
Notitie	datum	28 februari 2012
	onderwerp	Vraagimpuls voor de scholingsdeelname
	aan	NTRO/Ria van 't Klooster
	van	SEO Economisch Onderzoek/Bert Tieben, Barbara Baarsma en Caroline Berden

Samenvatting

De strategische agenda voor het hoger onderwijs beoogt de deelname van werkenden aan het hoger onderwijs te versterken. Dit onderzoek analyseert de effecten van een concrete maatregel om dit doel te bereiken: vraaggestuurde financiering via een voucher. Als voor het postinitieel onderwijs financiering niet langer via het aanbod maar via de vraag verloopt, kan de deelname aan scholing in het hoger beroepsonderwijs met circa 9 tot maximaal 17 duizend personen stijgen, 6% tot 11% van het totaal aantal scholingsdeelnemers in dit marktsegment.. In een eerder onderzoek is door SEO Economisch Onderzoek berekend dat privatisering van deeltijd hbo een besparing oplevert van minimaal €214 tot maximaal €321 miljoen. Bij een voucherbedrag van € 1.000 per deelnemer realiseert de overheid een netto besparing van €45 miljoen tot maximaal € 160 miljoen, omdat de kosten van de voucher lager zijn dan de opbrengst van de privatisering. Een voucher voor het hele hoger onderwijs, dus inclusief wetenschappelijk onderwijs, kent hogere kosten en een hogere extra deelname aan scholing van 12 tot 24 duizend deelnemers. Bij een voucherwaarde van €1000 kan deze vorm van vraagfinanciering voor het hoger onderwijs budgetneutraal worden ingevoerd in combinatie met privatisering van deeltijd hbo.

Als de reikwijdte van de voucher wordt verbreed tot het scholingsdeelname op mbo-niveau wordt dit effect verdubbeld. Voor deze extra stap in de toepassing van vraaggestuurde financiering worden extra kosten gemaakt. De nettokosten voor de overheid bedragen voor deze variant circa € 40 tot 60 miljoen.

De voucher biedt voor verschillende onderwijstypen een verschillende prikkel voor scholingsdeelname. Voor het niet-regulier onderwijs biedt de voucher een sterkere prikkel voor scholingsdeelname. Uitbreiding van de werking van de voucher tot zowel regulier als niet-regulier postinitieel onderwijs zorgt voor een flinke impuls van de deelname: 148 duizend op hoger onderwijsniveau en 279 duizend bij toepassing op zowel hoger onderwijs als mbo-niveau voor een voucher van € 750. Dit resulteert in hogere kosten. Een dergelijke voucher is alleen financierbaar als naast de bijdrage van het rijk financiering vanuit het bedrijfsleven beschikbaar, komt zoals eerder voorgesteld in adviezen van de SER en het Innovatieplatform.

Een resultaat van dit onderzoek is dat de prikkel voor scholingsdeelname van de voucher niet-lineair is. Dit betekent dat een voucher met een hoger bedrag in verhouding een groter effect heeft, omdat de voucher een drempelwaarde moet overstijgen om effect te hebben op de scholingsdeelname. Dit vraagt zorgvuldige afweging bij de vormgeving van een vraaggestuurd instrument zoals een voucher.

Vraagimpuls voor de scholingsdeelname

SEO Economisch Onderzoek heeft in 2011 een analyse gemaakt van de mogelijke privatisering van het deeltijd HBO. Conclusie van deze analyse is dat met de privatisering een besparing is te realiseren van minimaal €214 tot maximaal €321 miljoen.¹

Van belang is wat het gevolg van privatisering is voor de onderwijsdeelname in het HBO. De notitie concludeert dat dit een gemengd effect is. Mogelijk haken studenten uit het bekostigd deel van de markt na privatisering af. Daar staat tegenover dat marktdynamiek voor lagere prijzen kan zorgen en daarmee voor groei van het aantal studenten uit het niet-bekostigd segment van het deeltijd hbo. De prijsdynamiek kan ervoor zorgen dat het totaal aantal studenten per saldo bijna gelijk blijft, ondanks de bezuiniging.

Dit onderzoek bekijkt de mogelijkheid om de vrijgekomen middelen te benutten om de deelname aan scholing in het hoger onderwijs via vouchers vanuit de vraagzijde te stimuleren. Dit streven past bij de doelstelling van de strategische agenda Hoger Onderwijs *Kwaliteit in verscheidenheid* van de staatssecretaris van OCW om de deelname van werkenden aan het hoger onderwijs te vergroten.

