

LEREN EN ONTWIKKELEN IN CRISISTIJD

EVALUATIE VAN BEREIK, DOELTREFFENDHEID EN
DOELMATIGHEID VAN HET CRISISPROGRAMMA NEDERLAND
LEERT DOOR

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

JUSTUS VAN KESTEREN, TOBIAS VERVLIED, TUE-DANG BUI, TAMARA DOEVE & ARJAN HEYMA

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW)

AMSTERDAM, SEPTEMBER 2024

Crisisprogramma

NL Leert Door: bereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Het programma bestaat uit drie subsidieregelingen:

- De subsidie voor ontwikkeladviezen gaat naar loopbaanadviseurs die deelnemers helpen aan een ontwikkeladvies.
- De subsidie voor scholing gaat naar opleidingsinstanties die scholing aanbieden.
- De subsidie voor sectoraal maatwerk gaat naar sectorale samenwerkingsverbanden die van de subsidie zowel scholing, werk-naar-werk-begeleiding, ontwikkeladviezen als EVC-procedures financieren.

Bereik

In totaal hebben 199 duizend deelnemers 235 duizend trajecten gevolgd met subsidie vanuit NL Leert Door. De meeste deelnemers volgden één traject via NL Leert Door.

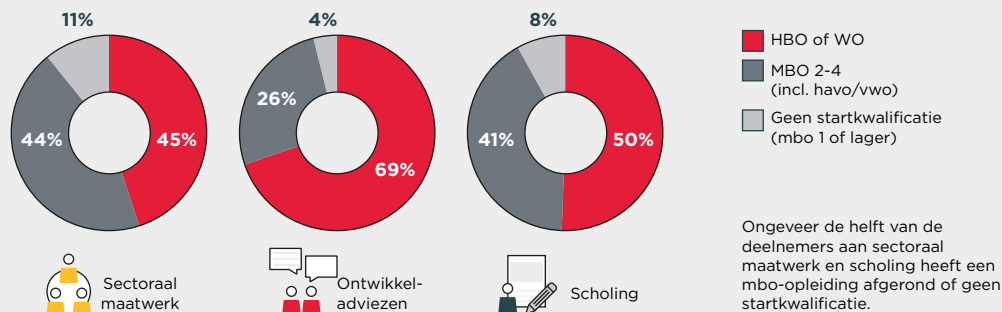
Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het is aannemelijk dat het crisisprogramma NL Leert Door doeltreffend heeft bijgedragen aan baanbehoud, een snellere terugkeer van werkzoekenden naar werk en aan de mobiliteit van krimp- naar kraptesectoren. Ook is sprake van een relatief doelmatige besteding van subsidiegelden. Er liggen wel verbetermogelijkheden in het bereiken van kwetsbare groepen en het vergroten van de arbeidsmarkt-relevantie en kwaliteit van trajecten.

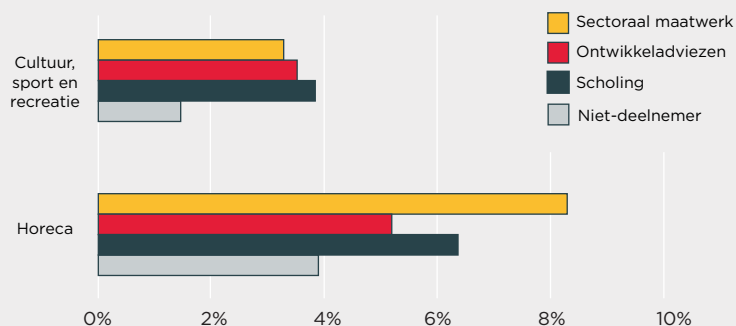
De subsidieregelingen



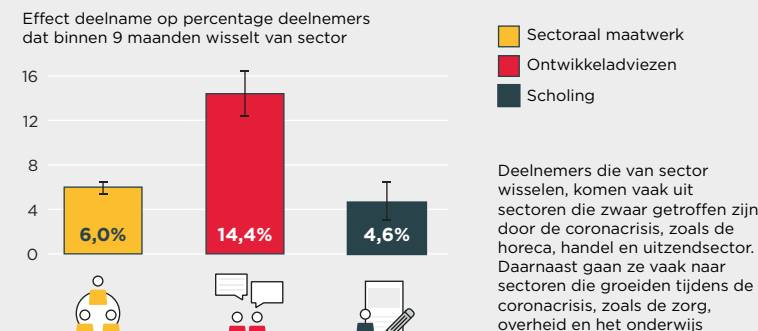
1 DE SUBSIDIE IS VOORAL TERECHTGEKOMEN BIJ WERKNEMERS MET EEN RELATIEF HOOG OPLEIDINGSNIVEAU



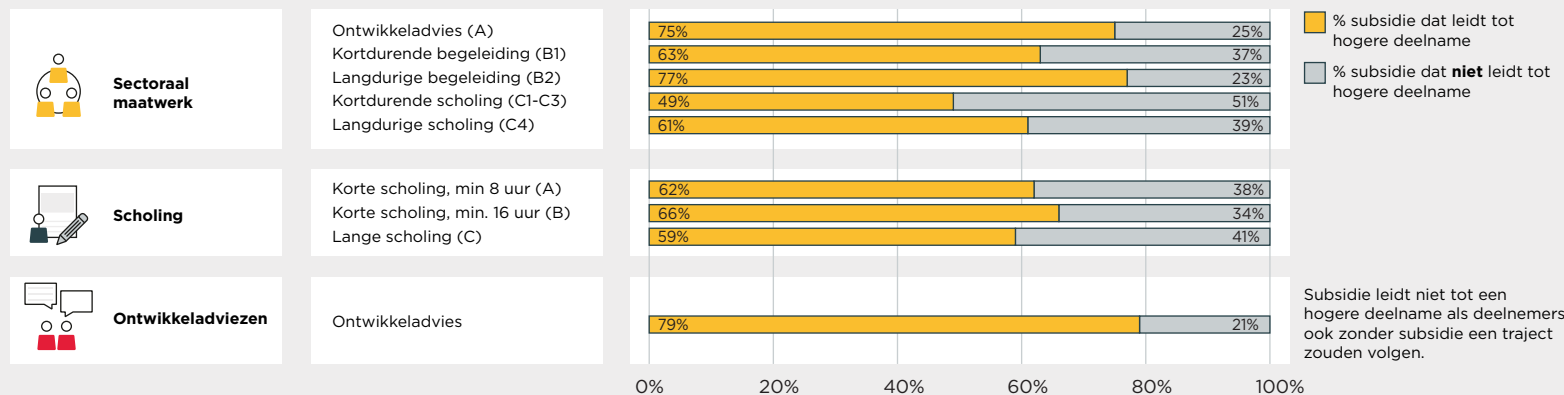
2 DEELNEMERS WERKEN VAAK IN SECTOREN DIE EEN ZEER GROTE KRIMP DOORMAAKTEN TIJDENS DE CORONACRISIS



3 DEELNEMERS WISSELEN VAKER VAN SECTOR DAN VERGELIJKBARE NIET-DEELNEMERS



4 ONGEVEER 70 PROCENT VAN DE TOTALE SUBSIDIEGELDEN HEEFT GELEID TOT EEN HOGERE DEELNAME AAN TRAJECTEN. HIERMEE IS DE SUBSIDIE RELATIEF DOELMATIG IN VERGELIJKING MET ANDERE SUBSIDIES.



Samenvatting

Het is aannemelijk dat het crisisprogramma NL Leert Door doeltreffend heeft bijgedragen aan baanbehoud, een snellere terugkeer van werkzoekenden naar werk en aan de mobiliteit van krimp- naar kraptesectoren. Ook is sprake van een relatief doelmatige besteding van subsidiegelden. Er liggen wel verbetermogelijkheden in het bereiken van kwetsbare groepen en het vergroten van de arbeidsmarktrelevantie en kwaliteit van trajecten.

Het crisisprogramma NL Leert Door is opgesteld om mensen te ondersteunen die tijdens de coronacrisis in de problemen kwamen op de arbeidsmarkt. Het programma bestaat uit drie subsidieregelingen voor de inzet van (1) ontwikkeladviezen, (2) scholing en (3) sectoraal maatwerk. De subsidie voor ontwikkeladviezen gaat rechtstreeks naar de loopbaanadviseurs die deelnemers helpen aan een ontwikkeladvies. De subsidie voor scholing gaat naar opleidingsinstanties die deelnemers daarvoor gratis (online) scholingstrajecten aanbieden. De subsidie voor sectoraal maatwerk gaat naar sectorale samenwerkingsverbanden van werkgevers-, werknemersorganisaties en andere betrokken partijen. Zij kunnen van de subsidie zowel scholing, werk-naar-werk-begeleiding, ontwikkeladvies als EVC-procedures financieren.

Dit rapport bevat een evaluatie van het bereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van NL Leert Door. Dit programma is aan het begin van de coronacrisis opgesteld om mensen te kunnen ondersteunen die als gevolg van de coronacrisis in de problemen zouden komen op de arbeidsmarkt. De evaluatie bevat econometrische analyses op basis van CBS Microdata over het gebruik van de regelingen, de werkgelegenheid, sectormobiliteit, inkomensgroei en doorstroom naar vaste contracten. Daarnaast bevat de evaluatie ook inzichten uit een enquête onder ongeveer 13 duizend deelnemers. Tot slot zijn groepsgesprekken gevoerd om meer verdiepende informatie te verkrijgen over ervaringen met de trajecten.

Bereik

In totaal hebben 199 duizend deelnemers 235 duizend trajecten gevolgd met subsidie vanuit NL Leert Door. De meeste deelnemers volgden één traject via NL Leert Door. Het was mogelijk om meerdere trajecten te volgen, maar hier is weinig gebruik van gemaakt. Dat is het gevolg van de aanvankelijk te korte looptijd van de regeling om opeenvolgende trajecten aan te kunnen bieden. Daarnaast waren de betrokken partijen niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid om meerdere trajecten te kunnen aanbieden.

De subsidie is vooral terechtgekomen bij werknemers met een relatief hoog opleidingsniveau. De subsidieregelingen zijn beschikbaar voor iedereen die verbonden is met de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch zijn werknemers met een mbo4-, hbo- en wo-diploma oververtegenwoordigd in het deelnemersbestand. Werknemers zonder startkwalificatie (mbo 1 of lager) en werknemers met een mbo2- of mbo3-diploma zijn juist ondervertegenwoordigd in het deelnemersbestand. Deze groepen hebben doorgaans een geringere intrinsieke motivatie om aan dergelijke trajecten deel te nemen. Daarnaast valt op dat ouderen (55-plussers) ondervertegenwoordigd zijn in het deelnemersbestand en dat er relatief veel vrouwen deelnamen aan de trajecten.

Deelnemers werkten vaak in sectoren die een (zeer) grote krimp doormaakten tijdens de coronacrisis. Zo werkten deelnemers vaak in de sectoren horeca, cultuur, sport, recreatie en de overige zakelijke dienstverlening, waar de uitzendbranche onder valt. Daarentegen werkten deelnemers minder vaak in sectoren die een groei hebben doorgemaakt tijdens de coronacrisis, zoals het onderwijs, zorg en welzijn en de overheid. De subsidiegelden kwamen dus vaak terecht in sectoren die harder geraakt zijn door de coronacrisis.

Doeltreffendheid

Deze evaluatie biedt inzicht in de doeltreffendheid van NL Leert Door. Het overkoepelende doel van NL Leert Door was om mensen te ondersteunen bij baanbehoud, terugkeer naar de arbeidsmarkt, het wisselen van sector of het verkrijgen van meer werk- of inkomenszekerheid. Daarnaast beogen regelingen zoals NL Leert Door bij te dragen aan het creëren van een leercultuur waarin mensen blijvend investeren in hun eigen ontwikkeling. Voor het bepalen van de doeltreffendheid is de loopbaanontwikkeling van deelnemers aan NL Leert Door vergeleken met een controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemers. De controlegroepen stellen we samen op basis van *propensity score matching*. De gevonden resultaten kunnen worden aangeduid als “plausibel” maar niet als “bewezen”, omdat er geen sprake is van een (quasi-)gerandomiseerd experiment.

Het is plausibel dat NL Leert Door doeltreffend heeft bijgedragen aan baanbehoud en een snellere terugkeer van werkzoekenden naar werk. De arbeidsparticipatie onder deelnemers is sterker toegenomen dan onder een controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemers. Daarnaast is de werkloosheidsduur van baanloze deelnemers korter dan in de controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemende werkzoekenden. Dat suggereert dat NL Leert Door voor deelnemers heeft bijgedragen aan baanbehoud en een snellere terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Daarnaast heeft NL Leert Door waarschijnlijk doeltreffend bijgedragen aan de sectormobiliteit. Dat geldt vooral voor degenen die gebruikmaken van ontwikkeladvies. De kans om van sector te wisselen is voor deelnemers 14 procentpunt hoger dan in de controlegroep, terwijl dit bij scholing en sectoraal maatwerk rond de 5 procentpunt ligt. Veel van deze deelnemers komen uit sectoren die zwaar getroffen zijn door de coronacrisis, zoals de horeca en uitzendbranche, en stappen over naar sectoren die juist groeiden, zoals zorg, onderwijs en overheid. Dit bevestigt dat het programma waarschijnlijk heeft bijgedragen aan de mobiliteit van krimp- naar kraptesectoren.

Ook is het plausibel dat NL Leert Door, ondanks een verbetering in kennis en vaardigheden, maar beperkt heeft gezorgd voor een toename in inkomen onder deelnemers. In theorie zorgen de opgedane kennis en vaardigheden voor een hogere arbeidsproductiviteit, wat zou moeten resulteren in een hoger inkomen. In de praktijk ervaren deelnemers inderdaad verbeteringen in generieke soft skills, zoals sociale en communicatieve vaardigheden, en hard skills, zoals lees- en schrijfvaardigheden, computervaardigheden en rekenen, die sterker zijn dan de ervaren verbeteringen in skills in de controlegroep. Specifiek deelnemers aan sectorale maatwerk scholing ervaren ook verbeteringen in vakspecifieke vaardigheden, waarschijnlijk door het sectorale karakter van de trajecten. Ondanks deze verbeteringen is het uurloon van deelnemers niet significant gestegen ten opzichte van de controlegroep.

Wel heeft NL Leert Door waarschijnlijk doeltreffend bijgedragen aan grotere kans op een vast contract. Specifiek deelnemers aan sectoraal maatwerk met een tijdelijk contract hebben een significant grotere kans om door te stromen naar een vast contract. Deze kans is 3,5 procentpunt hoger dan die van de controlegroep. De deelnemers aan scholing kennen een vergelijkbare toename in deze doorstroomkans (3,3 procent), alleen is het

effect statistisch niet significant. Dat komt vermoedelijk door de kleinere steekproef. Ontwikkeladviezen lijken geen significante invloed te hebben op de kans op de overgang van een tijdelijk naar een vast contract.

Tot slot lijkt NL Leert Door bijgedragen te hebben aan het creëren van een leercultuur in Nederland.

Deelnemers geven aan dat ze gemotiveerder zijn om in de toekomst vaker scholing te volgen. Dit is vooral opvallend onder deelnemers zonder startkwalificatie, die relatief vaak negatieve leerervaringen hebben. De opgedane positieve leerervaringen leiden tot gedragsveranderingen op de arbeidsmarkt: deelnemers besteden meer tijd aan het leren van nieuwe kennis en vaardigheden (zowel formeel als informeel) en geven aan hun werktaken beter te kunnen uitvoeren na het volgen van de trajecten. Daarmee draagt NL Leert Door bij aan het creëren van een betere leercultuur in Nederland.

Doelmatigheid

Er lijkt over het algemeen sprake te zijn van een relatief doelmatige besteding van subsidiegelden. Ongeveer 70 procent van de subsidiegelden heeft ook daadwerkelijk geleid tot een hogere deelname aan trajecten. Dat betekent tegelijkertijd dat de *deadweight loss* - het deel van de subsidie dat niet heeft geleid tot extra deelname aan trajecten - ongeveer 30 procent is. Er vindt dus deels een verschuiving plaats van private naar publieke financiering, terwijl daar geen extra deelname aan trajecten tegenover staat. Deze *deadweight loss* is echter kleiner dan bij eerdere soortgelijke regelingen. Zo blijkt uit een overzichtsstudie van CPB (2021, 2016) dat de gemiddelde *deadweight loss* van soortgelijke subsidieregelingen, afhankelijk van de doelgroep en het betrokken beleid, tussen de 30 en 100 procent ligt. Door de bank genomen scoort NL Leert Door qua doelmatigheid dus relatief goed. Hierbij is het belangrijk om te benoemen dat de schattingen met onzekerheid zijn omgeven, mede doordat er beperkt zicht is op de betalingsbereidheid van andere arbeidsmarktpartijen (zoals O&O-fondsen) en doordat de betalingsbereidheid bij deelnemers pas achteraf is getoetst.

De doelmatige besteding van subsidiegelden verschilt sterk tussen trajecten. De *deadweight loss* is het grootst bij kortdurende scholing binnen het sectoraal maatwerk: ongeveer de helft van de subsidie heeft niet geleid tot additionele scholingsdeelname. Vermoedelijk speelt de introductie van het STAP-budget hierbij een belangrijke rol. Langdurige begeleiding en ontwikkeladviezen kennen de kleinste *deadweight loss*: ongeveer 20 procent van de subsidies voor langdurige begeleiding heeft niet geleid tot additionele begeleiding. Daartussen zitten nog kortdurende begeleiding en langdurige scholing (rond de 40 procent *deadweight loss*).

