

# Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'?

## Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen

*In deze bijdrage onderzoeken we of we in Vlaanderen nood hebben aan additionele maatregelen ter stimulering van de opleidingsinspanning van werknemers en werkgevers.*

### Het belang van verhoogde opleidingsinspanning

Er zijn goede redenen om veel aandacht te besteden aan de stimulering van opleidingsinspanningen. Ten eerste is er in een kenniseconomie vermoedelijk een sterke relatie tussen de ontwikkeling van menselijk kapitaal en de evolutie van productiviteit en competitiviteit. Uit overzichten van effectstudies mag inderdaad geconcludeerd worden dat de investering in voortgezette opleiding een belangrijk economisch terugverdieneffect oplevert (zie de bijdrage van Anneleen Forrier in deze themarubriek). Ten tweede is investering in opleiding en vorming een onmisbare hefboom voor een meer dynamische arbeidsmarkt. Streven naar 'flexicurity' of 'protected mobility' (Sels, 2008) kan immers maar als werknemers voldoende transfereerbare competenties hebben en voldoende sterk staan op het vlak van blijvende inzetbaarheid. Ten derde is er de relatie met het eindeloopbaanbeleid. De huidige oudere werknemers zijn vaak met een beperkt scholingsniveau toegetreden tot de arbeidsmarkt, wat gezien de aan hoog tempo veranderende vraagzijde het risico op 'achterstand' vergroot. Stimulering van de werkzaamheid bij vijftigplussers vergt onder meer een sterke focus op competentieontwikkeling (zie Sels, Van Woensel en Herremans, 2008). Tenslotte kan een sterkere inspanning op het vlak van voorgezette opleiding de sociale uitsluiting en inkomensongelijkheid verminderen, ten minste in zoverre uitsluiting en ongelijkheid geworteld zijn in verschillen in menselijk kapitaal of problemen van inzetbaarheid.

Deze argumentatie suggereert dat we de opleidingsinvestering en opleidingsparticipatie actief moeten bewaken en waar nodig stimuleren. Een pleidooi voor actieve stimulering is echter niet noodzakelijk ook een pleidooi voor interventionisme op de opleidingsmarkt. Dat blijkt uit volgende drie uitgangspunten die we bij het schrijven van deze tekst gehanteerd hebben. Een eerste uitgangspunt is dat stimulering van de opleidingsvraag de bovenhand moet houden over subsidiëring van het (publieke of private) opleidingsaanbod. Immers, de leerbehoeften en -doelen van werknemers zijn erg veranderlijk en heterogeen. Dit vraagt ook om een erg flexibel en gedifferentieerd opleidingsaanbod, dat moeilijk in een model van directe subsidiëring van een publiek of privaat opleidingsaanbod te beheersen is. Een tweede aansluitend uitgangspunt is dat een financieel gezond stimuleringsbeleid steunt op modellen van co-financiering. Naarmate de behoefte aan levenslang leren toeneemt, wordt het voor overheden immers lastiger om de benodigde financiële middelen op te hoesten. Het stimuleringsbeleid is nu eenmaal aan strakke budgettaire beperkingen onderhevig. Het derde uitgangspunt sluit hier bij aan, en wijst vooral op de private toe-eigening van de baten van opleiding. Ook al zijn er belangrijke maatschappelijke voordelen verbonden aan brede deelname aan levenslang leren, in essentie levert participatie in de eerste plaats een 'private' meerwaarde op voor de deelnemende werknemer of de investerende werkgever. Het lijkt dan ook logisch dat werkgevers en werknemers het grootste deel van de opleidingskost dekken (met uitzondering van investering voor specifieke doelgroepen; cf. infra).

De lezer hoeft het met de uitgangspunten niet eens te zijn. Belangrijk is vooral dat hij/zij beseft dat alle

verdere interpretaties en aanbevelingen aan deze uitgangspunten afgetoetst zijn.

## **De scope van deze studie**

Degelijke overzichten van de verschillende manieren waarop opleidingsinspanningen kunnen versterkt worden, ontbreken tot op vandaag. Er is weinig geordende informatie over welke stimuleringsmaatregelen in praktijk doeltreffend zijn. Evenmin is er een duidelijk beeld van de langetermijnpact van stimuleringsmaatregelen op deelnamebeslissingen van werknemers en het investeringsgedrag van werkgevers. Er is ook weinig zicht op de effecten van formele opleiding op individuele loopbaankeuzes, de prestaties van bedrijven en het functioneren van arbeidsmarkten en economieën. Dit is onder meer te verklaren door het erg heterogene karakter van opleidingen. Ze verschillen onderling erg sterk in duurtijd, richting, inhoud, doelstelling, verstrekker, etc. Dit maakt de analyse van effecten op geaggregeerd niveau erg complex.

