



Centraal Planbureau

# CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

## Eerste beoordelingsronde 2021

Het CPB heeft veertien voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling. De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

**Versterking infrastructuur  
Leven Lang Ontwikkelen**

Domein: Kennisontwikkeling

CPB Notitie

Maart 2021

# Bijlage L: Versterking infrastructuur Leven Lang Ontwikkelen

## Samenvatting

**Het voorstel wil de deelname aan leven lang ontwikkelen (llo) bevorderen.** Het voorstel bestaat uit drie projectdelen. Het deelproject 'ontwikkelen digitaal scholingsoverzicht' (aanvraag 44,7 mln euro) wil het nu al in ontwikkeling zijnde scholingsoverzicht uitbreiden tot een gepersonaliseerd overzicht met daarin ook de kansen op de arbeidsmarkt in termen van vaardigheden. Binnen het deelproject wordt een voor computer interpreteerbare beschrijving van vaardigheden ontwikkeld (de skills-ontologie). In het tweede deelproject 'pilot ontwikkeladviezen' (aanvraag 467,4 mln euro) worden 228.000 ontwikkeladviezen beschikbaar gesteld aan praktisch geschoolden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De adviezen worden in verschillende experimentele designs verstrekt om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van verschillende aanpakken. Het derde deelproject 'ontwikkelen van passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren' (aanvraag 160 mln euro) bevat een subsidieregeling voor de ontwikkeling van nieuw scholingsaanbod voor sectoren met langdurige personeelstekorten en sectoren met nieuwe maatschappelijke transitie en innovatie.

**Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van het onderdeel digitaal scholingsoverzicht als aanjager van de llo-deelname.** Veel mensen, vooral hoger opgeleiden, weten nu al hun weg naar post-initiële scholing te vinden, zodat het risico op dubblures bestaat. Voor lager opgeleiden met dikwijls ook minder digitale vaardigheden lijkt een digitaal overzicht niet het meest geëigende instrument. Verder biedt dit deelproject geen oplossing voor het vaak genoemde financieringsprobleem van llo-deelname. Investerings in de 'skills-ontologie', dat onderdeel uitmaakt van dit deelproject, zou de maatschappelijke welvaart kunnen verhogen. De aandacht voor vaardigheden sluit aan bij actuele inzichten over de arbeidsmarkt, de ontologie is uiteindelijk een publiek goed en dit deelprogramma kan apart worden uitgevoerd.

**De pilot ontwikkeladviezen kan in potentie de maatschappelijke welvaart verhogen, maar daarbij moeten wel enige kanttekeningen worden geplaatst.** De pilot grijpt aan bij veel factoren die de llo-deelname van praktisch geschoolden in de weg staan. Daarnaast wordt met de experimenten kennis vergaard over de effectieve vormgeving voor deze groep. De (private) financiering van de llo-deelname door praktisch geschoolden, de belangrijkste barrière, wordt echter niet opgepakt. Daarnaast lijkt dit deelproject te grootschalig opgezet. Het onderzoeksvoorstel maakt niet duidelijk waarom voor de experimenten in totaal 228.000 ontwikkeladviezen nodig zijn. Met een beperkter aantal kan sneller worden bijgestuurd op basis van ervaringen die in de pilots zijn opgedaan.

**De inzet van publieke middelen voor de ontwikkeling van een passend scholingsaanbod gericht op de groeisectoren lijkt niet legitiem.** Wij zijn nog niet overtuigd dat hier sprake is van een marktfalen en dus een rol voor de overheid is weggelegd. De afwezigheid van het scholingsaanbod lijkt vooral veroorzaakt door de afwezigheid van de belangstelling (vraag) voor deze opleidingen. Als die belangstelling er zou zijn, laat het door private onderwijsinstellingen ontwikkelde scholingsaanbod voor andere sectoren zien dat dit waarschijnlijk door de markt zelf kan worden opgepakt.

# 1 Beknopte beschrijving project

**Een impuls geven aan leven lang ontwikkelen (llo) is het doel van het project Versterking infrastructuur Leven Lang Ontwikkelen.** De toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt en de langere verblijfsduur van werkenden op die markt maken dat om- en bijscholing gedurende het werkende leven voor werkenden en niet-werkenden noodzakelijk zijn om over de gewenste vaardigheden te blijven beschikken.<sup>145</sup> Vaardigheden die nodig zijn voor een duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking op de arbeidsmarkt (werkgelegenheid) en voor handhaving van de arbeidsproductiviteit.

## Het llo-voorstel omvat drie deelprojecten:

- *Ontwikkelen digitaal scholingsoverzicht:* Op dit moment wordt een eerste versie van het digitaal scholingsoverzicht ontwikkeld met een overzicht van opleidingen en de financieringsbronnen (fase 1).<sup>146</sup> De gehele beroepsbevolking is daarbij de beoogde doelgroep. De NGF-subsidie is bedoeld om dit overzicht uit te breiden tot een gepersonaliseerd overzicht met daarin ook de kansen op de arbeidsmarkt in termen van vaardigheden (fase 2). Hiervoor worden de resultaten van het deelprogramma 'vaardig met vaardigheden' (zie hierna) en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie benut. Het deelprogramma 'vaardig met vaardigheden' is onderdeel van het deelproject digitaal scholingsoverzicht. In dit programma wordt een voor computer interpreteerbare beschrijving van vaardigheden ontwikkeld (de skills-ontologie) om werkenden en niet-werkenden op basis van hun actuele vaardigheden te attenderen op kansen in beroepen en functies die soortgelijke vaardigheden benutten. Binnen de subsidieperiode richt dit programma zich op werkzaamheden op mbo-niveau en zal een verkenning plaatsvinden naar uitbreiding met lagere en hogere opleidingsniveaus en naar het niet-formeel onderwijs.<sup>147</sup>
- *Pilot ontwikkeladviezen:* In dit deelproject worden 228.000 ontwikkeladviezen beschikbaar gesteld aan praktisch geschoolden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en een veelal beperkte llo-deelname.<sup>148</sup> In het voorstel gaat het om een koppeling met het digitale scholingsportal. In de adviezen worden daarbij de resultaten van het deelprogramma 'vaardig met vaardigheden' toegepast. De adviezen worden verder in verschillende experimentele designs verstrekt om ook meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van verschillende aanpakken. Hierbij wordt onder andere samengewerkt met regionale samenwerkingsverbanden (zoals via de leerwerkloketten). Naast de ontwikkeladviezen worden binnen dit deelproject de nu al lopende pilots bij de leerwerkloketten met tien extra pilots uitgebreid.
- *Ontwikkelen van passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren:* Binnen dit deelproject wordt de NGF-subsidie benut om een nieuw scholingsaanbod te ontwikkelen. Volgens de indieners zullen jaarlijks 20.000 mensen hiervan gebruikmaken. Na succesvolle afronding van deze opleidingen moeten de vaardigheden van een groter deel van de beroepsbevolking beter aansluiten op de behoeften in groeisectoren. Tot de groeisectoren worden gerekend 1) sectoren waar langdurige tekorten zijn voor gekwalificeerd personeel (zoals techniek, onderwijs en zorg) en 2) sectoren waar de groei wordt ingegeven door nieuwe maatschappelijke transitie en innovatie (energietransitie, klimaatverandering, regionale speerpunten in economie en arbeidsmarkt).

