SEOR
Erasmus School of Economics

SCHOLING VOOR ROTTERDAMMERS

Een evaluatie van het Rotterdams Scholingsfonds

Paul de Hek, Mark den Hartog, Kees Zandvliet, Anne van Schothorst

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, OKTOBER 2023

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

SCHOLING VOOR ROTTERDAMMERS

CONTACTPERSOON

Naam	**Paul de Hek**
Adres	**Marconistraat 16** **3029 AK Rotterdam**
Telefoon	**06 – 4205 7423**
Email	**dehek@seor.eur.nl**

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN 3

Uitkomsten op hoofdlijnen 3

Aanbevelingen 6

Doelstelling 1: effecten van RSF op positie van Rotterdammers op de arbeidsmarkt 3

Doelstelling 2: verhouding van kosten ten opzichte van de behaalde resultaten 5

DOelstelling 3: ervaringen met het scholingsfonds 5

1 INLEIDING 8

1.1 Achtergrond en doel evaluatie 8

1.2 Aanpak van het onderzoek 10

1.3 Leeswijzer 11

2 EFFECTIVITEIT VAN DE SCHOLINGSVOUCHERS 12

2.1 Kenmerken van de deelnemers 12

2.2 Bruto-effectiviteit scholingsvouchers 15

2.3 Netto-effect scholingsvouchers 21

3 DOELMATIGHEID VAN HET SCHOLINGSFONDS 26

3.1 Inleiding 26

3.2 Kosten van het scholingsfonds 26

3.3 Kosten per succesgeval 27

3.4 Besparing op bijstandslasten 28

4 ERVARINGEN MET HET SCHOLINGSFONDS 30

4.1 Inleiding 30

4.2 Werving en selectie deelnemers 31

4.3 Scholingsaanbod 35

4.4 Uitvoering 38

4.5 Scholingsvoucher 39

I BIJLAGE I 43

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Het Rotterdams Scholingsfonds (RSF) is bedoeld om de positie van de Rotterdammer op de arbeidsmarkt kansrijker te maken of te verstevigen. Om beter inzicht te krijgen in hoeverre dit ook daadwerkelijk lukt, is er besloten een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het scholingsfonds.

Deze evaluatie heeft drie doelstellingen:

1. Inzicht in de effecten van het scholingsfonds op de positie van Rotterdammers op de arbeidsmarkt
2. Inzicht in de verhouding van de kosten van het RSF ten opzichte van de behaalde resultaten
3. Een overzicht van de ervaringen met het scholingsfonds

Hieronder geven we eerst kort de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Daarna geven we een samenvatting van de uitkomsten per doelstelling. Ten slotte geven we enkele aanbevelingen.

UITKOMSTEN OP HOOFDLIJNEN

De uitkomsten van deze evaluatie geven een eerste indruk van de effecten van het RSF op de positie op de arbeidsmarkt van de ontvangers van een scholingsvoucher:

- Scholingsvouchers hebben voor werklozen een significant positief effect op het vinden van een baan. Het aandeel mensen met een scholingsvoucher dat één jaar na aanvang van de scholing een baan vindt, ligt bijna twintig procentpunten hoger dan het aandeel mensen van een vergelijkbare groep zonder een scholingsvoucher dat een baan vindt. Een belangrijke reden dat (werkloze) gebruikers van de scholingsvoucher sneller en mogelijk ook vaker aan het werk komen, lijkt erin te liggen dat er bij hen vaak sprake is van stageovereenkomsten of leerwerkovereenkomsten (bijvoorbeeld bij BBL-trajecten).
- Voor de ontvangers van een scholingsvoucher die een baan hadden bij aanvang van hun scholing vinden we geen significant effect op het aandeel met een baan. Wel wordt er vaker een baan in een andere sector gevonden én vaker bij een andere werkgever, binnen of buiten de eigen sector. Het gaat in beide gevallen om een positief significant effect van dertien procentpunten na één jaar.
- Voor de ontvangers van een scholingsvoucher die op dat moment niet werkten, zien we een positief effect ontstaan op de kwaliteit van de nieuwe banen (significant voor deeltijdfactor en licht-significant voor uurloon). Voor de werkende ontvangers van een scholingsvoucher worden (nog) geen significante effecten gevonden op de kwaliteit van de banen.
- Op basis van het effect van RSF op de bijstandsbedragen, kunnen de kosten voor de gemeente vergeleken worden met de baten voor de gemeente in termen van besparingen op uitkeringslasten. Het is op deze korte termijn te vroeg om conclusies te trekken over de uiteindelijke besparing op de bijstandslasten. De besparing op de uitkeringslasten zou idealiter na een aantal jaren opnieuw gemeten moeten worden.

EFFECTEN VAN RSF OP POSITIE VAN ROTTERDAMMERS OP DE ARBEIDSMARKT

Om inzicht te krijgen in de effecten van RSF op de positie van Rotterdammers op de arbeidsmarkt kijken we naar (i) wie een scholingsvoucher hebben gekregen (bereik), (ii) de ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie (bruto-effectiviteit) en (iii) in hoeverre de ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie het gevolg zijn van het scholingsfonds (netto-effectiviteit).

Bereik

De scholingsregeling bereikt, afgezet tegen de Rotterdamse beroepsbevolking, relatief veel jongeren, lager opgeleiden, (kinderen van) migrant(en), bijstandsgerechtigden en flexwerkers. In vergelijking met andere, meer generieke scholingsregelingen (waaronder het STAP-budget), worden meer personen in relatief kwetsbare groepen bereikt. Een kanttekening bij deze bevinding is dat het bereiken van de meer kwetsbare groepen in de Rotterdamse bevolking vooral is gebeurd in de beginperiode van de regeling, toen relatief veel werklozen werden bereikt.[1] De werkenden die een scholingsvoucher ontvangen, lijken veel meer op de gemiddelde Rotterdammer, al zijn zij wel een stuk jonger en hebben iets minder vaak een Nederlandse herkomst.

Ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie

Van de ontvangers van een scholingsvoucher die **werkloos** zijn voor aanvang van de scholing vindt 60% binnen 1 tot 2,5 jaar een baan. Deze 60% geldt als ondergrens, als iedereen van deze groep 2,5 jaar gevolgd had kunnen worden, zou dit percentage hoger uitkomen. Bijna de helft van deze groep heeft één jaar na aanvang van hun scholing al een baan gevonden. Daarnaast vindt zeven op de tien een baan in een andere sector dan hun laatste baan. Er is vooral een toename zichtbaar van mensen die in de zorg (gaan) werken.

De werklozen die in de laatste vijf jaar nog een baan hebben gehad, vinden gemiddeld genomen een kwalitatief betere baan dan hun laatste baan voor werkloosheid. Het (uur)loon en de deeltijdfactor liggen beduidend hoger. De groep langdurig werklozen (minstens vijf jaar) vindt kwalitatief redelijk vergelijkbare banen als de groep herintreders.

Meer dan de helft van de ontvangers van een voucher **met een baan** voor aanvang van hun scholing vindt een baan bij een andere werkgever. Van hen vindt acht van de tien een baan in een andere sector. Er vinden geen (grote) verschuivingen plaatst in de richting van kraptesectoren zoals de zorg of techniek.

Als na aanvang van de scholing van baan wordt gewisseld, is een relatief grote toename zichtbaar in het loon, uurloon en de deeltijdfactor. Bij de mensen die in dezelfde baan blijven, treedt er geen verandering in (uur)loon of aantal gewerkte uren op. Wel krijgen zij vaker een vaste baan.

Het (netto-)effect van RSF op de arbeidsmarktpositie

Het is goed mogelijk dat een deel van de ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie, zoals hierboven beschreven, ook plaatsgevonden zou hebben zonder de scholingsvoucher. Daarom kijken we ook naar de netto-effecten van het scholingsfonds. Dit zijn de effecten die ook toe te schrijven zijn aan het ontvangen van een scholingsvoucher. Hiervoor zijn de ontvangers van een scholingsvoucher vergeleken met een vergelijkbare groep personen die geen scholingsvoucher hebben ontvangen.

Werkloze ontvangers van een scholingsvoucher vinden aanzienlijk vaker een baan dan personen in de controlegroep (die geen gebruik hebben gemaakt van het RSF).[2] Ook de kwaliteit van de nieuwe banen (uurloon en deeltijdfactor) is voor de werkloze ontvangers van een scholingsvoucher hoger dan voor de personen in de controlegroep.

Voor de ontvangers van een scholingsvoucher die een **baan** hadden bij aanvang van hun scholing vinden we geen significant effect op het aandeel met een baan. Wel wordt er vaker een baan in een andere sector gevonden én vaker bij een andere werkgever, binnen of buiten de eigen sector. Het gaat in beide gevallen om een positief significant effect van dertien procentpunten na één jaar. Waarbij er dus geen duidelijke beweging

---

[1] Vanaf 1 augustus 2021 is de regeling niet meer toegankelijk voor uitkeringsgerechtigden.

[2] Dit effect wordt zowel gevonden voor de hele groep werklozen als voor de groep die recent werkloos is geraakt (waarvoor de controlegroep qua intentie om weer aan het werk te geraken in theorie meer overeenkomt).

is richting (kansrijke) sectoren als zorg of techniek. Er worden geen effecten gevonden in uurloon, deeltijdfactor of loon.

VERHOUDING VAN KOSTEN TEN OPZICHTE VAN DE BEHAALDE RESULTATEN

Voor het bepalen van de mate van doelmatigheid, vergelijken we de kosten van RSF met de uitkomsten. Daarbij berekenen we de kosten per succesgeval en voeren een beperkte kosten-batenanalyse uit.

Kosten per succesgeval

Wat als succes wordt gezien, kan verschillend gedefinieerd worden. Als we succes definiëren als "het vinden van een baan vanuit werkloosheid", bedragen de kosten per succesgeval ongeveer €3.600. Voor de werkende ontvangers van een scholingsvoucher kan succes betekenen dat er een baan bij een andere werkgever wordt gevonden. In dat geval bedragen de kosten per succesgeval ongeveer €3.900. In het geval van het vinden van een baan in een andere sector (een iets nauwere definitie van succes) bedragen de kosten per succesgeval ongeveer €4.700.

Bovenstaande bedragen zijn gebaseerd op de bruto effecten. De netto-effectiviteit wordt uitgedrukt in het aantal "extra" personen dat een (andere) baan vindt door toedoen van de scholingsvoucher. In termen van netto-effectiviteit zijn de kosten daarom hoger. De kosten voor het vinden van een baan vanuit werkloosheid komen dan op ca. €11.700 per persoon. En de kosten per persoon voor het vinden van een baan bij een andere werkgever bedragen dan ca. €16.000.

Omdat er gebruik wordt gemaakt van verschillende maatstaven is het niet goed mogelijk om de doelmatigheid te vergelijken van werkloze en werkende ontvangers van een scholingsvoucher. Andere vormen van doelmatigheid kunnen worden behaald als men door een voucher bijvoorbeeld betere en productievere banen krijgt. Dit is met name een interessante uitkomst voor mensen die bij een andere werkgever en/of in een andere sector zijn gaan werken. Door de korte observatieperiode kunnen dit soort "productiviteitswinsten" echter nog niet worden berekend.

Kosten-batenanalyse

Op basis van het effect van RSF op de bijstandsbedragen, kunnen de kosten voor de gemeente vergeleken worden met de baten voor de gemeente in termen van besparingen op uitkeringslasten.

Na een half jaar bedraagt de gemiddelde besparing op de betaalde bijstandsbedragen voor de gemeente €195 per persoon. Afgezet tegen de kosten van een voucher (€2.100) is deze besparing van €195 per persoon bescheiden. Desalniettemin is dit effect in een zeer korte tijd gerealiseerd. Op basis van eerdere effectmetingen van scholing mag verwacht worden dat de baten in de loop van de tijd verder toenemen. Het is op deze korte termijn te vroeg om conclusies te trekken over de uiteindelijke besparing op de bijstandslasten. De besparing op de uitkeringslasten zou idealiter na een aantal jaren opnieuw gemeten moeten worden.

ERVARINGEN MET HET SCHOLINGSFONDS

De ervaringen van verschillende betrokken partijen met het scholingsfonds zijn door middel van interviews met scholingsadviseurs, bedrijven, scholingsaanbieders en deelnemers in kaart gebracht. De gesprekken zijn in het laatste kwartaal van 2022 gevoerd en waren vooral gericht op leerpunten in het proces dat plaatsvindt bij de werving, selectie en uitvoering en bijbehorende samenwerkingen rondom de Scholingsvoucher.

Werving en selectie deelnemers

Deelnemers vinden de informatievoorziening over de voucher vaak onvoldoende. Zij horen vaak 'toevallig' over de voucher, bijvoorbeeld via hun sociale netwerk of als een opleiding al begonnen is. Over het proces van aanmelding zijn deelnemers positief als er goede communicatie wordt ervaren en als het proces snel verloopt.

Deelnemers zijn minder enthousiast op het moment dat zij de informatie onoverzichtelijk vinden, als zij onverwachte stappen moeten zetten in de aanvraag of als het voor hen lange tijd onduidelijk is of de voucher wordt toegekend of niet.

Scholingsaanbod

De meeste deelnemers zijn tevreden over het keuzeaanbod betreffende scholingsmogelijkheden van de scholingsvoucher. Toch heerst er soms wel onduidelijkheid op het moment dat een opleiding in eerste instantie niet in de onderwijscatalogus staat. Ook wordt soms de grote verscheidenheid van aan scholing gerelateerde 'potjes' (zoals het STAP-budget) als ondoorzichtig ervaren. Het bedrag van de voucher wordt veelal toereikend gevonden, behalve als er additionele materieel- en reiskosten bij komen kijken.

Uitvoering

Scholingsaanbieders zijn zowel zeer tevreden als niet tevreden met de samenwerking met de gemeente. Aanbieders zijn positief over de samenwerking met het Leerwerkloket Rijnmond en het contact met de scholingsadviseurs aldaar, een goede voorselectie van deelnemers en 'korte lijntjes'. Scholingsaanbieders zijn minder tevreden over de samenwerking met de gemeente door bijvoorbeeld betalingsachterstanden, *last minute* wijzigingen, en onduidelijkheid over de bewaking van de voortgang van deelnemers in het schooltraject.

Scholingsvoucher

Deelnemers vragen vooral een scholingsvoucher aan om kennis te 'updaten' of nieuwe kennis tot zich te nemen. De reden daarachter is dat zij een (nieuwe) baan willen vinden of hun positie in hun huidige baan willen versterken. De Scholingsvouchers leveren deelnemers daarbij concreet financiële steun bij de weg (terug) naar de arbeidsmarkt en/of een specifiek beroepenveld en steun op psychologisch gebied ('weer een toekomst zien'). Als er geen mogelijkheid tot het verkrijgen van een voucher was geweest, zouden sommigen geen opleiding hebben gedaan, anderen zouden juist "alles op alles" hebben gezet om zelf een opleiding te bekostigen. Scholingsaanbieders hebben de ervaring dat personen die via een Scholingsvoucher een opleiding volgen, meer gemotiveerd zijn dan reguliere studenten.

AANBEVELINGEN

- *Voer op een later moment een nieuwe evaluatie uit, waarin meer mensen langer gevolgd kunnen worden.* Omdat de ontvangers van een scholingsvoucher nog niet zo lang gevolgd kunnen worden[3], hebben we nog geen effecten op baanbehoud en duurzaamheid van nieuwe banen kunnen onderzoeken. Het aantal ontvangers van een scholingsvoucher is ook nog laag, waardoor relatief kleine effecten niet goed (significant) gemeten kunnen worden. Hierdoor hebben we nog geen goed inzicht kunnen geven in de doelmatigheid van het RSF.
- *Monitor de voortgang rondom de opleiding van personen met een scholingsvoucher.* De gemeente verzamelt geen informatie over hoe het de mensen vergaat nadat zij een scholingsvoucher hebben gekregen. In deze rapportage wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van deze mensen op basis van CBS-gegevens. Hoe het de mensen op de opleiding vergaat (wanneer start de opleiding, wanneer is deze afgerond, wordt de opleiding succesvol afgerond, waarom eventueel niet) is echter niet bekend.[4] Voor opleidingsadviseurs is het bijvoorbeeld nuttig om te weten waarom mensen eventueel met hun opleiding zijn gestopt, zodat ze hier in toekomstige

[3] De hele groep kan in het geval van baanontwikkelingen maximaal één jaar gevolgd worden, in geval van uitkeringen (bijstand) is dit maximaal een half jaar.

[4] De CBS-microdata bevatten geen (administratieve) gegevens over scholing/cursussen in het algemeen, deze zijn alleen beschikbaar in geval van formeel onderwijs.

adviezen rekening mee kunnen houden. Ook toekomstige effectmetingen zijn gebaat bij informatie over wanneer de opleiding precies heeft plaatsgevonden en hoe succesvol deze was.

- *Blijf aandacht geven aan de vraag hoe mensen, die om wat voor reden dan ook niet investeren in de eigen ontwikkeling, bereikt kunnen worden.*[5] Scholingsregelingen worden vaak nog onvoldoende gevonden door de mensen die daar het meeste baat bij hebben. Dit kan liggen aan zowel het gebrek aan vindbaarheid van de regelingen als het niet inzien van de noodzaak van om-, her- en bijscholing. Het RSF bereikte in de beginperiode van de regeling, in vergelijking met andere scholingsregelingen (waaronder het STAP-budget), meer personen in relatief kwetsbare groepen. Dit kwam door het grote bereik onder werklozen. De regeling zoals die nu geldt, is echter niet meer toegankelijk voor uitkeringsgerechtigden.

[5] Zie bijvoorbeeld: Elderenbosch, M., D. van Uden, J. van de Haterd en E. Ternité, "Hoe bereiken we kwetsbare doelgroepen voor loopbaanbegeleiding?", CINOP, 2022.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL EVALUATIE

Het Rotterdams Scholingsfonds (RSF) is bedoeld om de positie van de Rotterdammer op de arbeidsmarkt kansrijker te maken of te verstevigen. Rotterdammers uit verschillende doelgroepen konden aanspraak maken op een scholingsadvies en indien van toepassing op een opleiding gefinancierd vanuit het fonds.