We willen met deze studie vooral bijdragen aan een accurate evaluatie en/of selectie van stimuleringsmaatregelen. Daarbij beperken we de 'scope' tot de stimulering van opleidingsinspanningen van ondernemingen en werknemers. Finaal hebben alle geïnventariseerde stimuleringsmaatregelen *werknemers* als doelgroep. Sommige maatregelen trachten rechtstreeks de werknemer te bereiken, andere incentives werken indirect, via de werkgever. Ze beogen dan de kans op opleiding van werknemers te vergroten via stimulering van hun werkgevers.

De 'scope' wordt verder ingeperkt door drie bijkomende criteria. Ten eerste zullen we het niet hebben over de vele inspanningen die ook binnen bedrijven gedaan kunnen worden om het initieel onderwijs te ondersteunen via vormen van alternerend werken en leren, noch over de vele maatregelen die in de Europese Unie genomen zijn om via opleiding de (re-)integratie van werkzoekenden te stimuleren. Ten tweede worden initiatieven die rechtstreeks inwerken op de opleidingsverstrekkers slechts zijdelings in rekening gebracht. We beseffen dat het versterken van de opleidingsinspanning niet alleen kan via directe 'prikkeling' van bedrijven en/of hun werknemers. Ook optimaliseren van het onderwijs- en opleidingsaanbod is een reële optie (bv. versoepeling van statuten van werkstudent, uitbreiding van het aanbod van bachelor- en

masteropleidingen in avonduren). Deze optie wordt hier echter niet verder bestudeerd. Ten derde kijken we vooral naar formele vormen van opleiding. We hebben het niet over meer informeel en non-formeel leren of over de brede waaier van mogelijkheden voor competentieontwikkeling die verweven zijn met arbeidsorganisatorische innovatie. In wat volgt zetten we eerst de belangrijkste argumenten voor interventie in de opleidingsmarkt op een rij. Vervolgens stellen we ons de vraag of Vlaanderen al dan niet nieuwe wegen moet bewandelen in het stimuleringsbeleid. Om die balans op te maken, steunen we op theoretische verwachtingen, (hopelijk) gezond verstand, een benchmark van stimuleringsmaatregelen die in andere landen uitgeprobeerd zijn en effectstudies. Bij de benchmark beogen we enkel inhoudelijke representativiteit, geen volledigheid. We willen vooral de grote diversiteit aan mogelijke stimuleringsmaatregelen toelichten om op die manier de discussie te voeden.

## **De beperkingen van een benchmark**

In onze benchmark van stimuleringsmaatregelen werden in totaal een 70-tal maatregelen geïnventariseerd. Een belangrijke zorg is de graad van detail in beschikbare informatie. Om maatregelen te kunnen evalueren is informatie nodig over (1) de aard van de stimuleringsmaatregel, (2) de financierende instantie, (3) de beoogde doelgroep, (4) de datum van implementatie en eventueel stopzetting, (5) het aantal participerende bedrijven of werknemers, (6) de kenmerken en doelen van opleidingsprogramma's, (7) de omvang van het budget of de uitgaven, (8) de verdeling van directe en indirecte kosten, (9) de relevante evaluatiecriteria en (10) de opgemeten effecten.

Dat is een behoorlijke waslijst. Volledige informatie op elk van deze rubrieken is al erg moeilijk te vergaren voor de Vlaamse maatregelen, laat staan dat we steeds volledige informatie kunnen verwerken voor soms vrij obscure maatregelen uit andere landen en continenten. Het zoekwerk is intensief, de oogst soms erg mager. Bovendien is het beeld soms erg dispaars. Er is bijvoorbeeld soms een groot verschil tussen de wijze waarop stimuleringsmaatregelen beschreven worden op ILO-websites of in OECD-publicaties enerzijds, en de meer officiële administratieve versie op nationale websites anderzijds.