Beleidsaanbevelingen

Op basis van gesprekken met verschillende betrokken partijen, waaronder deelnemers, opleiders, sociale partners, loopbaanadviseurs en beleidsmakers, zijn verschillende verbetermogelijkheden voor de subsidieregelingen geïdentificeerd:

1. **Groter bereik onder kwetsbare groepen mogelijk:** Ouderen, mensen zonder startkwalificatie en digitaal minder vaardigen kunnen beter worden bereikt door verbeteringen in de overheidscommunicatie, inschrijfprocedures en wervingsmethoden, bijvoorbeeld door een gebruiksvriendelijker opleidingscatalogus en een duidelijker communicatie naar de doelgroep;
2. **Inrichting eigen bijdrage en cofinanciering:** Een eigen bijdrage van deelnemers kan de motivatie om trajecten af te ronden vergroten, hoewel dit voor kwetsbare groepen ook een drempel voor deelname kan vormen. Voor deze groepen wordt geadviseerd uitzonderingen te maken op de eigen bijdrage. Door het

betrekken van sociale partners en de inzet van cofinanciering kan de arbeidsmarktrelevantie van de trajecten worden versterkt en kan worden bijgedragen aan de ontwikkeling van vakspecifieke vaardigheden;

3. **Verbeteren kwaliteit trajecten:** De kwaliteit van scholingstrajecten kan worden verbeterd door samenwerking met erkende mbo- en hbo-instellingen. Voor het ontwikkeladvies wordt voorgesteld om periodiek steekproefsgewijs de gespreksverslagen en voortgangsrapportages van loopbaanadviezen te controleren. Betere nazorg en loopbaanbegeleiding zijn cruciaal, vooral voor kwetsbare groepen, en een langere looptijd van trajecten kan helpen om hen beter te ondersteunen bij het zetten van stappen op de arbeidsmarkt.

Inhoudsopgave

Samenvatting		3
1	Inleiding	8
	1.1	Achtergrond 8
	1.2	Doel evaluatie en onderzoeksvragen 8
	1.3	Methode 9
2	Bereik	10
	2.1	Achtergrondkenmerken 10
	2.2	Werkachtergrond 12
	2.3	Motieven voor deelname 13
3	Doeltreffendheid	15
	3.2	Arbeidsparticipatie en werkloosheidsduur 16
	3.3	Sectormobiliteit 18
	3.4	Uurloon en vast contract 20
	3.5	Leerbereidheid 23
4	Doelmatigheid	24
	4.1	Betalingsbereidheid 25
	4.2	Additionaliteit 26
5	Beleidsaanbevelingen	28
	5.1	Groter bereik onder kwetsbare groepen 28
	5.2	Eigen bijdrage en cofinanciering 28
	5.3	Verbeteren kwaliteit trajecten 29
Referenties		30
Bijlage A	Verdiepende informatie	31
Bijlage B	Onderzoeksverantwoording	34

1 Inleiding

Het crisisprogramma Nederland Leert Door bestaat uit drie subsidieregelingen voor ontwikkeladviezen, scholing en sectoraal maatwerk. Deze evaluatie geeft een beeld van het bereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen.

1.1 Achtergrond

De uitbraak van de coronapandemie en de daaropvolgende overheidsmaatregelen hadden in 2020 grote impact op de arbeidsmarkt. In veel sectoren werd het werk (gedeeltelijk) stilgelegd, wat leidde tot baanverlies of de dreiging daarvan voor vele werknemers. Ook veel zelfstandigen zagen het aantal opdrachten teruglopen. Hoewel nog onzeker was hoe de arbeidsmarkt zich precies zou gaan ontwikkelen, was wel duidelijk dat de vraag naar arbeid en vaardigheden aan het verschuiven was. Dat vroeg om aanpassingsvermogen van zowel individuen als bedrijven.

Het kabinet kwam met een pakket om scholing en ontwikkeling te stimuleren: het crisisprogramma Nederland Leert Door. Het crisisprogramma is opgezet om de impact van de crisis te verzachten door mensen te helpen zich te (her)oriënteren op de arbeidsmarkt en hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen. In eerste instantie is er in 2020 euro 50 miljoen aan subsidie beschikbaar gesteld. Later is het crisisprogramma uitgebreid met euro 137 miljoen in het kader van het Aanvullend Sociaal Pakket (ASP).¹

Het crisisprogramma bestaat uit drie subsidieregelingen voor de inzet van (1) ontwikkeladviezen, (2) scholing en (3) sectoraal maatwerk. De subsidie voor ontwikkeladviezen gaat rechtstreeks naar de loopbaanadviseurs die deelnemers helpen aan een ontwikkeladvies. De subsidie voor scholing gaat naar opleidingsinstanties die (online) scholingstrajecten aanbieden. De subsidie voor sectoraal maatwerk gaat naar sectorale samenwerkingsverbanden van werkgevers-, werknemersorganisaties en andere betrokken partijen. Zij kunnen van de subsidie zowel scholing, werk-naar-werk-begeleiding, ontwikkeladviezen als EVC-procedures financieren. Tabel A.1 in Bijlage A biedt een overzicht van de verschillende subsidieregelingen binnen NL Leert Door.

Het programma richt zich op een brede doelgroep. In tijden van economische crisis is het risico op werkloosheid groter en is het cruciaal om kennis en vaardigheden op peil te houden of te vernieuwen. De subsidieregelingen zijn daarom beschikbaar voor iedereen die verbonden is met de Nederlandse arbeidsmarkt en tussen 18 jaar en de AOW-leeftijd is. Dit omvat werkenden (waaronder flexwerkers en zelfstandigen) en niet-werkenden, mits zij verzekerd zijn voor de volksverzekeringen of in Nederland wonen en/of werken.

1.2 Doel evaluatie en onderzoeksvragen

Het doel van deze evaluatie is driedig. Ten eerste biedt de evaluatie inzicht in het bereik van de regelingen door inzicht te bieden in de kenmerken van deelnemers aan de verschillende trajecten (Hoofdstuk 2). Ten tweede

¹ Het Aanvullend Sociaal Pakket (ASP) had als doel om mensen te begeleiden en ondersteunen in het vinden van nieuw werk of inkomen. In totaal is euro 1,4 miljard beschikbaar gesteld voor dit pakket.

biedt de evaluatie inzicht in de doeltreffendheid van de regelingen (Hoofdstuk 3). Enerzijds door inzicht te bieden in de veranderingen die plaatsvinden onder deelnemers (in termen van gedrag, houding, vaardigheden en bewustzijn) en anderzijds door vast te stellen in welke mate deelname heeft bijgedragen aan de loopbaanontwikkeling. Specifiek gaat het dan bijvoorbeeld om het behouden of vinden van werk, de overgang naar ander werk, een hoger inkomen en de overgang naar een vast contract. Ten derde biedt de evaluatie inzicht in de doelmatigheid van de regelingen (Hoofdstuk 4). Hierbij ligt de focus op de mate waarin deelnemers ook zonder de subsidie een traject zouden gaan volgen. De inzichten die de evaluatie oplevert bieden handvatten voor toekomstig beleid en nieuwe subsidieregelingen op het terrein van (online) scholing en ontwikkeladviezen.

Het eindrapport biedt antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Bereik van de regeling
 - a. Wat zijn de kenmerken van de deelnemers?
 - b. Wat is de relatie tussen deze kenmerken van de deelnemers en het type traject?
2. Doeltreffendheid van de regelingen
 - a. Wat is het effect van deelname op de loopbanen van deelnemers?
 - b. Wat is het effect van deelname op de bewustwording, houding, kennis en vaardigheden, het vertrouwen, gedrag en de inzetbaarheid van deelnemers?
 - c. Hoe verschillen de effecten naar soort deelnemers?
3. Doelmatigheid van de regelingen
 - a. Welke meerwaarde hebben de trajecten volgens de deelnemers gehad?
 - b. In hoeverre hadden de deelnemers zonder subsidieregeling ook gebruikgemaakt van de trajecten?

1.3 Methode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste is gebruikgemaakt van de microdatabestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in combinatie met registratiegegevens van deelnemers om inzicht te bieden in het bereik en de doeltreffendheid van de regelingen. Ten tweede is een enquête uitgezet onder zowel deelnemers als niet-deelnemers aan de regelingen om inzicht te bieden in de ervaringen met de regelingen en de additionaliteit van de regelingen. Er is een respons van 3.882 deelnemers aan ontwikkeladviezen, 5.668 deelnemers aan scholingstrajecten en 3.216 deelnemers aan sectoraal maatwerk gerealiseerd. Tot slot zijn groeps gesprekken gevoerd om meer verdiepende informatie te verkrijgen over ervaringen met de trajecten. Bijlage B bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

2 Bereik

Deelnemers zijn relatief vaak vrouw, jong en hoger opgeleid. Zij werken veelal in loondienst, maar wel vaak op een tijdelijk contract en voor een relatief laag uurloon. Deelnemers komen relatief vaak uit sectoren die harder zijn geraakt door de coronacrisis.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in het bereik van NL Leert Door. Hiervoor is gebruikgemaakt van een koppeling van de deelnemersregistratie aan registratiebestanden bij het CBS met daarin informatie over achtergrondkenmerken, arbeidsmarktpositie en het arbeidsmarktverleden van deelnemers (zie Bijlage B voor de onderzoeksverantwoording). Telkens is een vergelijking gemaakt tussen de kenmerken van deelnemers aan NL Leert Door en de kenmerken van rest van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 18 en 67 jaar (vanaf nu: niet-deelnemers). Dat biedt inzicht in de selectiviteit in deelname aan de subsidieregelingen.

2.1 Achtergrondkenmerken

In totaal hebben 199 duizend deelnemers 235 duizend trajecten gevolgd met subsidie vanuit NL Leert Door. Het onderzoeksteam beschikt echter over data van 180 duizend trajecten, omdat een aantal aanvragers uitstel heeft gekregen voor het indienen van hun deelnemersregistratie. De meeste deelnemers volgden één traject via NL Leert Door. Het was echter mogelijk om meerdere trajecten te volgen. Eén van de doelstellingen van de sectoraal maatwerkregeling was bijvoorbeeld om maatwerk te leveren in het aanbieden van een passende combinatie van verschillende trajecten. Deelnemers konden bijvoorbeeld binnen de sectoraal maatwerkregeling zowel een scholings- als een ontwikkeladviestraject volgen. Slechts 10 procent van de deelnemers heeft gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Het beperkte gebruik komt deels door de aanvankelijk te korte looptijd van de regeling om opeenvolgende trajecten aan te bieden (zie Van Kesteren et al., 2023). Daarnaast waren de betrokkenen, zoals werkgevers en opleiders, niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid om meerdere trajecten te kunnen aanbieden.

Tabel 2.1 In totaal hebben meer dan 199 duizend deelnemers trajecten gevolgd via NL Leert Door

	Deelnemers Ontwikkeladvies	Deelnemers Scholing	Deelnemers Sectoraal maatwerk
Totaal aantal trajecten	68.426	105.790	61.065
Totaal aantal unieke deelnemers	67.890	81.470	49.555

Bron: Deelnemersregistratie NL Leert Door, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

De subsidie is vooral terechtgekomen bij werknemers met een relatief hoog opleidingsniveau. Zo zijn werknemers met een mbo4-, hbo- en wo-diploma oververtegenwoordigd in het deelnemersbestand. Werknemers zonder startkwalificatie (mbo 1 of lager) en werknemers met een mbo2- of mbo3-diploma zijn juist ondervertegenwoordigd in het deelnemersbestand. Eerder onderzoek laat zien dat deze groep een geringere intrinsieke motivatie heeft om aan dergelijke trajecten deel te nemen. Vooral eerdere negatieve scholingservaringen zouden een oorzaak zijn voor die geringe motivatie. Daarnaast laat eerder onderzoek zien dat economische voorkeuren (bijvoorbeeld voor vrije tijd) en persoonlijkheidskenmerken (locus of control, examenangst en openheid voor ervaringen) een rol spelen (Fouarge, Schils & De Grip, 2013).

Daarnaast valt op dat ouderen (55-plussers) ondervertegenwoordigd zijn in het deelnemersbestand. Hierbij kan een rol spelen dat 55-plussers minder lang profijt hebben van de gevolgde trajecten. Zij verlaten immers eerder de arbeidsmarkt, waardoor zij een lager rendement genieten van de geleverde inspanningen om het traject te doorlopen (in termen van inkomen of promotie). Dat blijkt ook uit de enquête: niet-deelnemende ouderen geven als voornaamste reden dat ze het volgen van een traject niet nodig of nuttig vinden. Anderzijds kan ook een rol spelen dat de immateriële kosten voor ouderen hoger zijn: het leervermogen neemt af met de leeftijd en het misgelopen inkomen door tijdbesteding aan het traject i.p.v. betaald werk zijn hoger, doordat zij doorgaans een hoger inkomen hebben.

Tabel 2.2 Vrouwen en hoog opgeleiden zijn oververtegenwoordigd in het deelnemersbestand, 55-plussers ondervertegenwoordigd

	Deelnemer Ontwikkelaadvies	Scholing	Sectoraal maatwerk	Niet-deelnemers
Geslacht				
Man	33%*	36%*	49%*	50%
Vrouw	67%*	64%*	51%*	50%
Leeftijd				
18-25 jaar	6%*	10%*	12%*	14%
25-35 jaar	29%*	32%*	27%*	20%
35-45 jaar	26%*	26%*	24%*	18%
45-55 jaar	27%*	24%*	24%*	21%
55-67 jaar	12%*	9%*	13%*	26%
Hoogst afgeronde opleiding				
Basisonderwijs	1%*	2%*	2%*	7%
Vmbo, havo-/vwo- onderbouw, mbo1	3%*	6%*	9%*	14%
Mbo2	2%*	4%*	6%*	7%
Mbo3	3%*	8%*	9%*	8%
Mbo4	14%*	21%*	20%*	16%
Havo/vwo	7%*	8%*	9%*	11%
Hbo-/wo-bachelor	42%*	34%*	31%*	23%
Hbo-/wo-master, doctor	27%*	16%*	14%*	14%
Aantal observaties	63.770	45.473	41.739	11.226.663

Bron: CBS Microdata en deelnemersregistratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: * Significant afwijkend van niet-deelnemers met 95 procent betrouwbaarheid. Deelnemers met een onbekend opleidingsniveau zijn niet meegenomen in deze analyses.

Tot slot valt op dat er relatief veel vrouwen deelnamen aan de trajecten. Waar de gehele beroepsbevolking ongeveer evenveel mannen als vrouwen omvat, is binnen de scholings- en ontwikkeladviesregeling ongeveer twee op de drie deelnemers vrouw. Dit is een opmerkelijke bevinding, aangezien uit eerder onderzoek blijkt dat vrouwen ongeveer evenveel deelnemen aan scholingstrajecten als mannen (SCP, 2022). Een mogelijke verklaring voor het hoge aandeel vrouwen is dat de scholing en ontwikkeladviezen binnen NL Leert Door niet via werkgevers worden aangeboden. Mogelijk bieden werkgevers minder scholing aan vrouwen aan, omdat zij vaker een tijdelijk contract

hebben en in deeltijd werken (SCP, 2022). Door direct via loopbaanadviseurs en opleidingsinstellingen scholing aan te bieden, lijkt NL Leert Door beter in staat om vrouwen te bereiken. Dit verklaart ook waarom het aandeel vrouwelijke deelnemers substantieel lager ligt bij de sectoraal maatwerkregeling, die vooral via werkgevers liep.

2.2 Werkachtergrond

Deelnemers hebben vaak een baan, maar deze baan is wel onzeker en tegen een laag inkomen. Deelnemers hebben vaak een baan aan de start van het traject. De banen van deelnemers kennen echter wel een lager uurloon dan gemiddeld in Nederland. Dit komt vermoedelijk doordat deelnemers relatief jong zijn, en jongeren over het algemeen een lager uurloon hebben dan oudere werknemers. Dat kan ook verklaren waarom deelnemers over het algemeen minder vaak een vast contract hebben. De deelnemers die geen baan hebben zijn voornamelijk afhankelijk van een uitkering (ongeveer twee derde van de baanlozen) of zijn zzp'er (ongeveer één derde).

Tabel 2.3 Deelnemers hebben vaak een baan, maar deze baan is wel onzeker en tegen een laag inkomen

	Deelnemers ontwikkeladvies	Deelnemers scholing	Deelnemers sectoraal maatwerk	Totaal niet-deelnemers
Aandeel met baan	72%*	76%*	83%*	66%
Uren en uurloon				
Gemiddelde uurloon	€ 21,76*	€ 18,93*	€ 20,08*	€ 21,56
Mediane uurloon	€ 20,21*	€ 17,53*	€ 18,51*	€ 19,01
Deeltijdfactor	0,79*	0,80*	0,84*	0,79
Contractvorm				
Bepaalde tijd	30%*	31%*	30%*	27%
Onbepaalde tijd	69%*	67%*	68%*	70%
Directeur-groootaandeelhouder ²	1%*	1%*	2%*	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal observaties	45.659	35.543	41.739	11.313.526

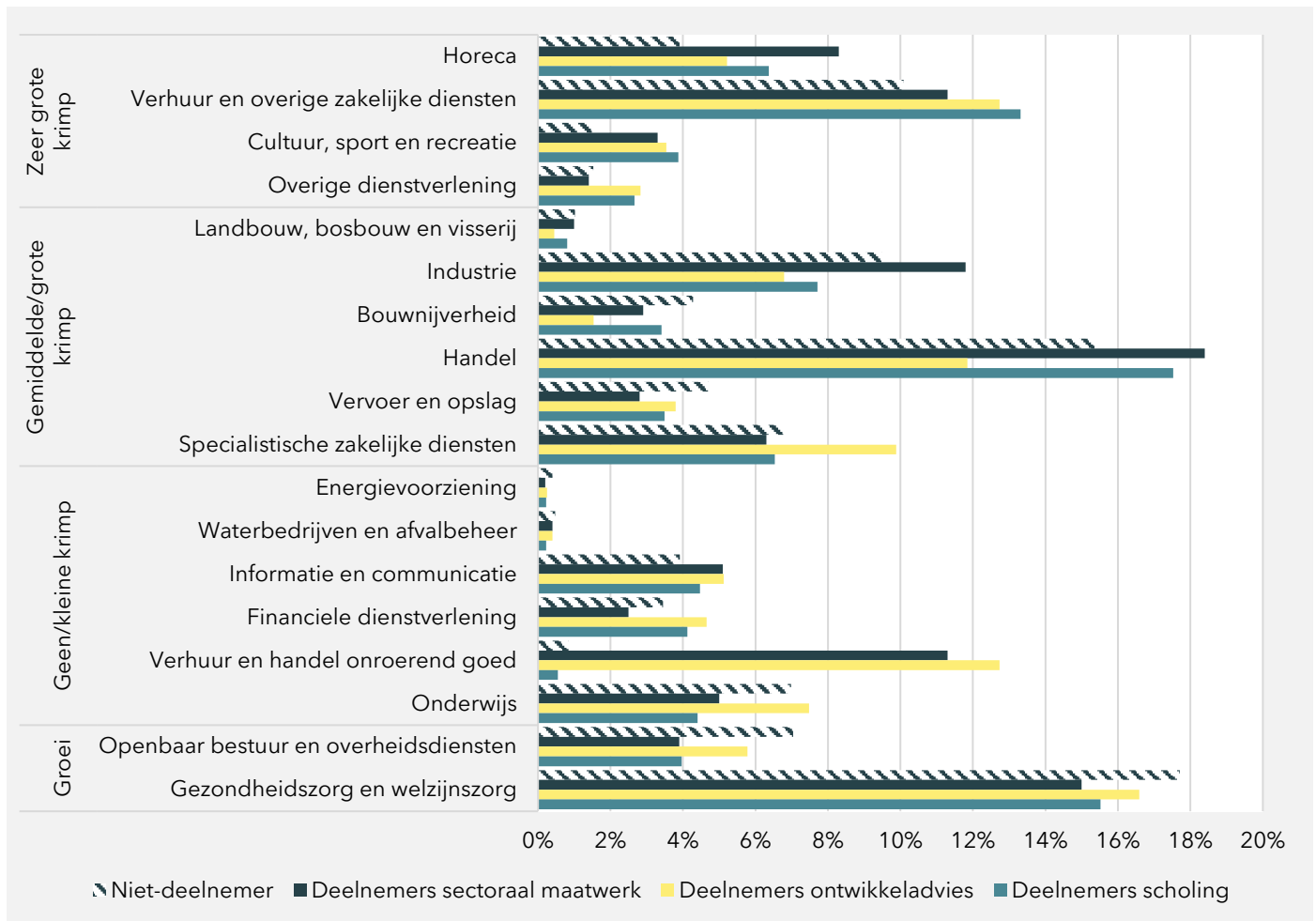
Bron: CBS Microdata en deelnemersregistratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: * Significant afwijkend van niet-deelnemers met 95 procent betrouwbaarheid.

