkelijkheid geen kansen meet, maar een puur kwalitatief instrument is) voldoet hiervoor niet. Daardoor is vooraf niet bekend of de trajecten wel worden toegepast op de cliënten die dit werkelijk nodig hebben. Ook achteraf

wordt overigens niet nagegaan of de trajecten effectief zijn geweest. Zeker bij de kleinere gemeenten kan men zich afvragen of er wel voldoende deskundigheid is om dit goed aan te sturen.

Ten slotte merken we op dat de instituutsfinanciering volledig is afgeschaft. In het verleden bleek instituutsfinanciering noodzakelijk om vooral technische opleidingen met hoge kapitaalkosten in stand te houden. Het is onbekend of en in hoeverre dergelijke opleidingen in de huidige volledig vraaggestuurde structuur kunnen blijven bestaan.

Samenvattend kunnen we stellen dat er veel vraagpunten over de nieuwe structuur zijn, maar dat er tevens weinig informatie beschikbaar is om deze vragen te beantwoorden. Er is momenteel veel minder bekend over de inzet, kenmerken en effectiviteit van reïntegratie in het algemeen en scholing in het bijzonder, dan voorheen. Mogelijk heeft dit te maken met de enigszins naïeve gedachte dat 'de markt zijn werk wel zal doen'. Als het marktmechanisme werkt hoeft je niet te evalueren. Dat doet de overheid ook niet bij andere markten. Maar men vergeet dan dat de reïntegratiemarkt geen echte markt, maar een quasi-markt is, waarbij publieke middelen de vraag financieren. Een goede werking van zo'n quasi-markt vereist een zorgvuldige aansturing door de overheid. Meer informatie is daarvoor een voorwaarde.

ACHTERGROND, DOEL EN OPZET

1.1 Achtergrond

De Raad voor Werk en Inkomen stelt zich ten doel bij te dragen aan het bevorderen van de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie en het verminderen van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Bij de kans op werk speelt ‘menselijk kapitaal’ een grote rol. Scholing lijkt daarom een belangrijk instrument binnen het actief arbeidsmarktbeleid om de kansen op werk voor werkzoekenden te vergroten. Om gerichte beleidsadviezen op dit terrein te kunnen geven, is het voor de RWI belangrijk te weten hoe effectief scholing nu werkelijk is als reïntegratie-instrument en welke factoren van invloed zijn op deze effectiviteit.

De aard en context van scholing van werkzoekenden in Nederland zijn in de afgelopen decennia sterk veranderd. Jarenlang heeft de regie voor dit type scholing gelegen bij Arbeidsvoorziening. De feitelijke scholing werd voor een belangrijk deel uitgevoerd door een aantal instituten waarmee een min of meer vaste relatie bestond. Momenteel hebben UWV en gemeenten de regiefunctie gekregen voor de reïntegratie van werklozen. De uitvoering hiervan wordt uitbesteed aan particuliere reïntegratiebedrijven door aanbestedingsprocedures vanuit UWV en gemeenten. Hierdoor bestaat er concurrentie op de reïntegratiemarkt. Scholing kan een onderdeel zijn van de trajecten die worden toegepast om tot plaatsing te komen. Binnen SUWI kunnen overigens ook verschillen optreden, zoals in de wijze van aanbesteding. Vooral tussen gemeenten bestaan hierin grote verschillen.

Specifieke financiële stimuleringsregelingen op dit terrein zijn in de loop der tijd mee veranderd. Hiervoor is al gewezen op de vroegere, aan Arbeidsvoorziening gelieerde opleidingsinstellingen die thans niet meer bestaan. Voorheen waren verder de KRS en BBSW belangrijke instrumenten, waarbij de laatste vooral bedoeld was om de rol van branches op dit terrein te versterken. Op dit moment vervult de SVWW deze functie. Sinds de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn fiscale instrumenten belangrijk geworden, evenals Europese programma's op dit terrein, zoals ESF en (momenteel) EQUAL.

Los van de institutionele context en mede onder invloed van de conjunctuur, staat het begrip scholing traditioneel voor een grote verscheidenheid aan type trajecten. Zo verschilt de duur van de scholing. Het kan gaan om korte, sterk functiegerichte, vormen van scholing. De scholing kan echter ook langer zijn en opleiden voor een volwaardige algemeen erkende kwalificatie. De scholing kan puur theoretisch zijn of ‘duaal’. In het laatste geval worden leren en werken gecombineerd, door bijvoorbeeld een praktijkstage in een bedrijf. Ook de richting van de opleiding kan sterk verschillen (administratief, techniek, ICT, algemene vaardigheden, enzovoort). Voorts kan onderscheid gemaakt worden naar doelgroep. Vaak zullen deze verschillende dimensies ook samenhangen. Voor de laagst opgeleiden zal bijvoorbeeld een sterk ‘schoolse’ aanpak minder geschikt zijn. In deze studie verstaan we onder scholing van werklozen alle geformaliseerde vormen van praktijkgericht leren. Hieronder vallen ook vaardigheidstrainingen, gericht op het versterken van de positie op de arbeidsmarkt¹.

¹ In de praktijk en in de statistieken is veelal niet te onderscheiden of vaardigheidstrainingen (taaltraining, training sociale vaardigheid) gericht zijn op verbetering van de arbeidsmarktpositie of op versterking van de zelfredzaamheid. In trajecten gericht op nieuwkomers zijn dergelijke trainingsonderdelen meestal opgenomen.

In de loop der jaren is in een groot aantal evaluatiestudies getracht om meer zicht te krijgen op de effecten van scholing. De uitkomsten lijken weinig eenduidig, mede door de wisselende context, de sterk wisselende vormen van uitvoering en invulling en verschillen in meetmethoden. Om op korte termijn een advies op dit terrein uit te kunnen brengen heeft de RWI behoefte aan een inventarisatie van de literatuur over de effectiviteit van scholing en een overzicht van de belangrijkste inzichten die hieruit kunnen worden verkregen.

1.2 Doel van het onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat is uit de literatuur bekend over de effectiviteit van scholing bij reïntegratie van werkzoekenden, voor wie en onder welke condities?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Historisch overzicht inzet scholing bij reïntegratie.
Hoe is scholing op hoofdlijnen de afgelopen 10-15 jaar beleidsmatig ingezet bij reïntegratie van werkzoekenden en welke verschuivingen en overwegingen zijn waar te nemen, zoals m.b.t. de inzet van scholing, het niveau waartoe geschoold wordt, budget, wet- en regelgeving, doelgroepen, soort scholing, niveau/startkwalificatie, structuurwijzigingen (suwi) en de positie van scholingsinstituten?
2. Effectiviteit.
Welk type scholing (qua aanpak, soort) is effectief, en welke niet of minder?
Wat zijn de verschillen tussen doelgroepen, onderscheiden naar persoonskenmerken, type problematiek, opleidings- en beroepsrichting en -niveau, enzovoort?
3. Beleidsmatige voorwaarden.
Onder welke beleidsmatige condities is de inzet van scholing bij reïntegratie effectief?
Het gaat hierbij onder meer om de wijze van aanbesteding, de financieringssystematiek, de verdeling van verantwoordelijkheden, het aantal schijven enzovoort.

1.3 Aanpak van het onderzoek

De literatuurinventarisatie heeft zich in eerste instantie gericht op de Nederlandse literatuur. Om de resultaten daarvan echter in perspectief te plaatsen is de internationale literatuur benut. Wanneer bijvoorbeeld bepaalde conclusies uit Nederlandse studies sporen met wat ook internationaal wordt gevonden vergroot dit de 'robuustheid' hiervan. De internationale literatuur is tevens gebruikt voor het verkrijgen van een completer beeld van de methodische aspecten. Zeker in de Verenigde Staten, maar ook in landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt hieraan veel aandacht besteed. Tevens is de internationale literatuur gebruikt voor inzicht in relevante aspecten, die in de Nederlandse literatuur betrekkelijk weinig aandacht krijgen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de invloed van financiële prikkels op de effectiviteit van scholing.

Voor de bepaling van de effectiviteit is het uiteraard noodzakelijk om het begrip verder uit te werken. In de bestaande evaluatiepraktijk wordt effectiviteit verschillend ingevuld en via verschillende methodes gemeten. Dit maakt resultaten ook moeilijk vergelijkbaar. In het kader van het onderzoek is een evaluatiekader voor de scholing van werklozen uitgewerkt. Dit kader is vervolgens benut voor de bespreking van de belangrijkste bevindingen in de literatuur.

1.4 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 geeft een uitgebreide beschrijving van het rondom de scholing van werklozen gehanteerde evaluatiekader. Op basis van de bestaande inzichten in de rol van deze scholing wordt afgeleid welke aspecten van belang zijn bij de evaluatie.

Op basis van dit kader worden de drie achtereenvolgende hoofdstukken ingegaan op het bereik van de scholing van werklozen, de effectiviteit ervan en de rol van de institutionele context. Hoofdstuk 3 geeft in kwantitatieve termen een overzicht van de historische ontwikkeling van de scholing van werklozen in Nederland. Hier worden de beschikbare gegevens gepresenteerd over de scholingsuitgaven en aantallen deelnemers, zoveel mogelijk verbijzonderd naar maatregel, type scholing en kenmerken van de deelnemers.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de bestaande informatie over de effecten van scholing. Daarbij worden alle relevante effecten in beschouwing genomen, inclusief neveneffecten. In de bespreking wordt tevens aandacht geschonken aan de methodische kanten van het onderzoek op dit terrein. In de afsluitende paragraaf wordt het rendement van scholing vergeleken met andere reïntegratie instrumenten.

De betekenis van de institutionele context komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Aan de hand van drie hoofdthema's wordt uit de bestaande literatuur de relevantie van de context afgeleid. Deze hoofdthema's zijn achtereenvolgens de rol van marktwerking en overheidsingrijpen, het niveau van aansturing van het relevante beleid en tot slot de invloed van beleidsontwerp en uitvoeringspraktijk. In de beschrijving worden tevens de historische ontwikkelingen in de Nederlandse context geschetst. Op basis van de verkregen inzichten wordt in de afsluitende paragraaf ingegaan op de vraag op welke wijze de bestaande SUWI invloed heeft op omvang en aard van de scholing van werklozen.

THEORETISCH KADER

2

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een theoretisch kader voor de evaluatie van scholing voor werklozen en geeft een overzicht van de punten die relevant zijn voor een dergelijke evaluatie. We gaan uit van een breed scholingsbegrip, waar ook vaardigheidstraining onder valt. Daarbij komt wel de vraag aan de orde hoe belangrijk kwalificering is.

Omdat scholing van werklozen als investering in menselijk kapitaal is te beschouwen, wordt in paragraaf 2.2 eerst op deze theorie ingegaan. Vervolgens behandelt paragraaf 2.3 het nut van scholing van werklozen voor de werklozen zelf, voor werkgevers en voor de maatschappij als geheel. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 aandacht geschonken aan de vraag waarom het zinvol kan zijn dat de overheid scholing van werklozen subsidieert. Verder behandelt deze paragraaf ook de verschillende wijzen waarop de overheid kan interveniëren. Daarna wordt in paragraaf 2.5 de rol belicht die scholing inneemt in het totale instrumentarium van het activerend beleid. Welke alternatieven zijn er voor scholing en in hoeverre zijn scholing en andere instrumenten substituten? Tot slot wordt in paragraaf 2.6 een opsomming weergegeven van punten die van belang zijn bij de evaluatie van scholingsmaatregelen.

2.2 Menselijk kapitaal, scholing van werklozen en marktimperfecties

Scholing van werklozen is een investering in menselijk kapitaal. De theorie van het menselijk kapitaal (of ‘human capital’ theorie) stelt dat mensen door middel van scholing hun productiviteit en daarmee ook hun inkomen kunnen verhogen (zie bijvoorbeeld Becker, 1981, en Mincer, 1993). Werklozen zouden daarbij zowel kunnen kijken naar het loon van de laatste baan voor de werkloosheid als naar het inkomen (de uitkering/partner) tijdens de werkloosheid. Door de scholing komt de werkloze eerder aan een baan en verder is ook de beloning hoger dan zonder de scholing. Op basis hiervan is het mogelijk om te bepalen hoeveel extra toekomstig inkomen wordt verkregen dankzij de scholing².

De theorie stelt dat individuen de scholing zelf betalen als deze ‘algemeen’ is, dat wil zeggen competenties oplevert die in verschillende bedrijven bruikbaar zijn. Scholing als loodgieter is bijvoorbeeld grotendeels algemeen. De revenuen van de scholing komen dan alleen het individu toe. Als scholing bedrijfsspecifiek is stelt de theorie dat het individu en de werkgever de kosten en baten zullen delen. Leren in de praktijk wordt vaak ook als bedrijfsspecifieke scholing beschouwt, maar wij verstaan onder scholing alleen meer geformaliseerde vormen van praktijkgericht leren, al dan niet georganiseerd en uitgevoerd door het bedrijf zelf.

De theorie van het menselijk kapitaal gaat ervan uit dat individuen in beginsel altijd relatief snel een baan kunnen vinden. Werkloosheid is in wezen vrijwillig en komt voort uit het feit

2 In theorie worden daarbij toekomstige euro's omgezet naar huidige door een verdisconteringsfactor op basis van een rentevoet. De interne rentevoet is gedefinieerd als de rentevoet waarbij de verdisconteerde opbrengsten de scholingskosten precies goedmaken. Scholing is aantrekkelijk als deze interne rentevoet hoger is dan de marktrente: de scholing levert dan meer op dan als geld voor scholing op de bank wordt gezet.

dat langer zoeken een betere baan kan opleveren. Scholing is daarbij een instrument. Ook werkgevers kunnen wachten met het vervullen van een vacature totdat een betere kandidaat langskomt en scholing gebruiken om competenties af te stemmen op functie-eisen. Daarbij gaat de theorie ervan uit dat geen onzekerheid bestaat over de revenuen van de scholing of dat onzekerheid in elk geval geen rol speelt bij de beslissing in scholing te investeren. In werkelijkheid ligt dit natuurlijk anders.

In een min of meer perfect werkende arbeidsmarkt zijn de lonen zodanig flexibel dat tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt als geheel, maar ook op deelmarkten snel weer verdwijnen. Lonen kunnen echter om verschillende redenen ook star zijn, in het bijzonder in neerwaartse richting. In algemene zin heeft dit te maken met drie verschijnselen:

- Een zekere monopoliepositie van zittende werknemers in wie bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal is geïnvesteerd (het insider-outsider verschijnsel: zie Lindbeck en Snower, 1988). Vervanging door nieuwe werknemers vergt dus aanzienlijke investeringen, waardoor zittende werknemers een loon kunnen bedingen dat boven het evenwichtsloon ligt.
- Lonen kunnen een instrument zijn om de productiviteit te bevorderen. Werkgevers kunnen werknemers meer dan het evenwichtsloon betalen om hen zo tot een hogere productiviteit te prikkelen en te binden. Men spreekt dan ook wel van efficiënte lonen (zie ook Akerlof and Yellen, 1986).
- Instituties die loonflexibiliteit en mobiliteit beperken. Het minimumloon legt een vloer in het loongebouw. Door het systeem van uitkeringen kan het reserveringsloon van werklozen zelfs hoger zijn dan het minimumloon. Daarnaast zijn ook instituties als het ontslagrecht van invloed omdat zij bijvoorbeeld het insider-outsider mechanisme versterken.

Door deze factoren heeft werkloosheid een meer structureel karakter. Verder leidt dit ertoe dat schokken vanuit andere markten (bijvoorbeeld een internationale recessie, waardoor de Nederlandse export terug loopt) langduriger doorwerken op de arbeidsmarkt.

De werkloosheid zal hierdoor niet alleen een meer structureel karakter hebben, maar zich ook concentreren op bepaalde groepen. Nieuwkomers op de arbeidsmarkt (jongeren, herintredende vrouwen, migranten) kunnen in dit verband worden genoemd, maar ook mensen met een relatief lage productiviteit (laagopgeleiden, gehandicapten) in vergelijking met hun arbeidskosten. Verder beïnvloedt het bestaan van meer structurele werkloosheid het gedrag van werkgevers. In het bijzonder bij langdurige werkloosheid zullen werkgevers zich afvragen in hoeverre de oorzaken te maken hebben met individuele factoren zoals geringe motivatie. Dit leidt vaak tot terughoudendheid bij het aannemen van langdurig werklozen, ook als het mensen met een relatief goede opleiding betreft. Men neemt als het ware het zekere voor het onzekere en geeft de voorkeur aan iemand anders. De werkgever laat zich dan in elk geval nog leiden door de verwachte productiviteit, waarbij hij bij gebrek aan meer informatie, de gemiddelde groepsscore van toepassing verklaart op alle leden van de groep. Dit wordt ook wel aangeduid als statistische discriminatie (zie bijvoorbeeld Phelps, 1972, Aigner & Cain, 1977). Vooroordelen tegen groepen spelen daarnaast ook een rol.

2.3 Wat is het nut van scholing van werklozen?

Scholing van werklozen kan direct nut hebben voor werklozen die hierdoor een baan kunnen krijgen en voor werkgevers die hierdoor een vacature kunnen vervullen. Maar scholing kan ook van betekenis zijn voor ‘derde’ partijen en voor de maatschappij als geheel. Hieronder gaan we daarop nader in.

Het directe nut voor werklozen en werkgevers

Voor werklozen kan het om verschillende redenen lonen zich te laten scholen. In de eerste plaats zal de scholing de werkloze toegang bieden tot een ander segment op de arbeidsmarkt, tot andere functies en beroepen. Daarmee kan de kans op een baan toenemen. Het hebben van een baan zal zich veelal vertalen in een verbetering van de inkomenspositie, niet alleen op de korte, maar ook (of juist) op de langere termijn.

Bij sommige werklozen is productiviteitsverhoging noodzakelijk omdat bij hen in de uitgangssituatie de productiviteit te laag is om hun inzet voor werkgevers rendabel te kunnen maken. Bij anderen gaat het meer om een overstap naar een ander type beroep of functie omdat men in het vroegere werk geen emplooi meer kan krijgen. In het laatste geval hoeft er dan geen sprake te zijn van niveauverhoging. In beide gevallen is de scholing erop gericht de competenties van werklozen te vergroten. Maar scholing kan ook als functie hebben werkgevers te overtuigen van de motivatie en vaardigheden van de werkloze. In dat geval is vooral de signaalfunctie van belang en niet zozeer de inhoud van de scholing³. Mogelijk zijn dan lange scholingstrajecten niet van belang.

Voor de werkloze kan scholing ook andere positieve effecten hebben dan een betere positie op de arbeidsmarkt. In de literatuur over het rendement van onderwijs wordt erop gewezen dat opleiding zich ook kan vertalen in het beter omgaan met de eigen gezondheid, een grotere sociale participatie en andere sociale en niet-markteffecten (zie bijvoorbeeld Haveman & Wolfe, 2001, en Putnam, 2000). Afhankelijk van de situatie van de werkloze en de aard van de scholing zouden dergelijke effecten ook kunnen optreden bij scholing van werklozen. Zo is in het ESF-programma vermindering van sociale uitsluiting een expliciet neven doel van reïntegratie van werklozen (De Koning, 2003). Betaald werk kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren, maar bijvoorbeeld ook werken met behoud van uitkering. Vooral basiseducatie lijkt van bredere betekenis dan alleen de werksfeer⁴.

Scholing van werklozen is ook van directe betekenis voor werkgevers die te kampen hebben met moeilijk vervulbare vacatures omdat onvoldoende geschoold personeel voor handen is. Het alternatief, het bieden van hogere lonen, is slechts van beperkte betekenis. In de eerste plaats beperken CAO-afspraken de loonflexibiliteit. Maar van meer belang is nog dat initiële opleidingen een aantal jaren duren, waardoor vergroting of vermindering van de instroom

3 Spence (1973) heeft meer in het algemeen voor het onderwijs een signaaltheorie ontwikkeld, die stelt dat onderwijs niet zozeer de kwaliteiten van mensen verhoogd, maar hoofdzakelijk van nature aanwezige of via de opvoeding verkregen kwaliteiten zichtbaar maakt.

4 Recente overzichtsstudies naar de sociale- en niet-markteffecten van onderwijs zijn De Koning e.a. (binnenkort te verschijnen) en Groot en Maassen van den Brink (2003). De laatsten geven ook gegevens over Nederland. Deze studies gaan overigens niet specifiek over scholing van werklozen.

pas op termijn merkbaar wordt. Mogelijk is tegen deze tijd de situatie echter weer veranderd. Werklozen kunnen mede door hun ervaring veelal via een verkort scholingstraject overstappen naar een aanpalende beroepsdeelmarkt.

Effecten op 'derde partijen' en de maatschappij als geheel

De scholing van werklozen kan ook effecten hebben op anderen. In de eerste plaats kan vergroting van de baankansen van de geschoolde werklozen leiden tot verdringing van andere werkzoekenden. De omvang van dit verdringingseffect zal afhangen van de mate waarin de geschoolde werklozen banen bezetten waarvoor een ruim aanbod van arbeid beschikbaar is. Is het aanbod ruim en zouden de banen toch wel bezet worden, dan is het verdringingseffect groot. Gaat het om moeilijk vervulbare vacatures, dan is het verdringingseffect klein (zie onder andere Teulings, 1990).

Indien er wordt gesproken over verdringing is het belangrijk om ook het tijdspectief in ogenschouw te nemen. Mogelijkerwijs kunnen de vraag-aanbodverhoudingen namelijk op een later tijdstip al weer anders liggen. Daarom werd in het verleden ook wel 'op voorraad' geschoold. Men schoolden dan werklozen in de verwachting dat de vraag in de nabije toekomst zou aantrekken. Verdringing zou dan hoofdzakelijk op de korte termijn optreden. De moeilijkheid is natuurlijk te bepalen hoe vraag en aanbod verdeeld over beroeps- en opleidingsdeelmarkten zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Vroeger werden daarvoor manpower planning methoden⁵ toegepast. Deze zijn inmiddels enigszins in onbruik geraakt. In Nederland verricht het ROA nog soortgelijke analyses, al zijn deze voornamelijk gericht op de vooruitzichten van schoolverlaters (zie onder andere ROA, 2003).

Loonflexibiliteit is een andere argument waarom verdringing mogelijk minder ernstig is dan soms wordt aangenomen. Als door omscholing van werklozen de aanbod-vraagverhouding op een beroepsdeelmarkt wordt verruimd zal dit een drukkende werking op het relatieve loonniveau hebben waardoor de vraag naar mensen met dit beroep toeneemt. Aan te nemen valt echter dat dit effect gering is op deelmarkten waar al een groot aanbodoverschot bestaat. Vanuit dit oogpunt is het eveneens zinvol de scholing te richten op deelmarkten waar enig perspectief op werk bestaat.

Scholing is niet alleen verplaatsing van bestaand aanbod van de ene naar de andere beroepsdeelmarkt, maar kan ook leiden tot vergroting van het macro-economische aanbod. Dit is het geval als scholing leidt tot het opnieuw inzetbaar maken van mensen zonder baan die praktisch gezien geen deel (meer) nemen aan het arbeidsmarktproces. Dit kunnen bijvoorbeeld langdurig werklozen met een uitkering zijn die het zoeken naar werk hebben opgegeven, maar ook inactieven als herintredende vrouwen die wel zouden willen werken maar niet over de vereiste kwalificaties beschikken. Ook een preventieve inzet van scholing bij werklozen met een verhoogde kans op langdurige werkloosheid kan overigens bijdragen tot een toename van het (toekomstige) aanbod. Een aantal studies maakt aannemelijk dat een toename van het aanbod, weliswaar met enige vertraging, leidt tot eenzelfde toename van de werkgelegenheid (zie onder andere Broersma e.a., 1997, en Van Montford e.a., 2003). Hoewel hierdoor niet noodzakelijk de werkloosheid afneemt, daalt vermoedelijk wel de verhouding uitkeringsgerechtigden-werkenden.

5 Manpower planning wordt veelal gedefinieerd als 'een poging om in de toekomst arbeidskrachten in overeenstemming te brengen met de beschikbare arbeidsplaatsen'.

Effecten als vermindering van de relatieve uitkeringslast, toename van het aanbod en een betere vacaturevervulling zetten in beginsel de gehele economische kringloop in beweging. Hierdoor ondervindt iedereen effecten van de scholing, al zullen deze voor de meesten gering zijn.

Er kunnen ook kwalitatieve effecten op 'derde partijen' optreden. Onder derde partijen worden alle organisaties en personen in onze samenleving verstaan, uitgezonderd de werklozen zelf en de werkgevers die de geschoolde werklozen aannemen. Eerder is gewezen op de mogelijke effecten van scholing en onderwijs op de sociale participatie. Binnen de onderwijs-economie ontstaat steeds meer aandacht voor de invloed van het onderwijs op sociale participatie, onderling vertrouwen, communicatie en andere kwalitatieve zaken, alsmede op de betekenis daarvan voor de economie. De effecten blijven niet beperkt tot degenen die onderwijs of scholing volgen, maar komen deels ook ten goede aan anderen. Dit is misschien relevanter voor het onderwijs dan voor scholing. Maar ook bij scholing van werklozen zijn deze effecten mogelijk in bepaalde gevallen van belang. Te denken valt aan:

- Scholing voor technische functies op middelbaar en hoger niveau (bijvoorbeeld ICT) die een rol spelen bij R&D.
- Basisvorming zoals voorheen gebeurde bij de CBB's en de Basiseducatie.
- Langdurige opleidingstrajecten die leiden tot een hogere trap in het onderwijs.

Samenvattend kunnen we stellen dat het micro-rendement voor de werkloze kan afwijken van dat voor de werkgever en dat het macro-rendement kan afwijken van het micro-rendement. Zo kan het zijn dat scholing van werklozen maar een beperkt effect heeft op de baankansen van de geschoolde werklozen, maar via een vermindering van de tekorten op bepaalde deelmarkten toch leidt tot een daling van de openstaande vraag en de werkloosheid. Het zijn vooral andere werklozen die er dan (indirect) van profiteren. Macro-economische effecten treden indirect en met vertraging op en zijn moeilijk zichtbaar maar kunnen in beginsel positief zijn, zelfs als de scholing op korte termijn geen zichtbare resultaten oplevert. Door dit proces is ook het tijdsperspectief van belang. Wanneer scholing van werklozen alleen plaatsvindt als er op korte termijn zichtbare resultaten worden geboekt in de vorm van plaatsing in betaald werk, dan zal er waarschijnlijk te weinig worden geschoold.

2.4 Subsidiëring: waarom en hoe?

Men kan zich afvragen waarom de overheid scholing van werklozen moet subsidiëren als deze een positief rendement voor werklozen en/of bedrijven oplevert. Indien scholing van werklozen geen of niet voldoende rendement oplevert, zou gesteld kunnen worden dat de scholing weinig zinvol is. Er zijn echter verschillende redenen waarom subsidiëring wel degelijk zinvol kan zijn. Drie belangrijke redenen zijn in de vorige paragraaf al aan de orde geweest, namelijk:

- De baten voor de direct betrokkenen zijn vaak moeilijk zichtbaar en treden pas op termijn op.
- De macro-economische baten zijn mogelijk groter dan die voor de direct betrokkenen.
- Er kunnen kwalitatieve effecten optreden die door de direct betrokkenen niet worden herkend als resultaat van de scholing en die voor een deel ook anderen aangaan.

Maar zelfs als voor de direct betrokkenen de verwachte baten duidelijk zijn en hoger dan de kosten, is het de vraag of de scholing in voldoende mate tot stand komt. Theoretisch is af te leiden dat mensen bij eenzelfde verwacht rendement, maar met een bepaalde onzekerheid over de baten, minder investeren dan bij een even groot rendement zonder onzekerheid.⁶ Dus als personen in het ene geval 50 procent kans op een opbrengst van 100 hebben en eveneens 50 procent op een opbrengst van 0, en in het andere geval een zekere opbrengst van 50, dan zullen de meeste mensen voor laatstgenoemde optie kiezen. Verder is het mogelijk dat de hoge scholingskosten werklozen ervan weerhouden zelf de scholing te betalen. Velen zouden hiervoor moeten lenen, voor zover dit überhaupt mogelijk is voor deze groep (zie onder andere Kodde, 1985).

In de praktijk zullen werkgevers vaak terughoudend zijn wat betreft de scholing van (nieuwe) werknemers. Zolang zij hun vacatures kunnen vullen met kandidaten die geen scholing nodig hebben, wordt door hen hieraan de voorkeur gegeven. Indien dit niet lukt, zal er eveneens een drempel zijn om werklozen aan te trekken en te scholen. Dit wordt veroorzaakt door:

- De kans dat de werkloze na geschoold te zijn weer snel vertrekt waardoor het bedrijf voor de scholingskosten opdraait, maar een ander bedrijf ervan profiteert. Dit ‘poaching’ probleem speelt een grotere rol naarmate de scholing een meer algemeen karakter heeft (zie onder andere Moen & Rosen, 2002).
- De kans dat de werkloze niet voldoet. Zoals we eerder aangaven kan bij de werkgever de vraag leven of de werkloosheid niet het gevolg is van een gebrek aan motivatie en/of vaardigheden. Langdurige werkloosheid zal vaak gepaard gaan met een verlies aan arbeidsritme en vaardigheden die een extra investering van de werkgever vraagt.

Hieruit kan overigens niet worden geconcludeerd dat het in alle gevallen noodzakelijk is dat de overheid de scholing van werklozen volledig betaalt. Het is heel goed denkbaar dat in sommige gevallen een gedeeltelijke subsidie aan de werkloze of het bedrijf dat deze werkloze aanneemt voldoende is om de scholing doorgang te laten vinden. In het verleden hebben er in Nederland verscheidene regelingen bestaan (bijvoorbeeld de Kaderregeling Scholing), die deze mogelijkheden boden.

Behalve subsidies voor de te scholen werklozen of het bedrijf, is ook subsidiëring van de scholingsinstelling mogelijk. Arbeidsvoorziening beschikte voorheen over eigen scholingsinstellingen. Ongeveer eenderde van de scholingsmiddelen van Arbeidsvoorziening (bron: Arbeidsvoorziening, 2003) werd aan deze scholingsinstellingen toebedeeld. Een belangrijke reden om scholingsinstellingen te financieren is dat de vraag (zelfs de gesubsidieerde vraag) niet voldoende groot of stabiel is om hen financiële continuïteit te garanderen. Hierbij valt vooral te denken aan technische opleidingen waarvoor een dure outillage nodig is en waarbij in regionaal verband het aantal cursisten relatief klein en sterk fluctuerend is. Als het om opleidingen van vitaal belang voor de regionale economie gaat, kan het rendement op regionaal niveau dan nog altijd positief zijn. Wel ligt het in die situaties voor de hand te zoeken naar gezamenlijk financiering door een aantal belanghebbende partijen waaronder ook de branche.