De doelgroepen bestaan uit Rotterdammers die:

1. een uitkering ontvangen in het kader van de Participatiewet (PW)
2. een uitkering ontvangen in het kader van de ToZo regeling
3. een WW-uitkering van het UWV ontvangen
4. schoolverlater zijn (Mbo)
5. van werk naar werk (WnW) gaan (mobiliteit)
6. werk zoeken maar geen recht hebben op een uitkering (NUG)

Achtergrond van deze subsidieregeling is de ambitie van de gemeente Rotterdam om meer in te zetten op scholing van Rotterdammers. Hiervoor waren een aantal aanleidingen. In een aantal toonaangevende adviezen over de toekomst van werk – Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap)[6], WRR[7], SER[8] – werd het belang van investeringen in om-, her- en bijscholing aangegeven en ook om mensen beter toe te rusten voor de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt. Daarnaast had de Coronacrisis een aantal bestaande problemen op de arbeidsmarkt versterkt, zoals flexibilisering en polarisering en de daarmee gepaard gaande economische recessie vergrootte ook de mismatch. Omdat er (nog) geen regeling van het Rijk was die scholing stimuleerde, en de gemeente de werkloosheid wilde beperken, is besloten tot de subsidieregeling Scholingsfonds Rotterdam.[9]

Voorwaarden

Rotterdammers die zich willen omscholen, herscholen of bijscholen naar werk waar veel vraag naar is, kunnen voor maximaal 2.500 euro een beroep doen op het Rotterdams Scholingsfonds. Om een scholingsvoucher te krijgen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- De deelnemer woont in de gemeente Rotterdam en is 18 jaar of ouder, maar heeft nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt
- De deelnemer is niet leerplichtig
- De opleiding (inclusief kortlopende trainingen en cursussen) is maximaal mbo niveau 4, dan wel een opleiding op hbo-niveau met een leer-werktraject of een baangarantie, of een associate degree-opleiding
- De opleiding leidt tot meer kans op werk in een van de kansrijke sectoren of er is sprake van een baangarantie als dat niet zo is
- Het verleende subsidiebedrag is maximaal € 2500,- per jaar

6 *In wat voor land willen wij werken?* Commissie Regulering van Werk, Den Haag, 2020.

7 *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2020.

8 *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*, Sociaal-Economische Raad, Advies 2022.

9 De volledige subsidieregeling 2022 is te vinden op de website scholingsvoucher010.

- Er is noodzakelijkheid voor de deelnemer om te scholen
- De deelnemer heeft een positief scholingsadvies van het Leerwerkloket Rijnmond

Scholingsvoucher kunnen worden aangevraagd via de daarvoor bestemde website (scholingsvouchers010.nl). Voor personen die een uitkering van de gemeente Rotterdam[10] ontvangen is er een andere procedure. Zij vragen scholingsadvies aan bij het Leerwerkloket en bespreken dit vervolgens met hun contactpersoon van de gemeente voor de vervolgprocedure.

Wijzigingen in de dienstverlening van het RSF

In de looptijd van het scholingsfonds hebben zich enkele voor het onderzoek relevante wijzigingen voorgedaan:

- Vanaf 1 augustus 2021 is de regeling niet meer toegankelijk voor uitkeringsgerechtigden. Zij kunnen gebruik maken van voorliggende scholingsvoorzieningen van de gemeente (in het kader van de Participatiewet) en UWV (WW).
- Invoering van het boekingsplatform Edubookers in januari 2022: kandidaten kunnen zich oriënteren op een opleiding en deze aanvragen via de portal.
- Integratie van het subsidieproces het boekingsplatform in september 2022: vanaf dat moment hoeven kandidaten met een positief advies op hun aangevraagde opleiding niet langer in te loggen in een apart subsidie-aanvraag-proces. Daarnaast is het subsidieproces in Edubookers eenvoudiger. Het is voor de kandidaat een doorlopend proces in één systeem geworden.

Doelstellingen evaluatie

Deze evaluatie heeft drie doelstellingen.

1. *Inzicht in de effecten van de scholingsvouchers op de positie van Rotterdammers op de arbeidsmarkt.*

Analyse van registratiegegevens laat zien wie gebruik hebben gemaakt van de scholingsvouchers en hoe het de deelnemers is vergaan op de arbeidsmarkt, voor en na scholing.

Door de arbeidsmarktuitkomsten van de deelnemers te vergelijken met die van een zo veel als mogelijk vergelijkbare groep mensen die geen gebruik heeft gemaakt van een scholingsvoucher, krijgen we een indicatie van in hoeverre de scholingsvouchers daadwerkelijk hebben geholpen in het verbeteren van de positie van de deelnemers op de arbeidsmarkt.

2. *Inzicht in de verhouding van de kosten van het RSF ten opzichte van de behaalde resultaten.*

Verschillende uitkomsten worden vergeleken met de kosten van het scholingsfonds.

3. *Een overzicht van de ervaringen met het scholingsfonds.*

Dit is bedoeld om (tussentijds) het proces te evalueren, bekeken vanuit het perspectief van de diverse betrokken partijen (gemeente, bedrijven, onderwijsinstellingen en natuurlijk de deelnemers zelf). Hiermee wordt de ervaring van de diverse betrokken partijen in kaart gebracht, op basis waarvan de dienstverlening kan worden aangepast.

Effectiviteit van scholing

De hoogte van de effectiviteit van scholing is onzeker en hangt van veel factoren af, niet in het minst omdat scholing zelf een ruim begrip is waar allerlei verschillende zaken onder vallen. Scholing kan effectief zijn voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis missen die nodig zijn om werk te vinden. De scholing moet ook

[10] Mensen met een Bbz-uitkering of Tozo vragen de scholingsvoucher wel aan via de website.

aansluiten bij de interesses, mogelijkheden en leervermogens van de mensen die de scholing krijgen. Het is belangrijk dat mensen die scholing krijgen daarvoor gemotiveerd zijn.

De gevonden effecten van scholing in de (internationale) literatuur vertonen een grote spreiding. Het gemiddelde beeld dat hieruit naar voren komt is als volgt. Het effect van scholing voor mensen in de bijstand is op korte termijn klein of zelfs negatief als gevolg van een insluitingseffect (wie scholing volgt, zoekt niet naar werk). Het effect op langere termijn is positiever, op langere termijn hebben mensen die scholing hebben gevolgd een grotere kans om aan het werk te zijn (naast een effect op de baanvindkans is er waarschijnlijk ook een effect op baanbehoud). De metastudie van Card, Kluve en Weber (2018) vindt een gemiddeld effect van scholing (*training*) op de kans op werk van ca. zeven procentpunten op de langere termijn (meer dan twee jaar).

Onderzoek naar het effect van scholing op de arbeidsmarktpositie van werkenden is vooral gericht op het effect van scholing op lonen. Hierbij worden doorgaans grote en significante effecten van werkgerelateerde training op de lonen gevonden, variërend van 1,1% tot 16,6%.[11] OECD (2004) laat zien dat opleiding een belangrijke rol speelt bij het vergroten van de arbeidszekerheid, vooral bij meer volwassen en lager opgeleide werknemers.[12]

1.2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

De ervaringen van de verschillende betrokken partijen met het scholingsfonds worden door middel van twintig interviews in kaart gebracht. De gespreken zijn vooral gericht op leerpunten in het proces dat plaatsvindt bij de werving, selectie en uitvoering en bijbehorende samenwerkingen rondom de Scholingsvoucher.

Voor het in kaart brengen van de deelnemers aan het scholingsfonds en de effecten ervan op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers is gebruik gemaakt van registratiegegevens van de gemeente Rotterdam en CBS microdata. De kenmerken van de deelnemers worden vergeleken met de potentiële beroepsbevolking in Rotterdam en met deelnemers aan andere scholingsregelingen (subsidieregeling Zwolle, STAP-budget). Vervolgens kijken we naar de veranderingen die optreden in de arbeidsmarktsituatie van de deelnemers ná ontvangst van de voucher (bruto-effectiviteit).

Het is goed mogelijk dat een deel van deze ontwikkelingen ook zouden hebben plaatsgevonden zonder de scholingsvoucher. Om de netto-effectiviteit van het scholingsfonds te bepalen, wordt daarnaast een controlegroep gevormd, gebaseerd op personen die van september 2020 tot en met december 2022 in Rotterdam woonachtig waren. Deze controlegroep wordt zodanig vormgegeven, dat deze zo goed mogelijk lijkt op de groep van deelnemers. Hierbij is (met behulp van weging) rekening gehouden met persoonskenmerken, de arbeidsmarkthistorie en het effect van veranderende economische omstandigheden op de uitkomsten van de behandel- en controlegroep. Daarbij wordt gebruik gemaakt van meerdere scholingscohorten omdat de kenmerken van de mensen die een scholingsvoucher ontvangen sterk verschillen over de tijd.

Voor het bepalen van de mate van doelmatigheid, vergelijken we de kosten van RSF met de uitkomsten. Daarbij berekenen we de kosten per succesgeval. Daarnaast worden, op basis van het effect van RSF op de bijstandsbedragen, de kosten voor de gemeente vergeleken met de baten voor de gemeente in termen van besparingen op uitkeringslasten.

[11] Zie Konings, J. en S. Vanormelingen, The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence, *The Review of Economics and Statistics,* 2015, 97(2): 485–497 en de referenties daarin.

[12] OECD (2004), "Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?", in *OECD Employment Outlook 2004*, OECD Publishing, Paris.

1.3 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat de analyses naar de kenmerken van de deelnemers aan het scholingsfonds en de (bruto en netto) effecten van de scholing op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. In hoofdstuk 3 worden de baten van het scholingsfonds afgezet tegen de kosten. De ervaringen van de verschillende betrokken partijen met het scholingsfonds worden beschreven in hoofdstuk 4.

2 EFFECTIVITEIT VAN DE SCHOLINGSVOUCHERS

2.1 INLEIDING

Om inzicht te krijgen in de effecten van RSF op de positie van Rotterdammers op de arbeidsmarkt kijken we naar (i) wie een scholingsvoucher hebben gekregen (bereik), (ii) de ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie (bruto-effectiviteit) en (iii) in hoeverre de ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie het gevolg zijn van het scholingsfonds (netto-effectiviteit).

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

Bereik

De scholingsregeling bereikt, afgezet tegen de Rotterdamse beroepsbevolking, relatief veel jongeren, lager opgeleiden, (kinderen van) migrant(en), bijstandsgerechtigden en flexwerkers. In vergelijking met andere, meer generieke scholingsregelingen (waaronder het STAP-budget), worden meer personen in relatief kwetsbare groepen bereikt. Dit komt vooral omdat veel werklozen werden bereikt.

Ontwikkelingen in arbeidsmarktpositie

Van de ontvangers van een scholingsvoucher die werkloos zijn voor aanvang van de scholing vindt 60% binnen 1 tot 2,5 jaar een baan. Daarnaast vindt zeven op de tien een baan in een andere sector dan hun laatste baan. Er is vooral een toename zichtbaar van mensen die in de zorg (gaan) werken. Meer dan de helft van de ontvangers van een voucher met een baan voor aanvang van hun scholing vindt een baan bij een andere werkgever. Van hen vindt acht van de tien een baan in een andere sector. Er vinden geen (grote) verschuivingen plaatst in de richting van kraptesectoren zoals de zorg of techniek.

Netto-effect van RSF op arbeidsmarktpositie

De netto-effecten van het scholingsfonds zijn de effecten die toe te schrijven zijn aan het ontvangen van een scholingsvoucher en niet door andere factoren veroorzaakt worden. Hiervoor zijn de ontvangers van een scholingsvoucher vergeleken met een vergelijkbare groep personen die geen scholingsvoucher hebben ontvangen.

Werkloze ontvangers van een scholingsvoucher vinden aanzienlijk vaker een baan dan personen in de controlegroep (die geen gebruik hebben gemaakt van het RSF). Ook de kwaliteit van de nieuwe banen (uurloon en deeltijdfactor) is voor de werkloze ontvangers van een scholingsvoucher hoger dan voor de personen in de controlegroep. Voor de ontvangers van een scholingsvoucher die een baan hadden bij aanvang van hun scholing vinden we geen significant effect op het aandeel met een baan. Wel wordt er vaker een baan in een andere sector gevonden én vaker bij een andere werkgever, binnen of buiten de eigen sector. Het gaat in beide gevallen om een positief significant effect van dertien procentpunten na één jaar.

2.2 KENMERKEN VAN DE DEELNEMERS

Om de kenmerken van de deelnemers aan het scholingsfonds in kaart te brengen, zijn alle deelnemers wiens opleiding is gestart tussen januari 2021 en juli 2022 gekoppeld aan administratieve data van het CBS (CBS Microdata). In totaal zijn er 419 unieke personen die een scholingsvoucher hebben ontvangen gekoppeld. Het is niet bekend of iemand de scholing al heeft afgerond. Van deze 419 personen zal een deel de scholing al hebben afgerond, een deel is nog bezig en een ander deel heeft de opleiding mogelijk niet afgemaakt.

Vervolgens is een vergelijkingsgroep samengesteld bestaande uit alle inwoners van de gemeente Rotterdam in de leeftijdscategorie 18-65 jaar, exclusief studenten.[13]

Er is gekozen voor de potentiële beroepsbevolking (minus studenten) als vergelijkingsgroep omdat de doelgroep van het scholingsfonds bestaat uit zowel werknemers als werkzoekenden. Studenten worden niet uitgesloten in de subsidievoorwaarden maar zullen niet in aanmerking komen omdat scholing voor hen niet "noodzakelijk" is. De volgende kenmerken zijn inzichtelijk gemaakt voor zowel de deelnemers als de vergelijkingsgroep:

- Geslacht
- Leeftijd
- Migratieachtergrond
- Het hoogst behaalde opleidingsniveau
- Deel van Rotterdam waar men woont (Rotterdam-Zuid of overig Rotterdam)
- Type arbeidscontract (vast of flexibel)
- Sociaaleconomische positie
- Arbeidsverleden[14]

Er zijn twee verschillende peilmomenten gebruikt voor het meten van de kenmerken. Voor de inwoners van de gemeente Rotterdam is gekozen voor 1 september 2020 als peildatum. Voor ontvangers van een scholingsvoucher worden de kenmerken zes maanden voor de start van de scholing gemeten.[15]

Ontvangers Rotterdamse scholingsvouchers voornamelijk jong, lager opgeleid, (kinderen van) migrant(en), bijstandsgerechtigd of flexwerker

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de achtergrondkenmerken van de ontvangers van een scholingsvoucher en van de Rotterdamse populatie. Zoals uit de tabel valt af te lezen is er een zeer groot bereik onder 26-45 jarigen (71%) en vrouwen (58%). Wat verder opvalt is het grote bereik onder mensen met een migratieachtergrond, groepen die normaliter zijn ondervertegenwoordigd bij scholingsregelingen. Vooral mensen met een migratieachtergrond uit Marokko, Suriname, het Caribisch gebied of de Nederlandse Antillen worden relatief vaak bereikt.

Ook is er een relatief groot bereik onder mensen met een Mbo-diploma of mensen die hun middelbare school hebben afgerond (72%). Tegelijkertijd is er een laag bereik onder mensen die enkel basisonderwijs hebben afgerond, en mensen met een Hbo- of Wo-diploma. Doordat de scholingsvoucher alleen kan worden ingezet voor Mbo-opleidingen of Hbo-opleidingen met een baangarantie, zal een groot deel van de hoger opgeleiden geen gebruik maken van de regeling. Een van de doelen van de regeling, scholingsmogelijkheden bieden voor de relatief laag opgeleide beroepsbevolking, lijkt dan ook te worden bereikt. Daarentegen hebben mensen die enkel basisonderwijs hebben gevolgd niet vaak gebruik gemaakt van de scholingsvouchers. Dit kan ons inziens twee oorzaken hebben. Mogelijk wordt deze groep minder vaak in staat wordt geacht een opleiding met succes af te ronden. De gemeente eist namelijk van zijn aanvragers dat zij in staat zijn de opleiding af te ronden. Ook kan het zo zijn dat deze groep zich waarschijnlijk minder aanmeldt.

[13] Personen die staan ingeschreven aan een publiek bekostigde onderwijsinstelling en wiens inkomen, verminderd met de studietoelage, niet boven een inkomen op bijstandsniveau uitkomt, worden aangemerkt als studenten.

[14] Het aantal maanden in de afgelopen vijf jaar waarin iemand arbeid heeft verricht als werknemer, dga of als zelfstandige.

[15] Er is gekozen om de kenmerken zes maanden voor aanvang van de scholing te meten omdat er naar verwachting enige tijd zit tussen het begin van het scholingsvouchertraject en de aanvang van de scholing.

Tabel 2.1 Kenmerken van de beroepsbevolking van Rotterdam en van ontvangers van een scholingsvoucher [a]

Kenmerken	Beroepsbevolking Rotterdam	Ontvangers scholingsvoucher
Aantal personen	422.624	419
Gender		
Vrouw	49%	58%
Man	51%	42%
Totaal	100%	100%
Leeftijd		
25 jaar of jonger	10%	5%
26-35 jaar	28%	38%
36-45 jaar	22%	33%
45-54 jaar	20%	16%
55 jaar of ouder	20%	8%
Totaal	100%	100%
Opleidingsniveau[b]		
Basisonderwijs	12%	6%
Vmbo, havo- en vwo-onderbouw, mbo1	15%	22%
Havo, vwo, mbo2-4	38%	50%
Hbo bachelor	17%	14%
Wo bachelor, Hbo of Wo master	19%	7%
Totaal	100%	100%
Migratieachtergrond		
Nederland	39%	21%
Europa (exclusief Nederland)	15%	7%
Turkije	8%	7%
Marokko	6%	15%
Suriname	9%	18%
Caribisch gebied en Nederlandse Antillen	4%	12%
Overig Afrika	5%	8%
Overig Azië en Amerika	13%	12%
Totaal	100%	100%
Rotterdam-Zuid (als percentage van Rotterdam)	32%	35%
Arbeidsverleden (afgelopen 5 jaar)[c]		
0 maanden met werk	37%	36%
1-50% maanden met werk	24%	32%
50-99% maanden met werk	11%	21%
Alle maanden werk	27%	11%
Totaal	100%	100%
Sociaaleconomische positie		
Loondienst	62%	21%
Eigen onderneming	9%	7%
WW	2%	5%
Bijstand	9%	61%
Overige uitkeringen	9%	3%
Geen inkomen	10%	5%
Totaal	100%	100%
Contractsoort werknemersbaan		
Werkend met vast contract	70%	44%
Werkend met flexibel contract	30%	56%
Totaal (mensen in loondienst)	100%	100%

a) *Voor de populatie Rotterdammers zijn de kenmerken in de maand september van 2020. Voor de ontvangers van een scholingsvoucher zijn de kenmerken gemeten in de zesde maand voorafgaand aan de opleiding.*

b) *Een deel van de Rotterdamse populatie komt niet voor in de registerdata. Het opleidingsniveau voor de Rotterdamse beroepsbevolking is bijgeschat. De ontvangers van een scholingsvoucher wiens opleidingsniveau onbekend is zijn evenredig verdeeld over de andere categorieën.*

c) *Het arbeidsverleden is berekend als het aantal maanden met werk ten opzichte van het totaal aantal maanden dat iemand in Nederland stond ingeschreven tussen 2016-2020. Vervolgens is men onderverdeeld in 4 categorieën: mensen zonder inkomen uit werk, mensen met maximaal 50% maanden werk, mensen met maximaal 99% maanden werk en mensen met enkel inkomen uit werk.*

Bron: SEOR, 2023, op basis van deelnemersbestand Gemeente Rotterdam en CBS Microdata.

