

Nederlandstalige samenvatting van CPB Document 162, ‘Skill gaps in the EU: role for education and training policies’

Vragen

De Europese Unie moet de meest concurrerende en dynamische regio in de wereld zijn in 2010, vond de Europese Raad van ministers in Lissabon in 2000. De Raad stelt dat voldoende kennis en vaardigheden van de burgers in Europa voorwaarden zijn om dat doel te bereiken. Onderwijs speelt daarbij een belangrijke rol. Als uitwerking hiervan vraagt de Europese Commissie hoe tekorten in kennis en vaardigheden kunnen worden voorkomen. Deze tekorten staan een economische structuur in de weg die past bij de productiviteit van de meest concurrerende regio in de wereld.

Dit rapport pakt de vraag van de Commissie op en gaat in op de volgende vragen:

- Wat is een tekort aan kennis en vaardigheden? In het vervolg spreken we over ‘kennis’ in plaats van ‘kennis en vaardigheden’.
- Wat is de rol van onderwijsbeleid vergeleken met andere vormen van economisch beleid om kennistekorten te voorkomen?
- Welke oplossingsrichtingen van onderwijsbeleid zijn effectief om die tekorten te voorkomen?

Antwoorden

Het antwoord op de eerste vraag is dat het begrip ‘tekort aan kennis en vaardigheden’ niet helder en meetbaar te definiëren is. Dit kan misverstanden geven en beleidsinstrumenten kunnen hun doel mogelijk niet bereiken.

Het antwoord op de tweede vraag is dat het van de oorzaak van het kennistekort afhangt of onderwijsbeleid effectief is. Er bestaat bijvoorbeeld wel een rol voor onderwijsbeleid bij de verspreiding van arbeidsmarktvooruitzichten van beroepen. Maar in de meeste gevallen slaagt beleid op de gebieden van internationale handel, concurrentie en arbeidsmarkt er beter in kennistekorten te voorkomen.

Als antwoord op de laatste vraag worden vijf oplossingsrichtingen van beleid onderzocht om met onderwijs de meest productieve economische structuur van Europa te bereiken. Aangrijpingspunt van de analyse is de vraag of markten zelf de meeste welvaart genereren of dat daarbij een zet van overheden nodig is.

De eerste oplossingsrichting is voorlichting omdat deze burgers helpt om zelf een opleiding te kiezen. Goede voorlichting over de eisen die werkgevers in de toekomst aan hun personeel zullen stellen, is een effectieve oplossingsrichting, want de markt genereert die kennis niet voldoende. Met die kennis gewapend kunnen burgers dan zelf het beste kiezen welke studierichtingen ze willen volgen. Voorziene tekorten aan personeel geven geen aanleiding tot onderwijsbeleid, want de tekorten zullen leiden tot hogere lonen, en op hun beurt zullen die hogere lonen van invloed zijn op de keuze van de studierichting. Voor de belastingbetaler zijn de kosten van deze oplossingsrichting laag.

De tweede oplossingsrichting is een flexibeler onderwijssysteem om schokken op de arbeidsmarkt op te vangen. Ook deze richting is effectief. Niemand kan voorspellen welke opleidingseisen in de toekomst gesteld zullen worden. Daarom is een onderwijssysteem dat effectief reageert op nieuwe opleidingseisen nodig. Instrumenten om dat te bereiken zijn bijvoorbeeld goede coördinatie tussen bedrijfsleven en onderwijs, en leer-werktrajecten binnen opleidingen.

De derde oplossingsrichting is het stimuleren van onderwijsdeelname gericht op 'cruciaal geachte' economische sectoren of beroepen. Deze optie is risicovol. Een reden hiervoor is dat overheden de toekomst niet beter kennen dan burgers en daarom kunnen ze, bij keuzes die achteraf fout blijken te zijn, de welvaart schaden van individuele burgers, en daarmee van Europa. Bovendien lopen overheden het risico dat ze speelbal worden van belangenbehartigers die voordeel hebben bij de gekozen speerpunten en die weinig oog hebben voor de nadelige gevolgen voor andere sectoren.

De vierde oplossingsrichting is om de deelname aan algemeen onderwijs te stimuleren in plaats van de deelname aan specifiek onderwijs. Specifieke kennis is productiever in een bepaald bedrijf, maar bij ontslag duurt het langer voor je een nieuwe baan hebt dan met algemene kennis. Mensen met specifieke kennis doen vaker een beroep op werkloosheidsuitkeringen en die kosten nemen ze niet mee bij de bepaling van hun opleidingskeuze. Echter, tot ongeveer het 15^e levensjaar is het onderwijs al algemeen. Meer algemeen onderwijs kan ten koste gaan van de productieve voordelen van specifieke kennis.

De laatste oplossingsrichting betreft het stimuleren van scholing van werknemers. Trainingsprogramma's voor werknemers kunnen tekorten aan vaardigheden verminderen. Er bestaat echter weinig bewijs voor belemmeringen in de scholingsdeelname van werknemers. De mogelijke belemmeringen die er zijn, kunnen werknemers en werkgevers vaak zelf wegnemen. In Nederland gebeurt dit bijvoorbeeld met opleiding- en ontwikkelingsfondsen. Hieronder worden de antwoorden op de drie vragen uitgewerkt.

Wat is een tekort aan kennis en vaardigheden?

Kennis: Algemeen of specifiek?

Het begrip kennis en vaardigheden kan worden gedefinieerd als de bekwaamheid om bepaalde taken voldoende uit te voeren. Voor een analytische oplossing van problemen is het onderscheid tussen algemene en specifieke kennis soms nuttig. Algemene kennis is kennis die wordt gebruikt in veel bedrijven en in verschillende bedrijfstakken. Mensen met algemene kennis zijn in een breed veld inzetbaar. Specifieke kennis is daartegenover veel beperkter inzetbaar. Mensen met specifieke kennis zijn gemiddeld productiever dan mensen met algemene kennis. Aan de andere kant duurt het langer voor mensen met specifieke kennis een nieuwe baan hebben na ontslag, en soms moeten zij zich herscholen wat tijd en geld kost.

Voor beleidsontwikkeling is het begrip 'kennis en vaardigheden' moeilijk precies te omschrijven. Dit bemoeilijkt het maken van effectief beleid en belemmert een goede beleidsevaluatie.

Tekorten: kwantitatief of kwalitatief?

Het begrip 'tekort' wordt ook vaak niet scherp beschreven. Het kan in de praktijk gaan om een kwantitatief tekort. Dan vragen werkgevers meer mensen met een bepaald soort kennis dan er wordt aangeboden. Bijvoorbeeld, werkgevers signaleren een tekort aan lassers. Maar soms gaat het om een kwalitatief tekort, waarbij er te weinig werknemers zijn met voldoende actueel kennisniveau. Bijvoorbeeld, er is een tekort aan lassers die de nieuwste lasapparaten kunnen bedienen, maar er zijn meer dan genoeg lassers zonder die vaardigheden.

Aangezien vaak niet duidelijk wordt gemaakt of er een kwantitatief of een kwalitatief kennis tekort bestaat, draagt het bij aan moeizame communicatie over kennistekorten en wordt het risico van verkeerd beleid vergroot.

Kwantitatief kennistekort 1: Een aanpassingsprobleem

We maken een onderscheid in twee visies op kwantitatief kennistekort. In de eerste visie is het tekort het gevolg van een aanpassingsprobleem. Er kunnen bijvoorbeeld tekorten ontstaan als werkgevers andere eisen aan hun personeel stellen om de concurrentieslag te overleven. Maar ook

het aanbod kan veranderen, bijvoorbeeld door pensionering van de vergrijzende bevolking. Zulke tekorten zullen tot gevolg hebben dat de lonen extra stijgen van mensen met de betreffende soorten kennis tot het niveau waar vraag en aanbod van mensen met die kennis weer aan elkaar gelijk zijn en het tekort dus is opgeheven. Werkgevers hebben geen formele belemmeringen om een hoger loon te betalen als ze dat willen. Toch kan het een tijdje duren voor het tekort is opgeheven door belemmeringen op de arbeidsmarkt. Op de korte termijn kan het loon zelfs boven het evenwichtsloon schieten, maar dat zal leerlingen en werknemers juist extra aansporen zich in de gevraagde richting te scholen, zodat het nieuwe evenwichtsloon door meer aanbod wordt bereikt. Het beleid kan het aanpassingsproces versnellen door de arbeidsmarkt te versoepelen of immigratie van mensen met de extra gevraagde kennis makkelijker te maken.

Kwantitatief kennistekort 2: Niet-optimaal aanbod in samenstelling aan kennis

In de tweede visie op een kennistekort worden twee evenwichtstoestanden van de economie vergeleken. In het huidige evenwicht is er een bepaalde verdeling van kennis(richtingen). Het andere evenwicht is het evenwicht met de grootste welvaart. In dat evenwicht is de verdeling van de kennisrichtingen anders dan in het huidige evenwicht. Als de huidige verdeling wordt vergeleken met de verdeling met de grootste welvaart, ontstaan er kennisrichtingen met overschotten en tekorten. Verklaringen voor deze overschotten en tekorten zijn gebrek aan transparantie bij de werknemers om zich in de goede richting te scholen en allerlei vormen van werknemersbescherming.

Conclusie

Het begrip 'kennistekort' heeft veel gezichten en er wordt vaak niet goed aangegeven wat precies bedoeld wordt. Dit geeft volop kans op misverstanden en beleid dat zijn doel niet bereikt en moeilijk te evalueren is op succes.

Rol onderwijsbeleid vergeleken met ander beleid

Er bestaan veel oorzaken die een snelle aanpassing van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt belemmeren. Die oorzaken kunnen met verschillende beleidsinstrumenten worden aangepakt. De taak van het onderwijsbeleid ligt vooral op het gebied van voorlichting over beroepskansen. Economisch beleid kan helpen met meer vrijhandel, zodat kennistekorten met invoer van goederen met een hoog gehalte van de schaarse kennissoort worden opgelost. Europa kan zich dan versterken met het maken en exporteren van producten waar Europa concurrerend is omdat in Europa veel mensen met die specifieke kennis wonen. Arbeidsmarktbeleid kan zorgen voor minder obstakels om van baan te veranderen.

Oplossingen om met onderwijs kennistekorten te bestrijden

Onderwijs en scholingsbeleid kunnen ook helpen kennistekorten te voorkomen en daarmee Europa te maken tot de regio met een economische structuur die de productiefste van de wereld is. We onderzoeken vijf oplossingsrichtingen om dat doel te bereiken. Uitgangspunt is de vraag of er een marktfalen bestaat dat de optimale structuur in de weg staat. De markt faalt als het totaal van de private voordelen en nadelen van de marktpartijen kleiner is dan het totale voordeel voor de samenleving, aangeduid met welvaart. Bij marktfalen is de overheid gelegitimeerd om in de markt in te grijpen, zodat het maatschappelijke optimum wordt bereikt. De eerste twee oplossingsrichtingen zorgen voor een soepele aanpassing van een verandering in de vraag naar bepaalde soorten kennis naar het nieuwe evenwicht. De laatste drie oplossingsrichtingen zijn gericht op een optimale verdeling van richtingen in kennis die geacht worden op den duur zoveel mogelijk welvaart te genereren.

Maak en verspreid toekomst scenario's over kennisbehoeften

De eerste oplossingsrichting is het maken en verspreiden van toekomstscenario's over de arbeidsmarktsituatie van allerlei beroepen. Met die informatie gewapend kunnen de leerlingen en werknemers zelf de opleidingsrichting kiezen die het best past bij hun wensen. Deze voorlichting is een overheidsinstrument want een gebrek aan transparantie is een marktfalen. Meer transparantie over de toekomstige arbeidsmarkt van beroepen bevordert een snelle aanpassing van een kennistekort naar een nieuw evenwicht. Wel moeten de leerlingen en de overheden zich bedenken dat toekomstvoorspellingen van de arbeidsmarkt vaak onzeker zijn.

Vergroot de flexibiliteit van het onderwijssysteem

De tweede oplossingsrichting is de vergroting van de flexibiliteit van de nationale onderwijssystemen aan onverwachte veranderingen in de eisen van werkgevers aan hun personeel, of van veranderingen in het aanbod aan kennisrichtingen van sollicitanten die kennistekorten geven. Deze richting is effectief want hij versoepelt de aanpassing naar het nieuwe evenwicht. Geschikte instrumenten zijn het leerlingwezen of onderwijssystemen voor beroepsonderwijs met een combinatie van leren en werken. Beter samenwerking tussen nationale en gemeentelijke overheden en onderwijsautoriteiten kan ook helpen.

Kies onderwijs voor specifieke sectoren waar Europa in moet uitblinken

De derde oplossingsrichting is de bevordering van onderwijs ten behoeve van specifieke sectoren waarin Europa moet gaan uitblinken. Het belangrijkste argument dat de theorie biedt voor onderwijsbeleid, is het marktfalen door de externe effecten van 'agglomeratie', soms 'cluster' genoemd. De gedachtegang is dat binnen een regio (noem deze Europa) er allerlei contacten bestaan tussen ondernemingen, scholen die veel onderwijs geven in de specifieke kennis van de sector, onderzoekinstellingen die zijn gespecialiseerd op kennisontwikkeling van die sector en klanten die graag de vernieuwde producten van de sector kopen. Met die contacten, die vaak in de informele sfeer liggen, dragen al die partijen bij aan de specifieke kennis in die regio, en elke partij maakt er ook gratis gebruik van. Hierdoor is de waarde van de specifieke kennis rond de sector die is opgesloten in de in de regio groter dan de som van de waarden van de kennis van de partijen afzonderlijk.

Toepassing van de theorie op de economische machtsblokken leert dat als de regio Europa concurreert met Amerika en Azië er meer evenwichtoplossingen mogelijk zijn die ver van elkaar liggen. Wil Europa uitblinken, dan moet het voldoende kritische massa hebben aan kennis en productie van de geselecteerde sectoren, want anders wordt Europa weggespeeld door Amerika en Azië. Met meer onderwijs op het geselecteerde terrein draagt onderwijsbeleid dan bij aan het agglomeratie-effect. Dit beleid kent echter risico's. Overheden weten namelijk niet beter wat de toekomst brengt dan de burgers. De kans is aanwezig dat Europa sectoren kiest die achteraf fout blijken te zijn en dat geeft veel welvaartsverlies in Europa. Verder is de kans aanzienlijk dat Amerika en Azië niet willen achterblijven en dezelfde kansrijke sectoren bevoordelen met beleid. Het leidt tot een ongewisse uitkomst voor Europa met een overmaat aan onderzoek en productie op het uitgekozen terrein ten koste van toepassing van andere nuttige kennis. Ten slotte lopen de overheden in Europa het risico dat ze speelbal worden van belangenbehartigers die voordeel hebben bij de gekozen speerpunten en die weinig oog hebben voor de nadelige gevolgen voor andere sectoren.

Stimuleren van algemene kennis ten koste van specifieke kennis

De vierde oplossingsrichting is onderwijs in algemene kennis bevorderen ten koste van minder onderwijs in specifieke kennis. Het argument hiervoor is dat de markt kan falen, omdat mensen met algemene kennis na ontslag minder lang werkloos zijn, want ze zijn breder inzetbaar dan mensen met specifieke kennis. Hun kans op werkloosheid is derhalve groter, en mensen die leren

voor specifieke kennis, nemen dat niet mee bij het besluit van hun studierichting. Op dit ogenblik wordt al veel algemeen onderwijs gegeven. In feite is bijna al het onderwijs in Europa tot ongeveer het 15^e jaar van algemene aard. Er bestaat geen betrouwbare informatie dat nog meer algemeen onderwijs gunstig is. De reden is dat mensen met specifieke kennis productiever zijn in hun eigen bedrijf of hun eigen bedrijfstak en dat voordeel zal verminderen. Een andere reden voor meer algemeen onderwijs kan zijn dat er tegenwoordig meer onzekerheid zou bestaan over de beroepsvooruitzichten dan vroeger. De risico's op werkloosheid worden dan kleiner. We hebben echter geen robuuste empirische aanwijzingen dat die onzekerheid groter is geworden.

Kwalitatieve kennistekorten oplossen met training voor werknemers

De vijfde oplossingsrichting wil het kwalitatieve kennistekort voorkomen. Daarvoor is training van werknemers de aangewezen manier. Er zijn een paar redenen waarom mensen zich minder bijscholen dan maatschappelijk wenselijk is. Een voorbeeld van dit marktfalen is dat werkgevers weinig zin hebben om mee te betalen aan algemene scholing van hun personeel als latere werkgevers voor niets profiteren van de extra kennis. Werknemers zullen dan mogelijk te weinig scholing volgen, omdat ze dit niet zelf kunnen financieren. Toch bestaat er weinig hard bewijs voor dat werknemers zich te weinig bijscholen. Een reden hiervoor is dat werkgevers en werknemers soms samen het marktfalen oplossen. Zo bestaan in Nederland sectorale scholingsfondsen die het mogelijk maken om training te volgen. Sommige Europese overheden financieren ook scholingsprogramma's. Het is echter vaak onduidelijk of deze programma's daadwerkelijk leiden tot een grotere scholingsdeelname of dat deze in feite bijscholing financieren die zonder deze financiering ook zou zijn gevolgd.

Belangrijk: houdt alle kosten van beleid in de gaten

Het is belangrijk dat beleidsmakers bij het maken van onderwijsplannen letten op de kosten ervan. Het gaat daarbij niet alleen om de directe kosten van bijvoorbeeld extra ICT-personeel. Tot de maatschappelijke kosten behoren ook potenties die in andere delen van de economie door het beleid worden gemist. Bijvoorbeeld, het betrokken extra ICT-personeel had anders ergens anders gewerkt waar ze ook wat nuttigs zouden hebben gedaan. Dat gebeurt door het beleid nu niet. We verwachten dat de maatschappelijke baten in Europa van betere voorlichting over beroepskansen en een flexibeler onderwijssysteem groter zijn dan de maatschappelijke kosten ervan. Er bestaat geen robuuste informatie dat meer algemeen onderwijs en minder specifiek onderwijs per saldo extra maatschappelijke baten genereert. Hetzelfde geldt voor intensivering van scholingsbeleid. Er bestaan aanzienlijke risico's dat de maatschappelijke voordelen van beleid dat gericht is op specifiek onderwijs voor geselecteerde beroepen, kleiner zullen blijken dan de maatschappelijke kosten ervan.