Benchmarking wordt verder sterk bemoeilijkt door de geringe onderlinge vergelijkbaarheid van op het eerste zicht identieke maatregelen. Nemen we vouchers (zoals onze opleidingscheques) als voorbeeld. Technisch bekeken zijn de meeste voucherformules vrij identiek opgebouwd. Echter, hun effecten zijn onderling zeer moeilijk vergelijkbaar omdat de specifieke modaliteiten vaak sterk verschillen. Denk in dit verband aan de financiële waarde van de voucher, het aandeel van de totale opleidingskost dat gedekt wordt door de voucher, het aantal vouchers dat een individu voor een opleiding kan 'inzetten' of de kenmerken van de doelgroep. Vooral de diversiteit aan doelgroepen ondermijnt de vergelijkbaarheid. We vonden voorbeelden van stelsels die specifiek gericht waren op: zelfstandigen, enkel werknemers, werknemers en werkzoekenden, werkneemsters, oudere werknemers, jongere werknemers, kortgeschoolde werknemers, werknemers in specifieke beroeps categorieën, werknemers met een hoog werkloosheidsrisico (bv. gekoppeld aan herstructurering). Ook bij bedrijfsgerichte maatregelen zien we een grote diversiteit aan doelgroepen: alle werkgevers, startende bedrijven, zelfstandigen, specifieke bedrijfstakken, focus op KMO's of enkel kleine bedrijven (maar zonder exclusie van grotere bedrijven), beperking tot KMO's of enkel kleine bedrijven (met uitsluiting van grotere bedrijven). De grote heterogeniteit aan stimuleringsmaatregelen, modaliteiten en doelgroepen en het ontbreken van systematische evaluatiestudies brengen mee dat in dit rapport soms standpunten ingenomen worden die balanceren op de soms dunne grens tussen 'wetenschappelijk inzicht' en 'onderbouwde intuïtie'. De lezer is gewaarschuwd.

## Evaluatie, what's in a name?

De schaarste aan gedegen evaluatieonderzoek is een bijkomende handicap. Er bestaan blijkbaar evenveel evaluatiemethoden als evaluatiestudies. Omgekeerd gaat lang niet elke evaluatiestudie even 'methodisch' te werk. Sommige studies bekijken eenvoudigweg het bereik van een maatregel. Het enige antwoord dat dan gedistilleerd kan worden uit de wirwar van descriptieve tabellen is hoeveel werkgevers gebruik gemaakt hebben van pakweg een subsidie of een fiscale maatregel en hoeveel werknemers op die manier bereikt zijn. Het is echter niet omdat een werkgever

gebruik maakt van een maatregel dat de overeenkomstige opleiding er gekomen is *dankzij* de maatregel. Kortom, deze studies leveren nuttige metingen op om de budgettaire implicaties op te volgen, maar het predicaat 'evaluatie' verdienen ze niet.

Enkele evaluatiestudies gaan dat kleine stapje verder naar 'pre versus post'-designs. Men meet bijvoorbeeld de participatie of het investeringsniveau voor en na de invoering van een bepaalde stimuleringsmaatregel. De beperking van dit type methode is bekend. We weten namelijk niet in welke mate een toename te danken of een terugval te wijten is aan de ingevoerde maatregel. De lijst met 'derde factoren' die de evolutie eveneens kunnen beïnvloeden, is lang. Toch hebben we rekening gehouden met dit type studies, omdat ze ten minste al een 'vermoeden' van impact kunnen sterken.

Belangrijker om weten is of een maatregel een netto-effect heeft. Het netto-effect is de proportie opleiding die toegeschreven kan worden aan de maatregel. Of omgekeerd geformuleerd: het aandeel opleidingsuren dat *niet* zou opgenomen zijn indien de maatregel *niet* zou hebben bestaan. Hier komen we bij de term *deadweight* terecht. Deadweight wijst op de proportie opleiding die na de invoering van een stimuleringsmaatregel gepresteerd is, maar ook zonder de maatregel zou plaatsgevonden hebben. De meeste studies peilen via directe vragen naar het volume deadweight. Men vraagt bijvoorbeeld aan gebruikers van opleidingscheques of ze de opleiding die ze ermee gefinancierd hebben ook zouden gevolgd hebben indien de cheques niet bestaan zouden hebben. Dat levert een subjectieve inschatting op, maar het is beter dan niets. Bovendien kan verondersteld worden dat deze methode zelden tot overschatte deadweight-effecten leidt. Immers, indien de deadweightvraag aan een werkgever voorgelegd wordt, dan lijkt het veeleer in zijn strategisch belang – men wil de subsidie toch niet teruggeschroefd zien? – om het netto-effect te over- in plaats van te onderschatten. Alternatieven voor deze directe bevraging worden zelden toegepast. Men kan denken aan effectmeting met behulp van experimenten. Zo zou men een stimuleringsmaatregel enkel kunnen uitzetten in regio A (experimentgroep), om dan te bekijken of de opleidingsinspanning sneller stijgt dan in een niet-gestimuleerde regio B (controlegroep). Dit type experimenteel design ligt beleidsmatig echter erg moeilijk. Immers, een overheid die gelooft in het effect van haar maatregel, ziet die maatregel

liefst meteen in de breedte en niet regio per regio ingevoerd. Begrijpelijk, beleidstermijnen zijn namelijk bedrieglijk kort. Het zal dan ook niet verrassen dat we tot hiertoe geen Europese evaluatiestudies gevonden hebben die dit type van rigoureuus ontwerp gevolgd hebben.