‘Gelet op de behoefte aan hoger opgeleiden, moeten er bovendien voldoende mogelijkheden zijn voor werkenden om hoger onderwijs te volgen. In Nederland is het aanbod aan faciliteiten voor een leven lang leren nog niet uitontwikkeld. Het ontbreekt vooral aan de voor werknemers zo noodzakelijke flexibiliteit in het aanbod. Illustratief daarvoor is dat het aanbod van en deelname aan deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs terugloopt.’ (p. 39)

De overheid ziet het als haar verantwoordelijkheid om te stimuleren dat er – ook op hogeronderwijsniveau – voor werkenden kwalitatief goede opleidingen beschikbaar zijn. Mede daarin wordt de Associate degree definitief ingevoerd.

Naast het aanbod kan ook de vraag naar scholing onder werkenden een knelpunt zijn voor de onderwijsdeelname van deze doelgroep. Dit onderzoek bekijkt of dit knelpunt verlicht kan worden via vraaggerichte vormen van financiering. Privatisering van deeltijd HBO betekent dat de aanbodfinanciering komt te vervallen. Wat zou het effect zijn op de scholingsdeelname als de opbrengst van de privatisering wordt ingezet voor vraaggerichte financiering?

Dit onderzoek bekijkt deze vraag in de eerste plaats vanuit de doelstelling om de deelname aan het hoger onderwijs te versterken. Daarnaast kijkt het onderzoek wat de effecten zouden zijn als scholing ook op andere niveaus wordt versterkt. Concreet stelt het onderzoek de vraag of een voucher voor dit doel geschikt zou zijn. Een eerder onderzoek analyseert de vraagstelling van vraaggestuurde financiering voor de scholingsmarkt in een breder verband en kijkt mede naar positieve en negatieve effecten.² Dit onderzoek richt zich vooral op de kwantificering van de effecten van een mogelijke scholingsvoucher:

- wat is het effect van een voucher op de scholingsdeelname;
- wat zijn de kosten van een voucher voor de overheid;

¹ Notitie voor NRTTO, 21 Oktober 2011.

² Zie: B. Baarsma, *Vouchers voor Vaardigheden*, SEO-rapport, 2010-48.

- wat is de toename van de omzet van aanbieders van scholing?

Huidige deelname aan scholing

Voor de berekening van de toename in de scholingsdeelname van de werkzame beroepsbevolking is het van belang te bepalen hoe hoog de huidige deelname is. De EBB (Enquête beroepsbevolking) van het CBS is hiervoor het beste startpunt. Via deze enquête verzamelt het CBS gegevens over deelname in postniet-teruggekeerd onderwijs. Postniet-teruggekeerd onderwijs is onderwijs dat iemand volgt na zijn eerste, oorspronkelijke onderwijsloopbaan in het voltijd onderwijs, dus na bijvoorbeeld het betreden van de arbeidsmarkt. Tot het postniet-teruggekeerd onderwijs wordt alle deeltijdonderwijs gerekend, plus het voltijdonderwijs als in de periode daarvoor de onderwijsloopbaan voor ten minste vijf jaar is onderbroken. De EBB kijkt naar personen van 15 tot 65 jaar (www.cbs.nl).

De EBB vraagt expliciet naar ‘opleiding of cursus op een school, bij een ander opleidingsinstituut of in het bedrijf’ (Nieuwenhuis e.a., 2011). Daarbij maakt ze onderscheid naar regulier onderwijs en niet-regulier onderwijs. Reguliere postniet-teruggekeerde opleidingen zijn wat betreft duur en intensiteit vergelijkbaar met opleidingen in het initiële onderwijs. Over het algemeen duren ze ten minste één jaar en kosten ze de deelnemer ten minste zes uur per week (cbs, 2010). Bij niet-regulier postniet-teruggekeerd onderwijs gaat het om niet-formeel onderwijs. Het CBS onderscheidt niet-regulier postniet-teruggekeerd onderwijs naar opleidingen die langer en opleidingen die korter dan 1 jaar duren.

De EBB vraagt niet specifiek naar deelname aan informeel leren (Nieuwenhuis e.a., 2011).

De CBS gegevens over postniet-teruggekeerd onderwijs staan voor het jaar 2009 vermeld in Tabel 1. Uit deze tabel volgt dat in 2009 in totaal zo’n 1,5 miljoen personen een postniet-teruggekeerde opleiding volgden. Ruim 1 miljoen personen namen deel aan niet-regulier postniet-teruggekeerd onderwijs. Voor driekwart van de deelnemers aan niet-regulier postniet-teruggekeerd onderwijs was de opleidingsduur korter dan 1 jaar. Het grootste deel van het postniet-teruggekeerd onderwijs vindt plaats in het niet-bekostigde onderwijs. Verder blijkt uit gegevens van het CBS dat bijna 80% van de gevolgde opleidingen in het niet-bekostigde onderwijs werkgerelateerd is (niet in tabel).

