

De effectiviteit van scholing voor werklozen

*Pierre Koning**

Met de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt lijkt het nut en de noodzaak van scholing voor werklozen een evident gegeven. In het kader van de Sluitende Aanpak streeft de overheid er dan ook naar om met een 'forse scholingsinspanning' de reïntegratie van langdurig werklozen te bevorderen. De resultaten van (internationaal) economisch onderzoek geven echter aan dat scholing geen wondermiddel is: de vermeende effecten zijn slechts in geringe mate en/of niet significant aanwezig. Betekent dit dat scholing ook weinig zin heeft in Nederland? Deze notitie gaat in op deze, en andere, vragen en richt een speciaal oog op het Nederlandse scholingsbeleid voor werklozen (van de redactie).

Scholing vormt in Nederland een belangrijk instrument ter bevordering van de reïntegratie van langdurig werklozen. In 1997 volgden zo'n 43000 werklozen (een vorm van) scholing (zie CBS (1998)). De kosten die gemoeid zijn met scholing bedroegen in 1993 grofweg 1,4 miljard gulden¹. Met de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt lijken het nut en de noodzaak van het aanbieden van scholing, met name aan lager opgeleiden, een evident gegeven. De overheid streeft er dan ook naar om in het kader van de *Sluitende Aanpak* een 'forse scholingsinspanning' te leveren².

De regie van het scholingsbeleid in Nederland ligt in handen van de Centrale Arbeidsvoorziening, terwijl uitvoering ligt bij arbeidsbureaus, gemeenten en

* Pierre Koning is werkzaam op het Centraal Planbureau. Dank gaat uit naar Hans Roodenburg, Marc Pomp, Barthold Kuipers, Pieter Gautier en twee anonieme referenten voor nuttig commentaar.

¹ Zie Schmid (1997). Merk op dat het hier niet alleen gaat om scholing die bekostigd wordt door de Arbvo.

² Zie de Sociale Nota 1999 (1998). Totaal zal de komende jaren structureel ca. 770 mln. worden uitgetrokken in het kader van de *Sluitende Aanpak*. Het is op voorhand niet duidelijk in hoeverre deze middelen zullen worden besteed aan scholing. Uitvoerende instanties hebben namelijk de vrijheid om per plaatsingstraject te bepalen of scholing hier deel van zal uitmaken.

branche- en uitzendorganisaties. Het aanbod van deze instanties - dat de komende jaren wellicht zal worden vergroot - kan sterk variëren. Naast beroepsopleidingen voor volwassenen, training van basisvaardigheden, zoals kennis van de Nederlandse taal en sociale vaardigheden kan ook gedacht worden aan subsidies ten behoeve van scholing (zie de Appendix voor een overzicht van de verschillende scholingsprogramma's). Meestal kan scholing vrijwillig worden gevolgd, maar er is een zekere trend waarneembaar naar het meer dwingend opleggen van programma's. Dit houdt in dat het weigeren van scholing een tijdelijke verlaging van de uitkering tot gevolg kan hebben.

Zo eensgezind als overheid en sociale partners zijn over het nut van scholing voor werklozen, zo terughoudend en voorzichtig zijn economen hierover. De algemene teneur van het (internationale) onderzoek dat verricht is geeft dan ook een enigszins teleurstellend beeld: scholingseffecten zijn slechts in geringe mate en/of niet significant aanwezig. Alleen voor volwassen vrouwen lijkt scholing een redelijk effectief instrument. Voor volwassen mannen zijn de resultaten gering, terwijl bij jongeren soms zelfs een negatief resultaat waarneembaar is. Het grootste deel van de bewijsvoering voor deze resultaten is gebaseerd op Amerikaanse gegevens. Dit wordt vooral verklaard door het feit dat de VS een aantal nationale scholingsprogramma's kennen die regelmatig op hun merites kunnen worden beoordeeld. In de VS bestaat zelfs de wettelijke plicht tot evaluatie van scholingsprogramma's. In het Centraal Economisch Plan van vorig jaar is reeds gememoreerd dat in Nederland dit niet of nauwelijks het geval is. Een belangrijke reden hiervoor is dat de uitvoering van scholingsprogramma's een meer decentraal karakter heeft. Evaluatie van de effectiviteit ervan geschiedt dan ook meestal op basis van beperkte informatie.

Hoewel het nodige bekend is over de effecten van scholing blijven nog veel vragen onbeantwoord. Het meten van de effectiviteit van scholing is geen eenvoudige aangelegenheid, en de resultaten die nu bekend zijn zijn veelal gevoelig voor de veronderstellingen die onderzoekers maken. Maar ook de vertaling van resultaten naar beleid is tot dusver onduidelijk. De meeste studies zeggen weinig tot niets over beslissingsregels met behulp waarvan scholingsinspanningen op bepaalde terreinen vergroot of verkleind dienen te worden. Voor economen ligt hier een grote uitdaging. Voor wat betreft het onderzoek dat gericht is op de Nederlandse situatie liggen er wellicht nog meer uitdagingen. Vooralsnog ontbreekt het aan grondige scholingsevaluaties waarbij afdoende rekening wordt gehouden met selectie-effecten in de deelname aan scholing. Het is daarom niet verwonderlijk dat het leveren van een aanzet tot uitvoering van een breed, deugdelijk opgezet scholingsonderzoek is één van de doelen van dit artikel. Tevens zal - als eerste logische stap - een indruk worden gegeven van de reeds aanwezige (internationale) kennis op het gebied van scholing voor werklozen. Deze gaat in op de volgende punten:

- Een economisch-theoretische rechtvaardiging voor scholing voor werklozen (paragraaf 2).
- Verschillende methodologische uitgangspunten bij het uitvoeren van scholings-evaluaties (paragraaf 3).
- Een impressie van de onderzoeksresultaten die tot dusver bekend zijn op dit terrein, zowel voor de VS als voor Nederland (paragraaf 4).

1. Waarom scholing voor werklozen?

Binnen de (micro-)economische theorie is het niet op voorhand duidelijk waarom scholing voor werklozen efficiënt zou kunnen zijn. Stel dat zowel de arbeidsmarkt als de markt voor scholing volledig concurrerend zijn, er volledige informatie is en scholing maar éénmaal gevolgd kan worden. In dat geval is het altijd optimaal om scholing aan het begin van een loopbaan te volgen. De opbrengst van scholing, een hoger loon, kan dan immers terugverdiend worden over een zo lang mogelijke periode. Indien iemand veel waarde hecht aan zijn of haar vrije tijd en de kosten van scholing hoog zijn kan hij/zij er bewust voor kiezen geen scholing te volgen en niet te gaan werken. Het is niet efficiënt om de beslissing vervolgens in een later stadium te herzien, de opbrengsten van scholing zijn immers alleen nog maar lager geworden.