---

<sup>145</sup> Bij LevenLangOntwikkelen gaat het om het post-initieel onderwijs- of ontwikkeltrajecten (hierna opleidingstrajecten).

<sup>146</sup> Inmiddels heeft dit project de titel scholingsportal (Landelijk digitale portal voor scholings- en financieringsmogelijkheden) gekregen, zie Kamerbrief Routekaart Leren en Ontwikkelen van 13 november 2020 en de bijbehorende bijlage.

<sup>147</sup> Bij niet-formele opleidingen gaat het veelal om (bedrijfs)cursussen, trainingen en workshops. Deze opleidingen leiden niet tot een door de overheid erkend diploma en duren vaak korter dan zes maanden. Deze opleidingen zijn vooral aan het huidige werk gerelateerd. Deze opleidingen worden dan ook dikwijls onder werktijd, al dan niet verplicht, gevolgd en door de werkgever betaald. Bij formele opleidingen gaat het om trainingen, opleidingen en cursussen aangeboden door reguliere onderwijsinstellingen die leiden tot een door de overheid erkend diploma. Deze opleidingen duren veelal langer dan een jaar. De kosten van formele opleidingen worden overwegend door de deelnemer zelf betaald en de opleiding wordt meestal buiten werktijd gevolgd.

<sup>148</sup> Vooral werklozen, ouderen en werkenden met een flexibele arbeidsrelatie binnen de praktisch geschoolden. Verder zijn deze adviezen ook beschikbaar voor werkenden in de sectoren die ernstig geraakt zijn door de coronacrisis.

**Het gehele Ilo-project vergt over de periode 2021-2028 een NGF-investering ter grootte van 672,1 mln euro.** Het grootste deel, bijna 470 mln euro, is bedoeld voor de pilot ontwikkeladviezen. Deze kosten worden vooral bepaald door de aanvullende publieke kosten van extra deelname aan het formele publiek-bekostigde onderwijs als gevolg van de verstrekte ontwikkeladviezen (totaal 280,4 mln euro).

**Tabel: Gevraagde bedragen Versterking infrastructuur leven lang ontwikkelen (in miljoenen euro's)**

	Totaal
Deelproject 1: digitaal scholingsoverzicht	
Digitaal scholingsoverzicht excl. Vaardig met vaardigheden	19,7
Vaardig met vaardigheden (ontwikkeling skills-ontologie)	25,0
Deelproject 2: pilot ontwikkeladviezen	
Pilot ontwikkeladviezen excl. extra pilots leerwerkloketten	172,0
Extra pilots leerwerkloketten	15,0
Extra deelname publiek-bekostigd onderwijs door ontwikkeladvies	280,4
Deelproject 3: ontwikkelen passend scholingsaanbod op groeisectoren	160,0
Totaal	672,1

**Het digitaal scholingsoverzicht en de ontwikkeling van het passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren leiden ook tot structurele aanvullende publieke kosten, waarvoor geen NGF-bijdrage gevraagd wordt.** Deze publieke kosten worden veroorzaakt door extra Ilo-deelname als gevolg van het digitaal scholingsoverzicht en het nieuw ontwikkelde passend scholingsaanbod groeisectoren. Deze kosten zijn structureel van aard en worden vanuit de begroting van OCW gefinancierd via de reguliere begrotingssystematiek. Totaal gaat het hierbij om jaarlijks 382,8 mln euro opgebouwd uit 344,4 mln euro als gevolg van het nieuw ontwikkelde scholingsaanbod en 38,4 mln euro door het digitaal scholingsoverzicht.

**Alle deelprojecten leiden ook tot extra private kosten.** Allereerst leidt de Ilo-deelname tot (jaarlijkse) eigen bijdragen (onder andere les- en collegegeld) en de alternatieve kosten ('*opportunity costs*', onder andere de niet-gewerkte uren). Deze private kosten zijn niet in het Ilo-voorstel gespecificeerd. Ten tweede wordt voor de ontwikkeling van een passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren een cofinanciering gevraagd ter grootte van 160 mln euro (50%) over de jaren 2021-2025.

**Veel partijen zijn betrokken bij het voorstel.** De ministeries van OCW, SZW en EZK zijn betrokken bij de vormgeving en in enkele gevallen de uitvoering (UVB). Voor de uitvoering wordt verder gebruikgemaakt van diensten als DUO, UWV en ICTU. Verder zijn onder andere betrokken de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), werkgeversorganisaties en onderwijskoepels.

## 2 Analyse van knelpunten en aanpak

### 2.1 Wat is het probleem

Het Ilo-voorstel beschouwt de huidige Ilo-deelname als een knelpunt voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland en de mismatch op de arbeidsmarkt die na COVID-19 zichtbaar wordt.

In de toekomst zal de beroepsbevolking naar verwachting dalen en dat betekent dat de groei van het verdienvermogen in Nederland nog meer afhankelijk wordt van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de optimale inzet van de beroepsbevolking. Op korte termijn zal de coronacrisis tot uiting komen in een lagere werkgelegenheid in enkele sectoren. In combinatie met personeelstekorten in andere sectoren kunnen om-, bij- en opscholing bijdragen aan het voorkomen van een (langdurig) hoge werkloosheid.

**Vanuit economisch perspectief is de feitelijke llo-deelname het resultaat van mensen die zich verder willen ontwikkelen (vraagzijde llo-markt) en de beschikbare mogelijkheden daartoe (aanbodzijde llo-markt).** Aan de vraagzijde bevinden zich werkenden, niet-werkenden en werkgevers. Aan de aanbodzijde bevinden zich publieke en vooral private opleidingsinstituten.<sup>149</sup> Alle betrokkenen maken een eigen afweging van verwachte kosten en baten om een opleidingstraject te volgen of aan te bieden. De kosten zijn daarbij met meer zekerheid omgeven dan de opbrengsten. Bij de kosten en baten gaat het niet alleen om de financiële kosten en baten. Verlies aan vrije tijd door een opleidingstraject, een gezondheidswinst door een fysiek minder belastende baan en 'psychische kosten' van leren behoren bijvoorbeeld tot de niet-financiële kosten en baten.<sup>150</sup>

**Op dit moment ontbreekt feitelijke informatie om te beoordelen of de llo-deelname in Nederland te laag is.**<sup>151</sup> Zo volgt ongeveer de helft van de volwassenen jaarlijks een of meerdere opleidingen, cursussen of trainingen.<sup>152</sup> Daarmee behoort de llo-deelname van 25-64-jarigen in Nederland tot de Europese koplopers. Alleen in de Scandinavische landen is sprake van een hogere participatie.<sup>153</sup> Maar achter dit algemene beeld schuilt wel een aanzienlijke heterogeniteit. Ouderen, lager opgeleiden en werkenden met een flexibel contract nemen relatief weinig deel aan llo-activiteiten.<sup>154</sup> Verder ligt in Nederland het accent vooral op deelname aan niet-formele scholing. De deelname aan formele scholing blijft daarbij achter.<sup>155</sup>

**Vooropgesteld dat de llo-deelname in Nederland te laag zou zijn, is evenmin duidelijk welk marktfalen of beperkingen in het individuele keuzegedrag daaraan ten grondslag liggen.** Hieronder bespreken we voor zowel de vraag- als de aanbodzijde van de llo-markt de mogelijke vormen van marktfalen (externe effecten, beperkte toegang tot markten, asymmetrische informatie) en van beperkt keuzegedrag (gedragseconomie) in relatie tot llo-deelname.