Deelnemers werken vaak in sectoren die een (zeer) grote krimp doormaakten tijdens de coronacrisis. Zo werken deelnemers vaak in de sectoren horeca, cultuur, sport, recreatie en de overige zakelijke dienstverlening, waar de uitzendbranche onder valt. Daarentegen werken deelnemers minder vaak in sectoren die groei hebben doorgemaakt tijdens de coronacrisis, zoals het onderwijs, zorg en welzijn en de overheid. Dat suggereert dat de subsidiegelden zoals beoogd relatief vaak terechtkomen bij sectoren die hard geraakt zijn door de coronacrisis.

² Een persoon die voor eigen rekening of risico arbeid verricht als directeur-groootaandeelhouder (DGA) en die geen personeel in dienst heeft, zie [Technische toelichting \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/ nl/nl/onderzoek-en-publicaties/2023/11/technische-toelichting).

Figuur 2.1 Deelnemers werken relatief vaak in sectoren die een krimp doormaakten tijdens de coronacrisis



Bron: CBS Microdata en deelnemersregistratie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)
 Noot: De indeling van zeer grote krimp tot groei is gebaseerd op de rapportage van UWV (2020) en de sectorprognoses van de Rabobank (2021). De sectoren Extraterritoriale organisaties en Huishoudens zijn buiten dit overzicht gelaten. Alle verschillen tussen de groepen deelnemers en de groep niet-deelnemers zijn significant met 95 procent betrouwbaarheid.

2.3 Motieven voor deelname

De voornaamste redenen voor deelname aan de scholingsregeling zijn persoonlijke interesse en het verbeteren van de werkprestaties. Dit blijkt uit de tussenevaluatie van de subsidieregeling voor scholing en ontwikkeladvies (zie Van Kesteren et al., 2022 voor meer informatie). Ongeveer 44 procent van de deelnemers aan de scholingsregeling noemt persoonlijke interesse en het verbeteren van werkprestaties als motief om deel te nemen. Opvallend daarbij is dat de coronacrisis slechts bij een minderheid (24 procent) van de deelnemers een directe motivatie vormt. Deze groep noemt redenen die verband houden met de gevolgen van de coronacrisis, zoals extra vrije tijd, angst voor verlies van werk of inkomen, of de wens om van baan te wisselen. De meerderheid neemt dus deel om andere redenen dan de coronacrisis en geeft ook aan niet in werk of inkomen geraakt te zijn door de pandemie.

Deelnemers aan de regeling voor ontwikkeladvies geven vaker aan deel te nemen als gevolg van de coronacrisis of (lockdown-)maatregelen. Ongeveer een derde van de deelnemers noemt motieven die te maken hebben met de coronacrisis, waaronder voornamelijk de wens om van baan te wisselen door verlies van werk of inkomen (zie Van Kesteren et al., 2022). De voornaamste redenen om deel te nemen staan echter los van de coronacrisis. Een meerderheid geeft aan deel te nemen om erachter te komen wat men wil of kan (61 procent), om ander werk te vinden (30 procent), of omdat het werk niet meer beviel (29 procent). Ook persoonlijke interesse (25 procent) of de mogelijkheid om gratis een traject te volgen (17 procent) spelen een rol.

Het sectoraal maatwerk wordt in vergelijking met de andere subsidieregelingen vaker ingezet om de arbeidsmarktpositie te verbeteren. Dit blijkt uit de tussenevaluatie van de sectoraal maatwerkregeling (zie Van Kesteren et al., 2023 voor meer informatie). De opzet van het sectoraal maatwerk speelt hierin een belangrijke rol. De sociale partners waren verplicht de trajecten te co-financieren en waren nauw betrokken bij het werven en selecteren van deelnemers. Deze rol als 'poortwachters' heeft er vermoedelijk voor gezorgd dat deelnemers vaker arbeidsmarktrelevante trajecten zijn gaan volgen.

3 Doeltreffendheid

Over het algemeen lijkt NL Leert Door te hebben gezorgd voor een hogere arbeidsparticipatie, meer mobiliteit tussen sectoren, een kortere werkloosheidsduur, een grotere doorstroom naar vaste contracten en een grotere leerbereidheid. Daarmee is het plausibel dat NL Leert Door waarschijnlijk doeltreffend is geweest. De effecten verschillen wel tussen trajecten en groepen op de arbeidsmarkt.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de doeltreffendheid van NL Leert Door. Het overkoepelende doel van NL Leert Door was om mensen te ondersteunen die door de coronacrisis in de problemen zijn gekomen op de arbeidsmarkt. Mensen die als gevolg van de coronacrisis hun baan verloren of dreigden te verliezen konden ondersteuning krijgen bij baanbehoud, terugkeer naar werk, het wisselen van sector of het verkrijgen van meer werk- of inkomenszekerheid. Daarnaast beogen regelingen zoals NL Leert Door bij te dragen aan het creëren van een leercultuur waarin mensen blijvend investeren in hun eigen ontwikkeling.

Box 3.1 Korte toelichting op de effectmeting met CBS Microdata

Voor het meten van effecten vergelijken we deelnemers aan NL Leert Door met een controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemers. De controlegroepen stellen we samen op basis van de *propensity score matching*. In deze methode wordt voor elke deelnemer gezocht naar de best vergelijkbare niet-deelnemer. De best vergelijkbare niet-deelnemers worden geselecteerd op basis van de volgende kenmerken: leeftijd, geslacht, hoogst afgeronde opleiding, sociaaleconomische positie en (indien relevant) sector waarin iemand werkzaam is in de maand vóór deelname aan NL Leert Door. Deze kenmerken zijn beschikbaar voor bijna alle individuen in de CBS Microdata. De matchingmethode resulteert in een controlegroep die in samenstelling vergelijkbaar is met deelnemers en die zich in hetzelfde tijdsgewricht (en daarmee vergelijkbare omstandigheden) bevindt als deelnemers.

Vervolgens vergelijken we met econometrische analyses de loopbaanontwikkeling van de controlegroep vóór de start van NL Leert Door met die van de deelnemers. Als we een goede controlegroep hebben gevormd, vertonen beide groepen een vergelijkbare loopbaanontwikkeling. Daarna vergelijken we de loopbaanontwikkeling na deelname aan NL Leert Door met die van deelnemers. Bijlage B.3 biedt een nadere toelichting op de methodologie.

Een beperking van deze aanpak is dat we de causaliteit van de gevonden effecten niet volledig kunnen onderbouwen. De matchingmethode selecteert een controlegroep op meetbare kenmerken, maar niet op moeilijk meetbare kenmerken, zoals motivatie. Hierdoor kunnen er alsnog verschillen zijn tussen de behandel- en controlegroep die de resultaten beïnvloeden (*omitted variable bias*). Ook kan er sprake zijn van een omgekeerde causaliteit: juist doordat iemand promotie gaat maken gaat hij/zij een traject volgen. De waargenomen promotie na deelname is dan niet het gevolg van NL Leert Door. Dergelijke vertekeningen vragen om een zorgvuldige interpretatie van de bevindingen. Bijlage B.3 gaat dieper in op de beperkingen.

Voor het bepalen van de doeltreffendheid is de loopbaanontwikkeling van deelnemers aan NL Leert Door vergeleken met een controlegroep. Hiervoor is gebruikgemaakt van CBS Microdata. De controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemers is samengesteld op basis van *propensity score matching* (zie Box 3.1). Vervolgens zijn met econometrische analyses beide groepen vergeleken op de volgende kenmerken van de loopbaan: arbeidsparticipatie, werkloosheidsduur, sectormobiliteit, uurloon, vast contract en leerbereidheid. Eventuele verschillen in loopbaanontwikkeling bieden inzicht in de mate waarin NL Leert Door haar doelen bereikt. De uitkomsten ten aanzien van doeltreffendheid kunnen worden aangeduid als “plausibel”, maar niet als “bewezen”

omdat er geen sprake is van een (quasi-)gerandomiseerd experiment. Als in dit rapport gesproken wordt over doeltreffendheid, gaat het dus om zeer waarschijnlijke en niet om bewezen doeltreffendheid.

3.2 Arbeidsparticipatie en werkloosheidsduur

In theorie leidt NL Leert Door tot een hogere arbeidsparticipatie. Een van de doelen van NL Leert Door is om mensen te ondersteunen bij het behouden van werk. Door veroudering of het niet-gebruik van kennis en vaardigheden tegen te gaan, kan het crisisprogramma leiden tot minder verlies van werk en minder ontslag onder deelnemers. Daarnaast kan NL Leert Door werklozen helpen om hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Door een verbetering van de arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktpositie kunnen werkzoekenden mogelijk eerder en vaker werk vinden. Tegelijkertijd kan deelname op de korte termijn ook vertragend werken op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt – het zogenoemde insluitingseffect. Dat geldt vooral voor langdurige en intensieve trajecten.

In de praktijk bestaat er een lichte stijging in de arbeidsparticipatie onder deelnemers aan NL Leert Door.

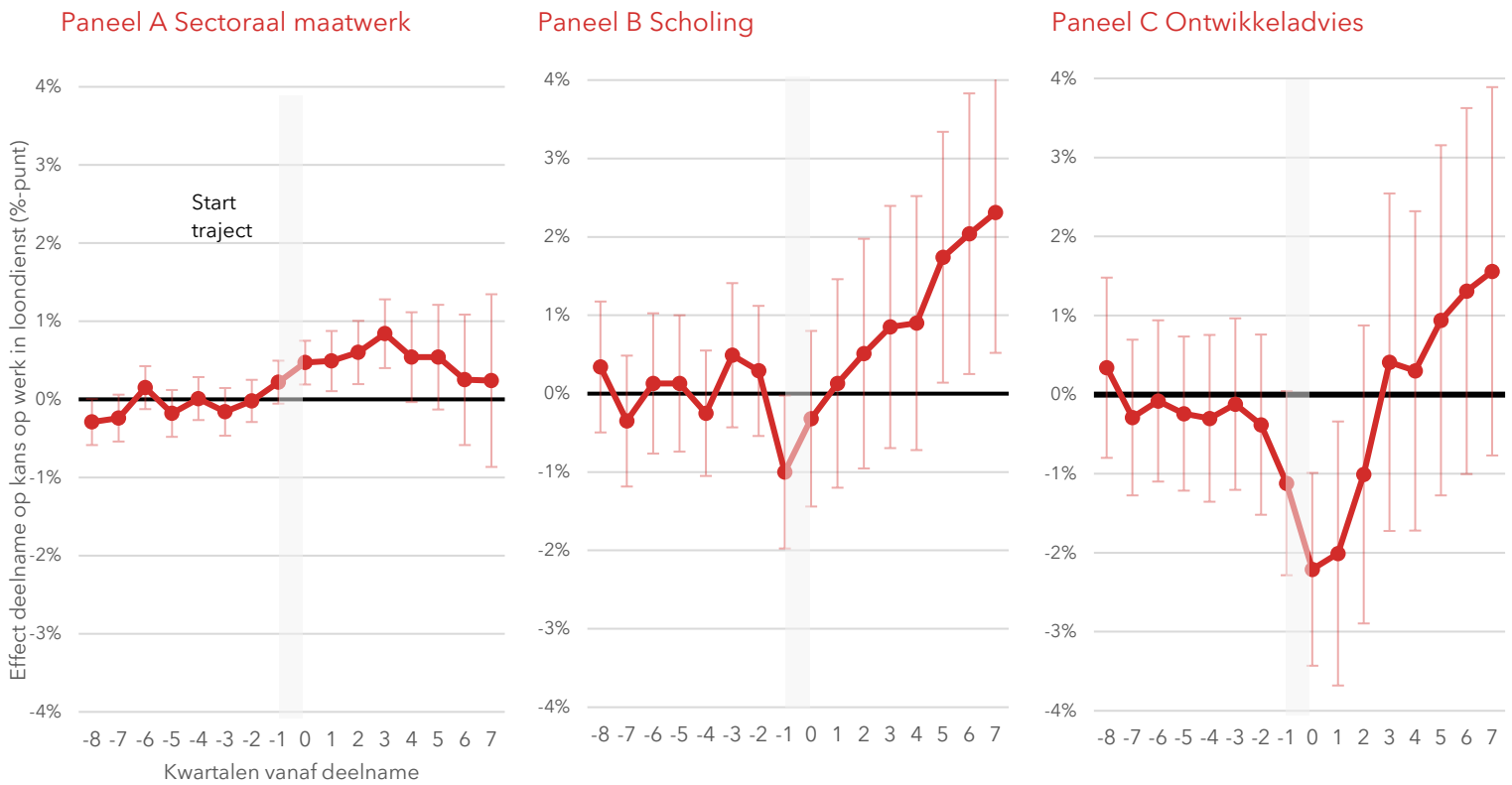
- Sectoraal maatwerk vergroot vooral op korte termijn de arbeidsparticipatie. De participatiegraad van deelnemers stijgt in de eerste drie maanden met 1 procentpunt (ten opzichte van de controlegroep), maar daarna is dit effect niet langer statistisch significant. Dit suggereert dat sectoraal maatwerk voornamelijk leidt tot een snellere terugkeer naar de arbeidsmarkt en meer baanbehoud onder deelnemers op korte termijn, maar niet noodzakelijkerwijs tot een hogere werkgelegenheid op langere termijn.
- Scholing beïnvloedt op de langere termijn de arbeidsparticipatie van deelnemers. Pas na vijf maanden ontstaat er een 2 procentpunt hogere participatiegraad onder deelnemers. Dit komt vermoedelijk door het insluitingseffect: intensieve scholing zorgt ervoor dat deelnemers op korte termijn minder tijd besteden aan het zoeken naar werk, waardoor de effecten pas later zichtbaar worden.
- Ontwikkeladvies heeft geen statistisch significant effect op de arbeidsparticipatie onder deelnemers. Dit betekent niet per se dat er geen effect is; het kan zijn dat het effect niet groot genoeg is of dat de steekproef te klein is om dit met een zekere mate van betrouwbaarheid vast te kunnen stellen (zie Bijlage B.3 voor een toelichting).

De stijging in arbeidsparticipatie lijkt het grootst onder deelnemers aan de scholingsregeling. Veel deelnemers geven in de enquête aan dat scholing hen helpt hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Zo helpt scholing bij het beter uitvoeren van werktaken in de huidige functie (55 procent van de deelnemers geeft dit aan) of bij het verkrijgen van een hogere functie (35 procent). Dit zorgt er vermoedelijk voor dat zij vaker hun baan behouden of intern ander werk kunnen gaan doen (verticale mobiliteit). Daarnaast geeft ongeveer de helft van de scholingsdeelnemers in de enquête aan dat scholing helpt bij het kwalificeren voor ander werk bij andere werkgevers, binnen of buiten de eigen sector (horizontale mobiliteit). Specifiek werkloze scholingsdeelnemers geven aan dat scholing hen helpt bij het vinden van nieuw werk. Dit verklaart waarom scholingsdeelnemers vaker in staat zijn hun baan te behouden of ander (nieuw) werk te vinden dan vergelijkbare niet-deelnemers.

De stijging in arbeidsparticipatie vindt vooral plaats onder groepen zonder startkwalificatie (mbo 1 of lager) en mannen. Op korte termijn zien we voornamelijk een verhoging van de arbeidsparticipatie bij mannen en mensen zonder startkwalificatie. Vooral mensen zonder startkwalificatie lijken baat te hebben bij deelname aan NL Leert Door. Zij profiteren van een grotere kans om hun baan te behouden of terug te keren naar werk. Na zeven kwartalen heeft NL Leert Door als geheel geen significante impact meer op de arbeidsparticipatie van de meeste groepen (zie Figuur A.3 in Bijlage A). Dat suggereert dat het crisisprogramma voornamelijk helpt om de daling in

werkgelegenheid te beperken in de crisisperiode, maar niet noodzakelijkwijs leidt tot een hogere werkgelegenheid op langere termijn.