6 Dit heeft te maken met een dalend marginaal nut van inkomen.

Bij het ontwerpen van scholingsmaatregelen is niet alleen de vraag wie de subsidie krijgt, maar ook wie bepaalt welke scholing wordt gevolgd. We gaan er dan vanuit dat de betrokken beleidsinstantie in elk geval bepaalt welke werklozen met subsidie worden geschoold. Wanneer scholing van werklozen primair gericht is op de vermindering van tekorten, is het mogelijk om voor te stellen dat de betrokken werkgevers de te scholen werklozen selecteren. Bij evaluaties van scholingsmaatregelen in het verleden (zie o.a. De Koning, 1999, Zandvliet, 1995) hebben we ook regelmatig gezien dat in de praktijk scholingsinstellingen de cursisten selecteerden. Weliswaar besliste het arbeidsbureau hier officieel over, maar in de praktijk werd dit meestal gehonoreerd als de kandidaat-cursisten aan de formele eisen voldeden. Werklozen konden zich ook vaak gewoon aanmelden bij scholingsinstellingen. Het arbeidsbureau had dan bijvoorbeeld een bepaald scholingsvolume ‘ingekocht’. In de huidige structuur is denkbaar dat de uitkeringsinstantie de keuze om al dan niet scholing toe te passen op een bepaalde cliënt delegeert aan het reïntegratiebedrijf. A priori lijkt het echter wenselijk dat de verantwoordelijke instantie in elk geval criteria aangeeft voor de toegang van werklozen tot scholing vanuit een breder perspectief op de werking van de arbeidsmarkt.

De beleidsinstantie kan behalve bepalen wie in aanmerking komt voor scholing, ook de aard van de scholing vaststellen en voorschrijven bij welke scholinginstelling de scholing moet worden genoten. De beleidsinstelling kan dit echter ook uit handen geven. Hiervoor is al gewezen op de mogelijkheid dat een reïntegratiebedrijf dit bepaalt. Waar de scholing is gekoppeld aan een arbeidscontract met een werkloze ligt het voor de hand dat het bedrijf dit beslist of er in elk geval een grote stem in heeft. Het is ook denkbaar en misschien zelfs wenselijk dat de werkloze zelf enige invloed hierop heeft. Het is moeilijk voor te stellen dat scholing effect heeft als de betrokken werkloze er niet gemotiveerd voor is. Via een vouchersysteem wordt nog het meest de werking van een vrije markt benaderd. Scholingsinstellingen moeten dan concurreren om de cursisten. Maar onvoldoende transparantie van de scholingsmarkt voor met name de werklozen verhindert een perfecte werking van het vouchersysteem.

2.5 Scholing of andere instrumenten?

Aan de inzet van scholing dient een afweging van de verwachte baten en kosten vooraf te gaan. Maar zelfs als het verwachte rendement positief lijkt te zijn, is een afweging met andere instrumenten van belang. Het is immers denkbaar dat met een ander, goedkoper instrument een even goed resultaat kan worden geboekt. Verder is het ook mogelijk dat de resultaten van een ander instrument wat minder goed zijn, maar dat deze minder goede resultaten volledig worden gecompenseerd door de lagere kosten. Een grotere inzet van een goedkoper instrument dat wat minder effectief is kan per saldo meer opleveren dan de beperktere inzet van een zeer effectief instrument dat echter ook zeer kostbaar is.

Het is mogelijk om de vraag welke inzet van het scholingsinstrument optimaal is vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. Er kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van een bepaalde groep werklozen waarvan is vastgesteld dat toepassing van een reïntegratiemaatregel wenselijk is. Vervolgens kan dan de vraag worden gesteld: welk type maatregel moet worden toegepast? Moet er geschoold worden of kan er worden volstaan met bijvoorbeeld bemiddeling? Bemiddeling is goedkoper, maar leidt mogelijk tot een minder duurzame

arbeidsinpassing. Verder leidt scholing wellicht tot inpassing in een kwalitatief betere baan die meer productie oplevert. Bij beide instrumenten zouden alle baten, ook de indirecte, op een rijtje moeten worden gezet.

Er zijn echter ook andere factoren van belang. In de eerste plaats hangt de mate van succes van de inzet van een instrument mede af van de motivatie van de betrokken partijen. Daarom is niet alleen van belang wat de totale kosten-batenverhouding voor de maatschappij is, maar ook hoe deze verhouding ligt voor de betrokkenen. Wel moet het in beginsel mogelijk zijn alle betrokkenen mee te laten profiteren als de macro-economische kosten-batenverhouding positief is. Dit zou echter in bepaalde gevallen mogelijk betekenen dat bijvoorbeeld werklozen een bonus krijgen als zij aan de scholing deelnemen. Het design van een maatregel is hierdoor van wezenlijk belang.

De tweede reden voor de beperktheid van genoemde opzet is dat een optimale inzet van instrumenten mede wordt bepaald door de algemene doelstellingen van het beleid. Heeft de reïntegratie van een bepaalde doelgroep hoge prioriteit, dan zal dit leiden tot een relatief hoge inzet van instrumenten die voor die doelgroep het meeste rendement sorteert. Dit is zelfs het geval als dit instrument binnen het totale instrumentarium tot de minder rendabele behoort.

Ten slotte merken we op dat voor werkgevers scholing en loonkostensubsidies in bepaalde gevallen in zekere mate substituten zijn. Loonkostensubsidies (of plaatsingssubsidies) bij het aannemen van (langdurig) werklozen zijn vaak een compensatie voor het feit dat de werkgever meer in deze groep moet investeren voordat zij het vereiste productiviteitsniveau halen. Dit kan zowel 'training on-the-job', het hervinden van het arbeidsritme, maar ook meer formele vormen van scholen betreffen. In de praktijk dient de loonkostensubsidie dan (mede) om de scholing te betalen. In het verleden zijn er subsidiemaatregelen geweest⁷ waarbij van werkgevers werd geëist om extra begeleiding aan de nieuwe werknemer te geven. Het is echter ook mogelijk om een scholingsmaatregel voor te stellen voor werkgevers die werklozen scholen, waarbij aan de scholingssubsidie de voorwaarde is verbonden dat de werkloze minimaal voor een bepaalde periode wordt aangenomen. Dit komt dan weer dicht in de buurt van een plaatsingssubsidie. In de praktijk kunnen de verschillen tussen deze maatregelen dus gering zijn (zie ook De Koning, 1998).

2.6 Waarop te evalueren?

Mede op grond van het voorgaande kan een aantal aspecten worden benoemd die bij de evaluatie van scholingsmaatregelen van belang zijn. Het gaat om:

- Bereik.
- Effecten.
- Kosten, vormgeving en uitvoering.

Deze punten worden in het onderstaande benaderd vanuit het perspectief van een ex-post evaluatie, waarbij achteraf wordt bekeken wat de resultaten van een scholingsmaatregel of het geheel van scholingsmaatregelen zijn geweest. Maar deze punten zijn natuurlijk evenzeer van belang als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe scholingsmaatregelen.

⁷ Een voorbeeld hiervan was de wet Vermeend-Moor.

Bereik

Met scholing van werklozen wordt de oplossing van een arbeidsmarktprobleem beoogd. Men wil bijvoorbeeld de reïntegratie van een bepaalde groep werklozen bevorderen. Of men stelt zich tot doel de tekorten op een bepaalde beroepsdeelmarkt op te lossen door de scholing van werklozen. Daarbij zouden tevens voorwaarden kunnen worden gesteld aan de te scholen werklozen, bijvoorbeeld dat deze minimaal al een bepaalde periode werkloos zijn. Bij bereik gaat het dus om vragen als:

- Hoe verhoudt het scholingsvolume zich tot het op te lossen probleem? Hoeveel werklozen worden geschoold in verhouding tot het aantal moeilijk vervulbare vacatures dat moet worden vervuld? Of hoeveel procent van de werklozen waarvoor scholing nodig wordt geacht is daadwerkelijk geschoold?
- Hoe verhoudt de samenstelling van de geschoolden zich met de samenstelling van de totale groep werklozen?
- Wat is de aard van de scholing?

Wat betreft de tweede vraag nog het volgende. Er kunnen mechanismen aanwezig zijn waardoor juist de moeilijkst plaatsbare groepen minder bereikt worden met scholing. Hiervoor kunnen zowel redenen liggen bij de uitvoerende instanties als bij de betreffende groepen zelf. Aan de kant van de uitvoerende instanties is denkbaar dat een zekere afroming plaatsvindt. Degenen waarvan men verwacht dat de kans op succes ook na scholing nog zeer laag is, kan men proberen zoveel mogelijk te weren voor scholing. Dit kan in de situatie voor de SUWI bijvoorbeeld zijn, doordat Arbeidsvoorziening en scholingsinstanties streven een zeker plaatsingspercentage te behalen, waaraan investeringen in deze groep weinig bijdraagt. Een soortgelijke situatie is ook in de SUWI-structuur denkbaar, zeker wanneer scholing niet langer apart bekostigd zou worden, maar overgelaten wordt aan het reïntegratiebureau. Deze zal een dure scholing alleen willen inzetten als er daarna een redelijke kans op succesvolle plaatsing is.

Ook aan de kant van de werkloze kunnen er echter juist bij sommige moeilijk plaatsbare groepen een aantal belemmeringen voor scholing zijn. Een voorbeeld daarvan zijn oudere werklozen. Wanneer men jaren lang in een bepaald vak heeft gewerkt, betekent omscholing naar een ander vak een hele omslag. Bovendien kan men het gevoel hebben dat dit een grote investering is, waartegenover nog een betrekkelijk korte periode staat waarin men nog hiervan kan profiteren. Ook bij de laagst opgeleide groepen kan scholing gemengde gevoelens oproepen, juist omdat men in het traditionele schoolsysteem vaak minder goede ervaringen hiermee heeft opgedaan. Drop-outs zullen vaak minder goede associaties hebben met scholing. Allochtonen kunnen problemen hebben met de beheersing van Nederlands, die bij kennisoverdracht bij scholing uiteraard een cruciale rol speelt. Bij vrouwen die een deeltijdbaan zoeken, kan scholing die min of meer op full-time basis wordt gegeven ook een probleem zijn, omdat dit bijvoorbeeld een zekere spanning met zorg voor kinderen kan opleveren.

Het bovenstaande wil echter niet zeggen dat scholing juist voor de moeilijkst plaatsbare groepen minder geschikt zou zijn. Diverse evaluatiestudies lijken juist meer het tegendeel aan te geven. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 4. Wat met deze belemmeringen wel aangegeven wordt is dat er allerlei mechanismen kunnen zijn die er voor zorgen dat bepaalde moeilijk plaatsbare groepen ondervertegenwoordigd zijn bij scholing. In het volgende

hoofdstuk geven we aan wat er bekend is over de relatieve deelname van bepaalde doelgroepen binnen de groep werkzoekenden. Het gaat dan om groepen als ouderen, vrouwen, allochtonen en laag opgeleiden.

Effecten

Helpt scholing om de problemen waarvoor het wordt ingezet op te lossen? Om dit te bepalen dient antwoord te worden verkregen op de volgende vragen:

- Hoeveel procent van de geschoolden maakt de opleiding af?
- Bij hoeveel procent van degenen die de scholing niet afmaken is het vinden van een baan hiervan de reden? En welke rol heeft de scholing bij dit laatste gespeeld?
- Hoeveel procent van de geschoolden vindt een baan, wat is de kwaliteit van de baan (waaronder de beloning) en hoe duurzaam is de arbeidsinpassing?
- In hoeverre vindt de arbeidsinpassing plaats dankzij de scholing? Men spreekt dan van netto-effectiviteit.
- In hoeverre worden vacatures vervuld dankzij de scholing. Dit is ook netto-effectiviteit, maar dan vanuit werkgeversperspectief.
- Leidt de scholing tot een verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (of deelmarkten daarvan) en komt dit tot uiting in een vermindering van omvang en duur van de werkloosheid en openstaande vraag?

Dit betreft de direct beoogde effecten van scholing van werklozen. Daarnaast kunnen neven-effecten en indirecte effecten worden genoemd. Dit betreft vragen als:

- Welke sociale en niet-markteffecten treden op onder invloed van de scholing?
- Wat zijn de effecten op de productie in de bedrijven waar de geschoolden worden geplaatst?
- Welke macro-economische effecten treden op?

Kosten, vormgeving en organisatie/uitvoering

Hierbij gaat het om de volgende vragen:

- Wat zijn de kosten per scholing? Hierbij gaat het niet alleen om de kosten van de scholingsinstelling, maar ook van de aansturing van het scholingsproces.
- In hoeverre zijn de resultaten van een scholingsmaatregel te verklaren uit de vormgeving ervan?
- In hoeverre worden de resultaten beïnvloed door de organisatie/uitvoeringswijze?

Organisatie en uitvoering spelen op verschillende niveaus een rol. Op overkoepelend niveau is de SUWI-structuur een belangrijke factor. Het feit dat uitkeringsinstanties verantwoordelijk zijn voor de uitbesteding van reïntegratietrajecten kan invloed hebben op de wijze waarop het scholingsinstrument wordt ingezet. Maar binnen deze structuur zal er ook enige variatie zijn in de inzet en uitvoering van scholing door reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen.

In de volgende hoofdstukken zullen we uitgaande van bovengenoemde aspecten de toepassing van scholingsmaatregelen in Nederland over de afgelopen 10 tot 15 jaar bespreken aan de hand van beschikbare gegevens en evaluatiestudies.

OMVANG EN AARD VAN DE SCHOLING

3

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op omvang en aard van de scholing van werkzoekenden. Het probleem daarbij is dat dit een terrein is dat steeds sterk in verandering geweest is. De beleidscontext is voortdurend veranderd. In paragraaf 3.2 pogen we een beeld te geven van de deelname aan scholing van werkzoekenden in deze voortdurend veranderende omgeving op basis van direct beschikbare gegevens. Hoe belangrijk is het scholingsinstrument? Hoeveel werklozen worden hiermee bereikt? Om tot een goede beoordeling hiervan te komen, moet opgemerkt worden dat niet alleen de institutionele structuur verandert, maar ook de totale omvang van de werkloosheid. Halverwege de jaren '90 keert een stijgende trend om in een sterke daling van de werkloosheid. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 in op de mate waarin bepaalde groepen worden bereikt. Tenslotte gaan we in op een aantal kenmerken van deze scholing die wordt gevolgd (paragraaf 3.4).

3.2 Omvang scholing

3.2.1 Omvang en trends scholing werklozen

Vanuit de literatuur is verschillende informatie beschikbaar betreffende de omvang van scholing van werklozen en werkzoekenden. De bestaande informatie wijkt echter door het gebruik van afwijkende definities in sommige gevallen sterk van elkaar af, met als gevolg dat de desbetreffende gegevens onderling niet direct vergelijkbaar zijn. Wel is het mogelijk om uit de verschillende voor handen zijnde data enkele trends te distilleren. In tabel 3.1 wordt een eerste beeld geschetst wat betreft de orde van grootte van het aantal personen dat deelneemt aan post-initieel onderwijs in Nederland. De cijfers hebben betrekking op de periode 1995-2002 en worden weergegeven voor zowel de werkzame beroepsbevolking, de werkloze beroepsbevolking en de niet-beroepsbevolking. Opgemerkt dient te worden dat de betreffende cijfers verkregen zijn door middel van steekproefonderzoek. Door deze wijze van dataverzameling zijn de wat moeilijker benaderbare (werkloze) personen mogelijk niet geheel representatief in de steekproef opgenomen, wat de kwaliteit van de data negatief kan beïnvloeden.

Tabel 3.1: Post-initieel onderwijs deelname van personen tussen de 15-64 jaar in Nederland, deelname op meetmoment van ondervraging^{a)}

Achtergrond-kenmerken	Jaar	Absoluut x 1000			Relatief in %		
		Alle opleidingen	Korte opleidingen	Lange opleidingen	Alle opleidingen	Korte opleidingen	Lange opleidingen
Werkzame beroeps-bevolking	1995	809	173	636	13,7%	2,9%	10,8%
	1996	795	173	622	13,3%	2,9%	10,4%
	1997	867	198	669	14,0%	3,2%	10,8%
	1998	908	236	672	14,2%	3,7%	10,5%
	1999	965	265	700	14,7%	4,0%	10,7%
	2000	1061	513	548	16,1%	7,8%	8,3%
	2001	1087	558	529	16,2%	8,3%	7,9%
	2002	1068	515	553	15,7%	7,6%	8,1%
Werkloze beroeps-bevolking	1995	69	11	58	14,1%	2,3%	11,8%
	1996	54	9	45	12,0%	2,0%	10,0%
	1997	52	9	43	13,1%	2,1%	11,0%
	1998	35	7	28	11,2%	2,3%	8,9%
	1999	33	7	26	12,8%	2,7%	10,1%
	2000	35	12	23	14,7%	5,0%	9,7%
	2001	34	14	20	15,5%	6,3%	9,2%
	2002	36	12	24	13,4%	4,4%	9,0%
Niet-beroeps-bevolking	1995	193	26	167	6,8%	0,9%	5,9%
	1996	191	24	167	6,8%	0,8%	6,0%
	1997	190	30	160	7,0%	1,1%	5,9%
	1998	188	29	159	7,1%	1,1%	6,0%
	1999	187	30	156	7,1%	1,2%	6,0%
	2000	199	57	142	7,7%	2,2%	5,5%
	2001	207	62	145	8,0%	2,4%	5,6%
	2002	196	63	133	7,9%	2,5%	5,4%

a) Sinds 2000 wordt de deelname aan korte opleidingen anders gemeten, men kijkt dan niet alleen naar deelname op het moment van ondervraging, maar ook naar deelname in de afgelopen 4 weken. Voor de lange opleidingen wordt de definitie sinds 2000 juist strikter. Bron: CBS.

Uit de tabel blijkt dat de relatieve deelname aan scholing door werklozen vrij stabiel en ook enigszins vergelijkbaar is met de scholing door werkenden. Wel is op twee momenten van jaar op jaar sprake van een plotseling daling, namelijk tussen 1997 en 1998 en tussen 2001 en 2002. Tussen 2001 en 2002 daalt het aandeel werklozen dat post-initieel onderwijs volgde van 15,5% naar 13,4% van de werkloze beroepsbevolking. Absoluut nam het aantal geschoolden van 2001 naar 2002 overigens nog toe. De relatieve daling komt vooral door de stijgende werkloosheid. Voorts blijkt dat werklozen iets vaker een lange opleiding volgen dan werkenden. Naast de groep werkenden en werkzoekenden bestaat er ook een groep niet-participerenden. Voor deze groep geldt dat het relatieve percentage personen dat scholing volgt kleiner is dan bij de groep werklozen.

Tabel 3.2: Post-initieel onderwijs deelname van personen tussen de 15-64 jaar in Nederland, faciliteiten in %

Achtergrondkenmerken	Jaar	Zelf betaald	Niet zelf betaald	Gedeeltelijk zelf betaald
Werkzame beroepsbevolking	2000	46	45	10
	2001	43	47	10
	2002	44	47	9
Werkloze beroepsbevolking	2000	55	38	7
	2001	54	40	6
	2002	56	38	6

Bron: CBS.

Een interessante vraag is in hoeverre deelnemers aan post-initieel onderwijs zelf bijdragen aan hun deelname. Uit cijfers van het CBS (zie tabel 3.2) blijkt dat werklozen een relatief groot deel van de door hen gevolgde opleiding(en) zelf betalen⁸. Dit percentage lag voor deze groep in de jaren 2000, 2001 en 2002 tussen de 54 en 56 procent. Wanneer we ons dus alleen zouden concentreren op de deelname aan maatregelen (waarvoor men veelal zelf niet hoeft te betalen) zouden we de deelname aan scholing aanzienlijk onderschatten. De deelnemers aan regelingen en instrumenten zijn maar een deelpopulatie van de totale deelname aan scholing door werklozen. Ook buiten allerlei regelingen om volgen werklozen dus cursussen. Het percentage dat door werkenden zelf werd betaald lag in deze periode zelfs nog lager, namelijk tussen de 43 en 46 procent.

Een ander verschil tussen de CBS-cijfers en deelnamecijfers aan regelingen is dat de CBS-cijfers een momentopname zijn. Als werklozen op een ander moment dan het meetmoment een cursus volgen, wordt dat in principe niet geregistreerd. Vandaar dat deelnamecijfers over een heel jaar bij regelingen veelal tot veel hogere cijfers leiden. Uiteraard is het wel mogelijk om trends onderling te vergelijken.

De in tabel 3.1 beschreven trend betreffende de scholing van werklozen wordt in grote lijnen ondersteund door de in tabel 3.3 weergegeven OECD-cijfers⁹ over de deelname aan actief beleid op dit terrein. Uitzondering hierop is echter het feit dat de relatief sterke daling van het aantal deelnemers die waarneembaar was in de voorgaande tabel in het jaar 1998, in onderstaande tabel een jaar eerder plaatsvindt¹⁰. Opgemerkt dient echter te worden dat in de cijfers van tabel 3.3 ook personen zijn opgenomen die een risico lopen om werkloos te worden. In het

8 Niet uitgesloten is dat werklozen soms er van uitgaan dat men een cursus volledig zelf betaalt, maar dat men niet op de hoogte is van het feit dat dit slechts gedeeltelijk het geval is. Voorts geldt dat een deel van deze opleidingen mogelijk minder gerelateerd is aan de arbeidsmarkt.

9 Bij deze OECD-cijfers dient wel opgemerkt te worden dat de betreffende publicaties niet duidelijk maken welke oorspronkelijke bronnen zijn gebruikt. Zeker gezien de beperkingen en lacunes die wij zelf constateren bij de beschikbaarheid van data in met name recente jaren, is wel de vraag hoe exact deze OECD-data zijn samengesteld.

10 Deelnamecijfers over een heel jaar zijn een veelvoud van standcijfers zoals die in principe in de EBB zijn gegeven. Wanneer een cursus gemiddeld drie maanden duurt, zouden deelnamecijfers over een jaar ongeveer 4 keer zo groot uitvallen dan standcijfers.

verleden betrof dit bijvoorbeeld de KRS voor werkenden. Uit de tabel blijkt dat het aantal werklozen dat scholing volgt in de desbetreffende periode varieert tussen de 78 duizend (1,2% van de beroepsbevolking) en de 178 duizend personen (2,7% van de beroepsbevolking). Wel is het zo dat deze extremen uitschieters zijn, en dat in veel jaren de deelname zo rond de 100 duizend ligt. In de jaren 1995 en 1996 volgt een relatief hoog aantal personen scholing (respectievelijk 178 duizend en 167 duizend deelnemers). Dit kan te maken hebben met het beschikbaar komen van ESF-3 middelen. Het zijn ook jaren waarin de werkloosheid hoger ligt. Sinds 1999 is het aantal deelnemers wederom redelijk stabiel en ligt om en nabij de 100 duizend personen.

Tabel 3.3: Aantal werkloze personen en groepen die het risico lopen om werkloos te worden, dat gebruikt heeft gemaakt van scholingsprogramma's in Nederland in de periode 1990-2001

Jaar	Aantal werklozen dat scholingsprogramma's heeft gevolgd in betreffende jaar x 1000 (Bron: afgeleid uit OECD-cijfers)	Geregistreerde werkloosheid ^{a)} , seizoensgecorrigeerd, x 1000
1990	97	358
1991	93	334
1992	101	336
1993	96	415
1994	78	486
1995	178	464
1996	167	440
1997	99	375
1998	83	287
1999	97	221
2000	96	188
2001	100	146

a) De werkloosheidscijfers zijn standcijfers. Het totaal aantal mensen dat over een heel jaar wel eens werkloos is geweest, kan aanzienlijk hoger zijn. De kolom van het aantal geschoolden over een heel jaar kan dus niet gedeeld worden door het aantal geregistreerde werklozen op één moment, om te bepalen welk aandeel van de werklozen geschoold is.

Bron: OECD/CBS, bewerking SEOR.

De tot dusver weergegeven OECD-cijfers geven enkel een totaalbeeld van de deelname van werklozen aan scholingsprogramma's. Om inzicht te verkrijgen in het kader van welke specifieke maatregelen door werklozen post-initieel onderwijs is gevolgd, belicht tabel 3.4 enkele cijfers betreffende de deelname aan in Nederland bestaande maatregelen door deze groep. Het betreft cijfers van 1985-1993, zoals gereconstrueerd in het rapport voor de Commissie van Dijk (De Koning e.a., 1995). De vier belangrijkste instellingen en maatregelen in deze periode betroffen achtereenvolgens het Centrum voor Vakopleiding (CV), het Centrum voor Beroepenoriëntatie en Beroepsoefening (CBB), de Kaderregeling scholing (KRS) en de Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie (PBVE). Samen namen deze instellingen in deze periode het merendeel van de scholing voor werklozen in Nederland voor hun rekening.

Tabel 3.4: Aantal deelnemers aan verschillende trainingsprogramma's voor werklozen, 1985-1993 (x 1000 personen)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Centrum voor Vakopleiding	6,9	10,5	11,9	12,1	12,6	16,1	16,2	16,2	16,9
CBB	3,0	3,2	3,4	3,8	4,0	4,2	4,2	4,2	5,0
KRS, inclusief vrouwenvakschool	25,7	28,7	58,5	59,0	62,3	71,0	81,3	81,3	80,5
PBVE	7,3	3,2	10,8	16,5	18,1	18,7	21,4	21,4	20,5
Overig	-	4,6	6,6	4,5	5,6	6,3	9,6	9,6	10,1
Totaal aantal deelnemers ^{b)}	42,9	50,0	91,2	99,9	102,6	116,3	132,7	132,7	133,0

Bron: De Koning e.a., 1995, gebaseerd op gegevens van Arbeidsvoorziening.

a) Schattingen.

b) Hierbij zitten wel dubbeltellingen. De PBVE maakte gebruik van bestaande instituten als Centrum Vakopleiding en CBB, die deze prestaties in hun rapportages meenamen. Bovendien werd een deel van het Centrum Vakopleiding uit de KRS gefinancierd. Dit totaal aantal is daarom een overschatting, maar geeft wel een indicatie van de trend in de totale scholing.

Uit tabel 3.4 valt af te leiden dat het totaal aantal werklozen dat scholing volgde in de periode 1985-1993 sterk is gestegen, namelijk van ruim 40 duizend naar ruim 130 duizend werklozen. Deze aantallen zijn wel een overschatting, omdat hierin dubbeltellingen voorkomen. De stijging vindt met name tot 1991 plaats, waarna een stabilisatie volgt. Het aantal deelnemers is vervolgens in het jaar 1994 sterk gedaald ten gevolge van bezuinigingen.

De weergegeven cijfers zijn dus enigszins gedateerd. Het is echter niet mogelijk om een dergelijke reeks te actualiseren omdat gegevens hiervoor ontbreken. Bovendien dient opgemerkt te worden dat na 1994 ook andere regelingen in het kader waarvan werklozen geschoold zijn, zijn opgekomen. Voorbeelden hiervan zijn de BBSW (Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing Werklozen) en de BKVA (Bijdrageregeling Knelpunten Vraagzijde Arbeidsmarkt), die in 2002 tezamen zijn vervangen door de SVWW (Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers). Voorts is ESF-3 als cofinancieringsregeling opgekomen. Via ESF-3 werden onder meer activiteiten van de bestaande scholingsinstituten en van regelingen als de BBSW en BKVA gefinancierd.

De in tabel 3.4 genoemde regelingen zijn grotendeels afgebouwd. Deze afbouw wordt geïllustreerd door het overzicht dat in tabel 3.5 is gegeven van uitgaven aan bepaalde maatregelen betreffende scholing voor werklozen in de periode 1994-2001. Uit de tabel blijkt de mate waarin KRS en CBB de afgelopen jaren zijn afgebouwd. Alleen voor het Centrum Vakopleiding geldt dat in deze periode de uitgaven redelijk op niveau gebleven zijn. Recentelijk zijn met de ontmanteling van Arbeidsvoorziening ook deze uitgaven gedaald en zijn de Centra Vakopleiding in ROC's opgegaan.

Tabel 3.5: Uitgaven Arbeidsvoorziening aan scholingsmaatregelen x 1000 gulden
(ontleend aan de jaarrekeningen)

Jaar	Aard					
	Centrum Vakopleiding	Scholingsinstrumenten				Uitbesteed werk en andere externe uitgaven ^{c)}
		Totaal	Centraal	KRS	CBB	
1994	247.949 ^{a)}	492.450	199.843	250.662	41.945	-
1995	167.761	435.497	270.597	154.895	10.005	-
1996	192.954	305.270	197.070	107.975	225	-
1997	206.267	195.404	97.499	97.905	-	327.652
1998	207.507	87.076	49.884	37.192	-	202.105
1999	257.699	-66.461 ^{b)}	-63.370 ^{b)}	-3.091 ^{b)}	-	251.380
2000	257.607 ^{a)}	-	-	-	-	295.303 ^{a)}
2001	221.807 ^{a)}	-	-	-	-	192.107 ^{a)}

a) Bedragen betreffen kosten (i.p.v. uitgaven).

b) De negatieve bedragen in 1999 zijn het gevolg van niet tot uitgaven gekomen verplichtingen (mogelijk over meerdere jaren).

Bij beëindiging van subsidie-instrumenten (i.c. Leerlingwezen en KRS) wordt dit boekhoudkundig manifest.

c) Kolom 'uitbesteed werk en andere externe uitgaven' toont, als aanvullende indicatie, de sedert 1997 bestaande uitgaven voor inkoop, waaronder de inkoop van scholing.

Bron: Arbeidsvoorziening Nederland.

Er is geen bron waarin de deelnamecijfers voor verschillende maatregelen voor de periode na 1994 systematisch op een rijtje worden gezet. Wel is er informatie over enkele individuele regelingen, zoals de BBSW en ESF-3. De BBSW is een ondersteuning vanuit destijds Arbeidsvoorziening voor de scholing van werklozen door bedrijfstakingen. Het gaat dan om een maximale subsidie per deelnemer van enkele duizenden euro's (in 2000 ging het om maximaal 3.200 Euro). Voor de BBSW 2000 is een rapportage beschikbaar, waaruit blijkt dat er uiteindelijk 6779 personen zijn ingestroomd, waarvan een deel overigens ook geschoold is in 2001 en 2002. In vergelijking hiermee is ESF-3 veel omvangrijker. In 1996 namen hieraan zo'n 87 duizend personen deel aan het scholingsdeel en in 1997 was dit 71 duizend (Olieman e.a., 1999). Bovendien waren er in deze beide jaren ook nog zo'n 50 duizend deelnemers aan trajectbemiddeling in het kader van ESF-3, waarbij veelal ook sprake was van scholing als onderdeel van het traject. Al met al gaat het bij ESF-3 in de tweede helft van de jaren '90 dus om grote aantallen deelnemers, die jaarlijks ongeveer gelijk zijn aan het totale jaarlijkse aantal deelnemers aan KRS, CV, CBB, PBVE en Vrouwenvakschool in begin jaren '90. Nogmaals dient daarbij opgemerkt te worden dat ESF-3 cofinanciering betreft, en dat betreffende deelnemers voor een belangrijk deel dan ook samenvallen met deelname aan andere scholingsregelingen, zoals het CV en de BBSW. ESF-3 is dus belangrijk geweest om de scholingsdeelname op peil te houden.