Wél wordt de groep van bedrijven of werknemers die de maatregel niet opgenomen hebben soms tot 'controlegroep' gedoopt. Dat is echter een riskante keuze. Immers, doorgaans zijn er systematische verschillen tussen degenen die wel en degenen die geen gebruik maken van een maatregel. Men kan veronderstellen dat werknemers die gebruik maken van opleidingscheques sowieso meer 'training minded' zijn dan werknemers die dat niet doen. Ook zonder de maatregel zouden we dus verschillende evoluties vaststellen. We dreigen het effect van de maatregel op die manier (sterk) te overschatten.

Echte return on investment of cost-benefit analyses ontbreken. In zulke analyses worden de kosten van een bepaalde stimuleringsmaatregel (de ingezette budgetten) afgewogen tegen de gerealiseerde baten. Het probleem is hier dat de baten maar gemeten kunnen worden als de opleidingsparticipatie een bepaalde waarde opgeplakt kan krijgen, bijvoorbeeld in termen van de waardecreatie door hogere productiviteit, minder productiefouten, betere kwaliteit, langere inzetbaarheid, en dergelijke. We zien heel wat VTO-verantwoordelijken hier al behoorlijk mee worstelen bij bedrijfsinterne opleidingen, laat staan dat dit soort 'waardering' van opleiding makkelijk gerealiseerd kan worden bij de evaluatie van bedrijfsoverstijgende stimuleringsmaatregelen.

## **Moet opleidingsinspanning gestimuleerd worden? Het informatieargument**

Genoeg voorzichtigheid opgebouwd? Dan zijn we klaar om een eerste vraag te beantwoorden: waarom zou een overheid de investering in of deelname aan opleiding moeten stimuleren? We overlopen enkele van de gangbare argumenten.

In de argumentatie wordt vaak gewezen op *positieve externe effecten*. Dat zijn effecten die andere actoren dan de onmiddellijk betrokken partijen (in casu de onderneming die investeert of de werknemer die de opleiding geniet) ten goede komen. We denken aan hogere productiviteit die leidt tot een hoger BBP en dus meer welvaart voor het collectief,

een versterkt innovatievermogen dat resulteert in een betere competitiviteit of een lagere werkloosheid die ons toelaat schaarse overheidsmiddelen in meer lucratieve toekomstprojecten te investeren. In individuele opleidingsbeslissingen van werknemers en werkgevers worden deze positieve externe effecten niet meegerekend. Zij investeren niet in opleiding omdat de maatschappij daar beter van wordt. Vanuit maatschappelijk oogpunt neemt hierdoor het risico op onderinvestering toe. Dit risico kan een stimuleringsbeleid rechtvaardigen.

Een tekort aan informatie over positieve externe effecten is niet de enige informatiedrempel. Ook onzekerheid of gebrek aan informatie over het persoonlijk voordeel dat een opleidingsinspanning creëert, speelt een rol. Zowel voor bedrijven als voor werknemers is het moeilijk om in te schatten hoeveel operationeel en financieel voordeel een bijkomende opleiding kan realiseren. Zelfs de kwaliteit van de opleidingsinhoud is bijzonder moeilijk op voorhand in te schatten. Dit informatietekort kan er toe leiden dat afgezien wordt van de opleidingsinspanning, zeker als de middelen schaars zijn (EIM, 2005).

De meeste Europese lidstaten hebben, om dit probleem te reduceren, inspanningen ondernomen op het vlak van certificering en accreditatie. Ze signaleren op die manier sterker het belang van opleidingsdeelname en maken deelname tegelijk ook attractiever voor werknemers (OECD, 2007). De vaardigheden die ze verwerven tijdens opleiding worden immers niet alleen voor de huidige, maar ook voor toekomstige werkgevers 'observeerbaar'. Of dit ook voordelen oplevert voor de opleidende bedrijven, is minder duidelijk. Enerzijds kan men beargumenteren dat, wanneer de vaardigheden en vermogens van individuele werknemers door certificering meer zichtbaar worden voor concurrenten, meteen ook het risico op vrijbuitersgedrag door die concurrenten (cf. infra) toeneemt. Anderzijds kan gebrek aan certificering de opleidingsinspanning van hun werknemers drukken. Immers, de voordelen van die inspanning worden niet omgezet in bewijzen die van nut zijn in toekomstige selecties (Acemoglu & Pischke, 2000).