Figuur 3.1 Op korte termijn is er een significante stijging in de arbeidsparticipatie van deelnemers aan sectoraal maatwerk, op langere termijn ook van deelnemers aan de scholingsregeling

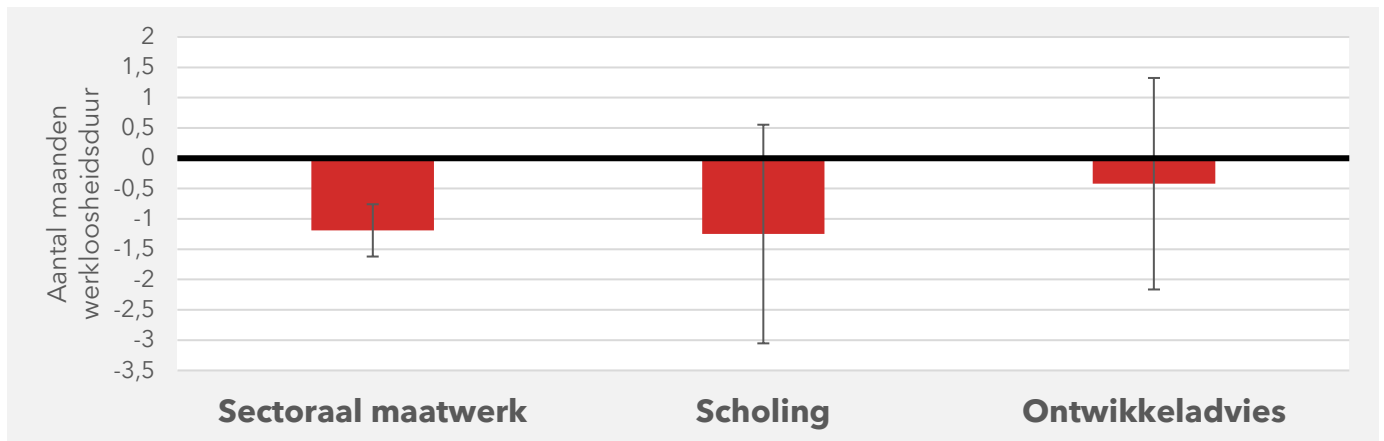


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur bevat de uitkomsten van een conditioneel *difference-in-differences* model met meerdere tijdperiodes, consistent met Callaway & Sant’Anna (2021). De behandelgroep bevat de deelnemers, de controlegroep de vergelijkbare niet-deelnemers (geselecteerd op basis van *propensity score matching*). De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de kans dat iemand werk in loondienst heeft. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door. Bijlage B.3 bevat een nadere toelichting.

Onder baanloze deelnemers daalt de werkloosheidsduur. Sommige deelnemers verloren hun baan tijdens of als gevolg van de coronapandemie en namen daarom deel aan NL Leert Door. Degenen die aan een sectoraal maatwerktraject deelnamen, hebben een aanzienlijk kortere werkloosheidsduur. Zij zijn gemiddeld iets meer dan een maand korter werkloos dan vergelijkbare personen die tijdens de coronapandemie hun baan verloren. Bij deelnemers aan scholingstrajecten is het effect op de werkloosheidsduur vergelijkbaar, maar niet statistisch significant als gevolg van de kleine steekproef. Ontwikkeladvies heeft een beperkt effect op de werkloosheidsduur.

Figuur 3.2 De werkloosheidsduur neemt significant af bij deelnemers aan sectoraal maatwerk



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De werkloosheidsduur is bepaald voor deelnemers die maximaal twee kwartalen voor (pseudo-)deelname werkloos werden en op het moment van deelname werkloos waren. Deze werkloosheidsduur is vergeleken met vergelijkbare deelnemers (op basis van *propensity score matching*) die ook maximaal twee kwartalen voor pseudo-deelname werkloos werden. De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de werkloosheidsduur in maanden. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door.

3.3 Sectormobiliteit

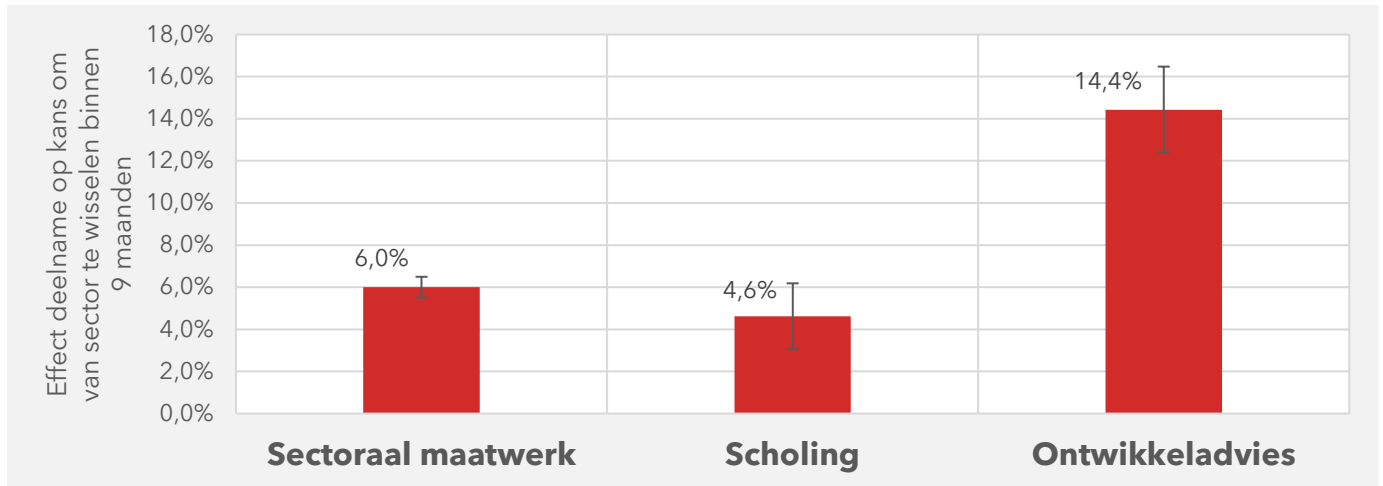
In theorie leidt NL Leert Door tot een hogere sectormobiliteit. Het programma helpt deelnemers om zich te kwalificeren voor werk waar veel vraag naar is. Specifiek kan dit ervoor zorgen dat deelnemers uit sectoren die hard geraakt zijn door de coronacrisis eerder (kunnen) overstappen naar sectoren die groeien. Hierbij kan de NOW-regeling wel een contrasterende factor zijn die ervoor zorgt dat werkenden minder snel van sector wisselen, ondanks dat de arbeidsvraag en perspectieven afnemen binnen de sector. Desondanks was de verwachting dat bij een mogelijke ontslaggolf na afloop van de NOW-regeling deelnemers alsnog de overstap zouden (weten te) maken naar andere sectoren.

In de praktijk blijken deelnemers inderdaad vaker van sector te wisselen. Vooral deelnemers aan het ontwikkeladvies zijn vaker van sector gewisseld in de negen maanden na deelname in vergelijking met de controlegroep van vergelijkbare niet-deelnemers. De kans om van sector te wisselen stijgt met 14 procentpunt onder deelnemers aan een ontwikkeladviestraject, terwijl dit bij scholing en sectoraal maatwerk rond de 5 procentpunt ligt. Mogelijk waren deelnemers al vóór deelname vaker dan niet-deelnemers van plan om een carrièreswitch te maken. In dat geval lijkt NL Leert Door in ieder geval een faciliterende rol te hebben gehad in het daadwerkelijk wisselen van sector.

De grotere sectormobiliteit is volgens loopbaanadviseurs te danken aan een verhoogde bewustwording onder deelnemers. Uit gesprekken met loopbaanadviseurs blijkt dat deelnemers beter hun waarde en mogelijkheden kennen, ook buiten de eigen organisatie, en daarmee meer vertrouwen hebben in het eigen kunnen. Hierdoor is men eerder bereid een stap te maken naar een andere werkgever. Dit komt overeen met de bevindingen van deelnemers aan ontwikkeladviestrajecten in de enquête (zie Van Kesteren et al., 2022 en 2023). Daarnaast stimuleren en faciliteren begeleiding en scholing het wisselen van sector. Deelnemers hebben meer

vertrouwen in de eigen kwaliteiten en loopbaankansen. Vooral onder deelnemers aan langdurige trajecten is het vertrouwen in eigen kunnen sterk toegenomen.

Figuur 3.3 Deelnemers wisselen vaker van sectorsector dan vergelijkbare niet-deelnemers



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur geeft de uitkomsten van een logistisch regressiemodel weer. De behandelgroep bevat deelnemers die zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren. De controlegroep bestaat uit vergelijkbare niet-deelnemers die ook één maand voor (pseudo-)deelname en negen maanden later in loondienst waren. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*. De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de kans dat iemand van sector is gewisseld binnen negen maanden na deelname. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door.

Deelnemers die van sector wisselen, komen vaak uit sectoren die zwaar getroffen zijn door de coronacrisis.

Ze zijn voornamelijk afkomstig uit sectoren zoals horeca, handel, verhuur en overige zakelijke dienstverlening (inclusief de uitzendsector). Deze sectoren hebben tijdens de coronacrisis een aanzienlijke krimp doorgemaakt. De sectoren waar deelnemers vaak naartoe gaan zijn de zorg, overheid en het onderwijs - (semi)publieke sectoren die juist groeiden tijdens de coronacrisis. Al met al lijkt NL Leert Door inderdaad de mobiliteit van krimp- naar kraptesectoren te hebben gestimuleerd.

Tabel 3.2 Deelnemers wisselen vaak van kraptesectoren naar groeisectoren

Economische groei/krimp tijdens coronacrisis		Verandering sectoraandeel deelnemers tussen moment deelname en negen maanden na deelname (in %-punt)		
Verandering	Sector	Sectoraal maatwerk	Scholing	Ontwikkelaadvies
Zeer grote economische krimp	Horeca	-9%	-2%	-3%
	Verhuur en overige zakelijke diensten	-2%	-11%	0%
	Cultuur, sport en recreatie	0%	-1%	0%
	Overige diensten	0%	0%	0%
Gemiddelde/grote economische krimp	Handel	-3%	-5%	-4%
	Industrie	0%	3%	2%
	Bouwnijverheid	1%	1%	0%
	Landbouw, bosbouw en visserij	0%	0%	0%
	Vervoer en opslag	0%	1%	0%
	Specialistische zakelijke diensten	7%	1%	-4%
Geen/kleine economische krimp	Energievoorziening	0%	0%	0%
	Waterbedrijven en afvalbeheer	0%	0%	0%
	Informatie en communicatie	0%	-1%	2%
	Financiële diensten	1%	2%	-2%
	Verhuur van onroerend goed	0%	0%	0%
	Onderwijs	2%	2%	5%
Economische groei	Openbaar bestuur en overheid	2%	3%	4%
	Gezondheidszorg- en welzijnszorg	3%	7%	0%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur bevat het verschil in sectoraandeel van werkende deelnemers tussen de maand vóór deelname én negen maanden na deelname. Een verandering van 5 procentpunt kan bijvoorbeeld betekenen dat in de maand voor deelname 10 procent van de werkende deelnemers in de desbetreffende sector werkte, en negen maanden na deelname 15 procent.

3.4 Uurloon en vast contract

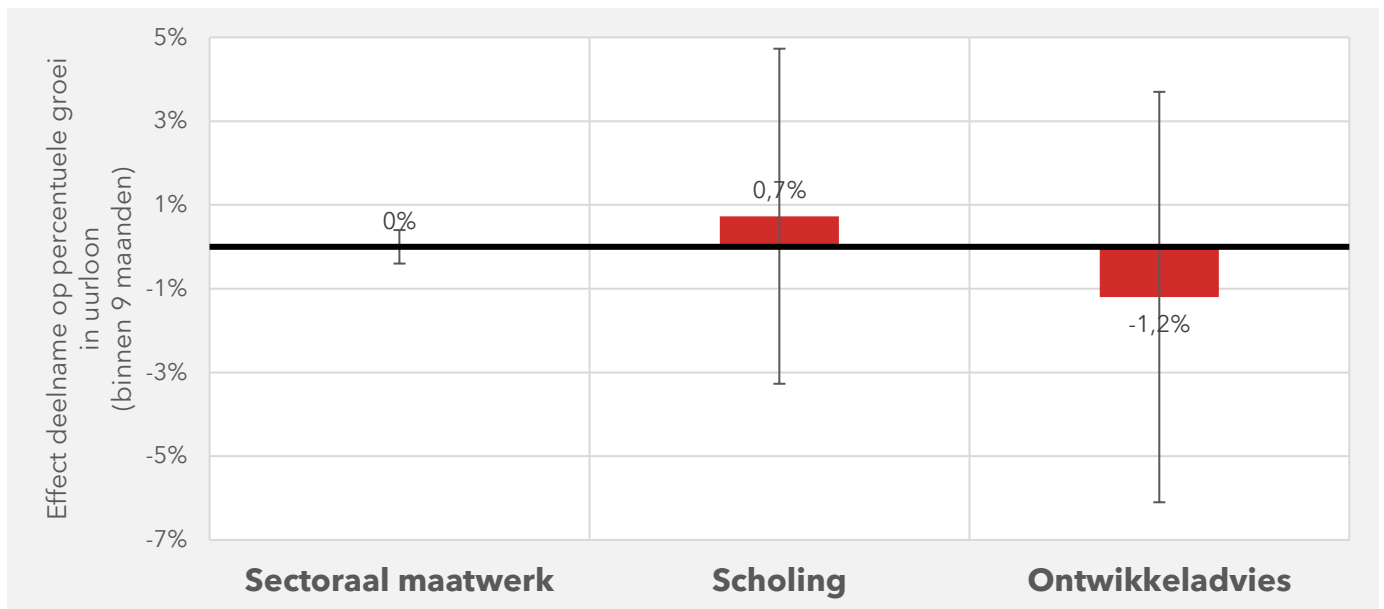
In theorie kan deelname aan NL Leert Door leiden tot een hoger uurloon en een grotere kans op een vast contract. De arbeidsproductiviteit van deelnemers aan de subsidieregeling kan toenemen, zowel direct door verbetering van vaardigheden, kennis of werkmotivatie, als indirect doordat deelnemers werk gaan doen waarin ze beter tot hun recht komen. Daarnaast kan kennisoverdracht ook de productiviteit van collega's van deelnemers verhogen (*spillover-effecten*). Uiteindelijk bepaalt de productiviteit in belangrijke mate het inkomen, waardoor ook

het inkomen kan stijgen. Bovendien kan een hogere productiviteit de kans op een zekerder en duurzamer dienstverband, zoals een vast contract, vergroten. Een afgerond traject kan blijk geven van bepaalde capaciteiten, wat de werkgever vertrouwen kan geven in het toekomstige functioneren van de werknemer, en zo de kans op een vast dienstverband vergroten.

In de praktijk leidt NL Leert Door inderdaad tot een verbetering van kennis en vaardigheden. Deelnemers aan de subsidieregelingen voor scholing en ontwikkeladvies ervaren verbeteringen in generieke soft skills, zoals sociaal-communicatieve en leiderschapsvaardigheden, en generieke hard skills, zoals lees- en schrijfvaardigheden, computervaardigheden en rekenvaardigheden (zie Van Kesteren et al., 2022). Deze verbeteringen zijn aanzienlijk groter dan die bij de controlegroep. Aanvullend ervaren deelnemers aan scholingstrajecten binnen het sectoraal maatwerk verbeteringen in vakspecifieke vaardigheden (zie Van Kesteren et al., 2023). Dit wordt vermoedelijk veroorzaakt door het sectorale karakter van de maatwerkregeling, wat leidt tot een duidelijke toename van maatwerk binnen de scholingstrajecten.

De verbetering in kennis en vaardigheden vertaalt zich nog niet in een stijging van het uurloon. Het uurloon van deelnemers ontwikkelt zich niet significant anders dan in de controlegroep. Ook uit de beschrijvende analyses blijkt dat er beperkte verschillen zijn in de gemiddelde stijging van het uurloon (zie Tabel A.2). Dat suggereert dat NL Leert Door onvoldoende invloed heeft gehad op de arbeidsproductiviteit om tot uitdrukking te komen in het inkomen. Een andere verklaring is dat lonen traag reageren op verbeteringen in de arbeidsproductiviteit, onder meer door langlopende cao-afspraken. Hierdoor kan er mogelijk in de verdere toekomst nog wel een effect op de lonen plaatsvinden.

Figuur 3.4 NI Leert Door lijkt weinig effect te hebben op het uurloon van deelnemers

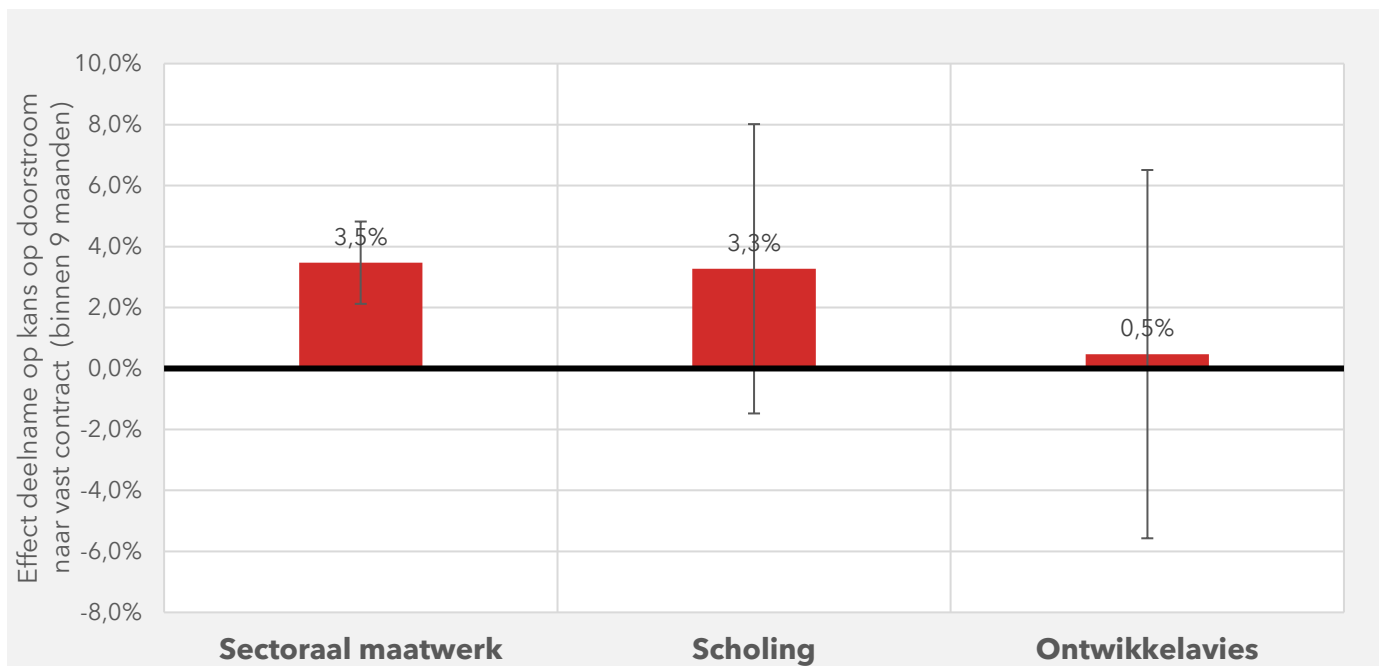


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur geeft de uitkomsten van een OLS-model weer. De behandelgroep bevat deelnemers die zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren. De controlegroep bevat vergelijkbare niet-deelnemers die ook één maand voor (pseudo-)deelname en negen maanden later in loondienst waren. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*. De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de procentuele groei in uurloon binnen 9 maanden na deelname. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door.

