

Evaluatie van bedrijfsopleidingssubsidies

Uit internationale vergelijkingen komt naar voor dat de Vlaamse bedrijven relatief weinig investeren in bedrijfsopleiding. Daar staat tegenover dat de Vlaamse overheid relatief veel besteedt aan het stimuleren van de bedrijfsopleiding, onder de vorm van subsidies en door het zelf aanbieden van een opleidingsaanbod. Op zich hoeft dit niet contradictorisch te zijn, als met name de doelstelling van het beleid is om via haar maatregelen de bedrijven te stimuleren tot een verhoging van hun opleidingsinspanning. In dit artikel gaan we na in welke mate deze laatste doelstelling wordt gerealiseerd.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd een survey opgezet bij 609 bedrijven die gebruik hebben gemaakt van ESF-doelstelling 4 en/of het hefboomkrediet, van Vlamivorm, of van het stimuleringsbeleid van de VDAB. *ESF-doelstelling 4* is een Europese subsidie voor de opleiding van werknemers die bedreigd zijn met werkloosheid. Belangrijk is dat deze subsidie nooit de hele opleiding financiert, maar dat deze steun gecombineerd moet worden met andere overheidssteun. Daarom werd in Vlaanderen een nieuwe subsidie in het leven geroepen, het *hefboomkrediet*, die als cofinanciering kan worden gebruikt bij doelstelling 4. De procedure voor het verkrijgen van beide subsidies is vrij zwaar. Niet alleen moeten de bedrijven voldoen aan een aantal criteria, maar daarnaast is het aanvraagformulier van de subsidie en de verdere administratieve opvolging vrij belastend. *Vlamivorm* is een vermindering van de onroerende voorheffing die in 1999 werd toegekend aan Vlaamse bedrijven, die in 1998 minstens evenveel voltijds equivalenten in dienst hadden als in 1997. De belastingvermindering moest geïnvesteerd worden in extra vorming van de werknemers, bovenop de al bestaande vormingsinspanningen van 1998. De pro-

cedure voor de aanvraag was voor deze steunmaatregel veel minder zwaar dan bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet. Dank zij het *stimuleringsbeleid van de VDAB* kunnen ondernemingen hun werknemers gratis of tegen verminderde prijs een opleiding laten volgen bij de VDAB. Dit is het geval bij de opleiding van risicowerknemers en bij KMO's met maximaal 50 werknemers in dienst.

Deadweight-effecten

Optimaliter zal men met een eenmalige subsidie een permanente gedragswijziging bekomen: bedrijven die een opleidingssubsidie bekomen, komen daardoor op een hoger opleidingsinvesteringsspad terecht. Het is evenwel mogelijk dat de subsidie enkel leidt tot een eenmalige, tijdelijke verhoging, die in een volgende periode weer verdwijnt. Tot slot is het zelfs mogelijk dat de verkregen subsidie het investeringsgedrag helemaal niet beïnvloedt, zelfs niet tijdelijk. In voorkomend geval spreekt men van een deadweight-effect. Om mogelijke deadweight-effecten in kaart te brengen, peilde de enquête onder meer naar wat er zou gebeurd zijn indien het bedrijf de subsidie niet had gekregen.

Tabel 1 geeft aan dat bij elke maatregel meer dan 50% van de bedrijven de opleiding ook zou georganiseerd hebben zonder de maatregel. Dit is een zeer hoog percentage, zeker gezien het feit dat a priori de hypothese werd geformuleerd dat t.g.v. sociale wenselijkheid erg weinig bedrijven geneigd zouden

zijn om toe te geven dat ze de opleiding ook zonder de steun zouden hebben georganiseerd.¹ Het deadweight-effect bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet bedraagt 51%, en 63% bij het stimuleringsbeleid van de VDAB. De grootste deadweight vindt men bij Vlamivorm: bijna 80% van de 413 ondervraagde bedrijven zouden de opleiding ook hebben ingericht zonder de subsidie.

Deadweight-effect bij voormalige niet-vormingsbedrijven

Men kan verwachten dat vooral de vormingsbedrijven, d.i. bedrijven die reeds aan opleiding doen, gebruik maken van de verschillende subsidiemaatregelen. In praktijk blijken echter ook veel zogenaamde niet-vormingsbedrijven een beroep te doen op de maatregel. Dit zijn bedrijven die niet investeerden in opleiding tijdens het jaar vóór ze van de steun genoten. Hun aandeel varieert van ruim 60% bij Vlamivorm tot 68% bij het stimuleringsbeleid van de VDAB en bijna 72% bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet. Hoewel deze percentages gebaseerd zijn op de sociale balans en hierin vermoedelijk enkel formele opleidingen zijn opgenomen, kunnen dit toch wel hoge aandelen genoemd worden.