Hiervoor is reeds gewezen op het feit dat in de deelnamecijfers van verschillende regelingen dubbeltellingen kunnen voorkomen, omdat een bepaalde cursusdeelname bij meer regelingen wordt meegeteld. Voorts is denkbaar dat dezelfde persoon meer cursussen volgt. Soms is dit in een traject gepland, soms echter ook niet. Deze laatste groep personen worden ook wel aangeduid met de term 'scholingsnomaden'. Werkloze personen kunnen verschillende

cursussen volgen zonder dat dit het verkrijgen van een baan tot gevolg heeft. Dit fenomeen kan twee oorzaken hebben. In de eerste plaats is het denkbaar dat werkloze personen deelnemen aan meerdere opleidingen om de sollicitatieverplichting te ontlopen. In de tweede plaats is het denkbaar dat de uitvoerende instanties problemen hebben met het vinden van genoeg deelnemers. Als gevolg hiervan kunnen selectiecriteria worden versoepeld waardoor ook personen die al eerder opleidingen hebben genoten wederom in aanmerking komen voor deelname (De Koning, 1998). Over de mate waarin dit fenomeen daadwerkelijk voorkomt zijn weinig gegevens beschikbaar. Onderzoek van De Koning (1993) geeft enig inzicht in de grootte van deze groep. In totaal behoort iets minder dan 8% van de deelnemers aan scholing in de RBA-regio West Utrecht en de RBA-regio Drechtsteden de categorie scholingsnomaden.

Om verder inzicht te verkrijgen in de mate waarin scholing wordt gebruikt in vergelijking met overige maatregelen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid, wordt in tabel 3.6 enkele meer gedetailleerde cijfers op een rij gezet. Uit de gegevens blijkt dat de scholing als aandeel van ingezette reïntegratietrajecten in totaal van WW-trajecten zo'n 23% bedraagt. Uit de tabel blijkt tevens dat zeer zelden of nooit puur alleen scholing wordt aangeboden aan cliënten, maar dat dit vaak in combinatie met andere activiteiten geschiedt.

Tabel 3.6: Aandeel van ingezette reïntegratietrajecten in totaal van WW-trajecten

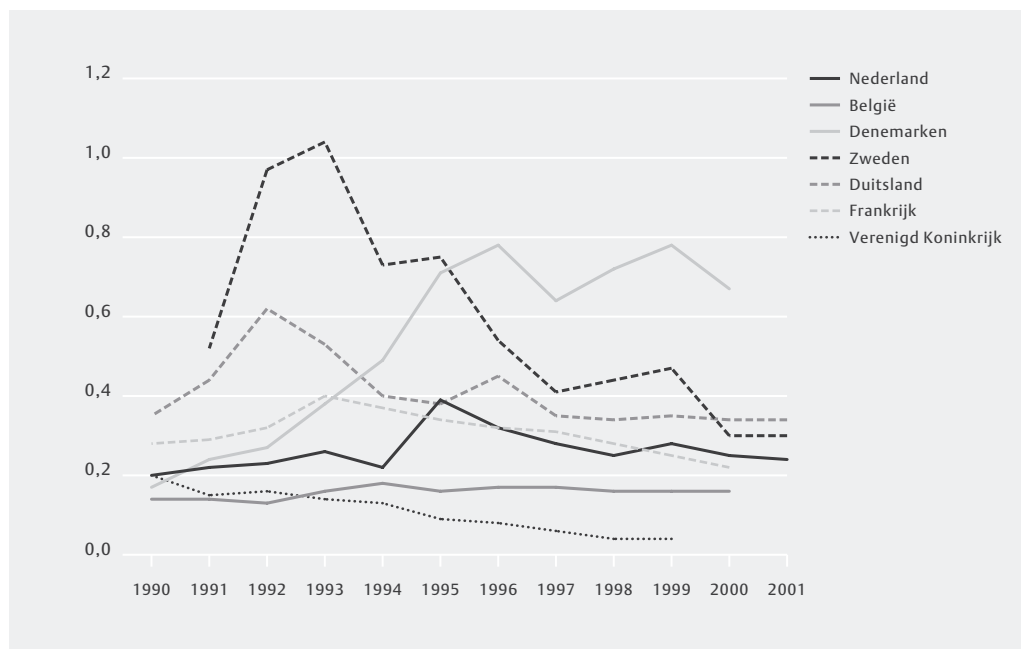
Reïntegratietraject	Aandeel
Totaal scholing	23%
• Scholing en aanbodversterking en bemiddeling	16%
• Scholing en aanbodversterking	7%
• Scholing	0%
Totaal overig	77%
• Bemiddeling	15%
• Aanbodversterking en bemiddeling	19%
• Diagnose	5%
• Aanbodversterking	38%

Bron: SEO 2003.

3.2.2 Vergelijking met buitenland

Om beter inzicht te verkrijgen in de positie van de Nederlandse situatie ten opzichte van de situatie in andere (Europese) landen wat betreft scholing voor werklozen worden in de figuren 3.1 en 3.2 enige trends op dit vlak in het buitenland weergegeven. Er is geen bron waarin systematisch deelnamecijfers van landen onderling worden vergeleken. Wel is via OECD-cijfers een vergelijking te maken van de relatieve uitgaven van verschillende landen op dit terrein. Dit zijn weliswaar geen deelnamecijfers, maar vormen wel een indicatie of een land relatief actief of minder actief op dit terrein is, en geeft ook de trend in deze beleidsinspanningen weer. Figuur 3.1 geeft een beeld van de publieke uitgaven aan scholing voor werkzoekenden en risicogroepen als percentage van het GDP. Figuur 3.2 geeft een beeld van de plaats die scholing inneemt in het arbeidsmarktbeleid. Wederom dient opgemerkt te worden dat het bij deze OECD-data niet duidelijk is op basis van welke bronnen deze cijfers zijn samengesteld.

Figuur 3.1: Uitgaven aan scholing voor werklozen en risicogroepen als percentage van het GDP



Bron: OECD.

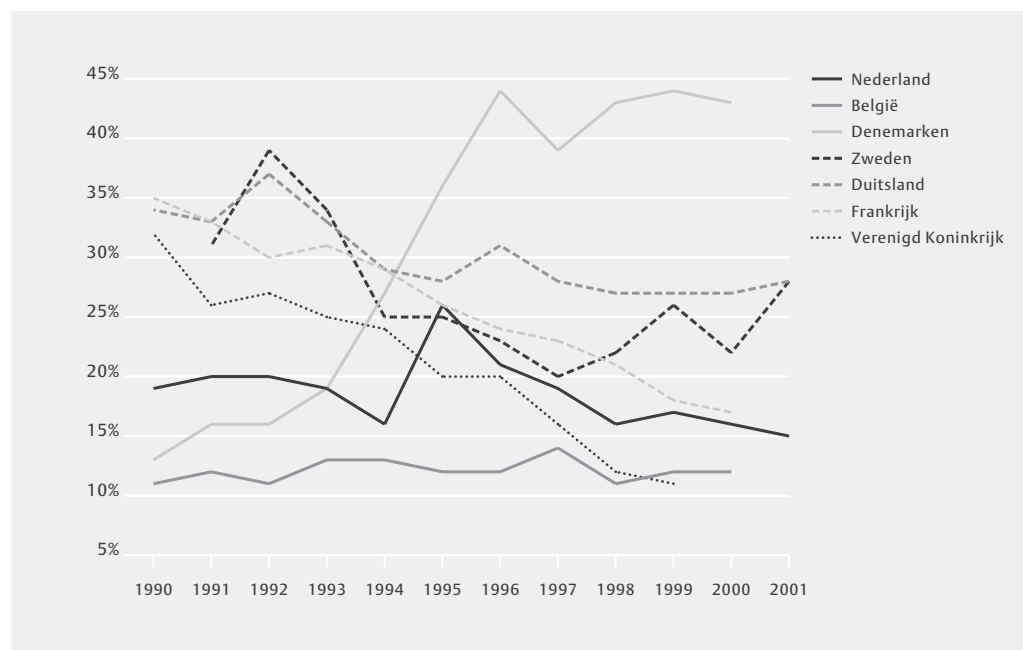
Uit figuur 3.1 blijkt dat Nederland in vergelijking met landen als Zweden, Denemarken en Duitsland een relatief lager bedrag uitgeeft aan scholing voor werklozen en risicogroepen (als percentage van het GDP). In Nederland werd in het jaar 2001 circa 0,24% van het GDP uitgegeven aan scholingsmaatregelen voor deze groepen. De percentages voor Zweden en Duitsland in het jaar 2001 zijn respectievelijk 0,3% en 0,34%. Met name Denemarken valt op als land dat relatief veel uitgeeft aan scholing als percentage van het GDP, namelijk 0,67% in het jaar 2000. Daarentegen geeft Nederland wel relatief meer uit aan scholing voor werklozen en risicogroepen dan België en het Verenigd Koninkrijk. Met name in dit laatste land zijn de uitgaven aan scholing relatief zeer laag, namelijk 0,04% in 1999. Het percentage dat België uitgaf aan scholing bedroeg in 2000 circa 0,16%. Tot slot zijn de relatieve uitgaven van Frankrijk vergelijkbaar met die van Nederland.

Indien men kijkt naar ontwikkelingen valt op dat de uitgaven op het terrein van scholing in de periode 1990-2001 in Nederland, België en Denemarken zijn gestegen. Met name de relatieve uitgaven in Denemarken zijn explosief gestegen van 0,17% in 1990 naar 0,67% in het jaar 2000. De uitgaven in Nederland en België zijn in deze periode licht gestegen (respectievelijk 0,2% naar 0,24% en 0,14% naar 0,16%). Daarbij moet voor Nederland bovendien opgemerkt worden dat deze stijging vooral in de eerste helft van de jaren '90 optreedt. Vanaf 1995 lijkt eerder sprake van een lichte daling. Overigens daalde ook de werkloosheid in deze periode. De relatieve uitgaven aan scholing voor werklozen en risicogroepen is in de overige landen in de meeste landen in de periode 1990-2001 gedaald. De grootste dalende trend is waarneembaar in Zweden (van 0,52% naar 0,3%) en het Verenigd Koninkrijk (van 0,2% naar 0,04%). De relatieve uitgaven in Duitsland blijven, ondanks een lichte stijging in het begin van de jaren '90, in het

jaar 2000 nagenoeg even groot als in het jaar 1990, namelijk zo om en nabij de 0,35%. Al met al kan geconcludeerd worden dat Nederland wat betreft uitgaven aan scholing voor werklozen en risicogroepen een middenpositie inneemt in vergelijking met andere Europese landen.

Een andere 'benchmark' is de vraag in hoeverre scholing aan werklozen als aandeel van het totale actieve arbeidsmarktbeleid zich verhoudt tot andere landen. Om een beter beeld te verkrijgen in hoeverre scholing in Nederland als reïntegratie-instrument in vergelijking met andere instrumenten wordt gebruikt, wordt in figuur 3.2 het aandeel van scholing als percentage van het totale actieve arbeidsmarktbeleid weergegeven. Het gaat dan om het aandeel in financiële termen. Ook in deze figuur zijn de in figuur 3.1 waargenomen verhoudingen tussen landen terug te vinden. Nederland (15% in 2001) neemt, evenals Frankrijk (17% in 2000), in Europa een middenpositie in.¹¹ Wederom valt op dat in Nederland vanaf 1995 sprake is van een sterke daling. In tegenstelling tot de situatie bij figuur 3.1 is dit niet te wijten aan de daling van de werkloosheid, omdat het om een aandeel in het beleid gaat. Het geeft aan dat scholing in het beleid relatief minder belangrijk wordt. In België en Verenigd Koninkrijk speelt scholing een relatief minder belangrijke rol in het totale actieve arbeidsmarktbeleid. Voor België was het aandeel scholing in het totale actieve arbeidsmarktbeleid 12% in 2000 en in het Verenigd Koninkrijk was dit aandeel 11% in het jaar 1999. Landen als Zweden, Duitsland en Denemarken maken relatief veel gebruik van scholing als reïntegratie-instrument. Ook hier is Denemarken de grote uitschieter met 43% in het jaar 2000.

Figuur 3.2: Aandeel scholing in totale actieve arbeidsmarktbeleid



Bron: OECD.

¹¹ Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid voor Nederland in recente jaren relatief hoog zijn. Vandaar dat Nederland hier bijvoorbeeld lager scoort dan Frankrijk, terwijl dat in figuur 3.1 niet het geval is.

3.3 Kenmerken deelnemers

Wat voor profiel hebben de deelnemers aan scholing? In hoeverre zijn bepaalde groepen evenredig vertegenwoordigd in vergelijking met hun aandeel in de werkloosheid? Een eerste beeld van de relatieve vertegenwoordiging van doelgroepen in scholingsinstrumenten wordt gegeven door tabel 3.7 (De Koning e.a., 1995). De desbetreffende gegevens hebben betrekking op de situatie in Nederland begin jaren '90. Een getal groter dan 100 in deze tabel geeft aan dat de betrokken doelgroep meer dan evenredig is vertegenwoordigd onder de deelnemers; een getal kleiner dan 100 geeft juist een ondervertegenwoordiging weer. Uit de tabel is in de eerste plaats af te leiden dat vrouwen bij de meeste scholingsmaatregelen zijn oververtegenwoordigd. Uitzondering op de regel is de deelname aan Centrum Vakopleiding voor Technische beroepen, hier zijn vrouwen zwaar ondervertegenwoordigd. Allochtonen zijn met name bij het CBB, PBVE en 'overige instrumenten' zwaar oververtegenwoordigd. Daarentegen volgen relatief weinig allochtonen een opleiding bij Centrum Vakopleiding voor Administratieve beroepen. Ouderen zijn met name oververtegenwoordigd op de Vrouwenvakschool. De groep laag-opgeleiden is het meest opvallend. Deze groep is bij praktisch alle scholingsinstrumenten (zwaar) ondervertegenwoordigd, uitgezonderd een kleine oververtegenwoordiging bij het Centrum Vakopleiding voor Technische beroepen. Uit onderzoek van De Koning e.a. (1995) blijkt dat er geen aanwijzingen te vinden zijn dat het aandeel van doelgroepen onder de deelnemers tot het jaar 1995 is toegenomen. Bij lager opgeleiden is zelfs sprake van een significant dalende tendens in de vertegenwoordiging.

Tabel 3.7: Relatieve vertegenwoordiging van doelgroepen in scholingsinstrumenten (aandeel in scholing gedeeld door aandeel in werkloosheid (x100))

	Centrum Vakopleiding Technisch	Centrum Vakopleiding Administratief	CBB	Vrouwen Vakschool	PBVE	KRS	Overige instru- menten
Vrouwen	34	142	97	239	159	133	134
Allochtonen	117	41	236	82	137	89	235
Ouderen	81	109	81	231	106	163	112
Laagopgeleiden	116	19	95	32	61	21	54
> 1 jaar werkloos	95	112	117	117	90	92	76

Bron: De Koning, e.a., 1995.

Tabel 3.8 geeft inzicht in de achtergrondkenmerken van deelnemers aan recentere maatregelen, namelijk ESF-3 (1997) en de BBSW (2000). De tabel is op dezelfde manier samengesteld als tabel 3.7, dat wil zeggen dat de relatieve vertegenwoordiging in de maatregel is gedeeld door de relatieve vertegenwoordiging in de doelgroep. Opvallend bij ESF-3 is dat ouderen sterk ondervertegenwoordigd zijn. Ook ongeschoolden zijn ondervertegenwoordigd. Vrouwen en langdurig werklozen zijn naar rato vertegenwoordigd. Dit laatste is niet het geval bij de BBSW waar beide groepen zijn ondervertegenwoordigd.

Tabel 3.8: Relatieve vertegenwoordiging van doelgroepen in scholing die is ge(co-)financierd via ESF-3 en BBSW (aandeel in scholing gedeeld door aandeel in geregistreeerde werkloosheid (x100))

Kenmerk	Scholing gefinancierd via ESF-3 (1997)	BBSW (2000)
Vrouwen	96	69
40 jaar en ouder	38	
Ongeschoold	83	
LBO/MAVO	154	
Langer dan 1 jaar ingeschreven als werkzoekende	104	66

Bron: Bewerking van gegevens uit Enquête onder deelnemers aan ESF-projecten (Olieman e.a. 1999),
rapportage BBSW 2000 (CWI) en EBB.

Al met al is toch het beeld dat doelgroepen vaak niet oververtegenwoordigd zijn, en soms zelfs ondervertegenwoordigd. Blijkbaar vindt toch een zekere afroaming in het hele proces van selectie voor scholing plaats.

De meest recente toets van deelname van doelgroepen is het onderzoek van Heyma e.a. (2003), waarin wordt nagegaan wat de kenmerken zijn van werklozen uit de WW en REA in verschillende reïntegratietrajecten, waaronder scholing. Tabellen 3.9 en 3.10 geven een overzicht van de resultaten van de door hen uitgevoerde multivariate analyses op dit gebied. Zij hebben daarbij gebruik gemaakt van een zogenaamd multinominaal logit model. Een dergelijke analyse geeft de relatieve kansen van bepaalde groepen dat men aan een bepaald reïntegratie-traject deelneemt. In feite wordt de vertegenwoordiging van groepen in een reïntegratietraject vergeleken met die in de totale populatie. De symbolen in de tabellen geven aan of de kans dat men deelneemt groter of kleiner is dan bij een referentiegroep. De vele ‘-’scores bij de oudste leeftijdsgroep in tabel 3.9 betekenen bijvoorbeeld dat de 55-64 jarigen relatief ondervertegenwoordigd zijn t.o.v. 35-44 jarigen als we rekening houden met hun aandelen in de totale WW-populatie. Bij de eerste drie trajecten in tabel 3.9 maakt scholing een onderdeel uit van een reïntegratietraject voor WW-ers. Ook bij deze tabel is het algehele beeld dat scholing veelal niet vaker wordt toegepast bij specifieke doelgroepen. Alleen bij bepaalde groepen allochtonen en de groep 45-55 jaar is de scholingsdeelname soms hoger. Opvallend is dat fase 3 en fase 4 niet hoger scoren dan fase 1. Ook bij lager opgeleiden is bij twee van de 3 typen trajecten met scholing sprake van een ondervertegenwoordiging.

Tabel 3.9: Schattingsresultaten voor een analyse van de relatieve vertegenwoordiging van groepen uit de WW-populatie in diverse reïntegratietrajecten

Kenmerk	Soort traject						
	Trajecten met scholingselement			Overige trajecten			
	1	2	3	4	5	6	7
Vrouwen t.o.v. mannen	o	o	o	o	o	o	o
Ouderen (categorie 45-55 jaar) t.o.v. leeftijdscategorie 35-45 jaar	+	o	+	o	+	+	+
Ouderen (categorie 55-65 jaar) t.o.v. leeftijdscategorie 35-45 jaar	-	-	-	o	-	-	-
Etniciteit							
Antilliaanse of Surinaamse t.o.v. Nederlandse	+	o	o	o	o	o	o
Marokkaanse t.o.v. Nederlandse	o	o	o	+	o	+	o
Turkse t.o.v. Nederlandse	o	+	+	o	+	+	o
Overige t.o.v. Nederlandse	o	o	o	o	o	o	o
Opleidingsniveau							
Laag t.o.v. Middelbaar	+	-	-	o	o	o	-
Hoger t.o.v. Middelbaar	-	+	o	o	+	+	o
Fase							
Fase 2 t.o.v. fase 1	o	+	+	+	+	+	+
Fase 3 t.o.v. fase 1	o	o	o	+	o	+	+
Fase 4 t.o.v. fase 1	o	o	o	o	+	o	-
Fase nader te bepalen	o	+	+	+	+	+	+

+ = positief significant

- = negatief significant

o = niet significant

1 = Scholing, eventueel met diagnose.

2 = Zowel scholing als overige aanbodversterking, eventueel met diagnose.

3 = Combinatie van scholing, aanbodversterking en bemiddeling, eventueel met diagnose.

4 = Alleen diagnose.

5 = Overige aanbodversterking, eventueel met diagnose.

6 = Bemiddeling, eventueel met diagnose.

7 = Combinatie van aanbodversterking en bemiddeling, eventueel met diagnose.

Bron: Heyma e.a., 2003.

Ook bij tabel 3.10 komt ruwweg een zelfde beeld naar voren, namelijk dat doelgroepen veelal niet oververtegenwoordigd zijn. Hier zijn ook de groep 45-55 jarigen, evenals fase 4, zelfs consequent ondervertegenwoordigd, wat niet het geval was in tabel 3.9. Opleiding heeft geen invloed op de deelnamekans.

Tabel 3.10: Schattingsresultaten voor een analyse van de relatieve vertegenwoordiging van groepen uit de REA-populatie in diverse reïntegratietrajecten

Kenmerk	Soort traject								
	Trajecten met scholingselement		Overige trajecten						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Vrouwen t.o.v. mannen	+	o	o	o	o	-	o	-	o
Ouderen (categorie 45-55 jaar) t.o.v. leeftijdscategorie 35-45 jaar	-	-	o	+	o	+	+	+	o
Ouderen (categorie 55-65 jaar) t.o.v. leeftijdscategorie 35-45 jaar	-	-	-	o	o	o	+	o	-
Opleidingsniveau									
Middelbaar t.o.v. Laag	o	o	o	o	o	o	-	-	o
Hoger t.o.v. Laag	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Fase									
Fase 3 t.o.v. fase 1/2	+	o	+	-	+	-	-	o	o
Fase 4 t.o.v. fase 1/2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fase onbekend t.o.v. fase 1/2	+	+	o	-	o	-	-	-	o

+ = positief significant

- = negatief significant

o = niet significant

1 = Training/scholing, eventueel met onderzoek en/of vraag-aanbodkoppeling.

2 = Training/scholing met aanbodsgerichte bemiddeling, eventueel met onderzoek.

3 = Onderzoek

4 = Sollicitatieondersteuning, eventueel met onderzoek en/of vraag-aanbodkoppeling.

5 = Intensieve bemiddeling, eventueel met andere producten, met uitzondering van praktijkervaring.

6 = Aanbodsgerichte bemiddeling, eventueel met onderzoek.

7 = Vraag-aanbod koppeling, eventueel met onderzoek.

8 = Sollicitatieondersteuning met aanbodsgerichte bemiddeling, eventueel met onderzoek.

9 = Praktijkervaring, eventueel met andere producten.

Bron: Heyma e.a., 2003.

Al met al is het algehele beeld dat doelgroepen dus veelal niet oververtegenwoordigd zijn bij scholing. Bij ouderen en lager opgeleiden is zelfs regelmatig sprake van ondervertegenwoordiging. Deze score bij lager opgeleiden geeft aan dat een doelstelling als het behalen van een startkwalificatie, in ieder geval niet direct tot uitdrukking komt in de selectie van deelnemers.

3.4 Kenmerken van scholing

Scholing is een breed begrip waarachter een grote variëteit aan typen scholing kan schuilgaan. Scholing kan immers sterk verschillen in:

- Duur van de opleiding. De opleiding kan erg kort zijn en bijvoorbeeld alleen gericht zijn op sociale (sollicitatie)vaardigheden, of het onder de knie krijgen van basale computervaardigheden. Er kan echter ook sprake zijn van een langdurig traject, bijvoorbeeld een complete omscholing waarin de belangrijkste kwalificaties voor een nieuw vak worden verworven.
- Richting van de opleiding. Ook hierin is een grote variëteit denkbaar: technisch, administratief, verzorgend, enzovoort.
- Niveau van de opleiding. Voor werkloze academici zal het niveau van een cursus anders liggen dan voor drop-outs die nog geen enkele diploma in het voortgezet onderwijs hebben behaald.
- Wel of niet behalen van een erkend diploma (bijvoorbeeld een startkwalificatie in het regulier beroepsonderwijs).
- Praktijkcomponent. Denkbaar is dat een opleiding ook een stage of leerwerkplaats in een bedrijf omvat om het praktische en beroepsgerichte karakter van de opleiding te versterken. Denkbaar is ook dat de opleiding in een simulatiebedrijf plaatsvindt, om cursisten in een zo realistisch mogelijke bedrijfsomgeving te laten werken, met daarbij tegelijkertijd optimale aandacht voor het leerproces van cursisten.
- Betrokkenheid bedrijfsleven. Hiervoor is reeds aangegeven dat via bijvoorbeeld een stage individuele bedrijven betrokken kunnen zijn bij een opleiding. Deze betrokkenheid kan echter ook via het niveau van branches plaatsvinden. Via financiering uit O&O fondsen of speciale regelingen zoals voorheen de BBSW en nu de SVWW kunnen branches scholing van werkzoekenden organiseren om bijvoorbeeld de instroom in hun bedrijfstak te vergroten.
- Onderwijskundige aanpak. Gaat het om een toch vooral klassikale aanpak, of is in sterke mate sprake van individueel maatwerk, waarbij het tempo en de begeleiding per cursist verschilt? Scholing van werkzoekenden heeft op veel van deze punten toch een eigen karakter hebben in vergelijking met andere vormen van scholing, zoals het initiële onderwijs of scholing van werkenden. Scholing van werkzoekenden vraagt vaak een sterke praktijkcomponent en een minder schoolse aanpak met veel individuele begeleiding. Veel cursisten hebben immers minder gunstige associaties met traditioneel klassikaal en theoretisch onderwijs, waarin zij vaak als drop-out gestrand zijn. De praktijkcomponent is ook belangrijk om de kans op een baan te vergroten, omdat dit de werkgever en de werkzoekenden een mogelijkheid geeft om elkaar in een praktijksituatie te leren kennen. Een ander belangrijk verschil met het reguliere initiële onderwijs is de gevraagde flexibiliteit bij de instroom. De instroom in de werkloosheid en de doorverwijzing door instanties loopt immers gespreid over een jaar. In vergelijking met scholing van werkenden gaat het bij scholing van werkzoekenden relatief vaker om langere trajecten.¹² Ook het niveau van de scholing is veelal heel anders van karakter, omdat bij scholing van werkenden lager opgeleiden juist ondervertegenwoordigd zijn.

12 In de Enquête beroepsbevolking scoren werkenden en werklozen ongeveer gelijk in de deelname aan lange opleidingen, maar ligt het verschil met name bij de deelname aan korte opleidingen die bij werklozen lager ligt.

Juist in een studie over effectiviteit van scholing is het belangrijk om aandacht te besteden aan de aard van de scholing. Het is immers zeer wel denkbaar dat de effectiviteit van scholing hier sterk afhankelijk van is. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het behalen van een erkend diploma van belang is voor de effectiviteit, omdat dit voor werkgevers zichtbaarder maakt dat ook daadwerkelijk bepaalde nieuwe kennis en vaardigheden zijn verworven. Ook bijvoorbeeld de richting kan van groot belang zijn. Op terreinen waar zich grote tekorten op de arbeidsmarkt voordoen zal de kans op het vinden van een baan naar verwachting groter zijn. Enkele jaren geleden vonden daarom veel opleidingen op het terrein van ICT plaats, terwijl dit in een geheel veranderde arbeidsmarktsituatie nu juist amper meer het geval is.

Wat is er meer in zijn algemeenheid bekend over de aard van scholing van werkzoekenden? Welke ontwikkelingen hebben hierin in de loop van de tijd plaatsgevonden? Reeds eerder hebben we erop gewezen dat de scholing van werkzoekenden tot voor kort sterk bepaald werd door een aantal vaste regelingen en instituten die hierin zijn gespecialiseerd. In onderstaande tabel geven we voor een aantal van deze instituten en regelingen een aantal karakteristieken op de hierboven genoemde kenmerken.

Tabel 3.11: Enkele karakteristieken van belangrijke scholingsinstellingen en –maatregelen die in de scholing van werkzoekenden tot voor kort een belangrijke rol hebben gespeeld

Instituut/ Regelgeving	Eigen infra- structuur	Niveau en kwalificatie	Duur	Richting	Praktijk- component
Centrum Vakopleiding	Ja	Eigen modules waarvan er een aantal officieel erkend waren (o.a. CREBO- erkenning)	1 jaar (in praktijk vaak korter)	Twee hoofdrichtin- gen: technisch en administratief	Veel gebruik gemaakt van simulatie- omgeving
CBB's	Ja	Voorkwalificaties (vaak voorberei- dend op eventuele verdere beroeps- kwalificatie)	1 jaar (in praktijk vaak korter)	Divers (oriënterend, vaardigheden, maar ook meer vakgericht in diverse richtingen (techniek, admini- stratief, verzorgend, enzovoort)	Soms, bijvoor- beeld sommige speciale projecten in nauwe samenwerking met een bedrijf
Vrouwen- vakscholen	Ja	Divers. Scholing vaak op MBO- niveau. Veelal wel een diploma, maar veelal geen kwalificatie gerelateerd aan beroepsonderwijs	Vaak 2 jaar	Vaak ICT of administratief	Vaak een stage
KRS	Nee (overkoepe- lende subsidiere- geling voor scholing die door een grote variëteit aan aanbieders kan plaatsvinden)	Divers	Veelal relatief kort	Divers (wel relatief veel administratief)	
PBVE	Nee (gaat veelal om infrastructuur reguliere beroepsonder- wijs, CV en CBB)	Gericht op niveau primair leerling- wezen	2 jaar (in praktijk vaak korter)	Diverse leerling- wezen-opleidingen	Praktijkdeel bij werkgever

In de huidige structuur waarin scholing van werkzoekenden plaats vindt op de reïntegratiemarkt zijn deze infrastructuur en maatregelen grotendeels opgeheven of overgegaan in andere financieringsstructuren. Vaak zijn er wel bepaalde gelden gereserveerd voor scholing, maar zijn er weinig expliciete voorwaarden hieraan gekoppeld over de aard van de scholing. Het accent ligt in de reïntegratiemarkt sterk op plaatsing van werkzoekenden. De scholing dient hieraan dienstbaar te zijn. De aanbieders zijn divers omdat de gelden niet langer gekoppeld zijn aan een aantal vaste aanbieders.