Ook het hoge percentage mensen met een Participatiewet-uitkering valt direct op in onderstaande tabel. Zo ontvangt zes van de tien aanvragers een Participatiewet-uitkering zes maanden voordat hun scholing aanvangt. Omdat de regeling initieel was gericht op werklozen en schoolverlaters had verreweg het grootste gedeelte van de aanvragers een Participatiewet-uitkering in het begin van de regeling. Vanaf het moment dat de regeling vanaf augustus 2021 meer werd gericht op werkenden en van-werk-naar-werk transities nam het aandeel uitkeringsgerechtigden af onder de ontvangers van een scholingsvoucher.

Qua arbeidsverleden worden relatief veel mensen bereikt die in de jaren voorafgaand aan de scholing voor enige tijd hebben gewerkt. Ruim één op de drie ontvangers van een scholingsvoucher heeft geen recent arbeidsverleden. Tegelijkertijd is de groep die een bijstandsuitkering ontvangt bijna twee keer zo groot, hetgeen betekent dat zowel bijstandsgerechtigden met én zonder recent arbeidsverleden zijn bereikt. Tegelijkertijd is de groep die zes maanden voor aanvang van de scholing werkzaam is groter dan de groep die in de afgelopen jaren volledig werkzaam is geweest. Dit ligt ook in lijn met het gegeven dat relatief veel flexwerkers zijn bereikt.

Een kanttekening bij deze bevindingen is dat het bereiken van de meer kwetsbare groepen in de Rotterdamse bevolking vooral is gebeurd in de beginperiode van de regeling, toen relatief veel werklozen werden bereikt. De werkenden die een scholingsvoucher ontvingen, lijken op sommige aspecten veel op de gemiddelde Rotterdammer. Zij zijn wel een stuk jonger, maar niet minder vaak hoog opgeleid en hebben iets minder vaak een Nederlandse herkomst.

Rotterdamse scholingsvoucher gerichter bereik dan andere (meer generieke) scholingsregelingen

In vergelijking met andere, meer generieke, scholingsregelingen (subsidieregeling Zwolle, STAP-budget) worden met de Rotterdamse scholingsvouchers meer “kwetsbare” doelgroepen bereikt.[16] Zo ligt het bereik een stuk hoger onder uitkeringsgerechtigden en flexwerkers. Ook worden lager opgeleiden bereikt, waar het met name de hoger opgeleiden zijn die gebruikmaken van de meer generieke regelingen zoals het STAP-budget. Met de verbreding van de Rotterdamse scholingsregeling naar werkenden werden een stuk meer hoger opgeleiden bereikt, maar nog altijd minder dan met een generieke regeling zoals STAP (zie tabellen I.1 en I.2 in bijlage I). Hier speelt het type opleiding dat gevolgd kan worden (Mbo of Hbo met baangarantie) waarschijnlijk een rol. Ook worden met de Rotterdamse scholingsregeling veel meer mensen jonger dan 45 jaar bereikt. Relatief oude Rotterdammers (>45 jaar) worden in veel mindere mate bereikt. Ook mensen die alleen basisonderwijs hebben gevolgd worden weinig bereikt, maar nog relatief veel in vergelijking met het STAP-budget.

2.3 BRUTO-EFFECTIVITEIT SCHOLINGSVOUCHERS

Na een beschrijving van de kenmerken van de ontvangers van een scholingsvoucher en hoe deze groep zich verhoudt tot de populatie, wordt in deze paragraaf gekeken naar de bruto-effecten van de regeling. De bruto-effecten zijn de veranderingen die optreden in de arbeidsmarktsituatie van de deelnemers ná ontvangst van de voucher. Deze resultaten laten vooral zien hoe de arbeidsmarktsituatie is veranderd voor deze groep. Het is goed mogelijk dat een deel van deze ontwikkelingen ook zouden hebben plaatsgevonden zonder de scholingsvoucher. De causaliteitsvraag (de netto-effectiviteit van de regeling) wordt in de volgende paragraaf behandeld.

[16] Er is gekozen voor deze twee scholingsregelingen omdat SEOR de evaluatie ervan uitvoert. De evaluatie van de regeling in Zwolle is reeds afgerond. Zie ook Prince, Bos en den Hartog (2023), *Tussentijdse evaluatie HCA-regelingen Groei Vooruit en Upgrade Jezelf.*

De bruto-effectiviteit van de scholingsvouchers wordt gemeten op verschillende uitkomstmaten[17,18]:

- Het vinden van een baan in loondienst[19]
- Het vinden van een baan bij een andere werkgever
- Het vinden van een baan in een andere sector
- De kwaliteit van de baan (contractsoort, (uur)loon en deeltijdfactor)

De relevante uitkomsten verschillen naar type ontvanger (werkzoekend of werkend). In de analyses is voor de groep werklozen vooral gekeken naar de kans op het vinden van werk en de kwaliteit van de baan. Voor de groep werkenden wordt bekeken of zij de overstap hebben kunnen maken naar een andere baan of sector. Ook een hoger (uur)loon of deeltijdfactor kan een indicatie zijn voor een verbeterde arbeidsmarktpositie voor deze groep. Omdat het om twee dusdanig verschillende groepen gaat, is besloten de analyses te splitsen in twee delen. Of iemand wordt aangemerkt als werkende of werkloze ontvanger van een scholingsvoucher wordt bepaald door de situatie in het kwartaal voorafgaand aan de scholing.

2.3.1 Ontwikkeling arbeidsmarktpositie

Allereerst is bekeken hoe het aandeel werkenden en werklozen met een baan zich in vijf jaar voor en één jaar na aanvang van de scholing heeft ontwikkeld. Hieruit kwam naar voren dat deze twee subgroepen (werklozen en werkenden) eigenlijk uiteenvallen in 4 subgroepen. Het gaat om de volgende 4 groepen:

- Geen recent arbeidsverleden: een groep zonder baan in de afgelopen vijf jaar (N = 124).
- Werklozen met recent arbeidsverleden: een groep die werkloos is voor aanvang van de scholing en ten minste één kwartaal met werk heeft gehad in de afgelopen vijf jaar (N=165).
- Werkenden met onvolledig arbeidsverleden: een groep die werkzaam is voor aanvang van de scholing en die minder dan vijf arbeidsjaren heeft gehad in de afgelopen vijf jaar (N=88).
- Een groep met een volledig arbeidsverleden: vijf volledige arbeidsjaren in de afgelopen vijf jaar (N=42).

Er lopen belangrijke (en grote) verschillen in achtergrondkenmerken die samenhangen met de initiële arbeidsmarktpositie langs deze scheidslijnen. Mensen met veel recent arbeidsverleden hebben gemiddeld genomen een betere uitgangssituatie om na werkloosheid snel weer aan het werk te komen en om (andere) banen met een betere kwaliteit te zoeken, dan mensen met weinig of geen recent arbeidsverleden. Deze indeling sluit ook aan bij de reden dat de aanvraag voor een voucher is gedaan. Mensen die in dienst zijn tijdens de aanvraag vragen relatief vaak een voucher aan voor bijscholing.

Wanneer in de volgende paragrafen naar de bruto-uitkomsten van de groepen werkenden en werklozen in zijn geheel wordt gekeken is het goed om te realiseren dat beide groepen bestaan uit mensen die voor langere tijd aan het werk (werkloos) zijn en mensen met periodes met en zonder werk.

Iemands recente arbeidsverleden werkt door in de kans op een baan na aanvang van de scholing

De ontwikkeling van het aandeel met een werknemersbaan is weergegeven in figuur 2.1. Van de groep zonder recent arbeidsverleden zien we dat ruim 30% binnen het jaar een baan heeft gevonden.

---

17 Een uitkomstmaat is een meetresultaat (bijvoorbeeld het aantal mensen dat een baan vindt) waarop een interventie (in dit geval het krijgen van een scholingsvoucher) wordt beoordeeld.

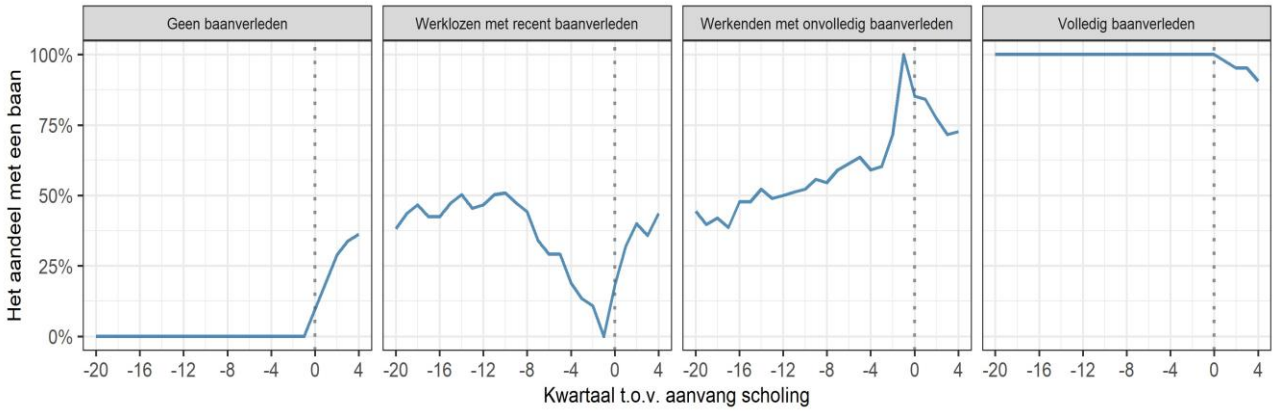
18 Deze uitkomsten worden per kwartaal berekend. Omdat de onderliggende data op maandniveau zijn, worden de uitkomsten geaggregeerd naar kwartaalniveau. Voor alle categorische variabelen wordt altijd de meest gunstige uitkomst gekozen voor de ontvanger van de voucher. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer iemand een baan vindt in de laatste maand van het kwartaal, dan vindt men in dat kwartaal een baan. Voor het (uur)loon en de deeltijdfactor wordt het gemiddelde berekend over de maanden met een baan.

19 CBS-data over zelfstandigen zijn op het moment van het onderzoek nog niet beschikbaar over 2022. Dit betekent dat voor het gros van deze deelnemers wel bekend is of zij vanuit een positie als zelfstandige de scholing zijn gaan volgen, maar niet of zij na de scholing aan de slag zijn gegaan als zelfstandige. De focus ligt daarom op werknemersbanen.

Voor de groep die geen baan had voor aanvang van de scholing, maar in de 5 jaren daarvoor wel heeft gewerkt, zien we dat 5 tot 2,5 jaar voor aanvang van de scholing ongeveer de helft aan het werk is. In de 2,5 jaar voor aanvang van de scholing verliest deze groep hun baan. Na de scholing veert het aandeel met een baan terug naar een niveau van ongeveer 45%. Bij aanvang van de scholing is de helft van de groep 1,5 jaar werkloos. Een deel van deze werklozen met recent baanverleden vindt dus vrij snel weer een nieuwe baan.

Onder de mensen met een baan voor aanvang van de scholing heeft een deel een volledig arbeidsverleden in de vijf jaar daarvoor (N=42). Een aantal van hen verliest hun baan in het jaar na aanvang van de scholing. De reden hiervoor is niet bekend. Een groter deel heeft echter een tijd zonder baan gezeten (N=88). Onder deze groep zien we een gestage toename in het aandeel dat een baan heeft van iets minder dan de helft vijf jaar voor de scholing, tot ongeveer 60-65% een jaar voor aanvang. Een vrij groot deel vindt in het laatste jaar voor aanvang van de scholing een baan. Zij zijn op het moment dat ze aan de scholing beginnen pas enige tijd werkzaam in hun baan. Nadat de scholing aanving, verliest echter ook een deel van deze groep hun baan (ongeveer 1 op de 4). Het aandeel dat aan het werk is, lijkt toe te gaan nemen één jaar na aanvang van de scholing.

Figuur 2.1 Ontwikkeling baanaandeel voor en na de aanvang van de scholing



Bron: Eigen bewerkingen CBS Microdata, SEOR (2023).

2.3.2 Werkloze ontvangers van een scholingsvoucher

Van de in totaal 419 ontvangers van een scholingsvoucher hebben 289 ontvangers (69%) geen baan bij aanvang van de scholing. Het aantal kwartalen dat we deze mensen kunnen volgen, ligt tussen de vier en tien kwartalen.

Al bijna 60% van de werklozen heeft werk gevonden, 7 op de 10 daarvan vindt een baan in een andere sector en vaak in de zorg

Van deze 289 ontvangers heeft 48% binnen een jaar (4 kwartalen) een baan gevonden en heeft 58% binnen vier tot tien kwartalen (2,5 jaar) een baan. Dit laat zien dat wanneer we iedereen 10 kwartalen zouden kunnen volgen het percentage met een baan nog hoger ligt dan 58%.[20]

Tegelijkertijd vindt ook 17% van de mensen die een baan hebben gehad in de laatste vijf jaar én een nieuwe baan vinden, een baan in een andere sector dan zijn of haar laatste baan. Verreweg de meeste mensen die een baan vinden, gaan in de zorg aan de slag. Als we kijken in welke sectoren deze mensen werkten voordat

[20] Alle ontvangers van een voucher kunnen op zijn minst 4 kwartalen gevolgd worden. Daarom is voor de gehele groep berekend welk aandeel een baan heeft in het vierde kwartaal na aanvang van de scholing (48%). Vervolgens is ook voor iedereen berekend of zij een baan vinden in de tijd dat we hen kunnen volgen. Sommige personen hebben hier 10 kwartalen de tijd voor gekregen en anderen maar 4 kwartalen. Het percentage dat uit deze berekening volgt (58%) moet dan ook als een ondergrens worden gezien. Indien we iedereen 10 kwartalen kunnen is dit percentage 58% of hoger.

zij werkloos raakten zien we dat ongeveer de helft werkzaam was in de verhuur en overige zakelijke diensten (waar de uitzendbranche onder valt). Ongeveer één op de tien was werkzaam in de zorg. Hetzelfde geldt voor de horeca. Als we dit afzetten tegen de sectoren waarin men is gaan werken, zien we grote verschillen. Zo werkt 36% van de mensen na start van de opleiding in de zorg. Het aandeel in de verhuur en overige zakelijke diensten daalde van 52% naar 31%.

Tabel 2.2 Aandeel werklozen dat na aanvang scholing een nieuwe baan vindt en/of in een andere sector

Kenmerken	
Aantal werklozen	289
Aandeel dat een (nieuwe) baan vindt binnen 4 kwartalen na aanvang scholing	48%
Aandeel dat een (nieuwe) baan vindt binnen 4-10 kwartalen na aanvang scholing	58%
Aandeel dat een baan vindt in een andere sector dan de laatste baan voor werkloosheid, berekend t.o.v. de mensen die een baan vindt én een recente baan had	73%
Top 3 grootste sectoren in laatste baan voor werkloosheid	
Verhuur en overige zakelijke diensten	52%
Gezondheidszorg	11%
Horeca	8%
Top 3 grootste sectoren in baan na aanvang scholing	
Gezondheidszorg	36%
Verhuur en overige zakelijke diensten	31%
Groot- en detailhandel	8%

Bron: Eigen bewerkingen CBS Microdata, SEOR (2023).

De groep herintreders heeft kwalitatief betere banen dan hun laatste baan voor werkloosheid

Voor de groep werklozen is de kwaliteit van hun laatste baan (voordat zij werkloos werden) en hun nieuwe baan vergeleken op het (uur)loon, de contractvorm en de deeltijdfactor. De eerste twee kolommen van tabel 2.3 laten de kwaliteit zien van de oude en nieuwe baan van de groep die recent hun baan verloor en een nieuwe vond na aanvang van de scholing. De derde kolom geeft de kwaliteit van de baan weer van de groep langdurig werklozen.

De nieuwe baan die mensen vinden nadat hun scholing aanvangt, is van beduidend betere kwaliteit dan de oude baan die zij voor de scholing hadden. Zo valt op dat het bij de oude banen die men verloor vaak om uitzendwerk ging. Er zijn echter nog nagenoeg geen vaste banen binnen de observatieperiode.

Verder ligt het bruto maandloon ruim €800 hoger en komt dit door zowel een hoger uurloon (verschil van €2) en een hogere deeltijdfactor. Ter vergelijk: het sociaal minimum lag in januari op ruim €1.900 voor samenwonenden en €1.400 voor alleenstaanden en het WML lag tussen de €11,16 en €12,40 (afhankelijk van de normale arbeidsduur in een sector). Omdat het uurloon een stuk boven WML ligt, is het vooral een lage deeltijdfactor dat het loon laag doet uitkomen. Mensen die langer gevolgd kunnen worden, hebben een hogere deeltijdfactor dan de mensen die kort gevolgd kunnen worden, hetgeen betekent dat het aantal uren wel toeneemt na de aanvang van de scholing.

De groep langdurig werklozen vindt kwalitatief redelijk vergelijkbare banen als de groep herintreders

Voor de langdurig werklozen die na de aanvang van hun scholing een baan vinden is de kwaliteit van de baan vergelijkbaar met de “herintreders”. Ook hier zien we een uurloon dat boven WML uitkomt, maar waar door een lage deeltijdfactor een laag loon wordt verdiend.