### Vraagzijde llo markt

**Restricties op de onderwijs- of financiële markten kunnen een eerste mogelijke verklaring bieden voor een beperkte llo-deelname door werkenden en niet-werkenden.** Het volgen van een opleiding brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Het gaat daarbij niet alleen om de directe opleidingskosten (inschrijf/collegegeld, kosten van boeken etc.), maar ook om de kosten van levensonderhoud als het opleidingstraject conflicteert met een baan. Uit SCP (2019, blz. 46) blijkt dat de kosten een belemmering zijn voor ruim 20% van de respondenten uit de Adult Education Survey die meer scholing zouden willen volgen dan feitelijk heeft plaatsgevonden. Uit dezelfde survey blijkt de tijdrestrictie voor bijna 40% van de respondenten een belemmering te zijn.<sup>156</sup>

---

<sup>149</sup> Op de post-initiële markt zijn de private aanbieders de grootste partij (zie SER 2017, blz. 50).

<sup>150</sup> Niet voor iedereen brengt leren/studeren een geluksgevoel met zich mee. Bijvoorbeeld voor degenen die in eerdere leeftijdsfasen een moeilijke schooltijd hebben ervaren, kan leren in het post-initiële onderwijs een belasting vormen (zie bijvoorbeeld SER, 2017, blz. 42 en SCP, 2019, blz. 47).

<sup>151</sup> Zie CPB (2016, blz. 289).

<sup>152</sup> Zie SCP (2019, blz. 17).

<sup>153</sup> Zie SCP (2019, figuur 2.1).

<sup>154</sup> Zie SCP (2019, tabel 2.2).

<sup>155</sup> Zie SCP (2019, tabel 2.1).

<sup>156</sup> Zie SCP (2019, blz. 46). De tijdrestrictie kan ook als een financiële restrictie worden opgevat. Tijd is 'te koop' door minder te werken als de bijkomende inkomensdaling gefinancierd kan worden.

Uit SCP (2019, blz. 47) blijkt niet dat een beperkt onderwijsaanbod een prominente verklarende factor is om af te zien van llo-deelname door werkenden. Wellicht speelt deze restrictie meer voor werkgevers.

**Externe effecten kunnen een tweede mogelijke verklaring bieden voor achterblijvende llo-deelname.**

Vooraf bij kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt kan een grotere llo-deelname positieve externe effecten opleveren in de vorm van een verminderd beroep op sociale zekerheid en zorg. De prijzen van het beschikbare onderwijsaanbod zijn echter gebaseerd op de kosten van de onderwijsinstellingen zonder rekening te houden met deze externe effecten. De prijzen zijn daarom hoger dan optimaal vanuit maatschappelijk oogpunt en zetten een rem op de llo-deelname.

Door het stelsel van sociale zekerheid en collectieve zorg draagt het individu of de werkgever niet het volledige risico van een inkomensverlies of hogere zorgkosten door werk- of gezondheidsverlies als gevolg van onvoldoende llo-deelname eerder in het leven. Dit is een negatief extern effect van het zorgstelsel en het stelsel van sociale zekerheid, ofwel een voorbeeld van overheidsfalen.

**Asymmetrische informatie en/of het begrip van de beschikbare informatie kunnen een derde mogelijke verklaring bieden voor een beperkte llo-deelname.**

Van asymmetrische informatie is sprake als betrokken partijen over onvolledige informatie beschikken. Bijvoorbeeld, er wordt afgezien van llo-deelname, omdat er een te rooskleurig beeld van het langetermijnperspectief van een bedrijfstak bestaat, of omdat men een te rooskleurig beeld van de eigen vaardigheden in de toekomst heeft.<sup>157</sup> Een ander voorbeeld van informatie-asymmetrie leidt tot het 'hold up' probleem voor werkgevers en werknemers. De werkgever heeft geen garantie dat de werknemer die een opleiding volgt, ook in de toekomst voor hem blijft werken. De werknemer die zich verder ontwikkelt, is onzeker of voor hem voldoende baten ook bij hem terechtkomen via een hoger loon. Onzekerheid over het gedrag van de andere partij na deelname aan llo-activiteiten maakt de financierende partij terughoudend.

Naast de beschikbaarheid van informatie kan ook het begrip van die informatie een rol spelen. Bijvoorbeeld de 'financial literacy' literatuur laat zien dat individuen niet altijd een adequate vertaalslag van de beschikbare kennis naar hun gedrag kunnen maken.<sup>158</sup>

**Tot slot kunnen ook kortzichtigheid (tijdinconsistentie), verliesaversie, gevestigde standaarden (defaults) of normen rond llo mogelijke verklaringen bieden voor een beperkte llo-deelname.** De leercultuur in een bedrijfstak is een voorbeeld van gevestigde standaarden of normen. Verliesaversie leidt tot het achterwege laten van scholing, omdat de kosten daarvan (het verlies) zwaarder wegen dan de opbrengsten. Kortzichtigheid leidt tot het voortdurend uitstel van wenselijk geacht gedrag, zoals het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden via scholing.

## **Aanbodzijde llo-markt**

**Restricties op de onderwijsmarkt kunnen een mogelijke verklaring bieden voor een beperkt aanbod van opleidingen.** Bijvoorbeeld als publiek-bekostigde onderwijsinstellingen door regelgeving beperkt worden in hun mogelijkheden om op de private onderwijsmarkt actief te zijn om de concurrentieverhoudingen in deze markt niet te verstoren door mogelijke kruissubsidiëring door deze onderwijsinstellingen. In geval van hoge aanloopkosten bij het ontwikkelen van een opleiding kunnen belemmeringen op de kapitaalmarkt (bij een financiële instelling) een nieuwe opleiding in de weg staan.

---

<sup>157</sup> Uit SCP (2019, blz. 45) blijkt dat circa de helft van de werkenden van mening is dat zich geen wijzigingen in hun werk voordoen die om nadere scholing vragen.

<sup>158</sup> Zie Lusardi en Mitchell (2014).

## 2.2 Wordt het probleem opgelost?

**Elk van de drie deelprojecten grijpt aan op een of meerdere vormen van marktfalen, maar als totaalpakket omvatten ze niet alle genoemde mogelijke vormen van marktfalen en beperkingen in het keuzegedrag.** Zo ontbreekt ten eerste aandacht voor de financiering en tijd van de gewenste extra scholingsactiviteiten. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, worden dit als de belangrijkste belemmeringen voor llo-deelname ervaren. Het ontbreken van additionele financieringsopties in het llo-voorstel betekent dat werkenden en niet-werkenden aangewezen blijven op financiering uit eigen middelen of op ondersteuning vanuit het huidige levenlanglerenkrediet, het toekomstige STAP-budget en de sectorspecifieke opleidings- en ontwikkelfondsen. In alle gevallen gaat het echter om beperkte financiële bijdragen.<sup>159</sup> Ten tweede blijft in het llo-voorstel het risico van een onzeker rendement van de llo-deelname onveranderd bij het individu en de werkgever liggen. De invloed hiervan via de eerder beschreven verlies- en risicoaversie en het 'hold up'-probleem op de llo-deelname zal dan ook niet met dit voorstel ondervangen worden.