Tabel 1: postniet-teruggekeerd onderwijs is niet-regulier en duurt korter dan 1 jaar

Opleidingen	Totaal aantal deelnemers 2009 (x 1.000)	Aantal deelnemers in niet-bekostigde onderwijs 2009 (x 1.000)
Regulier postniet-teruggekeerd	390	173
Niet-regulier postniet-teruggekeerd	1.085	1.043
Duur langer dan 1 jaar	271	
Duur korter dan 1 jaar	815	

Bron: CBS statline

Voor de berekeningen van de extra scholingsdeelname gaan we per opleidingsniveau uit van het aantal deelnemers vermeld in Tabel 2. Deze aantallen zijn berekend met behulp van de verdeling van het opleidingsaanbod over opleidingsniveau uit SEO (2012).³ Hierbij is gerekend met de aanname dat 75% van het niet-reguliere postniet-teruggekeerd onderwijs korter dan 1 jaar duurt.

³ Verdeling van opleidingen over opleidingsniveau: HBO 39%, WO 14%, MBO 33%, VMBO 6%, Anders 8%. Het aantal deelnemers in regulier postniet-teruggekeerd onderwijs op HBO niveau is dus 39% van 390 duizend (=152 duizend).

Tabel 2: Aantal deelnemers postinitieel onderwijs in 2009 (x 1.000) naar onderwijsniveau

Niveau gevolgde opleiding	HBO	WO	MBO	VMBO	Anders	Totaal
Regulier postinitieel	152	55	129	23	31	390
Niet-regulier postinitieel	423	152	358	65	87	1.085
Duur langer dan 1 jaar	106	38	89	16	22	271
Duur korter dan 1 jaar	318	114	269	49	65	815
Totaal postinitieel	575	207	487	89	118	1.475

Bron: CBS statline en berekeningen SEO

Vraaggestuurde financiering via een voucher

SEO Economisch Onderzoek heeft berekend dat privatisering van deeltijd hbo tot een besparing van naar schatting circa minimaal €214 tot maximaal €321 miljoen leidt. Deze besparing kan worden ingezet om postinitiële scholing te stimuleren. Dit kan onder andere door middel van vraagsturing, waarbij deelnemers financieel worden ondersteund in de vorm van een individuele leerrekening of een voucher.

Er is weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de precieze impact van vouchers op de scholingsdeelname. We baseren onze berekeningen grotendeels op bevindingen van een Zwitserse studie (Messer en Wolter, 2009) die de effecten van scholingsvouchers voor volwassenen op scholingsdeelname heeft onderzocht. Messer en Wolter (2009) maken gebruik van gegevens van een natuurlijk veldexperiment met vouchers uitgevoerd in Zwitserland in 2006. Volwassenen van alle opleidingsniveaus in de leeftijd van 20 tot 60 jaar kregen tijdens dit experiment willekeurig wel of geen scholingsvoucher toegewezen. De toegewezen vouchers hadden een waarde van 200, 750 of 1.500 Zwitserse frank. Er waren geen restricties wat betreft gebruik van de voucher, wel had de voucher een beperkte geldigheid.

De onderzoekers vergelijken de scholingsdeelname van de groep zonder vouchers (de controle groep) met de groep die wel vouchers kregen toegewezen, hierbij corrigeren ze voor verschillen in kenmerken tussen beide groepen. De scholingsdeelname van de controle groep was 33,8%. De onderzoekers concluderen dat vouchers de scholingsdeelname kunnen versterken. De extra scholingsdeelname is afhankelijk van het bedrag op de voucher, zoals te zien is in Tabel 3.

Tabel 3: Hoe hoger het bedrag op de toegewezen voucher, hoe hoger de extra scholingsdeelname

Bedrag op voucher (in Zwitserse frank)	Extra scholingsdeelname t.o.v. controle groep (in %punt)	Relatieve toename scholingsdeelname t.o.v. controle groep (in %)
200	0,0	0,0
750	4,8	14,2
1500	9,3	27,5

Bron: Messer en Wolter (2009)

De scholingsdeelname in de groep die een voucher met een bedrag van 200 Zwitserse frank had ontvangen bleek niet significant anders te zijn dan de deelname in de groep zonder vouchers. Daarentegen was de scholingsdeelname van de groep met een voucher van 1.500 Zwitserse frank met 9,3 procentpunt gestegen van 33,8% naar 43,1% (een relatieve toename van 27,5%).