Tabel 2.3 De kwaliteit van de laatste baan voor werkloosheid en de nieuwe baan na aanvang scholing

Kenmerken	Oude baan, vindt een nieuwe baan		Nieuwe baan, recent baanverlies		Nieuwe baan, langdurig werkloos
Aantal	109		109		60
Contractvorm					
Arbeidsovereenkomst	56%		72%		68%
Vaste arbeidsovereenkomst		*14%*		12%	.
Tijdelijke arbeidsovereenkomst		*32%*		60%	.
Uitzendovereenkomst	33%		17%		.
Overig (o.a. payroll, stagiair, bbl)	11%		13%		32%
	100%		100%		100%
Bruto maandloon, exclusief bijzondere beloningen	€927		€1.722		€1.511
Uurloon	€13,55		€15,65		€15,57
Deeltijdfactor	41%		65%		60%

Bron: Eigen bewerkingen CBS Microdata, SEOR (2023).
Opmerkingen: het bruto (uur)loon is gecorrigeerd met de gemiddelde cao-loonstijging waarbij januari 2023 = 100. Voor de berekening van het (uur)loon en de deeltijdfactor is gekozen om het gemiddelde van de laatste drie maanden van de oude baan te nemen. Voor de nieuwe baan wordt het laatst geobserveerde kwartaal bekeken om het "potentieel" van de baan te geven. Een groot deel van deze groep was in de eerste maanden namelijk werkzaam op basis van een stageovereenkomst. Voor de groep die een nieuwe baan vindt na langdurige werkloosheid kon de contractvorm enkel worden uitgesplitst naar een arbeidsovereenkomst (vast of tijdelijk) en overige vormen. Dit komt doordat er geen gegevens gepubliceerd mogen worden wanneer er minder dan tien observaties zijn.

2.3.3 Werkende ontvangers van een scholingsvoucher

Van de Rotterdammers die een scholingsvoucher ontvangen, is een deel op het moment dat de scholing aanvangt nog aan het werk (130 van de 419, ofwel 31%). Van 96 werkenden is de reden dat zij een scholingsvoucher hebben aangevraagd bekend. Ongeveer 40% van hen geeft aan de scholing te willen gebruiken voor omscholing naar een kansrijk beroep of naar een nieuw vakgebied. De overige 60% geeft aan de scholing in te willen zetten voor bijscholing binnen het eigen vakgebied.

Meer dan de helft van de werkende ontvangers van een voucher vindt een andere baan en acht van de tien banen zijn in een andere sector

Meer dan de helft van de werkenden (54%) heeft een baan bij een andere werkgever gevonden sinds de aanvang van de scholing (tabel 2.4). Van degene die een andere baan vinden, is deze baan in acht van de tien gevallen in een andere sector (83%). Dat er maar een zeer klein verschil is tussen het aantal mensen dat een andere baan vindt binnen vier of tien kwartalen, houdt verband met het feit dat het grootste deel van de werkenden relatief laat aan hun scholing is begonnen en daardoor hoogstens een jaar kan worden gevolgd.

Er vinden geen (grote) verschuivingen plaatst in de richting van kraptesectoren

Als we kijken in welke sectoren deze mensen werkten voordat zij werkloos raakten, zien we wederom dat het grootste deel werkzaam was in de verhuur en overige zakelijke diensten (waar de uitzendbranche onder valt). Ongeveer één op de tien was werkzaam in de handel en één op de zeven in de zorg. Wanneer dit met de nieuwe sector wordt vergeleken, zien we dat het aandeel in de zorg is toegenomen en in de verhuur en overige zakelijke diensten is afgenomen. Dit beeld zagen we ook bij de werkloze ontvangers van een voucher. Tegelijkertijd zijn de verschillen in absolute aantallen niet erg groot.

Tabel 2.4 Aandeel werkenden dat na aanvang scholing een nieuwe baan vindt en/of in een andere sector

Kenmerken	
Aantal werkenden	130
Aandeel dat een nieuwe baan vindt binnen 4 kwartalen na aanvang scholing	53%
Aandeel dat een nieuwe baan vindt binnen 4-10 kwartalen na aanvang scholing	54%
Aandeel dat een baan vindt in een andere sector dan de laatste baan voor aanvang scholing, berekend t.o.v. hen die een andere baan vinden	83%
Top 3 grootste sectoren in laatste baan voor werkloosheid	
Verhuur en overige zakelijke diensten	32%
Gezondheidszorg	15%
Handel	8%
Top 3 grootste sectoren in baan na aanvang scholing	
Verhuur en overige zakelijke diensten	26%
Gezondheidszorg	21%
Openbaar bestuur	8%

Bron: Eigen bewerkingen CBS Microdata, SEOR (2023).
Opmerking: De groep werkenden is relatief laat gebruik gaan maken van de scholingsvoucher. Hierdoor is er maar een kleine groep (N=19) die langer dan 1 jaar (4 kwartalen) gevolgd kan worden.

Indien men dezelfde baan behoudt, heeft men vaker een vast contract, maar geen verandering in (uur)loon of aantal gewerkte uren

Voor de ontvangers van een scholingsvoucher die reeds een baan hadden toen hun scholing aanving, behouden er 60 voor enige tijd hun baan. Het gros behoudt deze baan het gehele jaar na aanvang van de scholing. Een klein deel raakt werkloos. De kenmerken van deze baan zijn voor en na de aanvang van de scholing vergeleken. Daaruit blijkt dat het aantal vaste contracten is toegenomen van 28 tot 38 stuks. Tegelijkertijd zijn er geen significante verschillen te zien in het bruto maandloon, het uurloon of het aantal gewerkte uren. Indien de scholing tot een verhoogde productiviteit of verbeterde arbeidsmarktpositie zou hebben geleid, zijn de resultaten daarvan op het (uur)loon of aantal gewerkte uren (nog) niet zichtbaar.

Nadat men van baan is gewisseld, is een vrij grote toename zichtbaar in het loon, uurloon en deeltijdfactor

Van de ontvangers van een scholingsvoucher die reeds een baan hadden toen hun scholing aanving, vinden er 70 een andere baan. De kenmerken van deze baan zijn voor en na de aanvang van de scholing vergeleken. Er is allereerst een afname zichtbaar in het aantal vaste contracten. Dit kan logischerwijs worden verklaard doordat werkgevers nieuw personeel vaak eerst een tijdelijk contract geven. Wel is er een vrij grote toename zichtbaar in het loon. Zo bedraagt het verschil in bruto maandloon tussen de oude en nieuwe baan ongeveer €600 euro. Dit gaat gepaard met een toename in het uurloon (ruim €2 euro, ofwel een 14% toename) en de deeltijdfactor (van 49% naar 68%, ofwel een 39% toename).

Tabel 2.5 De kwaliteit van de laatste baan voor aanvang scholing en de (nieuwe) baan na aanvang scholing

Kenmerken	Baan voor scholing, vindt geen nieuwe baan		Baan na scholing, vindt geen nieuwe baan		Baan voor scholing, vindt nieuwe baan		Nieuwe baan, vindt nieuwe baan	
Aantal	60		60		70		70	
Contractvorm								
Arbeidsovereenkomst	83%		83%		74%		74%	
Vaste arbeidsovereenkomst		56%		76%		35%		19%
Tijdelijke arbeidsovereenkomst		44%		24%		63%		79%
Overig (o.a. uitzend, payroll)	17%		17%		26%		26%	
	100%		100%		100%		100%	
Bruto maandloon, exclusief bijzondere beloningen	€2.669		€2.703		€1.482		€2.079	
Uurloon	€19,74		€19,90		€15,42		€17,57	
Deeltijdfactor	75%		75%		49%		68%	

Bron: Eigen bewerkingen CBS Microdata, SEOR (2023).
Opmerkingen: het bruto (uur)loon is gecorrigeerd met de gemiddelde cao-loonstijging waarbij januari 2023 = 100. Voor de berekening van het (uur)loon en de deeltijdfactor is gekozen om het gemiddelde van de laatste 3 maanden van de oude baan te nemen.

2.4 NETTO-EFFECT SCHOLINGSVOUCHERS

De netto-effecten geven de effecten weer die toe te schrijven zijn aan de betreffende maatregel, in dit geval het ontvangen van een scholingsvoucher. Ook deze effecten worden afzonderlijk berekend voor ontvangers van een voucher die voor aanvang van hun scholing werkloos of werkzaam waren. Het gaat wederom om de volgende uitkomstmaten:

- Het vinden van een baan in loondienst
- Het vinden van een baan bij een andere werkgever
- Het vinden van een baan in een andere sector
- De kwaliteit van de baan (contractsoort, (uur)loon en deeltijdfactor)

Voor beide groepen is een controlegroep geconstrueerd (zie onderstaande box). De controlegroep representeert wat er zou zijn gebeurd als er geen scholingsfonds was. Door de uitkomsten voor de ontvangers van een scholingsvouchers (voor en na aanvang van de scholing) te vergelijken met de uitkomsten voor de controlegroep, wordt het netto-effect van het ontvangen van een scholingsvoucher bepaald – voor elk van de verschillende uitkomstmaten.[21]

Construeren controlegroepen in het kort

1. Ontvangers van een scholingsvoucher zijn verdeeld in zes cohorten, gebaseerd op het kwartaal waarin de scholing aanving (kwartaal 1 2021– kwartaal 2 2022). Per cohort is bekeken of de ontvanger van de scholingsvoucher een baan heeft of niet in het kwartaal voor aanvang van de scholing. Er zijn daarmee 6 cohorten werklozen en 6 cohorten werkenden.
2. Alle mensen die van september 2020 tot en met december 2022 in Rotterdam woonachtig waren, tussen de 15 en 65 jaar oud zijn en geen student waren in die periode vormen de potentiële controlegroep.

[21] Dit doen we met de zogenoemde *difference-in-differences* methode. Voor een correcte schatting van het effect moet aan de voorwaarde worden voldaan dat de uitkomstmaat voor de behandel- en controlegroep zich op gelijke wijze had ontwikkeld in de absentie van een scholingsvoucher. In andere woorden, de uitkomst van de controlegroep reflecteert wat zou zijn gebeurd met de behandelgroep als zij geen scholingsvoucher hadden ontvangen. Omdat deze voorwaarde niet direct kan worden getoetst is het gebruikelijk om naar de ontwikkeling van de uitkomstaat vóór de interventie te kijken. Indien deze ontwikkeling gelijke tred houdt is het aannemelijk dat dit ook was gebeurd zonder de interventie.

3. Uit de potentiële groep Rotterdammers zijn voor ieder scholingscohort mensen geselecteerd die in hetzelfde kwartaal ook (geen) baan hadden. Daarmee ontstaan twaalf potentiële controlegroepen.
4. Vervolgens wordt voor ieder scholingscohort een controlegroep samengesteld dat gemiddeld genomen dezelfde persoonskenmerken bezit. Ook zijn deze controlegroepen gelijk gemaakt op kenmerken van hun (laatste) baan voor aanvang van de scholing, hun arbeidsverleden en eventuele bijstandskenmerken (soort en leefvorm). Dit is gedaan door middel van weging.[22] Er is gebruik gemaakt van meerdere scholingscohorten omdat de mensen die een scholingsvoucher ontvingen sterk verschillen over de tijd.
5. Vervolgens wordt de tijdsvariabele relatief gemaakt ten opzichte van de start van de scholing. Voor de werkende en werkloze ontvangers van een voucher kunnen de zes cohorten (met controlegroepen) daarna worden samengevoegd tot één onderzoeksbestand.[23]
6. Op deze manier kan worden gecontroleerd voor het (verschillende) effect van veranderende economische omstandigheden op de uitkomstmaten van de behandel- en controlegroep (februari 2021 en februari 2022 verschillen qua economische omstandigheden).

2.4.1 Werkloze ontvangers van een scholingsvouchers

De controlegroep voor werklozen bestaat uit personen uit de Rotterdamse beroepsbevolking die werkloos zijn in het kwartaal voordat de behandelgroep aan de scholing begint, een gelijke werkloosheidsduur hebben en gelijk zijn qua leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond (zie ook tabel I.1 in bijlage I). Ook is rekening gehouden met enkele baankenmerken van de laatste baan voor aanvang van de scholing. Zo is het aandeel tijdelijke contracten, vaste contracten en uitzendovereenkomsten gelijk. De gemiddelde deeltijdfactor is gelijk gemaakt in het tweede, derde en vierde jaar voor aanvang van de scholing. Als laatste is ervoor gezorgd dat het aandeel met een bijstandsuitkering gelijk is, evenals de leefvorm en bijstand voor zelfstandigen.

Werkloze ontvangers van een scholingsvoucher vinden aanzienlijk vaker een baan dan hun controlegroep

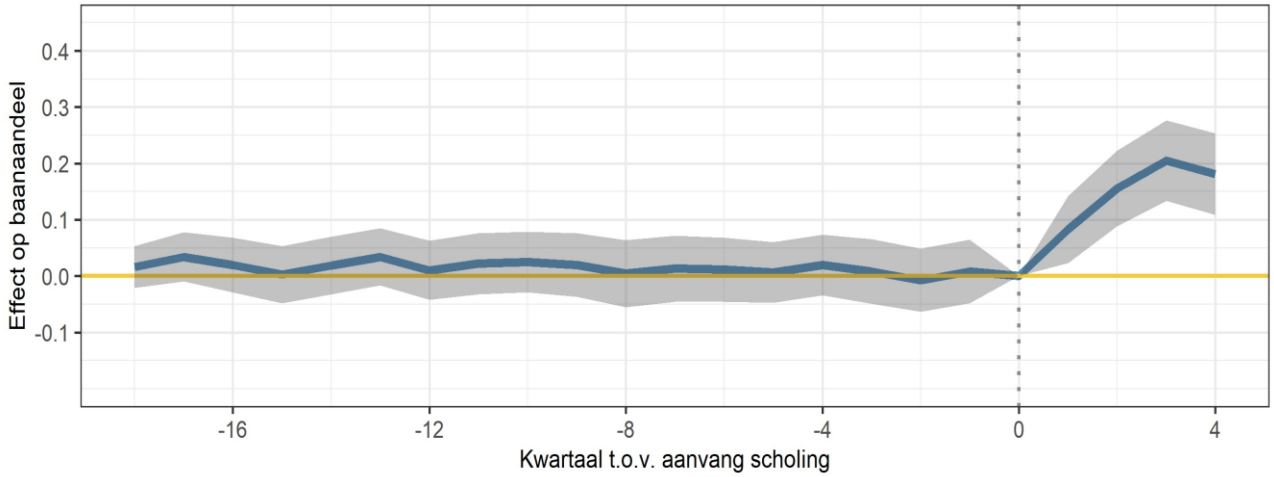
Allereerst is de ontwikkeling van het baanaandeel afgezet tegen de controlegroep (zie onderstaande figuur). Voor 20 kwartalen voor aanvang van de scholing en 4 kwartalen na aanvang van de scholing is het verschil (blauwe lijn) in het baandeel berekend tussen de ontvangers van een scholingsvoucher en de controlegroep. Omdat het verschil hiertussen met onzekerheid is omgeven, is het betrouwbaarheidsinterval weergeven (grijze vlak). Voor aanvang van de scholing ligt het baanaandeel van de ontvangers van een voucher iets hoger dan de controlegroep, maar is dit verschil niet significant (de gele (nul-)lijn ligt niet buiten het grijze vlak). Na aanvang van de scholing is een groot en positief verschil zichtbaar ten opzichte van de controlegroep. Dit verschil loopt op tot 20 procentpunt en neemt daarna weer licht af. Deze verschillen zijn significant (de gele (nul-)lijn ligt buiten het grijze vlak).

Werkloze gebruikers van een scholingsvoucher vinden dus vaker een baan. Dit positieve effect neemt iets af in het vierde kwartaal, hetgeen verklaard kan worden doordat er sprake is van een inhaaleffect onder de personen in de controlegroep. Een belangrijke reden dat gebruikers van de scholingsvoucher sneller (en vaker) aan het werk komen, lijkt erin te liggen dat er vaak sprake is van stageovereenkomsten of leerwerkovereenkomsten (bijvoorbeeld bij BBL-trajecten). Er wordt geen bewijs gevonden dat men ook vaker een baan vindt met een vast contract. Vermoedelijk is de observatieperiode hier niet lang genoeg voor.

[22] Hier is *entropy balancing* voor gebruikt.

[23] Deze methode wordt *stacked difference-in-differences* genoemd en wordt gebruikt in het geval mensen op verschillende momenten met hun interventie (scholing in dit geval) starten en de effecten ervan verschillen over de tijd. Op deze manier kan worden gecontroleerd voor het (verschillende) effect van veranderende economische omstandigheden op de uitkomstmaten van de behandel- en controlegroep (februari 2021 en februari 2022 verschillen qua economische omstandigheden). Bovendien biedt het nog een ander voordeel namelijk dat er verschillende controlegroepen kunnen worden samengesteld voor subgroepen van de ontvangers van een voucher. Dit is met name relevant in een situatie waarin de doelgroep over de tijd heen is veranderd.