**De drie deelprojecten hebben een beperkte synergie.** Op korte termijn zijn de synergie-effecten beperkt, omdat de verschillende deelprojecten simultaan worden uitgevoerd. Zo kan de pilot ontwikkeladviezen nog nauwelijks gebruikmaken van het gepersonaliseerde digitaal scholingsoverzicht en het nieuw te ontwikkelen passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren. Na afloop van de NGF-subsidie kan de personalisatie van het digitaal scholingsoverzicht het effect van het nieuw ontwikkelde scholingsaanbod alleen versterken als de personalisatie mensen stimuleert zich in deze nieuwe richting te ontwikkelen. De toekomstige llo-ondersteuning van de praktisch opgeleiden zal daarnaast profiteren van de opgebouwde kennis over effectieve aanpakken en de versterkte leerwerkloketten.

**Het llo-voorstel sluit aan op verschillende elementen uit recente beleidsvoorstellen, maar negeert de flankerende financieringsarrangementen.** Zo komen uit het SER-advies uit 2017 de llo-infrastructuur en de aandacht voor laaggeletterden terug. Uit de Brede Maatschappelijk Heroverweging Ongekend talent (BMH-5, 2020) zijn onder andere het matchen op vaardigheden (fiche 15) en een loopbaan- en scholingsloket voor werkenden en werkzoekenden (fiche 16) herkenbaar. Maar in tegenstelling tot deze beleidsadviezen ontbreken financieringsarrangementen, zoals leerrekeningen en ontwikkelbudgetten, in het llo-voorstel. In SER (2017) is gewezen op de noodzaak van een integrale aanpak en dit valt ook terug te lezen in de Kamerbrief Routekaart Leren en Ontwikkelen van 13 november 2020 (blz. 6).

### Digitaal scholingsoverzicht (deelproject 1)

**Het digitaal scholingsoverzicht sluit aan op informatieproblemen.** Zo moet het overzicht uiteindelijk voorzien in gepersonaliseerde informatie over opleidingsmogelijkheden, financieringsbronnen daarvoor en in relevante matches tussen personen, opleidingen en kansen op de arbeidsmarkt op basis van vaardigheden. Het overzicht bevat geen vacaturebank en zal dus niet werkzoekenden aan vacatures koppelen.<sup>160</sup>

**Informatieproblemen als het bepalende marktfalen achter de beperkte llo-deelname zijn niet evident.** Zo blijkt uit SCP (2019, blz. 17) dat een aanzienlijke groep van de Nederlandse volwassenen op dit moment al in

---

<sup>159</sup> Het levenlanglerenkrediet is een krediet voor het les- of collegegeld van een erkende voltijds, deeltijds of duale opleiding aan een ho-instellingen of een voltijds beroepsopleidende leerweg aan een mbo-instelling onder de additionele voorwaarden van een leeftijdsgrens en het ontbreken van vergoeding door een andere persoon of instantie (bijvoorbeeld werkgever). Opleidings- en ontwikkelingsfondsen zijn sectorspecifieke fondsen onder bestuur van de sociale partners. Als onderdeel van cao-afspraken wordt hierin geld gestort voor de scholing van werknemers. Het gaat daarbij om scholing gericht op werk in de desbetreffende sector. Het toekomstige STAP-budget biedt een persoonlijk ontwikkelbudget van maximaal 1000 euro per jaar voor werkenden en niet-werkenden.

<sup>160</sup> Zie De Vries (2019, blz. 60).

staat is een eigen weg te vinden in de beschikbare informatie en deze om te zetten in scholingsactiviteiten. Voor lager opgeleiden lijkt dit lastiger en zou van een marktfalen sprake kunnen zijn.

**Binnen de uitbreiding waarvoor de NGF-subsidie is aangevraagd, is de toegevoegde waarde gelegen in de personalisatie en aandacht voor vaardigheden. Daarnaast komt de skills-ontologie als publiek goed beschikbaar.** Daarvoor wordt met behulp van kunstmatige intelligentie de skills-ontologie Competent NL verder ontwikkeld.<sup>161</sup> Aan de hand van vacatureteksten wordt gezocht naar vaardigheden en worden patronen geanalyseerd. Kunstmatige intelligentie wordt verder benut voor de personalisatie en andere toepassingsmogelijkheden van het overzicht, zodat dit beter aansluit op de vaardigheden en wensen van de gebruiker. Met de aandacht voor vaardigheden wordt een nieuwe dimensie toegevoegd aan de gebruikelijke matching op basis van opleiding.

**De introductie van kunstmatige intelligentie en de aansluiting op vaardigheden brengen een aantal risico's met zich mee.** Zo kan de beoogde uitbreiding pas beginnen als de nu lopende eerste ontwikkelingsfase tijdig is afgerond (begin 2022).<sup>162</sup> Ten tweede zijn zowel de toepassing van kunstmatige intelligentie als de introductie van vaardigheden relatief nieuwe terreinen met bijbehorende ontwikkelrisico's. Deze toepassingen zijn tot dusver alleen terug te vinden bij het platform van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). In andere landen zijn al wel landelijke scholingsportalen ontwikkeld, maar deze maken geen gebruik van kunstmatige intelligentie en/of een classificatie op basis van vaardigheden.<sup>163</sup> Tot slot hangt het succes van het digitaal scholingsoverzicht mede af van het aantal onderwijsinstellingen dat tegen betaling hun opleidingsaanbod op het platform willen plaatsen. Voor de beheersing van deze ontwikkelrisico's worden bij de uitbreiding dezelfde programma- en governancestructuur en fasering met bijbehorende go/no go momenten gebruikt als in de eerste ontwikkelingsfase.

**Het deelproject kent twee continuïteitsrisico's: informatie actueel houden en de uitbouw naar andere opleidingsniveaus.** Gelet op de ambities van het digitaal scholingsoverzicht en de snel veranderende wereld, vereist het actueel en volledig houden van de informatie ook een inspanning in de toekomst. Het UWW en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) zetten een eerste stap met de ontwikkeling van de skills-ontologie voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De uitbreiding van de skills-ontologie is een nieuw investeringsproject. Als dit niet van de grond komt, worden het bereik en de functionaliteit van het digitaal scholingsoverzicht minder dan beoogd.

### **Pilot ontwikkeladviezen (deelproject 2)**

**De pilot ontwikkeladviezen sluit aan op informatieproblemen en beperkingen in het individuele keuzegedrag bij praktisch geschoolden.** Door de inzet van adviseurs en leerwerkloketten wordt de advisering persoonlijk en kan beter worden ingespeeld op asymmetrische informatie, vaardigheden om informatie om te zetten in scholingsactiviteiten, kortzichtigheid en negatieve leerervaringen eerder in het leven.

**De pilot ontwikkeladviezen sluit aan bij bestaand beleid.** De ontwikkeladviestrajecten worden uitgevoerd door erkende professionele adviseurs onder toezicht van het SZW-onderdeel Uitvoering Van Beleid (UVB). Deze dienst is eerder betrokken geweest bij de uitvoering van soortgelijke regelingen.<sup>164</sup> Nieuw is het gebruik

---

<sup>161</sup> De eerste stappen zijn hiervoor inmiddels gezet, zie [Eén verbindende taal voor arbeidsbemiddeling: CompetentNL | Samen voor de klant](#)

<sup>162</sup> In het Ilo-voorstel is een expliciet go/no go beslissing tussen fase 1 en 2 opgenomen.