De voucher werd gebruikt voor opleidingen die gemiddeld 42 uur duurden (Schwerdt e.a., 2011). De gemiddelde prijs van opleidingen waarvoor de vouchers werden gebruikt was ongeveer 750 Zwitserse frank. (Niet vermeld in Messer en Wolter (2009), maar op basis van correspondentie met de onderzoekers.)

Bovengenoemde informatie levert een prijselasticiteit van de vraag naar scholing die ligt tussen de -0,14 en -0,28.⁴ De resultaten van deze studie komen overeen met resultaten van andere studies naar de effecten van vouchers in het onderwijs (zie Box 1).

Box 1: Evaluaties van leerrekeningen/voucher duiden op positieve effecten

Renkema (2006) heeft onderzocht wat de conclusies zijn van de experimenten die in Nederland sinds 2001 zijn uitgevoerd voor werknemers en vanaf 2003 voor werkzoekenden. Deze experimenten waren gericht op ouderen, laag opgeleiden en werknemers van het MKB. Geertsma et al. (2004) beschrijven dat ongeveer 2500 mensen van 100 bedrijven bij de experimenten betrokken waren en dat de bijdrage van de overheid per leerrekening maximaal €454 bedroeg. Ook de werkgever droeg bij (ook uit O&O-fondsen), maar minder dan de overheid. In Cedefop (2009) staat dat 54% van de deelnemers scholing heeft gevolgd en 31% dat van plan is tegen 44% resp. 24% die geen leerrekening hebben.

Doets en Huisman (2009) evalueren een experiment met vouchers. In vier sectoren krijgt een deel van de werknemers een scholingsbudget van maximaal €1000 (uit het O&O-fonds). Het onderzoek betreft 1.000 werknemers, een groep van 600 werknemers zonder individuele leerrekening en een groep van 400 werknemers met een individuele leerrekening. Van beide groepen zijn over een periode van ongeveer twee jaar gegevens verzameld over het leergedrag en de leehouding. De betreffende sectoren hebben relatief veel laag opgeleide werknemers: van de circa 250.000 werknemers heeft 92% maximaal mbo. Uit dit experiment blijkt dat individuele leerrekeningen een positief effect hebben op de scholingsdeelname. Van de groep werknemers met een scholingsbudget volgde – in de periode van drie jaar – 67% een cursus. Van de groep werknemers zonder scholingsbudget was dit 41%. De individuele leerrekening is dus effectief, maar het netto effect is lager door een negatief bijeffect: als gevolg van het scholingsbudget financieren werkgevers en werknemers circa drie keer minder vaak zelf de scholing. De voucher komt dan in de plaats van een investering van scholing die zonder de leerrekening ook zou plaatsvinden.

Toename scholingdeelname

We bekijken de volgende drie varianten voor de berekening van het aantal extra deelnemers aan postinitieel onderwijs:

- Variant HBO: Een voucher voor deelname aan het postinitieel hoger beroepsonderwijs;
- Variant HO: Een voucher voor deelname aan het postinitieel hoger onderwijs (hbo en wo);

⁴ De elasticiteit van -0,14 is berekend op basis van de informatie over de 750 Zwitserse Frank voucher. Deze voucher geeft een daling van de prijs van scholing van 100% en leidt daarmee tot een toename van het aantal deelnemers van scholing met 14,2%.

- Variant HO/MBO: Een voucher voor deelname aan het postinitieel hoger onderwijs of mbo.

De inschatting van het extra aantal deelnemers aan postinitieel onderwijs geeft zicht op de hiermee gepaard gaande extra omzet voor private scholingsaanbieders.

In de varianten is gerekend met:

- Een prijselasticiteit van vraag naar scholing van -0,14 (ondergrens) en -0,28 (bovengrens);
- De volgende prijzen:
 - reguliere opleiding ho: € 2.400 per jaar;
 - reguliere opleiding mbo: € 1.500 per jaar;
 - niet-reguliere opleiding waarvan duur langer dan 1 jaar: € 2.400 per jaar
 - niet-reguliere opleiding waarvan duur korter dan 1 jaar: € 641 per jaar

De prijs voor de korte niet-reguliere opleidingen is afgeleid van de prijs van de lange niet-reguliere opleidingen. In de berekening van de prijs is gebruik gemaakt van verdeling van opleidingen in de scholingsmarkt naar duur uit SEO (2012).⁵

De eerste optie beperkt de reikwijdte van de voucher tot het *regulier* postinitieel onderwijs. De voucher wordt bekostigd met publiek geld. Het ligt daarom in de rede het gebruik van de voucher in eerste instantie te beperken tot scholing die opleidt tot een wettelijk erkende kwalificatie in het regulier postinitieel onderwijs. Voor deze eerste variant rekenen we met een voucher van € 1.000.