Het is duidelijk dat de bovenstaande analyse op een aantal punten in gebreke blijft. Zo is het alleen al moeilijk te verdedigen dat werkloosheid in Nederland een vrijwillig karakter heeft. Toch biedt de analyse twee nuttige inzichten. Het eerste is dat het een mogelijke verklaring geeft voor de lage effectiviteit van scholing voor langdurig werklozen vergeleken met die van scholieren in het reguliere onderwijs. De praktijk leert dat het aantal langdurig werklozen voor een onevenredig groot deel bestaat uit laagopgeleiden. Deze groep heeft zo zijn redenen gehad om destijds voor een korte, eenvoudiger opleiding te kiezen: men ervaart de (subjectieve³) kosten van opleiden als hoog, en de opbrengsten als laag. Het volgen van (additionele) scholing in een later stadium is alleen efficiënt als inmiddels de kosten neerwaarts en/of de opbrengsten opwaarts bijgesteld zijn. Echter, de opbrengsten zullen eerder lager zijn geworden: de terugverdienperiode van scholing is korter geworden. Daarom zal men, gemiddeld genomen, steeds minder geneigd zijn scholing te volgen. We hebben hier te maken met werkzoekenden die weinig bevattelijk en weinig gemotiveerd zijn voor scholing. De analyse leert ons dus dat

³ Hier wordt een ruim kostenbegrip gehanteerd: naast de geldelijke kosten tellen ook subjectieve kosten mee, bijvoorbeeld dat het volgen van een opleiding als zeer onaangenaam wordt ervaren. De geldelijke kosten van initieel onderwijs zijn in Nederland beperkt door inkomensafhankelijke elementen in de financiering.

betrekkelijk eenvoudige micro-economische inzichten aangeven dat scholing weinig effectief kan zijn.

Hiermee komen we vanzelf tot het tweede inzicht, namelijk dat het nut van scholing niet te verklaren valt binnen een raamwerk van perfect werkende markten. Alleen marktimperfecties kunnen scholing voor werklozen rechtvaardigen. Voor de overheid kan dit dan ook een reden zijn om corrigerend op te treden. Imperfecties kunnen globaal als volgt worden samengevat (zie o.m. Friedlander *et al.* (1997)):

- *Onvolledige informatie*: Niemand zal volledig op de hoogte zijn van scholingsmogelijkheden en kansen op de arbeidsmarkt. Zo kan het zijn dat de vraag naar laaggeschoolden minder snel groeit dan men eerder had verwacht, of dat de kosten van scholing verkeerd worden ingeschat. Wanneer dit tot gevolg heeft dat men achteraf ten onrechte geen scholing heeft gevolgd kan de overheid mensen een tweede kans geven. Dit kan tevens het geval zijn wanneer door veranderde omstandigheden, bijvoorbeeld na een periode van tijdelijke uittrekking voor het opvoeden van kinderen, in het verleden opgedane kennis niet langer toereikend is.
- *Institutioneel falen*: Mensen met een laag inkomen zijn bij scholing soms aangewezen op externe financiering. Hun toegang tot deze bronnen kan echter beperkt zijn. Financiële instellingen kunnen onterecht het risico verbonden aan studieleningen te hoog inschatten en kredietrestricties opwerpen. In Nederland is dit waarschijnlijk nauwelijks het geval; scholingskosten voor werklozen worden meestal volledig vergoed door de uitvoerende instanties. Institutioneel falen ligt soms ook aan de kant van werkgevers. Als een werkgever investeert in scholing kunnen andere werkgevers hier in een later stadium de vruchten van plukken ('*poaching*'). Dit leidt tot onderinvesteringen in scholing.
- *Sociale externaliteiten*: Vaak wordt beweerd dat het rendement op scholing onterecht te laag wordt ingeschat. Het argument is dan dat de 'sociale externaliteiten' van scholing onterecht buiten beschouwing worden gelaten. Te denken valt aan het feit dat door het vinden van een baan de overheid de kosten van een uitkering bespaart. Maar ook een breder, maatschappelijk begrip van externaliteiten kan worden gehanteerd. Zo kan meer werk leiden tot een lagere criminaliteit en hoeft de wenselijkheid van scholing voor werklozen niet alleen afgerekend te worden op basis van economische criteria. Andere, niet-economische, argumenten (zoals het 'recht op scholing') kunnen tevens een rol spelen.

Ondanks dat niet alle motieven even zwaar zullen wegen zou er dus voldoende aanleiding voor de overheid kunnen zijn om activerend scholingsbeleid te voeren voor werklozen. Een wat paradoxaal gegeven hierbij is dat de andere vormen van overheidsbeleid het effect van scholing kunnen verminderen. Zo kunnen werkgevers ervan afzien scholing aan te bieden aan laagopgeleide werklozen als na scholing de

productiviteit niet (voldoende) boven een door de overheid ingesteld minimumloon ligt⁴. Andersom kunnen werknemers onvoldoende geprikkeld worden om scholing te volgen als het niveau van de uitkeringen te hoog ligt⁵. De laatste jaren is door de overheid een breed pallet aan activeringsmaatregelen ingezet, alle gericht op werklozen aan de 'onderkant'. Een wat teleurstellend gegeven hierbij is dat ook hier sommige maatregelen interfererend kunnen werken ten opzichte van scholingsbevorderend beleid. Als werklozen door bijv. loonkostensubsidies aan een baan geholpen kunnen worden vermindert dat de prikkel tot het volgen van scholing. Het is tot dusver onduidelijk wat het empirische belang is van dit soort interferentie-effecten.

2. Methodologische kwesties bij scholingsonderzoek

Begripsvorming. Bij de evaluatie van scholing voor werklozen worden twee begrippen nogal eens met elkaar verward, namelijk het effect of de effectiviteit van scholing en het rendement of de efficiëntie van scholing. In het eerste geval gaat het alleen om de baten van scholing. Deze bestaan in eerste instantie uit een verhoogde kans op werk en/of een hoger loon. In het tweede geval worden de baten afgewogen tegen de kosten van scholing. Hiervoor is het noodzakelijk om zowel de baten als de kosten onder één noemer te brengen. Zoals al eerder is genoemd kunnen de baten ook bestaan uit de indirecte, maatschappelijke effecten die uitgaan van scholing. Het is niet eenvoudig deze baten te internaliseren.

In de meeste evaluatiestudies worden alleen de effecten van scholing bestudeerd. Amerikaanse studies richten zich daarbij meestal op de inkomensverbetering die scholing tot gevolg heeft voor mensen met een laag inkomen. Het gaat dan om mensen met slecht betalende banen, en in mindere mate om werklozen. De inkomensongelijkheid en daarmee de armoede is in de VS in de laatste decennia toegenomen. Scholing wordt dan ook beschouwd als een belangrijk instrument om armoede te bestrijden. Doel van het beleid is dus niet zozeer het vergroten van de kansen op werk, als wel het weerbaarder maken van economisch zwakkere werknemers.

⁴ Vakbonden kunnen door middel van CAO-minimum-loonschalen ook bij werkgevers de prikkel wegnemen om werklozen scholing aan te bieden.

⁵ Minimumlonen kunnen ook juist werklozen aanmoedigen tot het volgen van scholing, omdat hun productiviteit niet beneden met minimumloon mag dalen.

In Europese studies wordt het effect van scholing meestal alleen gemeten als een verhoogde uitstroomkans naar werk⁶. Vergeleken met de VS zijn de minimumlonen en uitkeringen hoog, en bieden deze een bodem waar beneden niet gewerkt zal worden. Dit gaat gepaard met een relatief groot aantal werklozen, en het is zaak deze mensen weer aan het werk te krijgen. Hier wordt het effect van scholing dan ook aan afgemeten. Op het eerste gezicht zou men kunnen stellen dat de resultaten van Amerikaans onderzoek geen betekenis hebben voor de Europese situatie. Immers, het doel van scholingsbeleid verschilt van dat in Europa. Toch zijn er redenen om van het tegendeel uit te gaan, omdat de doelgroepen van het scholingsbeleid in zekere zin overeenkomen. Zo kan het zijn dat een groot deel van de laagbetaalde werknemers werkloos zou zijn geweest als het niveau van uitkeringen en/of het minimumloon aangepast zou worden aan het niveau van de Europese landen.