Er is in sommige gevallen sprake van een grotere kans op een vast contract. Specifiek deelnemers aan sectoraal maatwerk met een tijdelijk contract hebben een significant grotere kans om door te stromen naar een vast contract. Deze kans is 3,5 procentpunt groter dan die van de controlegroep. De deelnemers aan scholing kennen een vergelijkbare toename in doorstroomkans (3,3 procent), alleen is het effect statistisch niet significant. Dat komt vermoedelijk door de kleinere steekproef. Het ontwikkeladvies lijkt geen significante invloed te hebben op de kans op de overgang naar een vast contract.

Figuur 3.5 Deelnemers aan sectoraal maatwerk stromen significant vaker door naar een vast contract



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur geeft de uitkomsten van een logistisch regressiemodel. De behandelgroep bevat deelnemers die (i) zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren, (ii) niet van sector zijn gewisseld en (iii) een tijdelijk contract hadden één maand voor deelname. De controlegroep bestaat uit vergelijkbare niet-deelnemers die (i) één maand voor pseudo-deelname en negen maanden later in loondienst waren, (ii) niet van sector zijn gewisseld en (iii) een tijdelijk contract hadden één maand voor pseudo-deelname. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*. De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de kans dat iemand van een tijdelijk naar een vast contract is doorgestroomd binnen negen maanden na deelname.

3.5 Leerbereidheid

In theorie helpt NL Leert Door bij het creëren van een betere leercultuur in Nederland. Regelingen zoals NL Leert Door kunnen zorgen voor een structurele cultuurverandering op de werkvloer, waardoor blijvend meer geïnvesteerd wordt in scholing en ontwikkeling. Enerzijds doordat de regelingen stimuleren tot samenwerking tussen opleidingsinstituten en partijen binnen de sector, wat de basis kan leggen voor toekomstige samenwerking in het creëren van een betere leercultuur. Anderzijds kan een positieve leerervaring onder deelnemers aan de regeling zorgen voor een grotere bereidheid tot leren en een positievere houding over leren in de toekomst. Dat vindt bevestiging in eerder onderzoek, waaruit blijkt dat deelnemers aan scholingstrajecten na het traject meer gaan investeren in informeel leren op de werkvloer (*learning on the job*).³

Deelnemers geven aan het volgen van een opleiding leuker te zijn gaan vinden en meer vertrouwen te hebben gekregen in hun eigen leervermogen. Een meerderheid geeft dan ook aan dat deelname hen motiveert om ook in de toekomst vaker scholing te volgen (zie de tussenevaluaties van Van Kesteren et al., 2022 en 2023). Hierbij valt op dat ook deelnemers zonder startkwalificatie massaal aangeven positieve leerervaringen te hebben opgedaan en gemotiveerder te zijn om ook in de toekomst scholing te gaan volgen. Dat is opvallend, aangezien juist zij vaak kampen met negatieve leerervaringen uit het verleden en daardoor drempels ervaren in het deelnemen aan scholings- of ontwikkeltrajecten.

De opgedane positieve leerervaringen lijken zich te vertalen in daadwerkelijke veranderingen in gedrag op de arbeidsmarkt. Deelnemers zijn meer tijd gaan besteden aan het leren van nieuwe kennis en vaardigheden (zowel formeel als informeel). Daarnaast geeft een meerderheid van de deelnemers aan de eigen werktaken beter te kunnen uitvoeren door het volgen van het traject (zie Van Kesteren et al., 2022 en 2023).

³ Zie Schwerdt, Messer, Woessmann, & Wolter (2012).

4 Doelmatigheid

Er lijkt over het algemeen sprake te zijn van een relatief doelmatige besteding van subsidiegelden. Ongeveer 70 procent van de subsidiegelden heeft geleid tot extra deelname aan trajecten. Subsidies voor langdurige begeleiding en ontwikkeladviezen hebben in grotere mate geleid tot extra deelname dan de subsidie voor kortdurende scholing.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de doelmatigheid van de regelingen binnen NL Leert Door. De focus ligt daarbij op 'grote' doelmatigheid. Dat gaat om de efficiëntie van de behaalde resultaten van het beleid, waarbij het de vraag is of de subsidie noodzakelijk was om deelname aan scholings- en ontwikkeltrajecten te vergroten. Als deelnemers ook zonder subsidie een traject zouden volgen, is er immers slechts sprake van een verschuiving van private naar publieke financiering, terwijl daar geen extra deelname aan trajecten tegenover staat. Dat zou de 'additionaliteit' van de subsidie beperken. Grote doelmatigheid is gemeten op basis van enquête-onderzoek onder deelnemers (zie Box 4.1). Daarentegen valt inzicht in 'kleine' doelmatigheid buiten de scope van dit onderzoek. Kleine doelmatigheid gaat over de efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie (zoals de kosten van de uitvoering in verhouding tot de verstrekte subsidies).

Bij het in kaart brengen van doelmatigheid maakt dit hoofdstuk onderscheid tussen de trajecten binnen de subsidieregelingen. De subsidieregelingen voor scholing en sectoraal maatwerk hanteren verschillende subsidiebedragen, afhankelijk van het type traject waarvoor subsidie is aangevraagd. Dat maakt het relevant om bij de beoordeling van doelmatigheid onderscheid te maken tussen de verschillende trajecten. Immers verschilt in dat geval vermoedelijk ook de betalingsbereidheid. Bij sectoraal maatwerk maakt dit hoofdstuk onderscheid tussen vier trajecten: ontwikkeladvies, kortdurende begeleiding, langdurige begeleiding, kortdurende scholing en langdurige scholing. Bij scholing is een onderscheid te maken tussen kortdurende scholing en langdurige scholing.

Box 4.1 Korte toelichting voor de berekening van doelmatigheid

Doelmatigheid is gemeten door de betalingsbereidheid van deelnemers en hun werkgevers voor de trajecten te onderzoeken. Hoewel de trajecten voor deelnemers gratis waren, is in de enquête gevraagd of deelnemers bereid zouden zijn deel te nemen als zij zelf een eigen bijdrage hadden moeten betalen. Tevens is gevraagd of hun werkgever bereid zou zijn een financiële bijdrage te leveren.

Op basis van deze gegevens kan de doelmatigheid van de subsidieregelingen worden beoordeeld. Berekend is welk aandeel van de deelnemers de trajecten zouden volgen als de subsidie (deels) zou wegvallen en onderzocht is of de deelnemer of zijn/haar werkgever bereid zou zijn het weggefallen subsidiebedrag te dekken. Als zij hiertoe bereid zijn, betekent dit dat de subsidie niet heeft geleid tot additionele deelname.

Dit levert een schatting op van de additionaliteit van de regelingen: het aandeel van de subsidie dat daadwerkelijk heeft bijgedragen aan extra deelname. De keerzijde hiervan is de *deadweight loss*: het aandeel van de subsidie dat niet heeft geleid tot extra deelname, omdat mensen de trajecten ook zonder die subsidie zouden hebben gevolgd. *Deadweight loss* is een veelgebruikte maatstaf voor doelmatigheid. Voor een nadere toelichting op de methodologie, zie Bijlage B.4.

4.1 Betalingsbereidheid

Ongeveer één op de vijf deelnemers zou het traject ook zonder subsidie hebben gevolgd. In dat geval zouden deelnemers zelf of hun werkgever het traject volledig hebben gefinancierd. Bij een iets lagere subsidie zou een aanzienlijk deel van de deelnemers alsnog deelnemen. Als de subsidie 10 procent lager zou zijn en deelnemers of hun werkgevers een financiële bijdrage zouden moeten leveren, zou iets meer dan de helft van de deelnemers het traject alsnog volgen. Tegelijkertijd zou de overige helft van de deelnemers niet aan het traject hebben deelgenomen bij een dergelijke eigen bijdrage. Bij een substantieel lagere subsidie neemt nog maar een klein deel van de deelnemers deel. Bij een eigen bijdrage ter hoogte van 70 procent van het subsidiebedrag zou nog maar 25 procent van de deelnemers bereid zijn het traject te volgen.

Tabel 4.1 Ongeveer één op de vijf deelnemers zou het traject ook zonder subsidie hebben gevolgd

Aandeel dat deelneemt bij eigen bijdrage deelnemer en werkgever...	t.h.v. 10% subsidiebedrag	t.h.v. 30% subsidiebedrag	t.h.v. 50% subsidiebedrag	t.h.v. 70% subsidiebedrag	t.h.v. 90% subsidiebedrag	t.h.v. 100% subsidiebedrag
Sectoraal maatwerk	59%	51%	42%	34%	29%	28%
Ontwikkeladvies (A)	55%	38%	25%	16%	8%	8%
Kortdurende begeleiding (B1)	52%	40%	35%	29%	28%	27%
Langdurige begeleiding (B2)	43%	30%	24%	16%	14%	14%
Kortdurende scholing (C1-C3)	62%	59%	53%	46%	41%	39%
Langdurige scholing (C4)	61%	52%	40%	32%	26%	25%
Scholing	58%	50%	39%	27%	23%	22%
Korte scholing, min 8 uur (A)	58%	52%	40%	30%	23%	23%
Korte scholing, min. 16 uur (B)	56%	48%	36%	22%	19%	19%
Lange scholing (C)	60%	51%	43%	34%	29%	27%
Ontwikkeladvies	47%	32%	21%	13%	7%	7%
Totaal	54%	44%	34%	25%	19%	19%

Bron: Eigen enquête onder deelnemers, bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Voor deze analyses is gekeken naar de maximale betalingsbereidheid (als percentage van het subsidiebedrag) van de deelnemer en zijn/haar werkgever samen. Voor de hoogte van de eigen bijdrage is bepaald of dit onder of boven de maximale betalingsbereidheid van de deelnemer en werkgever samen ligt. Hiermee is een inschatting gemaakt van de bereidheid van deelnemers/werkgevers om dit bedrag te betalen en deel te nemen.

Opvallend zijn de verschillen in betalingsbereidheid tussen de verschillende trajecten. Vooral deelnemers aan scholingstrajecten en hun werkgevers zijn bereid om een financiële bijdrage te leveren. Deelnemers aan ontwikkeladviestrajecten en hun werkgevers vertonen daarentegen een lagere bereidheid om financieel bij te dragen. Een nadere verkenning toont aan dat vooral werkgevers beperkt bereid zijn om te betalen voor ontwikkeladviestrajecten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werkgevers het risico van vertrek van werknemers als groter ervaren bij deelname aan ontwikkeladviestrajecten. Bovendien profiteren werkgevers doorgaans meer

van werknemers die een scholingstraject volgen (door verbeterde vaardigheden, kennis en hogere arbeidsproductiviteit) dan van werknemers die enkel ontwikkeladvies inwinnen.

4.2 Additionaliteit

Ongeveer 70 procent van de totale subsidiegelden heeft geleid tot een hogere deelname aan trajecten. Dat betekent tegelijkertijd dat de *deadweight loss* - het deel van de subsidie dat niet heeft geleid tot extra deelname aan trajecten - ongeveer 30 procent is voor de trajecten. Er vindt dus deels een verschuiving plaats van private naar publieke financiering, terwijl daar geen extra deelname aan trajecten tegenover staat. Deze *deadweight loss* is echter kleiner dan bij eerdere regelingen. Zo blijkt uit een overzichtsstudie van CPB (2021, 2016) dat de gemiddelde *deadweight loss*, afhankelijk van de doelgroep en het betrokken beleid, tussen de 30 en 100 procent ligt. Door de bank genomen scoort NL Leert Door dus relatief goed ten opzichte van eerdere regelingen.

Tabel 4.2 Ongeveer 70 procent van de totale subsidiegelden heeft geleid tot een hogere deelname aan trajecten

	Hoogte subsidie-bedrag per traject	Deel subsidie dat leidt tot extra scholing	Deel subsidie dat niet leidt tot extra scholing	% subsidie dat niet leidt tot additionele deelname	% subsidie dat leidt tot additionele deelname
Sectoraal maatwerk					
Ontwikkeladvies (A)	€ 700	€ 526	€ 174	25%	75%
Kortdurende begeleiding (B1)	€ 500	€ 313	€ 187	37%	63%
Langdurige begeleiding (B2)	€ 1.000	€ 767	€ 233	23%	77%
Kortdurende scholing (C1-C3)	€ 270	€ 133	€ 137	51%	49%
Langdurige scholing (C4)	€ 1.250	€ 759	€ 491	39%	61%
Scholing					
Korte scholing, min 8 uur (A)	€ 150	€ 94	€ 56	38%	62%
Korte scholing, min. 16 uur (B)	€ 500	€ 329	€ 171	34%	66%
Lange scholing (C)	€ 1.000	€ 594	€ 406	41%	59%
Ontwikkeladvies	€ 700	€ 555	€ 145	21%	79%
Totaal aan trajecten	€ 187 mln.	€ 129 mln.	€ 58 mln.	31%	69%

Bron: Eigen enquête onder deelnemers, bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Voor deze analyses is gekeken naar de gemiddelde maximale betalingsbereidheid (als percentage van het subsidiebedrag en in euro's) van de deelnemer en zijn/haar werkgever samen.

De additionaliteit verschilt behoorlijk tussen trajecten. Zo is de additionaliteit van de subsidie voor langdurige begeleiding en ontwikkeladviezen het grootst (rond de 80 procent van de subsidie heeft geleid tot extra deelname), gevolgd door de subsidie voor langdurige scholing en kortdurende begeleiding (rond de 60 procent). De

additionaliteit van de subsidie voor kortdurende scholing binnen het sectoraal maatwerk is het kleinst: ongeveer de helft van de subsidie heeft geleid tot extra deelnemers aan kortdurende scholingstrajecten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de subsidieregeling voor sectoraal maatwerk deels tegelijkertijd liep met het STAP-budget, waardoor de subsidie vanuit NL Leert Door voor kortdurende scholing van minder toegevoegde waarde was.

Er zijn twee belangrijke kanttekeningen te maken bij deze resultaten. Ten eerste kan op basis van enquêtegegevens niet worden vastgesteld in hoeverre andere arbeidsmarktpartijen bereid zijn de scholings- of ontwikkeladviestrajecten te financieren. De analyse richt zich puur op de betalingsbereidheid van deelnemers zelf en hun werkgever (volgens de deelnemers). Het is maar de vraag of werknemers de betalingsbereidheid van hun werkgever goed in kunnen schatten. Bovendien is het ook mogelijk dat bijvoorbeeld O&O-fondsen, andere sectorfondsen of andere subsidieverstrekkingen bereid waren geweest de trajecten te financieren. Dat verwachten deelnemers zelf ook: ongeveer één op de tien deelnemers verwacht gebruik te kunnen maken van andere subsidies en ongeveer één op de vijftig verwacht financiering te krijgen van O&O-fondsen, mocht NL Leert Door niet hebben bestaan. Dat zorgt voor een overschatting van de additionaliteit van de subsidieregelingen. Ten tweede is deelnemers in retrospectief gevraagd naar hun betalingsbereidheid. Hierdoor weten we alleen de betalingsbereidheid na afloop van het traject en niet voorafgaand aan het traject. Mogelijk stijgt de betalingsbereidheid door het volgen van een traject, bijvoorbeeld door het opdoen van positieve leerervaringen. Dat zorgt dan weer voor een onderschatting van de additionaliteit.

5 Beleidsaanbevelingen

De overheid kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van NL Leert Door verbeteren door kwetsbare groepen vaker te bereiken, de kwaliteit van trajecten te verhogen en sociale partners intensiever te betrekken. Verder is het essentieel om mbo- en hbo-instellingen en gecertificeerde loopbaanadviseurs te betrekken en meer aandacht te besteden aan nazorg, zodat deelnemers beter worden ondersteund bij het maken van loopbaanstappen.

Uit gesprekken met deelnemers, opleiders, sociale partners, loopbaanadviseurs en beleidsmakers zijn diverse verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Deze richten zich met name op het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregelingen. Beleidsmakers kunnen de verbetermogelijkheden gebruiken bij het opstellen van nieuwe subsidieregelingen. Procesverbeteringen met betrekking tot het opstellen van de regeling, de administratieve lasten en de implementatie zijn beschreven in de procesevaluatie van NL Leert Door (zie Doeve et al. 2023).

5.1 Groter bereik onder kwetsbare groepen

Beleidsmakers kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid van NL Leert Door vergroten door meer kwetsbare groepen te bereiken. Een probleem met de regelingen is volgens betrokken partijen dat ze maar beperkt in staat zijn om groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te bereiken, zoals mensen zonder startkwalificatie, ouderen en beperkt digitaal vaardige mensen (zie Van Kesteren et al., 2022). Juist voor deze groepen is een subsidie van meerwaarde, omdat zij doorgaans beperkt toegang hebben tot andere scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden (bijv. via de werkgever). Bovendien kunnen zij veel baat hebben bij investeringen in scholing en ontwikkeling, omdat hun duurzame inzetbaarheid door ontwikkelingen als vergrijzing, technologische ontwikkelingen en flexibilisering van de arbeidsmarkt onder druk staat (ROA, 2018).

Aanpassingen in de overheidscommunicatie, inschrijfprocedure en wervingsprocedure helpen om kwetsbare groepen te bereiken. Ten eerste kan men de opleidingscatalogus gebruiksvriendelijker maken, bijvoorbeeld door een zoekfunctie toe te voegen en een webapplicatie te maken waardoor het laagdrempeliger wordt om een passend traject te vinden. Ten tweede moet in de communicatie duidelijk zijn dat de regeling zich niet alleen richt op werknemers, maar ook juist op bijstandsgerechtigden en zelfstandigen. Zij nemen nu nog beperkt deel, terwijl voor hen vaak de noodzaak tot arbeidsmobiliteit groter is (vanwege baan- en werkonzekerheid). Tot slot kan men deelnemers beter selecteren op basis van arbeidsmarktrelevantie in plaats van op basis van snelheid van aanmelden. Hiervoor zou een meer inhoudelijke toets op de arbeidsmarktrelevantie van het traject moeten plaatsvinden voor de desbetreffende persoon, bijvoorbeeld door werkenden uit krimpsectoren en/of zonder startkwalificatie voorrang te geven bij de inschrijving.