Figuur 2.2 Verschil in baanaandeel voor werkloze ontvangers scholingsvoucher t.o.v. hun controlegroep



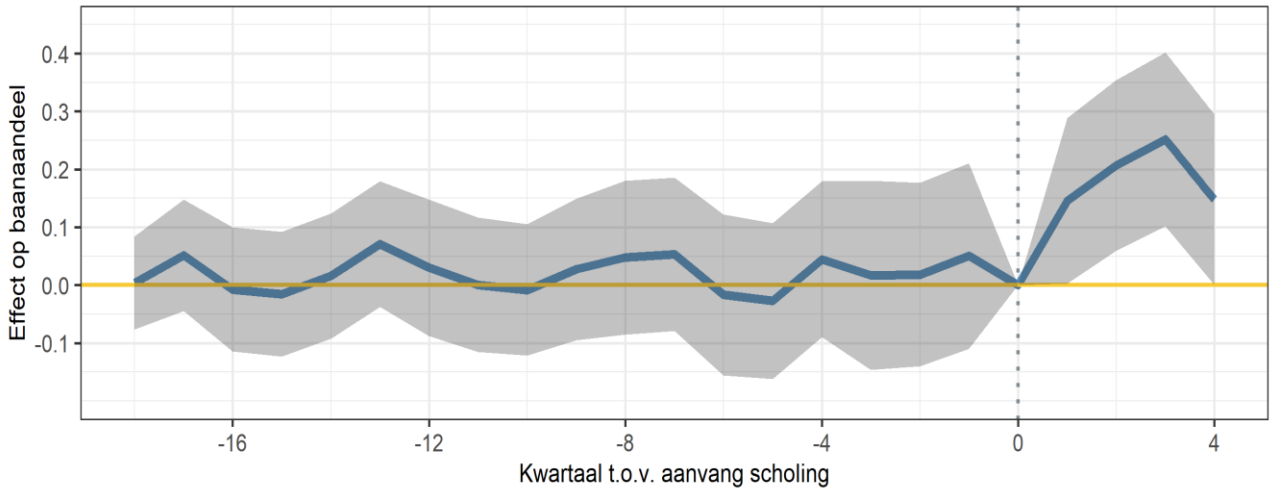
Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

Ook werkloze ontvangers van een scholingsvoucher met recent arbeidsverleden vinden aanzienlijk vaker werk

Een belangrijk methodisch punt is dat niet kan worden gecontroleerd voor de intentie die gebruikers van een scholingsvoucher hebben om hun arbeidsmarktpositie te versterken. Zelfs als we hen vergelijken met een controlegroep met dezelfde observeerbare achtergrondkenmerken kan het verschil in intentie voor een verschil in de uitkomst zorgen. Anders gezegd, mensen in de bijstand die een opleiding gaan volgen zijn niet per se gelijk aan mensen in de bijstand die dat niet doen, ongeacht hun persoonlijke kenmerken. De laatste groep is mogelijk in veel mindere mate op zoek naar werk of een verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Wij hebben om deze reden een robuustheidsanalyse uitgevoerd waarbij een effectmeting wordt gedaan voor de groep die pas recent werkloos is geraakt (<1,5 jaar). Deze groep zou, in ieder geval in theorie, een meer gelijke intentie moeten hebben om weer (snel) aan het werk te geraken.

Ook voor gebruikers van een scholingsvoucher die pas recent werkloos zijn geraakt, is er een positief effect zichtbaar op het vinden van een baan. De grootte van dit effect is ook redelijk vergelijkbaar (iets groter). Dit betekent dat het effect dat wij voor de gehele groep werklozen (figuur 2.2) vonden niet enkel wordt gedreven doordat de controlegroep bestaat uit langdurig werklozen met weinig tot geen intentie om weer een baan te vinden. Wat wel opvalt is dat het inhaaleffect van de controlegroep voor de kortwerklozen groter is.

Figuur 2.3 Verschil in baanaandeel voor ontvangers van een scholingsvoucher na een korte periode van werkloosheid (<1,5 jaar) t.o.v. hun controlegroep



Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

Daarnaast hebben we effectmetingen gedaan op de uitkomstmaten loon, uurloon en deeltijdfactor. We rekenen daarbij de maanden zonder baan niet mee omdat verschillen in (uur)lonen of de deeltijdfactor tussen de ontvangers van een voucher en de controlegroep anders worden gedreven door het positieve effect op de arbeidsparticipatie. De effecten van het ontvangen van een voucher op deze uitkomstmaten zijn in tabel 2.6 weergegeven voor het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal na aanvang van de scholing. De sterren in deze tabel laten zien wanneer een uitkomst van de ontvangers van een scholingsvoucher significant hoger ligt dan voor de personen in de controlegroep. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het uurloon neemt toe in de kwartalen nadat de scholing is aangevangen. Na 4 kwartalen bedraagt dit verschil €1,40 en is licht significant (op een 10%-niveau). Er is daarnaast sprake van een steeds groter wordend verschil.
- Het verschil in deeltijdfactor neemt toe in de kwartalen na aanvang van de scholing. Voor zowel de volledige groep werklozen, als voor de groep die minder dan 1,5 jaar voor aanvang van de scholing hun baan verloor, bedraagt dit verschil na vier kwartalen meer dan tien procentpunt en is significant.
- Er wordt, in ieder geval op deze korte termijn, geen positief effect bevonden op het loon. Wel lijkt het verschil in loon tussen de behandel- en controlegroep steeds positiever te worden.

Tabel 2.6 Tabel met effecten in het jaar vanaf aanvang van de scholing

Uitkomstmaat	+1 kwartaal	+2 kwartalen	+3 kwartalen	+4 kwartalen
Alle werklozen				
Baan	+ 8%***	+ 16%***	+ 20%***	+ 18%***
Vast contract	0%	0%	0%	+ 3%
Deeltijdfactor	+ 7%	+7%	+ 11%**	+ 13%***
Uurloon	+ €0,60	+ €1,10	+€1,30*	+€1,40*
Basisloon	+ €123	+ €26	+ €166	+€223
Kort werklozen (<1,5 jaar)				
Baan	+15%*	+21%***	+25%***	+14%*
Vast contract	+ 5%	+6%	+ 3%	+8%
Deeltijdfactor	+ 6%	+ 7%	+4%	+ 12%*
Uurloon	-€0,30	+ €0,40	+ €0,30	+ €0,60
Basisloon	+ €143	+ €46	- €73	+ €252

*** significant op 1%-niveau; ** significant op 5%-niveau; * significant op 10%-niveau.
Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

2.4.2 Werkende ontvangers van een scholingsvoucher

Het gros van de gebruikers van een scholingsvoucher die een baan hadden voor aanvang van de scholing nemen deel vanaf het moment dat de regeling is verbreed. Hierdoor is de groep werkenden wiens scholing voor en na januari 2022 aanvangt sterk verschillend. Het bleek daarom niet mogelijk om een goede controlegroep samen te stellen voor alle werkenden. We hebben de effectmeting om die reden alleen gedaan voor de werkenden wiens scholing aanving in 2022. Het gaat dan om 99 van de 130 werkenden.

Ook voor gebruikers van een scholingsvoucher die voor aanvang van hun scholing een baan hadden is een controlegroep samengesteld. Deze controlegroep bestaat uit personen uit de Rotterdamse beroepsbevolking met een baan in het kwartaal voordat de behandelgroep aan de scholing begint. De controlegroep is op dusdanige manier gewogen dat hun baanverleden overeenkomt (aantal maanden dat zij aan het werk zijn) en dat zij gelijk zijn qua leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond (zie tabel I.2 in bijlage I). Ook is rekening gehouden met enkele baankenmerken van de baan voor aanvang van de scholing. Zo is de deeltijdfactor en het aandeel tijdelijke contracten, vaste contracten en uitzendovereenkomsten gelijk.

Werkende ontvangers van een scholingsvoucher vinden aanzienlijk vaker een baan in een andere sector

Allereerst is gekeken naar het effect van het ontvangen van de voucher op het aandeel met een baan, het aandeel met een vast contract, het aandeel dat een baan bij een andere werkgever vindt en/of in een andere sector. Deze effecten zijn te vinden in tabel 2.7. De significantie-sterren in deze tabel laten zien wanneer de uitkomstmaat van de ontvangers van een scholingsvoucher significant hoger ligt. De conclusies zijn als volgt:

- Er worden geen significante verschillen gevonden op het aandeel dat een baan behoudt. Voor zowel de behandel- als controlegroep is een daling zichtbaar na de aanvangsdatum van de scholing. Voor de behandelgroep is deze afname wat groter, maar dit is geen significant verschil.
- Ontvangers van de scholingsvoucher vinden significant vaker een baan bij een andere werkgever. Na vier kwartalen bedraagt dit verschil 13 procentpunt.
- Ook vindt men significant vaker een baan in een andere sector. Het gaat hier om een positief significant effect van 13 procentpunt na vier kwartalen. Hier is een duidelijke opbouw zichtbaar in het aandeel dat van sector wisselt. Of dit een positieve beweging is richting kansrijke sectoren is niet bekend. Uit de eerdere analyse bij de bruto-uitkomsten was in ieder geval geen sprake van een duidelijke beweging richting een sector als de zorg.
- Er worden geen significante verschillen gevonden op het hebben van een vast contract. Voor de behandelgroep neemt het aandeel juist af na de scholing. Mogelijk omdat zij vaker van baan switchen en dit vaak in eerste instantie op een tijdelijk contract is.

Daarnaast hebben we effectmetingen gedaan op de uitkomstmaten loon, uurloon en deeltijdfactor.[24] De effecten van het ontvangen van een voucher op deze uitkomstmaten zijn in tabel 2.7 weergegeven voor het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal na aanvang van de scholing. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Er wordt geen verschil gevonden in de deeltijdfactor met de controlegroep.
- Ook het uurloon verschilt niet significant. Uit de data is ook geen toename zichtbaar voor de behandelgroep ten opzichte van de controlegroep.
- Er wordt, in ieder geval op deze korte termijn, geen positief effect bevonden op het loon. Ook beweegt het verschil in loon tussen de behandel- en controlegroep niet duidelijk in een bepaalde richting.

Tabel 2.7 Tabel met effecten in het jaar vanaf aanvang van de scholing

Uitkomstmaat	+1 kwartaal	+2 kwartalen	+3 kwartalen	+4 kwartalen
Alle werkenden				
Baan	-4%	-3%	-5%	-8%
Vast contract	-8%	-3%	-8%	-10%
Andere werkgever	+9%**	+13%***	+11%***	+13%***
Andere sector	+ 5%	+ 10%***	+ 13%***	+ 13%***
Deeltijdfactor	+ 1%	0	+ 1%	0
Uurloon	+ €0,40	+ €0,40	- €0,20	+ €0,60
Basisloon	+ €47	- €6	- €90	- €6

Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

[24] We rekenen daarbij de maanden zonder baan niet mee omdat verschillen in (uur)lonen of de deeltijdfactor tussen de ontvangers van een voucher en de controlegroep anders worden gedreven door het positieve effect op de arbeidsparticipatie.

3 DOELMATIGHEID VAN HET SCHOLINGSFONDS

3.1 INLEIDING

Voor het bepalen van de mate van *doelmatigheid*, vergelijken we de kosten van RSF met de uitkomsten. Hiervoor zijn twee verschillende exercities gedaan.

Een eerste uitkomst is of de scholing per individu wel of niet het gewenste effect heeft gehad. Bijvoorbeeld of iemand (binnen de observatieperiode) een (nieuwe) baan heeft gevonden. Dit levert een vorm van doelmatigheid op (kosten in euro's per succesgeval). Hiertoe worden de effecten zoals beschreven in paragrafen 2.2 en 2.3 gebruikt en afgezet tegen de gemiddelde kosten per voucher.

Een andere uitkomst is dat de gemeente Rotterdam op basis van het scholingsfonds op haar uitkeringslasten bespaart omdat het mensen uit de bijstand helpt en/of aan duurzame banen helpt. Op basis van het effect van RSF op de bijstandsbedragen, kunnen de kosten voor de gemeente dan ook vergeleken worden met de baten voor de gemeente.

Andere vormen van doelmatigheid kunnen worden behaald als men door een voucher bijvoorbeeld betere en productievere banen krijgt. Dit is met name een interessante uitkomst voor mensen die bij een andere werkgever en/of in een andere sector zijn gaan werken. Door de korte observatieperiode kunnen dit soort "productiviteitswinsten" echter nog niet worden berekend. Andere baten die samenhangen met welvaartseffecten zoals meer levensgeluk of een betere gezondheid zijn niet meegenomen in de analyse.

3.2 KOSTEN VAN HET SCHOLINGSFONDS

Allereerst worden de kosten van het scholingsfonds besproken (zie tabel 3.1). Voor de jaren 2021 en 2022 zijn de gerealiseerde cijfers gegeven, terwijl het voor 2023 en 2024 om geprognosticeerde cijfers gaat. De totale kosten zijn opgesplitst naar de kosten van de vouchers en de uitvoeringskosten.

Wat opvalt is dat het aantal geprognosticeerde vouchers voor 2023 en 2024 lager ligt dan het aantal gerealiseerde vouchers in 2022. Dit heeft er onder andere mee te maken dat vanaf 2023 geen vouchers meer worden verstrekt aan uitkeringsgerechtigden uit de Participatiewet. De daling van de uitvoeringskosten vanaf 2023 houden verband met het feit dat de investeringskosten behorende bij het opzetten van het RSF in de eerste twee jaren zijn gedaan. Ook zijn er enkele efficiëntie-maatregelen doorgevoerd die hebben bijgedragen aan de lagere uitvoeringskosten.

Uitgedrukt in de kosten per voucher zien we dat de kosten teruglopen van om en nabij de €4.000 tot iets meer dan €2.000 in 2024. Omdat in 2024 het grootste gedeelte van de investeringskosten zijn gemaakt geven de kosten per voucher van €2.100 in 2024 een goede indicatie van de toekomstige kosten per voucher. De uitkomsten zullen dan ook met name tegen dit bedrag worden afgezet.

Tabel 3.1 Kostenoverzicht van het Rotterdamse Scholingsfonds voor de jaren 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Aantal vouchers	528	633	550	500
Kosten vouchers	€ 655.000	€ 1.250.000	€ 1.116.500	€ 925.000
Kosten uitvoering	€ 1.433.733	€ 1.433.733	€ 284.677	€ 125.000
Totaal kosten	€ 2.088.733	€ 2.683.733	€ 1.401.177	€ 1.050.000
Kosten per voucher				
Kosten vouchers	€ 1.240	€ 1.974	€ 2.030	€ 1.850
Kosten uitvoering	€ 2.715	€ 2.264	€ 517	€ 250
Totaal kosten	€ 3.955	€ 4.239	€ 2.547	€ 2.100

Bron: Gemeente Rotterdam (eigen bewerkingen SEOR), 2023.

3.3 KOSTEN PER SUCCESGEVAL

De eerste uitkomst waar naar wordt gekeken is of de scholing per individu wel of niet het gewenste effect heeft gehad. Omdat er sprake is van een beperkte observatieperiode is alleen gekeken naar het vinden van een baan vanuit werkloosheid, of het vinden van een baan in een andere sector.[25] Productiviteitswinsten die samenhangen met het vinden van “betere” banen worden zoals gezegd niet meegenomen.

Onderstaande tabel laat de uitkomsten zien uit paragrafen 2.2 en 2.3, uitgesplitst naar de werkloze en werkende ontvangers van een voucher. De kosten per voucher in 2024 (€2.100) worden vermenigvuldigd met het aantal werkloze (289) en werkende ontvangers (130) van een scholingsvoucher om tot een schatting van de totale kosten te komen voor deze groepen.

Van de werkloze ontvangers vinden 169 personen een baan en 122 een baan in een andere sector (dan de sector van hun laatste baan voordat zij werkloos werden). De kosten per succesgeval bedragen daarmee respectievelijk ongeveer €3.600 of €1.900. Van de 130 werkende ontvangers vinden er 70 een baan bij een andere werkgever en 58 in een andere sector. Deze arbeidsmarktstappen kosten de gemeente respectievelijk €3.900 of €4.700.

Een deel van deze arbeidsmarktstappen zouden echter ook zijn gezet zonder een voucher. Daarom wordt idealiter naar de netto-effectiviteit van de regeling gekeken. De netto-effectiviteit wordt uitgedrukt in het aantal “extra” personen dat een (andere) baan vindt door toedoen van de scholingsvoucher. Dit netto-effect op het vinden van een baan bedroeg 18 procentpunt na 4 kwartalen. Hetgeen betekent dat er omgerekend 52 “extra” personen vanuit werkloosheid (en grotendeels uit de bijstand) een baan hebben weten te bemachtigen. De kosten hiervoor liggen op ruim €11.000 per persoon.

Voor de werkende ontvangers bedroeg de netto-effectiviteit 13 procentpunt voor zowel het vinden van een baan bij een andere werkgever als het vinden van een baan in een andere sector. Omgerekend gaat het daarmee om 17 mensen die een andere baan vinden (in een andere sector). De kosten per persoon bedragen daarmee €16.000. Omdat er gebruik wordt gemaakt van verschillende maatstaven is het niet goed mogelijk om de doelmatigheid te vergelijken van werkloze en werkende ontvangers van een scholingsvoucher.

[25] De analyses in paragraaf 2.2 wezen er verder op dat wanneer men een (andere) baan vond, deze banen veelal van een betere kwaliteit waren (meer uren, hoger uurloon, minder vaak uitzendcontracten). Een resultaat hiervan is dat door toedoen van een scholingsvoucher de kans op werkloosheid kleiner is geworden. Deze uitkomst kan op dit moment niet worden meegenomen.

Tabel 3.2 Een overzicht van de kosten per succesgeval

Uitkomstmaat	Aantal personen	Geschatte kosten[a]	Kosten per succesgeval
Werkloze ontvangers			
- *Bruto-effecten*			
Aantal personen dat een baan vindt (par. 2.2)	169	€ 606.900	€ 3.591
Aantal personen dat een baan vindt in een andere sector (par. 2.2)	122	€ 228.900	€ 1.876
- *Netto-effecten*			
Aantal "extra" personen dat een baan vindt door toedoen van de voucher (par. 2.3)	52	€ 606.900	€ 11.671
Werkende ontvangers			
- *Bruto-effecten*			
Aantal personen dat een baan vindt bij een andere werkgever (par. 2.2)	70	€ 273.000	€ 3.900
Aantal personen dat een baan vindt in een andere sector (par. 2.2)	58	€ 273.000	€ 4.707
- *Netto-effecten*			
Aantal "extra" personen dat een baan vindt bij een andere werkgever (par. 2.3)	17	€ 273.000	€ 16.059
Aantal "extra" personen dat een baan vindt in een andere sector (par. 2.3)	17	€ 273.000	€ 16.059

Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

a) De geschatte totale kosten zijn gebaseerd op de totale kosten per voucher van €2.100 (zie ook tabel 3.1), het aantal werkloze ontvangers (289), het aantal werkloze ontvangers met een recente baan (109) en het aantal werkende ontvangers (130).

3.4 BESPARING OP BIJSTANDSLASTEN

Een andere uitkomst is dat wanneer werklozen aan een baan geholpen worden dat dit een besparing oplevert op de uitkeringslasten van de gemeente. Zeker omdat het gros van de werkloze ontvangers van een voucher bestond uit bijstandsgerechtigden. De besparing op de uitkeringslasten is tweeledig. Er zijn mensen die volledig uit de bijstand stromen, en er zijn mensen die naast hun nieuwe baan ook nog een deel bijstandsuitkering krijgen, hetgeen ook zal leiden tot lagere bijstandsbetalingen. Op basis van het netto-effect van het scholingsfonds op het aantal mensen in de bijstand en het netto-effect op het ontvangen bijstandsbedrag, worden de besparingen op de uitkeringslasten berekend. We berekenen deze baten alleen voor de werkloze groep ontvangers van een voucher.[26] Van hen heeft 90% een bijstandsuitkering voor aanvang van de scholing (257 van de 289). De gemeente betaalde aan deze groep gemiddeld €2.200 euro per persoon aan bijstand in het laatste kwartaal voor aanvang van de scholing.[27] Omgerekend is dit ruim €565.000.