Het rendement of de efficiëntie van scholing is relatief eenvoudig vast te stellen als zowel de kosten als de baten bekend zijn en direct in geld zijn uit te drukken. De kosten van scholing zijn tweeledig. Enerzijds bestaan ze uit de 'enge' kosten van het volgen van een opleiding (lesgelden, boeken, materiaal). Anderzijds zijn er zogenaamde 'alternatieve kosten': tijdens het volgen van scholing zal men vrije tijd moeten inleveren en/of de mogelijkheid tot werken (*'foregone earnings'*) of het vinden van werk zullen verminderd worden. Ook kunnen deze kosten bestaan uit de opbrengsten die men mis zou lopen als men een andere vorm van scholing zou volgen. Meestal wordt om praktische redenen geabstraheerd van de aanwezigheid van alternatieve kosten. De 'enge' kosten, die veelal ook al moeilijk te bepalen zijn - sommige kosten dienen omgeslagen te worden over het aantal deelnemers in een scholingsprogramma - kunnen vervolgens vergeleken worden met de baten. In Amerikaanse studies worden deze meestal gelijkgesteld aan de contante waarde van het verschil tussen het loon dat verdiend wordt met en zonder scholing. Omdat de horizon van evaluatiestudies beperkt is wordt in het algemeen de veronderstelling gemaakt dat dit verschil constant is over de tijd. Indien de disconteringsvoet bekend is kan de resulterende contante waarde vergeleken worden met de kosten van scholing. Als alternatief wordt soms het 'interne rendement' van het scholingsprogramma berekend. Dit is de disconteringsvoet waarvoor geldt dat de kosten van scholing gelijk zijn aan de baten. Een laag intern rendement (bijvoorbeeld lager dan de geldende rentevoet) duidt op inefficiëntie van het programma. Het moge duidelijk zijn dat het interne rendement alleen dan berekend kan worden als het verschil tussen het loon na en voor de opleiding positief is.

Er zijn veel vereenvoudigende veronderstellingen nodig om de kosten en baten van

⁶ Naast uitstroomkansen uit werk kan men het effect van scholing tevens meten aan de hand van (langere) baanduren (zie Bomal *et al.* (1997)). Het doel van scholingsbeleid kan immers tevens gelegen zijn in het bevorderen van 'stabielere' banen.

scholing te bepalen. Wanneer men alleen al de geldelijke opbrengsten van een verhoogde uitstroombkans naar werk wil bepalen strandt men op moeilijkheden. Het is ook niet verwonderlijk dat onderzoekers zich veelal beperken tot meting van het effect van scholing en zich niet branden aan een volledige afweging van kosten en baten. Tegelijkertijd wordt het verlangen uitgesproken (zie bijv. Friedlander *et al.* (1997)) dat de informatievoorziening bij scholingsevaluaties wordt uitgebreid. Deze informatie kan dan gebruikt worden om tot beslissingsregels te komen op basis waarvan uitgaven aan scholing verlaagd of verhoogd kunnen worden.

Algemene geldigheid. Evaluatiestudies hebben bijna altijd betrekking op een specifieke vorm van scholing, doelgroep, regio en specifieke periode. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze onderzoeksresultaten te vertalen zijn naar meer algemenere situaties en daarmee de basis kunnen vormen van algemeen scholingsbeleid. Het gevaar loert hierbij dat beleidsmakers nogal eens geneigd zijn om te refereren naar evaluatiestudies die hun het beste uitkomen. Desalniettemin kan op basis van de volgende criteria de algemene geldigheid van een evaluatie worden bepaald:

- *Actualiteitswaarde:* In de jaren na een evaluatie kan een veelheid aan relevante factoren wijzigen. Te denken valt aan wijzigingen op het gebied van overheidsbeleid, conjunctuur, relatieve vraag naar laagopgeleiden, en andere economische factoren. Het is daarom noodzakelijk om periodiek tot herevaluaties te komen.
- *Representativiteit:* De daadwerkelijke participanten en controlegroepen van een specifiek scholingsprogramma dienen een goede dwarsdoorsnede te vormen van de beoogde doelgroep. Representativiteit dient ook te gelden voor de regio van het programma, en het programma als onderdeel van het gehele scholingsbeleid.
- *Schaal:* Het is duidelijk dat, *ceteris paribus*, een evaluatie meer gewicht heeft als deze betrekking heeft op een groter aantal werklozen. Dit biedt niet alleen statistische voordelen, maar het geeft ook zicht op allerlei mogelijke schaaffecten die kunnen optreden. Een relatief omvangrijk scholingsprogramma heeft een algemener karakter, kan stigmatiserend werken en tot sociale interacties tussen deelnemers leiden. Op macro- of meso-niveau kan het bovendien leiden tot verdringing als het aantal vacatures, veelal aan de onderkant van de arbeidsmarkt, achterblijft bij de uitstroom uit scholingsprogramma's. Verdringing kan optreden op twee manieren, namelijk tussen scholingsparticipanten onderling ('*substitution*'), en tussen scholingsparticipanten en mensen die (wel) een baan hebben ('*displacement*' ofwel verdringing⁷). Op langere termijn kunnen echter

⁷ Recent onderzoek geeft aan dat er weinig bewijs is voor het bestaan van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt (zie o.a. Gautier (1998) en Webbink en Paape (1999)).

door de creatie van nieuwe banen deze negatieve effecten weer afnemen⁸.

- *Substitutie*: Om tot een goede evaluatie te komen van het geïsoleerde effect van een scholingsprogramma dient er geen interferentie met andere scholingsprogramma's te zijn. Dit kan leiden tot zeer moeilijk te ontrafelen selectie-effecten ('*substitution bias*'). Desalniettemin kan vanuit economisch oogpunt in sommige gevallen een gedifferentieerd aanbod van scholing te prefereren zijn boven een algemeen scholingsprogramma. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om de wensen van werklozen en (potentiele) werkgevers op elkaar af te stemmen.

Al met al dient een evaluatie dus bij voorkeur niet alleen op deugdelijke wijze te zijn uitgevoerd, maar bovendien de mogelijkheid bieden om algemene uitspraken te doen. In de praktijk valt hierbij een zekere uitruil waar te nemen. Scholingsexperimenten waarbij op deugdelijke wijze rekening wordt gehouden met de effecten van selectiviteit zijn veelal verricht op met behulp van een kleine populatie. Daarnaast is de informatie van veel grotere bestanden vaak selectief en weinig gedetailleerd. Maar ook als aan beide criteria voldaan wordt resteert er altijd nog één belangrijke beperking: het resultaat van een evaluatie bestaat bijna altijd uit een schatting van het *gemiddelde* effect van scholing. Het is wellicht interessanter om tot een schatting te komen van het percentage van de doelgroep voor wie scholing effect sorteert. Een gemiddeld positief effect kan betrekking hebben op de meerderheid, maar het zou ook kunnen zijn dat een kleine groep veel baat heeft bij scholing. Dit heeft aanzienlijke implicaties voor beleid⁹.