Netto-besparing is mogelijk bij hbo-variant

De voucher zorgt er voor dat de prijs van de reguliere opleiding met circa 40% daalt in het hoger onderwijs. Bij toepassing van de voucher in het hbo leidt de prijsdaling tot een stijging van de deelname aan scholing op hbo-niveau met tussen de 9.000 en 17.000 deelnemers, 6% tot 11% van het totaal aantal scholingsdeelnemers in dit marktsegment (zie Tabel 4). Dit kan het rijk een netto besparing opleveren van € 45 miljoen tot maximaal € 160 miljoen bij combinatie met de privatisering op deeltijd hbo. De totale voucherkosten liggen tussen de € 161 en € 169 miljoen; de extra omzet voor de aanbieders is circa € 21 tot € 42 miljoen. Het rijk betaalt namelijk niet alleen de vouchers voor de scholing van de extra deelnemers, maar ook voor de huidige deelnemers aan het hoger onderwijs. De kosten van deze huidige deelnemers vormen ook omzet voor de scholingsaanbieders. Met de voucher wordt voor de aanbieders dus een rendement in termen van extra omzet behaald van circa 12% tot 24%.

Budgetneutrale variant

Bij uitbreiding van de reikwijdte van de voucher nemen de kosten toe maar is het resultaat ook een hoger aantal extra scholingsdeelnemers. Tabel 4 toont de resultaten van de berekening. Wan-

⁵ Verdeling opleidingen naar duur: 11% duurt 6 tot 12 maanden, 12% duurt 1 tot 6 maanden, 60% duurt maximaal 1 maand. Er is vanuit gegaan dat een korte niet-reguliere opleiding met een duur van 6 tot 12 maanden evenveel kost als de lange niet-reguliere opleiding (= €2.400), een opleiding van 1 tot 6 maanden de helft hiervan kost (= €1.200) en een opleiding van maximaal 1 maand 1/12 van € 2.400. Een gemiddelde niet-reguliere korte opleiding heeft dan een prijs van €2.400 * $(11\% + 12\% / 2 + 60\% / 12) / (11\% + 12\% + 60\%) = €641$.

neer geïnvesteerd wordt in het hoger onderwijs (hbo en wo) leidt de voucher tot een toename van scholing van tussen de 12 duizend en 24 duizend deelnemers. Hierdoor neemt de omzet van scholingsaanbieders toe met €29 miljoen à €56 miljoen.

De conclusie van deze variant is dat vraaggestuurde financiering budgetneutraal kan worden ingevoerd. Het zelfs mogelijk dat het vervangen van de aanbodfinanciering door een vraaggestuurd instrument een netto besparing oplevert met als resultaat een stijging van de scholingsdeelname en de omzet van de scholingsaanbieders. De kostenpost van deze voucher voor het rijk bedraagt €218 à €230 miljoen. Met de privatisering van deeltijd hbo is zoals eerder berekend een besparing te realiseren van minimaal €214 tot maximaal €321 miljoen.⁶ Dit betekent dat de netto kosten van de voucher voor het rijk liggen tussen € -103 en € 16 miljoen.

Tabel 4: Resultaten voucher voor regulier postinitieel onderwijs

	Toename scholingsdeelname*		Voucherkosten		Extra omzet aanbieders**	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	Bovengrens	ondergrens	Bovengrens
Voucher € 1000						
HBO-variant	9.000 (6%)	17.438 (11%)	€ 161 mln	€ 169 mln	€ 21 mln	€ 42 mln
HO variant	12.231 (6%)	23.697 (11%)	€ 218 mln	€ 230 mln	€ 29 mln	€ 56 mln
HO/MBO variant	24.415 (7%)	47.305 (14%)	€ 359 mln	€ 382 mln	€ 47 mln	€ 92 mln
Voucher € 500						
HBO variant	0 (0%)	0 (0%)	€ 76 mln	€ 76 mln	€ 0	€ 0
HO variant	0 (0%)	0 (0%)	€ 103 mln	€ 103 mln	€ 0	€ 0
HO/MBO variant	6.092 (2%)	11.804 (4%)	€ 170 mln	€ 173 mln	€ 9,1 mln	€ 17,7 mln

Bron: SEO Economisch Onderzoek

* (%) Het percentage toename ten opzichte van totale scholingsdeelname

** De aanbieders halen ook omzet uit de scholing van bestaande deelnemers die de voucher gebruiken. Het rendement van de voucher in termen van extra omzet voor de aanbieders ligt tussen de 12% en 24%.