5.2 Eigen bijdrage en cofinanciering

Een eigen bijdrage van deelnemers helpt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen te vergroten. Zo zorgt het gratis aanbod er volgens aanbieders voor dat deelnemers minder gemotiveerd zijn om het

traject daadwerkelijk af te ronden. Een eigen bijdrage of inschrijfgeld dat bij afronding van het traject wordt teruggestort stimuleert om het traject daadwerkelijk af te ronden. Hierdoor hebben deelnemers meer *skin in the game*, waardoor ze er zelf belang bij hebben om het traject af te ronden. Tegelijkertijd staat de eigen bijdrage wel op gespannen voet met het stimuleren van deelname van groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Voor hen zijn beperkte financiële middelen een grote belemmering om deel te nemen (ROA, 2018). Zo blijkt ook uit de enquête onder niet-deelnemers zonder startkwalificatie dat de voornaamste reden om geen opleiding of cursus te volgen financieel van aard is. In dat licht is het aan te raden een uitzonderingsgrond voor de eigen bijdrage of het inschrijfgeld in te voeren voor kwetsbare groepen.

Het betrekken van sociale partners helpt de arbeidsmarktrelevantie van trajecten te vergroten. De cofinanciering door sociale partners heeft bij de sectoraal maatwerkregeling gezorgd voor meer arbeidsmarktrelevante trajecten. Daarnaast heeft de betrokkenheid van sociale partners gezorgd voor meer aandacht voor het ontwikkelen van vakspecifieke vaardigheden, wat de inzetbaarheid van werknemers vergroot. Het is daarom aan te bevelen om vaker te werken met cofinanciering en sociale partners actief te betrekken bij het werven en selecteren van deelnemers. Dit versterkt hun rol als 'poortwachters' en leidt tot een hogere arbeidsmarktrelevantie van de gevolgde trajecten.

5.3 Verbeteren kwaliteit trajecten

Voor scholingstrajecten kunnen beleidsmakers de kwaliteit verder verbeteren door erkende mbo- en hbo-instellingen actief te betrekken en te subsidiëren. Deze instellingen kunnen deelnemers helpen aan erkende certificaten die vanwege hun kwaliteitsstempel van grote waarde zijn op de arbeidsmarkt. Toch ondervonden mbo- en hbo-instellingen moeilijkheden om hun scholing aan te bieden via NL Leert Door. Ze bieden voornamelijk langdurige, meerjarige opleidingen aan en hebben vaak een minder flexibel aanbod. Bovendien was het onduidelijk hoe hun bestaande financieringsregelingen konden worden geïntegreerd met NL Leert Door. Beleidsmakers kunnen inzetten op een nauwere samenwerking met deze onderwijsinstellingen, ondersteuning bij de integratie van de subsidieregeling in hun financieringssysteem, een betere communicatie over de mogelijkheden en het verhogen van subsidiebedragen voor langdurige omscholingstrajecten.

Voor het ontwikkeladvies is een kwaliteitsimpuls mogelijk door steekproefsgewijs controles uit te voeren. De overheid kan steekproefsgewijs de kwaliteit van het ontwikkeladvies controleren door middel van gespreksverslagen en voortgangsrapportages. Dit zorgt ervoor dat de trajecten voldoen aan de gestelde normen en daadwerkelijk bijdragen aan de ontwikkeling van deelnemers.

Een goede ondersteuningsstructuur voor nazorg helpt deelnemers om daadwerkelijk arbeidsmarktstappen te zetten. Zeker kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt hebben loopbaanbegeleiding en nazorg nodig bij het daadwerkelijk zetten van loopbaanstappen; alleen het volgen van scholing of een ontwikkeladviestraject is daarvoor niet genoeg (TNO, 2011). Het sectoraal maatwerk bood de mogelijkheid voor loopbaanbegeleiding en nazorg. Zo was het mogelijk om na een scholings- of ontwikkeladviestraject begeleiding te ontvangen bij het zoeken naar of solliciteren voor ander werk. Echter is er in de praktijk weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheid: de looptijd was te kort voor het aanbieden van achtereenvolgende trajecten en partijen waren niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden. Betere communicatie en een langere looptijd helpen om meer maatwerk te realiseren, wat de regeling beter laat aansluiten bij de specifieke behoeften van sectoren en (kwetsbare) doelgroepen.

Referenties

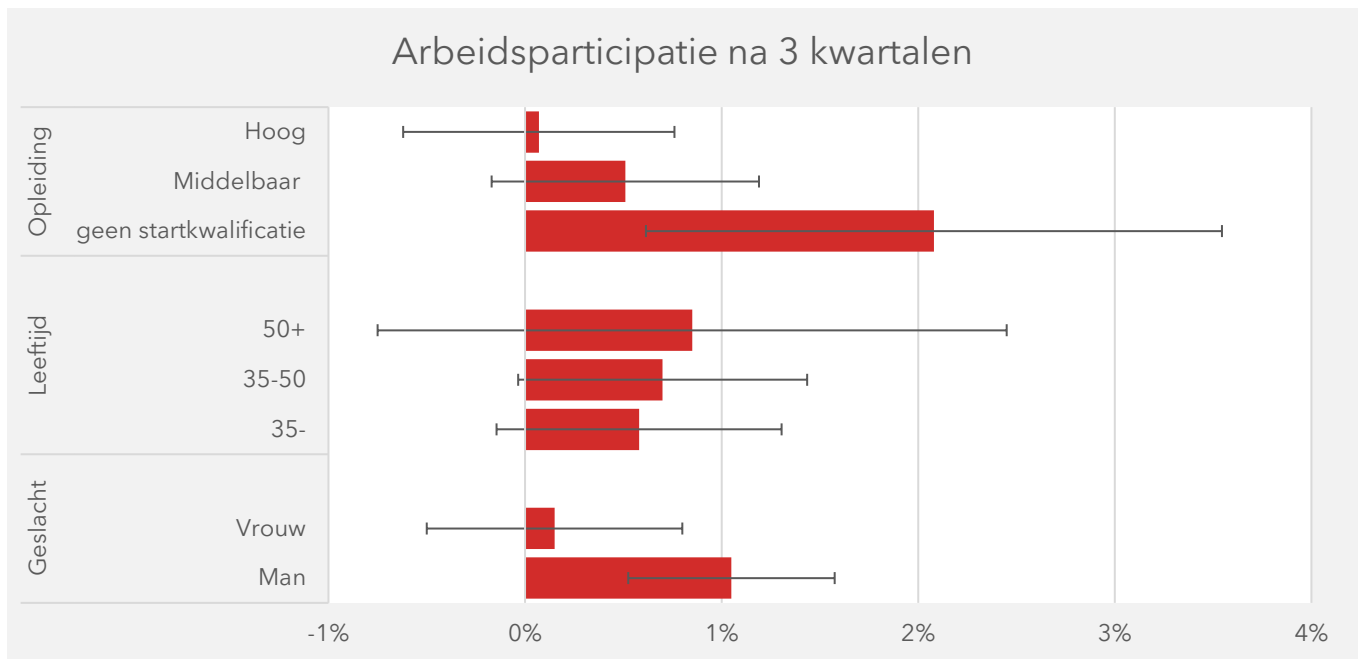
- De Grip, A., & Sauerman, J. (2013). The effect of training on productivity: the transfer of on-the-job training from the perspective of economics. 8, 28-36: Economic Review.
- Doeve, T., Heyma, A. & Van Kesteren, J. (2023). Procesevaluatie NL Leert Door. SEO-rapport 2023-86. Amsterdam: SEO.
- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230
- Fouarge, D., Schils, T., & De Grip, A. (2013). Why do low-educated workers invest less in training? *Applied economics*, pp. 45:18, 2587-2601.
- Kesteren, J. van, Vervliet, T., Heyma, A., Klijn, A. (SEO) m.m.v. Brandt, M. & Kooiker, A. (I&O Research) (2022). Evaluatie Nederland leert door. SEO-rapport 2022-112. Amsterdam: SEO
- Kesteren, J. van, Vervliet, T., Doeve, T. & Heyma, A. (2024). Maatwerk in scholing en ontwikkeling. Evaluatie van de subsidieregeling voor sectoraal maatwerk binnen het crisisprogramma Nederland Leert Door. SEOrapport 2024-16. Amsterdam: SEO
- Rabobank. (2021). Sectoren herstellen moeizaam van coronacrisis. Utrecht: Rabobank
- ROA. (2018). Levenslang leren en competentie-ontwikkeling. Maastricht: ROA
- Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L., & Wolter, S. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, pp. 96(7-8), 569-583
- SCP. (2022). Arbeidsmarkt in kaart: neemt een leven lang ontwikkelen onder werkenden toe? Den Haag: Sociaal en Cultuur Planbureau
- UWV. (2020). Coronacrisis: impact op de werkgelegenheid verschilt per sector. Amsterdam: UWV

Bijlage A Verdiepende informatie

Tabel A.1 Verschillen tussen subsidieregelingen binnen NL Leert Door

Traject	Intensiteit traject	Hoogte subsidie	Invulling traject
Ontwikkelaadvies	Kort traject (min. 4 uur gesprekken)	€ 700 per traject	Afnemen arbeidsmarktscan, gesprekken met loopbaanadviseur en maken van een ontwikkelplan
Scholing			
Scholing A	Kort traject (min. 8 uur studie)	€150 per traject	Leerpakket of abonnement met bewijs van afronding
Scholing B	Kort traject (min 16 uur studie)	€500 per traject	Verkrijgen basis-, arbeidsmarkt- of sociaal-communicatieve vaardigheden, niet via een leerpakket of abonnement
Scholing C	Lang traject	€1.000 per traject	Behalen certificaat of diploma op middelbaar of hoger onderwijsniveau of een branche- of sector-erkend certificaat
Sectoraal maatwerk			
Korte scholing (C1)	Geen urennorm	€60 per traject	Leerpakket voor vergroten kansen arbeidsmarkt
Korte scholing (C2)	Ten minste 8 uur	€120 per traject	Korte cursus voor vergroten kansen arbeidsmarkt
Korte scholing (C3)	Ten minste 16 uur	€400 per traject	Praktische training voor vergroten kansen arbeidsmarkt
Lange scholing (C4)	Diploma/certificaat	€1.000 per traject	Intensief traject voor vergroten kansen arbeidsmarkt
Korte begeleiding (B1)	Ten minste 5 uur	€400 per traject	Begeleiden bij het vinden van ander werk
Lange begeleiding (B2)	Ten minste 10 uur	€800 per traject	Begeleiding bij het vinden van ander werk
Ontwikkelaadvies (A)	Geen urennorm	€560 per traject	Middels gesprekken, een arbeidsmarktscan en een ontwikkelplan bewustzijn stimuleren over noodzaak van reflectie op de loopbaan
EVC-procedure (D)	Geen urennorm	€1.000 per traject	Erkennen van verworven competenties op basis van een erkende landelijke standaard

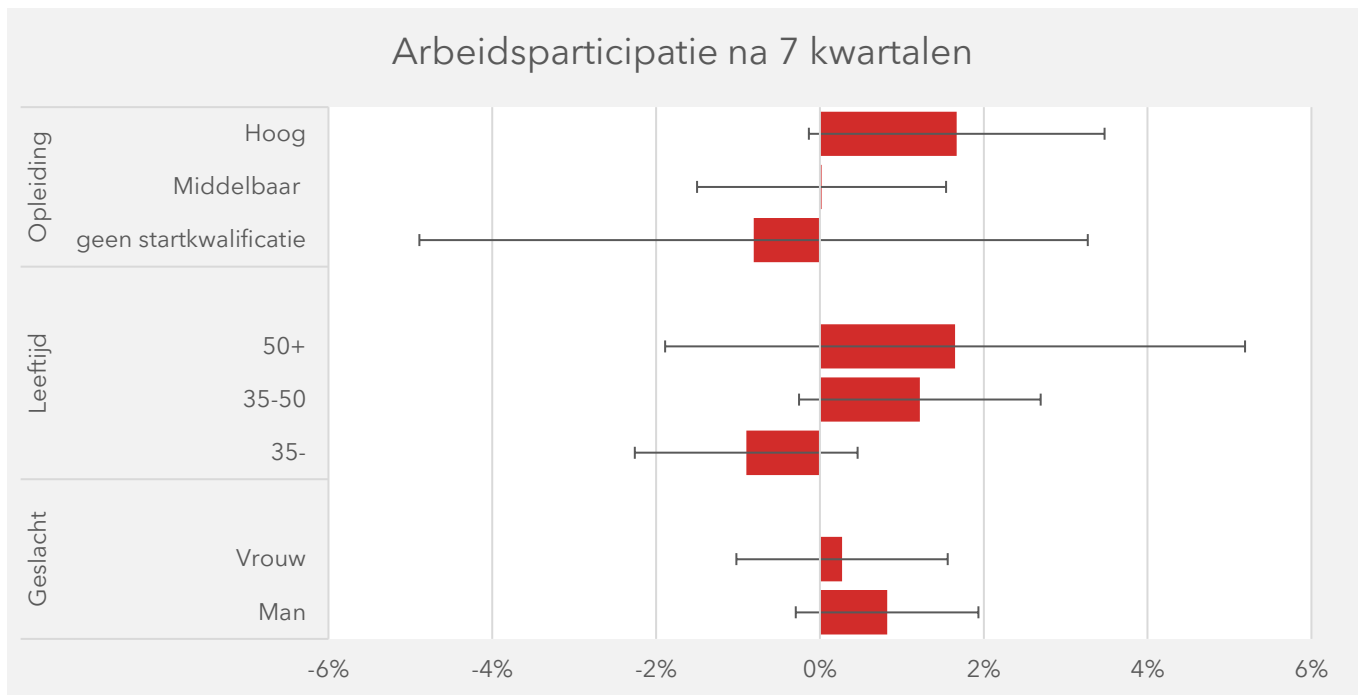
Figuur A.1 Na drie kwartalen heeft NL Leert Door vooral onder mannen en degenen zonder startkwalificatie een positieve invloed op de arbeidsparticipatie



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur bevat de uitkomsten van een conditioneel *difference-in-differences* model met meerdere tijdperiodes, consistent met Callaway & Sant'Anna (2021). De behandelgroep bevat de deelnemers, de controlegroep de vergelijkbare niet-deelnemers (geselecteerd op basis van *propensity score matching*). De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de kans dat een deelnemer werk in loondienst heeft drie maanden na deelname ten opzichte van de controlegroep. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door.

Figuur A.2 Na zeven kwartalen heeft NL Leert Door voor alle groepen geen significante invloed op de arbeidsparticipatie



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Noot: De figuur bevat de uitkomsten van een conditioneel difference-in-differences model met meerdere tijdperiodes, consistent met Callaway & Sant’Anna (2021). De behandelgroep bevat de deelnemers, de controlegroep de vergelijkbare niet-deelnemers (geselecteerd op basis van propensity score matching). De figuur geeft het effect van NL Leert Door weer op de kans dat een deelnemer werk in loondienst heeft zeven maanden na deelname ten opzichte van de controlegroep. De verticale strepen geven het 95%-betrouwbaarheidsinterval weer. Wanneer dit interval geen nul omvat, dan is er met 95 procent zekerheid sprake van een effect van NL Leert Door.

Tabel A.2 Beschrijvende statistieken uurloon

	Gemiddelde uurloon deelnemers			Gemiddelde uurloon controlegroep		
	voor deelname	9 maanden na deelname	Groei (%)	voor pseudo-deelname	9 maanden na pseudo-deelname	Groei (%)
Sectoraal maatwerk	€ 19,93	€ 21,56	8,2%	€ 21,04	€ 22,72	8,0%
Scholing	€ 20,20	€ 21,30	5,4%	€ 21,68	€ 22,79	5,1%
Ontwikkeladvies	€ 22,35	€ 23,23	4,0%	€ 23,09	€ 24,33	5,3%

Bijlage B Onderzoeksverantwoording

De beantwoording van de onderzoeksvragen vereist een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden: documentanalyse, analyse van registratiegegevens bij het CBS, enquête-onderzoek en groepsgesprekken. Hieronder volgt een toelichting van de gebruikte methoden.

Bijlage B.1 Documentanalyse en literatuuronderzoek

Voor het onderzoek is allereerst een beleidstheorie geconstrueerd, waarin de veronderstelde werking van NL Leert Door is weergegeven. Hiervoor is gebruikgemaakt van een literatuurstudie, documentanalyse en gesprekken met beleidsmakers en sociale partners. In de literatuurstudie lag de focus op onderzoek naar de gevolgen van subsidies voor scholing en ontwikkeladviezen op de loopbanen van deelnemers. In de documentanalyse zijn beleidsdocumenten, zoals Kamerbrieven en wetteksten, bestudeerd om meer inzicht te krijgen in de beoogde werking van NL Leert Door. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), sociale partners en opleidingsinstellingen om de beleidstheorie te toetsen. De beleidstheorie vormt de basis voor de dataverzameling en vervolganalyses.

Bijlage B.2 Analyse bereik met registratiegegevens van het CBS

Het doel van de analyse op basis van de CBS Microdata was om de kenmerken van de groep deelnemers in kaart te brengen. Hiervoor is een vergelijking gemaakt in samenstelling van deelnemersbestanden van de verschillende trajecten, en is deze afgezet tegen de groep niet-deelnemers. De groep niet-deelnemers is gedefinieerd als de gehele Nederlandse bevolking van 18-67 jaar.

Aan de hand van een koppeling tussen de registratie van deelnemers aan NL Leert Door met de registratiebestanden in de CBS Microdata is het mogelijk om zowel de groep deelnemers in beeld te brengen als deze groep te vergelijken met de rest van de Nederlandse beroepsbevolking. Op basis van BSN-registraties is bekend welke personen een traject hebben gevolgd. De CBS Microdatabestanden geven op persoonsniveau gedetailleerde informatie ten aanzien van:

- Achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht, regio op basis van de GBA-inschrijving;
- Het opleidingsniveau en de opleidingsrichting op basis van onderwijsregistraties van DUO;
- De arbeidsmarktpositie op basis van de Polisadministratie per kwartaal van start van het traject.