Selectiviteitsproblemen. De opzet van iedere evaluatiestudie van scholing is in eerste aanleg eenvoudig: vergelijk mensen die wel scholing hebben gevolgd met mensen voor wie dat niet het geval is, maar die wel voor scholing in aanmerking komen (de 'controlegroep'). Idealiter verschillen beide groepen slechts op één punt, namelijk of ze al dan niet scholing hebben gevolgd. Dit zal echter nooit het geval zijn; evaluaties zijn er dus op gericht deze situatie zo goed mogelijk te benaderen.

Globaal genomen kan bij een evaluatie op twee manieren een geschikt databestand worden opgezet. De eerste manier is door *ex post* de resultaten van beide groepen te vergelijken. Dit wordt wel de 'non-experimentele' aanpak genoemd. Er wordt dus niet ingegrepen in het (keuze-)proces dat bepaalt of iemand al dan niet scholing volgt. Als deze keuze bij de werkloze of werkgever ligt is het waarschijnlijk dat

⁸ Er is tot dusver nog maar weinig bekend over de omvang van verdringingseffecten in relatie tot scholingsprogramma's. In 'conventionele' micro-modellen worden deze buiten beschouwing gelaten. Aan de hand van (veelal gecalibreerde) dynamische algemene evenwichtsmodellen kan men meer inzicht krijgen in de achtergronden van verdringingsprocessen. Zo vinden Heckman *et al.* (1998b) dat de 'macro-evenwichtseffecten' van verhogingen in schoolgeld slechts een fractie zijn van het initiële effect op micro-niveau.

⁹ In de VS is er veel aandacht voor programma's die zich richten op groepen waarvan men verwacht dat deze meer rendement op scholing hebben. Zie bijvoorbeeld Heckman en Smith (1998c).

deze gecorreleerd is met het resultaat van scholing, dat wil zeggen dat die werklozen die veel resultaat van scholing verwachten een relatief grotere kans op scholing hebben. Dit heeft tot gevolg dat het effect van scholing wordt overschat. Ook zou het zo kunnen zijn dat andere, concurrerende, scholingsprogramma's de mensen met het beste resultaat weglukken. In dat geval zullen deze mensen ondervertegenwoordigd zijn in de deelnemersgroep (en oververtegenwoordigd in de controlegroep) en zal het effect worden onderschat. In non-experimentele studies worden verschillende methodes aangereikt om deze *selectiviteitseffecten* te corrigeren. Men kan echter ook het probleem bij de wortel proberen te bestrijden, en wel door de 'experimentele' benadering te volgen. Hierin wordt de deelname aan scholing *ex ante* van boven af opgelegd. Om elke vorm van selectiviteit uit te bannen wordt volledig willekeurig scholing toegewezen aan mogelijke deelnemers ('*randomization*'). De oorsprong van deze onderzoeksopzet ligt in de geneeskunde. Er wordt dan ook wel over de 'behandelingseffecten' ('*treatment*') van scholing wordt gesproken, analoog aan het willekeurig toedienen van medicijnen.

De non-experimentele benadering. De kerngedachte van de non-experimentele benadering is dat bij iedere groep participanten een zo geschikt mogelijke controlegroep wordt gekozen. Eventuele selectie-effecten kunnen op deze wijze geminimaliseerd worden. Controlegroepen kunnen bestaan uit deelnemers die het scholingsprogramma niet voltooiën, potentiële deelnemers die bewust niet meedoen, potentiële deelnemers die echter buiten het bereik van het programma vallen (andere regio's) etc. Het is ook mogelijk om informatie van participanten zelf te gebruiken, namelijk door de situatie voor en na scholing te vergelijken (bijvoorbeeld door het gebruik van panelgegevens). Alle soorten controlegroepen kennen hun eigen beperkingen, en het is zaak om hier zo goed mogelijk rekening mee te houden.

De effecten van selectiviteit kunnen deels worden weggenomen door het benutten van geobserveerde individuele kenmerken van werklozen. Stel bijvoorbeeld dat jongeren oververtegenwoordigd zijn in het deelnemersbestand van een scholingsprogramma. Stel tevens dat zij een relatief laag inkomen verdienen, en het effect van scholing wordt gemeten als het verschil tussen het gemiddelde inkomen dat mensen met en zonder scholing verdienen. Het effect van scholing zal dan worden onderschat. Wanneer het inkomen echter niet alleen afhankelijk wordt gesteld van scholing, maar ook van de leeftijd van het individu verdwijnt deze onderschatting. Algemeener gesteld geldt dat, als men maar voldoende rekening houdt met relevante individuele variabelen, de kwalijke effecten van selectiviteit (grotendeels) worden weggenomen. Een nadeel van deze methode is dat niet altijd duidelijk is op welke wijze bepaalde variabelen het inkomen of de uitstroombkans na scholing bepalen. Als men bijvoorbeeld ten onrechte veronderstelt dat inkomen lineair afhankelijk is van leeftijd kan deze vorm van misspecificatie wederom leiden tot over- of onderschattingen van het effect van scholing. Om dit tegen te gaan is het zaak zoveel mogelijk

veronderstellingen over dit soort afhankelijkheden te vermijden. Zo bestaan er verschillende statistische methoden om groepen deelnemers en controlegroepen die sterk op elkaar lijken aan elkaar te koppelen. Dit wordt wel 'cell matching' (zie bijv. Heckman *et al.* (1997a)) genoemd. Ook kunnen groepen individuen aan elkaar gekoppeld worden die ongeveer dezelfde kans op scholing hebben.

Voor selectiviteit is veel moeilijker te corrigeren als hieraan ongeobserveerde factoren ten grondslag liggen. Het bovengenoemde instrumentarium biedt in dat geval niet meer voldoende soelaas¹⁰. Te denken valt aan de motivatie van (potentiële) deelnemers of subjectieve criteria die door het scholingsprogramma worden gehanteerd. Deze factoren zijn moeilijk waarneembaar of meetbaar, maar hebben vaak veel invloed op zowel de kans op deelname als het scholingseffect.

Het vergt de nodige creativiteit om het probleem van selectiviteit van ongeobserveerde kenmerken te lijf te gaan. Men ontkomt er niet aan om veronderstellingen te maken over de afhankelijkheid tussen het effect van niet-waarneembare kenmerken op zowel de kans op en het rendement van scholing. Globaal genomen zijn er drie methoden te onderscheiden waarbij dit het geval is:

- *De Vaste Effecten methode ('Fixed-Effects')*: Deze methode kan worden gebruikt als de evaluatiegegevens een panelstructuur hebben, dat wil zeggen individuele gegevens zijn bekend voor meerdere evaluatiemomenten. Stel bijvoorbeeld dat het effect van scholing gemeten wordt aan de hand van het inkomen dat iemand verdient, en zowel het inkomen voor als na scholing bekend is. Ongeobserveerde kenmerken hebben invloed op zowel het inkomen voor als na scholing. Echter, dit effect wordt weggenomen (net zoals het effect van waarneembare kenmerken) als we het verschil tussen beide inkomens beschouwen. Het nadeel van deze methode is dat er veronderstellingen gemaakt dienen te worden over het effect van niet-waarneembare kenmerken. Dit dient constant te zijn over de tijd en onafhankelijk van het effect van scholing.
- *De Instrumenten-methode*: Hier gaat het erom een variabele ('instrument') te vinden dat wel de kans op deelname maar niet de opbrengsten van scholing bepaalt. Te denken valt aan variabelen die wel de kosten, maar niet de opbrengsten van deelname beïnvloeden, zoals de geografische afstand tot het scholingsprogramma. Door de kans op scholing afhankelijk te maken van zo'n instrument wordt de correlatie tussen de kans op en het rendement van scholing deels weggenomen, en kan het 'werkelijke' effect van scholing worden gemeten. Vaak ligt de moeilijkheid van deze methode in het bedenken en vooral ook het

¹⁰ Duurmodellen vormen een uitzondering op deze regel. Zo tonen Elbers en Ridder (1982) aan dat op basis van duurgegevens het mogelijk is om de verdeling van niet waargenomen effecten (op bijvoorbeeld de ontsnapingskans uit werkloosheid) te identificeren. Hierdoor wordt automatisch gecorrigeerd voor mogelijke selectiviteitseffecten.