<sup>163</sup> Zie De Vries (2019, paragraaf 4.3) voor een overzicht van voorzieningen in het buitenland.

<sup>164</sup> Dit betreft de regeling ontwikkeladvies 45+ en het actuele programma 'NL leert Door'. Evaluatie van de eerstgenoemde regeling (Regioplan, 2020) laat zien dat vooral hoger opgeleiden om een ontwikkeladvies vroeger (blz. 19) en dat het advies vooral geleid heeft tot een grotere bewustwording van de eigen loopbaan (tabellen 2.13 en 2.16).



van verschillende experimentele designs waarmee de ontwikkeladviezen worden aangeboden om meer zicht te krijgen op welke aanpakken het meest effectief zijn. De tien extra pilots bij de leerwerkloketten worden uitgevoerd door het UWV en sluiten aan op de nu lopende drie pilots.

**Het risico bestaat dat bij de ontwikkeladviezen nog geen gebruik kan worden gemaakt van de uitkomsten van het deelprogramma ‘vaardig met vaardigheden’ en het nieuw ontwikkeld scholingsaanbod.** De start van de pilot ontwikkeladviezen valt namelijk samen met de uitvoering van het deelprogramma ‘vaardig met vaardigheden’. Dit betekent dat, zeker bij eerste adviezen, nog gebruikgemaakt moet worden van de traditionele opleidingsniveaus in plaats van de vaardigheden. Evenmin is in de beginfase het nieuw ontwikkeld passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren al beschikbaar.

**Om meer kennis te krijgen over effectieve aanpakken om de ILO-deelname te bevorderen, wordt bij de ontwikkeladviezen gevarieerd met in experimentele designs.** Zo is sprake van variatie in de gebruikte gedragstechnieken (nudging) en variatie in de opzet van de adviezen naar onder andere duur van de begeleiding. In alle gevallen wordt randomisatie beoogd en een juist gebruik van behandel- en controlegroepen. De precieze invulling van de experimentele designs moet echter nog nader worden uitgewerkt. Uit het projectvoorstel is daarom nu niet duidelijk waarom hiervoor 228.000 scholingsadviezen nodig zouden zijn.

**Gericht op het verbeteren van de dienstverlening van de huidige leerwerkloketten worden tien extra pilots bij deze loketten uitgezet.** Deze extra pilots komen in aanvulling op de huidige drie pilots leerwerkloketten Plus. Met de tien extra pilots wordt gestreefd om de verbeterde dienstverlening ook in andere arbeidsmarktregio's beschikbaar te maken. In welke regio's dat zal gebeuren en welke accenten daarbij gelegd worden, moet nog worden uitgewerkt.

### **Ontwikkelen passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren (deelproject 3)**

**Doel van het deelproject ‘ontwikkelen passend scholingsaanbod groeisectoren’ is aan te sluiten op een tekortschietend opleidingsaanbod als verklaring voor een beperkte ILO-deelname.** Dit deelproject veronderstelt dat werkgevers, werkenden en niet-werkenden opleidingen willen (laten) volgen, maar hierin beperkt worden door een te beperkt onderwijsaanbod. Achter een te beperkt scholingsaanbod zouden hoge aanloopkosten bij het ontwikkelen daarvan kunnen schuilgaan.

**Het ontbrekende opleidingsaanbod een belangrijke verklaring is voor de ILO-deelname, is echter allerminst zeker.** Het simpele feit dat het scholingsaanbod voor deze sectoren niet of onvoldoende beschikbaar is, is onvoldoende om te spreken van een marktfalen. Zeker als aan de vraagzijde het ontbreken van een passend scholingsaanbod nauwelijks door werkenden en niet-werkenden als een belemmering wordt genoemd.<sup>165</sup> Voor werkgevers met veel moeilijk vervulbare vacatures kan dit anders liggen. Maar in die gevallen is niet duidelijk wat de brancheorganisaties belemmert om te komen tot de ontwikkeling van een passend scholingsaanbod. Het ruime post-initiële scholingsaanbod in sectoren als de gezondheidszorg en zakelijke en financiële dienstverlening laat zien dat dit wel mogelijk is.

**Er lijken dus op zijn minst ook andere belemmeringen te spelen voor het ontbreken van een passend scholingsaanbod gericht op de groeisectoren.** Zie paragraaf 2.1 voor een overzicht van mogelijke factoren.

---

<sup>165</sup> Zie SCP (2019, blz. 47).

# 3 Effectiviteit

## 3.1 Effectiviteit verdienvermogen

**De investeringen vanuit het NGF zijn gericht op het verbeteren van het structurele verdienvermogen.** We interpreteren dit als een structurele verbetering van het bbp. In Kansrijk onderwijsbeleid 2016 heeft het CPB aangegeven dat op dit moment onvoldoende informatie beschikbaar is om de effecten van scholing voor werkenden op het bbp te kunnen bepalen. Het belangrijkste probleem is het ontbreken van valide empirische informatie over de leerwinsten van llo-deelname. Dit geldt onverminderd voor de drie deelprojecten van dit voorstel.<sup>166</sup>

**De berekeningswijze van de geschatte bbp-baten in het llo-voorstel overtuigt niet.** Vooropgesteld, de huidige economische literatuur biedt ook onvoldoende houvast om de bbp-opbrengsten van scholing te bepalen via veranderingen in werkgelegenheid en veranderingen in arbeidsproductiviteit. Als benadering worden in het llo-voorstel de bbp-effecten aan de hand van twee vuistregels bepaald: 1) als de gehele beroepsbevolking een formeel (driejarig) opleidingstraject zou volgen, stijgt het bbp met 5,5%; bij een niet-formeel scholingstraject stijgt het bbp met 1,5% en 2) de 'deadweight loss' wordt op 50% geschat. Van een 'deadweight loss' is sprake als de llo-deelname ook zou hebben plaatsgevonden zonder uitvoering van het llo-voorstel. De overheid investeert dan eigenlijk onnodig. Bij deze vuistregels passen enige kanttekeningen:

1. De aangedragen literatuur ter onderbouwing van de gebruikte 5,5% en 1,5% overtuigt niet.
  - a. Zo zijn de daarin gepresenteerde effecten niet altijd verkregen uit gerandomiseerde experimenten. Hierdoor bestaat het risico dat de gepresenteerde effecten ook het gevolg zijn van selectie-effecten.
  - b. Een deel van de genoemde literatuur richt zich op de verandering in de lonen na scholing, maar dat is niet hetzelfde als veranderingen in de arbeidsproductiviteit en bbp. Een deel van de productiviteitswinst van scholing komt namelijk terecht in het overig inkomen.<sup>167</sup>
  - c. De genoemde literatuur beschrijft alleen de opbrengsten van niet-formele scholing (onder andere training) binnen een organisatie. Deze literatuur beschrijft niet de opbrengsten van formele scholing.
  - d. De literatuur rapporteert overwegend effecten op korte termijn. Voor een inschatting van de structurele bbp-effecten is echter het structurele effect nodig. Uit bijvoorbeeld De Grip en Sauerermann (2012) blijkt een significante toename in de productiviteit van medewerkers van een call-center in de eerste weken na een intensieve vijfdaagse training, maar ook dat dit effect na circa acht weken weer aanzienlijk gedaald is.<sup>168</sup>
2. De gebruikte waarde voor de 'deadweight loss' lijkt aan de optimistische kant. Uit de beschikbare literatuur, die vooral de effectiviteit van financieringsprikkels heeft onderzocht, komen verliezen in de range van 60 tot 90% naar voren al naargelang de doelgroep.<sup>169</sup>