Sectoraal maatwerk

Tabel B.1 biedt een overzicht van de beschikbaarheid van gegevens over deelnemers aan het sectoraal maatwerk. In totaal zijn er 61 duizend trajecten gefinancierd via de sectoraal maatwerkregeling. Het onderzoeksteam beschikt echter over data van 44 duizend trajecten, omdat een aantal aanvragers uitstel heeft gekregen voor het indienen van hun deelnemersregistratie. Van de trajecten is ongeveer 73 procent een scholingstraject. Verder betreft bijna 15 procent van de gevolgde trajecten een ontwikkeladvies en bij 12 procent van de trajecten gaat het om begeleiding naar (ander) werk. Het sectoraal maatwerk is nauwelijks gebruikt voor EVC-trajecten: er zijn slechts 158 EVC-procedures gefinancierd binnen de sectoraal maatwerkregeling. Navraag leert dat dit komt doordat een EVC-procedure maar voor een kleine groep werknemers relevant is en dat werkgevers er niet altijd meerwaarde in zien

om EVC-procedures aan te bieden. Het kleine aantal gevolgde EVC-trajecten zorgt ervoor dat we niet nader inzicht kunnen bieden in de samenstelling van de groep EVC-deelnemers.⁴

Tabel B.1 Scholingstrajecten komen het vaakst voor en tien procent van deelnemers volgt meer dan één traject

	Totaal aantal trajecten	Aantal trajecten na koppeling	Verdeling
Totaal aantal trajecten	60.986	n.v.t.	100%
Waarvan scholing	44.443	n.v.t.	72,9%
Waarvan EVC-procedure	158	n.v.t.	0,3%
Waarvan ontwikkeladvies	8.908	n.v.t.	14,6%
Waarvan begeleiding	7.477	n.v.t.	12,3%
Totaal aantal trajecten waarvoor registratiedata beschikbaar zijn	44.235	43.119	100%
Waarvan scholing	31.784	30.951	71,8%
Waarvan EVC-procedure	30	29	0,0%
Waarvan ontwikkeladvies	6.472	6.393	14,6%
Waarvan begeleiding	5.949	5.746	13,4%
Totaal aantal deelnemers waarvoor registratiedata beschikbaar zijn	38.872	37.928	100%
Totaal aantal deelnemers dat één traject volgt		34.135	90,0%
Totaal aantal deelnemers dat meerdere trajecten volgt		3.793	10,0%
<ul style="list-style-type: none"> ● Waarvan meerdere dezelfde trajecten ● Waarvan meerdere verschillende trajecten ● Waarvan meerdere dezelfde en verschillende trajecten 		2.650 1.114 29	7,0% 2,9% 0,1%

Bron: Deelnemersregistratie NL Leert Door, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024).

Noot: In totaal zijn er 60.986 trajecten gefinancierd via het sectoraal maatwerk. Echter heeft een aantal aanvragers uitstel gekregen voor het indienen van hun deelnemersregistratie, waardoor het onderzoeksteam data heeft over 44.834 trajecten. Daarvan zijn van 44.235 trajecten het type traject en de startdatum bekend in de deelnemersregistratie. Niet voor al deze trajecten uit de deelnemersregistratie was de koppeling met de CBS-gegevens mogelijk. Dit komt door foutieve registratie van het BSN. Hierdoor blijven er 43.119 trajecten over voor verdere analyses.

Scholing en ontwikkeladvies

Tabel B.2 geeft een overzicht van de beschikbaarheid van gegevens over deelnemers van de subsidieregelingen voor scholing en ontwikkeladvies. In totaal zijn er 105 duizend scholingstrajecten gevolgd en 68 duizend ontwikkeladviestrajecten. Het onderzoeksteam beschikt echter over data van 54 duizend scholingstrajecten en 64 duizend ontwikkeladviestrajecten, omdat een aantal aanvragers uitstel heeft gekregen voor het indienen van hun deelnemersregistratie. Bij ontwikkeladvies zijn er ongeveer evenveel trajecten gevolgd als er unieke deelnemers zijn: 64 duizend. Bij scholing zijn er echter 54 duizend trajecten gefinancierd voor 46 duizend deelnemers. Er zijn dus meer trajecten geregistreerd dan dat er unieke deelnemers zijn. Deze 'dubbelingen' hebben twee oorzaken:

1. Er zijn deelnemers die meerdere trajecten hebben gevolgd;
2. De werkgever heeft haar werknemers zelf (onder eigen naam, e-mailadres en BSN-nummer) ingeschreven.

⁴ Dit zorgt namelijk voor een risico op onthulling van individuele deelnemersgegevens.

In het eerste geval is één unieke deelnemer meegenomen in de analyses. In het tweede geval geen unieke deelnemers, omdat het niet mogelijk is om deelnemers te identificeren op basis van het BSN-nummer van de werkgever. Het was echter niet direct mogelijk om de dubbele registraties in te delen in categorie 1 en 2. Daarom is de veronderstelling gemaakt dat bij meer dan drie geregistreerde trajecten de werkgever de deelnemer heeft ingeschreven, en bij drie of minder trajecten de deelnemer zelf meerdere trajecten heeft gevolgd. We verwachten echter niet dat de veronderstellingen grote gevolgen hebben voor de uitkomsten, aangezien het aantal dubbele registraties dusdanig klein is dat de invloed op de resultaten naar verwachting beperkt is.

Tabel B.2 Populatie deelnemers van de verschillende trajecten binnen NL Leert Door

	Deelnemer Ontwikkel- advies	Deelnemer Scholing A	Deelnemer Scholing B	Deelnemer Scholing C	Totaal Scholing
Totaal aantal trajecten en deelnemers					
Totaal aantal trajecten	68.426	38.224	42.691	24.855	105.790
Totaal aantal unieke deelnemers	67.890	30.549	30.084	20.837	81.470
Totaal aantal trajecten en deelnemers waarvan registratiedata beschikbaar is					
Totaal aantal trajecten	64.290	15.239	25.245	13.831	54.315
Totaal aantal unieke deelnemers	63.869	14.410	19.497	12.360	46.267
Aantal unieke deelnemers na koppeling CBS Microdata	63.770	14.129	19.287	12.057	45.473

Bron: Deelnemersregistratie NL Leert Door, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Bijlage B.3 Analyse effecten met registratiegegevens van CBS

Algemene aanpak

We maken gebruik van de matchingmethode om een controlegroep samen te stellen. In deze methode wordt voor elke deelnemer gezocht naar de best vergelijkbare niet-deelnemer. De best vergelijkbare niet-deelnemers worden geselecteerd op basis van de volgende kenmerken: leeftijd, geslacht, hoogst afgeronde opleiding, sociaaleconomische positie en sector waarin iemand werkzaam is in de maand vóór deelname aan NL Leert Door. Deze kenmerken zijn beschikbaar voor bijna alle individuen in de CBS Microdata. De matchingmethode resulteert in een controlegroep die in samenstelling vergelijkbaar is met deelnemers en die zich in hetzelfde tijdsgewricht (en daarmee vergelijkbare omstandigheden) bevindt als deelnemers.

Vervolgens vergelijken we de loopbaanontwikkeling van de controlegroep vóór de start van NL Leert Door met die van de deelnemers. Als we een goede controlegroep hebben gevormd, vertonen beide groepen een vergelijkbare loopbaanontwikkeling. Daarna vergelijken we de loopbaanontwikkeling na deelname aan NL Leert Door met die van deelnemers. Hierbij vergelijken we beide groepen op de volgende kenmerken van de loopbaan (uitkomstmaten):

- Arbeidsparticipatie;
- Werkloosheidsduur (indien werkloos);
- Urenparticipatie;
- Sectormobiliteit;

- Uurloon; en
- Doorstroom naar vast contract.

Eventuele verschillen in loopbaanontwikkeling op deze aspecten kunnen we dan toeschrijven aan deelname aan NL Leert Door.

Propensity score matching

De controlegroep is samengesteld op basis van de propensity score matching-methode. In deze methode wordt voor iedere deelnemer gezocht naar de tien best vergelijkbare niet-deelnemers. Deze vergelijkbare niet-deelnemers worden slechts één keer gebruikt in de matching. Matches zijn daardoor uniek en zorgen ervoor dat de controlegroep representatief is voor de totale groep vergelijkbare niet-deelnemers. Dat geeft de meest zuivere vergelijking tussen deelnemers en niet-deelnemers.

Daarbij gebruikt de methode een groot aantal achtergrondkenmerken om te bepalen welke niet-deelnemers het best vergelijkbaar zijn. Een niet-deelnemer is volgens de matching-methode vergelijkbaar met een deelnemer wanneer de kans om op basis van zijn of haar achtergrondkenmerken deelnemer te zijn vergelijkbaar is. In dat geval hoeven niet alle achtergrondkenmerken exact overeen te komen, wél de kans om gegeven die achtergrondkenmerken deel te nemen aan NL Leert Door. Onderstaande tabel geeft de achtergrondkenmerken weer waarop de matching heeft plaatsgevonden.

Variabele	Categorieën	Bron in CBS Microdata
Opleiding	Geen startkwalificatie, MBO, HBO/WO bachelor, HBO/WO master, onbekend	Hoogsteopltab
Geslacht	Man, vrouw	GBApersoonstab
Leeftijdsgroepen	18-24, 25-34, 35-44, 34-54, 55-64, 65-67	GBApersoonstab
Sociaal-economische categorie maand voor deelname	Werknemer, DGA, zelfstandig, WW, bijstand, WIA, andere uitkering, student met inkomen, student zonder inkomen, andere inkomenslozen	SECMbus
Sector maand voor deelname	21-hoofdindeling CBS	Polisadministratie UWV

De matchingmethode resulteert in een controlegroep die in samenstelling vergelijkbaar is met deelnemers en die zich in hetzelfde tijdsgewricht (en daarmee vergelijkbare omstandigheden) bevindt als deelnemers (zie volgende pagina).

Variabele	Categorie	OBSERVATIES		AANDELEN	
		Deelnemers	Controlegroep	Deelnemers	Controlegroep
Opleiding	Basisschool	74	721	0,0106	0,0103
	Havo/vwo onderbouw	226	2.238	0,0324	0,0321
	MBO	1.808	18.043	0,2594	0,2589
	HBO/WO Bachelor	2.265	22.699	0,3250	0,3257
	Master of dokter	1.416	14.159	0,2032	0,2032
	Onbekend	1.180	11.830	0,1693	0,1698
Geslacht	Vrouw	4.923	49.220	0,7064	0,7063
	Man	2.046	20.470	0,2936	0,2937
Leeftijd	18-24	207	2.082	0,0297	0,0299
	25-34	1.521	15.268	0,2179	0,2191
	35-44	1.883	18.829	0,2697	0,2702
	45-54	2.224	22.153	0,3186	0,3179
	55-64	1.134	11.223	0,1624	0,1610
	65-67	12	135	0,0017	0,0019
Sociaal-economische positie	Werknemer	4.918	49.327	0,7057	0,7078
	DGA	48	512	0,0069	0,0073
	Zzp	636	6.380	0,0913	0,0915
	Andere zelfstandigen	81	772	0,0160	0,0111
	WW-ontvanger	450	4.512	0,0646	0,0647
	Bijstandsontvanger	129	1.320	0,0185	0,0189
	Andere uitkering	79	752	0,0113	0,0108
	Arbeidsongeschikt	155	1.474	0,0222	0,0212
	Gepensioneerd	34	253	0,0049	0,0036
	Student met inkomen	72	718	0,0103	0,0103
	Student zonder inkomen	31	310	0,0044	0,0044
	Anderen zonder inkomen	336	3.360	0,0482	0,0482
	Sector	Landbouw, bosbouw en visserij	50	514	0,0072
Delfstoffenwinning		X	59	X	0,0008
Industrie		439	4.412	0,0630	0,0633
Energievoorziening		14	146	0,0020	0,0021
Waterbedrijven en afvalbeheer		21	194	0,0030	0,0028
Bouwnijverheid		171	1.721	0,0245	0,0247
Handel		724	7.269	0,1039	0,1043
Vervoer en opslag		173	1.703	0,0248	0,0244
Horeca		181	1.749	0,0260	0,0251
Informatie en communicatie	216	2.151	0,0310	0,0309	

Financiële dienstverlening	222	2.208	0,0319	0,0317
Verhuur en handel van onroerend goed	32	321	0,0046	0,0046
Specialistische zakelijke diensten	381	3.791	0,0547	0,0544
Verhuur en overige zakelijke diensten	584	5.846	0,0838	0,0839
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	273	2.739	0,0392	0,0393
Onderwijs	367	3.688	0,0527	0,0529
Gezondheids- en welzijnszorg	1.013	10.119	0,1454	0,1452
Cultuur, sport en recreatie	133	1.325	0,0191	0,0190

Econometrische analyse

Voor de analyses zijn de deelnemers verdeeld in negen groepen afhankelijk van het kwartaal waarin ze een traject zijn begonnen (eerste kwartaal 2020 tot en met het eerste kwartaal van 2022). Doordat de controlegroep vergelijkbaar is in kenmerken, is het niet nodig om controlevariabelen op te nemen in de econometrische analyses. Afhankelijk van de uitkomstmaat zijn verschillende methoden gebruikt die hieronder nader zijn toegelicht.

Arbeidsparticipatie

Voor de schatting van de effecten op arbeidsparticipatie maken we gebruik van een conditioneel *difference-in-differences* model dat rekening houdt met de verschillende momenten waarop deelnemers het traject volgen. Het model bevat fixed effects voor tijdsperioden en groepen (TWFE-model), consistent met Callaway & Sant'Anna (2021). De behandelgroep bevat de deelnemers, de controlegroep de vergelijkbare niet-deelnemers (geselecteerd op basis van *propensity score matching*). De uitkomstmaat is arbeidsparticipatie: iemand werkt als iemand minimaal één maand in het kwartaal werkzaam was, iemand werkt niet als iemand geen enkele maand in het kwartaal werkzaam was. De Average Treatment Effect (ATT) is voor iedere periode vanaf deelname ($t=0$) weergegeven in dit rapport. Dit is het gewogen gemiddelde van de ATT's van alle negen startcohorten, gewogen op de omvang van het startcohort.

Een belangrijke aanname achter de *difference in differences*-analyse is de zogeheten 'common trend'-aanname. De 'common trend'-aanname veronderstelt dat deelnemers en de controlegroep in een situatie zonder NL Leert Door (interventie) dezelfde ontwikkeling vertonen in de uitkomstmaten. De 'common trend'-aanname kunnen we niet hard testen, maar in het algemeen kijken onderzoekers vaak naar de ontwikkelingen in de uitkomstmaten voorafgaand aan de interventie. Indien die ontwikkelingen een gelijke trend vertonen, lijkt het erop dat conjuncturele ontwikkelingen en andere externe factoren eenzelfde invloed hebben op zowel deelnemers als de controlegroep, waarmee de 'common trend'-aanname plausibel is. Figuur 4.1 (in hoofdtekst) laat zien dat er inderdaad sprake is van een vergelijkbare ontwikkeling van de uitkomstmaten voor de behandel- en controlegroep in de periode voorafgaand aan deelname aan NL leert Door. De ATT's zijn voor behandeling niet significant afwijkend van nul. Dat er in het kwartaal van deelname soms al effecten plaatsvinden heeft te maken met de observatie op kwartaalniveau: als iemand aan het begin van het kwartaal een traject volgt, dan kan het effect ook al binnen hetzelfde kwartaal plaatsvinden.

Werkloosheidsduur

Voor de schatting van de effecten op werkloosheidsduur maken we gebruik van een OLS-model. De werkloosheidsduur is het aantal maanden vanaf het moment dat iemand werkloos wordt tot het moment dat iemand het werk hervat. De werkloosheidsduur is bepaald voor deelnemers die maximaal twee kwartalen voor (pseudo-)deelname werkloos werden, en op het moment van deelname werkloos waren. Deze werkloosheidsduur is vergeleken met vergelijkbare deelnemers (op basis van *propensity score matching*) die ook maximaal twee kwartalen voor pseudo-deelname werkloos werden en op het moment van pseudo-deelname werkloos waren. We hebben de werkloosheidsduur berekend tot negen maanden na (pseudo-)deelname. Degenen die toen nog werkloos waren hebben een werkloosheidsduur van negen maanden toegeschreven gekregen. Dat is niet helemaal zuiver, maar voorkomt wel dat *outliers* te sterk worden meegewogen in de analyses. Dit betreft een kleine groep (minder dan vijf procent van de werkloze deelnemers). In de analyses is gecorrigeerd voor werkloosheidsduur vóór (pseudo-)deelname om eventuele verschillen tussen de behandel- en controlegroep weg te nemen.

Sectormobiliteit

Voor de schatting van de effecten op sectormobiliteit maken we gebruik van een logistisch regressiemodel. De uitkomstmaat is de kans om van sector te wisselen binnen negen maanden na (pseudo-)deelname. De behandelgroep bevat deelnemers die zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren. De controlegroep uit vergelijkbare niet-deelnemers die ook één maand voor (pseudo-)deelname en negen maanden later in loondienst waren. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*.

Uurloon

Voor de schatting van de effecten op uurloon maken we gebruik van een OLS-model. De uitkomstmaat is de percentuele groei in uurloon binnen negen maanden na (pseudo-)deelname. De behandelgroep bevat deelnemers die zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren. De controlegroep bestaat uit vergelijkbare niet-deelnemers die ook één maand voor (pseudo-)deelname en negen maanden later in loondienst waren. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*.

Vast contract

Voor de schatting van de effecten op doorstroom naar vaste contracten maken we gebruik van een logistisch regressiemodel. De uitkomstmaat is de kans om van een tijdelijk naar vast contract te wisselen binnen negen maanden na (pseudo-)deelname. De behandelgroep bevat deelnemers die (i) zowel één maand voor deelname als negen maanden na deelname in loondienst waren, (ii) niet van sector zijn gewisseld en (iii) een tijdelijk contract hadden één maand voor deelname. De controlegroep bestaat uit vergelijkbare niet-deelnemers die (i) één maand voor pseudo-deelname en negen maanden later in loondienst waren, (ii) niet van sector zijn gewisseld en (iii) een tijdelijk contract hadden één maand voor pseudo-deelname. De vergelijkbare niet-deelnemers zijn geselecteerd op basis van *propensity score matching*.