- vinden van een instrument dat krachtig genoeg is.
- *De Heckman-Twee-Staps methode*¹¹: Doordat de kans op scholing en het individuele inkomen (of bijv. de uitstroomkans naar werk) meestal afhankelijk van elkaar zijn zal men tot onzuivere schattingen komen van het effect van scholing. Heckman (1978) leidt onder een aantal veronderstellingen af dat deze onzuiverheid afhangt van de kans op deelname aan scholing. Om hiervoor te corrigeren stelt Heckman het volgende voor: Schat eerst de kans op scholing (de 'selectievergelijking'), afhankelijk van een aantal geobserveerde kenmerken. We weten nu dus hoe de onzuiverheid in de schatting van het scholingseffect varieert over de populatie. Deze term kan dan ook in de tweede stap als onafhankelijke variabele worden opgenomen als het effect van scholing wordt geschat. Hiermee wordt dus gecorrigeerd voor de onzuiverheid in het effect van scholing. Ook aan deze methode kleven enkele bezwaren, waarvan de belangrijkste is dat deze valt of staat met de juistheid van veronderstellingen. Deze kunnen (deels) worden weggelaten door variabelen op te nemen in de selectievergelijking die niet voorkomen in de scholingsvergelijking. Feitelijk wordt dan dus de Heckman-methode gecombineerd met de instrumenten-methode.

Samenvattend kunnen we stellen dat non-experimentele studies op meerdere verschillende veronderstellingen gebaseerd kunnen zijn. De gevoeligheid voor de resultaten ten aanzien van die veronderstellingen kan aanzienlijk zijn (zie bijv. Friedlander en Robins (1995)). Om meer houvast te krijgen is volgens velen de overstap naar experimentele evaluaties gewenst.

De experimentele benadering. Een 'perfect' uitgevoerd experiment dient in essentie aan twee voorwaarden te voldoen: (1) de toewijzing van deelname is volkomen willekeurig en (2) alle toegewezen deelnemers doen mee. Vervolgens volstaat een vergelijking van de gemiddelde resultaten van de 'behandelde' en controlegroepen. Immers, de eigenschappen die zowel de kans op als het effect van scholing bepalen zijn dan evenredig verdeeld over de beide groepen. In principe kunnen, net zoals bij de non-experimentele benadering, observeerbare kenmerken aan een regressie worden toegevoegd. Bij een deugdelijk experiment mag en zal dit weinig verschil uitmaken voor het geschatte effect van scholing. Als zodanig zou deze exercitie dus als een toets op de zuiverheid van het experiment kunnen worden uitgevoerd. Immers, het effect van selectiviteit zou al op voorhand uitgeschakeld moeten zijn.

Toch kent ook de experimentele methode een aantal beperkingen. Alhoewel een groot deel van de selectiviteit kan worden opgeheven zal zelden sprake zijn van een ideale situatie. Niet alle toegewezenen nemen deel aan scholing, en andersom zullen

¹¹ In Maddala (1983) wordt een - wellicht wat gedateerd maar zeer helder - overzicht gegeven van het gebruik van twee-staps-schattingmethoden bij het schatten van modellen met selectiviteit.

sommige niet-toegewezenen hun heil zoeken in alternatieve scholing. Ook kunnen deelnemers uit het scholingsprogramma stappen. Dit soort beslissingen zullen niet willekeurig zijn ingegeven, maar hebben veelal te maken met de individuele kosten en opbrengsten van scholing. Een ander bezwaar is dat experimenten in het algemeen kostbaar en tijdrovend zijn. Wanneer experimenten niet goed gecontroleerd en gevolgd worden loert steeds het gevaar van selectie. Daarnaast hebben experimenten een prospectief karakter, en dient men dus bij de data-verzameling het nodige geduld te betrachten. Non-experimentele studies hebben meestal een retrospectief karakter en kennen dit probleem dus in mindere mate. Dit is overigens wel het geval als nieuwe scholingsprogramma's geëvalueerd worden. Tenslotte rust in Nederland een zeker taboe op het toepassen van experimenten. Het idee dat langdurig werklozen die scholingsbereid zijn op basis van willekeur scholing wordt onthouden is voor velen onverteerbaar. Dit is overigens in de VS in veel mindere mate het geval.

Ondanks de genoemde bezwaren benadrukken bijna alle studies de voordelen die experimenten bieden (zie bijv. Heckman (1998a)). Dit betekent niet dat de ontwikkeling van non-experimentele methoden op een dood spoor is geraakt. Zoals al eerder aangegeven dwingt de data-voorziening vaak tot het gebruik van non-experimentele methoden. Maar ook bij experimentele evaluaties kunnen ze gebruikt worden om voor vormen van selectiviteit te corrigeren. In deze zin beschouwt men ze als een welkome aanvulling op experimenten.

3. Onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen

Onderzoek in de VS. In bijna alle Westerse landen is scholing, gerekend in uitgavenbeslag, de belangrijkste vorm van activeringsbeleid voor werklozen. Het is daarom niet verwonderlijk dat er het nodige onderzoek is verricht naar de effecten van scholing. Het aanbod van scholingsevaluaties heeft een divers karakter. Dit is niet alleen het gevolg van verschillen tussen de betreffende scholingsprogramma's, maar vooral ook van verschillen in de wijze waarop onderzoekers te werk gaan. Voor wat betreft dat laatste is een groot verschil waarneembaar tussen meer beschrijvende, rapporterende studies van beleidseconomen enerzijds, en meer econometrisch onderlegde studies, meestal verricht door wetenschappers, anderzijds. De bestaande Nederlandse (en meer op Europa gerichte) literatuur behoort voor het grootste deel tot de eerste categorie, terwijl in Amerika gedurende de laatste twee decennia een indrukwekkende hoeveelheid meer econometrisch georiënteerde studies is verricht.

In de VS is sinds 1982 scholing voor het grootste deel ondergebracht onder de *Job*

*Training Partnership Act (JTPA)*¹². Momenteel vallen bijna 1 miljoen Amerikanen onder de JTPA. Deelname aan de JTPA is vrijwillig. Daarnaast is er het *Job Corps*, waarbij deelname ook vrijwillig is. Dit programma is specifiek gericht op jongeren uit sociaal zwakkere klassen. Mensen die een uitkering ontvangen zijn veelal verplicht deel te nemen aan scholingsprogramma's. Deze programma's vallen voor het grootste deel onder het overkoepelende '*Job Opportunities and Basic Skills Training*' (JOBS) programma.