**Onze meer kwalitatieve duiding van de verwachte effecten op het verdienvermogen verloopt in twee stappen: 1) een beoordeling van de effectiviteit van een deelproject voor de llo-deelname en 2) de gevolgen van extra llo-deelname voor de werkgelegenheid en/of de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Als**

---

<sup>166</sup> Teruggrijpend op de Kansrijk-studie komen de maatregelen sw\_8 en sw\_24 nog het dichtst in de buurt van het digitaal scholingsoverzicht en passend scholingsoverzicht, maar ook van de effectiviteit van deze maatregelen is nog geen empirie voorhanden.

<sup>167</sup> Zie OESO (2019, blz. 5).

<sup>168</sup> Zie De Grip en Sauerermann (2012, blz. 388 e.v.). Liu en Batt (2007, blz. 86) komen tot een afschrijvingsvoet van bijna 4% per maand. Dit betekent dat na 3 jaar nog circa 25% van het initiële effect over is.

<sup>169</sup> Zie CPB (2016, blz. 290 e.v.) voor een overzicht van studies. Deze studies hebben zich overwegend op de effecten van financieringsprikkels gericht.

de extra llo-deelname alleen leidt tot een verschuiving van werkgelegenheid tussen sectoren, zal een bbp-effect alleen optreden als er sprake is van productiviteitsverschillen tussen sectoren. Als de extra llo-deelname daarentegen de kansen op de arbeidsmarkt vergroot, stijgt de werkgelegenheid en daarmee het bbp. Deze stijging wordt mogelijk versterkt door een stijging van de gemiddelde arbeidsproductiviteit.

**Voor de beoordeling van de effectiviteit van een deelproject voor de llo-deelname spelen alle relevante vormen van marktfalen (beperkingen keuzegedrag) en de mogelijke 'deadweight loss' van het project een rol.** Als een deelproject slechts aansluit op enkele vormen van marktfalen (beperkingen keuzegedrag) is het project minder effectief. Het resterende vormen van marktfalen (beperking keuzegedrag) kunnen dan nog steeds een rem zetten op de llo-deelname. Bijvoorbeeld, als een deelproject leidt tot de wens voor meer scholing, maar deze scholing niet beschikbaar is (aanbodrestrictie), of de daarvoor benodigde tijd of financiële middelen ontbreken (financiële restrictie). Effectiviteit vereist dan ook een simultane, of integrale, aanpak van alle relevante falens (beperkingen keuzegedrag). Hierna zullen de drie deelprojecten apart worden behandeld, omdat de synergie tussen de deelprojecten relatief beperkt wordt geacht (zie paragraaf 2.2).

### **Digitaal scholingsoverzicht (deelproject 1)**

**De analyse van de effectiviteit omvat de toegevoegde waarde van de versie van het digitaal scholingsoverzicht met NGF-subsidie ten opzichte van de versie die bij aanvang al beschikbaar is.** Zoals hiervoor beschreven, is de ontwikkeling van het digitaal scholingsoverzicht al gestart met een overzicht van opleidingen en financieringsbronnen (fase 1). De toegevoegde waarde van deze eerste fase (alle informatie op één plaats) is ook zonder subsidie aanwezig. Voor de NGF-subsidie is de relevante toegevoegde waarde vooral gelegen in de uitbreiding tot een gepersonaliseerd overzicht met vaardigheden op mbo-niveau.<sup>170</sup>

**We verwachten slechts een beperkte llo-deelname als gevolg van het digitaal scholingsoverzicht.** Zoals beschreven in paragraaf 2.2 grijpt dit overzicht wel aan bij het informatietekort als marktfalen, maar biedt het overzicht - ook niet in combinatie met de andere deelprojecten - geen antwoord op de knelpunten: financiering en tijd van scholing. Ook blijven de invloeden op de llo-deelname van verlies- en risico-aversie en het 'hold up' probleem onverminderd bestaan. Verder is in paragraaf 2.1 beschreven dat in Nederland al een significante groep jaarlijks deelneemt aan llo-activiteiten zonder daarvoor de beschikking te hebben gehad over een digitaal scholingsoverzicht. Dit suggereert een aanzienlijke 'deadweight loss' van dit overzicht. Tot slot is in paragraaf 2.1 beschreven dat ouderen, lager opgeleiden en werkenden met een flexibel contract relatief weinig deelnemen aan llo-activiteiten. Deze groepen zouden dan ook het meeste baat kunnen hebben bij een digitaal scholingsoverzicht. Maar voor de lager opgeleiden, met doorgaans ook beperktere digitale vaardigheden<sup>171</sup>, valt te betwijfelen of het digitale scholingsoverzicht wel een effectief instrument is.

**Met naar verwachting een beperkte additionele llo-deelname, die vooral afkomstig is van groepen met al een stevige positie op de arbeidsmarkt, zal het effect op het bbp naar verwachting gering zijn.** De extra llo-deelname zal bij deze groepen nauwelijks tot een stijging van de werkgelegenheid leiden, maar vooral tot uiting komen in een verandering in de arbeidsproductiviteit.

**Daarnaast kent de uitbreiding van het digitaal scholingsoverzicht tot een gepersonaliseerd overzicht risico's waardoor het wellicht niet tot volle wasdom komt.** In paragraaf 2.2 hebben we het ontwikkelrisico verbonden aan de toepassing van kunstmatige intelligentie als belangrijk risico genoemd.

---

<sup>170</sup> De mogelijke uitbreiding met de vaardigheden voor andere opleidingsniveaus na de NGF-periode valt hierbuiten.

<sup>171</sup> Zie SCP (2007) en Rathenau Instituut (2020).