Uitgebreide variant

Voor de variant gericht op zowel hoger onderwijs als mbo zijn de resultaten hoger; zowel de onderwijsdeelname neemt meer toe, als ook de kosten van de voucher en de extra omzet voor de opleidingsbranche (zie Tabel 4). Deze uitgebreide variant kan niet budgetneutraal worden uitgevoerd maar kost in het gunstigste geval circa € 38 miljoen. Dit is het verschil tussen de kosten van de voucher in deze variant (minimaal € 359 miljoen) en de maximale opbrengst van de bezuiniging (€ 321 miljoen).

Gevoeligheidsanalyse met een voucher van € 500

Bij wijze van gevoeligheidsanalyse is een berekening gemaakt met een voucher van € 500. Deze berekening laat de niet-lineaire werking van de voucher zien. De voucherwaarde moeten een bepaalde drempelwaarde overstijgen om effect te hebben op de onderwijsdeelname. In navolging van het Zwitserse experiment gaan we er vanuit dat een waarde van € 500 te laag is om een significant effect op de scholingsdeelname te sorteren. Voor de variant gericht op scholing op hoger onderwijsniveau zou de voucher met dit bedrag dus geen enkel effect op de scholingsdeelname

⁶ Notitie voor NRTO, 21 Oktober 2011.

hebben, terwijl er wel kosten tegenover staan. Dit is een belangrijke waarschuwing bij het vormgeven van een voucher: het bedrag van de voucher moet voldoende hoog zijn om het probleem van de drempelwaarde te overstijgen.

Tweede uitbreidingsvariant: een voucher voor zowel regulier als niet-regulier postinitieel onderwijs

De uitbreiding kan worden doorgetrokken naar niet-reguliere, postinitieële scholing. Tabel 5 geeft de resultaten van deze variant voor een voucher van € 750. De tabel laat hoge kosten zien van deze variant. Daar moeten de opbrengsten van de privatiseringen – tussen € 214 en 321 miljoen – van worden afgetrokken voor het netto-resultaat. Voor de HBO-variant betekent dit nettokosten van circa € 113 miljoen tot € 255 miljoen met een toename van de scholingsdeelname van 10% tot 19% van de totale scholingsdeelname. Voor de HO-variant bedragen de netto kosten € 269 miljoen tot € 424 miljoen.

Tabel 5: Resultaten voucher voor regulier en niet-regulier postinitieel onderwijs

<i>Voucher € 750</i>	Toename scholingsdeelname*		Voucherkosten		Extra omzet aanbieders**	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	Bovengrens	ondergrens	bovengrens
HBO variant	56.579 (10%)	109.622 (19%)	€ 434 mln	€ 469 mln	€ 56 mln	€ 109 mln
HO variant	76.889 (10%)	148.973 (19%)	€ 590 mln	€ 638 mln	€ 76 mln	€ 148 mln
HO/MBO variant	144.410 (11%)	279.793 (22%)	€ 937 mln	€ 1.021 mln	€ 128 mln	€ 249 mln
<i>Voucher € 500</i>						
HBO variant	35.205 (6%)	68.209 (12%)	€ 305 mln	€ 321 mln	€ 22 mln	€ 43 mln
HO variant	47.842 (6%)	92.694 (12%)	€ 415 mln	€ 437 mln	€ 30 mln	€ 59 mln
HO/MBO variant	89.681 (7%)	173.756 (14%)	€ 679 mln	€ 721 mln	€ 58 mln	€ 114 mln

Bron: SEO Economisch Onderzoek

* (%) Het percentage toename ten opzichte van totale scholingsdeelname

** De aanbieders halen ook omzet uit de scholing van bestaande deelnemers die de voucher gebruiken. Het rendement van de voucher in termen van extra omzet voor de aanbieders ligt tussen de 13% en 23%.

Voor de financiering van dit bedrag moet verder worden gekeken dan de overheid, zoals in het verleden ook bepleit door Sociaal-Economisch Raad (SER) en het Innovatieplatform. De SER benadrukt bij zijn advies voor het instellen van een individuele scholingsfaciliteit dat werkgevers belang hebben bij goed opgeleid en breed inzetbaar personeel.⁷ Daarnaast draagt de werknemer zelf verantwoordelijkheid voor het op peil houden of verbeteren van zijn competenties met het oog op zijn inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Deze visie op de verantwoordelijkheidsdeling bij scholing is eerder uitgedragen door Stichting van de Arbeid in haar nota *Naar een brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt* (2006). Een scholingsfaciliteit zoals een voucher moet in deze visie gedragen worden door alle partijen die er belang bij hebben, overheid, werkgevers en werknemers.