Over de scholing die plaatsvindt op deze veel meer heterogene markt is veel minder systematische informatie beschikbaar. Hiervoor is opgemerkt dat reeds over de mate van gebruik van het scholingsinstrument uit de bestaande registraties minder informatie beschikbaar is. Dit geldt in nog sterkere mate voor de aard van scholing. Toch zijn er enkele bronnen waaruit wel enkele trends zijn af te leiden. Het CBS registreert in de Enquête beroepsbevolking ook de deelname aan cursussen door werklozen en ook enige kenmerken van deze cursussen. Voorts besteden enkele recente meer kwalitatieve studies aandacht aan de criteria die verschillende instanties stellen bij de keuze van scholingstrajecten (Hoffius e.a., 2003, KPMG-BEA, 2002).

De CBS-cijfers hebben betrekking op alle deelname aan post-initiële scholing. In tabel 3.12 is te zien dat deelname aan post-initieel onderwijs wordt gedomineerd door lange cursussen. Korte opleidingen zijn korter dan 6 maanden en lange opleidingen langer dan 6 maanden. Opvallend is het meest recente cijfer voor 2002, waarin de deelname aan korte opleidingen weer is gedaald na een stijging in de periode ervoor. Denkbaar is dat de opkomst van korte opleidingen ook veel te maken heeft gehad met de situatie op de arbeidsmarkt. In een steeds krappere wordende arbeidsmarkt is een korte opleiding vaak al voldoende voor plaatsing. Hierin past ook dat bij de recente sterke toename van de werkloosheid de deelname aan korte opleidingen weer daalt, omdat deze niet langer voldoen.

Tabel 3.12: Deelname aan korte en lange opleidingen door werklozen

Jaar	Deelname aan korte opleidingen	Deelname aan lange opleidingen
1995	2,3%	11,8%
1996	2,0%	10,0%
1997	2,1%	11,0%
1998	2,3%	8,9%
1999	2,7%	10,1%
	Definitiewijziging	
2000	5,0%	9,7%
2001	6,3%	9,2%
2002	4,4%	9,0%

Bron: CBS

Uit dezelfde bron is ook iets bekend over de richting van de opleiding (tabel 3.13). Werklozen scoren hoog bij onderwijs en humaniora. Waarschijnlijk komt dit onder meer door de deelname aan taalcursussen, wat onder humaniora valt. Ook economisch-administratief scoort relatief hoog (ongeveer een kwart). Opvallend is dat wiskunde, natuur en techniek relatief laag

scoort (8%). Bij werkenden is dit 18%. De lage score van techniek is opvallend gezien het feit dat juist bij veel technische functies zich nogal eens tekorten hebben voorgedaan. Een mogelijke verklaring is dat technische opleidingen voor werklozen relatief duur zijn, vanwege de benodigde infrastructuur en de vereiste duur van de opleiding. Tot voor kort bood het Centrum Vakopleiding een zekere infrastructuur voor dit type opleidingen. Het is nog onduidelijk of de ROC's deze rol kunnen overnemen.

Tabel 3.13: Richting van deelname post-initieel onderwijs, 2002, in procenten

	Werkenden	Werklozen	Niet-participerenden
Algemeen	2	2	4
Onderwijs en humaniora	16	31	48
Wiskunde, natuur en techniek	18	8	9
Medisch	10	6	7
Economisch, administratief, commercieel	35	26	9
Juridisch, bestuurlijk, veiligheid	5	2	1
Sociaal-cultureel, verzorgend, kunst	12	21	21
Overige studierichtingen	3	4	2
Totaal	100	100	100

Bron: CBS

Vraag is uiteraard hoe SUWI zal gaan uitwerken op de aard van de scholing. Indicaties hiervoor kunnen verkregen worden uit de studies van Hoffius e.a, 2003 en KPMG-BEA, 2002. Uit deze laatste studie is tabel 3.14 overgenomen, die is afgeleid uit een aantal interviews met betrokkenen. Opvallend daarbij zijn enkele scores op criteria, die duiden op een wat afwijkende trend ten opzichte van enkele kenmerken van de scholing in het verleden. Ten eerste is opvallend dat korte trajecten als belangrijk worden gezien, zeker door de reïntegratiebedrijven zelf. Ook bij Hoffius (2003) komt dit beeld naar voren.

Het tweede wat afwijkende beeld van de scholingssituatie in het verleden, is het feit dat kwalificering een relatief lage prioriteit krijgt. Dit zal overigens veel te maken hebben met de behoefte aan korte trajecten. De enige uitzondering op dit beeld zijn de gemeenten in het geval van jongeren en hoger opgeleide nieuwkomers. Veel gemeenten geven aan dat een kwalificerende opleiding voor een groot deel van de doelgroep onrealistisch en niet haalbaar is. Gezien het lage opleidingsniveau en de gebrekkige taalbeheersing van een groot deel van deze groep zouden de trajecten zodanig lang duren, dat het merendeel van de cursisten afhaakt voor de afronding van de opleiding (KPMG-BEA, 2002). UWV en reïntegratiebedrijven zijn hier nog meer uitgesproken in (zie tabel 3.14).

Tabel 3.14: Criteria bij inkoop scholing

Criteria	Gemeenten	UWV	Reïntegratiebedrijven
Baankans	++	++	++
Functie- of beroepsgerichte scholing	++	++	++
Maatwerk	++	++	++
Snelle instroom	++	++	++
Training sociale vaardigheden	++	++	++
Combinatie met taal	++	++	++
Beperkte theoretische component	+	+	+
Korte trajecten	+	+	++
Affiniteit met doelgroep	+	++	++
Kwalificering	+ jongeren en hoger opgeleide nieuwkomers – laag opgeleiden en allochtonen met taal-achterstand	o	o/–
Prijs	+	o/–	o/–
Scholing vindt plaats binnen realistische leeromgeving	–	–	–
Tijdstip scholing afgestemd op beoogde werktijden	–	o	–

++ heel belangrijk + belangrijk o neutraal – minder belangrijk -- niet belangrijk

Bron: BEA-KPMG, 2002.

Een andere belangrijke afwijking van het beeld van enkele jaren geleden is dat er nu een relatief sterk accent wordt gelegd op training ten aanzien van houding en motivatie. Ook reeds in het begin van de jaren '90 bestonden sollicitatieclubs die soortgelijke trainingen verzorgden. Deze hadden echter geen relatief groot aandeel in de scholingsdeelname. Onderstaande tabel laat echter zien dat juist dit soort trainingen relatief belangrijk zijn geworden. De toepassing van oriëntatie- en motivatiegerichte scholing en training is in de eerste helft van 2002 hoger dan van beroepsgerichte scholing of training (tabel 3.15). Dit spoort overigens ook met het eerder geconstateerde hoge belang dat wordt toegekend aan korte opleidingen en sociale vaardigheden.

Tabel 3.15: Verdeling van aantal ingezette instrumenten in het S&A budget van G25 gemeenten

	Tweede helft 2001	Eerste helft 2002
Beroepskeuzeadvies, assesment, verdere diagnose	39%	41%
Educatie LO-plus niveau	4%	3%
Educatie hoger	0%	0%
Oriëntatie en motivatiegerichte scholing of training	10%	12%
Beroepsgerichte scholing of training	12%	10%
Arbeidsbemiddeling	16%	17%

Bron: Hoffius e.a., 2003.

Kijkend naar de huidige ontwikkelingen en de naaste toekomst wordt in Hoffius e.a. (2003) een beeld geschetst dat sterk overeenkomt met bovenstaande ontwikkelingen: een ontwikkeling richting kortere, meer praktijkgerichte trajecten, waarin werkervaring een rol speelt.

3.5 Conclusies

De deelname aan scholingsmaatregelen door werklozen is in de periode 1985-1991 sterk gestegen. In 1994 is sprake van een sterke daling, die waarschijnlijk is toe te schrijven aan bezuinigingen voor Arbeidsvoorziening destijds. Daarna is sprake van enkele jaren met relatief hoge deelname die vermoedelijk is toe te schrijven aan de opkomst van ESF-3 als co-financieringsbron voor scholing van werklozen. Daarna komt de deelname weer op een lager niveau die vergelijkbaar is met begin jaren '90. Wel is er een grote dynamiek in de aard van maatregelen waarin men in de loop van de tijd heeft deelgenomen.

Nu volgen werklozen niet alleen (betaalde) scholing via maatregelen, maar volgen ook cursussen op eigen rekening. CBS-cijfers geven aan dat zelfs ruim meer dan de helft van de werklozen scholing zelf betaalt. Deze CBS-data zijn ook het meest recent in die zin dat 2002 is opgenomen. De deelname aan scholing door werklozen blijft in absolute zin ongeveer gelijk tussen 2001 en 2002, maar daalt in relatieve zin wel duidelijk, doordat de werkloosheid in die periode toeneemt.

Internationaal gezien neemt Nederland ten opzichte van ons omringende landen een middenpositie in voor wat betreft de uitgaven aan maatregelen voor scholing van werklozen. Dit geldt zowel in relatieve zin ten opzichte van andere beleidsmaatregelen als in meer absolute zin als aandeel van het nationaal product. Opvallend is voorts dat de trends bij andere landen zeer divers zijn. Bij sommige landen is duidelijk sprake van een stijging (zoals Denemarken), terwijl bij andere (zoals Engeland) duidelijk sprake is van een daling.

Wat betreft de deelname van doelgroepen in scholingsmaatregelen geldt dat het algehele beeld is dat deze groepen niet oververtegenwoordigd zijn. Dit is een beeld dat in diverse onderzoeken over een brede periode naar voren komt. Bij met name ouderen en laaggeschoolden is regelmatig sprake van een ondervertegenwoordiging in vergelijking met hun aandeel in de werkloosheid.

Om wat voor soort scholing gaat het nu bij scholing van werkzoekenden? In algemene zin geldt dat scholing van werkzoekenden veelal langer duurt dan scholing van werkenden. Dit betekent overigens zeker niet dat altijd een kwalificatie wordt behaald. Dit was vaak al niet het geval in de voorgaande situatie met een aantal vaste instellingen voor scholing van werkzoekenden en recentelijk is dit vermoedelijk nog minder het geval. Voorkeuren van betrokkenen bij de scholingsinkoop geven namelijk een voorkeur voor korte trajecten aan en een relatief gering belang dat men hecht aan kwalificering. Voorts geldt dat bij scholing van werklozen qua richting administratieve opleidingen sterk vertegenwoordigd zijn en technische opleidingen duidelijk minder vaak voorkomen.

EFFECTIVITEIT

4

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we op een rijtje wat er bekend is over de effecten van scholing. In paragraaf 4.2 gaan we in op het scholingsrendement: de mate waarin werkloze cursisten hun opleiding afmaken en een officieel erkend diploma of certificaat behalen. Daarna komen in paragraaf 4.3 de directe effecten voor de geschoolden aan de orde. Daarbij maken we onderscheid tussen arbeidsmarkteffecten en sociale effecten. Vervolgens vormen de directe effecten voor werkgevers het onderwerp van paragraaf 4.4, gevolgd door een bespreking van de neveneffecten en indirecte effecten in paragraaf 4.5. Daarna maken we in paragraaf 4.6 een vergelijking tussen scholing en andere reïntegratiemaatregelen. We besluiten met de conclusies in paragraaf 4.7.

4.2 Scholingsrendement

Onder onderwijsrendement wordt in het algemeen verstaan de mate waarin cursisten hun opleiding voltooien. In het reguliere onderwijs betekent voltooien het behalen van een officieel erkend diploma. Bij scholing van werklozen is dit lang niet altijd het geval. Dit hangt mede af van de soort opleiding. Meestal moet men bij opleidingen die niet tot een officieel diploma leiden denken aan relatief korte trainingen. Voorbeelden zijn: sollicitatietraining, voorbereidende training (deze kan zowel algemene vorming (waaronder taalles) betreffen als beroepsvoorbereiding) en functietraining. Vaak wordt er bij deze trainingen overigens wel een diploma of certificaat afgegeven, maar deze heeft dan geen officiële status. Verder zijn er opleidingen die uitmonden in een deelcertificaat dat een waarde vertegenwoordigt in het reguliere onderwijs en bijvoorbeeld vrijstellingen oplevert andere opleidingen. De algemene tendens bij scholing is dat men tracht deze te koppelen aan het reguliere onderwijs, zodat minimaal een deelcertificaat wordt verkregen van een officiële opleiding. Verder speelt erkenning van verworven competenties (EVC) een steeds belangrijkere rol waarbij men tracht naast praktijkervaring ook cursussen zonder officieel diploma te waarderen in relatie tot reguliere opleidingen.

Maar bij scholing van werklozen staat voorop of deze bijdraagt tot het vinden van een baan. Wat is hierbij de mogelijke betekenis van het afronden van de opleiding en van diplomering? Twee punten lijken hierbij van belang:

- Als men de cursus niet afrondt mist men een deel van de cursusinhoud. Dit kan de waarde van de opleiding voor de arbeidsmarkt verminderen. Maar in hoofdstuk 2 is aangegeven dat het werkgevers niet altijd (alleen) om de inhoud van de scholing gaat. Verder is voor hen volledige afronding mogelijk niet altijd van belang; iemand die een opleiding voor een groot deel heeft gedaan en de meest relevante onderdelen heeft gehad, komt wellicht al in aanmerking voor een baan. Het vinden van een baan kan dan tot voortijdige beëindiging van een opleiding leiden.
- Een officieel erkend diploma of certificaat maakt voor iedereen, ook voor werkgevers, de waarde van de opleiding duidelijk. Voor sommige banen is diplomering daarom zelfs noodzakelijk. Verder maakt een officieel diploma of certificaat vervolgstappen in het onderwijs gemakkelijker. Dit is vooral van belang uit een oogpunt van flexibiliteit in de verdere loopbaan. Wel kan EVC de nadelen van opleidingen die niet in een officieel diploma of certificaat resulteren, verzachten, omdat hiermee de waarde van een opleiding alsnog zichtbaar wordt gemaakt. Voor individuele werkgevers is een officieel diploma of certificaat lang niet altijd van belang.

Informatie over deze punten is alleen beschikbaar uit de oudere literatuur. Wat betreft de mate waarin werklozen een officieel onderwijsdiploma behalen via scholingsprogramma's zijn geen cijfers bekend. Wel is het waarschijnlijk dat dit in de periode voor 1995 weinig voorkwam. Omdat de vakscholing thans is ondergebracht bij de ROC's zou dit nu anders kunnen liggen, maar hierover is ons niets bekend. Overigens leverde scholing via de Centra Vakopleiding en de Vrouwenvak scholen wel vaker deelcertificaten op.

De oudere scholingsonderzoeken bevatten wel informatie over de mate waarin cursisten hun opleiding afmaken, ofwel het interne rendement. De Koning (2002) verricht een meta-analyse op basis van ruim 50 scholingsstudies in de periode tussen 1985 en 1995. Aangezien studies soms betrekking hebben op verschillende scholingsinstrumenten resulteren 82 cases. Gemiddeld blijkt het interne rendement op 75 procent te liggen. De Vrouwenvak school scoort het hoogst, terwijl het CBB het laagste intern rendement laat zien. Wel moet bij de hoge uitval bij het CBB worden aangetekend dat dit mede kwam door het karakter van dit instrument. Assessment speelde hierbij een belangrijke rol en het is denkbaar dat cursisten die alleen dit onderdeel deden, opgaven dat zij de opleiding niet hadden afgemaakt. In het algemeen blijkt dat het rendement een positieve samenhang vertoont met het percentage vrouwen onder de cursisten. Leeftijd en etniciteit blijken geen invloed te hebben. Er valt verder geen duidelijke trend in het interne rendement over de tijd te bespeuren.

Latere studies laten een vergelijkbaar intern rendement zien. In Olieman e.a. 1998 en De Koning e.a. (1999) is dit ongeveer 80 procent.

Over het algemeen geeft een aanzienlijk deel van de uitvallers als reden aan dat men tijdens de opleiding een baan vond. Daarom is uitval niet per definitie als negatief te beoordelen.

4.3 Effecten voor de deelnemers

4.3.1 Bruto-effecten

Op analoge wijze als voor het interne rendement heeft De Koning (2002) voor de scholingsonderzoeken uit de periode 1985-1995 op een rijtje gezet hoeveel procent van de cursisten een baan vindt. Gemiddeld genomen geldt hierbij een periode van ongeveer een half jaar na de cursus. De gemiddelde baankans blijkt ongeveer 60 procent te zijn.¹³ In 54 cases (studies of resultaten voor een scholingsinstrument binnen een studie) was ook informatie over de samenstelling van de cursisten bekend. Op basis hiervan is een regressie uitgevoerd waarbij de baankans in verband is gebracht met de aard van het scholingsinstrument, de samenstelling van de deelnemersgroep en het werkloosheidspercentage in het geografische gebied waarop de scholing betrekking heeft. Hieruit komt naar voren dat het technische Centrum Vakopleiding

¹³ In de dissertatie van Van Nierop (2001) over arbeidsgehandicapten die een op reïntegratie gerichte opleiding volgen, wordt gevonden dat ruim 70 procent binnen een jaar na afronding van de opleiding een baan vindt. Uit het onderzoek blijkt niet in hoeverre de onderzochte groep representatief is voor de totale groep arbeidsgehandicapten die een opleiding volgt om (weer) aan een baan te komen. De studie geeft verder geen informatie over netto-effecten

het beste scoort op baankans, terwijl het CBB en de PBVE relatief laag scoren.¹⁴ De aandelen allochtonen en jongeren hebben een negatief effect op de baankans. Niet verrassend is dat de baankans lager is naarmate het werkloosheidspercentage in het betrokken geografische gebied hoger is. Er valt geen duidelijke trend in de baankansen over de tijd te bespeuren.

In latere studies worden vergelijkbare baankansen gevonden. Ook bij Heyma e.a. (2003) heeft van de geschoolden na zes maanden ongeveer 60 procent een baan gevonden. In de CPB-studie (2000) ligt dit wat lager (tegen de 50 procent).

Slechts een enkele studie gaat in op de vraag of de baan die men na de cursus vindt van betere kwaliteit is dan de laatste baan voor de cursus. Deze vergelijking is uiteraard alleen te maken voor degenen met werkervaring voor de cursus die na de cursus een baan vonden. De meest uitgebreide vergelijking wordt gemaakt in een evaluatie van het Centrum Vakopleiding uit 1987/88. Hierin wordt de eerste baan na de opleiding vergeleken met de laatste baan voor de opleiding op:

- Moeilijkheidsgraad.
- Benodigde vakkennis.
- Benodigde praktijkervaring.
- Uurloon.

Vooraf op het punt van benodigde vakkennis is sprake van een duidelijke vooruitgang. Iets meer dan 50 procent zegt dat de nieuwe baan meer vakkennis vraagt, terwijl slechts iets meer dan 10 procent stelt dat voor de nieuwe baan minder kennis nodig is. In de overige gevallen is er evenveel kennis nodig of kan men de vraag niet beantwoorden.

Bij andere evaluatiestudies worden veelal vragen gesteld in de trend van: zijn de via de cursus verkregen vaardigheden noodzakelijk voor uw nieuwe baan of had u deze ook zonder cursus wel kunnen uitoefenen? Daaruit blijkt dat in het algemeen zo'n 20 tot 40 procent van de cursisten stelt dat men het werk zonder de nieuwe opleiding niet had kunnen verrichten (zie naast de hiervoor genoemde studie over het Centrum Vakopleiding bijvoorbeeld de KRS-evaluatie uit 1990 (De Koning en Van Nes, 1990) en de ESF-evaluatie uit 1995 (Gravesteyn e.a. (1995)). De meest recente studies bevatten geen informatie over de kwaliteit van de baan en de aansluiting op de cursus.

In de meeste studies worden de cursisten slechts over een vrij korte periode na de cursus gevolgd. De langste periode is anderhalf tot twee jaar. In de eerder genoemde evaluatie van het Centrum Vakopleiding is de post-cursusperiode gemiddeld anderhalf jaar. De resultaten geven aan dat na ongeveer driekwart jaar bijna 80 procent een baan had en dat dit percentage

¹⁴ Wel moet hierbij worden aangetekend dat bij CBB en PBVE een relatief groot deel van de cursisten aangaf dat men was doorgestroomd naar een vervolgopleiding. Op den duur zou deze dan alsnog kunnen resulteren in een baan. Maar erg groot is dit effect waarschijnlijk niet.

driekwart jaar later nauwelijks anders lag. In de evaluatie van Heyma e.a. (2003) van maatregelen toegepast op WW-ers komt een vergelijkbaar patroon naar voren: na driekwart jaar verandert het percentage met een baan nauwelijks meer. Wel ligt het uiteindelijke percentage met een baan bij deze studie wat lager dan bij de eerder genoemde. Verder blijft er natuurlijk een zekere dynamiek bestaan. Sommigen raken hun baan weer kwijt, terwijl anderen in een later stadium alsnog een baan vinden.

4.3.2 Netto-effecten

Netto-effecten op de baan- of herintredingskans

De volgende vraag is dan: in hoeverre zijn baankans, kwaliteit van de baan en duurzaamheid van de arbeidsinpassing dankzij de scholing verbeterd in vergelijking tot de situatie waarin men niet was geschoold? Het antwoord op deze vraag levert de netto-effecten op.

In Nederland zijn geen voorbeelden te vinden van studies waarin het netto-effect van scholing van werklozen langs experimentele weg is gemeten. Dit is de meest betrouwbare methode voor effectmeting op individueel niveau (zie box 4.1 voor een nadere bespreking hiervan). Voor zover een controlegroep-benadering is toegepast is deze niet-experimenteel van karakter. Dit houdt in dat achteraf wordt bekeken welke werklozen geen scholing hebben gevolgd (en evenmin aan een ander soort programma hebben deelgenomen). Uit die groep wordt dan de controlegroep gevormd. Sommige studies trachten bij elke cursist een schaduwpersoon te zoeken die zo goed mogelijk op de cursist lijkt. Relevante kenmerken zijn bijvoorbeeld leeftijd, vooropleiding, geslacht, etniciteit en de (onvoltooide) werkloosheidsduur op het moment van selectie voor een scholing. In andere studies wordt ermee volstaan de controlepersonen zo te selecteren dat de controlegroep als geheel qua samenstelling (min of meer) lijkt op de deelnemersgroep. Via multivariate analyses wordt dan rekening gehouden met verschillen in kenmerken tussen individuele deelnemers en controlepersonen. Daarnaast zijn er studies die de cursisten vragen wat deze zelf vinden van de effectiviteit van de scholing. Als men een baan vindt na de scholing, in hoeverre is dat dan naar de mening van de (ex-)cursist toe te schrijven aan de scholing?

Box 4.1: De controlegroepmethodiek

Naar analogie met de medische wetenschap zijn in de Verenigde Staten experimenten bedacht om het effect van deelname aan een arbeidsmarktregel op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers te bepalen. Hierbij selecteert men eerst een willekeurige groep mensen uit de doelgroep van de maatregel. Vervolgens wordt deze mensen willekeurig verdeeld over twee groepen: de deelnemersgroep waarop de maatregel wordt toegepast en de controlegroep waarop deze niet wordt toegepast. In beginsel zijn beide groepen volstrekt vergelijkbaar en zijn verschillen in de arbeidsmarktpositie na afloop van de deelname toe te schrijven aan de maatregel. Maar bij nader inzien heeft de methode toch zijn beperkingen. Uit de medische wetenschap is bekend dat een verschil tussen deelnemers en controlegroep lang niet altijd met de aard van de behandeling te maken heeft, maar soms volledig kan worden verklaard uit het feit dat behandeling extra aandacht inhoudt of extra hoop meebrengt. Daarom worden medische behandelingen soms zo opgezet dat de patiënt niet weet of hij een nieuwe of de conventionele behandeling krijgt toegediend. Bij arbeidsmarktmaatregelen kan dit natuurlijk niet. Maar bij arbeidsmarktmaatregelen zijn wel meer en minder intensieve ‘behandelingen’

mogelijk (bijvoorbeeld langere of kortere training). Door beide te testen, kan een indruk worden verkregen van het aandachtseffect. Bij arbeidsmarktmaatregelen kan echter ook een signaal richting werkgevers uitgaan. Als voor hen scholing hoofdzakelijk van belang is als signaal dat de betrokken cursisten voldoende gemotiveerd zijn, dan kan ook dit verklaren waarom kortere trainingen dezelfde (of zelfs betere) resultaten opleveren als langere trainingen.

Een tweede belangrijk verschil met medische experimenten is dat de effecten van arbeidsmarktmaatregelen in de tijd sterk kunnen veranderen als de arbeidsmarktsituatie verandert. Experimenten zijn minder bruikbaar als er een acuut arbeidsmarktprobleem is. Het experiment kan dan zoveel tijd in beslag nemen, dat grootschalige invoering te laat komt om het probleem op te lossen.

Een meer praktisch punt is dat niet te vermijden is dat deelnemers en controlepersonen tussentijds stoppen met het experiment. Als bijvoorbeeld vooral mensen uit de controlegroep stoppen, en dit mensen met specifieke kenmerken zijn, is de vergelijking tussen deelnemers en controlegroep niet zuiver meer.

Voor een bespreking van de experimentele methode verwijzen we naar Heckman en Smith (1996).

Soms is een experimentele benadering niet mogelijk en vaak zal men na grootschalige invoering van een maatregel ook achteraf een indruk van de effecten willen hebben. Dan is een niet-experimentele benadering denkbaar. Daarbij wordt achteraf bekeken wie er niet hebben deelgenomen en worden daaruit de controlepersonen geselecteerd. Het grote nadeel van deze benadering is dat je nooit zeker zult weten of deelnemers en controlepersonen wel voldoende op elkaar lijken. Kenmerken als motivatie en intelligentie worden veelal niet gemeten. Het is heel goed mogelijk dat de meer gemotiveerde en/of meer intelligente mensen worden geselecteerd of zichzelf aanmelden voor deelname. Het gevolg is dat betere resultaten voor de deelnemers mogelijk niet het gevolg zijn van de maatregel maar van hun grotere motivatie en/of hogere intelligentie. Vooral Heckman heeft zich bezig gehouden met het ontwikkelen van methoden om dit probleem op te lossen (zie bijvoorbeeld Heckman, Ichimura en Todd, 1997).

Een beperking van zowel de experimentele als de niet-experimentele methode is dat deze alleen inzicht geven in de directe effecten voor de deelnemers. Algemeen-evenwichtseffecten worden niet zichtbaar via deze methoden.

In onderstaande tabel 4.1 is een overzicht gegeven van Nederlandse studies die gebruik maken van een controlegroep om het effect van scholing op de individuele baankansen te bepalen.

Tabel 4.1: Overzicht van Nederlandse studies met een controlegroep

Studie	Periode waarop de resultaten betrekking hebben	Doelgroep	Correctie voor selectie-onzuiverheid	Scholings-instrument	Reikwijdte van de studie	Belangrijkste resultaten
De Koning, Koss en Verkaik (1987 en 1988)	1986-1987	Werklozen	Nee	Centrum Vakopleiding	Nationaal	Kleine positief netto-effect op herintredingskans. Effect is relatief groot bij metaal- en bouwopleidingen. Vervolgen opleiding vergroot baankans. Effect wordt kleiner met verstrijken tijd
De Koning en Van Nes (1990)	1988-1989	Werklozen	Nee	CBB	Nationaal	Scholing leidt tot toename baankans met ongeveer eenderde. Effect groter dan gemiddeld bij vrouwen, ouderen, laag opgeleiden, allochtonen en langdurig werklozen; afronden cursus heeft nauwelijks effect
De Koning, Zandvliet, Van Bokhoven en Olieman (1993)	1991-1993	Werklozen	Nee	Alle scholingsinstrumenten afzonderlijk bekeken	RBA West Utrecht	Vrijwel verdubbeling van baankans. Effect bij geslaagden duidelijk groter dan bij uitvallers
Bavinck en Van der Burgh (1994)	1992-1994	Werklozen	Nee	Centrum Vakopleiding, KRS en sollicitatietraining	RBA Noord en Midden Limburg	Vrijwel verdubbeling van baankans

Vervolg tabel 4.1 (Overzicht van Nederlandse studies met een controlegroep)

Studie	Periode waarop de resultaten betrekking hebben	Doelgroep	Correctie voor selectie-onzuiverheid	Scholings-instrument	Geografisch gebied waarop de studie betrekking heeft	Belangrijkste resultaten
Zandvliet, Van Bokhoven en Van Dongen (1995)	1993-1994	Werklozen	Nee	CBB, KRS en sollicitatietraining	RBA Zuid Limburg	Bij KRS en sollicitatietraining bijna verdubbeling baankans; bij CBB vrijwel geen effect Netto-effecten is relatief groot bij mannen, autochtonen, ouderen, langdurig werklozen en middelbaar en hoger opgeleiden
Gravesteijn et al (1995)	1992	Werklozen	Nee	Niet nader gedifferentieerd	Nationaal, ESF-programma	Gemiddeld effect klein. Relatief grote effecten voor mannen, ouderen, autochtonen en langdurig werklozen
Olieman e.a. (1998)	1996-1997	Werklozen	Nee	Niet nader gedifferentieerd	Nationaal, ESF-programma	Klein significant effect op baankans Relatief grote effecten bij laag opgeleiden, langdurig werklozen en personen ouder dan 25 jaar
CPB (2000)	1993-1997	Werklozen	Ja	Sollicitatietraining en 'scholing'	Nationaal	Effect scholing op gemiddelde herintredingskans niet significant; sollicitatietraining zelfs contraproductief Effecten wel significant voor vrouwen, de groep tot 25 jaar en ouderen
De Koning e.a. (1999)	1997-1999	Werklozen	Nee	Niet gedifferentieerd	Nationaal, ESF-programma	Klein significant effect op baankans Effect relatief groot bij ouderen, allochtonen en langdurig werklozen

Vervolg tabel 4.1 (Overzicht van Nederlandse studies met een controlegroep)

Studie	Periode waarop de resultaten betrekking hebben	Doelgroep	Correctie voor selectie-onzuiverheid	Scholings-instrument	Geografisch gebied waarop de studie betrekking heeft	Belangrijkste resultaten
Heyma (2001)	1997-2000	Arbeids-gehandicapten	Ja	Niet gedifferentieerd	Nationaal, maar alleen UWV-cliënten	Vergroting baan-kans met ongeveer 50 procent; Effect is relatief groot bij vrouwen en allochtonen
Heyma, Zwinkels en Seters (2003)	2000-2001	Werklozen en arbeids-gehandicapten	Nee	Niet gedifferentieerd	Nationaal, maar alleen UWV-cliënten	Bij werklozen toename baan-kans ongeveer 20 procent; effect is relatief groot bij vrouwen, ouderen en hoger opgeleiden Bij arbeidsgehan-dicapten is netto-effect negatief

Uit tabel 4.1 komt naar voren dat de meeste studies een positief netto-effect laten zien. Maar hierop zijn enkele uitzonderingen. Zo wordt in de studie van het CPB uit 2000 geen significant effect gevonden op de werkhervattingskans van werklozen. Sollicitatietraining heeft zelfs een negatief effect. Dit is naast Heyma (2001) de enige Nederlandse studie waarin wordt gecorrigeerd voor selectie-onzuiverheid. De studie van Heyma heeft overigens betrekking op arbeidsgehandicapten. Hij vindt daarin een significant positief effect van scholing op de baankans. In een latere studie, waarin zij overigens niet corrigeren voor selectie-onzuiverheid, vinden Heyma, Zwinkels en Seters (2003) echter een negatief effect van scholing voor arbeidsgehandicapten, terwijl dit bij werklozen juist positief is.

De meeste studies laten ook het netto-effectiviteit voor verschillende groepen zien. Alleen wat leeftijd betreft komt een vrijwel volledig consistent beeld naar voren: scholing is relatief effectief voor ouderen. Van de acht studies die effecten per doelgroep bevatten, geven er vijf aan dat scholing voor vrouwen effectiever is dan voor mannen en bij twee studies is juist scholing voor mannen effectiever. De achtste studie laat geen significante verschillen tussen beide groepen zien. Wel tekenen we bij deze resultaten aan dat bij vrouwen de gebruikte controlegroep mogelijk niet helemaal adequaat is. De controlegroep bestaat in deze studies namelijk uit ingeschrevenen bij het arbeidsbureau. De ingeschrevenen bestaan slechts voor een beperkt deel uit herintredende vrouwen, die echter wel een groot deel van de cursisten uitmaakten.

De werkloosheidsduur bij aanvang van de scholing wordt in slechts vijf van de elf studies onderscheiden, maar wel is de effectiviteit in alle vijf deze gevallen het grootst voor de langdurig werklozen. Het minst duidelijk zijn de uitkomsten voor etniciteit en opleidingsniveau.

Om een aantal redenen zijn de studies moeilijk te vergelijken. Zo verschillen:

- *De aard van de onderzochte scholingsinstrumenten.* Soms gaat het om specifieke instrumenten en in andere gevallen om scholing in het algemeen. Verder is er in de loop van de tijd het nodige veranderd in de aard van het scholingsinstrumentarium. Dit kan zich vertalen in verschillen in niveau, richting en duur, die uiteraard van invloed kunnen zijn op de resultaten. De oudere studies suggereren dat de effecten voor doelgroepen sterk afhangen van de aard van het scholingsinstrument. Zeker in die tijd was er een sterke segregatie van mannen en vrouwen wat betreft de deelname aan de verschillende instrumenten. De verschillen in resultaten tussen beide groepen zijn dan mogelijk geheel of gedeeltelijk toe te schrijven aan verschillen in effectiviteit tussen instrumenten. Dit geldt wellicht ook voor de vooropleiding van de cursisten. In de evaluatie van het CBB uit 1990 werd gevonden dat de netto-effectiviteit voor hoger opgeleide cursisten negatief was. Maar het CBB gaf opleidingen op een elementair niveau, die weinig toegesneden leken op hoger opgeleiden. Het is heel goed mogelijk dat een ander soort opleiding, bijvoorbeeld op ICT-gebied, juist voor hoger opgeleiden effectief is en voor lager opgeleiden niet.
- *De kenmerken van de deelnemers.* Mogelijk hebben zich in de loop van de tijd verschuivingen voorgedaan in de kenmerken van de cursisten. In het beleid wordt sinds enige tijd het belang van een preventieve inzet van instrumenten benadrukt. Vermoedelijk heeft dit geleid tot een groter aandeel van relatief kortdurig werklozen onder de cursisten. Ook is aannemelijk dat het aandeel allochtonen is toegenomen. Maar harde gegevens hierover zijn niet beschikbaar. Dergelijke verschuivingen kunnen van invloed zijn op de gemiddelde netto-effectiviteit bij inzet van het scholingsinstrument.
- *De periode en het geografische gebied waarop de resultaten betrekking hebben.* De studies omvatten een periode van ongeveer 15 jaar, waarbinnen zich grote veranderingen in de arbeidsmarktsituatie hebben voorgedaan. De meeste studies hebben betrekking op Nederland als geheel, maar enkele betreffen een bepaald RBA-gebied. De arbeidsmarktsituatie tussen de verschillende geografische gebieden loopt sterk uiteen. Denkbaar is dat de arbeidsmarktsituatie niet alleen van invloed is op de bruto-effectiviteit, maar ook op de netto-effectiviteit. Het aantal studies met informatie over de netto-effectiviteit is te klein om hierover uitspraken te doen.¹⁵
- *De gebruikte gegevens.* Een groot deel van de in tabel 4.1 genoemde studies maakt gebruik van gegevens uit het bestand van de vroegere Arbeidsvoorziening, dat in beginsel alle werklozen omvat ongeacht of deze uitkeringsgerechtigd zijn en zo ja welk type uitkering zij hebben. Maar enkele recente studies hebben alleen betrekking op UWV-cliënten; bijstandsgerechtigden en werklozen zonder uitkering zijn hierin niet meegenomen. Laatstgenoemde categorie bestaat vooral uit herintredende vrouwen. Ten slotte maakt de CPB-studie gebruik van

¹⁵ De Koning (2002) beschikte over 50 scholingsstudies voor een meta-analyse van de bruto-effectiviteit. In een regressie-analyse waarbij studies als waarnemingen worden gehanteerd, vindt hij een significante invloed van de werkloosheid in het relevante gebied op de bruto-effectiviteit.

gegevens uit de enquête 'Hoe zoeken werkzoekenden' van de vroegere Arbeidsvoorziening. Het is onduidelijk in hoeverre de aard van de steekproef bij deze enquête van invloed is op de uitkomsten die sterk variëren met de kenmerken van de werklozen, zonder dat er een duidelijk patroon valt waar te nemen.¹⁶

- *De gebruikte methode.* Slechts één van de genoemde studies hanteert een matchingsmethodiek, waarbij is getracht voor iedere cursist een schaduwpersoon te vinden die zo veel mogelijk op de cursist lijkt. In de meeste gevallen wordt gecorrigeerd voor verschillen in kenmerken tussen deelnemersgroep en controlegroep door in econometrische analyses van de baankans achtergrondkenmerken als verklarende variabelen op te nemen. Nadeel hiervan is dat de resultaten sterk afhankelijk kunnen worden van de modelkeuze. Slechts in een enkele studie worden afzonderlijke modellen voor de verschillende doelgroepen geschat.
- *De grootte waar het effect aan afgemeten wordt.* Bij de meeste studies is dit de baankans (het percentage dat binnen x maanden na de cursus een baan heeft gevonden), terwijl in andere gevallen de werkloosheidsduur (bijvoorbeeld de studie van De Koning, Koss en Verkaik e.a. of die van het CPB) of de herintredingskans als uitgangspunt wordt genomen. Bovendien verschilt de periode waarover de cursisten en de controlepersonen worden gevolgd. In de CPB-studie is dit maar zes maanden, terwijl dit in de studies van De Koning, Koss en Verkaik en van Heyma e.a. voor een deel van de steekproef bijna twee jaar is. Beide punten maken dat de omvang van de verkregen effecten niet altijd zo makkelijk te vergelijken is. In Nederland is geen onderzoek gedaan naar de effecten op middellange termijn.

In de meeste studies zijn ook de cursisten gevraagd hun mening te geven over het effect van de scholing. Hieruit komt over het algemeen een groter effect naar voren dan uit de controlegroepbenadering. Wij zijn geneigd de meeste waarde te hechten aan de controlegroepbenadering. Waarschijnlijk schatten cursisten de kans dat zij zonder cursus ook wel een baan hadden gevonden te laag in.

Uit het voorgaande trekken wij de conclusie dat scholing gemiddeld genomen een klein positief effect op de baankans heeft. Maar de onzekerheidsmarge hierbij is aanzienlijk. Verder zijn de resultaten van de meeste studies waarschijnlijk geflatteerd doordat geen correctie is gemaakt voor selectie-effecten. Voor ouderen, vrouwen en langdurig werklozen zijn de aanwijzingen voor een positief netto-effect het sterkst.

Hoe verhouden deze resultaten zich tot de buitenlandse literatuur? Uit een overzicht van Martin en Grubb (2001) gebaseerd op eerdere overzichtsstudies van Friedlander e.a. (1997), Heckman e.a. (1999) en Stanley e.a. (1998) komt naar voren dat scholing gemiddeld genomen weinig effect heeft. Scholing lijkt wel effectief te zijn voor vrouwen. Verder zijn de resultaten het slechtst voor scholing toegepast op jongeren. Een relatief groot deel van deze studies maakt gebruik van experimenten en zijn daardoor betrouwbaarder dan de Nederlandse studies. Maar het feit dat het grotendeels Amerikaanse studies betreft maakt een vergelijking moeilijk. De Amerikaanse instituties wijken sterk af van de Europese en langdurige werkloosheid komt in de Verenigde Staten weinig voor. Maar ook de ervaringen in Duitsland (zie voor een overzicht, Rabe (2000)) en Zweden (zie voor een overzicht Calmfors e.a. (2002)) wijzen niet op een grote

¹⁶ Zo blijkt in deze studie scholing bij jongeren effectief te zijn, terwijl dit resultaat in geen enkele andere studie wordt gevonden. Ook de internationale literatuur laat voor jongeren vrijwel integraal een negatief beeld van de effectiviteit van scholing zien.

effectiviteit van scholing. Overigens komt uit de overzichten voor beide landen een grote variatie in de uitkomsten naar voren. Verder lijkt in beide landen de effectiviteit van scholing voor werklozen in de tijd te veranderen. Maar de auteurs geven niet aan waardoor dit komt. Heeft het te maken met de veranderde arbeidsmarktsituatie, veranderingen in de aard van het scholingsinstrumentarium en de deelnemersgroepen of met een verbeterde methodologie van de studies? Het is niet bekend. Wel suggereren Calmfors e.a. dat institutionele veranderingen een rol kunnen hebben gespeeld.

Effecten op de duurzaamheid en de kwaliteit van de arbeidsinpassing

In de Nederlandse studies is de periode waarover cursisten na de cursus worden gevolgd kort. De langste periode is twee jaar, maar in de meeste studies is de periode korter en soms maar zes maanden. Over de effecten op middellange- en lange termijn is niets bekend.¹⁷ In die gevallen waarin werklozen een opleiding volgen die kwalificatieverhogend is, zouden die effecten wel groot kunnen zijn. Studies naar het rendement van onderwijs wijzen uit dat een trap hoger in het initiële onderwijs leidt tot een duidelijke stijging van het inkomen en de werkgelegenheidskansen in het arbeidsleven (Oosterbeek, 2001). We weten niet of dit ook het geval is als iemand een stap hoger in het onderwijs zet tijdens zijn arbeidsleven, maar uit te sluiten is het niet. Overigens komt het waarschijnlijk niet veel voor dat werklozen een officieel onderwijsdiploma halen. Gegevens daarover ontbreken echter.

In de recentere Nederlandse studies wordt nauwelijks ingegaan op de vraag of cursisten door de opleiding een betere baan krijgen. In enkele van de oudere studies wordt hierover wel informatie gegeven. Uit de evaluatie van het Centrum Vakopleiding (De Koning, Koss en Verkaik (1987)) kwam naar voren dat van de cursisten bij 52 procent de eerste baan na de cursus meer vakkennis vroeg dan de laatste baan voor de werkloosheid; bij de controlegroep was dat 29 procent. Wat betreft de beloning was het verschil tussen beide groepen klein. Uit de evaluatie van het scholingsinstrumentarium van het RBA Utrecht uit 1993 (De Koning e.a. (1993)) kwam naar voren dat cursisten aanzienlijk vaker een vaste baan vinden dan de controlegroep. Verder is het niveau van de baan bij de cursisten gemiddeld hoger dan bij controlegroep. Er zijn weinig verschillen in uurloon en arbeidsduur.

4.3.3 Invloed van uitvoeringsaspecten op de effecten

In 4.2 is het scholingsrendement aan de orde gekomen. In hoeverre is het afmaken van de opleiding van belang voor het vinden van een baan? Ook hierover is alleen informatie beschikbaar over uit de oudere studies. De evaluatie van het Centrum Vakopleiding uit 1987/88, de evaluatie van het scholingsinstrumentarium van het RBA West Utrecht uit 1993 en die van de Kaderregeling Scholing uit 1990 (De Koning en Van Nes, 1990) hebben alle als uitkomst dat cursisten die de opleiding hebben afgemaakt een hogere baankans hebben dan uitvallers. Alleen bij de evaluatie van het CBB uit 1990 wordt geen effect van het al dan niet afronden van de opleiding gevonden. Maar dit heeft mogelijk te maken met het al eerder genoemde feit dat het eerste deel van de CBB-opleiding een assessment-achtig karakter had, namelijk om cursisten beter inzicht te geven in hun wensen en mogelijkheden. Het is heel goed denkbaar dat dit voor sommige cursisten reeds voldoende was en dat deze geen noodzaak meer zagen de opleiding verder te volgen.

¹⁷ Denkbaar is dat scholing niet alleen of misschien zelfs niet zozeer de initiële baankans na de cursus verhoogt, maar ook of juist de kans vermindert dat men daarna weer werkloos wordt. Hierover is echter niets bekend.

In hoeverre zijn opleidingen die uitmonden in een officieel erkend diploma effectiever dan opleidingen die niet zo'n diploma opleveren? Hierover is heel weinig bekend. Uit de eerder genoemde evaluatie van het scholingsinstrumentarium in West-Utrecht waarin vrijwel alle scholingsinstrumenten uit die tijd (1993) zijn meegenomen, scoort de PBVE op baankans minder goed dan de meeste andere instrumenten. Hierbij is dan gecorrigeerd voor de invloed van individuele kenmerken zoals leeftijd, vooropleiding en etniciteit. De PBVE was bedoeld om werklozen de mogelijkheid te bieden een diploma in het leerlingwezen te behalen. Bij de andere scholingsinstrumenten was het percentage dat een officieel diploma behaalde klein, misschien met uitzondering van de Vrouwenvakschool, die overigens relatief goed scoorde op baankans. Uit een meta-analyse van 50 scholingsstudies door De Koning (2002) komt het technisch Centrum Vakopleiding het sterkst naar voren. In deze analyse is onder andere gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling van de deelnemersgroepen. De resultaten suggereren dat het behalen van een officieel onderwijsdiploma weinig effect heeft op de baankans. Hierbij tekenen we echter aan dat het bij alle studies gaat om korte-termijneffecten, terwijl denkbaar is dat het effect van een officieel onderwijsdiploma pas op langere termijn zichtbaar is. Buitenlandse studies lijken hiervoor enige aanwijzingen te bevatten (Meager en Evans, 1998).

Uit de oudere studies is een zeker patroon af te leiden dat bij technische opleidingen de baankans hoger is dan bij andere opleidingen. Niet alleen scoort het technisch Centrum Vakopleiding hoog, maar uit de landelijke evaluatie van de KRS uit 1990 blijkt dat ook binnen dit instrument de technische opleidingen het beste scoren. Recentere studies bevatten geen informatie over de opleidingsrichting.

Buitenlandse studies (O'Connell en McGinnity (2002) en Carling en Richardson (2001)) lijken verder aan te geven dat scholing van werklozen effectiever is als bedrijven hierbij betrokken zijn. De scholing is dan waarschijnlijk beter afgestemd op de behoeften van de vraagzijde en voor de werkgevers is beter zichtbaar wat de cursisten kunnen. Maar als werkgevers de cursisten selecteren zou dit wel kunnen betekenen dat afroeping van de groep potentiële deelnemers plaatsvindt, wat de netto-effectiviteit in negatieve zin zou kunnen beïnvloeden.

4.3.4 Sociale effecten

Haveman en Wolfe (1984 en 2001) hebben laten zien dat onderwijs belangrijke sociale en niet-markteffecten heeft. Opleidingsniveau is in positieve zin gerelateerd aan onder andere gezondheid, sociale participatie en vertrouwen in andere mensen. Dit heeft niet alleen een positief effect op het nut van de individuen die onderwijs volgen, maar heeft ook gunstige effecten op anderen, bijvoorbeeld doordat de kans op deelname aan vrijwilligerswerk hoger is naarmate iemands opleiding hoger is. De Koning e.a. (binnenkort te verschijnen) hebben naast de buitenlandse literatuur ook de Nederlandse op dit terrein geïnventariseerd. Een andere recente studie op dit terrein is van Groot en Maassen van den Brink (2003).

De vraag is dan of dergelijke effecten ook bij scholing van werklozen optreden. A priori zou men verwachten dat dit voornamelijk het geval is bij scholing die ertoe leidt dat men een trap hoger in het onderwijs komt. Maar dit komt waarschijnlijk vrij weinig voor.

Empirisch onderzoek dient natuurlijk uit te wijzen in hoeverre scholing van werklozen daadwerkelijk sociale effecten heeft. Er is echter vrijwel geen informatie over. Alleen de evaluatiestudie over het Nederlandse ESF-programma voor doelstelling 3 over de periode 1994-1999 geeft hierover enige informatie. Dit programma had als expliciete nevendoelstelling het verminderen van de sociale uitsluiting. Daarom is bij de evaluatie van dit programma aandacht besteed aan de sociale effecten. Bij een enquête onder deelnemers is daartoe onder andere gevraagd in hoeverre zij na de scholing in vergelijking met hun situatie voor de scholing:¹⁸

- Meer of minder sociale contacten hadden.
- Meer of minder zelfvertrouwen hadden.
- Meer of minder het gevoel hadden maatschappelijk nuttig te zijn.

De (ex-)deelnemers bleken hierop beter te scoren dan de controlegroep.

4.4 Directe effecten voor werkgevers

Scholing kan de vervulling van vacatures vergemakkelijken. Het is zelfs zo dat scholing van werklozen soms expliciet tot doel heeft bestaande tekorten op een arbeidsdeelmarkt te verminderen. Maar scholing kan ook meer structureel een bijdrage leveren aan evenwicht tussen vraag en aanbod op arbeidsdeelmarkten. Het is immers denkbaar dat er in een bepaald beroep te weinig jonge mensen vanuit het reguliere onderwijs worden opgeleid. Scholing van werklozen kan dan structurele tekorten (gedeeltelijk) voorkomen.

Studies waarin de scholing van werklozen geheel wordt benaderd vanuit het perspectief van de werkgevers zijn schaars. Een voorbeeld is een oude studie naar de betekenis van het Centrum Vakopleiding Delfzijl voor de regionale arbeidsmarkt (De Koning, Meijer en Zandvliet (1988). Deze studie concentreert zich op twee opleidingen aan dit centrum: procestechniek en meet- en regeltechniek. De studie is vooral van belang door de gevolgde aanpak:

- Het maken van schattingen van de totale behoefte aan vakmensen op een bepaald gebied in een regio voor de naaste toekomst op basis van interviews met bedrijven.
- Het maken van schattingen van de uitstroom uit de betrokken initiële opleidingen.
- Het schatten op basis hiervan van de behoefte aan omscholing van werklozen.
- Het inventariseren van de oordelen van de werkgevers over de kwaliteit van de werklozen en de inhoud van de scholing.
- Het inventariseren van de bereidheid tot een financiële bijdrage van de bedrijven aan de opleidingen.

De conclusie uit de studie was overigens dat deze opleidingen aan het Centrum Vakopleiding voorzagen in een grote regionale behoefte.¹⁹

¹⁸ De in het rapport gepresenteerde resultaten betreffen alle deelnemers en niet alleen degenen die een cursus hebben gevolgd. Maar een zeer groot deel van de deelnemers heeft, al dan niet als onderdeel van een traject, scholing gevolgd (zie De Koning e.a., 1999).

¹⁹ Desondanks is het later gesloten vanwege de kosten.

In een evaluatiestudie van het scholingsinstrumentarium van het RBA Friesland uit 1994 (Zandvliet en Van Bokhoven, 1994) wordt – weliswaar minder uitvoerig dan in bovengenoemde studie – ook onderzoek gedaan bij bedrijven naar de waarde van de scholing voor hen. Hiertoe zijn 20 bedrijven uit het RBA-gebied geïnterviewd ten aanzien van de betekenis van het CBB en de Vrouwenvakschool. Bij deze bedrijven werd slechts bij uitzondering via de scholing in een moeilijk vervulbare vacature te zijn voorzien. De studie maakt verder melding van een ander onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van het Centrum Vakopleiding in de regio. Hieruit komt naar voren dat bedrijven redelijk tevreden waren over de voormalige cursisten die zij hadden aangetrokken. Punt van kritiek was dat de Centra onvoldoende tegemoet zouden komen aan de opleidingswensen van de bedrijven.

In de meeste ‘oudere’ studies is de aandacht voor vraageffecten gering. Meestal beperken de rapporten zich tot het weergeven van de verdeling van de cursisten naar opleidingsrichting en een vergelijking daarvan met de verhouding tussen openstaande aanvragen en werklozen in de betrokken beroepen en met de werkgelegenheidsaandelen van deze beroepen. Daarbij wordt vaak gewezen op het hoge aandeel cursisten dat een administratieve opleiding volgt, terwijl de grootste vraagknelpunten elders liggen.

De recentere studies besteden in het geheel geen aandacht aan vraagaspecten. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat de inzet van het scholingsinstrumentarium thans nog sterker dan voorheen bepaald wordt vanuit de optiek van het aanbod. Een organisatie als de UWV, thans verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW-ers en WAO-ers, oriënteert zich nauwelijks op de arbeidsmarkt in brede zin en de aansluiting tussen vraag en aanbod. In paragraaf 4.3.3 hebben we aangegeven dat in de internationale literatuur juist wordt betoogd dat scholing van werklozen alleen effectief kan zijn bij betrokkenheid van werkgevers.

4.5 Neveneffecten en indirecte effecten

Leidt scholing van werklozen tot een meer gelijke verdeling van de werkloosheid?

Uit het voorgaande blijkt dat scholing waarschijnlijk gemiddeld genomen een klein positief effect heeft op de baankans van de deelnemende werklozen. Maar leidt dit dan niet tot verdringing van andere werkzoekenden? Als het totale aantal banen vastligt leidt een hogere baankans van de ene werkloze automatisch tot minder kansen voor anderen. Nu kan scholing van werklozen juist ook tot doel hebben de relatieve arbeidsmarktpositie van bepaalde groepen te verbeteren. De werkloosheid is immers zeer ongelijk verdeeld over de verschillende groepen. Onder laag opgeleiden, minderheden en vrouwen ligt de werkloosheid hoger dan gemiddeld. Verder is onder ouderen het percentage langdurig werklozen hoger dan gemiddeld. Als scholing zou bijdragen tot een meer gelijke verdeling van de (langdurige) werkloosheid, dan zou dit als een positief resultaat kunnen worden gezien, ook al leidt dit tot verdringing van andere groepen met een sterkere arbeidsmarktpositie. Maar heeft scholing ook daadwerkelijk bijgedragen tot een meer gelijke verdeling van de werkloosheid? In het voorgaande hebben we gezien dat scholing vermoedelijk relatief effectief is voor vrouwen, ouderen en

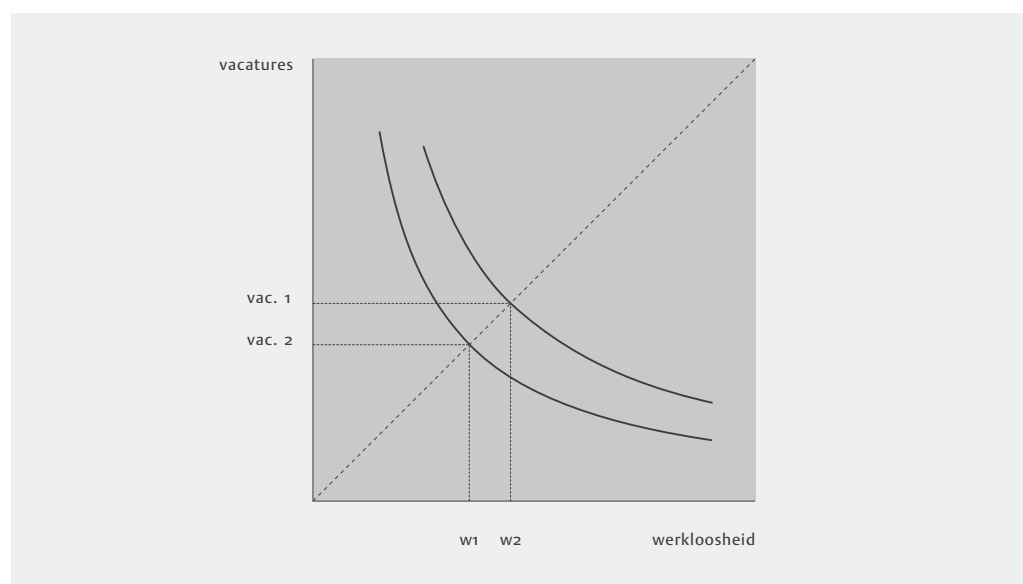
langdurig werklozen. Maar om een herverdelend effect te hebben dienen deze groepen dan ook oververtegenwoordigd te zijn onder de cursisten. Uit de meta-studie van De Koning (2002) komt naar voren dat van de genoemde groepen dit vermoedelijk alleen het geval is voor vrouwen. Maar dit zijn slechts indirecte aanwijzingen voor verbetering van de relatieve positie van vrouwen door de inzet van scholing voor werklozen. Er zijn geen studies beschikbaar die een rechtstreeks verband leggen tussen de relatieve arbeidsmarktpositie van vrouwen en de inzet van het scholingsinstrument voor werklozen.

Leidt scholing tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod?

Hogere baankansen voor werklozen die scholing hebben gevolgd leiden niet noodzakelijk tot verdringing. Als de scholing leidt tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, dan kan dit leiden tot een gelijktijdige daling van de werkloosheid en de openstaande vraag. In dat geval neemt de totale werkgelegenheid toe.

De verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt (of een bepaalde arbeidsdeelmarkt) kan tot uiting worden gebracht in een verschuiving van de zogenoemde u/v-curve, waarbij u voor werkloosheid staat en v voor de vacatures of openstaande vraag. Het verband tussen werkloosheid en openstaande vraag kan worden weergegeven met een hyperbool: als de werkloosheid hoog is, is de openstaande vraag laag, en omgekeerd. Het verband is in figuur 4.1 grafisch weergegeven. Een verbetering in het functioneren van de arbeidsmarkt kan nu worden weergegeven door een verschuiving van de curve in de richting van de oorsprong. Dit betekent dat eenzelfde niveau van de werkloosheid gepaard gaat met een lagere openstaande vraag, en omgekeerd.

Figuur 4.1: Het effect van scholing op de ligging van de u/v curve



Het aantal studies waarin het effect van scholing van werklozen op de u/v-curve is onderzocht, is uitermate schaars. Het enige voorbeeld in Nederland is De Grip (1987) die enige aanwijzingen vindt voor een effect in de bouw. Büttner en Prey (1997) vinden in een analyse voor Duitsland, waarin zij gepoolde regionale data over een aantal jaren gebruiken, geen significant effect van scholing op de ligging van de u/v-curve.²⁰ Davia e.a. (2001) vinden voor Spanje wel een significant effect. Schmid e.a. (2001) vinden een significant effect van scholing uitgaande van een u/v-achtige relatie waarin niet de totale werkloosheid maar de langdurige werkloosheid is opgenomen. Er zijn wel meer studies waarin het effect van actief arbeidsmarktbeleid van werklozen op de ligging van de u/v-curve wordt onderzocht, maar daarin wordt actief arbeidsmarktbeleid als geheel beschouwd en wordt scholing niet apart onderscheiden.

Een iets andere benadering is die met behulp van matching functies waarbij het aantal werklozen dat een baan vindt in verband wordt gebracht met de werkloosheid, de openstaande vraag en de deelname aan arbeidsmarktprogramma's. Enkele Zweedse studies wijzen op een positief effect van scholing van werklozen op de matching (Edin en Holmlund, 1991; Hallgren, 1996; Anxo e.a., 2001). Anxo e.a. (2001) vinden ook een positief effect voor Frankrijk. Davia e.a. vinden een effect voor Spanje, maar dit is zwakker dan het effect op de u/v-curve. Bij Schmid e.a. zijn de resultaten voor de matching functie zelfs tegenstrijdig aan die voor de u/v-functie.

Calmfors e.a. (2002) wijzen er overigens op dat ook rekening moet worden gehouden met het feit dat scholing tijd kost en mensen dus enige tijd onttrekt aan de arbeidsmarkt. Zij verwijzen naar de eerder genoemde studie van Edin en Holmlund (1991) die vinden dat dit insluiteffect groter is dan het effect op het aantal baanvinders. Maar hierbij moet wel worden aangetekend dat in deze studie (maar overigens ook alle andere studies met een u/v-relatie of een matching functie) alleen het korte-termijneffect van scholing van werklozen is onderzocht. Juist als scholing van werklozen bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zou kunnen worden verwacht dat het effect een meer duurzaam karakter heeft. Maar informatie hierover ontbreekt.

Al met al zijn geen harde conclusies te trekken over het effect van scholing op de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De beschikbare studies laten in meerderheid wel een positief effect van scholing van werklozen zien, maar eensluidend zijn zij niet. Verder zijn alleen de korte termijn effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod onderzocht. Het is niet uitgesloten dat deze korte-termijneffecten niet opwegen tegen het insluiteffect van scholing, dat optreedt doordat de betrokken werklozen enige tijd aan de arbeidsmarkt worden onttrokken. Maar op langere termijn zou dan toch van een positief effect sprake kunnen zijn.

²⁰ Zij maken overigens strikt genomen geen gebruik van een u/v-relatie maar van een zogenoemde onevenwichtigheidsfunctie. Hierin wordt de werkgelegenheid afhankelijk gesteld van de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid. Er kan echter worden aangetoond dat deze functie herschreven kan worden als u/v-relatie. De reden om een werkgelegenheidsfunctie te hanteren is dat tussen werkloosheid en openstaande vraag geen causaal verband bestaat, terwijl men wel een causaal verband van vraag en aanbod naar werkgelegenheid kan veronderstellen.