Regelmatig worden de effecten van met name de JTPA aan een evaluatie onderworpen¹³. Uit deze evaluaties blijkt meestal dat alleen bij vrouwen significant positieve en duurzame resultaten worden gevonden. Zowel vrijwillige als verplichte programma's waarin vrouwen de hoofddoelgroep vormen zijn relatief succesvol. Voor mannen zijn de resultaten minder overtuigend. Vrijwillige scholingsprogramma's zijn weliswaar effectiever dan programma's met verplichte deelname, maar nog steeds nauwelijks significant. Het beeld is nog somberder voor jongeren, waarbij soms zelf negatieve effecten worden waargenomen. Verder is een belangrijk gegeven dat scholingsprogramma's die door de overheid worden georganiseerd slechtere resultaten geven dan wanneer private instellingen dit doen. Kennelijk zijn deze instellingen beter in staat 'maatwerk' te leveren, waardoor scholing beter aansluit bij de behoeften op de arbeidsmarkt. Deels kan dit echter ook verklaard worden uit het feit dat private instellingen die mensen selecteert ('afroomt') die na scholing het meeste perspectief op werk hebben.

De laatste twee decennia is in de VS een duidelijke trend waarneembaar van non-experimentele naar experimentele scholingsevaluaties. Een vergelijking van de resultaten van beide soorten studies leert dat de variatie in de uitkomsten in experimentele studies beduidend geringer is dan die van non-experimentele studies (zie Friedlander *et al.* (1997)). Dit duidt erop dat de uitkomsten van non-experimenteel onderzoek afhankelijk zijn van modelveronderstellingen (zie vorige paragraaf). Tegelijkertijd stellen Friedlander *et al.* dat de overgang naar experimentele studies tot iets positievere schattingen heeft geleid van het scholingseffect voor mannen. Voor vrouwen blijkt dit niet het geval te zijn, hier heeft experimenteel onderzoek geleid tot een versterking van het inzicht dat scholing voor vrouwen effect sorteert.

In grote lijnen verschillen de Amerikaanse onderzoeksresultaten niet veel van die van andere OECD landen¹⁴. Ondanks dat hier de opzet van de verrichte evaluaties

¹² Levitan en Gallo (1988) geven een gedetailleerd overzicht van activiteiten die onderdeel uitmaken van de JTPA.

¹³ Zie Heckman *et al.* (1997b) en Friedlander *et al.* (1997) voor een algemeen overzicht van Amerikaanse scholingsevaluaties.

¹⁴ Zie *The OECD Jobs Strategy* (1996) voor een overzicht.

vaak een ander karakter heeft stelt men ook hier dat jongeren kennelijk weinig bevattelijk zijn voor scholing. Daarnaast geldt ook dat van scholing van laagopgeleide, oudere mannen weinig effect verwacht mag worden.

Nederlands onderzoek. Evaluatiestudies voor het Nederlandse scholingsbeleid zijn tot dusver voornamelijk gebaseerd op specifieke regio's en trainingsinstrumenten. In deze studies wordt meestal nauwelijks aandacht besteed aan selectiviteitsproblemen, zeker wanneer het gaat om niet waargenomen verschillen tussen scholingsdeelnemers. De geldingskracht van de evaluaties is dus beperkt, en voor wat betreft de effectiviteit van het algemene Nederlandse scholingsbeleid tast men dus grotendeels in het duister.

Om toch tot een zo breed mogelijke evaluatie te komen heeft de Koning (1998) recentelijk in een overzichtsartikel de informatie van meer dan 50 scholingsstudies voor werklozen gecombineerd. Door per scholingstudie een opdeling naar soort trainingsinstrument en regio te maken komt hij tot 112 scholingsprogramma's waarvoor de volgende meso-informatie bekend is: de samenstelling van het deelnemerbestand (aandeel van vrouwen, minderheden en ouderen), het uitvalpercentage, het percentage werknemers dat binnen zes tot negen maanden een baan vindt, een grove indicatie van de uitstroomkans zonder scholing¹⁵ en ten slotte de regionale werkloosheidsgraad. Op basis van deze gegevens vindt de Koning o.a. het volgende:

- Tussen 1985 en 1994 varieerde het bereik van scholing voor werklozen van 8 tot 33% van het totale werklozenbestand (ingeschreven bij de uitvoerende instanties). Het bereik van de scholingsprojecten is relatief hoog bij vrouwen en relatief laag bij laagopgeleiden, ouderen en minderheden. Juist belangrijke doelgroepen van beleid participeren dus vaak niet in scholingsprojecten.
- Ongeveer 75% van de deelnemers voltooit zijn of haar scholingsprogramma. Beroepsopleidingen en opleidingen waar relatief veel vrouwen in deelnemen hebben een laag uitvalpercentage.
- Ongeveer 60% van de geschoolden vindt binnen 9 maanden een baan¹⁶. Een langere, beroepsgerichte opleiding gaat in het algemeen gepaard met een relatief hoge uitstroomkans naar werk.

¹⁵ De vergroting van de uitstroomkans die het gevolg is van scholing is verzameld door deelnemers te vragen hier in een inschatting van te maken. De Koning beschouwt deze informatie echter als te onbetrouwbaar om ze in zijn analyse te betrekken.

¹⁶ Ter vergelijking: De werkhervattingkans binnen 6 maanden van WW'ers in 1997 29% (bron: LISV). Een werkhervattingkans van 60% binnen 9 maanden is dus hoog. Hierbij passen wel de nodige kanttekeningen. Het percentage van de Koning heeft betrekking op een periode van 9 maanden, en het gaat om een iets bredere groep werklozen dan alleen WW-ers. Bovendien zou het kunnen dat werklozen die scholing volgen ook zonder scholing beter in staat zijn werk te vinden. In dat geval hebben we dus te maken met een selectieve groep en een overschatting van het effect van scholing.

Deze bevindingen suggereren dat scholingseffecten en/of de gemotiveerdheid ten aanzien van scholing bij vrouwen relatief hoog is, en dat zij daarom eerder in scholingsprogramma's participeren en deze ook voltooiën. Dit geldt ook voor deelnemers aan beroepsgerichte scholingsprogramma's; scholing is dus vooral succesvol wanneer knelpunten bij werkgevers weggenomen kunnen worden.

Al met al bevestigen, globaal genomen, de resultaten de eerder genoemde, theoretische argumenten: scholing sorteert weinig effect bij groepen die de (subjectieve) kosten van scholing als hoog ervaren of een geringe terugverdienperiode hebben (laagopgeleiden respectievelijk ouderen). Anderzijds zullen de effecten relatief groot zijn voor groepen van wie de kennis niet langer 'up-to-date' is, zoals vrouwen die terugkeren op de arbeidsmarkt. Toch is het, ondanks de vermoedens omtrent de relatieve verschillen in effecten tussen groepen, nog steeds de vraag in hoeverre scholing werkelijk effect sorteert.¹⁷ Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat deelnemers aan beroepsgerichte opleidingen al bij voorbaat - dus ook zonder scholing - een grotere kans op werk hebben. Om het werkelijke effect van scholing te meten zijn grondigere evaluaties gewenst. Een eerste vereiste hiervoor is de aanwezigheid van betere informatie.