Wanneer binnen deze varianten afzonderlijk wordt gekeken naar de scholingstoename in regulier en niet-regulier onderwijs valt op dat de grootste absolute toename in scholing ligt bij het niet-regulier postinitieel onderwijs dat korter dan 1 jaar duurt. Tabel 6 laat het resultaat zien voor een

⁷ SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies nr. 06/08, p. 62.

voucher van € 750 in beide varianten. De deelname in kortdurende niet-reguliere opleidingen is groter dan voor langdurende opleidingen en de reguliere opleidingen (zie Tabel 1). Dat verklaart een deel van het verschil in de toename als gevolg van de voucher, maar niet het volledige verschil. Zo is volgens Tabel 1 de deelname aan kortdurende niet-reguliere scholing op HO-niveau drie zo groot als de deelname aan de langlopende niet-reguliere scholing op HO-niveau en twee keer zo groot als de deelname aan de scholing op regulier HO-niveau. Het effect van de impuls in de deelname is voor de kortdurende niet-reguliere HO-opleidingen echter bijna het tienvoudige van de extra deelname in de lange niet-reguliere HO-opleidingen. Dit is het gevolg van een veel sterkere prijselasticiteit voor dit type opleidingen. De sterkere toename in de deelname voor korte niet-reguliere opleidingen werkt door in de totale voucherkosten voor dit type scholing en de extra omzet voor de private aanbieders.

Tabel 6: Sterkste impact van een voucher op het korte-niet reguliere postinitiële onderwijs

	Toename scholings-deelname (x 1.000)		Voucherkosten (x € 1.000.000)		Extra omzet aanbieders* (x € 1.000.000)	
	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
Voucher waarde € 750						
Variant HO						
Regulier	9,1	17,7	162	168,4	22	43
Niet-regulier lang	6,3	12,3	112,5	117,0	15	30
Niet-regulier kort	61,3	118,8	316,2	353,1	39	76
Variant HO/MBO						
Regulier	18,3	35,5	265,2	278,2	36	69
Niet-regulier lang	11,1	21,6	183,1	191,0	25	48
Niet-regulier kort	114,9	222,8	488,6	552,3	68	131

Bron: SEO Economisch Onderzoek

* De aanbieders halen ook omzet uit de scholing van bestaande deelnemers die de voucher gebruiken. Het rendement van de voucher in termen van extra omzet voor de aanbieders ligt tussen de 13% en 23%.

Andere belemmeringen voor op de scholingsmarkt

Een voucher richt zich tot knelpunten aan de vraagzijde van de scholingsmarkt. De strategische nota voor het hoger onderwijs legt ook de nadruk op belemmeringen die het aanbod van scholing beperken. Dit kan een oorzaak hebben in wet- en regelgeving.

Toelating nieuw scholingsaanbod

Bij de toelating van scholingsaanbod gericht op formele kwalificaties vormt de toets nieuwe opleidingen van de Nederlands-Vlaamse accreditatie organisatie een toetredingsdrempel. De toets is bedoeld als kwaliteitstoets op opleidingen die geregistreerd moeten worden in het CROHO. De toets is voor het hoger onderwijs administratief gezien relatief zwaar en kent kosten die maximaal €15.000 bedragen. Dit bedrag is sinds 1 januari 2012 met 50% verhoogd naar het genoemde bedrag. Voor de toets moet een uitgebreid dossier worden aangelegd met onder meer:

- een beschrijving van het programma op hoofdlijnen bevat én een meer gedetailleerde beschrijving van het curriculum van het eerste jaar, waarin per opleidingsonderdeel de

doelstellingen, onderwijsvorm, didactisch concept, studieomvang, beoordelingsvorm alsmede de relatie met onderzoek of werkveld zijn beschreven.

- de Onderwijs- en examenregeling;
- voor de beoordeling van het personeel is een beschrijving van het personeel in termen van kwalificaties, deskundigheid en ervaring noodzakelijk, alsmede voor zover mogelijk een lijst van in te zetten kerndocenten, met een kort cv.
- een begroting met bijbehorende toelichting toe te voegen en een onderbouwd voorstel voor de CROHO-sectorindeling.

De beoordeling wordt uitgevoerd door externe deskundigen.

Voor de erkenning als ‘rechtspersoon voor hoger onderwijs’ moeten aanbieders bij de NVAO een verzwaarde uitgebreide toets nieuwe opleiding aanvragen voor het beoordelen van de kwaliteit van de eerste aan te bieden opleiding. Via de verzwaarde uitgebreide toets wordt de drempel voor markttoegang in feite verder opgehoogd. Kern van de toets is dat wordt gekeken naar het *rendement* van de opleiding: er moet sprake zijn van bewezen (gerealiseerde) kwaliteit. Dit betekent dat nieuwe toetreders al een aantal jaren actief moet zijn en een volledige cyclus moet hebben afgevoerd voordat accreditatie kan worden aangevraagd. Het ex post karakter van deze toets verhoogt de drempel voor markttoegang doordat nieuwe aanbieders er per definitie niet aan kunnen voldoen; dat kan pas na een aantal jaren actief zijn op de markt.