Het effect van het ontvangen van een scholingsvoucher op het betaalde bijstandsbedrag bedraagt gemiddeld €195 in het tweede kwartaal na aanvang van de scholing. Dit betekent dat het gemiddelde betaalde bijstandsbedrag in het tweede kwartaal voor de ontvangers van een voucher 195 euro lager ligt dan in de controlegroep. In het eerste kwartaal na aanvang van de scholing wordt er nog geen effect waargenomen. Vermenigvuldigen we deze besparing van €195 met de 257 bijstandsgerechtigden, dan gaat het om een totaalbedrag van €50.115. Deze besparing wordt in het eerste halve jaar na de aanvang van de scholing

[26] Omdat de observatieperiode wat betreft bijstandsbedragen beperkt is (tot en met december 2022) kunnen we voor de gehele werkloze groep maximaal twee kwartalen vooruitkijken. Besparingen op de uitkeringslasten die gepaard gaan met het voorkomen van een eventuele terugval op de bijstand voor zowel de werkloze als werkende deelnemers kunnen met deze korte observatieperiode nog niet worden berekend.

[27] Het gaat om de bruto bijstandsbedragen inclusief vakantiegeld, geïndexeerd naar de uitkeringsbedragen zoals die golden per 1 juli 2022.

gerealiseerd. Onze schatting is dat dit voor 40% (bijna €20.000[28]) komt door de "extra" mensen die uit de bijstand zijn geraakt door een voucher. De overige besparing komt doordat men naast een bijstandsuitkering gaat werken.

Tabel 3.3 Besparing op de uitkeringslasten van de gemeente

	Effect half jaar na aanvang scholing	Aantal bijstandsgerechtigden die een voucher hebben ontvangen	Totale besparing	Gemiddelde besparing per persoon
Effect RSF op het gemiddelde betaalde bijstandsbedrag	€195	257	€50.115	€195
Effect RSF op aandeel bijstand	3,5 procentpunt	257	€19.800	€77

Bron: Eigen bewerking CBS Microdata (SEOR), 2023.

Afgezet tegen de kosten van een voucher (€2.100) is deze besparing van €195 per persoon bescheiden. Desalniettemin is dit effect al in korte tijd gerealiseerd. In het eerste kwartaal is er geen effect op de uitkeringslasten (0%-punt). In het tweede kwartaal is er een effect van €195, ofwel 8,9%-punt.[29] Over het eerste half jaar is er dus op uitkeringslasten een effect behaald van gemiddeld ongeveer 4,5%-punt.[30]

Het is op basis van deze korte termijn te vroeg om conclusies te trekken over de besparing op de bijstandslasten. Er zijn nog maar zes maanden baten gerealiseerd, terwijl de kosten al volledig zijn gemaakt. De besparing op de uitkeringslasten zou idealiter na een aantal jaren opnieuw gemeten moeten worden.

[28] Dit is berekend door het effect van de voucher op het aandeel in de bijstand (3,5 procentpunt) te vermenigvuldigen met het gemiddelde bijstandsbedrag dat men ontving in het kwartaal voor aanvang van de scholing. Twee kwartalen na aanvang van de scholing zijn er 9 "extra" mensen (0,035*257 bijstandsgerechtigden) uit de bijstand. Bijstandsgerechtigden met een voucher ontvingen gemiddeld €2.200 euro ontvingen in het laatste kwartaal voor aanvang van de scholing. Dit levert daarmee een besparing op van €19.800. Deze besparing treedt pas op in het tweede kwartaal na aanvang scholing.

[29] Berekend als €195 (het netto-effect) gedeeld door €2.200 (het gemiddelde bedrag aan bijstand in het laatste kwartaal voor aanvang van de scholing).

[30] In de business case wordt uitgegaan van een effect van 4,7%-punten over vijf jaar. Dit is dus in lijn met de uitkomsten over het eerste half jaar.

4 ERVARINGEN MET HET SCHOLINGSFONDS

4.1 INLEIDING

Een belangrijk element in de evaluatie van het Scholingsfonds is hoe deze wordt ervaren. Daarvoor zijn de ervaringen van de verschillende betrokken partijen met het scholingsfonds door middel van twintig interviews in kaart gebracht. De gesprekken zijn in het laatste kwartaal van 2022 gevoerd. Dat betekent dat de ervaring vooral is opgedaan in een nog gescheiden aanvraag- en subsidieproces. Deze processen zijn vanaf september 2022 geïntegreerd in hetzelfde systeem.

De gespreken waren vooral gericht op leerpunten in het proces dat plaatsvindt bij de werving, selectie en uitvoering en bijbehorende samenwerkingen rondom de Scholingsvoucher. De gesprekken zijn gevoerd met:

- Scholingsadviseurs (3)
- Bedrijven (2)
- Scholingsaanbieders (5)
- Deelnemers (10)

De antwoorden over ervaringen van deze groepen zijn onderverdeeld in vier overkoepelende thema's: Werving en selectie van deelnemers, Scholingsaanbod, Uitvoering (en samenwerking tussen partners) en tenslotte de Scholingsvoucher zelf, zoals redenen om deze aan te vragen en het effect van de voucher. Deze vier thema's zijn onderverdeeld in deelthema's, waar steeds de bovenstaande verschillende groepen respondenten aan het woord komen.

De belangrijkste bevindingen per thema zijn als volgt:

Werving en selectie deelnemers

- Informatievoorziening onvoldoende: De scholingsadviseurs zijn al op veel verschillende terreinen aanwezig om de Scholingsvoucher bekend te maken (van sociale media, bibliotheken tot *billboards*), maar toch blijkt dat deelnemers vaak enkel 'toevallig' over de voucher horen, bijvoorbeeld via hun sociale netwerk of als een opleiding al begonnen is. Zij noemen de informatievoorziening over de voucher overwegend onvoldoende.
- Proces van aanmelding: Deelnemers zijn positief over het proces van aanmelding als er goede communicatie wordt ervaren en als het proces snel verloopt. Deelnemers zijn minder enthousiast op het moment dat zij de informatievoorziening onoverzichtelijk vinden, als zij onverwachte stappen moesten zetten in de aanvraag (soms kwam het adviesgesprek als een verrassing) en lange tijd onduidelijkheid over of de voucher zou worden toegekend of niet.
- Verschillende stappen verwarrend: Verschillende (potentiële) deelnemers vonden het verwarrend dat na goedkeuring van een adviesgesprek, ook nog eens een aparte voucheraanvraag plaats moest vinden.
- Kansrijk? Er is een kanttekening te plaatsen bij het proces waarop op dit moment wordt bepaald of een (opleiding tot een) beroep 'kansrijk' is of niet.

Scholingsaanbod

- Tevreden over keuzeaanbod, soms onduidelijkheid catalogus: De meeste deelnemers zijn tevreden over het keuzeaanbod betreffende scholingsmogelijkheden van de scholingsvoucher. Toch heerst er

soms wel **onduidelijkheid** op het moment dat een opleiding in eerste instantie **niet in de onderwijscatalogus** staat.

- Bedrag: Wat betreft financiering noemen verschillende deelnemers het **bedrag van de voucher toereikend,** behalve als er **additionele materieel-en reiskosten** bij komen kijken. Ditzelfde geldt voor bedrijven.
- 'Potjes': Er wordt een **grote verscheidenheid aan scholing gerelateerde 'potjes'** ervaren (zoals het STAP-budget), wat het geheel wat **ondoorzichtig** maakt.

Uitvoering

- Scholingsaanbieders zijn zowel zeer tevreden als niet tevreden met de samenwerking met de gemeente. Aanbieders zijn positief over de samenwerking met het Leerwerkloket Rijnmond en het contact met de scholingsadviseurs aldaar, een goede voorselectie van deelnemers en 'korte lijntjes'. Scholingsaanbieders zijn minder tevreden over de samenwerking met de gemeente door bijvoorbeeld betalingsachterstanden, *last minute* wijzigingen, en onduidelijkheid over de bewaking van voortgang van deelnemers in het schooltraject. Eén vast contactpersoon bij de gemeente lijkt de situatie voor een scholingsaanbieder te hebben verbeterd.
- Administratie: Voor scholingsaanbieders is het onduidelijk wie de voucher nu na aanvraag daadwerkelijk hebben gekregen.
- Geen terugkoppeling Leerwerkloket: Scholingsaanbieders kijken ervan op dat het Leerwerkloket de voortgang niet monitort van personen die met de voucher een opleiding volgen.

Scholingsvoucher

- Redenen van deelnemers om de voucher aan te vragen, variëren van de wil om kennis te 'updaten', nieuwe kennis tot zich te nemen of de financiële situatie.
- Steun op financieel en psychologisch gebied: De Scholingsvouchers leveren deelnemers concreet financiële steun bij de weg (terug) naar de arbeidsmarkt en/of een specifiek beroepenveld en steun op psychologisch gebied ('weer een toekomst zien').
- Gemotiveerd: Scholingsaanbieders hebben de ervaring dat personen die via een Scholingsvoucher een opleiding volgen, meer gemotiveerd zijn dan reguliere studenten.
- Geografische afbakening: Bedrijven en scholingsaanbieders zien de Scholingsvoucher graag 'uitgesmeerd' worden over heel Nederland.

4.2 WERVING EN SELECTIE DEELNEMERS

4.2.1 Informatievoorziening voor deelnemers

Om zoveel mogelijk inwoners van Rotterdam van het bestaan van de scholingsvouchers op de hoogte te brengen, wordt informatie over het Scholingsfonds breed verspreid door **scholingsadviseurs**, via verschillende kanalen. Dit gebeurt via consulenten van de gemeente, via het UWV, algemene publiciteit op verschillende websites, maar ook via folders, flyers en brochures op 'logische' locaties (zoals de bibliotheek, het Huis van de Wijk, e.d.). In buurthuizen (Huizen van de Wijk) worden ook bezoekmogelijkheden en spreekuren georganiseerd, waarvan eens in de week adviseurs op locatie werken. Mensen kunnen dan langskomen. Dit kunnen bijvoorbeeld personen zijn zonder Internet of een mindere digitale vaardigheid. Door het Scholingsfonds worden met name buurthuizen uitgezocht in de omgeving van personen met een lager opleidingsniveau. Daarnaast is een publiciteitscampagne gehouden via de *billboards* van de gemeente. Door deze publiciteitscampagne kwamen er tijdelijk weer meer aanvragen. Verder zijn de scholingsadviseurs zeer actief op sociale media, bijvoorbeeld met het delen van ervaringen van deelnemers met de scholingsvoucher.

Tenslotte is het Scholingsfonds ook aanwezig op banenmarkten, via een telefonisch spreekuur en de zogenaamde *Job Shop* in de Koopgoot.

Een scholingsadviseur heeft echter nog kanttekeningen bij het bereiken van de beoogde doelgroep. Ze ziet dat personen die al over een vooropleiding beschikken (vanaf mbo 2) een beroep doen op het fonds. Echter, de groep *zonder* startkwalificatie lijkt niet of nauwelijks te worden bereikt, net als jongeren. "Mensen melden zich niet aan. […] Dus verdere inspanningen om deze groepen voor de voucher (en het volgen van een opleiding) te motiveren is belangrijk om het Scholingsfonds echt geslaagd te doen zijn."

"Het Scholingsfonds is gewoon niet (voldoende) zichtbaar voor mensen."

Op verschillende manieren kwamen de **deelnemers** in aanraking met het Scholingsfonds, waarvan meerdere keren 'per toeval', bijvoorbeeld uit het sociale netwerk. Zo werden deelnemers erop geattendeerd door vrienden, vrouw, of "ergens tussendoor", waarna een respondent verder ging Googelen op 'omscholing'. Ook hoorden deelnemers van de Scholingsvoucher op een opleiding zelf. Zo raakte een respondent bekend met de voucher tijdens een kennisbijeenkomst van het Hout & Meubileringscollege, terwijl een ander er pas over hoorde toen de opleiding al was begonnen. Tenslotte horen respondenten ook over de voucher via de werkcoach van de gemeente, een consulent, of via het UWV bij het Leerwerkloket van de gemeente. Eén deelnemer kwam de informatie over de scholingsvoucher tegen in een advertentie op sociale media, maar het was niet meteen duidelijk of de scholingsvoucher mogelijk een lening betrof en dus terugbetaald zou moeten worden. Ook was het verschil tussen de scholingsvoucher en het STAP-budget niet duidelijk voor een respondent. Twee anderen noemden nog eens dat het STAP-budget zelf wel voldoende publiciteit krijgt. De respondenten vinden de bekendheid van de Scholingsvoucher over het algemeen echter onvoldoende: "Het Scholingsfonds is gewoon niet (voldoende) zichtbaar voor mensen." Een respondent noemt dat dit "in het bijzonder [het geval is] voor groepen die minder zelfstandig zijn in het overwegen van de mogelijkheden van (om)scholing, en het daadwerkelijk aanvragen van de voucher." Publiciteit vergroten in het algemeen en in het bijzonder in de richting van de genoemde doelgroepen lijkt hem wenselijk. De toevallige attenderingen op de Scholingsvoucher tonen dat er geen gestroomlijnde informatievoorziening over de voucher bestaat: "Zonder tip was [ik] niet bij de Scholingsvoucher terecht gekomen. Er is geen/weinig algemene informatie over. Bij STAP wordt bijvoorbeeld veel duidelijker benoemd wat het is en wat je ermee kunt." Een respondent geeft een tip over hoe zij het liefst in aanraking was gekomen met de Scholingsvoucher (vanuit de bijstand): "[Ik had het] gewaardeerd als de gemeente Rotterdam zelf de mogelijkheid van een scholingsvoucher had aangegeven." Nu kwam zij er pas na vier maanden achter. Meer in algemene zin had zij behoefte aan een informatiebundel bij de start van de bijstandsuitkering, waarin niet alleen de plichten, maar ook de rechten staan.

4.2.2 Aanmelding en adviesgesprek (intake)

Er zijn grofweg twee groepen te onderscheiden van mensen die een scholingsvoucher aanvragen, mensen met en zonder een uitkering. De tweede groep, mensen zonder uitkering, meldt zichzelf aan via de website (scholingsvouchers010.nl). Voor mensen die een uitkering van de gemeente Rotterdam ontvangen[31] is er een andere procedure. Zij vragen het scholingsadvies aan bij het Leerwerkloket, nadat zij eerst hun wensen met hun consulent/werkcoach/activeringscoach hebben besproken. In beide groepen zijn er (a) mensen die een (heel) duidelijk idee hebben van de opleiding of cursus die ze willen volgen en (b) mensen met een globaler idee hiervan, of die om verschillende redenen naar (ander) werk zoeken en daarvoor scholing nodig hebben.

[31] Met uitzondering van een uitkering op grond van de Bbz 2014.

Over het aanmeldproces ziet een **scholingsadviseur** nog wel ruimte voor verbetering. "Dit zou zo moeten worden geregeld zoals bij de gemeente of de fysiotherapeut. Dat je online jezelf kunt aanmelden en direct een afspraak kunt inplannen. Nu moet de aanvrager een account maken en zich inschrijven, dan ontvang je als adviseur de aanmeldingen, dan moet je een afspraak inplannen. [Het is] vrij arbeidsintensief en omslachtig." Een **scholingsaanbieder** noemt de procedure zelfs ingewikkeld, met name voor anderstaligen, statushouders en laaggeletterden:

> "Zij lopen al snel vast, bijvoorbeeld door moeilijke vragen op een formulier die zij moeten invullen. Sommigen nemen ook niet de telefoon op als zij via een onbekend nummer gebeld worden, zodat de gemeente hen niet kan bereiken. Deze mensen zullen ook niet snel de gemeente om hulp vragen. Daarom is [onze school] zelf veel tijd kwijt aan de begeleiding van deze mensen bij het aanvragen van de scholingsvoucher. De procedure zou vereenvoudigd moeten worden."

"Kansrijk?"

De gesprekken tussen potentiële deelnemers en de **scholingsadviseurs** lopen voornamelijk telefonisch, en duren een halfuur tot een uur. Eventueel kan op locatie een afspraak worden gemaakt, bijvoorbeeld in de bibliotheek. Tijdens de *intake* wordt gevraagd naar diploma's, arbeidsverleden, en naar de aanleiding om een scholingsvoucher aan te vragen. Ook voorwaarden en de typen opleidingen die via de voucher gevolgd kunnen worden, komen aan bod. **Scholingsadviseurs** letten daarnaast bij het adviesgesprek met name op vier verschillende punten: de 'kansrijkheid' van het beroep, de noodzakelijkheid van scholing, de haalbaarheid en de persoonlijke situatie van de aanvrager. 'Kansrijkheid' wordt nu middels de beroepenlijst van het UWV en de arbeidsmarktmonitor (WSPR) vastgesteld, toegespitst op de regio Rijnmond. Maar: "De voorwaarden 'noodzakelijkheid' en 'kansrijkheid' zijn niet 100% objectief vast te stellen", aldus een **scholingsadviseur**. Er valt een kanttekening te zetten bij de manier waarop beroepen als 'kansrijk' worden aangemerkt, en in hoeverre dat terecht is of niet. Zo noemt een **wervingsmedewerker ('bedrijven')**:

> "Een belangrijk aandachtspunt bij de start van het project was dat [deze functie] niet als kansrijk beroep werd gezien. Dit, terwijl op het moment dat het project werd opgezet er 300 vacatures voor waren. Na enige discussie is het beroep wel als kansrijk aangemerkt, waardoor de deelnemers in aanmerking kwamen voor de scholingsvoucher."