Kanttekeningen

Een beperking van de aanpak is dat we de causaliteit van de gevonden effecten niet volledig kunnen onderbouwen. Op basis van de matchingmethode kunnen we een controlegroep selecteren die op meetbare kenmerken vergelijkbaar is met de groep deelnemers. De controlegroep kan echter nog wel verschillen op moeilijk meetbare kenmerken, zoals de motivatie of ambitie. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld gemotiveerder zijn om te werken aan hun eigen ontwikkeling. Dat kan een verklaring bieden voor een afwijkende loopbaanontwikkeling, zonder dat dit het gevolg is van deelname aan NL Leert Door (*omitted variable bias*). Ook kan het zijn dat iemand een traject gaat

volgen omdat diegene in de toekomst zijn of haar baan dreigt te verliezen. Het baanverlies dat wordt waargenomen na het volgen van een traject is dan niet het gevolg van deelname. Er is immers sprake van een omgekeerde causaliteit: juist het dreigende baanverlies zorgt ervoor dat iemand een traject gaat volgen (in plaats van andersom). Dergelijke vertekeningen vragen om een zorgvuldige interpretatie van de bevindingen.

Een andere beperking is dat de effectmeting voor scholing en ontwikkeladvies alleen is uitgevoerd onder deelnemers die de enquête hebben ingevuld.⁵ In totaal zijn er rond de 109.243 identificeerbare deelnemers aan de subsidieregelingen, terwijl het aantal identificeerbare deelnemers dat de enquête heeft ingevuld optelt tot 6.969. Dat kan vragen oproepen over de representativiteit van de effecten. In eerdere rapporten hebben we echter al laten zien dat de groep enquête-invullers qua kenmerken vrij representatief is voor de totale groep deelnemers. Bovendien was het wel mogelijk om alle deelnemers aan het sectoraal maatwerk mee te nemen in de effectmeting. We verwachten daarom niet dat deze beperking veel invloed heeft op de uitkomsten.

Statistische significantie

In de evaluatie wordt gesproken van een effect van NL Leert Door wanneer er sprake is van statistische significantie. Statistische significantie helpt ons te bepalen of de waargenomen effecten echt zijn of slechts het gevolg kunnen zijn van toeval. Dit wordt beoordeeld aan de hand van het betrouwbaarheidsinterval, weergegeven door verticale strepen in de figuren. Als het nulpunt (geen effect) buiten het betrouwbaarheidsinterval ligt, kunnen we met 95 procent zekerheid stellen dat er een effect van NL Leert Door is. Als het nulpunt echter binnen het betrouwbaarheidsinterval ligt, kunnen we niet met 95 procent zekerheid zeggen dat er een effect is van NL Leert Door.

Een niet-significant effect betekent niet per se dat er geen werkelijk effect is; het kan eenvoudigweg betekenen dat het effect niet groot genoeg is of dat de steekproefgrootte te klein is om het effect met vertrouwen te detecteren. In dit onderzoek betekent dit dat we bij sectoraal maatwerk eerder significante effecten zullen vinden dan bij de subsidieregelingen voor scholing en ontwikkeladvies. Bij sectoraal maatwerk kunnen we immers de hele populatie meenemen, terwijl we bij scholing en ontwikkeladvies moeten werken met een steekproef. Dit kan ervoor zorgen dat de effecten bij scholing en ontwikkeladvies groter lijken, maar dat we simpelweg niet kunnen uitsluiten dat dit komt door toevallige variatie in de steekproef. Daarom kunnen we met meer zekerheid uitspraken doen over de effecten van sectoraal maatwerk.

Bijlage B.4 Enquête-onderzoek

Er is een enquête onder deelnemers uitgezet om meer inzicht te krijgen in de additionaliteit van de regelingen, de ervaringen van deelnemers en het effect op deelnemers. De trajecten voor sectoraal maatwerk vonden op een later moment plaats, waardoor deze enquête ook later is uitgezet dan die onder deelnemers van scholing en ontwikkeladvies.

Voor het enquête-onderzoek heeft SEO samengewerkt met I&O Research. We gebruiken hierbij de registratiegegevens van de e-mailadressen om de deelnemers te benaderen. In verband met de AVG-wetgeving heeft SEO een verwerkingsovereenkomst afgesloten met het ministerie van SZW die SEO in staat stelt de registratiegegevens te gebruiken. Daarnaast heeft I&O een subverwerkersovereenkomst afgesloten met SEO. Hierbij zijn alleen de persoonsgegevens ontvangen die noodzakelijk zijn voor het onderzoek. Dat betekent concreet

⁵ Voor de effectmeting moeten we weten wanneer iemand is begonnen aan het gesubsidieerde traject. Dit was niet bekend in de registratiegegevens, maar alleen vanuit de enquêtegegevens

dat I&O alleen de e-mailadressen van de deelnemers ontving en SEO deze informatie niet ontving. Dit omdat I&O het veldwerk heeft uitgevoerd. Daarmee is de vertrouwelijkheid van de gegevens gewaarborgd. Zowel SEO als I&O hebben een ISO 27001-certificering op het gebied van informatiebeveiliging (waar de omgang met de AVG-wetgeving onder valt).

Steekproef

De enquête onder deelnemers aan sectoraal maatwerk is tussen juli 2023 en september 2023 uitgezet onder 32.070 deelnemers aan het sectoraal maatwerk. De enquête onder deelnemers aan de andere subsidieregelingen is tussen 16 maart en 7 juni 2022 uitgezet onder 46.366 deelnemers aan de scholingstrajecten en 30.000 deelnemers aan de ontwikkeladviestrajecten. In totaal is de enquête ingevuld door 3.216 deelnemers aan het sectoraal maatwerk (10 procent respons), 3.882 deelnemers aan het ontwikkeladvies (12,9 procent respons) en 5.667 deelnemers aan scholingstrajecten (11 procent respons). Ook is er een enquête uitgezet onder niet-deelnemers in het I&O Research Panel om een controlegroep te construeren voor het meten van effecten op deelnemers. Hiervoor is eerst in de CBS Microdata gekeken naar de kenmerken van deelnemers. Vervolgens is een getarifeerde steekproef getrokken van niet-deelnemers met vergelijkbare kenmerken als deelnemers.

De omvang van de steekproef is groot genoeg om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de populatie. Om te kunnen bepalen hoe hoog de respons op een enquête moet zijn om een betrouwbaar beeld van de populatie te kunnen geven, wordt meestal uitgegaan van een betrouwbaarheid van 95 procent en een onnauwkeurigheid van 3 procent. Gegeven de populatie, is de respons ruim groot genoeg om aan de maatstaven voor betrouwbaarheid en onnauwkeurigheid te voldoen.

Tabel B.3 Steekproefkader voor het online-enquêteonderzoek

Traject	Populatie met contactgegevens	Steekproef	Respons	% respons	Veldwerk
Ontwikkeladvies	63.920	30.000	3.882	13%	Maart - juni 2022
Scholing	46.366	46.366	5.668	12%	Mei - juni 2022
Scholing A	13.117	13.117	1.930	15%	Mei - juni 2022
Scholing B	22.022	22.022	2.019	9%	Mei - juni 2022
Scholing C	11.227	11.227	1.719	15%	Mei - juni 2022
Sectoraal maatwerk	60.986	34.026	3.216	9%	Juli-sep 2023
Scholing	44.443	24.900	2.508	10%	Juli - sep 2023
Ontwikkeladvies	8.908	4.772	383	8%	Juli - sep 2023
Begeleiding	7.477	4.323	303	7%	Juli - sep 2023
EVC-procedure	158	31	22	71%	Juli - sep 2023
Niet-deelnemers	Niet relevant	4.946	2.427	50%	Maart-juni 2022 / juli - sep 2023

Bron: Eigen gegevens veldwerk I&O Research, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Gewichten

De respons is gewogen op leeftijd, opleidingsniveau en geslacht om een zo representatief mogelijk beeld te verkrijgen van de hele populatie. Er zijn voor alle drie de subsidieregelingen aparte weegfactoren gemaakt. Binnen het sectoraal maatwerk zijn verder aparte weegfactoren gemaakt voor deelnemers aan (i) ontwikkeladviestrajecten,

(iii) scholingstrajecten en (iv) begeleidingstrajecten Hiervoor zijn de populatiegegevens afkomstig uit de CBS Microdata gebruikt. Er zijn geen enquêtegewichten gemaakt voor deelnemers uit EVC-procedures, omdat de groep te klein was om hier populatiegegevens vanuit de CBS Microdata voor te mogen gebruiken. De resultaten met betrekking tot EVC-procedures zijn dus ongewogen resultaten. Ook zijn er weegfactoren toegepast voor de groep niet-deelnemers zodat deze groep in samenstelling vergelijkbaarder is met de groep deelnemers.

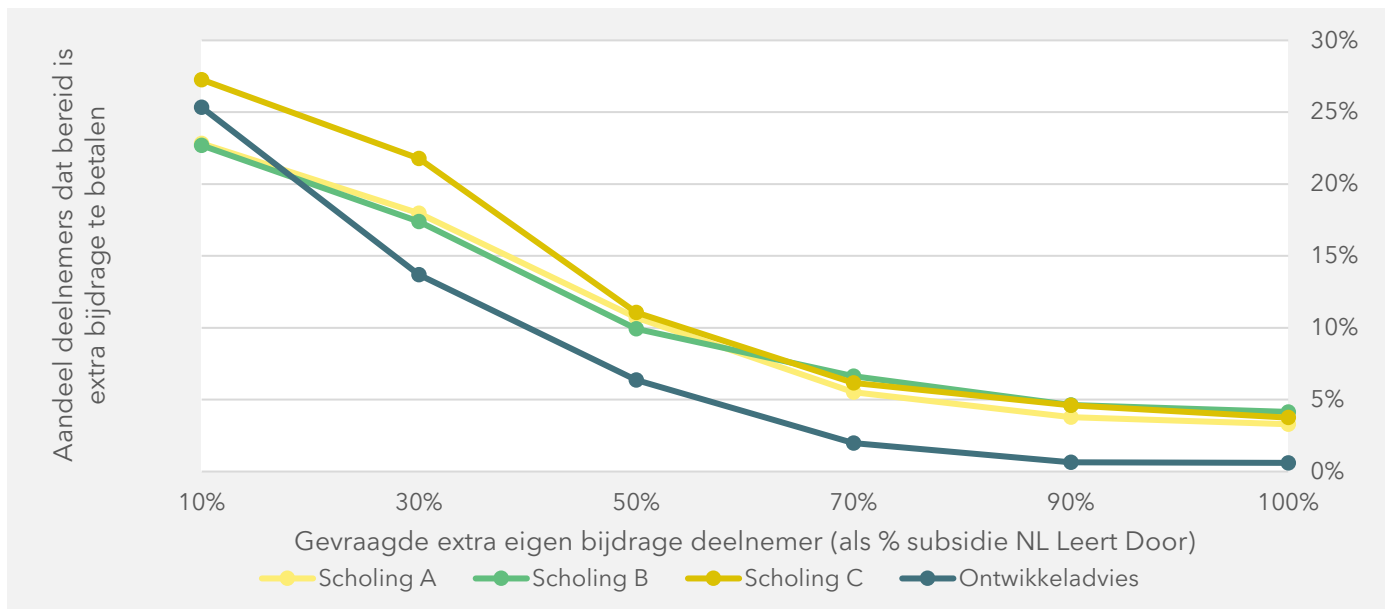
Doelmatigheid

Om te toetsen in hoeverre er bij NL Leert Door sprake is van afwenteling van private op publieke middelen, is in de enquête gevraagd naar de mate waarin deelnemers en hun werkgevers (volgens de deelnemers) bereid waren geweest om de trajecten zelf te financieren. Op basis hiervan is een schatting gemaakt van de additionaliteit van de regelingen: het aandeel van de geïnvesteerde subsidie dat heeft geleid tot additionele scholing. De keerzijde van deze additionaliteit is de *deadweight loss* van de regelingen: het aandeel van de geïnvesteerde euro dat niet leidt tot additionele scholing, omdat mensen die ook wel zouden hebben gevolgd zonder de extra subsidie.

Ter illustratie beschrijven we hieronder hoe de berekening is gemaakt voor deelnemers aan de subsidieregelingen voor scholing en ontwikkeladvies. Bij sectoraal maatwerk is dezelfde methode gehanteerd.

Stap 1: berekenen betalingsbereidheid deelnemers

Onderstaande figuur geeft de bereidheid van deelnemers weer om een deel van het gevolgde traject zelf te betalen. De betalingsbereidheid is gemeten door iedere deelnemer te vragen om aan te geven of zij het traject zouden volgen als zij zelf een bijdrage ter hoogte van respectievelijk 10, 30, 50, 70, 90 en 100 procent van het subsidiebedrag zouden moeten betalen. De cijfers zijn gebaseerd op een gewogen respons van 9.550 deelnemers en gewogen naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau (en naar type traject voor scholingsdeelnemers).

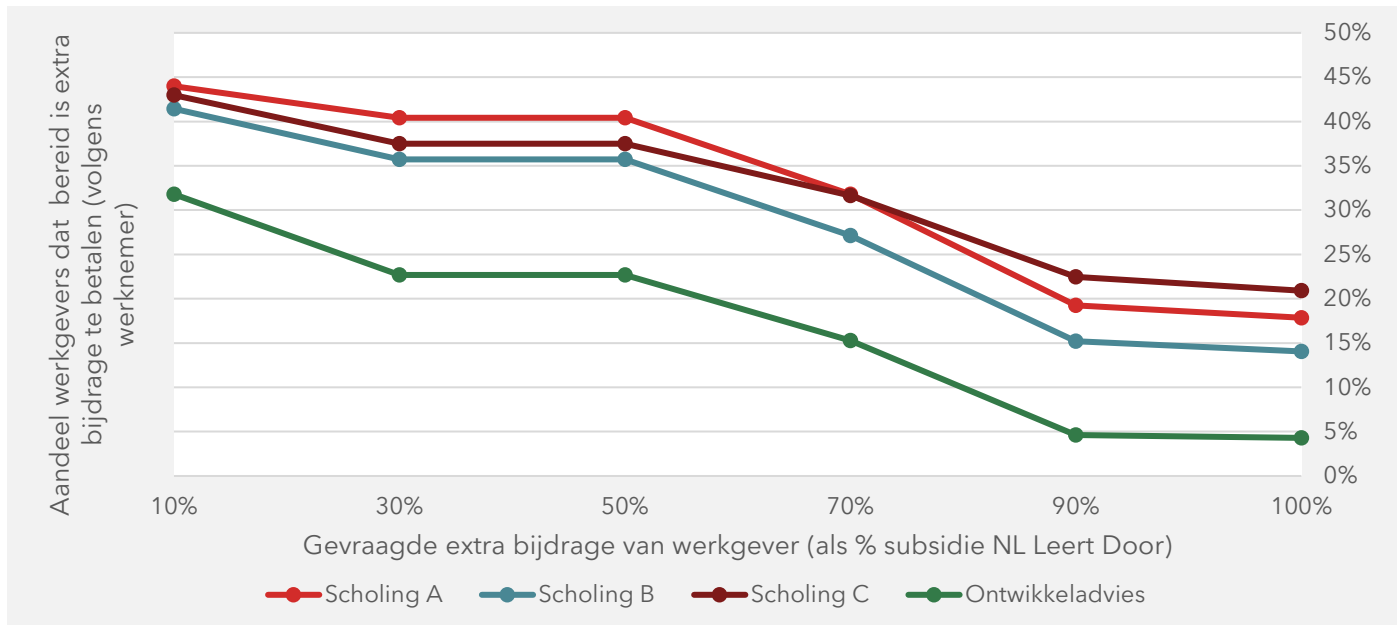


Bron: Eigen enquête onder deelnemers, bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2024)

Stap 2: berekenen betalingsbereidheid werkgevers

De betalingsbereidheid van werkgevers is gemeten door iedere deelnemer met een werkgever te vragen om aan te geven of de werkgever bereid is een bijdrage ter hoogte van respectievelijk 10, 30, 50, 70, 90 en 100 procent

van het subsidiebedrag te betalen. De cijfers zijn gebaseerd op een gewogen respons van 3.017 deelnemers en gewogen naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau (en naar type traject voor scholingsdeelnemers).



Bron: Eigen enquête onder deelnemers, bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2024)

Stap 3: berekenen maximale betalingsbereidheid

Vervolgens is de maximale betalingsbereidheid van de deelnemer en (indien van toepassing) zijn/haar werkgever samen (als percentage van het subsidiebedrag). Dit is het bedrag dat de deelnemer en werkgever zelf bereid waren te betalen voor het traject. Het deel van de subsidie dat ze zelf bereid waren te betalen, is niet additioneel. In andere woorden: dat deel van de subsidie heeft niet bijgedragen aan extra deelname aan scholing of ontwikkeladvies, want ook zonder die subsidie had de deelnemer het traject gevolgd (met eigen financiering). Door het gemiddelde te nemen van de maximale betalingsbereidheid van alle deelnemers en hun werkgevers samen, is berekend welk deel van de subsidie niet heeft geleid tot extra scholing en ontwikkeladvies (en welk deel wel). Dat biedt inzicht in de doelmatigheid van de regelingen.

Bijlage B.5 Groepsgesprekken met opleiders, loopbaanadviseurs en deelnemers

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 25 januari én op 1 februari 2023 praktijktafels georganiseerd om een beter beeld te krijgen van de praktijk en de effecten van de uitvoering van de regeling NL Leert Door.

Aan deze gesprekstafels stonden verhalen over ervaringen uit de praktijk centraal. Mensen en organisaties, die direct te maken hebben met deze regeling, vertelden waar ze tegenaan zijn gelopen, wat het met hen heeft gedaan, of en hoe het is opgelost. Het ging om de volgende groepen:

1. deelnemers aan een ontwikkel-/loopbaanadvies;
2. ontwikkel- of loopbaanadviseurs;
3. deelnemers online scholing;
4. opleiders online scholing;
5. aanvragers van subsidie voor online scholing.

Vertegenwoordigers van iedere groep namen per praktijktafel deel: maximaal drie deelnemers die vanuit de praktijk gebruik hebben gemaakt van de regeling en drie medewerkers vanuit het ministerie SZW, die bij het maken van de regeling betrokken zijn geweest.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-118

ISBN 978-90-5220-447-5

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl