

De financiering, organisatie van bekostiging van leven lang leren in Nederland

door

Wim Groot

TIER – Top Institute for Evidence Based Education Research
Universiteit Maastricht

Achtergrondstudie in opdracht van de Onderwijsraad
Mei 2016

Inleiding

Veel kennis en vaardigheden worden niet in het initieel onderwijs – het funderend en hoger onderwijs dat wordt gevolgd voordat jongeren de arbeidsmarkt betreden - opgedaan, maar door formele en informele scholing en training later in het leven. De kennis die door deze post-initiële scholing en training wordt opgedaan wordt wel omschreven als leven lang leren (LLL). LLL wordt wel gedefinieerd als de werk gerelateerde scholing en initiële opleidingen en cursussen die mensen in de leeftijd van 25-64 jaar al dan niet in hun vrije tijd volgen.

Een belangrijk onderdeel van LLL is de scholing die als onderdeel van het werk wordt gevolgd. Als we de OECD mogen geloven dan is de deelname aan bedrijf gerelateerde scholing in Nederland relatief groot. Onder de 20 landen die hebben meegedaan aan de Survey of Adult Skills (PIAAC) in 2012 is de deelname aan bedrijf gerelateerde scholing alleen in Denemarken, Noorwegen en Finland hoger dan bij ons. Volgens OECD (2015a) had in 2012 62% van de werknemers in Nederland gedurende de voorgaande 12 maanden deelgenomen aan bedrijf gerelateerde scholing.

Echter, cijfers over deelname aan LLL – waaronder bedrijf gerelateerde scholing – verschillen nogal. Pleijers & Hartgers (2016) van het CBS berekenen op basis van data van de enquête Beroepsbevolking dat in 2014 bijna 18% van de Nederlanders van 25-65 jaar deelnamen aan een opleiding of cursus voor het werk of voor hobby of vrije tijd. Daarentegen blijkt andere cijfers van het CBS – de statistiek 'Bedrijfsopleidingen 2010'- dat in 2010 39% van de werknemers een cursus georganiseerd door het bedrijf volgde (CBS 2012).

De verschillen tussen OECD (2015a), de CBS cijfers in Pleijers & Hartgers (2016) en de CBS statistiek Bedrijfsopleidingen zijn opmerkelijk, ook als we bedenken dat de OECD cijfers betrekking hebben op de deelname aan bedrijf gerelateerde scholing van werknemers en Pleijers & Hartgers (2016) breder kijken en ook opleidingen voor hobby of vrije tijd meenemen.

De OECD (2015a) komt tot veel hogere cijfers over de deelname aan LLL dan Pleijers & Hartgers (2016). Volgens Pleijers & Hartgers (2016) volgde in 2014 bijna 20% van de werkenden een opleiding of cursus in het kader van LLL. De cijfers van OECD (2015a) zijn ruim drie keer zo hoog. De cijfers van Hartgers & Pleijers (2016) zijn eveneens opmerkelijk als ze worden vergeleken met eerdere CBS cijfers. Zo berekende het CBS tien jaar geleden dat in 2005 iets meer dan een derde (34%) van de werknemers een bedrijfsopleiding volgde (CBS 2007). Dat was overigens ook weer lager dan zes jaar daarvoor, in 1999. Toen berekende het CBS dat ruim vier van de tien (41%) van de werknemers een bedrijfsopleiding volgde (CBS 2007). Dit roept de vraag op hoe betrouwbaar en vergelijkbaar cijfers over deelname aan LLL zijn.

Deelname aan bedrijf gerelateerde scholing in Nederland varieert - volgens de OECD - van 17% voor werknemers zonder computerervaring tot 70% voor werknemers met goede ICT en probleemoplossende vaardigheden (OECD 2015a, p. 384). Ook nemen hoger opgeleiden en werknemers met een voltijd baan vaker deel aan bedrijf gerelateerde scholing dan lager opgeleiden en werknemers met een deeltijd baan. Werknemers die meer ontslagbescherming genieten – zoals werknemers met een vaste aanstelling – worden eveneens meer geschoold. Deze verschillen verklaren ook deels de verschillen tussen landen waar werknemers veel ontslagbescherming genieten en waar meer hoger opgeleide werknemers met goede ICT en probleemoplossende

vaardigheden zijn en landen met minder ontslagbescherming en meer lager opgeleide werknemers. Zoals de OECD (2015a) opmerkt: hoe hoger de arbeidsproductiviteit van werknemers, hoe meer belang de werkgever erbij heeft om te investeren in het (in stand houden van het) menselijk kapitaal van de werknemer.

Mede als gevolg van bovenstaande zijn initieel onderwijs en LLL complementair aan elkaar: meer van het een gaat samen met meer van het ander. Het initieel onderwijs en leven lang leren verschillen echter ook op een groot aantal punten van elkaar. Deze verschillen betreffen – onder andere – de financiering, organisatie en de bekostiging. De financiering van LLL is diverser, gefragmenteerder en minder gereguleerd dan dat van het initieel onderwijs. De organisatie van LLL is diffuser, minder hiërarchisch en meer marktgericht dan dat van het initieel onderwijs. Ook de bekostiging is heterogener, minder uniform en meer marktconform dan dat van initieel onderwijs.

Zoals ook uit de samenvatting van de OECD rapportage ‘Education at a Glance’ blijkt, ligt de nadruk bij LLL vooral op scholing om productieve vaardigheden te vergroten of te verbreden en wordt de betekenis van LLL tegenwoordig vooral gezocht in de bijdrage die het heeft aan het functioneren van de arbeidsmarkt. LLL kan echter meerdere functies hebben. In de jaren zeventig en tachtig stond LLL vooral in het teken van de emancipatie van vrouwen (‘moedermavo’) en het bieden van kansen aan lager opgeleiden (‘tweede kans onderwijs’). Tegenwoordig vervult LLL ook een belangrijke rol bij het integreren van migranten op de arbeidsmarkt en in de samenleving.

De nadruk op bij- her- en omscholen van werkenden in de kenniseconomie heeft gevolgen voor de financiering van LLL. Scholing van werkenden is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van betrokkenen – werkenden en hun werkgevers – zelf, aangezien de baten van deze scholing hoofdzakelijk ten goede komt aan werkenden en werkgevers. Slechts als scholing van werkenden kosten of baten voor de samenleving als geheel meebrengt – in het economenjargon, als er positieve of negatieve externe effecten zijn – is hier (volgens economen) een rol weggelegd voor de overheid. Er kan worden betoogd dat aan scholing van werkenden externe baten zijn verbonden in de vorm van de hogere belastingopbrengsten van hoger geschoolde en productievere werknemers.

Dit ligt anders voor LLL dat is bedoeld om kansenongelijkheid te verminderen of om integratie te bevorderen. Bij het eerste is er een rol voor de overheid vanuit het oogpunt van maatschappelijke rechtvaardigheid, bij het tweede omdat gebrekkige integratie maatschappelijke kosten met zich meebrengt (groter beroep op sociale voorzieningen en kosten van rechtshandhaving, bijvoorbeeld). Alleen bij scholing voor werkzoekenden komen de drie motieven voor LLL – rendement, maatschappelijke kosten en baten en maatschappelijke rechtvaardigheid – samen. Scholing voor werkzoekenden kan rendabel zijn voor betrokkenen zelf en hun toekomstige werkgever, kan maatschappelijke kosten in de vorm van werkloosheidsuitkeringen voorkomen en kan kansen bieden aan mensen in een achterstandssituatie.

In het kader van een advies over de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt heeft de Onderwijsraad behoefte aan een achtergrondstudie over de financiering, organisatie en bekostiging van LLL.

De Onderwijsraad heeft de vragen als volgt geformuleerd:

Hoofdvraag:

Hoe is de huidige bekostiging voor leven lang leren in Nederland ingericht?

Deelvragen:

- Hoe is de huidige bekostiging ingericht met betrekking tot de verschillende actoren? (werkgevers, werknemers, zzp'ers, burgers, onderwijs (publiek en privaat), overheid (gemeenten, landelijk, UWV, ...).
- Waaraan wordt het geld besteed? (formeel leren, informeel-leren, publiek onderwijs, privaat onderwijs, onderwijs gerelateerd aan werk of aan persoonlijke ontwikkeling).
- Hoe is de bekostiging van leven lang leren ingericht in Finland, Zweden en Denemarken? Welke financieringsmodellen hebben ze daar? Wat zijn daar financiële prikkels? Waarom is de deelname zo hoog?
- Wat zijn knelpunten (nadelen) in de huidige bekostiging van leven lang leren?
- Wat zijn positieve punten (voordelen) in de huidige bekostiging van leven lang leren?
- Zijn er alternatieve financieringsmodellen mogelijk die wellicht op basis van de vijf criteria van de Onderwijsraad beter zijn om de doelstellingen van lang leren te bereiken?

Bovenstaande (deel)vragen moeten worden beantwoord voor leven lang leren 'in het algemeen' dus voor de groep personen tussen 25-65 jaar (zie definitie in voetnoot) onafhankelijk van hun opleiding, maar ook specifiek voor de volgende (midden)groep: personen met een mbo-niveau-2, -3 en -4 opleiding (de groep met startkwalificatie). Waar mogelijk toegespitst per groep (mbo-niveau-2, mbo-niveau-3 en mbo-niveau-4).

Deze achtergrondstudie beoogt bovenstaande vragen te beantwoorden.

Om het onderzoek af te bakenen worden een aantal definities en omschrijvingen gehanteerd. Voor de omschrijving van LLL wordt de definitie van het CBS (2016) gebruikt: "het onderwijs dat gevolgd wordt door personen tussen 25-65 jaar". Hieronder vallen onder andere werk gerelateerde opleidingen maar ook initiële opleidingen of cursussen gevolgd in vrije tijd. Informeel leren valt er niet onder (CBS, 2016, *Een leven lang leren in Nederlands: een overzicht*. Den Haag: CBS). Merk op dat sommige bronnen – zoals OECD (2015a) en de CBS enquêtes Bedrijfsopleidingen – alleen naar bedrijf gerelateerde opleidingen kijken en niet naar LLL in de volle breedte. De CBS definitie is ook beperkter dan bijvoorbeeld de definitie van LLL die door de Europese Commissie (2000) wordt gehanteerd. Zij omschrijven LLL als "alle activiteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren". Vanuit het perspectief van de financiering van LLL heeft de definitie van de Europese Commissie wel het voordeel dat de uitgaven van gezinnen aan ontwikkeling kunnen worden beschouwd als investering in LLL.

In deze achtergrondstudie maken we een onderscheid tussen:

- De financiering: waar komt het geld voor LLL vandaan?
- De organisatie: wie doet wat in LLL, hoe zijn de rechten en plichten bij LLL verdeeld en hoe vinden vraag en aanbod elkaar op de markt voor LLL?
- De bekostiging: hoe worden LLL activiteiten betaald?

De financiering van LLL

De centrale vraag in deze paragraaf is: hoe is de huidige financiering van LLL geregeld? Hiervoor presenteren we een overzicht van de bronnen van financiering van LLL. We geven een overzicht van de onderscheiden bijdragen van werkgevers, werknemers, zzp'ers, (landelijke en gemeentelijke) overheid en overheidsinstanties aan de financiering van LLL. We proberen ook een inschatting te maken van de omvang van de financiering van LLL. De deelname aan LLL lijkt in ons land enigszins lager te zijn dan in sommige Scandinavische landen. Mogelijk is dit toe te schrijven aan verschillen in financiering. Dit roept de vraag op hoe de financiering van LLL is geregeld in Finland, Zweden en Denemarken? Op basis van deze beschrijvende analyses proberen we een oordeel te geven of de financiering daar bijdraagt aan een hogere deelname aan LLL? Tot slot besteden we in deze paragraaf aandacht aan de financiering van LLL voor de middengroepen (mbo 2 – 3 – 4).

Op basis van de beschrijving van de financieringsstromen wordt een analyse gemaakt van de knelpunten in de financiering van LLL. Naast de mogelijke knelpunten is er ook aandacht voor positieve punten in de financiering van LLL.

Schuetze (2007) onderscheidt zeven vormen van financiering van LLL:

- Zelf-financiering waarbij deelnemers alle kosten zelf betalen ('pay-as-you-use');
- Financiering door de werkgever;
- Financiering door de overheid;
- Parafiscale financiering: financiering door werknemers- en werkgeversbijdragen en overheidssubsidies en geadmistreerd door autonome (publieke) organen;
- Inkomensafhankelijke studentleningen: een vorm van uitgestelde financiering door betrokkenen zelf;
- Individuele leerrekeningen: belastingvriendelijke individuele spaarregelingen om scholing mee te stimuleren;
- Individuele leerrechten: publieke financiering die direct aan LLL deelnemers wordt uitgekeerd in plaats van aan instellingen
- Individuele 'trekkingsrechten': een systeem van sociale zekerheidsoverdrachten om niet-werk activiteiten – waaronder scholing - uit te financieren.

Veel van de financieringsvormen die Schuetze (2007) onderscheidt, zijn terug te vinden in de financiering van LLL in ons land. De financiering van LLL voor werkenden is primair de verantwoordelijkheid van werkenden zelf (werknemers en zelfstandigen) en van werkgevers.

De overheid financiert scholing voor werkzoekenden, maar draagt – bijvoorbeeld via belastingsubsidies – ook bij aan scholing voor werkenden. Van de bovengenoemde financieringsvormen is parafiscale financiering in ons land onder andere bekend als O&O fondsen. Inkomensafhankelijke studieleningen kennen we vooral in het hoger onderwijs. De belastingaftrek voor scholing in de loon- en inkomensbelasting kan worden beschouwd als een vorm van individuele leerrekeningen. Individuele leerrechten zijn in Nederland alleen op experimentele basis toegepast. Collectieve of CAO afspraken over scholingsverlof en de scholingsprogramma's voor werkzoekenden kunnen worden gezien als voorbeelden van individuele trekkingsrechten voor scholing.

De financiering van LLL in Nederland is zeer gefragmenteerd. Hierdoor is een volledig overzicht van de financieringsvormen en de daarmee gepaard gaande uitgaven moeilijk te geven. We doen toch een poging. Hierbij onderscheiden we drie bronnen van financiering: de werkgevers, gezinnen en de overheid.

Werkgevers

Werkgevers zijn een belangrijke financier van LLL. Borghans et. al (2014) berekenen dat in 2013 87% van alle scholingsactiviteiten van werkenden door de werkgever werd betaald. Volgens cijfers van het CBS (2012) gaven bedrijven in 2010 ruim €1.7 miljard euro uit aan bedrijfsopleidingen voor hun werknemers. Hierbij zijn de gedeerde arbeidsjaren door het volgen van een cursus niet meegerekend. Dit is bijna €1.200 per deelnemer of €460 per werknemer. Bedrijven zijn geleidelijk ook meer gaan uitgeven aan bedrijfsopleidingen. Werd in 1986 nog 1.5% van de arbeidskosten besteed aan bedrijfsopleidingen, in 2010 was dit opgelopen tot 2.1% van de loonsom (terzijde kan worden opgemerkt dat de toename van het aandeel van de loonsom dat wordt uitgegeven aan bedrijfsopleidingen in strijd lijkt de zijn met de daling in de deelname aan bedrijfsopleidingen die het CBS constateert).

De cijfers van het CBS (2012) hebben betrekking op bedrijven met 10 of meer werknemers. Bedrijven met minder dan 10 werknemers en zzp'ers blijven in de CBS statistiek buiten beschouwing. Betrouwbare cijfers over de scholingsbudgetten van kleine bedrijven en zzp'ers ontbreken. Waarschijnlijk liggen de uitgaven aan scholing bij kleine bedrijven en zzp'ers een stuk lager dan gemiddeld. Uit de CBS cijfers blijkt dat grote bedrijven meer uitgeven aan scholing dan kleine bedrijven. Zo zijn de scholingsuitgaven per deelnemer in bedrijven met meer dan 500 werknemers 35% hoger dan de uitgaven per deelnemer in bedrijven met 10-100 werknemers.

Een indicatie voor de scholingsuitgaven van zzp'ers is te vinden in een onderzoek van Regioplan uit 2009 (Van den Berg, Mevissen & Tijsmans 2009). Hierin geeft ruim de helft van de 263 ondervraagde zzp'ers aan in het afgelopen jaar een opleiding, training, cursus of workshop te hebben gevolgd. De uitgaven aan scholing zijn niet hoog: ruim een kwart van de zzp'ers die scholing heeft gevolgd geeft hier minder dan €250 aan uit en iets meer dan 60% geeft hier minder dan €1000 aan uit. In het Regioplan onderzoek zijn de uitgaven aan scholing in klassen gemeten. Als we uitgaan van het midpunt van deze klassen en dit vermenigvuldigen met het percentage zzp'ers in elk van de klassen dan bedragen de gemiddelde uitgaven per zzp'er die scholing heeft gevolgd €1285.

Nederland telt ongeveer 800 duizend zzp'ers. Als we – in navolging van Regioplan – veronderstellen dat de helft scholing volgt en de gemiddelde uitgaven aan scholing €1285 bedragen, dan is een zeer ruwe (en dus niet heel betrouwbare) schatting dat zzp'ers jaarlijks zo'n €514 miljoen uitgeven aan scholing.

Bedrijven betalen niet alleen direct aan scholing voor hun werknemers, maar ook indirect via de bijdrage aan O&O fondsen. In het overgrote deel van de bedrijfstakken bestaan sectorfondsen of O&O fondsen. In totaal telt ons land zo'n 130 sectorfondsen. Bijna driekwart (74%) van de fondsen noemt financiering van scholing een van de hoofddoelstellingen. Het ontwikkelen van opleidingen wordt door 9% van de fondsen als doelstelling genoemd (Van der Meijden & Van der Meer 2013). Meer dan 85% van alle werknemers valt onder een sectorfonds. In 2006 maakte 19% van de bedrijven gebruik van sectorfondsen als subsidiebron (Van der Meijden & Van der Meer 2013). Deelname aan een sectorfonds is meestal in de CAO vastgelegd, dus verplicht. Bedrijven storten jaarlijks gemiddeld 0.41% van de loonsom in het sectorfonds. Fondsen ontvangen daarnaast soms nog subsidies van de Europese Unie of van de overheid. Dit geld wordt beheerd door vakbonds- en werkgeversvertegenwoordigers. De meeste fondsen beschikken over royale financiële reserves. Recente cijfers ontbreken, maar volgens Van der Meijden & Van der Meer (2013) werd in 2009 door de sectorfondsen ruim €300 miljoen aan opleiden en ontwikkelen besteed. Dat is 50-60% van de totale bestedingen van de sectorfondsen.

Scholing voor eigen werknemers is niet de enige vorm van scholing die door bedrijven wordt gefinancierd. Bedrijven maken ook kosten voor stagebegeleiding en leerbanen voor mbo leerlingen die een beroep opleidende leerweg (BOL) of beroepsbegeleidende leerweg (BBL) volgen. In 2010 was ruim 40% van de bedrijven een erkend leerbedrijf dat stageplekken of leerbanen aanbood aan mbo-stagiaires. Overigens dragen soms ook de O&O fondsen bij aan de opleiding van mbo-stagiaires in bedrijven. Volgens Van der Meijden & Van der Meer (2013) vermeldde ongeveer een kwart van de door hen onderzochte fondsen dat het bijdraagt in de kosten van BBL-opleidingen.

Gezinnen

Een tweede bron van financiering van LLL zijn de gezinnen. Precieze cijfers over de uitgaven aan LLL door gezinnen ontbreken. In de CBS statistieken is een categorie 'bestedingen aan ontwikkeling' opgenomen. Dit omvat uitgaven aan college- en schoolgeld, maar ook aan studieboeken, computers en schrijfmaterialen. In 2010 gaven gezinnen gemiddeld €1265 aan ontwikkeling uit. Dat is 20.7% meer dan tien jaar ervoor. De bestedingen aan ontwikkeling vormen ongeveer 4% van de totale bestedingen. Het is niet bekend welk deel hiervan echt aan scholing wordt uitgegeven en welk deel wordt uitgegeven aan bijvoorbeeld een computer voor hobby of plezier.

De totale uitgaven aan ontwikkeling door gezinnen bedragen ongeveer €9.3 miljard. Hierboven is een voorzichtige berekening gemaakt van de scholingsuitgaven van zzp'ers (€514 miljoen). De uitgaven aan scholing door zzp'ers tellen mee in de berekening van de uitgaven aan ontwikkeling door gezinnen.

Een deel van de uitgaven van gezinnen aan ontwikkeling wordt waarschijnlijk besteed aan informeel leren.

Informeel leren – niet geplande en niet geïnstitutionaliseerde vormen van kennisverwerving – valt echter niet onder de CBS definitie van LLL die in deze achtergrondstudie wordt gebruikt.

Informeel leren vormt echter wel een groot deel van de totale leeractiviteiten. Borghans, Fouarge & De Grip (2011) geven aan dat van alle tijd waarin werkenden nieuwe dingen leren 93% informeel is.

Overheid

De overheid is de derde financieringsbron van LLL. De overheid is op de eerste plaats een grote werkgever die scholing voor haar eigen ambtenaren organiseert en financiert. De Rijksoverheid financiert ook scholing voor werknemers die niet direct in dienst van de overheid zijn, maar wel uit publieke middelen worden betaald. Zo bestaat in het onderwijs sinds een aantal jaren de Lerarenbeurs. Het geld van de lerarenbeurs wordt door de overheid beschikbaar gesteld voor scholing van leraren.

Als het gaat om de rol van de overheid bij LLL, dan denken we meestal aan de scholingsmiddelen die de overheid beschikbaar stelt aan anderen dan hun eigen werknemers. De overheid draagt op verschillende manieren bij aan de financiering van LLL. Een belangrijke bron van financiering door de Rijksoverheid zijn de scholingsaftrekregelingen in het belastingstelsel voor werkgevers en werknemers.

Kosten van scholing zijn zakelijke kosten voor de werkgever en daarmee aftrekbaar van de winst. Een lagere winst door hogere kosten van scholing verlaagt de vennootschapsbelasting. Daarmee draagt de fiscus 20-25% van de scholingskosten van bedrijven die vennootschapsbelasting betalen. Sinds 2015 is de werkkostenregeling van kracht. Binnen deze regeling kan maximaal 1.2% van het totale fiscale loon (de 'vrije ruimte') worden besteed aan onbelaste vergoedingen en verstrekkingen voor werknemers. Hieronder vallen onder andere studie- en opleidingskosten en kosten voor cursussen, congressen, vakliteratuur en dergelijke. Het is onbekend hoe groot de gemiste belastingopbrengsten zijn als gevolg van de scholingskosten van bedrijven en het gebruik van de werkkostenregeling voor scholing.

Een aantal fiscale stimuleringsmaatregelen uit het verleden zijn inmiddels vervallen. Zo bood de overheid aan bedrijven enkele jaren scholingsfaciliteiten waarbij scholingskosten extra aftrekbaar waren voor de vennootschapsbelasting. Zo bestond enkele jaren een belastingfaciliteit voor uitgaven aan scholing door de werkgever voor werknemers ouder dan 40 jaar met als doel scholing van oudere werknemers te stimuleren.

Op 1 januari 2014 is de afdrachtvermindering onderwijs vervallen. Op grond van de wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen onderwijs, WVA-onderwijs, konden bedrijven die een medewerker op een leerbaan aanneemt een WVA korting van maximaal €2.500 per medewerker per jaar ontvangen. Deze regeling was vooral bestemd voor leerwerktrajecten in het vmbo, mbo en hbo. Ook voor een leerbaan voor een werkzoekende zonder startkwalificaties kon de werkgever een korting ontvangen. Voorwaarde was wel dat de medewerker door de leerbaan werd opgeleid tot het mbo-2 niveau. Tenslotte kon een korting worden verkregen voor de kosten van een EVC-procedure. De reden dat deze regeling is vervallen is dat uit onderzoek bleek dat deze regelmatig onterecht werd toegepast.

De WVA-onderwijs is vervangen door de subsidieregeling praktijkleren. Deze subsidie biedt een tegemoetkoming in de kosten die bedrijven maken voor het begeleiden van een leerling of student. De subsidieregeling praktijkleren bestaat sinds 2013 (<http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/subsidieregeling-praktijkleren>).

Met deze regeling wil de overheid werkgevers stimuleren om praktijkleerplaatsen en werkleerplaatsen aan te bieden. De regeling richt zich vooral op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt met een grote kans op jeugdwerkloosheid en studenten die een opleiding volgen in sectoren met tekorten aan personeel. Bedrijven kunnen maximaal €2.700 subsidie ontvangen per gerealiseerde praktijk- of leerwerkplaats. In 2014 was hiervoor €205 miljoen subsidie beschikbaar. Subsidies in de vorm van scholingsvouchers is een manier waarop de overheid scholingsdeelname kan bevorderen. In het verleden heeft de overheid op experimentele basis ook andere financieringsmechanismen beproefd. Vanaf 2001 zijn er experimenten gedaan met Individuele Leerrekeningen. Onder dit voucher systeem kunnen specifieke groepen werknemers – zoals laag opgeleiden en ouderen - een bedrag van €1000 – gefinancierd door de overheid en door O&O fondsen - besteden aan scholing. Doel van deze subsidie was om marktfalen als gevolg van kredietrestricties voor laag opgeleide werknemers te verminderen.

Voor werknemers bestaat in de loon- en inkomstenbelasting de mogelijkheid voor de aftrek van studiekosten en andere scholingsuitgaven. Het CBS berekent dat in 2013 zo'n 299 duizend huishoudens gebruik maakten van de aftrekregeling voor studiekosten en scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Het gemiddelde belastingvoordeel bedroeg €600 per huishouden en het totale fiscale voordeel – de gemiste belastingopbrengst – vanwege de aftrekregeling was €188 miljoen. (zie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/PrintView.aspx?DM=SLNL&PA=80846NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=l&HDR=G3,G2,T&STB=G1&P=T&PF=A4&ORN=Landscape&PCOL=Off&CMTP=Off&CMTI=Of> f)

De Rijksoverheid stelt zich op het standpunt dat LLL primair de verantwoordelijkheid is van betrokkenen zelf en hun eventuele werkgever. Ondanks dat heeft het kabinet in 2014 wel een aantal maatregelen aangekondigd om LLL ter stimuleren, zoals door:

- De invoering van een levenlanglerenkrediet, waarbij studenten die geen recht meer hebben op studiefinanciering de mogelijkheid wordt geboden om het college- of lesgeld voor een mbo, hbo of wo opleiding te lenen. Het levenlanglerenkrediet zal in augustus/september 2017 worden ingevoerd. Iedereen die geen recht heeft op studiefinanciering en jonger is dan 55 jaar kan een (rentedragende) levenlanglerenkrediet aanvragen.
- Vanaf 2015/2016 voor vier cohorten studenten in het hoger onderwijs studievouchers voor LLL te verstrekken. Deze cohorten profiteren nog niet van de investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs die mogelijk worden door de afschaffing van de basisbeurs in het hoger onderwijs. Ter compensatie krijgen deze studenten na hun afstuderen een voucher van € 2000. Zij mogen die voucher 5 tot 10 jaar na hun afstuderen gebruiken voor bijscholing.

Daarnaast stelt het Ministerie van SZW geld voor scholing beschikbaar via de sectorplannen. De sectorplannen beogen door scholing de inzetbaarheid van werknemers te vergroten. De sectorplannen zijn een uitvloeisel van het sociaal Akkoord uit 2013. Voor de sectorplannen is €600 miljoen beschikbaar. Inmiddels zijn er een groot aantal sectorplannen, waaronder ook regionale sectorplannen. Zo loopt in de Metropoolregio Amsterdam een groot regionaal sectorplan 'Werk maken van talent'.

Naast (belasting)subsidies voor scholing voor (aankomende) werkenden financiert de overheid ook scholing voor mensen die willen re-integreren in de arbeidsmarkt. Volgens berekeningen van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) gaven gemeenten in 2008 zo'n €104 miljoen uit aan beroepskwalificerende scholing. Deze scholing kwam voornamelijk ten goede aan mensen die een beroep doen op de Wet Werk en Bijstand. Per deelnemer bedroegen de scholingskosten gemiddeld €15.300. Het UWV biedt scholingsprogramma's aan arbeidsongeschikten en werklozen. In 2008 gaf het UWV €27 miljoen uit aan scholingstrajecten. De gemiddelde uitgaven per scholingstraject waren €5.000 (Tempelman, Berden & Kok 2010).

Het volwassenenonderwijs rekenen we ook tot LLL. In 2014 namen bijna 14.000 mensen deel aan het volwassenenonderwijs (vavo). De uitgaven per leerling in het vavo waren €5.000. Daarmee bedragen de overheidsuitgaven aan volwassenenonderwijs zo'n €70 miljoen.

Tot slot van dit overzicht van de financiering van LLL vatten we de tentatieve en heel grove berekening van de totale uitgaven aan LLL nog kort samen. Hierboven hebben we aangegeven dat:

- Bedrijven zo'n €1.7 miljard uitgeven aan LLL;
- Gezinnen zo'n €9.3 miljard aan ontwikkeling uitgeven (inclusief ruim een half miljard aan scholingsuitgaven door zzp'ers);
- O&O fondsen ongeveer €300 miljoen uitgeven aan scholing;
- De overheid belastingsubsidies voor scholing geeft, scholing voor mensen die willen re-integreren op de arbeidsmarkt financiert en het volwassenenonderwijs financiert. Voor zover hierover cijfers beschikbaar zijn, gaat het om ruim €188 miljoen aan belastingsubsidies, zo'n €134 miljoen aan scholing voor re-integratie en €70 miljoen aan volwassenenonderwijs.

Op basis van bovenstaand overzicht kunnen verschillende knelpunten in de financiering van LLL worden onderscheiden. Het meest in het oog springt dat de financiering van LLL zeer versnipperd is. Er is een veelheid aan financieringsbronnen. De verschillende bronnen van financiering sluiten elkaar ook eerder uit dan dat ze elkaar aanvullen en versterken. Om een voorbeeld te geven: werknemers die hun baan verliezen en scholing nodig hebben om hun kansen op werk te vergroten kunnen hiervoor niet terecht bij de O&O fondsen, maar moeten hiervoor bij het UWV zijn. Daarentegen kunnen werknemers die willen voorkomen dat ze werkloos worden, in de regel wel een beroep doen op een O&O fonds, maar niet op het UWV. De fragmentatie in de financiering kan leiden tot verminderde toegankelijkheid en ondoelmatigheid in de deelname aan scholing, bijvoorbeeld tot onder investering in scholing waarbij mensen die wel scholing nodig hebben deze niet krijgen.

De fragmentatie in de financiering kan dus op gespannen voet staan met publieke en maatschappelijke belangen als kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, sociale cohesie en keuzevrijheid. In hoeverre dit het geval is, zal later worden besproken.

Een ander gevolg van de fragmentatie in de financiering is dat de zeggenschap over LLL versnipperd is. Wie betaalt, bepaalt: werkgevers beslissen hoofdzakelijk over de scholingsmiddelen van bedrijven, sociale partners beslissen over de besteding van de O&O fondsen en de overheid beslist over scholing voor werkzoekenden. Hierdoor zijn er verschillende coördinatiemechanismen voor LLL, die niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Een ander knelpunt is dat een goed en volledig inzicht in de deelname en uitgaven aan LLL ontbreekt. Hierboven is aangegeven dat de statistieken heel verschillende en onderling tegenstrijdige cijfers presenteren over de deelname aan LLL. Het ontbreekt ook aan een eenduidig en compleet overzicht van de financiering en uitgaven aan LLL. Hierboven hebben we daartoe een poging gedaan, maar mede door de verschillende omschrijvingen van LLL is dit een verre van compleet inzicht in de uitgaven aan LLL. Een overzicht wie van welke financieringsvorm gebruik maakt ontbreekt echter. Een goed en volledig overzicht in deelname en uitgaven kan een bijdrage leveren aan verbetering van de afstemming tussen de verschillende bronnen van financiering en de bijbehorende coördinatiemechanismen. Het kan ook meer inzicht opleveren over de realisatie van de publieke en maatschappelijke belangen in LLL en de bijdrage van de financiering daar aan.

Palacios (2003) onderscheidt drie principes voor LLL:

- Deelname aan en financiering van LLL zijn vooral private beslissingen;
- Enige overheidsinterventie en financiële ondersteuning van de overheid is nodig voor gemarginaliseerde groepen en vanwege externaliteiten;
- Het scholingsaanbod moet worden verzorgd door private aanbieders.

Het grootste knelpunt ligt hierbij waarschijnlijk bij het tweede principe: de overheidsondersteuning van gemarginaliseerde groepen en vanwege externaliteiten. De overheid biedt (langdurig) werklozen scholing aan. Langdurig werklozen zijn echter niet de enige gemarginaliseerde groep. Vanwege hun geringere scholingsdeelname zou men lager opgeleiden – zowel lager opgeleide werklozen als laag opgeleide werkenden – als geheel tot de gemarginaliseerde groep kunnen rekenen. Daarnaast compenseert de scholingsmogelijkheden die de overheid aan werklozen biedt waarschijnlijk niet voor de geringere scholingsmogelijkheden die deze groep had voordat ze werkloos werden. Lager opgeleiden hebben een grotere kans werkloos te worden. Lager opgeleiden profiteren daardoor vaker van de overheidsprogramma's voor scholing van werkzoekenden. Echter, lager opgeleiden hebben minder kans om geschoold te worden als zij werkzaam zijn. Een van de factoren die de kans op werkloosheid vergroot is juist dat weinig of niet is geïnvesteerd is in (bedrijf gerelateerde) scholing voordat men werkloos werd.

Gemarginaliseerde groepen nemen niet alleen minder vaak deel aan bedrijf gerelateerde scholing, zij profiteren in de regel ook minder van belastingsubsidies.

Bij progressieve belastingtarieven is het belastingvoordeel van de aftrekmogelijkheid voor scholingskosten voor hogere inkomens groter dan voor lagere. Aangezien gemarginaliseerde groepen veelal tot de lagere inkomens horen is het voordeel van belastingsubsidies voor deze groep geringer.

Deze analyse leidt tot drie conclusies:

- Het is zeer de vraag of de financiële ondersteuning die de overheid biedt voor gemarginaliseerde groepen zoals werklozen voldoende is om hun geringere deelname en profijt van scholing voor werkenden te compenseren;
- Het is de vraag of de overheidsinterventie voor gemarginaliseerde groepen doelmatig is: het is mogelijk doelmatiger om in scholing deze groepen te investeren als zij nog werkzaam zijn en zo bij te dragen aan het voorkomen van werkloosheid, dan te investeren in scholing als deze groepen eenmaal werkloos zijn. Het ontbreekt echter aan voldoende informatie en inzicht om op deze vragen een eenduidig antwoord te geven;
- De overheid beperkt zich veelal tot het bieden van scholing voor (langdurig) werklozen. Het is de vraag of dat niet een te beperkte omschrijving is van 'gemarginaliseerde groepen'.

Over de externaliteiten kan worden gezegd dat hierover weinig bekend is. Mede als gevolg hiervan houdt de overheid niet expliciet rekening met externaliteiten in het LLL-beleid.

Als positief punt kan worden genoemd dat de uitgaven aan LLL behoorlijk omvangrijk zijn. Als we de uitgaven van gezinnen en de belastingsubsidies niet meerekenen bedragen de uitgaven aan LLL zo'n €2.2 miljard per jaar. Als we de uitgaven van gezinnen aan ontwikkeling en de belastingsubsidies wel mee rekenen gaat het om bijna €11.7 miljard. Ter vergelijking: de uitgaven aan primair, voortgezet en hoger onderwijs door de Rijksoverheid bedragen dit jaar ruim €28.5 miljard.

Hoewel de financiering van LLL versnipperd is, is er wel een gemeenschappelijke noemer in de financiering te ontdekken. Het gaat bij LLL vrijwel altijd om vraag-financiering waarbij financiële middelen aan deelnemers van LLL worden gegeven. De deelnemers aan LLL besteden deze middelen bij scholingsaanbieders. Aanbod-financiering waarbij instellingen worden bekostigd en de financiële middelen direct aan de scholingsaanbieders worden gegeven komt in LLL vrijwel niet voor. De bekostiging van scholingsaanbieders is vrijwel altijd gebaseerd op geleverde prestaties (het geleverde onderwijsaanbod, diploma's, etc.).

Uit de gegevens valt niet te achterhalen of bepaalde groepen – zoals de zogenaamde middengroepen (mbo 2, 3 en 4) – meer of minder gebruik maken van bepaalde vormen van financiering. Zoals hieronder nader zal worden aangegeven nemen hoger opgeleiden vaker deel aan bedrijf gerelateerde scholing dan lager opgeleiden. In sommige bedrijfstakken worden werknemers ook vaker geschoold dan in andere. Scholingsprogramma's voor werkzoekenden zijn bestemd voor mensen zonder werk. Lager opgeleiden hebben een grotere kans op werkloosheid dan hoger opgeleiden en zullen daardoor ook vaker van deze vorm van scholing gebruik maken. Echter, een goed en volledig overzicht over de financiering van LLL naar opleidingsniveau ontbreekt.

Hetzelfde geldt overigens ook voor verschillen in het gebruik van verschillende financieringsvormen van LLL tussen mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, etc. Ondanks dit gebrek aan inzicht kan wel worden vastgesteld dat in de financiering en bekostiging niet wordt gediscrimineerd naar opleidingsniveau: er zijn geen speciale financierings- of bekostigingsmechanismen voor hoger of lager opgeleiden.

Zoals in de inleiding is aangegeven, is volgens de OECD statistieken de deelname aan LLL in ons land hoog maar lager dan in sommige Scandinavische landen. Ook in de Scandinavische landen organiseren en financieren werkgevers scholing voor hun werknemers. Op (ten minste) drie punten wijken de Scandinavische landen af van Nederland. Om te beginnen hebben de Scandinavische landen een expliciet en ambitieus LLL-beleid. Zo geeft de Deense regering op haar website uitgebreid aandacht aan LLL (<http://eng.uvm.dk/Education/General/Lifelong-learning?allowCookies=on>).

Hierbij worden vier beleidsdoelstellingen geformuleerd: 1) iedereen moet deelnemen aan LLL, 2) LLL moet effectief en flexibel zijn, het moet baankansen vergroten, de concurrentiekracht van bedrijven versterken en bijdragen aan werkgelegenheid en welvaart, 3) LLL moet iedereen de mogelijkheid bieden om nieuwe competenties te verwerven, niet in de laatste plaats bij diegenen met de laagste opleidingsniveaus, en 4) LLL moet zich aanpassen aan de veranderende kwalificatie-eisen en behoefte van de arbeidsmarkt.

Een tweede verschil met ons land is de aandacht voor volwassenenonderwijs. De Scandinavische landen kennen een lange traditie in volwassenenonderwijs. De inbreng van de overheid is hier ook groter dan in ons land. Zo wordt in Zweden een onderscheid gemaakt tussen informeel volwassenonderwijs ('Folkbildning') en formeel volwassenonderwijs (onderstaande informatie is ontleend aan: <http://www.infonet-ae.eu/new-articles/1173-country-overview-sweden>).

Het informele volwassenonderwijs vindt plaats in 'Volkshogescholen' en in 'studieverenigingen' en is toegankelijk voor iedereen, maar richt zich voornamelijk op laag opgeleide volwassenen. De eindverantwoordelijkheid voor de 'Folkbildning' ligt bij de minister van gelijkheid. De financiering van 'Folkbildning' is uit belastingmiddelen. In 2014 namen ongeveer 1.7 miljoen Zweden deel aan 'Folkbildning'. Dat is ruim 20% van de bevolking van 15 jaar en ouder.

Het formele volwassenenonderwijs in Zweden bestaat sinds 1968 en omvat het volwassenenonderwijs dat wordt georganiseerd door de gemeenten ('komvux'), volwassenenonderwijs voor verstandelijk gehandicapten ('särvox') en voor immigranten ('sfi'). Ook het beroepsonderwijs en training in het kader van LLL ('KY') valt hieronder. Dit formele volwassenenonderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van onderwijs. De financiering van het formele volwassenenonderwijs is via Rijksbijdragen en gemeentelijke bijdragen uit belastingmiddelen. Alleen al de 'Komvux' telde in 2009 al zo'n 187 duizend deelnemers.

Een derde verschil is de aandacht voor activerend arbeidsmarktbeleid en de rol die scholing daarbij speelt. Uit OECD (2015b) blijkt dat in 2013 Denemarken 1.82% van het BNP uitgaf aan activerend arbeidsmarktbeleid. In Finland en Zweden was dit respectievelijk 1.01% en 1.35%. Nederland gaf in dat jaar 0.94% van het BNP uit aan activerend arbeidsmarktbeleid. Uitgaven in Noorwegen lagen een stuk lager – 0.5% van het BNP – maar in dat land is de werkloosheid lager en het BNP hoger.

De organisatie, regelgeving en bekostiging van LLL

In de vorige paragraaf richtte de aandacht zich op de vraag waar het geld voor LLL vandaan komt, in deze paragraaf kijken we naar de besteding van het geld: Hoe is de bekostiging van LLL geregeld? Hierbij kijken we enerzijds naar de rol van verschillende bekostigingsmechanismen zoals vouchers, individuele leerrekeningen, O&O fondsen, scholingsverlof, belastingsubsidies, e.d. Waar wordt het geld aan besteed (formeel leren, informeel leren, publiek en privaat onderwijs)? Anderzijds bekijken we aan wie de scholingsmiddelen worden besteed? Wie profiteert van leven lang leren: wie ontvangen scholing en wie niet (genoeg): worden de juiste mensen geschoold? Net als in de vorige paragraaf besteden we ook hier bijzondere aandacht aan de toegang tot en deelname aan scholing door de middengroepen (mbo 2 – 3 – 4).

Op basis van het overzicht over de bekostiging analyseren we mogelijke knelpunten in de organisatie en bekostiging van LLL. Hierbij hebben we ook aandacht voor mogelijke positieve punten in de bekostiging.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat het overgrote deel van LLL door werkgevers en gezinnen wordt gefinancierd. De bijdrage van de overheid is relatief beperkt. De overheidsfinanciering richt zich enerzijds op specifieke groepen – zoals werkzoekenden – en anderzijds maakt de overheid vooral gebruik van belastingsubsidies als instrument LLL. Dit betekent dat typische overheidsbekostigingsmechanismen als vouchers en individuele leerrekeningen geen grote rol spelen.

De beperkte rol van de overheid is geen toeval, maar bewust beleid. Het standpunt van het kabinet is dat LLL primair de verantwoordelijkheid is van werkenden en werkgevers. In de kabinetsbrief uit 2014 wordt dit als volgt verwoord: “Primair zijn werkenden en werkgevers immers zelf aan zet om te investeren in het op peil houden en aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden.” (OCW 2014). Dit is geen nieuw kabinetsstandpunt. Al sinds de jaren negentig stelt de overheid zich op het standpunt dat LLL vooral de verantwoordelijkheid van werkgevers en werkenden is. In de vorige paragraaf is aangegeven, dat de overheid slechts op beperkte schaal en voor een beperkt aantal doelgroepen vormen van LLL financiert. Hierbij gaat het onder andere om het levenlanglerenkrediet en om de studievouchers voor studenten die niet volledig profiteren van de extra middelen voor kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs als gevolg van de afschaffing van de basisbeurs. Daarnaast heeft de overheid in het verleden op experimentele basis individuele leerrekeningen – een vorm van vouchers – gefinancierd. Het aandeel van de bekostiging van LLL door de overheid is dan ook relatief beperkt. Het overgrote deel van de LLL activiteiten worden bekostigd door betrokkenen zelf en door werkgevers. Dit blijkt ook uit de CBS rapportage over LLL (CBS 2016). Hierin wordt aangegeven dat van de personen van 25-65 jaar die in 2014 deelnamen aan LLL, slechts 16% een door de overheid bekostigde opleiding of cursus volgde (bekostiging via het ministerie van OCW, SZW of EZ). De overige 84% volgde een niet door de overheid bekostigde opleiding of cursus. Voor zes van de zeven deelnemers aan LLL worden de kosten dus door de werkgever of door de deelnemer zelf betaald. Vooral personen jonger dan 35 jaar nemen deel aan door de overheid bekostigde LLL opleidingen. Hierbij gaat het vooral om personen die nog in een initiële opleiding zitten. Deze langstudeerders zijn vaker mannen dan vrouwen. Boven de 55 jaar wordt zelden een door de overheid bekostigde opleiding gevolgd (CBS 2016).

De toegang tot LLL is niet voor iedereen gelijk. De oorzaak hiervan ligt slechts voor een deel in de financiering van LLL. Private financiers van LLL – zoals werkgevers of gezinnen – leggen meer nadruk op de doelmatigheid van de investering in scholing dan de overheid. Bij scholing gefinancierd door de overheid ligt vaak meer de nadruk op toegankelijkheid. Hierdoor leiden private financiering tot meer verschillen in deelname dan publieke financiering. Een belangrijke oorzaak voor verschillen in toegang tot LLL is de arbeidsmarktpositie. Sommige vormen van scholing zijn alleen toegankelijk voor werkzoekenden, andere alleen voor werknemers. Conditioneel op de arbeidsmarktpositie bestaan ook verschillen in toegang. Trainingsprogramma's voor werklozen zijn soms vanaf een bepaalde werkloosheidsduur toegankelijk. Werknemers in bepaalde functies worden vaker geschoold dan werknemers in andere functies. Echter, financieringsvormen zijn vrijwel nooit gekoppeld aan bepaalde kenmerken van deelnemers. Zo bestaan er geen specifieke vormen van financiering van LLL voor bijvoorbeeld werkenden of werkzoekenden met een mbo 2-3-4 opleiding.

Verschillen in deelname aan LLL zijn deels het gevolg van verschillen in de intentie tot scholing. Kyndt & Baert (2013) presenteren een systematische review van studies naar de intentie tot deelname aan bedrijfsgerelateerde scholing. Hiervoor gebruiken ze 56 studies. Zij vinden dat de intentie tot scholing groter is onder jongeren dan onder ouderen, hoewel sommige studies vinden dat op middelbare leeftijd de geneigdheid tot scholing het grootst is. Verder vinden zij dat vrouwen meer bereid zijn om zich te scholen dan mannen. De scholingsbereidheid verschilt volgens de auteurs niet veel tussen hoger en lager opgeleiden.

Het aardige is dat de scholingsbereidheid kan worden vergeleken met verschillen in feitelijke deelname. Dan zien we dat – overeenkomstig de verschillen in intentie – jongeren vaker deelnemen aan scholing dan ouderen, maar dat er discrepanties zijn voor geslacht en opleidingsniveau. Kyndt & Baert (2013) vinden dat vrouwen meer bereid zijn zich te scholen. Echter, uit CBS (2016) blijkt dat onder werknemers tot 35 jaar, de deelname aan scholing onder mannen hoger is dan onder vrouwen. Dit komt deels doordat mannen vaker langstudeerders zijn en langer in het initiële onderwijs verblijven. Boven 35 jaar is de deelname onder vrouwen iets hoger dan onder mannen. Gemiddeld genomen, over alle leeftijdsgroepen heen, is de deelname van vrouwen en mannen aan LLL vrijwel gelijk. Borghans et. al. (2014) constateren dat in 2013 werkende vrouwen iets vaker deelname aan LLL dan werkende mannen.

Cijfers van het CBS geven aan dat er geen verschillen zijn in deelname aan LLL tussen autochtonen en allochtonen (CBS 2016). Echter, de redenen voor scholing verschillen wel. Zo gaat het bij allochtonen vaak om het volgen van een inburgeringscursus.

De scholingsbereidheid verschilt niet veel tussen hoger en lager opgeleiden, maar de feitelijke deelname is groter onder hoger opgeleiden dan onder lager opgeleiden. Deze verschillen tussen mannen en vrouwen en hoger en lager opgeleiden suggereren dat jonge vrouwen en lager opgeleiden mogelijk minder toegang hebben tot scholing dan gewenst. Deze bevindingen worden bevestigd in een wat oudere studie van Oosterbeek (1998). Hierin wordt geconcludeerd dat vrouwen een grotere bereidheid hebben tot scholing dan mannen, maar dat bedrijven een voorkeur hebben voor het scholen van mannen boven vrouwen. Oosterbeek (1998) vindt verder dat de voordelen van scholing voor hoger opgeleide en voor niet-Nederlandse werknemers groter zijn dan voor laag opgeleide en Nederlandse werknemers, maar dat bedrijven geen onderscheid maken in de selectie voor scholing tussen hoger en lager opgeleiden en tussen Nederlandse en niet-Nederlandse werknemers.

De verschillen in toegang tot scholing en de verschillen tussen intentie en feitelijke deelname komen deels doordat sommige bedrijven meer scholingsmogelijkheden bieden dan andere. Grote bedrijven bieden meer scholingsmogelijkheden dan kleine. Bij de overheid, in de zorg en het onderwijs en bij financiële instellingen wordt meer geschoold dan in de landbouw, de bouwnijverheid en de detailhandel (CBS 2016).

Uit OECD (2015) blijkt dat 23% van de werknemers in Nederland aangeeft wel een opleiding te willen volgen maar dit toch niet doet. Uit deze OECD studie blijkt verder dat 46% van de werkenden wel scholing volgt, maar dit eigenlijk niet wil. Dit komt deels doordat werknemers het nut van scholing niet altijd inzien. De scholing die wordt gevolgd sluit ook niet altijd aan bij de behoeften van de lokale arbeidsmarkt.

Evenals de financiering is ook de bekostiging en organisatie van LLL divers. Doordat LLL grotendeels privaat wordt gefinancierd spelen overwegingen van doelmatigheid een grote rol bij de deelname aan scholing. Vanuit het oogpunt van een optimale besteding van middelen is dit toe te juichen. Echter doelmatigheid staat vaak op gespannen voet met toegankelijkheid. De toegang tot LLL verschilt. Slechts een op de zeven LLL opleidingen of cursussen wordt door de overheid bekostigd. Mede door de geringe inbreng van de overheid – toch vaak de hoeder van publieke belangen – is de toegang tot LLL niet voor iedereen gelijk. Hoewel de toegang tot LLL niet voor iedereen gelijk is, zijn er niet op alle dimensies verschillen in deelname aan LLL. Zo laten de CBS cijfers zien dat er weinig tot geen verschillen zijn in deelname op grond van geslacht en etniciteit. Kenmerken die wel tot verschillen in toegang leiden zijn onder andere: opleidingsniveau, leeftijd, arbeidsmarktpositie (werkend, zzp'er, werkloos), bedrijfstak en bedrijfsgrootte. Wel zijn er aanwijzingen dat de scholingsbehoefte soms onvervuld blijft: mensen die wel willen deelnemen aan LLL, maar dat niet kunnen.

Hoe doelmatig is de financiering, organisatie en bekostiging van LLL?

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre een van de publieke belangen in scholing – doelmatigheid – wordt geborgd in LLL. Hiervoor geven we een beknopt overzicht van het (financieel) rendement van LLL. Vervolgens gaan we in op de invloed van de verschillende vormen van financiering op de efficiency LLL. We besteden ook aandacht aan de efficiency van de organisatie en bekostiging van LLL.

Over de doelmatigheid van de financiering, organisatie en bekostiging van LLL is slechts indirect inzicht te verkrijgen. Het meeste onderzoek naar de doelmatigheid van LLL richt zich niet op de wijze van financiering, organisatie of bekostiging maar op het type scholing. Er is betrekkelijk veel onderzoek gedaan naar het rendement en de effectiviteit van bedrijfsgerelateerde scholing en naar de effectiviteit van scholing voor werkzoekenden. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven wordt bedrijfsgerelateerde scholing veelal door werkgevers gefinancierd en georganiseerd, terwijl scholing voor werkzoekenden vrijwel altijd door de overheid wordt gefinancierd en georganiseerd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op het rendement van LLL. Dit is van belang voor de vraag of er te veel of juist te weinig wordt geïnvesteerd in LLL: wordt er te veel of juist te weinig geschoold? Zowel

onder investering als over investering in LLL zijn ondoelmatig. In het eerste geval worden potentiële opbrengsten niet benut of gerealiseerd, in het tweede geval worden scholingsmiddelen niet optimaal besteed.

Het rendement van LLL kan worden afgemeten aan het effect op het loon of salaris. Hierbij moet direct worden opgemerkt dat het beloningseffect slechts een deel van het totale rendement uitmaakt. Het rendement van LLL kan ook op andere manieren tot uitdrukking komen. Te denken valt aan effecten op de arbeidsproductiviteit die niet tot uitdrukking komen in het netto loon, maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld op sociale cohesie of op het beroep op sociale voorzieningen) of immateriële effecten (bijvoorbeeld op tevredenheid of vertrouwen in de medemens).

Een overzicht van de beloningseffecten van bedrijfsgerelateerde scholing is te vinden in Haelermans & Borghans (2012). In deze studie wordt een meta-analyse uitgevoerd op 71 schattingen ontleend aan 38 studies van het beloningseffect van bedrijfsgerelateerde scholing. De belangrijkste bevinding van deze meta-analyse is dat het effect van bedrijfsgerelateerde scholing op het loon groot is. Het gemiddelde beloningseffect van een bedrijfsgerelateerde cursus is 2.6%. De meeste bedrijfsgerelateerde cursussen zijn beperkt van omvang. Als het rendement van een bedrijfsgerelateerde scholing vergelijkbaar wordt gemaakt met het rendement op een jaar onderwijs dan is het rendement van een jaar bedrijfsgerelateerde scholing 30%. Dat is drie en een half keer zo veel als het rendement op een jaar onderwijs. Dit zeer hoge rendement op bedrijfsgerelateerde scholing kan een indicatie zijn van onder investering in bedrijfsgerelateerde scholing.

De bevindingen van Haelermans & Borghans (2012) komen overeen met die van een eerdere overzichtsstudie. Groot & Maassen van den Brink (2009) beschouwen 21 studies naar het rendement van bedrijfsopleidingen. Acht van deze studies onderzochten het effect van bedrijfsopleidingen op arbeidsproductiviteit van werknemers. Deze vinden allen een positief verband. Wel zijn de verschillen in de omvang van het effect van scholing op arbeidsproductiviteit groot : afhankelijk van de studie leidt 10% meer bedrijfsgerelateerde scholing tot 0.7 tot 73% hogere arbeidsproductiviteit. De overige studies keken naar de beloningseffecten van scholing en bevestigen de conclusies uit de meta-analyse van Haelermans & Borghans (2013).

De conclusie dat de belonings- en productiviteitseffecten van bedrijfsgerelateerde scholing groot zijn, wordt bevestigd in onderzoek naar de effectiviteit van bedrijfsgerelateerde scholing. Arthur, Bennett, Edens & Bell (2003) presenteren de uitkomsten van een meta-analyse van studies naar de effectiviteit van bedrijfsgerelateerde scholing. Hiervoor gebruiken ze 397 effectmaten uit 162 over de periode 1962-2000. Zij vinden dat de effecten van bedrijfsgerelateerde scholing groot zijn: de gemiddelde effectgrootte – gemeten in Cohen's d – is 0.60 tot 0.63. De effectgrootte is het grootst voor de leereffecten van bedrijfsgerelateerde scholing. Kleinere effecten worden gevonden voor interpersonele vaardigheden en psychomotorische vaardigheden.

Bij de schatting van het rendement van bedrijfsgerelateerde scholing in Haelermans & Borghans (2012) en van de effectiviteit in Arthur, Bennett, Edens & Bell (2003) moeten een aantal kanttekeningen gemaakt. Haelermans & Borghans (2012) merken zelf op dat de verschillen in rendement tussen bedrijfsgerelateerde cursussen groot zijn: sommige hebben een hoog rendement, andere een gering rendement.

Daarnaast is onduidelijk hoe groot de depreciatie van de bedrijfsgerelateerde vaardigheden over de tijd is: bedrijfsgerelateerde vaardigheden kunnen wel eens veel sneller in waarde verminderen - depreciëren - dan de vaardigheden die in het funderend/initieel onderwijs worden aangeleerd. Een belangrijk deel van LLL is scholing gericht op het aanleren van vaardigheden om met nieuwe technologieën om te gaan. Met snelle technologische ontwikkeling is de noodzaak om werknemers nieuwe kennis en vaardigheden aan te leren om met deze technologieën om te gaan groot, maar de aangeleerde vaardigheden zijn soms ook weer snel achterhaald en niet meer bruikbaar.

Groot & Maassen van den Brink (2009a) geven vier verklaringen voor de grote verschillen in het gemeten rendement tussen studies:

- 1) verschillende studies hanteren verschillende uitkomstmaten;
- 2) uitkomsten worden vertekend door zelfselectie van deelnemers in scholing;
- 3) de aard en omvang van de scholing verschilt tussen studies;
- 4) de mate waarin scholing productief gemaakt wordt, verschilt tussen landen.

Ondanks deze kanttekeningen lijkt investeren in bedrijfsgerelateerde scholing zeer rendabel, althans voor de werknemer. De vraag is dan waarom er niet meer wordt geschoold?

Het hoge rendement en de grote effectiviteit van bedrijfsgerelateerde scholing komt ook door de selectieve en gerichte scholingsdeelname: alleen mensen voor wie het rendement en het effect van scholing groot zijn, nemen deel aan scholing. Doordat de diegene die beslist over deelname aan scholing meestal ook opdraait voor de kosten van scholing, wordt bij de scholingsbeslissing een zuiverder afweging tussen kosten en baten van scholing gemaakt. Dit is verschil met het verplichte of overheid bekostigde initieel onderwijs. Het verplichte onderwijs wordt ook gevolgd door leerlingen voor wie het rendement van onderwijsdeelname laag is. Bij het door de overheid bekostigde onderwijs wordt een (groot) deel van de kosten niet door de deelnemers zelf gedragen, waardoor deelname aan onderwijs ook bij een relatief lagere opbrengst rendabel blijft.

Een hoog rendement kan wijzen op onder investering. In dat geval zou een hoog rendement samengaan met een geringe deelname aan LLL. Of dit zo is valt op basis van de beschikbare statistieken moeilijk aan te geven. De OECD cijfers geven aan dat de deelname aan LLL hoog is. Het valt op basis van de OECD deelnamecijfers moeilijk in te zien dat er sprake is van onder investering in LLL. De CBS cijfers over deelname aan LLL zijn een stuk lager en zijn beter in overeenstemming te brengen met het hoge rendement en de mogelijkheid van onder investering in LLL.

Onder investering is een vorm van inefficiëntie. Groot & Maassen van den Brink (2009a) noemen vijf mogelijke oorzaken voor inefficiënties in LLL:

- Verandering van baan. Baanmobiliteit leidt tot positieve externaliteiten: een deel van de opbrengst van scholing komt terecht bij andere bedrijven die niet delen in de kosten van scholing. Deze positieve externaliteiten leiden ertoe dat de omvang van de investering minder is dan maatschappelijk optimaal is.
- Restricties in tijd en geld. Gebrek aan tijd door een hoge werkdruk of het ontbreken van vervanging voor de werknemers kan tot onder investering in scholing leiden. Hetzelfde geldt voor gebrek aan geld om een opleiding te bekostigen en het ontbreken van financieringsmogelijkheden van scholing door banken (kredietrestricties).
- De waarde van de opleiding is onzeker. Je weet niet zeker of je de vaardigheden die je hebt geleerd productief kunt maken. Het is ook onzeker of de vaardigheden niet na enige tijd achterhaald en niet meer bruikbaar zijn. Dit probleem van onderinvestering wordt versterkt als werknemers of werkgevers 'bijziend' zijn en relatief weinig waarde hechten aan de opbrengsten van scholing op lange termijn.
- De waarde van de opleiding is niet bij iedereen bekend. De werknemer weet meer over de waarde dan de huidige werkgever en die weet op zijn beurt weer meer over wat de opleiding waard is dan andere werkgevers. Hierdoor loont het minder om in scholing te investeren. De afwezigheid van erkende diploma's en certificaten versterken dit probleem van asymmetrische en onvolledige informatie.
- Marktverstorende regulering. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed van het belastingstelsel, het wettelijke minimumloon en aan de rol van regelgeving rond ontslagbescherming. De laatste twee vormen van regulering kunnen ertoe leiden dat bepaalde groepen werknemers – laag geschoolden en werknemers met een tijdelijk contract – minder geschoold worden dan optimaal is en andere werknemers – bijvoorbeeld werknemers met een vast arbeidscontract - meer scholing krijgen dan optimaal is. Marktverstorende regulering kan dus zowel tot onder- als tot over investering in scholing leiden.
- De rol van collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). Collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen de arbeidsmobiliteit verminderen. Collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen ook de beloningsverschillen tussen werknemers in een bedrijf verkleinen. Beide effecten bevorderen de deelname aan scholing. Daarnaast kunnen in CAO's expliciete afspraken worden gemaakt over scholing. Deze kunnen zowel de deelname aan scholing bevorderen als tegenwerken.

In veel CAO's zijn afspraken gemaakt over scholing. Sectorale Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen) vormen hiervan een belangrijk onderdeel. Zij zijn meestal gerelateerd aan een CAO. De meeste O&O fondsen hebben tot doel de scholingskosten tussen werkgevers in een bedrijfstak te verevenen, hoewel veel O&O fondsen hun activiteiten de afgelopen jaren flink verruimd hebben. Verevening van scholingskosten kan het financiële risico dat een werknemer na scholing van baan verandert verminderen en draagt zo bij aan vergroting van de scholingsinspanning van bedrijven. Of O&O fondsen deze doelstelling realiseren is onduidelijk. Daarnaast zijn de uitgaven aan scholing via O&O fondsen slechts een beperkt deel van de totale scholingsuitgaven van bedrijven, waardoor het vereveningseffect nooit heel omvangrijk kan zijn.

Over de effectiviteit van O&O fondsen in het stimuleren van scholing en het reduceren van mogelijke onder investering in scholing is weinig tot niets bekend. Het ontbreken van inzicht in de doelmatigheid van de sectorfondsen is opmerkelijk omdat er jaarlijks enkele honderden miljoenen euro's in omgaan. Waterreus (1997) onderzocht of O&O fondsen een effectief middel zijn om scholing van werknemers te stimuleren. Deze studie concludeert dat hoewel scholingsfondsen vooral scholing van werknemers in kleine bedrijven zou kunnen bevorderen, grote bedrijven het meest profiteren van scholingsfondsen.

De beschikbare onderzoeken naar de werkzaamheden van sectorfondsen bieden geen inzicht in de effectiviteit van deze fondsen. Ze bieden soms wel een inkijkje in de opvattingen die de fondsen zelf hebben over de verantwoording van de besteding van de gelden in de fondsen. Zo constateert een recent onderzoek van Donker van Heel et. al. (2008) van het bureau Ecorys in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat: "Uit het onderzoek komt naar voren dat sectorfondsen slechts beperkt bezig zijn met vraagstukken rond effectiviteit en doelmatigheid van hun inspanningen. Over het algemeen zijn de doelstellingen van de fondsen breed geformuleerd, zonder een kwantificering. Daarbij geven fondsen aan dat het in veel gevallen ook niet nuttig zou zijn om dit te doen, aangezien het om doelstellingen gaat die op een dusdanig hoog maatschappelijk niveau liggen dat het fonds slechts in beperkte mate invloed hier op kan uitoefenen." Ook Van der Meijden & Van der Meer concluderen dat over de effectiviteit van O&O fondsen weinig bekend is en dat "... een positief effect niet altijd aangetoond kan worden" (Van der Meijden & Van der Meer 2013, p. 89). De conclusie kan niet anders zijn dan dat we niet weten of O&O fondsen werken en dat het hoog nodig is dat de effectiviteit en doelmatigheid van O&O fondsen deugdelijk onderzocht worden.

Leuven & Oosterbeek (2004) concluderen dat de scholingsaftrek voor werkgevers geen significante invloed heeft gehad op de scholingsdeelname van 'oudere' werknemers: 40 jarige werknemers namen niet vaker deel aan scholing dan 39 jarige werknemers als gevolg van de scholingsaftrek. Het enige effect dat Leuven & Oosterbeek (2004) vonden was een uitsteleffect: door de aftrekregeling werd het aantrekkelijker voor werkgevers om te wachten met scholing totdat werknemers oud genoeg waren om onder de regeling te vallen.

Berkhout, Leuven & Oosterbeek (2005) vinden dat deze fiscale scholingsaftrek voor werknemers – in tegenstelling tot die voor werkgevers - wel effectief is. Hun analyses geven aan dat een toename van het aftrektarief met 10 procentpunten tot een toename van de kans dat iemand scholingsuitgaven doet en deze van de belasting aftrekt leidt van 0.14-0.62 procentpunten. Bij deze waarden leidt een verhoging van het aftrektarief tot meer extra uitgaven aan scholing dan dat zij kost in de vorm gedeerde belastinginkomsten. Leuven & Oosterbeek (2007) betogen dat de directe aftrekbaarheid van scholingskosten in de inkomstenbelasting een effectief instrument is om scholingsdeelname te bevorderen. Zij berekenen dat bij een gemiddelde marginale belastingdruk van 0.4 elke euro aan belastingsubsidie door de overheid tot €0.75 tot €1.50 aan private uitgaven aan scholing leidt. Berkhout, Leuven & Oosterbeek (2005) constateren verder dat het gebruik van de fiscale regeling scholingsaftrek beperkt is: slechts iets meer dan 2% van de beroepsbevolking maakt er gebruik van. In de periode 1996-2001 werd gemiddeld €256 miljoen per jaar aan scholingskosten afgetrokken.

In het verleden is door de Commissie Arbeidsparticipatie – de commissie Bakker – in haar advies ‘Naar een toekomst die werkt’ een pleidooi voor de instelling van een werkbudget voor alle werknemers dat kan worden gebruikt om de inzetbaarheid te vergroten en voor inkomensaanvulling. Dit werkbudget zou gefinancierd moeten worden door werknemers, werkgevers en de overheid. Dit werkbudget kan worden gezien als persoonsgebonden budget of voucher dat gebruikt kan worden voor scholing.

Een belangrijk nadeel van vouchers of een werkbudget is dat iedere werknemer eenzelfde recht heeft op scholingsvouchers of de opbouw van leerrechten. De scholingsbehoefte verschilt echter tussen werknemers. Vouchers en leerrechten houden hiermee geen rekening. Dit leidt ertoe dat vouchers of leerrechten waarschijnlijk weinig effect hebben op de scholingsdeelname van werknemers die zonder vouchers al meer zouden doen aan scholing dan de voucher toelaat (‘deadweight loss’). Werknemers waarvoor de scholingsbehoefte lager is dan het scholingsrecht van de voucher zullen meer gaan investeren in scholing (al was het maar om de voucher volledig te benutten). Dit kan leiden tot meer scholing dan optimaal is. Over de effectiviteit van vouchers voor scholing voor werkenden is weinig bekend. In een beperkte evaluatiestudie van het experiment met Individuele Leerrekeningen (ILR) van Renkema (2006) worden geen tot bescheiden effecten gevonden. Hidalgo, Oosterbeek & Webbink (2014) gebruiken dezelfde data als Renkema (2006) om het effect van ILR te meten. Zij vinden dat de voucher de deelname aan scholing in het eerste jaar met 8.6 procentpunten verhoogt en de deelname over een periode van twee jaar met bijna 20 procentpunten verhoogt (d.w.z. van 45% naar 65%). De voucher leidt ertoe dat werknemers meer algemene scholingsprogramma’s gaan volgen. Zij vinden geen effect van de voucher op loon of baanmobiliteit. Verder becijferen zij dat het ‘deadweight loss’ van de voucher ongeveer 60% is. Dit is hoger dan eerder werd berekend door Groot & Maassen van den Brink (2009). Zij schatten dat het ‘deadweight loss’ van een individueel scholingsbudget ongeveer 42% bedraagt.

Het rendement op bedrijfsgerelateerde scholing is hoog, zo blijkt uit de overzichtsstudies. Het rendement op scholing voor werkzoekenden lijkt daarentegen een stuk lager te zijn. Card, Kluge & Weber (2010) presenteren een meta-analyse van 199 evaluaties van actieve arbeidsmarktprogramma’s (programma’s die hulp bieden bij het zoeken naar werk, werkgelegenheidsprogramma’s en scholingsprogramma’s) uit 97 studies. Zij vinden dat het middellange termijn effect van scholingsprogramma’s voor werkzoekenden positief is, hoewel op de korte termijn effecten vaak geringe effecten worden gevonden. Ook Kluge (2010) concludeert in zijn meta-analyse van 137 evaluaties van actieve arbeidsmarktprogramma’s in 19 Europese landen dat scholingsprogramma’s voor werkzoekenden slechts bescheiden positieve effecten heeft.

Er is weinig bekend over de oorzaken voor het verschil in rendement tussen bedrijfsgerelateerde scholing voor werkenden (hoog rendement) en scholing voor werkzoekenden (bescheiden rendement). Een mogelijke verklaring is een sterkere selectie voor scholing voor werkenden: de werkenden die worden geschoold zijn een selecte groep voor wie het rendement bovengemiddeld hoog is. Bij scholing voor werkzoekenden spelen sociale of maatschappelijke motieven een belangrijker rol dan het verwachte rendement bij de selectie van deelnemers voor scholing. Als gevolg hiervan is het gemiddeld rendement lager.

Andere oorzaak is het verschil in financiering. Bedrijfsgerelateerde scholing voor werkenden wordt gefinancierd door de direct betrokkenen (meestal de werkgever) die ook beslissen over de deelname aan scholing. Scholing voor werkzoekenden wordt niet door betrokkenen zelf maar door de overheid gefinancierd.

De belangrijkste conclusie is dat het beschikbare wetenschappelijke onderzoek aangeeft dat de effectiviteit en het rendement van bedrijfsgerelateerde scholing hoog is. De vraag of dit betekent dat er onder investering in scholing is, is gezien de grote verschillen in de statistieken over deelname aan LLL moeilijk te beantwoorden. De hoge deelnamecijfers van de OECD lijken er niet op te wijzen dat er te weinig in LLL wordt geïnvesteerd. Echter, de veel lagere deelnamecijfers in sommige CBS publicaties gekoppeld aan het hoge rendement van LLL zijn wel aanwijzingen dat er (te) weinig wordt geïnvesteerd in LLL.

De tweede conclusie is dat het rendement op scholing voor werkzoekenden veel lager lijkt te zijn dan het rendement op bedrijfsgerelateerde scholing voor werkenden. Het hoge rendement scholing voor werkenden en bescheiden rendement scholing voor werkzoekenden roept de vraag op of werkzoekenden niet meer zouden moeten profiteren van het hoge rendement van bedrijfsgerelateerde scholing, bijvoorbeeld door werkzoekenden toegang te geven tot bedrijfsgerelateerde scholing in bedrijven.

Een derde conclusie is dat de grote diversiteit in financiering, organisatie en toegang tot LLL niet bijdraagt aan de efficiëntie van LLL. De versnippering leidt er toe dat de toegang tot rendabele vormen van LLL soms geblokkeerd wordt. Denk hierbij aan scholing in bedrijven die heel profijtelijk zou kunnen zijn voor werkzoekenden. Of de O&O fondsen waar werkzoekenden die zich willen om- of bijscholen geen toegang tot hebben. De versnippering voorkomt ook dat scholingsmiddelen bijeengebracht worden en effectiever ingezet worden en meer gericht op het adresseren van de grootste scholingsbehoeften.

Financiering, organisatie en bekostiging van LLL en de overige publieke en maatschappelijke waarden in het onderwijs

In het onderwijs onderscheiden we vijf publieke en maatschappelijke belangen: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, sociale cohesie en keuzevrijheid. In deze paragraaf analyseren we de borging van vier van deze vijf publieke en maatschappelijke belangen in LLL. De vijfde – doelmatigheid – is in de vorige paragraaf al aan de orde gekomen. De vragen die hierbij aan de orde komen zijn: Hoe beïnvloeden verschillende vormen van financiering, organisatie en bekostiging de kwaliteit van LLL? Hoe beïnvloeden ze de toegankelijkheid van LLL? Hoe beïnvloeden ze de sociale cohesie? En hoe beïnvloeden ze de keuzevrijheid? In deze paragraaf gaan we na in hoeverre deze belangen ook in LLL opgaan en in hoeverre deze ook geborgd zijn in LLL. Sommige van deze publieke of maatschappelijke belangen worden bepaald door de financiering van LLL, andere hangen meer samen met de bekostiging. Zo kunnen zowel de financiering als de wijze van bekostiging van LLL van invloed zijn op de kwaliteit van de scholing. De toegankelijkheid, sociale cohesie en keuzevrijheid hangen daarentegen vooral af van de financiering, meer in het bijzonder van de vraag door wie LLL wordt gefinancierd.

Een zoektocht in de wetenschappelijke literatuur leert dat weinig bekend is hoe verschillende vormen van financiering, organisatie en bekostiging de publieke en maatschappelijke belangen in LLL beïnvloeden.

In tegenstelling tot het funderend onderwijs is er bij LLL een nauwere relatie tussen de keuze voor een opleiding en de bijbehorende kosten. Waar in het funderend onderwijs de kosten niet worden gedragen door de deelnemer zelf (maar door de overheid), draait bij LLL diegene die de opleiding kiest meestal ook op voor de kosten van de opleiding. Daarmee mag je verwachten dat meer gekeken wordt of ook 'waar voor je geld' wordt gekregen. In het funderend onderwijs dat wordt bekostigd door de overheid wordt in de bekostiging vrijwel nooit rekening gehouden met kwaliteitsverschillen. Kwalitatief slechte scholen worden op dezelfde wijze bekostigd als kwalitatief goede scholen. Waar op de markt voor betere kwaliteit veelal een hogere prijs wordt betaald, is dat in het door de overheid bekostigde onderwijs in de regel niet zo. Dit vermindert de prikkel tot kwaliteitsverbetering, omdat betere kwaliteit niet wordt beloond door hogere bekostiging. LLL wordt voor een groot deel via de markt georganiseerd. Hierdoor kunnen kwaliteitsverschillen tot uitdrukking komen in verschillen in de kosten van de opleiding. De algemene conclusie is dat de marktwerking in LLL – die tot uitdrukking komen in concurrentie en prijsverschillen – kwaliteit kan worden beloond. Dit geeft positieve prikkels voor kwaliteitsverbetering.

Bij deze algemene conclusie moeten wel enkele kanttekeningen worden gemaakt. In het funderend onderwijs wordt het ontbreken van de beloningsprikkel voor kwaliteitsverbetering (goede en slechte scholen krijgen dezelfde bekostiging) gecompenseerd door een sterkere governance structuur. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs is in het funderend onderwijs in de regel uitgebreider en formeler dan bij LLL: de Onderwijsinspectie houdt toezicht in het funderend onderwijs maar niet bij LLL en vormen van accreditatie spelen in het funderend onderwijs veelal een grotere rol dan bij LLL. Informatie over de kwaliteit van het onderwijs is in het funderend onderwijs verder vaak meer beschikbaar dan bij LLL. Als consumenten onvolledige informatie hebben over de kwaliteit van het aanbod van goederen, kan dit schadelijk zijn voor aanbieders van slechte kwaliteit: zij zijn de dupe van het feit dat consumenten goede en slechte kwaliteit niet goed kunnen onderscheiden. Dit staat bekend als 'the market for lemons' (Akerlof 1970). Het geven van garanties en het hebben van een goede reputatie kunnen de schade voor aanbieders van goede kwaliteit producten verminderen: garanties worden alleen gegeven door aanbieders van goede kwaliteit en niet door aanbieders van slechte kwaliteit producten en een goede reputatie is gestoeld op het leveren van goede kwaliteit. In het onderwijs zijn kwaliteitsgaranties moeilijk te geven: kwalitatief goede leerprestaties zijn de uitkomst van een interactie tussen docent en student en de aanbieder (de docent) kan niet verantwoordelijk zijn voor de inbreng en inzet (of het gebrek er aan) van de consument (student). Reputatiemechanismen kunnen in het onderwijs wel een positieve rol spelen.

'Lifelong Learning for All', zo luidde de titel van een OECD rapport in 1996. Nu, twintig jaar later, kunnen we vaststellen dat LLL nog altijd niet voor iedereen is weggelegd. Zoals hierboven al is aangegeven is de toegankelijkheid van LLL niet voor iedereen gelijk. De deelname aan LLL verschilt tussen: hoger en lager opgeleiden, jongeren en ouderen, en tussen mannen en vrouwen. Er zijn ook verschillen in deelname tussen werknemers, zzp'ers en werklozen, en onder werknemers tussen werknemers met een vast en werknemers met een tijdelijk contract.

Onder werknemers zijn er verder verschillen naar bedrijfstak en arbeidsduur. De belangrijkste oorzaak zijn de verschillen in rendement van scholing tussen deze groepen. Private financiers zoals bedrijven maar ook individuen zelf kijken nu eenmaal meer naar doelmatigheid (het rendement van scholing) dan naar gelijkheid (toegankelijkheid). Aangezien het rendement verschilt tussen deelnemers (het rendement op bedrijfsgerelateerde scholing is groter voor iemand die voltijds werkt dan voor een deeltijdwerker), verschilt ook de deelname: de kans op deelname is in de regel groter naarmate het profijt groter is.

De toegankelijkheid van LLL is veelal afhankelijk van de arbeidsmarktpositie. Bedrijfsgerelateerde scholing is alleen toegankelijk voor werkenden. Bedrijfsopleidingen zijn vrijwel altijd alleen toegankelijk voor werknemers. Werkzoekenden en zzp'ers hebben er geen toegang toe. Hetzelfde geldt voor de scholing die wordt gefinancierd door O&O fondsen. Scholingsprogramma's voor werkzoekenden zijn niet toegankelijk voor werkenden die zich willen laten omscholen voor een andere baan, maar uitsluitend voor werkloze werkzoekenden.

Als gevolg hiervan is de toegang tot verschillende vormen van LLL zeer gefragmenteerd: in sommige situaties heeft men toegang tot een LLL activiteit, in andere omstandigheden niet.

Doordat bij LLL het rendement een grote rol speelt bij de deelnamebeslissing en niet overwegingen van gelijke kansen of gelijke toegang, heeft LLL niet uitsluitend positieve effecten op sociale cohesie. LLL kan – net als onderwijs (Huang, Maassen van den Brink & Groot 2009) – leiden tot meer vertrouwen in de medemens en tot meer maatschappelijke participatie, maar het hoge rendement en de verschillen in deelname leiden ertoe dat LLL bijdraagt aan vergroting van de (inkomens)ongelijkheid. Deze grotere ongelijkheid kan nadelig zijn voor sociale cohesie.

LLL wordt hoofdzakelijk via de markt georganiseerd. Het aanbod van opleidingen is groot en de overheidsbemoeienis en overheidsregulering zijn vaak gering. Dit komt ook mede doordat slechts een deel van de LLL activiteiten opleidt tot een erkend certificaat. Als er sprake is van certificering (en daarmee van een gereguleerd aanbod), dan is dit ook nog eens vaak in handen van brancheorganisaties en niet bij de overheid. Dit alles leidt ertoe dat de keuzevrijheid groot is. Het aanbod van opleidingen is divers, nieuwe aanbieders kunnen betrekkelijk gemakkelijk tot de scholingsmarkt toetreden, de keuze aan opleidingen voor deelnemers is in de regel groot en dat draagt bij aan grotere keuzevrijheid. Echter, de keuzevrijheid wordt ook op een aantal manieren beperkt. Deze hebben deels te maken met het feit dat niet iedereen gelijke toegang heeft tot LLL. De kosten van scholing vormen soms een obstakel bij het kiezen van een opleiding. Gebrek aan tijd vormt soms ook een beperking. Voor werkgevers is het tijdsbeslag en het daarbij horende productieverlies van een opleiding vaak een reden om niet te scholen, voor werknemers zijn de financiële kosten vaak een reden om niet voor een opleiding te kiezen.

Certificering levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit en doelmatigheid van scholing, ook bij LLL. Een erkend certificaat geeft aan dat een bepaald niveau en bepaalde standaarden zijn behaald. Daarmee vormt een certificaat een indicator van de kwaliteit van een opleiding. Een certificaat biedt inzicht in de inhoud van de opleiding en het behaalde kennis- en vaardigheidsniveau. Deze informatie is relevant en bruikbaar voor de huidige werkgever, maar ook voor andere werkgevers.

Hierdoor draagt certificering bij aan het rendement van de opleiding en daarmee aan de doelmatigheid van LLL. Echter, slechts een deel van de LLL activiteiten betreft gecertificeerde opleidingen.

Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf vatten de we de belangrijkste conclusies nog eens samen en formuleren we op basis daarvan enkele aanbevelingen.

Net als bij het funderend onderwijs is er ook bij LLL een afruil tussen de verschillende publieke en maatschappelijke belangen die we onderscheiden: grotere doelmatigheid staat op gespannen voet met gelijke toegang en de nadruk op doelmatigheid kan verschillen in de samenleving vergroten en daarmee schadelijk zijn voor sociale cohesie. Een financieringssysteem lost deze afruil tussen verschillende belangen niet op. Met één instrument (het financieringsmechanisme) kunnen ook niet meerdere doelstelling worden gerealiseerd (dit staat bekend als de Tinbergen regel: voor het realiseren van doelen, heb je ten minste beleidsinstrumenten nodig). Dit roept de vraag op waar het financieringsmechanisme zich op moet richten: verhogen van de doelmatigheid of vergroten van de toegankelijkheid? Deze vragen vormen een pleidooi voor een gestructureerde gedachtenvorming over LLL. Het geeft ook aan dat het op dit moment ontbreekt aan duidelijke doelstellingen. Hierdoor kan ook niet goed worden vastgesteld of de vele activiteiten in het kader van LLL doelmatig zijn.

Aanbeveling: Overheid, werkgevers en werkenden zouden (voor zichzelf) een helder en doelgericht levenlang leren beleid moeten formuleren

Een LLL-beleid is van belang voor zowel overheid, bedrijven als voor werknemers zelf. Om met dat laatste te beginnen: werknemers zijn verantwoordelijk voor hun eigen inzetbaarheid en voor het in stand houden en vergroten van hun kennis en vaardigheden. Een persoonlijk LLL-plan kan daar een bijdrage aan leveren. Zoals Kyndt & Baert (2013, p. 303) concluderen: "... when employees are consciously and strategically thinking about their careers, they will be more inclined to undertake learning activities in the future." Hetzelfde geldt als scholing wordt ondersteund, op waarde geschat en gewaardeerd.

Bij het formuleren van een LLL-beleid zouden de zeven principes die door Palacios (2003) worden geformuleerd voor de financiering van LLL als leidraad kunnen dienen:

1. Mensen zelf moeten verantwoordelijk zijn voor de beslissing om additionele scholing te volgen en wanneer zich te laten scholen;
2. Mensen zelf moeten ook het grootste deel van de kosten dragen;
3. Het systeem moet rechtvaardig zijn. De overheid kan door financiële ondersteuning te bieden de onderwijs- en scholingsdeelname van gemarginaliseerde groepen vergroten;
4. De overheid heeft een grote rol in de regulering van het onderwijs;
5. Het systeem zou moeten bijdragen aan de doelmatigheid van de opleidingsmarkt;
6. Het systeem zou moeten bijdragen aan de doelmatigheid van de arbeidsmarkt;
7. Het systeem zou leren in alle levensfasen moeten stimuleren.

Een deel van de loonruimte die bedrijven hebben wordt gebruikt om scholing mee te financieren. Deze scholingsmiddelen worden versnipperd besteed. Een deel wordt door de werkgever gebruikt om rechtstreeks scholing mee in te kopen. Een deel wordt verplicht afgedragen aan een O&O fonds en via dit fonds besteed. Soms worden scholingsmiddelen ook besteed via een recht op een bepaald aantal scholingsdagen. Kortom, de financiering van LLL via de werkgever is versnipperd. Hier bovenop komt nog de financiering van LLL door gezinnen en de overheid. Deze versnippering komt de doelmatigheid van LLL niet ten goede.

Opmerkelijk is ook dat de aanspraken op scholingsmiddelen uit de loonruimte van bedrijven niet goed zijn vastgelegd. Dit in tegenstelling tot andere vormen van uitgestelde of ingehouden beloning, zoals pensioenpremies of vakantiedagen. Een werknemer die van baan verandert neemt in de regel zijn opgebouwde pensioenkapitaal mee naar het pensioenfonds van zijn nieuwe werkgever. Het pensioenkapitaal is en blijft van de werknemer. Hetzelfde geldt voor opgebouwde vakantiedagen. Als een werknemer ontslag neemt, maakt hij zijn opgebouwde vakantiedagen op of ze worden uitbetaald. De werkgever mag het opgebouwde pensioenkapitaal of vakantiedagen niet in eigen zak steken of aan andere werknemers geven. Bij opgebouwde scholingsrechten gebeurt dat echter wel. In veel CAO's is vastgelegd dat werknemers recht hebben op een scholingsbudget. Bedrijven dragen daarnaast vaak een deel van de loonsom af aan Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen die opleidingen organiseren voor werknemers in de bedrijfstak. De scholingsbudgetten die in de CAO zijn afgesproken en de premies die aan de O&O fondsen zijn betaald, krijgt de werknemer niet mee als hij ontslag neemt. Sterker nog, sommige werkgevers stellen bij het volgen van een opleiding de eis dat de werknemer de kosten van de opleiding geheel of gedeeltelijk terug betaalt als de werknemer binnen een bepaalde tijd het bedrijf verlaat.

Om een einde te maken aan deze versnippering van middelen en om de aanspraken op scholingsmiddelen duidelijker vast te leggen, zou met het deel van de loonruimte van bedrijven bestemd voor scholing van werkenden een individueel scholingsbudget gevormd moeten worden. Dit individuele scholingsbudget zou de werknemer – al dan niet in overleg met de werkgever – aan scholing kunnen besteden.

Scholingsbudgetten hebben een aantal voordelen boven traditionele scholingsregelingen. Een scholingsbudget de werknemer en werkgever keuzevrijheid welke scholing met het budget wordt ingekocht. Concurrentie tussen scholingsaanbieders om het budget te verwerven verhoogt de kwaliteit van scholing en verlaagt de kosten ervan.

In een aantal landen is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met scholingsbudgetten. Hieruit zijn twee lessen te trekken (Groot & Maassen van den Brink 2009c). De eerste is dat in de meeste landen het scholingsbudget direct aan de werknemer of werkzoekende wordt toegekend, zonder tussenkomst van de werkgever. De tweede is dat vrijwel alle landen beperkingen opleggen aan de besteding van het scholingsbudget. Het budget kan meestal alleen worden besteed bij een erkende scholingsaanbieder voor het verwerven van vaardigheden waar vraag naar is op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling: Leg duidelijker vast welke aanspraken de werknemer heeft op de scholingsmiddelen die uit de loonruimte van bedrijven wordt gefinancierd. Maak een einde aan de huidige versnippering van middelen voor LLL. Creëer een persoonlijk levenlang leren budget dat wordt gevuld met de ingehouden beloning bestemd voor LLL.

O&O fondsen functioneren niet optimaal. Het valt niet aan te geven hoe doelmatig de besteding van scholingsmiddelen uit de O&O fondsen is. De toegankelijkheid van O&O fondsen is een belangrijk knelpunt: juist als mensen scholing het hardst nodig hebben – na verlies van een baan – hebben ze geen toegang tot de O&O fondsen. Werknemers verliezen hun aanspraken op scholing vanuit het O&O fonds als ze het bedrijf of de bedrijfstak (al dan niet gedwongen) verlaten. De afdracht die van hun loonsom is gedaan, raken ze dan kwijt. O&O fondsen dragen ook te weinig bij aan het voorkomen van werkloosheid doordat alleen scholing wordt geboden binnen de bedrijfstak en het geen mogelijkheden biedt tot scholing om de kansen in bedrijfstakken met meer werkgelegenheid te vergroten. O&O fondsen hebben verder als nadeel dat het alleen bestemd is voor werknemers en niet voor zzp'ers.

Vooral werknemer met een flexibel of tijdelijk contract worden benadeeld doordat voor hen wel geld wordt afgedragen aan het O&O fonds, maar zij vanwege hun tijdelijke en korte contract hiervan niet kunnen profiteren omdat scholingsbudgetten niet meegenomen kunnen worden naar andere werkgevers. Ook van flexibel personeel wordt een deel van het loon ingehouden voor scholing, maar uit alle onderzoeken blijkt dat flexibel personeel veel minder vaak scholing krijgt dan personeel met een vast contract.

Het percentage van de loonsom dat de werkgever nu afdraagt aan het O&O fonds zou beter gestort kunnen worden in een persoonlijk levenlang leren budget. Dit persoonlijk budget zou een spaarpotje vormen dat de werknemer kan aanspreken op het moment dat hij/zij scholing nodig heeft. Dat kan scholing binnen het bedrijf of de bedrijfstak zijn, dat kan scholing zijn om de kans op een baan bij werkloosheid te vergroten of scholing ter voorbereiding voor een andere baan. Het persoonlijk scholingsbudget kan, indien nodig, worden aangevuld met scholingsmiddelen van de werkgever (bijvoorbeeld een transitievergoeding) of middelen van de overheid in het kader van activerend arbeidsmarktbeleid. Niet alleen werknemers zouden zo'n persoonlijk scholingsbudget moeten opbouwen, ook voor zzp'ers zou een bedrag in een persoonlijk scholingsbudget gestort moeten worden.

LLL omvat heel verschillende vormen van scholing, met verschillende doelstellingen en bestemd voor verschillende doelgroepen. De financiering LLL is heel divers. Daardoor zijn er vaak beperkingen aan de toegankelijkheid van LLL. Hierboven is al genoemd dat werkzoekenden die zich willen om- of bijscholen geen toegang hebben tot de scholingsmogelijkheden van O&O fondsen. Daarbij komt dat niet elke vorm van LLL even rendabel is. Het beschikbare onderzoek geeft aan dat het rendement van bedrijfsgerelateerde scholing vaak veel hoger is dan het rendement op scholingsprogramma's voor werkzoekenden. Dit roept de vraag op of werkzoekenden niet meer zouden kunnen profiteren van de meer rendabele scholing voor werkenden. De doelmatigheid en de toegankelijkheid van LLL zou erbij gebaat zijn als de schotten tussen de verschillende vormen van LLL worden geslecht.

Aanbeveling: Verlaag de schotten tussen de verschillende vormen van LLL zodat mensen beter toegang hebben tot rendabele en (kosten)effectieve vormen van LLL.

In het bijzonder zou hierbij gedacht kunnen worden aan het integreren van scholingsprogramma's voor werkzoekenden in bedrijfsgerelateerde scholing.

Dit zou kunnen door scholingsmiddelen bestemd voor om- her- en bijscholing van werkzoekenden toe te voegen aan het bovengenoemde persoonlijk levenlang leren budget. Dit persoonlijk levenlang leren budget zou gevoed worden met middelen uit de loonruimte van bedrijven zolang de werknemer nog werk heeft. Zodra iemand werkloos is zou de overheid een bedrag in het persoonlijk levenlang leren budget kunnen stoppen. Dit bedrag zou dan samen met het resterende bedrag uit de tijd dat iemand nog werkzaam was, gebruikt kunnen worden voor om- her- of bijscholing.

Hetzelfde geldt voor scholing voor zzp'ers. Een deel van de omzet zouden zzp'ers kunnen storten in een persoonlijk levenlang leren budget. De overheid zou voor zzp'ers die moeite hebben boven het bestaansminimum uit te komen of die moeite hebben om voldoende opdrachten te verwerven een bedrag voor scholing in het persoonlijk levenlang leren budget kunnen storten, vergelijkbaar met het bedrag dat de overheid uit geeft voor scholing voor werklozen.

Aanbeveling: Gebruik het levenlang leren budget om de schotten tussen de scholingsmiddelen voor werknemers, zzp'ers en werkzoekenden te slechten.

De deelname aan LLL is niet voor iedereen gelijk. Werkenden en werkzoekenden verschillen in hun behoefte aan scholing en in de gelegenheid tot het volgen van scholing. Het is niet altijd duidelijk of de verschillen in scholingsdeelname het gevolg is van verschillen in de behoefte of noodzaak tot scholing of aan verschillen in de toegang en de gelegenheid tot scholing. Goed inzicht in eventuele mismatch tussen behoefte en kans op scholing ontbreekt. Een gepersonaliseerd scholingsbudget zou kunnen bijdragen aan het inzicht voor welke groepen de scholingsbehoefte groter is dan de gelegenheid tot scholing.

Een mogelijke onvervulde scholingsbehoefte is slechts voor een deel toe te schrijven aan de financiering en bekostiging van scholing. De oorzaken van de verschillen in deelname en eventuele onvervulde scholingsbehoefte liggen in factoren als de arbeidsmarktpositie (werknemer, zzp'er, werkzoekend), de functie-eisen (die verschillen tussen bedrijfstakken, aard van de functie e.d.) en de scholingsbereidheid (die verschillen naar leeftijd, opleidingsniveau, e.d.). Van deze factoren houdt alleen de arbeidsmarktpositie direct verband met de wijze van financiering en bekostiging van scholing. De financiering en bekostiging van scholing is niet afhankelijk van de functie-eisen of de scholingsbereidheid. Om deze reden is het ook niet aan te bevelen om de financiering en bekostiging te richten op specifieke doelgroepen (zoals bijvoorbeeld de zogenaamde middengroepen, mensen met een mbo 2-3-4-). De Scandinavische landen waar de deelname aan LLL hoger is dan bij ons voeren een inclusief LLL-beleid. Ook bij ons zou het doel moeten zijn dat iedereen toegang heeft tot LLL:

Aanbeveling: 'LLL voor iedereen' zou de ambitie moeten zijn.

Literatuur

Akerlof, G. (1970). "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics* 84, p. 488–500

Arthur, W., W. Bennett, P. Edens & S. Bell (2003), 'Effectiveness of training in organizations: a meta-analysis of design and evaluation features', *Journal of Applied Psychology* 88, p. 234-245

Berg, N. van den, J. Mevissen & N. Tijmsmans (2009), 'Zzp'ers en hun arbeidsmarktpositie: onderzoek naar de mate waarin zzp'ers investeren in en ondersteuning (kunnen) krijgen bij het behouden en vergroten van hun arbeidsmarktpositie', Regioplan rapport 1811, Amsterdam

Borghans, L., D. Fouarge, A. de Grip & J. van Thor (2014), 'Werken en leren in Nederland', ROA-R-2014/3, Universiteit Maastricht

Card, D., J. Kluve & A. Weber (2010), 'Active labour market policy evaluations: a meta-analysis', *Economic Journal* 120, p. F452-F477

CBS (2007), 'Enquête Bedrijfsopleidingen 2005', CBS Webmagazine, 5 december 2007

CBS (2012), 'Enquête Bedrijfsopleidingen 2010', Sociaaleconomische Trends, 3^e kwartaal 2012, p. 52-66

Donker van Heel, P., J. van Velden, J. Siegert, R. Groenedijk, M. de Kogel & E. Sincer (2008), 'Hoe werken sectorfondsen?', Rapport voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Raad voor Werk en Inkomen, Ecorys, Rotterdam

Europese Commissie (2000), 'Memorandum for Lifelong Learning', Brussel

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009a), 'Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing: een overzichtsstudie', ECBO, 's Hertogenbosch, TIER Universiteit Maastricht/Universiteit van Amsterdam

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009b), 'De effectiviteit van een individueel scholingsbudget', *Economisch Statistische Berichten* 94 (4565), p. 454-457

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009c), 'Werkt het scholingsbudget?', Rapport in opdracht van de Denktank Leren en Werken, Ministerie van SZW, Den Haag

Hidalgo, D., H. Oosterbeek & D. Webbink (2014), 'The impact of training vouchers on low-skilled workers', *Labour Economics* 31, p. 117-128

Haelermans, C. & L. Borghans (2012), 'Wage effects of on-the-job training: a meta-analysis', *British Journal of Industrial Relations* 50, p. 502-528

Huang, J., H. Maassen van den Brink & W. Groot (2009), 'A meta-analysis of the effect of education on social capital', *Economics of Education Review* 28, p. 454-464

Kluve, J. (2010), 'The effectiveness of European active labor market programs', *Labour Economics* 17, p. 904-918

Kyndt, E. & H. Baert (2013), 'Antecedents of employees' involvement in work-related training: a systematic review', *Review of Educational Research* 83, p. 273-313

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

Leuven, E. & H. Oosterbeek (2007), 'The responsiveness of training participation to tax deductability', Unpublished working paper

Meijden, A. van der & M. van der Meer (2013), 'Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pepernoten naar spekkoek: vierde meting van de Monitor O&O fondsen', Expertisecentrum Beroepsonderwijs ECBO, 's-Hertogenbosch

OCW (2014), 'Leven lang leren', Brief aan de Tweede Kamer 689740, 31 oktober 2014, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag

OECD (2015a), 'Education at a Glance 2015', OECD, Parijs.

OECD (2015b), 'Employment Outlook 2015', OECD, Parijs

Oosterbeek, H. (1998), 'Unravelling supply and demand factors in work-related training', *Oxford Economic Papers* 50, p. 266-283

Palacios, M. (2003), 'options for financing lifelong learning', World Bank Policy Research Working Paper 2994, Washington

Pleijers, A. & M. Hartgers (2016), 'Een leven lang leren in Nederland: een overzicht', *Sociaaleconomische trends 2016* (2), Centraal Bureau voor de Statistiek, Heerlen

Schuetze, H. (2007), 'Individual learning accounts and other models of financing lifelong learning', *International journal of lifelong Education* 26, p. 5-23

Tempelman, C., C. Berden & L. Kok (2010), 'Kosten en resultaten van re-integratie', *SEO Economisch Onderzoek*, Amsterdam

Waterreus, I. (2004), 'Scholingsdeelname en de rol van scholingsfondsen', in: A.M.L. van Wieringen & W. A. Houtkoop (eds.), *Ontwerpeisen aan het beroepsonderwijs, Jaarboek 2003-2004 van het Max Goote Kenniscentrum*, Den Haag, Reed Business information