Algemeen-evenwichtseffecten

Vanuit het theoretische concept van Layard, Nickell en Jackman (1991) is een belangrijk effect van arbeidsmarktmaatregelen als scholing dat het werklozen weer inzetbaar kan maken en kan voorkomen dat werklozen hun inzetbaarheid verliezen. De ervaring leert dat naarmate mensen langer werkloos zijn, de kans op herintreding kleiner wordt. Werkgevers zijn onzeker over de motivatie en productiviteit van langdurig werklozen. Het herhaaldelijk afgewezen worden vermindert bij velen de motivatie en langdurige werkloosheid leidt uiteindelijk ook tot verlies aan arbeidsritme en vaardigheden. Bij evaluatiestudies is dan ook herhaaldelijk geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de deelnemers niet meer solliciteerde en dus feitelijk geen deel meer uitmaakte van het arbeidsmarktproces. Inzet van het scholings-instrument kan er daarom toe bijdragen dat de omvang van het effectieve aanbod van arbeid toeneemt. Door de extra druk die dit op de lonen legt kan dit leiden tot stimulering van de werkgelegenheid. Zoals eerder aangegeven kan ook een eventueel verbeterde aansluiting tussen vraag en aanbod hiertoe bijdragen. Het is denkbaar dat de officiële werkloosheid (gedefinieerd als de mensen zonder baan die actief naar werk zoeken) hierdoor niet afneemt, aangezien zowel aanbod van arbeid als werkgelegenheid toenemen.²¹ Maar wel kan de verhouding tussen uitkeringsvolume en werkgelegenheid gunstiger worden.

Maar daar staan andere effecten tegenover. Als door de scholing van werklozen de gemiddelde productiviteit in de economie toeneemt zullen hierdoor bijvoorbeeld ook de lonen stijgen wat weer negatieve gevolgen heeft voor de werkgelegenheid. Uit een doorrekening van Jongen e.a. (2000) van de effecten van arbeidsmarktmaatregelen met behulp van een algemeen-evenwichtsmodel komt naar voren dat per saldo de werkgelegenheid in de private sector zelfs daalt. De werkloosheid daalt iets. We betwijfelen echter enigszins of het model wel de mogelijkheid open laat dat mensen met een werkloosheidsuitkering volledig kansloos raken en dat dit via bijvoorbeeld scholing voorkomen of bestreden kan worden. Hetzelfde geldt voor een mogelijk effect van scholing op de overgang van inactiviteit naar de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld van herintredende vrouwen.

Er is wel gesteld dat de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen in Nederland een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de loonmatigingspolitiek en daarmee aan het succes van het poldermodel. De toenemende mogelijkheden voor deeltijdarbeid worden dan als belangrijkste faciliterende factor voor deze toename gezien. Maar ook scholing kan een rol gespeeld hebben. De scholingsvoorzieningen van de toenmalige Arbeidsvoorziening stonden namelijk ook open voor herintredende vrouwen. Mede gelet op de relatieve goede resultaten van scholing bij vrouwen, is aannemelijk dat ook scholing heeft bijgedragen tot het stijgende arbeidsaanbod van vrouwen en de opname daarvan door de arbeidsmarkt.

In de internationale literatuur is een vrij groot aantal studies te vinden waarin verschillen in werkloosheidspercentages tussen landen worden verklaard uit instituties waaronder de inspanningen van landen op het terrein van het actief arbeidsmarktbeleid. Deze studies maken gebruik van gegevens voor een aantal jaren over de OECD-landen. Recente voorbeelden zijn Nickell and Layard (1999) en Blanchard en Wolfers (2000). Uit de meeste van deze studies komt

²¹ Dit hangt ervan af of mensen met een werkloosheidsuitkering die niet meer actief naar werk zoeken of volledig kansloos zijn om een baan te vinden, tot de beroepsbevolking worden gerekend.

naar voren dat een grotere relatieve inzet van actief arbeidsmarktbeleid leidt tot een lager werkloosheidspercentage. Maar Calmfors e.a. (2002) relativeren deze uitkomsten sterk. Zij stellen dat gekeken moet worden naar de som van de open werkloosheid en het aantal mensen dat aan arbeidsmarktprogramma's deelneemt. Herberekeningen van de effecten in de verschillende studies van hun hand geeft een gevarieerd beeld: in sommige gevallen leidt scholing tot een daling van de 'totale' werkloosheid, in andere gevallen tot een stijging en soms is er nauwelijks een effect. Bij deze studies gaat het overigens om het actief arbeidsmarktbeleid als geheel, waarbij scholing niet apart is onderscheiden. Verder wijzen Calmfors e.a. erop dat in Zweden deelname aan een arbeidsmarktmaatregel altijd tot een breuk in de officiële werkloosheidsperiode leidt, waardoor actief arbeidsmarktbeleid automatisch de langdurige werkloosheid vermindert. Het is overigens nog maar de vraag of in Nederland (en in andere landen buiten Zweden) deelnemers aan arbeidsmaatregelen buiten de officiële werkloosheidscijfers vallen. In het bijzonder bij deelnemers aan scholing valt dit te betwijfelen. Daarom is bij de herberekeningen van Calmfors e.a. mogelijk sprake van een overcorrectie.²²

Onze conclusie is dat de macro-economische effecten van scholing van werklozen op de korte termijn in elk geval niet groot zijn. Voor Nederland achten wij nog het meest waarschijnlijk dat de toepassing van scholing heeft bijgedragen tot de integratie van herintredende vrouwen in de arbeidsmarkt, en daarmee indirect tot de matiging van de lonen. Maar de berekeningen van het CPB nopen tot de nodige voorzichtigheid over dergelijke redeneringen. Maar wat betreft de effecten op langere termijn overheerst toch het gebrek aan informatie.

4.6 De relatie met andere maatregelen

Voor scholing bestaan binnen het actief arbeidsmarktbeleid ook alternatieven, namelijk: bemiddeling, tijdelijke en partiële subsidiëring bij aanneming van een werkloze in een reguliere baan en werkcreatie. Ook voor het actief arbeidsmarktbeleid als zodanig bestaan alternatieven (zoals vergroting van de prikkels in het uitkeringssysteem, subsidiëring van kinderopvang, loonpolitiek, enz.) maar daarop gaan we hier niet verder in.

In de internationale literatuur (zie bijvoorbeeld Martin en Grubb, 2001) lijkt de overheersende opinie te zijn dat werkcreatie de minst effectieve maatregel is, vooral omdat deze de neiging heeft werklozen in te sluiten, waardoor de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt uiteindelijk kleiner kan zijn dan zonder de maatregel. Bemiddeling en tijdelijke en gedeeltelijke subsidiëring van reguliere banen worden als de meest effectieve maatregelen gezien. Scholing neemt een tussenpositie in. Maar de moeilijkheid is dat de deelnemersgroepen van de verschillende maatregelen elkaar maar gedeeltelijk overlappen. Om de effecten op de

²² Het Ministerie van SZW heeft onlangs enkele rapporten gepubliceerd die een analyse bevatten waarin de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in verband wordt gebracht met de gemeentelijke reïntegratie-inspanningen. Volgens de resultaten leidt scholing tot een lager bijstandsvolume. Dit is een aanwijzing dat scholing niet louter een alternatieve bezigheid voor uitkeringsgerechtigden is. Overigens moet wel worden opgemerkt dat de resultaten van genoemde analyse erg gevoelig zijn voor de selectie van gemeenten die bij de analyse worden betrokken (Hoebe, et. al., 2002; Voogd en Nieuwenhuijzen, 2003).

baankansen tussen verschillende instrumenten te vergelijken moet je uiteraard deelnemers met dezelfde kenmerken in beschouwing nemen. Maar hier doet zich hetzelfde probleem voor als bij een experimentele controlegroepbenadering, namelijk dat je achteraf nooit zeker kunt weten of verschillende groepen in alle relevante opzichten op elkaar lijken. Daarvoor zou je een experiment nodig hebben waarbij werklozen willekeurig aan verschillende instrumenten worden toegewezen. Geen van de studies waarop Martin en Grubb zich baseren voldoet hieraan.²³ Men kan niet uitsluiten dat een bepaald instrument gemiddeld genomen minder effectief is dan een ander instrument, maar dat het eerstgenoemde instrument toch effectiever is voor een specifieke groep. En als dit juist een groep is met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, dan kan dit ertoe leiden dat men toch kiest voor de inzet van dit instrument.

Bij vergelijking tussen instrumenten moet men er ook op bedacht zijn dat de doelen van de verschillende instrumenten niet helemaal hetzelfde zijn. Bijvoorbeeld gesubsidieerde arbeid kan mede tot doel hebben op korte termijn meer banen te scheppen om zo meer werklozen aan een baan te helpen.²⁴ Bij scholing en bemiddeling treedt op korte termijn alleen een effect op de werkgelegenheid op als daarmee tekorten worden opgelost. Verder kan met gesubsidieerde arbeid worden voorzien in bepaalde on vervulde collectieve behoeften zoals veiligheid. Scholing heeft aan de andere kant mogelijk weer lange-termijneffecten, zoals meer flexibiliteit van mensen bij hun verdere loopbaan, dan de beide andere instrumenten. Maar over deze effecten is te weinig bekend om een complete kosten-batenanalyse te kunnen maken.

Ten slotte moet men erop bedacht zijn dat instrumenten vaak in combinatie met elkaar worden toegepast. Zo bemiddelden de arbeidsbureaus een deel van de cursisten van hun 'eigen' scholingsinstellingen naar werk. De vraag is dan: was de scholing doorslaggevend, de bemiddeling of de combinatie van beide? De in het voorgaande besproken resultaten zijn mogelijk in meer of mindere mate toe te schrijven aan instrumenten die in combinatie met scholing zijn toegepast.

In de studie van het CPB (2000) worden de volgende instrumenten onderscheiden: beroepskeuzetesten, sollicitatietraining, scholing en werkervaringsplaatsen. Beroepskeuzetesten zijn gemiddeld het meest effectief. Scholing is, zoals eerder aangegeven, volgens deze studie voor sommige groepen effectief. Sollicitatietraining en werkervaringsplaatsen hebben volgens deze studie bij geen enkele groep een significant effect op de werkervattingskans.

Heyma e.a. (2003) onderscheiden vier clusters van maatregelen: diagnose, kwalificatie (scholing), bemiddeling en de combinatie van kwalificatie en bemiddeling. Diagnose en bemiddeling blijken een groter effect op de werkervattingskans te hebben dan kwalificatie of de combinatie bemiddeling-kwalificatie.

23 Mogelijk zullen studies in het kader van de 'Now Deal' in het Verenigd Koninkrijk hier meer zich op geven.

24 Waarbij dan overigens wel een groot risico bestaat dat een crowding-out effect optreedt (zie bijvoorbeeld Calmfors e.a.(2002)).

Over het geheel genomen lijken deze resultaten niet inconsistent met het oordeel van Martin en Grubb. Omdat scholing aanzienlijk duurder is dan bemiddeling, zou dit betekenen dat veelal de voorkeur zou moeten worden gegeven aan bemiddeling (en voor bepaalde groepen eventueel tijdelijke en gedeeltelijke loonkostensubsidies bij inpassing in reguliere banen). Maar wij achten de hiaten in de bestaande kennis toch te groot om deze conclusie te trekken. Met name over de betekenis van scholing van werklozen voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt en de effecten op middellange termijn is onvoldoende bekend.

4.7 Conclusies

Op basis van de Nederlandse en de internationale literatuur is onze conclusie dat scholing van werklozen in elk geval geen grote korte-termijneffecten heeft gehad. Mogelijk is er gemiddeld genomen een klein positief effect op de baankans van de deelnemers. En verder wijzen de beschikbare studies op een klein positief effect op de aansluiting tussen vraag en aanbod. Dit laatste is overigens hoofdzakelijk op buitenlandse studies gebaseerd. Er zijn geen aanwijzingen dat initiële effecten door algemeen-evenwichtseffecten 'opgeblazen' worden; eerder is het tegendeel het geval. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat de effecten deels optisch zijn, doordat een verplaatsing van 'open' werkloosheid naar deelname aan programma's plaatsvindt.

De effecten zijn vermoedelijk groter dan gemiddeld voor vrouwen, ouderen en wellicht langdurig werklozen. Van deze groepen zijn alleen vrouwen relatief sterk vertegenwoordigd onder de cursisten. Daarmee heeft scholing mogelijk iets bijgedragen tot verbetering van de relatieve arbeidsmarktpositie van vrouwen. Verder heeft de scholing mogelijk bijgedragen tot de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen door het faciliteren van arbeidsmarktdeelname van herintredende vrouwen. Het stijgende aanbod van arbeid heeft een remmend effect gehad op de loonontwikkeling en indirect heeft dus de scholing hierbij mogelijk een rol gespeeld.

Over de effecten van scholing van werklozen op middellange, laat staan lange, termijn is niets bekend. Maar effecten op middellange en lange termijn zijn waarschijnlijk alleen te verwachten voor het type scholing waarmee werklozen een vak kunnen uitoefenen en/of in een hogere trap van het onderwijs terechtkomen. In het verleden vormde vakscholing een belangrijk bestanddeel van het scholingsinstrumentarium, maar onbekend is hoe dit thans ligt.

Vrijwel niets is bekend over de sociale en niet-markteffecten van scholing.

De bestaande literatuur geeft nauwelijks antwoord op de vraag welke vorm van scholing het meest effectief is. De Nederlandse studies suggereren dat vakscholing op het terrein van de techniek (en de informatica) het meest effectief is. Maar deze conclusie kan tijdgebonden zijn, want de studies die iets zeggen over effectiviteit naar scholingsrichting zijn alle van voor 1995. Uit deze oudere studies komt ook naar voren dat het afmaken van een cursus de baankans verhoogt. Het behalen van een officieel onderwijsdiploma lijkt geen effect te hebben. Opleidingen die resulteren in zo'n diploma duren relatief lang en onttrekken mensen dus

ook langdurig aan de arbeidsmarkt. Bovendien was het in het verleden zo dat bij reguliere opleidingen slechts één instroommogelijkheid per jaar bestond, waardoor werklozen vaak lang moesten wachten totdat zij met de opleiding konden beginnen.

Ook dit werkte verlengend op de duur van de periode na indicering voor scholing tot de uiteindelijke plaatsing in een baan. De Centra Vakopleiding kenmerkten zich daarentegen tot een vrijwel continue instroommogelijkheid en de methode van de hoofdelijke versnelde scholing, waardoor de opleidingsduur zoveel mogelijk werd bekort. Wel valt er iets voor te zeggen dat training dient te resulteren in officieel erkende (deel)certificaten en dat de geschoolden na het vinden van een baan worden gestimuleerd de opleiding af te maken en dan alsnog een officieel diploma behalen. Mogelijk versterkt het behalen van zo'n diploma iemands arbeidsmarktpositie op langere termijn. Overigens kwam het in het verleden weinig voor dat werklozen een officieel diploma behaalden via een door de overheid gesubsidieerde opleiding. Hoe dit tegenwoordig ligt is niet bekend.

In de internationale literatuur is het oordeel dat bemiddeling en tijdelijke en gedeeltelijke loonkostensubsidies bij inpassing in reguliere arbeid effectiever en goedkoper zijn dan scholing. Alleen werkcreatie scoort slechter dan scholing. Maar hierbij moet wel aangetekend worden dat alleen informatie over de korte-termijneffecten bekend is. Niet uit te sluiten is dat scholing zich vooral op de langere termijn terug verdient. Verder is heel weinig bekend over de betekenis van scholing voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Daarom geeft de bestaande literatuur mogelijk een te negatief beeld van scholing.

OPTIMALISATIE VIA STURING EN ALLOCATIE: DE INVLOED VAN OMGEVINGSFACTOREN



5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de invloed van de institutionele context op de scholing van werklozen. Dit doen we tegen de achtergrond van de ingrijpende institutionele wijzigingen in Nederland in recente jaren. De introductie van de principes van marktwerking kan op verschillende manieren effect hebben op de omvang en aard van de scholing van werklozen, zoals in hoofdstuk 2 op theoretische gronden is verduidelijkt.

In het kader van deze studie is van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop de context invloed heeft op:

- De omvang van scholingsactiviteiten voor werklozen.
- De aard van deze scholing.
- De kenmerken van de deelnemers.
- De effectiviteit van deze scholing.
- De efficiëntie (kosten).
- Het voorkomen en bestrijden van ongewenste neveneffecten.

Dit zijn de criteria waaraan de institutionele factoren getoetst zouden kunnen worden.

Het in kaart brengen van de relatie tussen context en kenmerken van de scholing van werklozen is geen eenvoudige opgave. In de empirische literatuur is hierover weinig terug te vinden. Zelfs in de Amerikaanse literatuur is er weinig aandacht voor dit onderwerp. Dit komt onder andere door een methodisch probleem. Friedlander, e.a. (1997) merken op dat een schatting van de parameters van een structureel model voor de identificatie van de meest effectieve aanpak van scholing van werklozen nooit is gerealiseerd. Een belangrijke reden hiervoor is het gebrek aan variatie in het programma ontwerp; er is een groot aantal cases nodig om effecten van verschillende aanpakken te kunnen vaststellen.²⁵

De institutionele context omvat verschillende dimensies en effecten van afzonderlijke dimensies zijn moeilijk van elkaar te scheiden, zelfs in een theoretische analyse.

De individuele deelname van een werkloze aan een scholing is niet alleen een resultante van de keuzes die in de directe omgeving worden gemaakt, maar tevens van een groot aantal beslissingen in voorafgaande fasen, op centraal en decentraal niveau. In deze besluitvormingsprocessen is een groot aantal actoren betrokken. Elke actor heeft eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, veelal op specifieke aandachtsvelden en/of doelvariabelen. Elke constellatie brengt weer specifieke coördinatievraagstukken met zich mee.

Ten slotte zijn er (beleids)beslissingen op aanpalende terreinen die direct van invloed zijn op de scholing van werklozen. Dit geldt vanzelfsprekend voor de (reguliere) scholingsinfrastructuur, de sociale zekerheid en belastingwetgeving (afdrachtskortingen, aftrek bijzondere studiekosten, e.d.).

²⁵ Studies op het terrein van het ontwerp van (actief) arbeidsmarktbeleid zijn hoofdzakelijk gericht op de (optimale) verdeling van de middelen over verschillende instrumenten (financiële prikkels, bemiddeling, scholing, informatievoorziening, e.d.) en niet over de optimale inrichting van afzonderlijke instrumenten, waaronder scholing, als zodanig.

Praktisch betekent dit dat elke context uniek is. Het is onzeker of en in welke mate specifieke kenmerken van een context bijdragen aan resultaten. Het bespreken van de invloed van de context heeft daarom het gevaar van casuïstiek in zich, en een hoge kans op het weergeven van vaak weinig onderbouwde of subjectieve inzichten.

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de invloed van de context op basis van:

- Inzichten die direct en indirect zijn te ontleen aan de literatuur (waaronder ervaringen in het buitenland).
- Inzichten vanuit de theorie (hoofdstuk 2).
- Ervaringen in Nederland (beschrijving in hoofdstuk 3 en 4).

De beschrijving is opgedeeld in drie paragrafen. Paragraaf 5.2 is gewijd aan de rol van sturingsprincipes (markt en overheid). Paragraaf 5.3 aan het niveau waarop de beslissingen worden genomen (centraal versus decentraal). In dit verband besteden we ook aandacht aan de regionale en sectorale invalshoek. Paragraaf 5.4 gaat nader in op de rol van beleidskeuzes en de wijze waarop deze vervolgens worden uitgevoerd (beleid en uitvoeringspraktijk). De aldus verzamelde inzichten worden benut om de te verwachten – en deels waargenomen – effecten van de SUWI operatie te duiden, in paragraaf 5.5.

5.2 Sturingsprincipe: overheid en markt

De bespreking tot nu toe heeft duidelijk gemaakt dat scholing van werklozen plaatsvindt in een context waarbij marktprincipes en overheidsingrijpen naast elkaar bestaan. Beide principes beïnvloeden vraag en aanbod van scholing en de interactie daartussen.

Individuele werklozen en bedrijven zijn bereid tot investeren in scholing van werklozen vanwege de verwachte revenuen. Dit verklaart een vraag naar scholing, die in de cijfers in hoofdstuk 3 ook terugkeert. Vanwege imperfecties is er echter een neiging tot onderinvestering. Ondoorzichtigheid en heterogeniteit van het scholingsaanbod in combinatie met onzekerheid over toekomstige revenuen en een gebrek aan financiële middelen bij werklozen (met name voor dure vormen van scholing) verklaren het achterblijven van de vraag. Ook een vouchersysteem werkt onvoldoende. Ervaringen in Engeland wijzen uit dat de werkloze onvoldoende in staat is om zelfstandig een vraag naar scholing te effectueren, ofwel marktmacht uit te oefenen. Door gebrekkig inzicht in de scholingsmarkt is hij of zij aangewezen op de bemiddelingsinstanties en de scholingsinstellingen zelf. Met name scholen hebben primair belang bij het maximeren van het aantal deelnemers (Gelderblom en Zandvliet, 1996). Aan werkgeverszijde blijven investeringen in de scholing van werklozen achterwege vanwege onzekerheid over de productiviteit en motivatie van de (langdurig) werklozen.

In een marktomgeving ontstaan organisaties die specifieke vormen van scholing aanbieden, vanwege de daarmee te behalen revenuen. Maar ook aan de aanbodzijde van de scholingsmarkt is er vanwege imperfecties een neiging tot onderbesteding. Men zal niet investeren in risicovolle en/of kostbare opleidingsfaciliteiten. De risico's hangen samen met wisselende behoefte in verband met de conjunctuur en toevallige factoren. Op lokaal en zelfs regionaal niveau komt men dientengevolge al snel onder de kritische massa. De specifieke eisen die worden gesteld aan de scholing van werklozen (leeftijd, begeleiding, praktijkgericht,

ontwikkelingskosten) hebben bovendien een opwaarts effect op de omvang van de vereiste investeringen. Het ontbreken van adequaat aanbod heeft vervolgens weer een ongunstig effect op de vraag naar scholing. Marktwerking heeft daarmee een negatief effect op de omvang van scholingsuitgaven voor werklozen en dan vooral voor relatief dure vormen van scholing.

Door de markt gestuurd vraag en aanbod van scholing zal bovendien een zekere verschraling in het scholingsaanbod in de hand werken, zeker voor wat betreft scholing van werklozen. Bij de scholing van werkenden (bedrijfsscholing) ligt dit enigszins genuanceerder. Daar hebben bedrijven direct belang bij een voldoende gekwalificeerd aanbod. Tot begin negentiger jaren waren er bedrijfsscholen verbonden aan veel grote bedrijven. In de tijd dat veel bedrijfsscholen zijn gesloten – zeg vanaf begin jaren tachtig – is de behoefte geïnstitutionaliseerd via de oprichting en versterking van O&O fondsen, de oprichting van regionale praktijkcentra voor scholing, de herinrichting van de kwalificatiestructuur en het beroepsonderwijs. Maar in deze ontwikkelingen is de invloed van overheidsinterventie al zichtbaar.

Werklozen kunnen echter alleen via additionele financiering gebruik maken van deze instituties. Wanneer zij volwaardig participeren zijn zij niet langer als werkloos te beschouwen, maar als werkend (BBL) of studerend (BOL). Dit geldt in zekere zin ook voor werklozen die via het uitzendbureau kortdurende trajecten volgen ter voorbereiding op de te vervullen baan (typediploma, kantoorpraktijk, receptioniste, e.d.).²⁶

De kans op verschraling is af te leiden uit het bestaande structurele particuliere opleidingsaanbod. Dit betreft voornamelijk het (relatief goedkope) economische en administratieve segment, segmenten met een continue of vanuit de markt geïnstitutionaliseerde vraag (diverse technische opleidingen), schriftelijke opleidingen en de hobbymarkt. Met uitzondering van de hobbymarkt is dit voor het overgrote deel gericht op werkenden.

Elke constellatie heeft te maken met invloed van de conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur en schaarste op de arbeidsmarkt zal de bereidheid tot investeren in scholing in alle opzichten groter zijn. Dan wordt de omvang evenwel beperkt door een tekort aan (werkloos) aanbod. De scholing zal sterk georiënteerd zijn op de vraag vanuit de arbeidsmarkt (vraaggerichte scholing), sterk functiegericht en naar verwachting korter van duur en met minder aandacht voor kwalificering (diplomering). In tijden van laagconjunctuur is het aanbod juist ruim en de vraag naar scholing vanuit de vraag op de arbeidsmarkt beperkt. Voor pakweg 1990 werd in dit verband gesproken over aanbodgerichte scholing en scholing op voorraad. Dit laatste refereerde aan het benutten van de periode van laagconjunctuur om werklozen op te leiden. Enerzijds ter versterking van de individuele positie (aanbodversterking of aanbodgerichte scholing) en anderzijds en bij voorkeur tegelijkertijd met name in die beroepsrichtingen waarin knelpunten worden verwacht (voorraad). Een belangrijk probleem daarbij is het adequaat inschatten van de toekomstige knelpunten niet zo eenvoudig is. Dit bemoeilijkt de planning van scholingsactiviteiten, zoals bleek bij de toepassing van manpower planning technieken in de scholingsplanning door Arbeidsvoorziening.

²⁶ Dit wijst op het bestaan van grijze gebieden in de scholing van werklozen. Een deel van deze scholing kan (statistisch) onzichtbaar worden door tijdelijke transitie op de arbeidsmarkt.

Dat marktwerking de effectiviteit en efficiëntie bevordert wordt in het algemeen aangenomen. Maar dit is in relatie tot de scholingsmarkt niet op voorhand aannemelijk. Gewezen wordt op de geringe transparantie van deze markt, met als bijgevolg het bestaan van (regionale en soms tijdelijke) monopolies. Aan de andere kant is het rendement van bedrijfsscholen niet per definitie positief en sterk afhankelijk van conjuncturele schommelingen. Als een investeringsbesluit eenmaal is genomen blijft de voorziening in stand ook als de kosten van het onderhoud van de infrastructuur (huisvesting, docentenkorps, enzovoort) niet altijd volledig kunnen worden terugverdiend vanwege de externe effecten (free rider probleem). De sluiting van veel bedrijfsscholen illustreert de gevolgen van marktwerking (achterblijven en verschraling van scholingsaanbod). Een studie naar de kosten en baten van het Centrum Vakopleiding wees uit dat het kostenniveau van bedrijfsscholen en CV redelijk met elkaar vergelijkbaar waren (de Koning, 1993). Bij de inventarisatie van de toekomstige positie van de CV (de Koning, e.a. 2000) bleek ook onzekerheid over de vraag naar scholing een belangrijke determinant in de verdere besluitvorming rond de positie van het CV.

Overheidsingrijpen in de vorm van extra middelen voor de scholing van werklozen heeft een positief effect op de scholingsuitgaven voor werklozen (reductie onderinvestering). Maar dit effect is niet per definitie 100%, vanwege het optreden van:

- Substitutie (afwenteling). Mensen en bedrijven die toch al van plan waren scholing te willen betalen maken gebruik van de overheidsmiddelen.
- Overinvestering. Mensen en bedrijven gaan scholing volgen die mogelijk weinig zinvol is.

De empirie wijst uit dat juist de kans op overinvestering en inefficiëntie groot is. Dit hangt samen met instituutsfianciering, en in het algemeen de opbouw van een specifieke infrastructuur voor de scholing van werklozen en monopolistische kenmerken, gedwongen winkelnering, zelfstandige werving van cursisten en onvoldoende tucht van de markt. Het gevaar bestaat dat het aanbod zich niet meer richt op de vraag naar scholing. Onderbezetting heeft eveneens negatieve gevolgen voor de kosten, maar voor een deel hangt deze samen met conjuncturele ontwikkelingen. Voorbeelden van effecten van instituutsfianciering zijn te vinden in Nederland (de Koning, diverse studies) en in Zweden (Struyven, et.al., 2002).

Ook een vouchersysteem biedt in deze omstandigheden onvoldoende soulaas, omdat door een gebrek aan informatie aan de kant van de werkloze nog steeds onzekerheid bestaat over de continuïteit van de vraag. De onzekerheid over de continuïteit van de vraag (toekomstige revenuen) zal ook bij een beauty contest (veiling) een rol spelen en daarmee een te lage omvang van de scholing van werklozen genereren.

Schema 5.1: Relaties tussen sturingsprincipe en kenmerken van de scholing van werklozen

Criterium	Scholing van werklozen overgelaten aan markt	Overheidsinterventie
Omvang scholingsuitgaven	Onderinvestering, conjunctuur-gevoelig	Kans op overinvestering, maar ook afwenteling
Aard scholing	Vraaggericht Kans op verschraving scholingsaanbod en beperkte scholingsprofielen (kort, geen kwalificatie, weinig externe betekenis)	Meer garanties voor breed scholingsaanbod en kwalificatie (lange termijn effecten) Conjunctuur bemoeilijkt scholingsplanning
Kenmerken deelnemers	Meest kansrijken komen het eerst in aanmerking	Onzeker, afhankelijk van specifieke ontwerp beleid
Effectiviteit	Op microniveau positief Op meso en macro niveau onzeker	Onzeker, afhankelijk van specifieke ontwerp beleid
Efficiëncy (kosten)	Onzeker vanwege marktimperfecties op arbeidsmarkt en scholingsmarkt	Kans op kosten als gevolg van onderhoud infrastructuur en monopolies (bovenop effecten van marktimperfecties)
Neveneffecten	Afroming Mogelijk onvoldoende innovatie	Internalisering externe effecten, maar hoge kans op ongewenste neveneffecten (flankerend beleid nodig)

Geconcludeerd kan worden dat op basis van de bestaande inzichten de effecten van een systeem zonder overheidsbemoeienis op de scholing van werklozen redelijk zijn te voorspellen. De uitgaven zullen maatschappelijk gezien te laag zijn, de scholing zal sterk op de vraag georiënteerd zijn en op microniveau redelijk effectief. Door afroming wordt vermoedelijk weinig bijgedragen aan kansegalisatie. Door marktimperfecties is niet zeker of de efficiëntie wordt bevorderd en het scholingsaanbod zal schraal zijn. Dezelfde marktimperfecties (onvoldoende bereidheid tot investering) maakt het aannemelijk dat er onvoldoende innovaties ontstaan. Niet in de laatste plaats zal de omvang van de scholing fluctueren met de conjunctuur.

Door overheidsingrijpen zijn er meer garanties voor de structurele beschikbaarheid van scholingsmiddelen en een ruim en breed scholingsaanbod. Dit geldt vooral voor dure opleidingen en de scholing van specifieke doelgroepen. Dit reduceert de conjunctuurgevoeligheid van de vraag naar scholing en vanuit het brede macro perspectief is er meer oog voor sociale effecten.

Doordat het ingrijpen weer aanleiding geeft tot het optreden van neveneffecten is onzeker wat dit betekent voor de effectiviteit en efficiëntie van de scholing. De internalisering van externe effecten heeft een positieve impact, die teniet wordt gedaan door minder gewenste effecten (substitutie, afwenteling, windfall, enzovoort) en ongunstige effecten op de efficiëntie. De planning van scholingsactiviteiten wordt bemoeilijkt door conjuncturele schommelingen.

5.3 Niveau: centrale en decentrale besluitvorming

In de praktijk vinden beslissingen omtrent de omvang en inhoud van scholingsactiviteiten van werklozen op verschillende niveaus plaats. Coherentie van beleid wordt doorkruist doordat verschillende actoren participeren in de besluitvorming en afstemming van beleid – zowel intern als extern – moeilijk is te realiseren. Afgezien van directe coördinatie in de vorm van overleg (poldermodel) is van belang welke sturingsmechanismen worden gehanteerd om beleid en uitvoering (op decentraal niveau) te sturen en welke rol monitoring en evaluatie daarbij spelen. Wereldwijd is in de loop van de negentiger jaren overgestapt van een sterk centraal gestuurd model naar een meer gedecentraliseerde besluitvorming in het (actief) arbeidsmarktbeleid.

Een sterk gecentraliseerd model kenmerkt zich door een gedetailleerde sturing van de beleidsontwikkeling en uitvoering op decentraal niveau. Dit komt sprekend naar voren bij specifiek beleid, zoals een loonkostensubsidie of scholingsmaatregel voor specifieke doelgroepen. In extremis kan op centraal niveau via oormerking van budgetten en bestedingen en minutieuze regelgeving de regionale of lokale beleidsruimte sterk worden beperkt. Een dergelijk model leidt – in termen van uitgaven – tot mismatch op decentraal niveau en kenmerkt zich door rantsoenering en onderbesteding van budgetten. Deze situatie is bijvoorbeeld waarneembaar bij de besteding van ESF middelen, waar bij sommige maatregelen binnen het programma sprake is van uitputting van middelen, terwijl er bij andere maatregelen onderbesteding optreedt. Ook voor de kenmerken van deelnemers en de aard van de scholing is er een gerede kans op mismatch op decentraal niveau. In Nederland kan de situatie vóór 1991 als redelijk centraal gestuurd worden aangemerkt, in ieder geval voor wat betreft de hoofdlijnen (omvang uitgaven, toedeling middelen aan maatregelen en inhoud maatregelen). De uitvoering op decentraal niveau beperkt zich in zo'n constellatie tot een adequate toepassing van het beschikbare instrumentarium en het volledig benutten van de beschikbare budgetten. In algemene zin zijn de consequenties voor inhoud, effectiviteit en efficiëntie van scholing niet te determineren. Binnen de arbeidsbureaus waren experts op het gebied van scholing en sectoren (vraag) beschikbaar met een belangrijke taak op dit terrein. De primaire prikkel is echter om de toegewezen budgetten ook daadwerkelijk te besteden.

In een sterk gedecentraliseerd model, bijvoorbeeld op basis van lumpsum, vindt een belangrijk deel van de besluitvorming plaats op decentraal niveau. Op voorhand is dan niet te voorspellen hoeveel middelen worden besteed aan scholing van werklozen. Deze worden dan van diverse factoren afhankelijk. Belangrijk is de taakstelling of doelstelling die het decentrale niveau wordt opgelegd of zichzelf oplegt en de wijze waarop de voortgang van het beleid wordt gevolgd en geëvalueerd. In de Nederlandse situatie in de negentiger jaren heeft het decentrale beleid zich gekenmerkt door een sterk vraaggeoriënteerde aanpak. Hierdoor zijn verhoudingsgewijs meer middelen besteed aan bemiddeling en minder aan scholing.

Belangrijk is ook dat in deze periode de discussie over de verantwoordelijkheden van diverse organisaties ontstond. De relevantie van verschillende functies kwam duidelijk voor het voetlicht, met daaraan verbonden de vraag welke organisatie waarvoor verantwoordelijk was. In dit spanningsveld gaat het om de volgende functies:²⁷

1. Uitkeringsfunctie.
2. Bemiddelingsfunctie (directe plaatsing zonder maatregelen).
3. Intake, selectie en doorverwijzingsfunctie (naar maatregelen).
4. Aanbestedingsfunctie (selectie uitvoerders).
5. Reïntegratiefunctie (feitelijke uitvoering activiteiten).
6. Scholingsfunctie (uitvoeren scholing).
7. Transparantiefunctie vacaturemarkt.
8. Transparantiefunctie scholingsmarkt.

In theorie voerde de regionale arbeidsvoorziening (RBA) de regie over de regionale arbeidsmarkt en (de uitvoering van) het benodigde beleid. In de praktijk werden de verschillende functies door diverse partijen ingevuld, waardoor een onoverzichtelijke constellatie ontstond. Belangrijke spelers waren:

- De gemeenten, in het bijzonder de GSD, die primair verantwoordelijk was voor de uitkeringsfunctie, maar zich gaandeweg steeds meer ook bezig hield met functie intake en selectie en aansluitend bemiddeling. Dit mede omdat;
- de arbeidsbureaus zich steeds nadrukkelijker richtten op bemiddeling (directe plaatsing). Als gevolg van de taakstellingen waren zij ook verantwoordelijk voor de transparantie van de arbeidsmarkt en de aanbesteding van activiteiten. Dit leverde nogal eens discussie omdat zij zich tevens bezig hielden met intake, selectie en doorverwijzing, maar ook de uitvoering van reïntegratie en scholing.
- De RBO's, die in het kader van de PBVE waren opgericht, met verbetering van de transparantie van de scholingsmarkt, de aanbesteding van scholing en de ontwikkeling van specifieke scholingstrajecten voor werklozen als voornaamste taak, maar zich in enkele regio's tevens actief opstelden bij de intake, selectie en doorverwijzing van cursisten en soms bemiddeling van degenen die hun scholing hadden voltooid.
- ROC's die via de contractactiviteiten regelmatig op het werkterrein van de intake en selectie en bemiddelingsfunctie kwamen. Dit gold overigens ook voor de CV en de CBB's.
- De uvi's met primair een uitkeringsfunctie, maar tevens bijzondere activiteiten in de sfeer van intake, bemiddeling en reïntegratie van arbeidsgehandicapten ondernamen en tevens op kleine schaal activiteiten aanbesteedden (voor een deel geïnstitutionaliseerd via CV).
- Uitzendbureaus en vergelijkbare organisaties (loonbedrijf) die zich meer en meer buiten de directe bemiddelingsfunctie begaven, onder andere via scholing. Doordat zij ook betrokken werden in de uitvoering van maatregelen (VU en KRU) begaven zij zich ook op het terrein van intake en selectie.

Dit beeld werd verder gecompliceerd doordat hiërarchische lijnen dwars door functionele lijnen en financieringsstromen heen liepen.

²⁷ Deze indeling is een uitbreiding van de door Struyven gepresenteerde indeling.

Centrale sturing en monitoring en evaluatie van beleid vond niet of nauwelijks plaats. Vanuit het idee dat op regionaal niveau adequater kon worden ingespeeld op de regionale problematiek, opereerden de regionale besturen praktisch gesproken vrij autonoom, maar binnen het regionale perspectief. In deze besturen participeerden vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten. Op het gebied van scholing waren er middelen beschikbaar vanuit arbeidsvoorziening (CV, CBB, VVS, KRS), het Ministerie van OCW (PBVE), de gemeenten, ESF en middelen voor werklozenprojecten vanuit de O&O fondsen. Iedere financieringsbron stelde weer specifieke eisen aan de besteding. Feitelijk werd de vrije besteding van scholingsmiddelen beperkt door de aanwezige instituutfinanciering.

Mogelijkheden voor centrale sturing waren wel voorzien. In de vorm van kwartaalrapportages werd het centrale niveau redelijk gedetailleerd geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering in de regio. Het decentraal niveau kon deze informatie eveneens direct benutten voor de toetsing van de uitvoering van beleid. Belangrijk nadeel van deze informatie was dat het uitsluitend bruto resultaten betrof, dat wil zeggen het aantal scholingstoepassingen, met uitsplitsingen voor wat betreft het aandeel van doelgroepen. Het plaatsingspercentage – het percentage deelnemers dat na afloop van de scholing een baan vond of doorstroomde naar een vervolgonderwijs – werd een belangrijke graadmeter voor het succes van de scholing. Het definiëren van streefcijfers werkte echter afroming in de hand, hoewel het niet halen van deze streefcijfers niet kon worden gesanctioneerd. Bovendien ontstonden regelmatig weinig vruchtbare discussies over de vraag welke instelling verantwoordelijk was voor de plaatsing.

De literatuur biedt weinig aanknopingspunten voor de effecten van centralisatie en decentralisatie op de kosten van de scholing van werklozen. Na de ontvlechting van Arbeidsvoorziening is ten aanzien van de CV gekozen voor een centrale organisatie en ondersteuning om de kosten te reduceren. In het decentrale RBA model waren de overheadkosten van de CV sterk toegenomen (de Koning, e.a. 2000). In Zweden werden de hoge kosten van het publieke bedrijf dat de scholing van werklozen uitvoerde vooral nadelig beïnvloed door het gebrek aan concurrentie (Struyven, e.a. 2002). Maar de decentrale besluitvorming lijkt hieraan wel te hebben bijgedragen. Overigens is in Zweden sinds halverwege de jaren tachtig de concurrentie met name toegenomen in grootstedelijke gebieden en de relatief goedkope marktsegmenten. In buitengebieden is de publieke scholingsinstelling nog steeds de belangrijkste aanbieder van scholing voor werklozen.

In de Nederlandse situatie is in het algemeen weinig oog voor de relevantie van neveneffecten. Dit geldt voor zowel het centrale als het decentrale model. Sturing heeft wel plaatsgevonden op basis van doelgroepdefinities in de verschillende scholingsmaatregelen. Maar de doelgroep was in het algemeen zo ruim gedefinieerd dat deze op zich onvoldoende garanties bood tegen afroming, deadweight en windfall. Dit in tegenstelling tot de situatie in Amerika en soms de UK, waar onder meer sociale experimenten zijn toegepast in de uitvoering van het scholingsbeleid. In deze landen is in het algemeen meer oog voor de netto effectiviteit van beleid. Overigens wijzen de resultaten van Amerikaanse evaluatiestudies even zeer uit dat neveneffecten (substitutie, afroming, zelfselectie) de effectiviteit van beleid uithollen (zie de diverse overzichtsstudies).

De participatie van het reguliere onderwijs heeft geleid tot meer oog voor de lange termijn effecten van scholing, door meer aandacht voor nut en noodzaak van het verkrijgen van (start)kwalificaties. Dit is echter gepaard gegaan met verlenging van de gemiddelde cursusduur

en verlenging van werkloosheidsperioden, door de geringe flexibiliteit ten aanzien van vorm en inhoud van scholing en het aanvangstijdstip (maximaal twee instroommomenten per jaar) (o.a. de Koning e.a., 1995, OECD, 2001). Denkbaar is dat dit de netto effectiviteit zelfs ongunstig heeft beïnvloed doordat de werkloosheidsduur en de vacatieduur zijn toegenomen.

De discussie over de rol van kwalificatie heeft bijgedragen aan vernieuwingen, die uiteindelijk een doorwerking hebben gehad op het reguliere onderwijs. In het bijzonder kan worden gewezen op de ontwikkeling van EVC-trajecten en de aandacht die tegenwoordig bestaat voor de relevantie van de praktijkcomponent in de scholing. Voor de goede orde zij vermeld dat de ontwikkeling van deze trajecten niet uitsluitend is toe te wijzen aan de discussies rond de scholing van werklozen.

Schema 5.2: Relaties tussen het institutioneel niveau van de besluitvorming en de kenmerken van de scholing van werklozen

Criterium	Centrale besluitvorming	Decentrale besluitvorming
Omvang scholingsuitgaven	Rantsoenering en/of onderbesteding	Onzeker, afhankelijk van decentrale doelstellingen
Aard scholing	Globaal kader, kans op mismatch Afhankelijk van decentraal aanwezige expertise	Grote variatie, maar binnen beperkt (regionaal) perspectief
Kenmerken deelnemers	Wisselend, afhankelijk van sturingsmechanisme, expertise in uitvoering	Grote kans op afroming (strijd om de besten)

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het niveau waarop sturing plaatsvindt op zich weinig uitmaakt voor omvang, aard en effectiviteit van scholing voor werklozen, in ieder geval voor wat betreft de situatie waarin de omvang van de beschikbare middelen centraal wordt vastgesteld. Een zo gericht mogelijke definitie van doelgroepen en – aansluitend – streefcijfers ten aanzien van de doorstroom na scholing dragen bij aan (bruto) resultaten (bereik), maar deze voorwaarden zijn op zich niet voldoende voor de effectiviteit. De internationale literatuur wijst uit dat neveneffecten zich altijd voordoen en dat het voorkomen daarvan een adequaat beleidsontwerp en eveneens adequate uitvoering vereisen.

5.4 Ontwerp en uitvoering van beleid

Financiering

De financiering van de scholing van werklozen is in de afgelopen decennia in Nederland ingrijpend gewijzigd. In andere landen bestaan ook verschillende modellen.

De variatie betreft:

- Instituutsfinitanciering.
- Maatregelfinitanciering.
- (Individuele) bijdrage van werkgevers, sectorfondsen.
- Individuele bijdrage werkloze.
- Indirecte financiering of lumpsum financiering. Uitvoerende organisaties krijgen de beschikking over middelen die zij – binnen zekere grenzen – vrij kunnen besteden.
- Inputfinanciering versus outputfinanciering.

Vaak komen verschillende financieringsvormen naast elkaar voor. Dit op zich draagt bij tot een weinig overzichtelijke scholingsmarkt. Voor zover daarover in de literatuur iets is terug te vinden is de invloed van de financieringsvorm op de omvang en effectiviteit van scholing in het voorgaande impliciet aan de orde geweest. Instituutsfinanciering en maatregelfinanciering zijn nauw verbonden aan centraal gestuurd overheidsingrijpen. Eigen bijdragen en andere prikkels voor werkgevers en werknemers komen voor in situaties waarin marktwerking is geïntroduceerd. Financiering op basis van lumpsum past in een decentraal gestuurde omgeving. Over de invloed van outputfinanciering is niets bekend. In Nederland is deze vorm van financiering pas sinds kort van kracht in het reguliere onderwijs en de effecten ervan zijn nog niet duidelijk. De literatuur spreekt wel positief over de gunstige effecten van de betrokkenheid van werkgevers bij de scholing van werklozen (zie met name OECD, 2001). In het navolgende komt de rol van de wijze van financiering op enkele plaatsen weer terug.

Vormgeving scholing

Enkele studies geven enkele concrete aanbevelingen voor een effectieve en efficiënte inrichting van de scholing van werklozen. Op basis van internationale vergelijking wijst Fray (1996) op de volgende aspecten:

- Het belang van een op het individu toegesneden aanpak. Veel van de uitgevoerde scholingsactiviteiten zijn te homogeen en te klassikaal. De geringe ruimte voor afstemming op de individuele situatie beïnvloedt de gemiddelde effectiviteit en efficiëntie ongunstig.
- Het ongunstige effect van homogene, niet-flexibele programma's op de werkloosheidsduur en het effectieve arbeidsaanbod. Dit heeft diverse ongunstige maatschappelijke effecten.
- Het belang van het signaaleffect naar de werkgever. Werkgevers beoordelen de werkloze ex-cursist mede op basis van de instelling en cursus die hij of zij heeft gevolgd. Onderzoek heeft uitgewezen dat er duidelijke verschillen zijn in de kwaliteitsbeoordeling van instellingen en cursussen door werkgevers, veelal mede op basis van ervaringen (de Koning, studie CV Delfzijl).
- De relevantie voor het signaaleffect van het doel van de scholing. Als de scholing door de werkloze is gevolgd om de uitkering te kunnen behouden, dan gaat daarvan een verkeerd signaal uit naar de werkgever, met ongunstige gevolgen voor de effectiviteit.

Een studie van het Ministerie van SZW (van Trier, e.a. 2002) geeft vergelijkbare aanbevelingen voor de inrichting van de scholing van werklozen. In deze studie wordt bovendien het belang van praktijkgerichte scholing benadrukt.²⁸ Schema 5.3 geeft een overzicht van de conclusies over de rol van training volgens deze studie, die zich overigens op dezelfde literatuur baseert.

²⁸ De aanwezigheid van baangarantie werkt bevorderend op de motivatie van de cursist. In die situatie lijkt het gevaar van substitutie (afwenteling) en displacement erg groot. Het is namelijk de vraag of in die gevallen de werkgever ook zonder bijdrage van de overheid bereid zou zijn om in de betreffende werkloze(n) te investeren.

Schema 5.3 Effectiviteit training: gunstige en ongunstige omstandigheden

Training werkt wel indien	Training werkt niet indien
Zij is toegesneden op de behoefte van de cliënt	Zij bestemd is voor laag opgeleide jongeren (zonder startkwalificatie) en laag opgeleide ouderen
Zij wordt gegeven in combinatie met het opdoen van werkervaring (werkervaringsplaatsen, duale trajecten, stageplaatsen)	Deelname verplicht is i.v.m. verstrekking uitkering (uitgezonderd voor vrouwen)
Zij is gericht op herintredende vrouwen, hoog opgeleide migranten	Zij niet aansluit bij de interesse van de cliënt of geen uitzicht biedt op een baan; dus geen ‘on-the-job’ component heeft
Er vooruitzichten zijn op een baan; dus de training aansluit op de vraag naar arbeidskrachten. Hiervoor moeten goede kwalitatieve beschrijvingen van vacante banen voorhanden zijn	Deelnemers niet beschikken over basisvaardigheden
De deelnemers een inkomen ontvangen (in Nederland bijvoorbeeld via duale trajecten en werkervaringsplaatsen, in Duitsland onderhoudsgeld)	Een relatie met bedrijfsactiviteiten ontbreekt
Er mogelijkheden bestaan alsnog een startkwalificatie te bereiken	Betrokken partijen onderling niet of weinig communiceren Het klassikale training betreft Niet snel na afronding van de training een baan wordt gevonden Zij niet resulteert in een kwalificatie of certificaat dat door werkgevers als waardevol wordt gezien

Bron: van Trier (2002).

Deze aanbevelingen wijzen uit dat de scholing zoveel mogelijk gericht moet zijn op de behoeften aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Dit omvat overigens meer dan puur vakinhoudelijke aspecten, namelijk ook generieke vaardigheden. Een adequate inrichting van de scholing vereist dus in de eerste plaats kennis van de vraag naar arbeid. Vanwege de duur van de scholing gaat het hier ten dele om de toekomstige vraag naar arbeid, in het bijzonder beroepen en functies waar naar verwachting de kans op knelpunten het grootst is. In de scholingsplanning van Arbeidsvoorziening speelden sectordeskundigen hierbij in het verleden een rol.

Een nadeel van de gepresenteerde aanbevelingen is dat deze nadrukkelijk gericht zijn op de korte termijn effecten van de scholing, dat wil zeggen het vinden van een baan. Daarmee wordt onvoldoende rekening gehouden met de lange termijn uitkomsten en de rol die kwalificerende scholing daarin kan spelen.

Selectie deelnemers

Een ander relevant uitvoeringsaspect is de selectie van deelnemers. De verschillen in netto effectiviteit wijzen uit dat een adequate selectie van deelnemers van belang is voor het rendement van scholing. De literatuur laat in dit opzicht vooral zien hoe het niet moet, maar is weinig uitgesproken over adequate benaderingen. Drie aspecten komen naar voren:

- De betekenis van zelfselectie, in combinatie met prikkels voor werklozen.
- De betekenis van instituutsfianciering.
- De betekenis van prikkels of prestatimaatstaven voor de uitvoerenden.
- De betekenis van niet geldelijke prikkels in de uitvoering (rol uitvoerenden).

Een studie naar de effectiviteit van Waalse CV en CBB's wijst op de mogelijke relevantie van prikkels voor werklozen voor het volgen van scholing. Cockx (2002) meent dat de combinatie van objectieve toelatingseisen (basisvaardigheden, medische en psychische tests) een subjectieve inschatting van 'motivatie' en gelimiteerde opleidingscapaciteit (wachtlijsten) bijdraagt aan de effectiviteit. Hij wijst op het belang van de investeringsbereidheid aan de kant van de werkloze, die zichtbaar is in uitstel van hoger inkomen (een baan) ten faveure van de toekomstige revenuen van cursusparticipatie, in combinatie met de inspanningen (tijd, reisgeld) die nodig zijn om op de wachtlijst van de betreffende instellingen te komen.

Tot medio jaren tachtig ontvingen CV cursisten een loon (loondervingsvergoeding) gedurende de cursus. Nadien werd scholing aan het CV gevolgd met behoud van uitkering. Premies bij het volgen van cursussen kunnen werklozen stimuleren een opleiding te gaan volgen. Aan de andere kant zouden dergelijke premies er ook toe kunnen leiden dat werklozen het zoeken naar een baan opschorten, terwijl zij wel een baan zouden kunnen vinden. Voor zover ons bekend is er geen onderzoek gedaan naar de effecten van scholingspremies.

Meer in het algemeen wijst de evaluatieliteratuur op de noodzaak van kleinschaligheid in de toepassing van scholingsmaatregelen (Fray, 1996, Martin, 1998, OECD, 2000). In Nederland is dit aspect met name benadrukt in relatie tot de vakscholing voor vrouwen, specifiek voor mannenberoepen (de Koning, 2002). De evaluatieliteratuur wijst verder uit dat combinatie van de scholing van werklozen met reguliere deelnemers aan beroepsonderwijs leidt tot een grote uitval onder de werklozen. Het grote verschil in achtergrond, leeftijd en problematiek is hiervoor de reden (de Koning, 2002). In het huidige reguliere onderwijs worden voor herintreders (duale varianten en deeltijdvarianten in de zorg bijvoorbeeld) om dezelfde redenen aparte trajecten ingezet. Verder wijst de literatuur overduidelijk op verschillen in effectiviteit voor verschillende doelgroepen. Dit wijst op de noodzaak om scholing gericht in te zetten voor specifieke groepen.

In het selectieproces is de rol van de uitvoerende organisaties en betrokken medewerkers van belang. Amerikaans onderzoek wijst op het probleem om min of meer abstracte lange termijn doelen te vertalen in korte termijn concrete doelen (Heckman). De nadruk op (bruto) plaatsingsresultaten in Nederland wijst daar eveneens op. Dergelijke prestatimaatstaven leiden tot een selectie van deelnemers die mogelijk contraproductief is voor de lange termijn doelen.

In Zweden is gebleken dat de uitvoerenden in ieder geval effect hebben op het bereik van scholing, ofwel de participatie aan maatregelen (Karling en Richardson, 2001). Gebleken is dat de deelname aan verschillende maatregelen vaker samenhangt met de toewijzende arbeidsbureaus en niet met individuele kenmerken.²⁹ Er is één uitzondering; bij maatregelen gericht op (toekomstige) zelfstandige ondernemers zijn individuele kenmerken wel doorslaggevend. In het algemeen wordt in de literatuur aanbevolen dat op zoek moet worden gegaan naar indicatoren die nauwer gecorreleerd zijn met de doelstellingen van beleid. Dit laatste veronderstelt overigens dat de doelen van beleid nauwkeurig zijn gedefinieerd.

Over de rol van niet geldelijke prikkels is weinig bekend (Cockx, 2002). In dit verband wordt ook wel gerefereerd aan de 'black box' die de gehele institutionele context en uitvoering is. Denkbaar is dat een deel van de resultaten wordt gerealiseerd doordat de uitvoerende medewerkers en organisaties op grond van professionele deskundigheid, intrinsieke motivatie en 'moraal' conform de doelstellingen van beleid en maatregelen handelen. Uit de evaluatie van de Wet Vermeend-Moor is bekend dat met een aanbodgerichte benadering betere resultaten zijn geboekt dan met een vraaggestuurde benadering. Een op het aanbod georiënteerde aanpak past in het doel van de loonkostensubsidie (kansegalisatie), terwijl een vraaggestuurde aanpak vermoedelijk neveneffecten in de hand werkt (in het bijzonder deadweight).

Omdat weinig bekend is over de invloed van de institutionele context bevat de literatuur in veel gevallen aanbevelingen voor enerzijds het ontwerp van (toekomstig) beleid en anderzijds het ontwerp van evaluaties. Deze komen in essentie op de volgende hoofdpunten neer:

- Het gebruik van experimenten in het ontwerpen van beleid en de uitvoering van beleid. Een dergelijke benadering biedt meer kans op het verkrijgen van inzicht in aanpakken die wel of geen effect sorteren.
- Een adequate definitie van het doel van het beleid is noodzakelijk. De doelstellingen die rond scholing van werklozen van belang zijn hebben niet alleen te maken met de korte termijn behoefte van de arbeidsmarkt en reïntegratiemarkt, maar ook met algemene doelstellingen van beleid.
- Een adequate monitoring en evaluatie van beleid en beleidsuitvoering. Als duidelijk is dat de uitkomsten van het beleid op voorhand moeilijk zijn te voorspellen, dan is een adequate en tijdige monitoring en evaluatie noodzakelijk om de uitvoering zo goed mogelijk bij te kunnen sturen. Hoe gebrekkig ook, op zijn minst dient de ontwikkeling in de doelvariabele(n) te worden gevolgd. Dit geeft een eerste indicatie van de richting waarin het ingezette beleid effect sorteert.
- Verbetering van evaluatieonderzoek. Het gaat daarbij om de gehanteerde methoden en technieken, de in beschouwing te nemen verklarende variabelen (incorporeren institutionele componenten) en het meten van de lange termijn effecten.

²⁹ In deze analyse is de participatie aan maatregelen paarsgewijs vergeleken en vervolgens verklaard uit het verantwoordelijke arbeidsbureau en een set individuele kenmerken.

5.5 Scholing werkzoekenden onder SUWI

Het SUWI model voor wat betreft de scholing van werklozen kenmerkt zich door:

- Een sterk marktgeoriënteerde benadering. Omdat er sprake is van de introductie van marktprincipes met handhaving van een rol voor de overheid kan beter worden gesproken van een quasi-markt.
- Een decentrale sturing. Op dit aspect dient onderscheid te worden gemaakt tussen de sterk gedecentraliseerde sturing door gemeenten enerzijds en de subcentrale sturing door het UWV anderzijds.
- Het ontbreken van instituutsfinitanciering.
- Het ontbreken van specifiek scholingsbeleid.
- Deregulering, tot uiting komend tot een reductie van de informatieplicht van decentraal verantwoordelijke organisaties.

Het sturingsmodel kan worden gekarakteriseerd door:

- Indirecte prikkels. Individuele deelname aan scholing is verbonden met de (macro) omvang van de uitkeringen. Beleidsinspanningen zijn gekoppeld aan het uitkeringsvolume. Vanuit de gedachte dat de beleidsverantwoordelijken gebaat zijn bij verlaging van dit volume wordt aangenomen dat op een effectieve en efficiënte wijze keuzes worden gemaakt in de reïntegratieactiviteiten.
- Er is geen centrale garantie voor de financiering van scholing. De voor scholing in te zetten middelen moeten worden gehaald uit bespaarde uitkeringen.
- Eenduidige verantwoordelijkheden voor de bij de beleidsvorming en uitvoering betrokken partijen.

Gemeenten en UWV zijn verantwoordelijk voor:

- Uitkeringsfunctie.
- Aanbestedingsfunctie (selectie uitvoerders).

Het CWI voor:

- Bemiddelingsfunctie (directe plaatsing zonder maatregelen).
- Intake, selectie en doorverwijzingsfunctie (naar maatregelen).
- Transparantiefunctie vacaturemarkt.

Particuliere reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen voor respectievelijk

- Reïntegratiefunctie (feitelijke uitvoering activiteiten).
- Scholingsfunctie (uitvoeren scholing).

In het model is er geen organisatie verantwoordelijk voor de transparantiefunctie van de scholingsmarkt. Ook is de rol van het reguliere onderwijs onduidelijk. Cursussen op het gebied van basiseducatie en taalonderwijs (NT2) aan de BVE instellingen worden direct bekostigd uit het onderwijsbudget, maar onduidelijk is of hiervan gebruik kan worden gemaakt in het kader van reïntegratie activiteiten. Inburgeringstrajecten worden direct ingekocht door de gemeenten en ook hiervoor geldt dat niet duidelijk is of hiervan binnen reïntegratie gebruik wordt gemaakt of dat het om aparte trajecten gaat.

Het model lijkt in weinig opzichten garanties te bieden voor adequate scholingsinspanningen voor werklozen. Noch in beleid, noch in de uitvoering zijn er expliciete voorwaarden te vinden die de inzet van het instrument scholing stimuleren. Sterker nog, er zijn diverse incentives die de inzet van scholing minder aantrekkelijk maken en vervolgens een nadruk op korte termijn effecten in de hand werken. Doordat de gemeenten op termijn de middelen dienen te ontfangen aan besparingen op de uitkeringen wordt een focus op directe effecten op de korte termijn (uitstroom) in de hand gewerkt. Onduidelijk is of er inmiddels voldoende deskundigheid bestaat om in de aanbestedingsprocedures randvoorwaarden (of doelen) op te nemen rond scholing. De beschrijving van het aanbestedingsproces door Hoffius (e.a. 2003) maakt duidelijk dat er op dit punt geen zekerheden bestaan en dat de vorm van het reïntegratietraject een resultante is van een serie beslissingen door de individuele werkloze, het reïntegratiebedrijf en de financier. De voorwaarden die het UWV hanteert sluiten niveauverhogende trainingen en reguliere opleidingen expliciet uit (zie ook Hoffius).

De inzet van het instrument wordt meer aan de *markt* overgelaten. Dit betekent dat er gerede kans op onderinvestering ontstaat en de eerste signalen over de omvang van scholing onder SUWI wijzen ook in die richting. Tevens zal de scholing vooral gericht zijn op het korte termijn resultaat: uitstroom uit de uitkering. De scholing zal daarmee gericht zijn op de korte termijn behoefte van de opdrachtgevers en er zal minder oog zijn voor de behoefte van de arbeidsmarkt en de – vanuit maatschappelijk oogpunt gewenste – lange termijn effecten.

Het systeem bevat ook weinig prikkels voor het ontstaan van een specifiek opleidingsaanbod voor werklozen. De kans dat een marktpartij investeert in opleidingscapaciteit is gering, vanwege de onzekerheid over de revenuen. Daarmee is de kans klein dat er voldoende scholingsdeskundigheid wordt ontwikkeld en onderhouden of dat er innovaties optreden. Er zal vooral gebruik worden gemaakt van het ‘standaard aanbod’ aan scholing. Het is de vraag of dat aanbod voldoet aan de aanbevelingen die op basis van evaluatie onderzoek zijn geformuleerd (individueel, praktisch, flexibel, kleinschalig). Het is op dit moment onduidelijk bij welke instituten de reïntegratiebedrijven de op het individu toegesneden cursus inkopen (zie ook Hoffius).