Ook de noodzakelijkheid in de situatie van de aanvrager speelt een rol: "Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand zijn werk verliest (of dreigt te verliezen), of als iemand door fysieke of andere malheur zijn huidige werk niet vol kan houden of een andere baan ambieert." Een belangrijk onderdeel van het gesprek is daarnaast het toetsen van de haalbaarheid. "Kan de persoon, gelet op de vooropleiding, de betreffende scholing of cursus aan?" Dit wordt bijvoorbeeld beoordeeld op basis van de criteria die de opleiding stelt als instroomeisen. Soms wil iemand een te grote stap maken (van vmbo naar mbo-3 bijvoorbeeld). Overigens kan in sommige gevallen in overleg met de opleider een voortraject of tussenstap worden overeengekomen, om aan de instroomeis te kunnen voldoen. Tenslotte wordt ook in het gesprek beoordeeld of de aanvrager, gelet op zijn of haar persoonlijke situatie rond werk en gezin, de opleiding aankan. Bij veel (reguliere) opleidingen moet je een aantal dagen per week naar school. Dat is niet in alle situaties te verwezenlijken. "Soms onderschatten de deelnemers de inspanningen die nodig zijn. Dit is geen afwijzingsgrond, maar is wel een belangrijk bespreekpunt." Indien een potentiële deelnemer nog niet goed weet welke opleiding hij of zij wil volgen, wordt

hier ook aandacht aan besteed in het gesprek. Soms volgt dan nog een tweede gesprek, mogelijk gevolgd door een competentietest om tot een concrete keuze te komen. Over het algemeen blijkt "motivatie […] meestal niet het probleem." Als mensen een aanvraag doen, hebben ze daar meestal goed over nagedacht. De scholingsadviseurs geven ook aan dat het vaak leuke gesprekken zijn.

"[ik] kan altijd met vragen bij iemand terecht."

Verschillende **deelnemers** zijn zeer te spreken over het proces van het aanvragen van de voucher. Opvallend is dat positieve deelnemers een overwegend snel proces met goede communicatie omschrijven: "Alles [was] in een paar weken geregeld", en "het is bij mij heel snel gegaan, [ik] kan altijd met vragen bij iemand terecht." Toen een deelnemer per abuis een foutje had gemaakt bij de aanvraag, "werd dat snel goed gemaakt." Hij zou een 10 als cijfer geven. De deelnemers die minder positief zijn omschrijven verschillende strubbelingen als het gaat om gebrek aan (overzichtelijke) informatievoorziening, onverwachte stappen die gezet moesten worden voor de aanvraag (zoals het adviesgesprek), of de langere tijd onduidelijkheid over of de voucher toegekend wordt of niet. Zo was een respondent enthousiast begonnen en had de voucher direct aangevraagd, maar dat bleek de verkeerde route. Later bleek dat ze eerst een adviesgesprek moest hebben, waarbij bleek dat de door haar gewenste opleiding tot onderwijsassistent toch niet in het lijstje stond. Later is deze aanvraag wel toegekend. Ook had een respondent in de 'begintijd' van de voucher "meerdere telefoongesprekken gehad, met meerdere keren dezelfde vragen." Ondanks een positief advies, was het (toch) nog een tijdlang onduidelijk of hij de voucher zou krijgen. Voor hem is het nog steeds niet duidelijk wat de huidige status is van zijn toegekende, maar niet gebruikte voucher. Het zou hem helpen om de status van de voucher (en hoeveel er uiteindelijk van gebruikt is) ergens te kunnen inzien. Er was tevens een respondent die tweemaal een mislukte aanvraag deed voor een training op hbo-niveau, waarbij er een vereiste is voor baangarantie. De deelnemer vindt dat de communicatie en tempo beter moet: "Door onduidelijkheden, fouten en lang wachten, zijn twee werkgevers afgehaakt."

Meerdere deelnemers hebben graag meer overzicht en duidelijke informatie. Zo noemt een respondent: "Het kost uiteindelijk veel tijd en moeite om een scholingsvoucher te krijgen." Bij elke stap was het zoeken naar informatie, ook omdat er naar zijn gevoel veel partijen bij betrokken waren. Er moesten ook allerlei documenten en bewijzen opgeleverd worden. Ook leidt het feit dat na het advies nog een formele beslissing over toekenning van de voucher gemaakt moet worden, tot verwarring. Na het verkrijgen van het positieve advies van de scholingsadviseur, was een deelnemer er niet van op de hoogte dat hij nogmaals een verzoek tot verkrijging van de voucher bij de gemeente moest indienen. "Het was al goedgekeurd, dus waarom opnieuw indienen?" Verder had hij moeite met het zoeken van de juiste opleiding. Als hij bij het begin geweten had dat het zoveel moeite zou kosten, was hij er misschien niet aan begonnen (en was hij zelf via een leerplatform op zoek gegaan naar een geschikte cursus). Concluderend blijkt dat deelnemers positief zijn als zij snel worden geholpen met duidelijke communicatie en ruimte voor vragen. Deelnemers zijn minder optimistisch als zij een gebrek aan overzichtelijke informatie ervaren, lange tijd niet weten waar zij aan toe zijn of voor elke stap in de aanvraag veel (mentale) inspanning moeten verrichten.

"áls er eenmaal een 'ja' is, dan loopt het verder goed."

De (on)bekendheid van een opleiding bij de gemeente lijkt uit te maken voor hoe vaak een op het oog relevante opleiding wordt goedgekeurd na een adviesgesprek. Zo noemde een **scholingsaanbieder**: "In die eerste periode werden ook veel aanvragen niet goedgekeurd." Dit kwam volgens hem vooral doordat ze binnen de gemeente onbekend waren met de desbetreffende mbo-school. Maar: "áls er eenmaal een 'ja' is, dan loopt het verder goed." Een andere scholingsaanbieder noemde dat de beslissing na het advies niet

meteen duidelijkheid geeft over het aantal nieuwe studenten dat daadwerkelijk op de opleiding komt, via de scholingsvoucher: “Na het advies moesten de mensen zelf de aanvraag verder doen. Voor de opleider was het vanaf dat moment niet duidelijk hoeveel mensen daadwerkelijk een aanvraag hebben gedaan *en* een toekenning hebben gekregen.” Daarom had de organisatie graag een overzicht gekregen van wie uiteindelijk de voucher hebben gekregen. Dit is met name relevant voor eerdere duidelijkheid over hoeveel mensen via de voucher bekostigd worden.

“De laatste tijd is het belangrijkste struikelblok het ontbreken van een stageplek.”

4.2.3 Positief of negatief advies

Na positief advies krijgen deelnemers een mail waarin staat hoe ze de voucher kunnen aanvragen, met een link naar waar dat kan. Mensen kunnen altijd bellen met vragen hierover, zij worden daar dan mee geholpen. Zij kunnen bijvoorbeeld in de bibliotheek langskomen, dan wordt de aanvraag samengedaan. Ongeveer 50% van de aanvragen betreft een negatief advies, en wordt afgewezen. De redenen hiervoor zijn het ontbreken van noodzakelijkheid, het ontbreken van kansrijkheid en het niet kunnen vinden van een voor de opleiding benodigde stageplaats binnen vier weken (dit laatste moeten mensen immers zelf doen, de scholingsadviseur helpt hierbij door te verwijzen naar een website). Een gebrek aan noodzakelijkheid betreft bijvoorbeeld een aanvraag voor een opleiding tot beroepen als baliemedewerker, kattentrimmer of hobbycursussen (zoals bakken). Het “beeld van de persoon en zijn mogelijkheden” is tevens een bepalende factor in het advies dat wordt gegeven. "Vaak begrijpen mensen ook wanneer er een negatief advies uitkomt.” Toch blijkt er inmiddels een nieuwe uitdaging te zijn ontstaan; het vinden van een stageplek. Zo noemt een scholingsadviseur:

> “De laatste tijd is het belangrijkste struikelblok het ontbreken van een stageplek. Bij veel opleidingen is een stageplek een vereiste, maar die zijn steeds moeilijker te vinden. Dit speelt vooral in de zorg, maar ook in andere sectoren kan personeel niet meer worden vrijgemaakt voor begeleiding van stagiaires. Een vicieuze cirkel.”

Er zit een verschil tussen advies en daadwerkelijke toekenning van de voucher, maar afwijken van een advies lijkt eerder een uitzondering te zijn. Scholingsadviseurs geven een positief of negatief advies, maar het Subsidieloket van de gemeente bepaalt of de voucher wordt toegekend of niet (en uitbetaald). Afwijken van een positief of negatief advies kan vermoedelijk alleen met hele goede redenen.

“Dus [het] is misschien niet voor iedereen duidelijk dat er meer mogelijk is dan de lijst die gepresenteerd wordt”

4.3 SCHOLINGSAANBOD

4.3.1 Inhoud en keuzemogelijkheden opleidingen

De opleidingen die in aanmerking komen voor de Rotterdamse scholingsvoucher staan vermeld in een online opleidingscatalogus. De scholingsadviseurs geven aan dat het aanbod inhoudelijk over het algemeen goed aansluit bij de behoefte van de deelnemers. Soms komt het voor dat de gewenste opleiding niet in de catalogus voorkomt. Vaak is het dan wel mogelijk om deze opleiding aan de catalogus toe te (laten) voegen. De meeste deelnemers zijn tevreden over de keuze in scholingsmogelijkheden. Bij een respondent heerste er echter wel onduidelijkheid omdat een opleiding (zoals onderwijsassistent) niet in de voornoemde onderwijscatalogus stond. Uiteindelijk is deze goedgekeurd, wat de respondent tevreden maakt. Een andere deelnemer is meer

te spreken over hoe het Scholingsfonds in de eerste fase te werk ging, in tegenstelling tot de meer recente werkwijze:

> "[In de eerste fase] kon je nog zelf voorstellen doen voor een scholingsaanbieder. Nu kan dat nog[steeds], maar dan moet de betreffende opleider eerst door de gemeente worden goedgekeurd. Dat was bij zijn eerste aanvraag nog niet. De nieuwe systematiek (lijst van opleidingen en aanbieders) is misschien wat minder flexibel dan in de eerste jaar (jaren) van het Scholingsfonds. Dus [het] is misschien niet voor iedereen duidelijk dat er meer mogelijk is dan de lijst die gepresenteerd wordt."

Tenslotte heeft een deelnemer moeite met het feit dat een opleiding niet kan worden gevolgd zonder stageplek. Nu heeft zij inmiddels een stageplek gevonden, maar de combinatie opleiding en stage is vrij belastend. Zij voorstaat een betere afwisseling van periodes stagelopen en de opleiding doen.

Een **scholingsadviseur** ziet bij het reguliere onderwijs gebrek aan flexibiliteit, waardoor laatstgenoemde dit type cursussen niet (snel) kan organiseren. Er zijn slechts twee startmomenten in het jaar (september en februari) en de (reguliere) opleidingen duren lang. Deze zaken kunnen – vanwege het kleine aantal dat zich via de voucher aanbiedt – ook niet worden beïnvloed. Er zou alleen een ander startmoment kunnen worden geregeld als bijvoorbeeld een groep (van bijvoorbeeld 20 cursisten) wordt aangemeld. Maar de vouchers worden op individuele basis verstrekt. Het particuliere onderwijs (LOI, NCOI, e.d.) is wat dit betreft flexibeler en speelt over het algemeen goed in op de vraag (modulair onderwijs). Een aandachtspunt betreffende het particuliere onderwijs is de kwaliteit. Een concreet voorbeeld is een cursus lassen, die digitaal wordt aangeboden en geen praktijkcomponent bevat. Het is de vraag of deze opleiding de door de werkgever gevraagde vaardigheden levert. Dus er wordt wel iets ontwikkeld dat snel beschikbaar is, maar de kwaliteit is niet altijd duidelijk. Soms kan zo'n onlinecursus (*e-learning*) toch gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld omdat iemand tijdelijk minder mobiel is, en op deze wijze met het vak(gebied) kennis kan maken.

4.3.2 Financiering en kosten

Over de toereikendheid van het bedrag van de voucher zijn **deelnemers** grotendeels positief, behalve als er reiskosten, een duurdere cursus of materiaalkosten zijn. Met name als de opleiding online is (en er geen sprake is van reiskosten), is het bedrag van de voucher "ruimschoots voldoende." Een respondent die wel reiskosten maakt, noemt het bedrag niet toereikend. Zij heeft een cursus voor 3.500 euro, met 400 euro voor het examen, en ook materialen en gereedschap kosten het nodige. Een andere respondent volgt ook een opleiding die meer kost dan de dekking van de voucher (6.400 euro). Via de eerste aanvraag heeft ze een voucher van 2.500 gekregen en de tweede aanvraag wordt naar alle waarschijnlijkheid eveneens toegekend. Dit betekent dat ze zelf ongeveer 1.400 euro betaalt en verder nog geld kwijt is aan reiskosten. Een **wervingsmedewerker ('bedrijven')** vindt het budget van de voucher toereikend: "Het Rotterdamse Scholingsfonds is nuttig. Het STAP budget van 1.000 euro is te weinig voor de (boa) opleiding. De scholingsvoucher is ruim voldoende." Een sociale onderneming, welke vrijwillig plek biedt aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, is blij met het budget van de voucher. Voorheen moest deze middels fondsen immers door de onderneming zelf gefinancierd worden voor deelnemers: "De vouchers zijn een welkome manier om de scholing te kunnen financieren. Hiervoor werd de financiering zelf gedaan m.b.v. fondsen en meefinancieren van bedrijven. Dit was echter een verliesgevend onderdeel."

"Verschillende potjes hebben vaak ook verschillende regels en procedures, en maken het tamelijk ondoorzichtig"

Op het moment dat een deelnemer de opleiding start, wordt het geld twee weken na de start van de opleiding overgemaakt naar de opleider. “Het Scholingsfonds heeft geen actief terugvorderingsbeleid. Naar de deelnemer toe wordt wel aangegeven dat de bijdrage (voucher) wordt betaald en dat verwacht wordt dat hij of zij de opleiding volgt en voltooit (inspanningsverplichting)”, aldus een **scholingsadviseur.** Deze maakt tevens een onderscheid tussen regulier en particulier onderwijs. “Het particuliere onderwijs is verhoudingsgewijs duur. Voor reguliere opleidingen is de voucher veelal toereikend (all-in, dus inclusief boeken, lesmateriaal, e.d.), maar particuliere opleidingen zitten over het algemeen boven de 2.500 euro.” Dit betekent dat de deelnemer zelf ook een financiële bijdrage moet leveren, wat niet iedereen kan betalen. In dergelijke gevallen kan een deelnemer terecht bij het regionale mobiliteitsteam (RMT). Een andere adviseur vult aan dat dit ook bij het STAP of het Levenlanglerenkrediet kan. Daarop gaat deze adviseur verder dat het bedrag van 2.500 van de voucher tegenwoordig geregeld al niet meer geheel dekkend is, omdat opleidingen in hun algemeenheid duurder worden. “Het is (nog) niet mogelijk om te stapelen (een deel scholingsvoucher, plus het resterende deel op basis van een andere bron). Hier wordt aan gewerkt.” Een **scholingsaanbieder** gaat verder in op de (on)duidelijkheid van allerlei verschillende budgetten en subsidies voor scholingsgerelateerde doeleinden. Een scholingsaanbieder vraagt zich af “waarom er zoveel ‘losse potjes’ voor scholing zijn ontstaan. Zou dat niet beter kunnen worden samengevoegd en tot één regeling kunnen worden omgezet? Verschillende potjes hebben vaak ook verschillende regels en procedures, en maken het tamelijk ondoorzichtig. Niet alleen voor de opleiders, maar ook voor de deelnemers.” De respondent noemt dat nu er wel zoveel verschillende “potjes” zijn, het van belang is dat publiciteit en informatie goed wordt ingericht “zodat voor (potentiële) deelnemers duidelijk wordt op welke middelen zij een beroep kunnen doen, als zij een scholing, training of opleiding overwegen.”

Een scholingsaanbieder benoemt tevens een (gebrek aan) flexibiliteit van de besteding van de voucher. Zo was er een specifiek geval waarin enige rigiditeit daarin de start van een opleiding hinderde. Zo kon de voucher enkel worden besteed aan de opleiding zelf, en niet aan bijbehorende reis- en materieelkosten:

> “Een deelnemer (slachtoffer van de toeslagenaffaire) [...] ging een horeca-opleiding volgen. Daarvoor was kokskleding nodig, maar dat kon de deelnemer niet uit eigen middelen bekostigen. Vanwege regelgeving in het onderwijs kon [school] deze kosten ook niet voor haar rekening nemen (de voucher heeft alleen betrekking op de kosten van de opleiding, niet voor materialen en reiskosten). Over dit specifieke geval is geregeld overleg geweest met de gemeente, maar deze kon niets doen voor de betreffende deelnemer. Uiteindelijk heeft [de school] de kosten van de kleding betaald, maar eigenlijk zou de gemeente hier de verantwoordelijkheid hebben moeten nemen.”

Tenslotte stipt een aanbieder de onzekerheid aan van deelnemers bij meerjarige opleidingen: “De voucher wordt per jaar toegewezen. Dit kan betekenen dat de deelnemer onzeker is/wordt of de hele opleiding wel kan worden betaald.”

4.4 UITVOERING

4.4.1 Samenwerking opleiders en gemeente

"Sowieso is de vraag of en hoe de voortgang van de deelnemers in het scholingstraject wordt gevolgd en bewaakt."

Scholingsaanbieders is gevraagd naar de samenwerking met de gemeente met betrekking tot de scholingsvouchers. Dit varieert van "zeer tevreden" tot een aanbieder die 'niet te spreken is' over de manier waarop de gemeente "de procedures heeft ingeregeld." Scholingsaanbieders zijn positief over de samenwerking door goed contact met de scholingsadviseurs en het Leerwerkloket, een goede voorselectie van deelnemers, vertrouwen in de relatie, "korte lijntjes", periodiek overleg en zo nodig direct overleg met de scholingsadviseurs in individuele gevallen. Over de samenwerking met het Leerwerkloket zegt een scholingsaanbieder:

> "[Wij ontvangen] van het Leerwerkloket een bestandje met de deelnemers aan wie een voucher is toegekend, met alle relevante gegevens van de deelnemer(s). [Wij hoeven] dan alleen de gegevens van de cursus in te vullen en het bestandje dan terug te sturen. Dit loopt allemaal heel simpel en gemakkelijk."

Volgens deze scholingsaanbieder verloopt de "samenwerking met Leerwerkloket Rijnmond sowieso heel goed [...], veel beter dan met de meeste andere leerwerkloketten in het land." Verder is een scholingsaanbieder positief over Opleidersportaal (Edubookers). "Dat werkt goed."