De toets nieuwe opleiding werpt zo een drempel op voor nieuw aanbod op de scholingsmarkt. Ter vergelijking voor het mbo is de toetredingsdrempel lager. Zo moet een nieuwe onderwijsinstelling bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een aanvraag indienen voor het recht tot examinering van een beroepsopleiding en een aanmelding voor de registratie in het Centraal register beroepsopleidingen, Crebo. Deze toets wordt vaak administratief afgehandeld en kent als onderbouwing het inzenden van onder meer:

- Een beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg
- Een beschrijving van het onderwijs en de examens

Dit is een ex ante toets die een lagere drempel opwerpt voor nieuwe opleidingsinstellingen dan de verzwaarde toets nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs. Voor de marktdynamiek in het hoger onderwijs is het van belang te onderzoeken of een ex ante kwaliteitstoets een voldoende waarborg is. Het zou in ieder geval de markttoegang voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs vereenvoudigen.

Ongelijke speelveld

Het ongelijke speelveld tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs vormt een tweede factor die het aanbod van scholing verhindert. Tieben (2008) spreekt in dit verband van een ‘dijk’ tussen beide onderdelen van de onderwijsmarkt. Baarsma (2010) betoogt dat het onder bepaalde voorwaarden is toegestaan dat bekostigde instellingen publieke middelen investeren in private activiteiten en dat bekostigde instellingen bekostigde onderwijstaken uitbesteden aan private spelers. In beide gevallen wordt wel expliciet als voorwaarde gesteld dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsing, maar het toetsen daarvan wordt bemoeilijkt door de ruim geformuleerde criteria en de beperkte eisen aan de verantwoording van private investeringen. Dit veroorzaakt het risico dat marktversturende kruissubsidiëring plaatsvindt tussen initieel onderwijs en de scholingsmarkt

doordat bekostigde instellingen een financieel voordeel hebben ten opzichte van hun private concurrenten in de scholingsmarkt. Verlichting van dit knelpunt betekent dat maatregelen nodig zijn om het speelveld tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs gelijk te trekken. Het vervangen van aanbodgerichte financiering door vraaggestuurde financiering past in dit streven.

Conclusie

Vraaggestuurde financiering via een voucher kan voor het reguliere postinitieel hoger beroepsonderwijs met een nettobesparing worden ingevoerd via een voucher van € 1000. De financiering hiervoor kan gevonden worden in de privatisering van deeltijd hbo. Het gevolg is een toename van de scholingsdeelname op ho-niveau van circa 9 tot 17 duizend deelnemers. Dit kosten van deze voucher zijn lager dan de opbrengst van de privatisering.

De voucher kan worden uitgebreid met het wetenschappelijk onderwijs en zorgt dan voor een extra scholingsdeelname van 12 tot 24 duizend personen. Een voucher met deze uitbreiding kan budgetneutraal worden ingevoerd.

Uitbreidingen van de voucher zijn mogelijk met onder meer scholing op mbo-niveau en in niet-reguliere opleidingen. In beide gevallen nemen de kosten van de vraaggestuurde financiering toe en moet additionele dekking gezocht worden.

Referenties

- Baarsma, B. (2010), *Vouchers voor Vaardigheden*, SEO-rapport.
- Borghans, L., Fouarge, D. & A. De Grip (2011). *Een leven lang leren in Nederland*. ROA: Maastricht
- Doets, C. en T. Huisman (2009), De effectiviteit van een individuele leerrekening, EC-BO.
- Fouarge, D., Schils, T. & A. De Grip (2010). *Prikkels voor postinitieële scholing van laagopgeleiden*. ROA: Maastricht.
- Geertsema, A., A. Westerhuis e.a. (2004), *Experimenting with individual learning accounts: making up the balance*, CINOP.
- Messer, D. & S.C. Wolter (2009). *Money matters: Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training*. IZA DP No. 4017.
- Nieuwenhuis, L., Gelderblom, A., Gielen, P. & M. Collewet (2011). *Groeitempo leven lang leren. Een internationale vergelijking*. SEOR en IVA.
- Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & S.C. Wolter (January 2011). *Effects of adult education vouchers on the labor market: Evidence from a randomized field experiment*. CESIFO Working paper no. 3331.
- SEO rapport (2012). *Marketmonitor Private Aanbieders van Beroepsopleidingen*, SEO-rapport, Amsterdam.
- Tieben, B. (2008), *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*, SEO-rapport, Amsterdam.