De *decentralisatie* heeft tot gevolg dat de inzet van het instrument afhankelijk is van de doelstellingen die op decentraal niveau worden geformuleerd. Op centraal niveau ontbreekt een beleidskader voor toepassing van specifieke instrumenten. Dit betekent ook dat er geen informatiebehoefte ontstaat op centraal niveau voor wat betreft de inhoud en kenmerken van de scholing van werklozen. Hoewel er nog onvoldoende informatie is over de inhoud van de aanbesteding lijkt het erop dat ook daarin geen specifieke targets voor scholing worden geformuleerd.

De vraag is dan of de gehanteerde *prikkel* – verhoging uitstroom uit de uitkering – voldoende is voor de uitvoerende organisaties om het instrument scholing op een effectieve manier in te zetten. De prikkel vertoont qua aard veel overeenkomsten met de eerdere aandacht voor het (bruto) plaatsingsresultaat. Daarmee bestaat gerede kans dat de in de literatuur gesignaleerde ‘adverse effects’ zich voordoen: er worden keuzes gemaakt die schadelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen op lange termijn. In het beleidsontwerp is onvoldoende

aandacht geweest voor de relatie tussen de achtergronden van de verblijfsduur en omvang van de uitkeringen en het noodzakelijke beleid. Het gaat te ver om in het kader van deze studie diep op dit aspect in te gaan, maar het wijst op een mogelijke inadequade sturing.

Een effectieve inzet van scholing zal in de huidige situatie mede sterk afhangen van de deskundigheid en motivatie van de reïntegratiebedrijven. Ook daarbinnen zullen vraaggerichte en aanbodgerichte benaderingen zijn terug te vinden. Wanneer in de aanbesteding het element scholing is meegenomen, is het vervolgens mede afhankelijk van de intake, selectie en doorverwijzing van het CWI of de meest geschikte kandidaten voor de scholingstrajecten worden doorverwezen.³⁰ Er is in het ontwerp van het CWI geen specifieke aandacht voor de rol van scholing en het is onduidelijk of scholingsdeskundigheid in voldoende mate aanwezig is. Hetzelfde geldt voor kennis van de vraagzijde, in het bijzonder moeilijk vervulbare vacatures. Op dit moment is niet duidelijk of het gewenste inzicht in de korte termijn knelpunten bij de reïntegratiebedrijven of het CWI in voldoende mate aanwezig is. Dit doet sterke twijfels rijzen over de mate waarin de korte termijn trainingen voldoende gericht zijn.

5.6 Conclusies

De omvang van de scholing van werklozen wordt in belangrijke mate bepaald door overheids-interventie. Op theoretische en empirische gronden valt vast te stellen dat bij afwezigheid van interventie de uitgaven aan de scholing van werklozen op een maatschappelijk ongewenst laag niveau uitkomen. De interventie biedt ook meer garanties voor een breed scholingsaanbod, continuïteit en aandacht voor de rol die kwalificatie kan spelen, vooral voor 'dure' opleidingen en scholing voor doelgroepen.

De interventie op zichzelf roept echter positieve en negatieve effecten op. De uitkomst in termen van rendement is onzeker en afhankelijk van een groot aantal factoren, waaronder het precieze ontwerp en uitvoering van het scholingsbeleid zelf. Het is daarmee bijzonder lastig om de optimale hoogte van de uitgaven vast te stellen. Opmerkelijk is dat dit geldt voor alle regimes. Elk besturingsmodel of financieringssysteem brengt namelijk veelal gecompliceerde coördinatieproblemen met zich mee. Niettemin lijkt de uitkomst in termen van deelnemerskenmerken vrij robuust – in ieder geval voor wat betreft de Nederlandse situatie. Wel lijkt het besturingsmodel enige impact te hebben op het type scholing, in die zin dat bij centrale sturing daaraan concreet inhoud wordt gegeven (eventueel via instituutsfinanciering), terwijl dit bij een decentrale sturing meer afhankelijk is van het decentrale krachtenveld.

³⁰ Het CWI maakt de schifting tussen fase 1 cliënten en fase 2, 3 of 4 cliënten. Alleen de fase 2, 3 of 4 cliënten komen in aanmerking voor een traject. Hoewel het CWI officieel een advies geeft met betrekking tot de inhoud van het traject, is onze indruk dat in de praktijk toch vooral de reïntegratiebedrijven dit bepalen. Wel stellen de uitkeringsinstanties zodanige financiële restricties dat het minder aannemelijk is dat reïntegratiebedrijven scholing inzetten.

De werkelijke effectiviteit ligt beneden de op theoretische gronden te verwachten meerwaarde van scholing, maar de achtergronden hiervan zijn niet zeker. Uitgaande van deze meerwaarde en de conclusie dat op voorhand de uitkomsten moeilijk zijn te voorspellen, worden hoge eisen gesteld aan het ontwerp van scholingsbeleid en de uitvoering daarvan. De bestaande literatuur biedt daarvoor weinig andere aanknopingspunten dan:

- Het adequaat benutten van experimenten om inzicht te krijgen in maatregelen en uitvoeringsconcepten die wel of niet werken.
- De noodzaak de uitvoering adequaat te monitoren en evalueren. In het algemeen vereist dit een geschikte registratie van gegevens. In het geval van scholing betreft dit ook veel gegevens op het niveau van de individuele toepassing.
- Het verbeteren van het evaluatieonderzoek op het terrein van scholing, met name door meer rekening te houden met de lange termijneffecten en de invloed van contextvariabelen op de resultaten van het beleid.

Daaraan kan worden toegevoegd dat er in de institutionele context voldoende randvoorwaarden moeten worden gecreëerd om de scholingsactiviteiten voor werklozen de functie te laten vervullen die deze in principe heeft. Dit betekent op zijn minst dat alle betrokken organisaties en actoren, waaronder werkgevers en de werklozen zelf voldoende inzicht hebben in de scholingsmarkt en hun positie daarin en dat er voldoende aandacht is voor de lange termijn effecten.

Literatuur

Aa, van der R, *The vocational training of the unemployed*, RISBO-papers, ISSN 0924-2864 ; S 15, Rotterdam, 1990.

Aalst, van der M. en H. Hermsen, *Weer werk na lang zoeken*, Research voor Beleid, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, juli 1994.

Aigner, D. en G. Cain, *Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets*, Industrial and Labor Relations Review, 20, pag: 175-187, 1977.

Akerlof, G.A. en J.L. Yellen eds., *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, blz. 1-21.

Anxo, D., S. Carcillo en S. Erhel, Aggregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach., in: J. de Koning en H. Mosley, *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

Arents, M., M.M. Cluitmans en M.M.A. Pepping, *Marktwerking en vernieuwing in het activeringsbeleid: buitenlandse lessen voor Nederland*, OSA-publicatie A180, OSA, Tilburg, juni 2001.

Bavinck, S., en Y. van der Burgh, *Effectiviteit van het Scholingsinstrumentarium: onderzoek naar Centrum Vakopleiding, KRS, KRA-WER en Sollicitatieclub in de regio Noord- en Midden-Limburg*, Research voor Beleid, Leiden, 1994.

Becker, G.S., *A Treatise On The Family*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

Blanchard, O. en J. Wolfers, The Role of Shocks and Institutions in the rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence; *The Economic Journal* (110), 2000.

Boer, den P.R., *Scholing van laag opgeleide volwassenen*, GION, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 1995.

Bollens, J., *Duurzame integratie van werklozen: Wat is de effectiviteit van arbeidsmarktinstrumenten gericht op de reïntegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, november 2000.

Brandsma, *The effectiveness of labour market oriented training for the long-term unemployed*, Final report of a TSER project, Centre for Applied Research on Education, Enschede, 1999.

Broersma, L., J. Koeman en C.N. Teulings, *Arbeidsaanbod en werkgelegenheid*, Economisch Statistische Berichten, Rotterdam, 1997.

Büttner, T. en H. Prey, *Does Active Labour-Market Policy Affect Structural Employment? An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 to 1993*, Diskussionspapier Nr. 42, CILE, Universität von Konstanz, 1997.

- Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström, *Does active labour market policy work?, Lessons from the Swedish Experience*, Stockholm University for International Economic Studies, Stockholm, 2002.
- Carling, K. en K. Richardson, *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's*, No 2001:2 in Working Paper Series, IFAU, Uppsala, 2001.
- Center for regional economic and social research, *NDC Partnership reports: a synthesis*, Sheffield Hallam University, Sheffield, January 2002.
- Cluitmans, M.M., J.H. Gravesteyn-Ligthelm en J. de Koning in samenwerking met FHVR, *European wide Evaluation of the community Initiative EMPLOYMENT: Final Report*, FHVR/NEI, Rotterdam, 2000.
- Cockx, B. en I. Bardoulat, *Vocational Training: does it speed up the transition rate out of unemployment?*, Tinbergen Institute Discussion Papers 00-016/3, Rotterdam, augustus 2003.
- Cockx, B., *Vocational Training of Unemployed Workers in Belgium*, IZA Discussion Papers nummer 682, 2002.
- CPB, *Arbeidsbemiddeling en- reïntegratie van werklozen: welke rol heeft de overheid te spelen?*, Den Haag, februari 2000.
- CWI, *Bijdrageregeling Bedrijfsgetakwijze Scholing Werklozen BBSW 2000*, Amsterdam, april 2003.
- Dar, A. en Z. Tzannatos, *Active Labor Market Programs: a review of the evidence from evaluations*, Social Protection Discussion Paper No. 9901, The World Bank, January 1999.
- Dar, A. en I. Gill, *Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned*, in: *The World Bank Research Observer*, 13 (1)79-101, 1998.
- Davia, A., C. Garcia-Serrano, V. Hernanz, M.A. Malo, en L.T. Cortes, *Do active labour market policies matter in Spain? in: Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- Department for Employment and Learning, *New Deal – Qualitative research and case studies: Final Report*, Belfast, 2001.
- Dockery, A.M., *The job network: A unique Australian experiment in the delivery of employment services*, The Centre for Labour Market research, Murdoch University, 1999.
- Dykstra, M. en J. de Koning, *Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands*, in: M. Janssen (red.), *Auctions and beauty contests: a policy perspective*, SEOR/ECRI, Rotterdam, nog te verschijnen.
- Edin P.A., A. Forslund en B. Holmlund, *The Swedish youth labor market in boom and depression*, in: D. Blanchflower and R. Freeman (eds.), *Youth employment and joblessness in advanced countries*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.

- Fray, R., *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in oecd countries*, OECD, Parijs, 1996.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg en Ph.K. Robins, Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, in: *Journal of Economic Literature*, 35 (4), blz. 1809-1855, 1997.
- Gelderblom, A. en C.Th. Zandvliet, *Incentives for participation in vocational education and training*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, juli 1996.
- Gerfin, M. en M. Lechner, *A Microeconomic evaluation of active labour market policy in Switzerland*, IZA Discussion Papers nummer 154, 2001.
- Graafland, J.J., *Persistent Unemployment, wages and hysteresis*, dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1990.
- Gravesteyn-Ligthelm, J.H., J. de Koning, R. Olieman en I. v.d. Weijde, *Ex post evaluatie van de ESF hulpprogramma's voor doelstellingen 3 en 4 in Nederland*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, april 1995.
- Grip, de A., *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*, dissertatie, VU-uitgeverij, Amsterdam, 1987.
- Groot, I., L. Kok, J. van Seters en m.m.v. J. Theeuwes, *Lessen uit de privatisering van de reïntegratiemarkt*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2003.
- Groot, de W. en H. van den Brink Maassen, *Investeren en terugverdienen. Kosten en Baten van onderwijsinvesteringen*, rapport voor het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, Den Haag, 2003.
- Haan, den N., *Stoorzenders bij reïntegratie. Onderzoek naar de effecten van teleurstelling en reïntegratie-training op de reïntegratie-attitude van arbeidsgehandicapten*, Universal Press, Veenendaal, 2002.
- Hallgren, A., *Job Matching and labour market programmes in Sweden*, mimeo, Department of Economics, Uppsala University, 1996.
- Hartog, J., G. Ridder en J. Theeuwes, Using Social Experiments to Estimate the Effect of Training on Transition, *Panel Data and Labour Market Studies*, North Holland, blz. 157-172, Joint with R. LaLonde, 1990.
- Haveman, R.H. en B.L. Wolfe, Accounting for the social and non-market benefits of education, in *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, OECD, Paris, September 2001.
- Haveman, R.H. en B.L. Wolfe, Schooling and Economic Well-being: The Role of Non-Market Effects, *Journal of Human Resources*, vol. 19, 1984.
- Heckman, J.J., R.J. Lalonde en J.A. Smith., The economics and econometrics of active labour market policies, in: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3a, 1999.

- Heckman, J., H. Ichimura H. en E. Todd, Matching as an econometric evaluation estimator: evidence for evaluating a job training programme, *Review of Economic Studies*, (4) blz. 605-54, 1997.
- Heckman, J.J. en J.A. Smith, in: Schmid, Experimental and non experimental evaluation (chapter 2), *International handbooks of Labour Market Policy and Evaluation*. O'Reilly and Schönman, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.
- Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters, Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie: *De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, SEO, Amsterdam/Hoofddorp, juli 2003.
- Hoeben, J. et.al., *De invloed van conjunctuur en beleid op de Abw, een analyse op macroniveau*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Raming en Analyse, Den Haag, oktober 2002.
- Hoen, 't, N.B.J.G. en J. de Koning, *Unobserved factors influences both program participation and program results: possible remedies*, paper voor de macromodel 1993 conferentie, Lodz, 8-10 december 1993.
- Hoffius, R., L. Duvekot, M. Grootsholte en M. Engelen, *De inzet van scholing bij reïntegratie, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen*, Den Haag, augustus 2003.
- Hujer, R., K. Maurer, en M. Wellner, *The Impact of training on employment Duration in West Germany: Combining a Discrete Hazard Rate Model with Matching Techniques*, Johan Wolfgang Goethe-University, Frankfurt/Main, May1997.
- IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek), *Aan de slag*. Eindrapport van de werkgroep van het arbeidsmarktbeleid, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2001.
- Jongen, E.L.W., E. van Gameren en J.J. Graafland, *The impact of active labour market* Centraal Plan Bureau, Den Haag, 2000.
- Jongen, L.W. en J.J. Graafland, *Vouchers for the long-term unemployed: a simulation analysis with MIMIC*, Research Memorandum, no. 139, Centraal Plan Bureau, Den Haag, 1998.
- Kluve, J. en C.M. Schmidt, Can training and employment subsidies combat European unemployment?, *Economic Policy*, vol 35, blz. 409, 2002.
- Kluve, J., H. Lehmann en C.M. Schmidt, *Disentangling treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples*, William Davidson Institute Working Papers Series No. 447, 2001.
- Koning, de J., A. Gelderblom, R. Kunnen en R. Blanken, *De maatschappelijke betekenis van het hoger onderwijs: een vooronderzoek naar niet-markteffecten*, SEOR, Rotterdam, binnenkort te verschijnen.

Kodde, D.A., *Micro-economic analysis of demand for education*, Proefschrift, Rotterdam, 1985.

Koning, P.W.C., De Effectiviteit van scholing van werklozen, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21 (3), blz. 79-99, 1999.

Koning, de J., A. Gelderblom, J. Gravesteijn en L. van den Boom, *Meer vrouwen en ouderen aan het werk: wat zijn de randvoorwaarden voor werkgevers?*, Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2003.

Koning, de J., Training for the unemployed in the Netherlands: what do we know after more than 50 evaluation studies, in: Klaus Schönmann en Philip O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

Koning, de J., M. Goudriaan, J.H. Gravesteijn-Ligthelm en M. Zwanenburg, *Subsidies voor innovaties in het actief arbeidsmarktbeleid: ex-post evaluatie van het Employmentinitiatief*, SEOR, Rotterdam, 2001.

Koning, de J. en H. Mosley (red.), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

Koning, de J., A. Gelderblom en K. Zandvliet, *Toekomstscenario's voor het Centrum Vakopleiding*, SEOR, Rotterdam, 2000.

Koning, de J., J.H. Gravesteijn-Ligthelm, M. Arents, J.J. van Velden en G. Vos, *Vernieuwing in arbeidsmarktbeleid: de resultaten tot nu toe. Tweede interim evaluatie van het Communautair initiatief 'Employment'*, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2000.

Koning, de J., The returns to education, in: H. Heijke en L. Borghans, *Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions*, Ashgate, Aldershot/Brookfield, 1998.

Koning, de J. en C.Th. Zandvliet, *Scholing voor risicogroepen: ervaringen in Nederland*, paper voor de studiedag Opleidingen van risicowerklozen, georganiseerd door de Universiteit Antwerpen en Vitamine W, 19 maart 1996. (Ook beschikbaar als NEI Reprint Serie nr. 1996/4).

Koning, de J., A method for evaluating training policy for the unemployed, with special reference to the Frisian situation, in: C.H.A. Verhaar et al., *On the Challenges of Unemployment in a Regional Europe*, blz. 263-283, Avebury, Eldershot, januari 1996.

Koning, de J., R. Olieman en J.H. Gravesteijn-Ligthelm, *Evaluating the Dutch ESF support program: methodology and results*, paper voor de conferentie "Evaluation methods and actions financed by the European Social Fund", Bussaco, Portugal, 13-14 december 1996.

Koning, de J., P.A. van Donker, A. Gelderblom, P.J. van Nes en C.Th. Zandvliet, *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Deelonderzoek B: resultaten en kosten*, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, maart 1995.

Koning, de J. en C.Th. Zandvliet, *Advies over de toekomstige positie van CV en CBB in de RBA-regio IJssel-Vecht*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, februari 1994.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet en E.F. van Bokhoven, *Kosten en Baten van de Centra Vakopleiding in Friesland*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, maart 1994.

Koning, de J., *Aanzet voor een methodiek scholingsplanning*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, november 1993.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet en E.F. van Bokhoven, *Effectiviteit scholing in de RBA-regio Drechtsteden*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, juli 1993.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet en H.W. Knol, *Kosten-baten van het Centrum Vakopleiding, het CBB en de Vrouwenvakschool*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, januari 1993.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet en P.F.H. Nijhuis, *Effectiviteit scholing in de RBA-regio Amsterdam/Zaanstreek/Waterland*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, april 1993.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet, E.F. van Bokhoven en R. Olieman, *Effectiviteit scholing in de RBA-regio West-Utrecht*, uitgave Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening, Rijswijk, OAV-werkdocument 94-03, juni 1993.

Koning, de J., *Evaluatie van scholingsmaatregelen voor werklozen: wat is er bekend over de resultaten*, in: A.F.M. Nieuwenhuis (red.), *Scholing: onderzoek en beleid. Effectiviteit scholingsbeleid voor markt en beroep*, Utrecht, 1992.

Koning, de J., A.C.H. Hammink en C.Th. Zandvliet, *Ex-ante evaluation of the community support framework for objectives 3 and 4, the case of the Netherlands*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, september 1991.

Koning, de J., M. Koss, R. Olieman en C.Th. Zandvliet, *Evaluatie PBVE: bereik en uitvoeringspraktijk, Arbeidsvoorzieningsreeks 1*, uitg. Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, Rijswijk, september 1991.

Koning, de J., M. Koss en A. Verkaik A., *A Quasi-Experimental Evaluation of the Vocational Training Centre for Adults, Environment and Planning C: Government and Policy*, 1991, volume 9, blz. 143-153.

Koning, de J., C.Th. Zandvliet en A. Verkaik A., *'REIK' versie 1-1. Regionaal evaluatie-instrument voor de kaderregeling scholing*, uitg. Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, OAV-werkdocument 91-02, 1991.

Koning, de J. en P.J. van Nes, *Evaluatie van het CBB: Bereik en plaatsingseffecten*, Nederlands Economisch Instituut, uitg. Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, OAV-rapport 90-11, Rijswijk, januari 1990.

Koning, de J., *The evaluation of regional training programmes: some reflections*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, maart 1990.

Koning, de J. en P.J. van Nes, *Landelijke evaluatie Kaderregeling Scholing*, uitg. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, D.G. ARBVO, Sector Onderzoek Arbeidsmarktvragestukken, OAV-rapport 90-05, Rijswijk, december 1989.

Koning, de J., *The Delfzijl centre for adult vocational training*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, oktober 1989.

Koning, de J., M. Koss en A. Verkaik, *De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding van volwassenen. Tweede deelrapport*, uitg. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, juni 1988.

Koning, de J., J.W. Meijer en C.Th. Zandvliet, *De opleidingen procestechniek en meet- en regeltechniek aan het CVV-Delfzijl: opvattingen van en waarderungen door het bedrijfsleven*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, december 1988.

Koning, de J., M. Koss en A. Verkaik, *De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding van volwassenen. Eerste deelrapport*, uitg. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, november 1987.

Kooistra S. en Kroft H., *Maatregelen voor werklozen: wat werkt... en wat werkt niet?*: Evaluatie-onderzoek uit zeven Westeuropese landen bijeengebracht, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Centrale Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, Den Haag, 1986.

KPMG-BEA, *Quick Scan Hoofdelijk Versnelde Scholing: onderzoek naar de behoefte aan praktijksholing en HVS in 2002-2005*, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, augustus, 2002.

Lageweg, I.M. en L.S. Putman, *De schoolbanken in, de uitkering uit?* Nyfer, Breukelen, november 1998.

Layard, R., S. Nickell en R. Jackman, *Unemployment: macro-economic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

Lierop, B.A.G., *Reïntegratie na scholing: de brug tussen arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001.

Lindbeck, A. en D. Snower, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, MIT Press, 1988.

Magnac, T., Subsidised Training and Youth Employment: Distinguishing unobserved heterogeneity from state dependence in labour market histories, *Economic Journal*, Volume 110, blz. 805-37, 2000.

Martin, J.P. en D. Grubb, What works for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, OECD, Paris, 2001.

Martin, J.P., *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries: Experiences*, Reserve Bank of Australia in its series RBA Annual Conference Volume with number 1998-17, 1998.

MDW-werkgroep, *Doelmatigheid van de scholingsmarkt, Slagvaardig scholen*, juli 2001.

Mincer, J., *Studies in Human Capital*, Aldershot, U.K., Edward Elgar, 1993.

Meager, N. en C. Evans: Underemployment Trends in the UK, In: *TRENDS*, Nr. 30, S. 92-99, 1998.

Moen, E. R., en A. Rosen, *Does poaching distort Training?*, CEPR Discussion Papers, no 3468, juli 2002.

Montfort, van K., F.A.G. den Butter en G.T.J. Weitenberg, Unemployment dynamics, and propagation of aggregate and reallocation shocks in the Netherlands, *De Economist*, Leiden, juni 2003. Vol. 151, Iss. 3; blz. 253

National statistics, *New deal for young people and long-term unemployed people aged 25+*, Statistics to may 2001, Press Release, 2001.

Nätti, J., S. Aho en J. Halme, *Does labour market training and subsidised employment reduce unemployment? An evaluation of the employment effects of labour market training and subsidised employment in Finland 1990-1995*, Work research centre, University of Tampere, 2000.

Nickell, S. en R. Layard, *Labour Market Institutions and Economic Performance*, Papers 407, London School of Economics - Centre for Economic Performance, Londen, 1998.

O'Connel, P. en F. McGinnity, Active labour market policies, market orientation gender: findings for young people in Ireland, in: Klaus Schönmann en Philip O'Connel, *Education, Training and Employment Dynamics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

OECD, *OECD Employment Outlook 2002*, OECD, Paris, June 2002.

OECD, *Innovations in Labour Market Policies: The Australian way*, Paris, 2001.

OECD, *OECD Employment Outlook 2001*, OECD, Paris, June 2002.

OECD, *The Public Employment Service in the United States*, Paris, 1999.

OECD, *Local Management for More Effective Employment Policies*, Paris, 1998.

OECD, *The Public Employment Service Greece, Ireland, Portugal*, Paris, 1998.

Olieman, R., J. de Koning, J.H. Gravesteijn-Ligthelm, K.C. Jonker, en C. van der Veen, *Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3*, Nederlands Economisch Instituut (NEI B.V.), Rotterdam, augustus 1999.

Oosterbeek, H., *Voortschrijdend inzicht*, oratie, UVA, Amsterdam, 2001.

Phelps, E., The Statistical Theory of Racism and Sexism, *American Economic Review* 62: pag 659-661, 1972.

Polder, K.J., en W. Houtkoop, *Omvang en aard groepen zonder startkwalificatie 2003*, niet gepubliceerd, 2003.

Raaum, O., H. Torp en T. Zhang, *Business cycles and the impact of labour market programmes*, University of Oslo, Oslo, 2002.

Rabe, B., *Wirkungen Aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden an die Niederlande*, WZB, Social Science Center Berlin, Berlin, 2000.

Richardson, K. en G.J. van den Berg, *The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work*, IFAU, working paper 2002:8, Uppsala, 2002.

Riggs, L., Introduction of contestability in the delivery of employment services in Australia, in: *OECD labour market policies and the public employment service*, OECD, Parijs, 2001.

RISBO, *Van kansarm naar kansrijk: een onderzoek naar de herintredingsmogelijkheden van langdurig werklozen en de rol van scholing hierbij*, in de branches metaalbewerking en installatietechniek, Rotterdam, 1989.

ROA, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2002*, Maastricht, juli 2003.

Robinson, M., *Recent Australian Experience with the privatisation of government services*, Queensland University of Technology, Brisbane, 1998.

Rubbrecht I. en I. Nicaise, *Duurzame arbeidsmarktintegratie van zwakke werkzoekenden: eerste resultaten*, HIVA, Leuven, 2003.

RWI, *Met maatwerk aan het werk*. Beleidskader werk en inkomen 2003, Den Haag, juli 2003.

Schmid, G., S. Speckesser, en C. Hilbert, Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany, in: *Labour Market Policy and unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

SCP, *De uitkering van de baan*. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002, Den Haag, 2003.

Seanesi, B., *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*, IFAU, working paper 2001:5, Uppsala, 2001.

Sims, D. en S. Stoney, *Domain Review of Major Policy Developments in Education and the Evidence Base*, National Foundation For Educational Research, Berkshire, 2002.

- Spence, M.A., Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics*, 87, blz. 355-374, 1973.
- Stanley, M., en L. Katz, *Impacts of Employment and Training Programs: The American Experience*. Background paper prepared for British Chancellor of the Exchequer for 1998 G-8 Meeting, 1998.
- Struyven, L. en G. Steurs, *Twee landen, één systeem? Het ontwerp van Quasimarkten bij de arbeidsreïntegratie van werkzoekenden in Nederland en Australie*, HIVA, Leuven, 2003.
- Struyven, L. en G. Steurs, *The competitive market for employment services in the Netherlands*, Occasional Paper for the OECD, HIVA, Leuven, 2002.
- Struyven, L., G. Steurs en A. Peeters, *Bemiddeling en -reïntegratie in Australie, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*, HIVA, Leuven, 2002.
- SZW, *Eerste evaluatie van de Wet SUWI*, Den Haag, mei 2003.
- Tamas, A., A. Harkman en F. Jansson, *The effect of vocationally oriented employment training on income and employment*. In: Mikkonen & Räisänen (105-130), 1995.
- Teulings, C., *Conjunctuur en kwalificatie*, Dissertatie, Stichting voor economisch onderzoek, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1990.
- Torp, H., The Impact of Training on Employment: Assessing a Norwegian Labour Market Programme. *Scandinavian Journal of Economics*, 96, blz. 531-550, 1994.
- Trier, van C., E. Vogels en M. Klerx, *Maatregelen en instrumenten van actief arbeidsmarktbeleid. Wanneer zijn welke maatregelen effectief, voor wie, en waarom?*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie AAM, Den Haag, oktober 2002.
- Verkaik, A. en C.Th. Zandvliet, *Ontwikkeling van geautomatiseerd cursistenvolgsysteem voor het arbeidsbureau Zwolle: 'Het REIK van Zwolle'*, diskette en handleiding, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, oktober 1991.
- Vollaard, B. en P.W.C. Koning, *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Werkdocument W118, Centraal Planbureau, Den Haag, februari 2000.
- Voogd, P. en H. Nieuwenhuijzen, *De effecten van beleid en conjunctuur op het Abw-volume, een analyse op basis van gemeentedata*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Raming en Analyse, Den Haag, april 2003.
- Voorpostel, M.B.J. en P.J. Krooneman, *Nieuwe kansen. Inventarisatie van projecten voor allochtone schoolverlaters om alsnog een (start) kwalificatie te behalen*, Regioplan, Amsterdam, 2001.
- Vos, de E.L., C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma en J.H. Abbring, *TNO arbeid, Daadwerkelijk effectief: prestatiemeting van reïntegratie en activering*, Hoofddorp, 2002.

Vos, de E.L., A.O.J. Heyma en B.M.F. Fermin, *Reïntegratie meten is weten*. Onderzoek naar prestatie-indicatoren voor effect en procesevaluatie in de sociale zekerheid en de uitvoering van reactiveringsbeleid, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2001.

Vries, de R., M. Wolbers en R. van der Velden, *De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*, ROA, Maastricht, 2003.

Warmerdam J., M. Olde Monnikhof, H. Moerel en I. Bakker, *Een onderzoek naar mogelijkheden en belemmeringen die uitkerings- en bemiddelings- en scholingsinstanties ervaren bij de toerusting van laag opgeleide werkzoekenden voor de arbeidsmarkt*, ITS, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1999.

Zandvliet, C.Th., E.F. van Bokhoven en E. van Dongen, *Kosten en baten van CBB, KRS en Sollicitatieclub in RBA Zuid, Limburg*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, augustus 1995.

Zandvliet, C.Th., E.F. van Bokhoven en E. van Dongen, *Methodische aspecten van evaluatie van kosten en baten van scholingsinstrumenten in RBA Zuid-Limburg*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, september 1995.

Zandvliet, C.Th. en E.F. van Bokhoven, *Rendement scholing in Friesland*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, december 1994.

Zandvliet, C.Th. en R. Olieman, *Door scholing naar werk? Het rendement van scholingsmaatregelen in Den Haag*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, januari 1992.

Zandvliet C.Th., H.W. Knol en N.B.J.G. 't Hoen, *Evaluatie studiebegeleiders*, uitgave Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening, OAV-rapport 90-20, Rijswijk, 1990.

Colofon

Werkt scholing voor werklozen? is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus tot en met oktober 2003.

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Raad voor Werk en Inkomen

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

Vormgeving

Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag

Verkoop

Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808
7000 AV Doetinchem
Tel: 0314 358 358
Fax: 0314 349 048
klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 333 6

April 2004

Raad voor Werk en Inkomen

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag

t 070 789 0 789
f 070 789 0 790
e info@rwi.nl
i www.rwi.nl

Verkoop
Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808
7000 AV Doetinchem
Tel. 0314 358 358
Fax. 0314 349 048

ISBN 90-5901-333-6