Intuïtief zou men verwachten dat het deadweight-effect veel groter is bij de bedrijven die al veel in opleiding investeerden dan bij niet-vormingsbedrijven. Tabel 2 toont echter aan dat dit niet echt het geval is.

Het deadweight-effect bij de voormalige niet-vormingsbedrijven ligt iets lager dan bij alle bedrijven, hoewel de verschillen niet zo heel groot zijn. Zo is de deadweight bij Vlamivorm nog steeds groter dan 75% en bij het stimuleringsbeleid van de VDAB bijna 60%. Bij doelstelling 4 en hefboomkrediet bedraagt het deadweight-effect bij de niet-vormingsbedrijven ongeveer 45%.

Uitdoven van het subsidiërend beleid

De resultaten van de enquête wijzen dus op het voorkomen van zeer grote deadweight bij de onderzochte subsidies. Dit leidt zonder twijfel tot een zware concurrentievervalsing tussen bedrijven. Een groot aantal bedrijven krijgt immers overheids-geld om opleidingen te organiseren die zij sowieso zouden hebben ingericht, terwijl andere bedrijven, die de subsidie niet aanvroegen of niet konden bemachtigen, geen steun krijgen. Dit leidt ons tot de

Tabel 1.

Meting van de deadweight van de verschillende maatregelen

	ESF-doelstelling 4 en hefboomkrediet		Vlamivorm		Stimuleringsbeleid VDAB	
	N	%	N	%	N	%
Deadweight	49	51,0	328	79,4	63	63,0
Aantal bevraagde bedrijven	96	100,0	413	100,0	100	100,0

Tabel 2.

Meting van de deadweight-effecten bij de voormalige niet-vormingsbedrijven

	ESF-doelstelling 4 en hefboomkrediet		Vlamivorm		Stimuleringsbeleid VDAB	
	N	%	N	%	N	%
Deadweight	31	44,9	194	76,7	40	58,8
Totaal aantal niet-vormingsbedrijven	69	100,0	253	100,0	68	100,0

vraag hoe men deze deadweight zou kunnen reduceren. Een eerste mogelijkheid is de verstrenging van de criteria waaraan men moet voldoen om de subsidie te kunnen ontvangen. Een mogelijke verklaring voor de enorme deadweight-effecten bij Vlamivorm is het feit dat de criteria voor deze subsidie niet zo zwaar zijn. Bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet, waar de deadweight bijna 30% lager ligt, moet een veel zwaardere procedure worden doorlopen vooraleer men de subsidie krijgt toegewezen. Een andere mogelijkheid is de eis om de toegewezen subsidie te investeren in additionele opleidingen (additionaliteitseis). In dat geval zou de overheid kunnen eisen dat de subsidies moeten worden geïnvesteerd in opleidingen die de onderneming anders niet zou inrichten. Voorwaarde is wel dat er dan van overheidswege een grondige controle komt, gesteld dat een sluitende controle überhaupt mogelijk zou zijn.

De twee mogelijke oplossingen staan echter haaks op de vraag van de werkgevers om financiële opleidingsstimuli transparanter en bedrijfsvriendelijker te maken, en dit door de administratieve lasten bij de aanvraag en het gebruik van de subsidie tot een absoluut minimum te beperken. Deze vraag is uiteraard terecht, maar anderzijds mag niet vergeten worden dat het hier nog steeds om gemeenschapsgeld gaat. Een procedure met toelatingsvoorwaarden is noodzakelijk om misbruiken te voorkomen. Om gerichte subsidies toe te kennen aan bedrijven zonder grote deadweight-effecten, zal een zware procedure nodig blijven. Waarschijnlijk zullen dan ook veel bedrijven afhaken omwille van de administratieve last, zodat er dus blijkbaar een patstelling is bereikt.

Om uit deze impasse te geraken, is het wenselijk dat het subsidiebeleid geleidelijk wordt uitgedoofd en dat de overheid andere prioriteiten gaat stellen. Op zich lijkt dit een heel drastische ingreep: een substantiele transfert van overheidsmiddelen naar de bedrijven zou immers wegvallen. Als deze laatste overweging belangrijk wordt geacht, kan een algemene verlaging van de vennootschapsbelasting als transfert naar de ondernemingen een veel rechtvaardiger mechanisme zijn dan de huidige opleidingssubsidies. Bovendien kan daarnaast een opleidingssubsidie voor niet-vormingsbedrijven, in tegenstelling tot de vormingsbedrijven, wel verdedigd worden. Hoewel de deadweight bij beide

soorten van bedrijven bijna even groot is, is de additionaliteitseis bij niet-vormingsbedrijven uit de aard der zaak veel gemakkelijker administratief te controleren dan bij vormingsbedrijven.

Invoering van een flankerend beleid

Wanneer de opleidingssubsidies geleidelijk worden afgebouwd, kunnen de aldus vrijgekomen middelen besteed worden aan de uitbouw van een flankerend beleid. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid de aandacht verschuift van een volumestimulerend beleid naar een beleid waarin bv. de ontwikkeling en toepassing van instrumenten van opleidingsbehoefte detectie en effectevaluatie wordt gestimuleerd en waarbij er meer aandacht gaat naar transfer van geleerde vaardigheden naar de werkplek. Vlaamse ondernemingen blijken immers tot dusver weinig rekening te houden met deze kwalitatieve aspecten.² Het flankerend overheidsbeleid zou bovendien ook zo moeten worden ingericht dat het leidt tot een permanente gedragswijziging van de ondernemingen, waarbij eventueel de kwantiteit, maar vooral ook de kwaliteit van de opleidingen permanent op een hoger niveau worden getild. Wie meer aandacht schenkt aan aspecten zoals behoefte detectie en effectevaluatie, is immers in staat de effectieve opleidingen te onderscheiden van de minder effectieve, waardoor de opleidingsinvesteringen ook een hoger rendement kunnen halen. Wanneer geïnvesteerd wordt in effectieve opleidingen zal het gedrag van de werknemers wijzigen en de productiviteit van deze werknemers verhoogd worden wat kan uitmonden in een verbetering van de algemene bedrijfsprestaties. Op dit moment zijn bedrijven nog te onzeker over de effectiviteit en het rendement van een opleidingsinvestering. Wanneer bedrijfsopleidingen echter als rendabel worden ervaren en men zich a priori een beter beeld kan vormen van het rendement, zal dit bij de ondernemingen ook leiden tot een verhoging van dit soort investeringen.

Bij de invoering van dit flankerend beleid kan men op de eerste plaats denken aan een koppeling van een financiële stimulus aan een aantal kwaliteitseisen, zoals dit nu al gebeurt met de eis om bij bepaalde subsidieaanvragen ook een opleidingsplan te voegen. Wanneer naar de kwaliteit van deze opleidingsplannen wordt gekeken, dan blijken

echter belangrijke aspecten van de opleidingscyclus te ontbreken.³ De koppeling van de subsidie aan een opleidingsplan lijkt dus niet veel zoden aan de dijk te brengen en is mogelijk zelfs contra-productief: door het verplichtend en bijkomend karakter krijgt het invullen van een opleidingsplan de status van een vervelende administratieve klus, terwijl men juist de attitude wil doen ingang vinden dat een opleidingsplan een belangrijk instrument is bij de sturing van het bedrijfsopleidingsbeleid. Het is daarom beter om het gebruik van deze instrumenten niet te koppelen aan een klassieke volumestimulerende subsidie. Bovendien mag men het gebruik ervan niet verplichten, maar moet het gestimuleerd worden. Belangrijk is dat de tools gemaakt zijn op maat van de bedrijven en dat ze ook toepasbaar zijn voor hen. Veel van deze instrumenten worden door de bedrijven immers geassocieerd met complexe en tijdsintensieve methodieken waarvan de toepassing dan ook veel kost, zonder dat hun meerwaarde overigens duidelijk is. Bij de promotie van deze instrumenten is er een belangrijke rol weggelegd voor opleidingsconsulenten die bedrijven helpen bij de uitbouw van een opleidingsbeleid. Daarnaast kan men ook denken aan het afficheren van 'best practices', eventueel aan de hand van een bepaalde invulling van het LLL-labe.⁴ Mettertijd zal de praktijk zelf wel uitwijzen wat de meerwaarde is van een systematisch en gestructureerd opleidingsbeleid en zullen de bedrijven vanzelf over de brug komen.

Nick Matheus

Joost Bollens

Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) – K.U.Leuven

Noten

1. Anderzijds zou het kunnen dat de sociale wenselijkheid ook in de andere richting speelt: in het huidige klimaat, waarin het belang van de bedrijfsopleiding zeer sterk wordt benadrukt, is het misschien evenmin wenselijk om toe te geven dat men zonder overheidssteun helemaal niet aan opleiding zou gedaan hebben.
2. Sels L., Bollens J. & Buyens D. (2000), Twintig lessen over bedrijfsopleidingsbeleid in Vlaanderen, Hoger Instituut voor de Arbeid, Leuven. Zie ook de bijdrage 'Bedrijfsopleidingsbeleid in kaart gebracht' van Luc Sels in dit nummer van OVER.WERK.
3. Van Gramberen M. & Mattheussens G. (1999), Meer investeren in bedrijfsopleidingsbeleid. Wat kan en doet de overheid?, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, jaargang 9, nr. 3, p. 36-40.
4. Sels L., Bollens J. & Buyens D. (2000), Twintig lessen over bedrijfsopleidingsbeleid in Vlaanderen, Hoger Instituut voor de Arbeid, Leuven. Zie ook de bijdrage 'Bedrijfsopleidingsbeleid in kaart gebracht' van Luc Sels in dit nummer van OVER.WERK.