Beleidsaanbevelingen. Gezien het ontbreken van grondige Nederlandse scholingsevaluaties lijkt het moeilijk om duidelijke beleidsaanbevelingen te doen. Extra inspanningen op dit terrein zijn daarom ook onontbeerlijk. Desalniettemin kan reeds het nodige geleerd worden van de resultaten van internationale studies. De beleidsoverwegingen die veelal de revue passeren geven het volgende aan:

- Private instellingen zijn beter in staat om scholing te organiseren dan publieke instellingen, ze kunnen beter de capaciteiten van werklozen benutten en hebben meer zicht op de wensen van werkgevers. Ook na correctie voor 'afromingseffecten' blijkt dat de resultaten van scholing hoger zijn (zie bijvoorbeeld Heckman *et al.* (1997b)). De nadruk zal dus zoveel mogelijk dienen te liggen op een meer marktgericht beleid. Dit geldt, zij het in een iets andere context, ook voor de Nederlandse situatie. Arbeidsbureau's en sociale diensten worden nauwelijks geprikkeld om meer marktgericht te opereren. Zo stelt de Koning (1998) dat te veel werklozen opgeleid worden voor administratieve, en te weinig voor technische beroepen.
- Scholing is niet altijd de meest geëigende weg naar reïntegratie van werklozen. Bij sommige werklozen kan de motivatie en - daaraan gekoppeld - het effect van scholing dermate gering zijn dat het beter is om alternatieven te bieden, zoals Melkertbanen, werkervaringsplaatsen, loonkostensubsidies, etc. Eventueel

¹⁷ De overzichtsstudie van de Koning kan feitelijk worden gezien als een non-experimentele evaluatie van scholingsinstrumenten in Nederland. Hierbij is alleen rekening gehouden met waargenomen karakteristieken van de instrumenten.

kunnen vanuit een baan ook scholingselementen worden ingebracht ('*on-the-job-training*').

- Het is beter om opgeleid te worden in het regulier onderwijs dan door middel van scholing op latere leeftijd. In het eerste geval strekken de opbrengsten zich uit over een relatief lange horizon, en bovendien vormt het een goede basis voor extra scholing op latere leeftijd. Het devies is daarom om *drop-outs* in het reguliere onderwijs zoveel mogelijk tegen te gaan. Inspanningen hiertoe hebben dus een preventief en voorwaardenscheppend karakter.
- Instanties die scholing voor werklozen verzorgen dienen goed geïnformeerd te zijn over de effecten van hun programma's. Tot dusver is er weinig feedback, zodat aanpassingen van programma's nauwelijks tot stand komen.

4. Naar een betere informatievoorziening

Wat voor soort gegevens? Uit de meeste onderzoeken blijkt dat van scholing voor werklozen geen wonderen te verwachten zijn. Dit mag echter geen reden zijn tot doemdenken. Eerder dient dit het vertrekpunt te zijn van verdere analyses waarin wordt onderzocht onder welke omstandigheden en voor welke groepen scholing wel tot bevredigende resultaten kan leiden. Voor onderzoek zijn bruikbare gegevens nodig. Achtereenvolgens bekijken we welke eisen we aan dergelijke gegevens willen stellen en de voor- en nadelen van een scholingsexperiment.

Scholing voor werklozen is in Nederland primair gericht op het bevorderen van de uitstroom naar werk, en daarmee preventie van langdurige werkloosheid. Het is dus noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de werkloosheidsduren van mensen die wel en die geen scholing gevolgd hebben¹⁸. Panelgegevens, waarbij werklozen gevolgd worden over tijd, bieden hiertoe uitkomst¹⁹. Werklozen kunnen daarbij middels interviews zelf die informatie leveren, maar het is ook mogelijk om geregistreerde gegevens van uitkerings- en scholingsinstanties te verzamelen. Geregistreerde gegevens zullen in het algemeen exacter zijn maar verschaffen bijvoorbeeld geen informatie over meer subjectieve eigenschappen van werklozen, zoals motivatie en mobiliteit. In principe kunnen cross-secties met een retrospectief

¹⁸ Ridder (1986), Gritz (1993) en Bonnal *et al.* (1997) hebben scholingsstudies verricht met behulp van (non-experimentele) duurgegevens. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Ridder geen rekening houdt met niet waargenomen verschillen tussen participanten. Daarnaast schatten Eberwein *et al.* (1997) duurmodellen op basis van experimentele gegevens.

¹⁹ Bovendien geeft dit de mogelijkheid tot een vergelijking van lonen die voor en na een werkloosheidsduur worden verdiend, met of zonder scholing.

In Nederland zijn verschillende panelbestanden die zich lenen voor arbeidsmarktanalyses (bijvoorbeeld het OSA-arbeidsaanbodpanel of het Socio-Economisch Panel (SEP) van het Centraal Bureau Statistiek. Deze bestanden bevatten echter maar weinig informatie over scholing van werklozen.

karakter ook nuttig zijn. Nadeel hierbij is wel dat met name de (duur)gegevens die dit oplevert vaak met de nodige onzekerheid zijn omgeven.

Het scholingsaanbod voor werklozen heeft in Nederland een sterk decentraal en gevarieerd karakter. Dit bemoeilijkt een goede evaluatie, maar het biedt ook mogelijkheden. De moeilijkheid ligt met name in de algemene relevantie van de resultaten van specifieke scholingsprogramma's. Bovendien is het aanbod erg onoverzichtelijk en is er overlapping tussen verschillende instellingen. Bij de informatievoorziening dient daarom zo veel mogelijk rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van alternatieve scholingsmogelijkheden. Daarbij is het bijvoorbeeld interessant om te weten waarom werklozen scholing bij een brancheorganisatie verkiezen boven die bij het arbeidsbureau. Dit brengt ons op de mogelijkheden die de variëteit aan scholingsprogramma's biedt voor onderzoek. Scholing kan verschillen per regio, instrument van scholing, of soort scholingsinstelling. Aldus kan getoetst worden welke factoren (kosten per deelnemer, duur, aard, omvang, uitvoerende organisatie) het succes van scholing bepalen. Bij een meer gecentraliseerde vormgeving zou een dergelijke analyse veel moeilijker mogelijk zijn.

Naar een Nederlands scholingsexperiment? Wat ons rest is de vraag of bij een Nederlandse scholingsevaluatie een experimentele onderzoeksopzet voldoende voordelen biedt. De Amerikaanse literatuur is vrij duidelijk hierover: experimentele gegevens geven vrijwel altijd betrouwbaardere onderzoeksresultaten²⁰. Dit wordt met name bevestigd door de veelheid aan sociale experimenten die tot dusver in de VS hebben plaatsgevonden. Het belang dat aan de betreffende resultaten wordt gehecht is groot.

De afweging tussen de experimentele en non-experimentele benadering kan opgevat worden als een kosten-baten analyse. De baten bestaan uit een geringere mate van selectiviteit bij experimenten. Deze baten zijn aanzienlijk. Men kan stellen dat experimenten ook een aantal beperkingen kennen, zoals selectiviteitseffecten door uitval van participanten, maar deze gelden nog in veel sterkere mate voor de non-experimentele methode. Daartegenover vergt een experiment de nodige extra uitvoeringskosten. Immers, om bijvoorbeeld deelname van niet-aangewezen te voorkomen er zal meer controle op een zo correct mogelijke uitvoering plaats vinden. Er is geen reden om aan te nemen dat de voordelen van scholingsexperimenten in Nederland in mindere mate aanwezig zijn dan in de VS. Gezien de geringe kennis op het gebied van scholing in Nederland zijn de marginale opbrengsten van het opzetten van een scholingsexperiment hoog. Deze optie is dus zeker de moeite van het overwegen waard.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Heckman *et al.* (1998a).

Literatuur

- Bonnal, L., Fougère, D. en Sérandon, A. (1997): Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories, *Review of Economic Studies*, 64, p.683-713
- Bouman, A., van der Zwan, A.L. (1996): *Hoe Zoeken Werkzoekenden? - Rapportage '95*, O&A-rapport 96-04, Arbeidsvoorziening Nederland, juni 1996
- Card, D. and Sullivan, D. (1988): Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movement In and Out of Employment, *Econometrica*, 56, p.219-242
- Centraal Planbureau (1998): *Centraal Economisch Plan 1998*, pp. 88-90
- Centraal Bureau Statistiek (1998): *Sociaal-Economische Dynamiek 1998*, CBS Heerlen
- Eberwein, C., Ham, J.C. and Lalonde, R.J. (1997): The Impact of Being Offered and Receiving Classroom Training on the Employment Histories of Disadvantaged Women: Evidence from Experimental Data, *Review of Economic Studies*, 64, p.655-682
- Elbers, C. en G. Ridder (1982): True and spurious duration dependence: The identification of the proportional hazard model, *Review of Economic Studies*, 64, pp.403-409
- Forslund, A. en Krueger, A.B. (1994): *An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom*, Working Paper No. 4802, National Bureau of Economic Research, July
- Friedlander, D. en Robins, Ph.K. (1995): Evaluating Program Evaluations: New Evidence on Commonly Used Nonexperimental Methods, *American Economic Review*, Sept. 1995, 85(4), pp.923-937
- Friedlander, D., Greenberg, D.H. en Robins, Ph.K. (1997): Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (December 1997), pp. 1809-1855
- Gritz, R.M. (1993): The Impact of Training on the Frequency and Duration of Employment, *Journal of Econometrics*, 57, p.21-51
- Heckman, J. (1978): Dummy Endogenous Variables in a Simultaneous Equations System, *Econometrica*, July 1978, 46(3), pp. 931-959
- Heckman, J., Ichimura, H. en Todd, P.E. (1997a): Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence for Evaluating a Job Training Programma, *Review of Economic Studies*, 64, p.605-654
- Heckman, J., Lochner, L., Smith, J. en Taber, C. (1997b): *The Effects of Government Tax, Education and Training Policy on Human Capital Investment and Wage Inequality*, Mimeo
- Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J. en Todd, P. (1998a): Characterizing Selection Bias Using Experimental Data, *Econometrica*, vol. 66(5), p.1017-1098
- Heckman, J., Lochner, L. en Taber, C. (1998b): General Equilibrium Treatment

- Effects: A Study of Tuition Policy, *NBER Working Paper Series*, 6426, Cambridge
- Heckman, J. en Smith, J. (1998c): Evaluating the Welfare State, in S. Strom (editor), *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century*, The Ragnar Frisch Centennial Symposium, Econometric Society Monographs 31, Cambridge University Press, Cambridge
- Koning, J. de (1998): *Training for the unemployed in the Netherlands: what do we know after more than 50. evaluation studies?*, Nederlands Economisch Instituut, working paper 1998/2, February 1998
- Levitan, S.A. en Gallo, F. (1988): *A Second Chance - Training for Jobs*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan
- Maddala, G.S. (1983): *Limited Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Econometric Society Monographs No.3, Cambridge University Press, Cambridge
- Nyfer (1997): *Werk voor gemeenten: succes- en faalfactoren*, Speciale studie nr. 8, Sdu Uitgevers, Den Haag, September 1997
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998): *Sociale Nota 1999*, pp. 47-51
- OECD (1996): *The OECD Jobs Strategy; Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, Paris
- Ridder, G. (1986): An Event History Approach to the Evaluation of Training, Recruitment and Employment Programs, *Journal of Applied Econometrics*, 1, p. 109-126
- Schmid, G. (1997): New Public Management of Further Training, in: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Schmid, G., O'Reilly, J. en Schoemann, K. (eds), Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, UK

Bijlage: Het scholingsaanbod voor werklozen in Nederland

Instrument	Centra voor beroepsoriëntatie en beroepsopleiding (CBB)	Centra vakopleiding (CV)	Vrouwenvak-scholen (VVS)	Kaderregeling scholing (KRS)
Korte omschrijving	Scholing gericht op opheffen van tekorten aan kennis, bekwaamheid en maatschappelijke weerbaarheid ('training van basisvaardigheden').	Aanvullende scholing, zowel technisch (CVT) als administratief (CVA), om tot permanente herin schakeling van werklozen te komen.	Scholing voor vrouwen in 'mannen-beroepen', met name in informatica. Tevens scholing voor opzetten van een eigen onderneming.	Subsidies t.b.v. deelnemers aan scholingsprogramma's bij scholen en private instanties.
Doelgroep(en)	Langdurig werklozen, laagopgeleiden en minderheden.	Door het GAB aangewezen werklozen van 18 jaar en ouder.	Nauwelijks gekwalificeerde vrouwen ouder dan 25 jaar die nog niet aan het arbeidsproces hebben deelgenomen of herintreden.	Werklozen die zonder scholing niet kunnen worden ingepast in het arbeidsproces.
Financiering	Arbvo. De uitvoering valt echter wel buiten Arbvo.	Rechtstreeks op begroting van Arbvo. De Centra staan onder beheer van de Regionale Besturen van de Arbvo.	Arbvo. De uitvoering valt echter wel buiten Arbvo.	Arbvo. Stelt voorwaarden bij toekenning subsidies.
Kosten per deelnemer	Op jaarbasis gemiddeld fl.16.000 (1993)	Op jaarbasis ca. fl.25.000 voor CVA en fl.30.000 voor CVT (1993).	Gemiddeld fl.15.000 op jaarbasis.	fl. 3.400 per deelnemer volgens een raming in 1992.
Duur van scholing	Gemiddeld ruim 5 maanden.	Gemiddeld ca. 5 maanden.	Gemiddeld 13 maanden.	Niet bekend, maar meestal kort.

Bereik²¹	Ca. 9000 deelnemers per jaar (incl. overloop vorige jaar), met 3460 plaatsen als structurele capaciteit (cijfers 1995). Het aandeel minderheden is ca. 40% van het deelnemersbestand.	In 1995 waren er 33 Centra. Structureel zijn er ca. 7500 opleidingsplaatsen, waarvan 5000 van CVT. Het aantal deelnemers bedraagt ca. 25.000 per jaar (incl. overloop).	In 1992 had de VVS gemiddeld ca. 1000 deelnemers (incl. overloop). Er zijn 6 VVS-en in Nederland. Dit zijn overwegend vrouwen van middelbare leeftijd. Het aandeel minderheden bedraagt 28%	Ca. 70.000 in 1993.
% geslaagden	ca. 60%	84% voor technische en 70% voor administratieve opleidingen.	85 tot 90%	ca. 80%

Bronnen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de publicatie van de Koning (1998).

²¹ Gemiddeld participeerde 18% van alle werklozen in 1993 in scholingsprogramma's; zie Schmid (1997)