Ook zijn er scholingsaanbieders die een minder prettige samenwerking ervaren met de gemeente. Een respondent van een publieke onderwijsaanbieder noemt verschillende zaken die daaraan bijdragen. Zo wordt er een offerte gevraagd, maar volgt er geen bevestiging. Daarnaast is er sprake van betalingsachterstanden. "Dat wil zeggen: er zijn nog onbetaalde facturen voor deelnemers die in januari dit jaar zijn gestart." Ook worden *last minute*-wijzigingen niet gewaardeerd: "Sommige deelnemers starten uiteindelijk niet met de opleiding, terwijl sommige andere deelnemers de voucher pas krijgen toegewezen nadat zij al met de opleiding zijn begonnen. [...] Sowieso is de vraag of en hoe de voortgang van de deelnemers in het scholingstraject wordt gevolgd en bewaakt." Ook een andere scholingsaanbieder noemt dat er na de start van de opleiding geen terugkoppeling meer is met het Leerwerkloket (de scholingsadviseurs). Zij verbaast zich over het feit dat scholingsadviseurs de voortgang van de deelnemers niet monitoren: "uiteindelijk is toch ook de vraag of de deelnemer de opleiding (met succes) afrondt en na afronding werk vindt?" Zo spreekt ze over "een cursiste die elke week één van de drie trainingsdagen niet aanwezig is. Naar de deelnemer toe wordt aangegeven dat dit natuurlijk genoteerd wordt in het aanwezigheidsregister. Maar het is onduidelijk of deze informatie moet of kan worden teruggekoppeld aan het Leerwerkloket (de scholingsadviseur)." Een andere respondent ziet de uitbesteding van inkoop van de opleidingen aan Archipel/Conclusion als een reden van deze problematiek:

> "De organisatie gebruikt een volledig geautomatiseerd proces, maar functioneren daardoor als een soort callcenter, waarmee je moeilijk in contact komt om specifieke problemen te bespreken. De problemen zijn al diverse keren aangekaart bij het Leerwerkloket. De projectleider van het Scholingsfonds weet van de problemen, maar er is nog geen actie ondernomen."

Tenslotte is er een scholingsaanbieder die eerst minder positieve ervaringen had in de samenwerking met de gemeente, maar door goed contact is dit verbeterd. "De samenwerking verliep een lange tijd moeizaam." In die tijd waren er weinig goedgekeurde aanvragen. De samenwerking is de laatste vijf maanden echter

“verbeterd, en loopt nu redelijk goed, via één contactpersoon. […] Hier zijn veel gesprekken voor nodig geweest.”

4.4.2 Matching van vraag en aanbod?

Politie Nederland ('bedrijven') is enthousiast over hoe de Scholingsvoucher bijdraagt aan betere matching van vraag en aanbod. Een respondent geeft daarvan een voorbeeld over de boa-opleiding:

> “Voordeel van dit project is dat je mensen wilt aannemen voor uniformdienst, maar dat deze mensen nog onvoldoende gediplomeerd zijn. Door hen eerst de intensieve boa-opleiding te laten volgen (dit is een 10-daagse intensieve training) zijn zij een jaar lang volledig inzetbaar als boa. Dit is gunstig voor de afdeling boa, die zo beschikt over meer inzetbaar personeel en het is voor de kandidaten zelf een mooi proces om in de praktijk kennis te maken met (onderdelen van) het politiewerk. De werkervaring is ook nuttig als de betreffende kandidaat vervolgens doorstroomt naar de politieacademie voor opleiding tot de geüniformeerde dienst. Het tussentraject draagt dus bij aan de matching. Directe instroom lukt niet, het is voor de politie *én* de kandidaten dan fantastisch dat deze indirecte weg naar instroom in de politieacademie wel werkt.”

Een andere werkgever is minder openlijk positief over deze matching, en heeft geen zicht op in hoeverre de voucher bijdraagt aan betere matching: "Komen de vouchers wel bij de juiste personen?"

4.4.3 Begeleiding

Na het advies en eventuele vragen daarover, zijn **scholingsadviseurs** verder niet betrokken bij de uitvoering van de scholing. Verder vindt begeleiding intern plaats bij de opleider. Er is in principe geen begeleiding van de gemeente voor de mensen nadat een scholingsvoucher is toegekend. Wel krijgen mensen met een bijstandsuitkering reguliere begeleiding via een werkcoach/consulent, waarin ook de ervaringen met de opleiding worden besproken. Als ingeschat wordt dat mensen gedurende de opleiding extra begeleiding nodig hebben, wordt bijvoorbeeld niet aangeraden om de flexibele leerweg te volgen, omdat dat een grote mate van zelfstandigheid vereist.

4.5 SCHOLINGSVOUCHER

4.5.1 Redenen om een scholingsvoucher aan te vragen

"Nieuwe start” en "financiële armslag”

Deelnemers kiezen voor een scholingsvoucher vanuit verschillende posities, en verschillende redenen. Er zijn personen die hun kennis van een bepaald veld willen verdiepen of actualiseren, volledig nieuwe kennis tot zich willen nemen, of om financiële redenen de Scholingsvoucher aanvragen. Zo zijn er personen in de bijstand, die recent zijn gemigreerd naar Nederland en een baan zoeken. Een deelnemer wil graag een "nieuwe start” maken op het vakgebied in de IT-sector, waarin zij al werkzaam was. Een andere deelnemer kwam tevens vanuit het buitenland in de bijstand terecht, omdat het beroep (projectmanager) dat zij wilde uitvoeren, bepaalde eisen kende. Daarvoor volgt zij nu cursussen en trainingen. Een respondent die voorheen werkte in

de bouw wil via de scholingsvoucher zijn kennis ‘updaten', om aan de eisen te voldoen en terug te keren naar deze sector. Deelnemers richten zich ook op het verkrijgen van nieuwe kennis. Een al werkende respondent wilde bijvoorbeeld kennis van een nieuw vakgebied tot zich nemen (omtrent informatica en computers). Ook wilde een deelnemer in de WW terugkeren naar de arbeidsmarkt en daarvoor een opleiding doen. Na een test kwam hij tot ‘meubelstofferen’ en volgt nu een opleiding daartoe. Verder is een respondent al aan het werk en wil hij zich verdiepen in de materie waarmee hij al bezig is, maar ook bestaande kennis 'certificeren’. Zo hoopt hij bij teruglopende werkmogelijkheden in een bepaalde branche nieuw werk te kunnen te vinden, en zo te “anticiperen op baanverlies.” Ook noemen respondenten financiële redenen. Iemand kon wegens lichamelijke problemen niet langer in de horeca aan de slag, en wilde zich omscholen naar het onderwijs. Zelf was dit financieel gezien niet gelukt. De financiële barrière is ook voor een andere respondent in de bijstand verlaagd door de “financiële armslag” van het Scholingsfonds.

Een **bedrijf** verifieert het belang van diploma's in het werkveld: “Zonder specifiek diploma kunnen mensen niet op functies worden aangenomen. Het idee achter het project is dat mensen kunnen worden aangenomen, doordat zij het diploma halen. Het aannemen van mensen is de intentie achter het project.”

4.5.2 Wat heeft het opgeleverd?

“een vervulling van een al lang gekoesterde wens”

De deelnemers in dit onderzoek verschillen in hun situatie voor- en na gebruik van de Scholingsvoucher (zie tabel 4.1). De scholingsvoucher heeft voor verschillende respondenten zaken opgeleverd die zich meer concreet uiten in (financiële steun bij) de weg naar een nieuwe baan, maar biedt ook op ‘psychologisch’ niveau steun voor **deelnemers**. Ten eerste de hulp in de weg naar een nieuwe baan. Zo ziet een respondent de scholingsvoucher concreet als een "hele nuttige update van de kaders waarin in deze tijd het vak elektricien moet worden uitgevoerd.” Ook noemen respondenten “de mogelijkheid om een nieuwe start te maken. Zonder de scholingsvoucher was het niet mogelijk geweest om een opleiding te volgen, gewoon vanwege het gebrek aan financiële middelen.” Verder biedt de voucher de mogelijkheid om uit een uitkering te komen: “heel waardevol.” Daarnaast heeft een deelnemer nu werk als projectmanager, omdat zij kon aantonen dat ze de benodigde scholing zou gaan doen. Ten tweede halen respondenten een psychologische dimensie aan. Een deelnemer zegt dat ze, mede door de mogelijkheden van de voucher, “het daglicht weer is gaan zien." Ze doet nu een vak waar ze haar creatieve vaardigheden volop kan inzetten. Een andere respondent noemt naast betere kansen op de arbeidsmarkt ook een “beter toekomstperspectief [en] persoonlijke ontwikkeling.” Tenslotte heeft een deelnemer dankzij de voucher een vaste baan in het onderwijs en daarmee “een vervulling van een al lang gekoesterde wens.”

De deelnemers reflecteren op de hypothetische situatie als er geen mogelijkheid tot het verkrijgen van een voucher was geweest. Daarbij wordt er op tweeledige wijze geantwoord; sommigen zouden dan geen opleiding hebben gedaan, en “nog steeds leven met een bijstandsuitkering.” Zij vinden ‘alleen een papiertje’ dan te duur. Anderen zouden juist “alles op alles” zetten om zelf een opleiding te bekostigen, of zelf een investering doen met spaargeld. Ook noemen personen dat zij dan online een cursus op zouden zoeken (zoals Coursera), of zonder scholing verder zouden solliciteren “met een kleinere kans op werk.” Tenslotte zou een respondent bij absentie van de voucher een opleiding zelf betalen, door te bezuinigen en een beroep te doen op haar kinderen (bijvoorbeeld door hen een bijbaantje te laten zoeken), wat een intergenerationeel element geeft aan de bevindingen: “ik heb jarenlang voor jullie gezorgd, het zou fijn zijn als jullie mij nu kunnen ondersteunen en helpen om de opleiding af te maken en werk te vinden.”

Een **scholingsadviseur** reflecteert op de toegevoegde waarde van een scholingsvoucher. Zij stelt dat het de vraag is of vanwege de huidige krapte op de arbeidsmarkt specifiek een *scholingsvoucher* nodig is: “Er zijn talloze bedrijven of werkgevers die bereid zijn om in training en opleiding (van nieuwe medewerkers) te

investeren, zeker als het gaat om concrete werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld zonnepanelen installeren. Dus eigenlijk is er op dit moment vanuit werkgevers vooral behoefte aan dit type opleidingen/trainingen/ cursussen."

Tabel 4.1 Situatie deelnemers Scholingsvoucher

Situatie voor de aanvraag	Opleiding	Situatie nu
Bijstand	IT	In combinatie met de uitkering een opleiding volgend en tegelijkertijd een stage lopend. Dat is bij elkaar wel opeens "heel druk" en daardoor veeleisend.
Werkend als programmeur/developer	Privacy	Opleiding afgerond (via NL leert door), gecertificeerd als privacy-expert, werkend als programmeur/developer.
Bijstand	Huiskamerbegeleider	Bezig met de opleiding huiskamerbegeleider. M.i.v. januari 2023 gaat ze werken als huiskamerbegeleidster bij Laurens (jaarcontract). Daarnaast begint ze in februari 2023 aan de opleiding helpende niveau 2 (duur: één jaar).
Werkend als teamleider	IT	Hetzelfde. De scholing is op dit moment nog niet begonnen.
WW	Meubelstoffering	Ze ziet nu een toekomst voor zich als zzp'er (freelancer) in het vak meubel stofferen. Zo mogelijk als werknemer, maar dan alleen bij een klein bedrijf.
Bijstand	Projectmanagement	De scholing is op dit moment nog niet begonnen, maar zij is wel al begonnen met haar werk als projectmanager.
WW (door lichamelijke problemen gestopt in de horeca)	Onderwijsassistent	Werkend in het onderwijs. De opleiding tot onderwijsassistent volgend.
Zzp	Elektrotechniek	Zzp'er, zowel als elektricien als in entertainmentindustrie
Werkend als freelancer (design)	Bouwkundig tekenaar	Hetzelfde. De scholing is op dit moment nog niet begonnen.
Bijstand	Tolken/vertalen	In combinatie met de uitkering een opleiding volgend.

2.5.3. Houding deelnemers scholingsvoucher

"Mensen met een scholingsvoucher [...] meer dan gemiddeld gemotiveerd"

Scholingsaanbieders zijn over het algemeen te spreken over de houding van mensen met een scholingsvoucher: "De ervaring hier is dat mensen met een scholingsvoucher vaker daadwerkelijk komen (hogere opkomst, minder 'no show') en minder snel tussentijds afhaken." De betreffende opleider denkt dat dit te maken heeft met het feit dat zij er meer moeite voor moeten hebben doen om de opleiding te mogen gaan volgen. Zo is er een traject doorlopen van onder meer een intake, gesprek en aanvraag, "en daardoor meer dan gemiddeld gemotiveerd waren." Ook andere scholingsaanbieders prijzen de "drive en motivatie" van de groep met een scholingsvoucher: "Deelnemers die via een scholingsvoucher deelnemen, lijken op andere cursisten die via een subsidie (van UWV veelal) deelnemen. Deze groep onderscheidt zich [...] toch wel van de reguliere cursisten die op eigen kosten of op kosten van de werkgever opleidingen volgen." Wanneer deelname van personen met de scholingsvoucher minder goed verliep, was dit te wijten aan het feit dat sommige opleidingen (bijvoorbeeld in de logistiek) niet als 'kansrijk' aangemerkt stonden. Dit leidde tot extra inspanning aan het begin.

2.5.4. Geografische afbakening

"Het verdient aanbeveling om het Scholingsfonds landelijk uit te smeren"

Verschillende respondenten noemen dat zij graag zien dat de Scholingsvoucher wordt 'uitgesmeerd' over heel Nederland. Zo noemt een **medewerker** van de eenheid Rotterdam **('bedrijven')** van Politie Nederland:

> "Het is voor de eenheid Rotterdam van Politie Nederland onhandig dat alleen Rotterdammers voor de scholingsvoucher in aanmerking komen. Het wervingsgebied is natuurlijk veel groter. Nu wordt deelname van mensen uit andere gemeenten onder meer mogelijk gemaakt via andere beschikbare budgetten (zoals het RMT). Maar het maakt de organisatie van het project [ook wel] 'het politieklasje', wel ingewikkeld."

Ook een **scholingsaanbieder** noemt: "Het verdient aanbeveling om het Scholingsfonds landelijk uit te smeren. Gegeven de huidige tekorten op de arbeidsmarkt – in het bijzonder in ICT, techniek en zorg – en de relatief hoge kosten van opleidingen (3.500 euro per jaar voor opleidingen in de zorg bijvoorbeeld) biedt de voucher een belangrijke mogelijkheid om nieuwe instroom te genereren in tekortberoepen."

I BIJLAGE I

Tabel I.1 Een vergelijking van enkele achtergrondkenmerken van de behandel- en controle groep t.b.v. paragraaf 2.3[a]

Kenmerken	Werkloze Beroepsbevolking Rotterdam	Werkloze Ontvangers scholingsvoucher
Aantal personen	1.149.453	289
Scholingscohort		
2021k1	198.501	53
2021k2	198.210	58
2021k3	193.055	29
2021k4	187.036	31
2022k1	187.582	49
2022k2	185.069	69
Totaal	1.149.453	289
Leeftijd		
35 jaar of jonger	42%	42%
36-45 jaar	35%	36%
45-54 jaar	16%	16%
55 jaar of ouder	6%	7%
Totaal	100%	100%
Opleidingsniveau [b]		
Basisonderwijs, Vmbo, havo- en vwo-onderbouw, mbo1	35%	33%
Havo, vwo, mbo2-4	49%	49%
Hbo en Wo	15%	17%
Totaal	100%	100%
Migratieachtergrond		
Nederland	17%	16%
Europa (exclusief Nederland)	8%	8%
Turkije	7%	7%
Marokko	16%	17%
Suriname	19%	19%
Caribisch gebied en Nederlandse Antillen	14%	13%
Overig Afrika, Azië en Amerika	20%	20%
Totaal	100%	100%
Bijstand leefvorm		
Alleenstaande	45%	45%
Alleenstaande ouder	36%	35%
Gehuwden en samenwonenden	9%	10%
Geen bijstand	10%	11%
Totaal	100%	100%

a) Voor ieder schoolcohort is een controlegroep samengesteld uit de potentiële beroepsbevolking van Rotterdam. Vervolgens zijn voor de kenmerken van alle scholingscohorten gelijk gemaakt aan de individuele controlegroep. De kenmerken in deze tabel zijn de optelsom van alle scholingscohorten en controlegroepen.

b) Een deel van de Rotterdamse populatie komt niet voor in de registerdata. Deze groep is evenredig verdeeld over de andere categorieën.

Bron: SEOR, 2023, op basis van deelnemersbestand Gemeente Rotterdam en CBS Microdata.

Tabel I.2 Een vergelijking van enkele achtergrondkenmerken van de behandel- en controle groep t.b.v. paragraaf 2.3[a]

Kenmerken	Werkende Beroepsbevolking Rotterdam	Werkende Ontvangers scholingsvoucher
Aantal personen	573.125	99
Scholingscohort		
2021k1		
2021k2		
2021k3		
2021k4		
2022k1	285.404	22
2022k2	287.721	77
Totaal	573.125	99
Leeftijd		
35 jaar of jonger	40%	42%
36-45 jaar	30%	31%
45-54 jaar	15%	15%
55 jaar of ouder	15%	11%
Totaal	100%	100%
Opleidingsniveau [b]		
Basisonderwijs, Vmbo, havo- en vwo-onderbouw, mbo1	21%	13%
Havo, vwo, mbo2-4	39%	47%
Hbo en Wo	39%	39%
Totaal	100%	100%
Migratieachtergrond		
Nederland	35%	32%
Europa (exclusief Nederland)		<10
Turkije		<10
Marokko		<10
Suriname		<10
Caribisch gebied en Nederlandse Antillen		<10
Overig Afrika, Azië en Amerika		
Totaal	100%	100%

a) Voor ieder schoolcohort is een controlegroep samengesteld uit de potentiële beroepsbevolking van Rotterdam. Vervolgens zijn voor de kenmerken van alle scholingscohorten gelijk gemaakt aan de individuele controlegroep. De kenmerken in deze tabel zijn de optelsom van alle scholingscohorten en controlegroepen.

b) Een deel van de Rotterdamse populatie komt niet voor in de registerdata. Deze groep is evenredig verdeeld over de andere categorieën.

Bron: SEOR, 2023, op basis van deelnemersbestand Gemeente Rotterdam en CBS Microdata.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van gemeente Rotterdam.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van gemeente Rotterdam

www.seor.nl