### Pilot ontwikkeladviezen (deelproject 2)

We verwachten een toename in de llo-deelname van praktisch opgeleiden als gevolg van de pilot scholingsadviezen. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, wordt binnen dit deelproject door het persoonlijk contact gelijktijdig ingegrepen op meerdere vormen van marktfalen en beperkingen in het individueel keuzegedrag. Er is geen literatuur beschikbaar waarin de effectiviteit van ontwikkeladviezen voor llo-deelname van praktisch geschoolden is onderzocht. Uit literatuur over coaching van andere doelgroepen is wel bekend dat persoonlijke coaching weliswaar een dure vorm van interventie is, maar tegelijkertijd ook de grootste leerwinsten oplevert ten opzichte van andere interventies.<sup>172</sup> Grootste bedreiging voor de effectiviteit van dit deelproject is het ontbreken van een passend antwoord op de knelpunten: financiering en tijd.<sup>173</sup> Voor de doelgroep van deze pilot zou het opheffen van deze restricties door een budget voor studie- en levensonderhoud wellicht het verschil kunnen maken tussen wel/niet scholen. De in CPB (2016, hoofdstuk 7) genoemde literatuur laat zien dat studievouchers een effectief instrument zijn om de deelname aan scholingsactiviteiten te verhogen, maar nog relatief weinig gebruikt worden door praktisch opgeleiden.<sup>174</sup> Daarnaast zal bij de praktisch geschoolden sprake zijn van een relatieve lage 'deadweight loss' door de beperkte deelname aan llo-activiteiten in de uitgangssituatie.<sup>175</sup>

Als gevolg van een hogere llo-deelname is ook een semi-structureel bbp-effect aannemelijk. Als resultaat van de extra scholingsactiviteiten stijgt niet alleen de productiviteit van praktisch geschoolden, maar wordt ook de arbeidsmarktpositie van deze groep versterkt. Dit zal tot uiting komen in een hogere werkgelegenheid door een hogere arbeidsmarktparticipatie en een lagere werkloosheid. Beide factoren komen tot uiting in een hoger bbp. Dit effect is wel semi-structureel van aard: het zal een meerjarig effect zijn gedurende de periode dat deze doelgroep nog op de arbeidsmarkt actief is.

Op dit moment ontbreekt te veel informatie over de onderzoeksopzet binnen de pilot ontwikkeladviezen om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit daarvan voor het toekomstig verdienvermogen. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven, ontbreekt op dit moment de concrete invulling van de experimentele designs binnen de ontwikkeladviezen en van de additionele pilots bij de leerwerkloketten. Ook is er nog geen zicht op de analysemethode van de resultaten.

### Ontwikkelen passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren (deelproject 3)

Het is de vraag of het ontwikkelen van een passend scholingsaanbod voor groeisectoren leidt tot extra llo-deelname. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, is niet evident dat een gebrek aan passend scholingsaanbod hiervoor het dominante knelpunt is. Met een omvangrijk post-initieel scholingsaanbod op de private markt voor verschillende beroepsgroepen en bedrijfstakken en een post-initiële onderwijsmarkt die gedomineerd wordt door private aanbieders, lijken eerder andere belemmeringen te spelen.<sup>176</sup>

Het verwachte effect op bbp is naar verwachting gering. Voor zover het nieuw ontwikkelde onderwijsaanbod wordt benut, zal dit gedeeltelijk gepaard gaan met een verminderd gebruik van andere opleidingsmogelijkheden. Er is dus sprake van verdringing en daarmee een lager netto effect op de llo-deelname dan het gebruik van de nieuwe opleidingen doet vermoeden.

---

<sup>172</sup> Zie bijvoorbeeld de leerwinsten van verschillende coachings- en begeleidingsmaatregelen uit CPB (2016).

<sup>173</sup> In de Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Ongekend talent' (blz. 65) wordt beleidsfiche gericht op het stimuleren van leven lang ontwikkelen van laagopgeleiden ook gekoppeld aan het ontwikkelbudget.

<sup>174</sup> Studievouchers, voor het individu gratis geld, verschuiven ook de balans tussen zekere kosten en onzeker rendement van een scholingsactiviteit.

<sup>175</sup> Zie CPB (2016, blz. 291-292). Dit betreft onderzoek naar het gebruik van vouchers.

<sup>176</sup> Volgens de SER (2017, blz. 50) is bijna 84% van de post-initiële scholingsmarkt in handen van private aanbieders.

## 3.2 Effectiviteit maatschappelijke baten

**In zijn algemeenheid heeft scholing niet alleen een effect op bbp, maar brengt scholing ook andere maatschappelijke baten met zich mee.** De belangrijkste baten voor de llo-deelname liggen bij sociale cohesie, verminderde criminaliteit, gezondheidswinst en een verminderd beroep op sociale zekerheid.

**Voor de pilot ontwikkeladviezen zal naar verwachting leiden tot deze additionele maatschappelijke baten.** Een verbeterde arbeidsmarktpositie van de kwetsbaarste groepen ligt daaraan ten grondslag.

**Voor het digitaal scholingsoverzicht en de ontwikkeling van het passend scholingsaanbod gericht op groeisectoren hebben we aangegeven geen significante extra llo-deelname te verwachten.** In het verlengde zullen ook nauwelijks significante overige maatschappelijke baten van deze deelprojecten optreden.

## 4 Efficiëntie

**De efficiëntie van de drie deelprojecten is lastig te beoordelen.** De effecten voor het bbp zijn naar verwachting relatief beperkt, omdat het voorstel belangrijke knelpunten die llo-deelname in de weg staan niet aanpakt en een hoge ‘deadweight loss’ kent. Dit is met name het geval bij het digitaal scholingsoverzicht en het passend scholingsaanbod. Ten derde wordt de beoordeling bemoeilijkt door het ontbreken van de private kosten van llo-deelname.

**De private kosten zijn incompleet.** Het llo-voorstel bevat een gedetailleerde beschrijving van de publieke kosten. Daarnaast wordt de cofinanciering benoemd. Maar terwijl voor de berekening van de baten in het llo-voorstel is aangenomen dat deze ook via niet-formeel onderwijs en niet publiek-bekostigd formeel onderwijs worden gerealiseerd (zie veronderstelde onderwijsdeelname in tabel ‘Overzicht van de llo-deelname en aanvullende kosten publiek-bekostigd formeel onderwijs’), ontbreken de directe kosten van deze twee onderwijsvormen (les-/collegegeld, studiemateriaal). Daarmee blijven de kosten van circa 90% van de veronderstelde extra llo-deelnemers door het digitaal scholingsoverzicht en de pilot ontwikkeladviezen buiten beschouwing.<sup>177</sup> In de private markt kunnen deze kosten echter aanzienlijk zijn.

Ook de eigen financiële bijdragen voor deelname aan publiek-bekostigd formeel onderwijs (les-/collegegeld, studiemateriaal) ontbreken. Uitgaande van een jaarlijkse eigen bijdrage van 2.000 euro en een rijksbijdrage van 8.000 euro per jaar, gaat het om circa 25% van de publieke kosten.

Tot slot is bij de private kosten geen rekening gehouden met de alternatieve kosten (‘opportunity costs’) van scholing: voor een werkgever de loonkosten van werknemers die zich onder werktijd verder scholen, voor werkenden of niet-werkenden de ‘opportunity costs’ van vrije tijd. Een tentatieve berekening van de kosten/baten van formele scholing (zie kader) laat zien dat deze kosten grote invloed hebben op het rendement van scholing.

---

<sup>177</sup> Bij het gebruik van het nieuw ontwikkelde scholingsaanbod voor groeisectoren gaat het om 30% van de extra llo-deelname.

**Tabel: Overzicht van de llo-deelname en aanvullende kosten publiek-bekostigd formeel onderwijs**

	Digitaal scholingsoverzicht	Pilot scholingsadviezen	Passend scholingsaanbod
Veronderstelde llo-deelname bij baten en kosten			
Aantal personen dat een opleiding gaat volgen	15.750 (a)	28.500 (b)	20.000 (c)
Formeel onderwijs	20%	20%	100%
wv. Publiek-bekostigd onderwijs (3 jaar) (d)	10%	10%	70%
wv. Niet publiek-bekostigd onderwijs (3 jaar) (e)	10%	10%	30%
Niet formeel onderwijs	80%	80%	0%
Kosten publiek-bekostigd formeel onderwijs			
Kosten per jaar (mln euros) (f)	38,7	70,1	344,4
NGF-subsidie over 4 jaar	X	280,4	X
<p>(a) In het voorstel is verondersteld dat jaarlijks 5% van de 9 mln personen in de beroepsbevolking het digitaal scholingsoverzicht raadpleegt waarvan 3,5% daadwerkelijk overgaat tot deelname aan scholing.</p> <p>(b) In het voorstel is verondersteld dat jaarlijks 50% van de 228.000 scholingsadviezen (verdeeld over vier jaar) leidt tot scholing.</p> <p>(c) In het voorstel is verondersteld dat jaarlijks 20.000 personen gebruik maken van het nieuwe scholingsaanbod.</p> <p>(d) Veronderstelde onderwijsdeelname bij berekening (publieke kosten) van publiek-bekostigd formeel onderwijs.</p> <p>(e) Veronderstelde onderwijsdeelname volgt als verschil onderwijsdeelname formeel onderwijs bij baten en bij publieke kosten.</p> <p>(f) Product van fractie personen die publiek-bekostigd formeel onderwijs volgt van het totaal aantal personen dat een opleiding gaat volgen, de kosten van publiek-bekostigd formeel onderwijs (8200 euro per jaar) en drie simultaan studerende cohorten.</p>			

**Alles overziend plaatsen we belangrijke kritische noties bij het onderdeel digitaal scholingsoverzicht als aanjager van de llo-deelname.** Veel mensen, vooral hoger opgeleiden, weten nu al hun weg naar op-, om- of bijscholing te vinden en daarbij moet worden gewaakt voor doublures op al bestaande initiatieven. Voor lager opgeleiden met dikwijls ook minder digitale vaardigheden lijkt een digitaal overzicht niet het meest geëigende instrument. Verder biedt het deelproject, ook niet in combinatie met de andere deelprojecten, geen oplossing voor de breed ervaren financieringsprobleem van llo-deelname.

**Een investering in het deelprogramma ‘vaardig met vaardigheden’ zou de maatschappelijke welvaart kunnen verhogen.** De aandacht voor vaardigheden sluit aan bij actuele inzichten over de arbeidsmarkt en de skill-ontologie is uiteindelijk een publiek goed. Verder kan dit programma apart van het digitaal scholingsoverzicht worden uitgevoerd.

**De pilot ontwikkeladviezen kan in potentie de maatschappelijke welvaart verhogen, maar daarbij moeten wel enige belangrijke kanttekeningen worden geplaatst.** Binnen dit deelproject wordt aangegrepen bij veel factoren die de llo-deelname van de praktisch geschoolden in de weg staan. Daarnaast wordt met de experimenten kennis vergaard over de effectieve vormgeving voor deze groep. De (private) financiering van de llo-deelname door praktisch geschoolden is de belangrijkste factor die niet met dit deelproject wordt opgepakt.

**Naast de financiering van llo-deelname is de schaalgrootte van dit deelproject te omvangrijk.** Uit het onderzoeksvoorstel is ons vooralsnog niet duidelijk geworden waarom voor de experimenten totaal 228.000 ontwikkeladviezen nodig zijn. Met een beperkter aantal kan sneller worden bijgestuurd op basis van ervaringen die in de pilots zijn opgedaan.

**We plaatsen vraagtekens bij de inzet van publieke middelen voor de ontwikkeling van een passend scholingsaanbod gericht op de groeisectoren.** Wij zijn nog niet overtuigd dat sprake is van een marktfalen en dus een rol voor de overheid is weggelegd (legitimiteit van de overheidssubsidie). We hebben de indruk dat de afwezigheid van het opleidingsaanbod vooral veroorzaakt wordt door de afwezigheid van de belangstelling (vraag) voor deze opleidingen. Als die belangstelling er zou zijn, laat het door private onderwijsinstellingen

ontwikkelde scholingsaanbod voor andere sectoren zien dat dit waarschijnlijk door de markt zelf kan worden opgepakt.

## Een tentatieve berekening van kosten en terugverdientijd van een formele opleiding

In een situatie waarin een individu met een fulltime baan een (netto) loon van 20.000 euro per jaar ontvangt en voor het volgen van een formele opleiding deze baan moet terugbrengen tot 50%, zijn de 'opportunity costs' 10.000 euro per jaar. (a) Veronderstel verder een eigen bijdrage voor les-/collegegeld en studiemateriaal variërend tussen 1500 euro per jaar voor publiek-bekostigde formele opleidingen en meer dan 10.000 euro per jaar voor niet publiek-bekostigde formele opleidingen. (b)

Als de opleiding leidt tot een netto loonstijging van 10% en – conform het llo-voorstel – de formele opleiding drie jaar duurt, varieert de terugverdientijd van llo-deelname van 25 jaar (bij jaarlijkse kosten van 11.500 euro) tot circa 55 jaar (bij jaarlijkse kosten van 20.000 euro) (c) Bij een hogere loonstijging (bijvoorbeeld 20%) daalt de terugverdientijd naar respectievelijk 11 en 21 jaar.

Deze eenvoudige berekening laat zien dat formele driejarige opleidingstrajecten voor veel werkenden niet 'uit kunnen'. Uitzonderingen zijn wellicht de opleidingstrajecten voor werklozen en werkenden met uitzicht op werkloosheid. Bij deze groepen zullen de grootste inkomensmutaties optreden en de 'opportunity costs' het laagst zijn. Verder verbetert de verhouding tussen kosten en baten als de maatschappelijke baten worden meegenomen.

- (a) We negeren in deze tentatieve berekening eenvoudshalve de niet-proportionele invloed van het belasting- en toeslagenstelsel.
- (b) De 10.000 euro is ook vergelijkbaar met het totaal van eigen bijdragen en overheidsbijdrage aan publiek-bekostigde opleidingen.
- (c) Hierbij is gerekend met een discontovoet van 2,25% per jaar.

## Bronnen

BMH-5, 2020, Ongekend talent: talenten benutten op de arbeidsmarkt, Den Haag.

CPB, 2016, Kansrijk onderwijsbeleid, Den Haag.

Grip, A. de en J. Sauermann, 2012, The effects of training on own and co-worker productivity: evidence from a field experiment, *The Economic Journal*: 376-399.

Liu en Batt, 2007, The Economic Pay-Offs to Informal Training: Evidence from Routine Service Work, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 61: 75-89.

Lusardi, A. en O. Mitchell, 2014. The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence, *Journal of Economic Literature*, *American Economic Association*, vol. 52(1): 5-44.

OESO, 2019, Returns to different forms of job related training, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 231.

Rathenau Instituut, 2020, Digitale vaardigheden voor technologisch burgerschap, [link](#).

Regioplan, 2020, Evaluatie Actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers', Amsterdam.

SCP, 2007, Achterstand en afstand: digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven, Den Haag.

SCP, 2019, Grenzen aan een leven lang leren, Den Haag.

SER, 2017, Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: een richtinggevend advies, Den Haag.

Vries, G. de, 2019, Ikwilverderleren.nl: haalbaarheidsonderzoek naar een digitaal scholingsplatform, Den Haag.