## **Stimuleren van 'efficiency'**

Interventies op een arbeidsmarkt zijn doorgaans ingegeven door de vrees voor 'marktfaling'. De

centrale idee is daarbij dat de markt op zichzelf niet leidt tot een efficiënte inzet van beschikbare middelen. Hier wordt vaak gerefereerd aan twee cruciale criteria: efficiëntie en billijkheid (equity).

We roepen even een denkbeeldig bedrijf op. Ons bedrijf investeert in opleiding. Het neemt niet alleen de volledige kost van die opleiding voor eigen rekening, maar kan zich ook de volledig opbrengst toe-eigenen (meerwaarde gecreëerd door beter opgeleide werknemers). Een markt waarin werkgevers er op deze manier in slagen om volledig beloofd te worden voor opleidingsinspanning, is *efficiënt*. Immers, gezien de 'return' enkel de investeerder ten goede komt, wordt deze voldoende geprikkeld tot bijkomende opleidingsinspanning. Indien potentiële investeerders voldoende geprikkeld worden, is overheidsinterventie overbodig (Booth & Snower, 1996). Deze graad van efficiëntie is echter weinig waarschijnlijk op de opleidingsmarkt. Immers, de investering gebeurt in menselijk kapitaal. Dat menselijk kapitaal is onlosmakelijk verbonden met de trainee. De trainee heeft benen, kan mobiel zijn en er bijgevolg voor opteren om het bedrijf te verlaten na afronding van de opleiding. Nemen we terug ons opleidend bedrijf als voorbeeld. Het neemt de investering volledig op zich, maar kampt nu met het problemen dat het de return niet volledig kan toe-eigenen. Een deel van de return wordt beheerd door de trainee en is steeds afhankelijk van zijn of haar beslissing om te blijven of te gaan. Beslist de trainee om te gaan, dan kan een deel van de return andere, mogelijk concurrerende bedrijven ten goede komen.

Iedereen die wat vertrouwd is met de opleidingsliteratuur, weet dat hierbij op basis van de standaard human capitaltheorie een onderscheid gemaakt moet worden tussen algemene en bedrijfsspecifieke opleiding. De laatste is minder transfereerbaar dan de eerste. Dat was overigens de reden waarom Becker (1962) stelde dat werknemers de volledige kost van algemene opleiding zouden moeten dragen (ze nemen de 'skills' immers mee in geval van mobiliteit), terwijl werkgevers de kost van bedrijfsspecifieke opleiding moeten opnemen. Hoewel zijn theoretisch argument behoorlijk sluitend is, is het in praktijk nauwelijks toepasbaar omdat de meeste opleidingen specifieke én algemene kenmerken in zich dragen. Zo stelt Stevens (1996, 1999) terecht dat heel wat vaardigheden noch algemeen, noch specifiek zijn, maar wel 'transfeerbaar'. Hij bedoelt daarmee dat ze waarde en relevantie hebben voor

een *beperkt* aantal bedrijven. Het zal dan ook niet verbazen dat de theoretische voorspelling van de human capitaltheorie empirisch weinig voet aan de grond krijgt. Zo komt uit meerdere studies naar voor dat heel wat werkgevers ook tussenkomen in de kosten van transfereerbare opleiding op initiatief van hun werknemers (Booth & Bryan, 2005; Loewenstein & Spletzer, 1999).

Belangrijk om te onthouden is vooral dat opleidingsmarkten kunnen falen omdat menselijk kapitaal moeilijk vergelijkbaar is met andere vormen van kapitaal. Dat is een bijkomend argument om via stimulering te corrigeren.

### **Niet alleen 'efficiency', maar ook 'equity'**

---

Zelfs al is een opleidingsmarkt efficiënt, dan nog kunnen problemen van billijkheid overheidsingrijpen rechtvaardigen.

We spreken van een billijke verdeling wanneer de toegang tot opleiding enkel afhankelijk is van 'relevante' kenmerken zoals de individuele motivatie tot deelname of verschillen in individuele inzet en inspanning. Er stellen zich billijkheidsproblemen wanneer blijkt dat ook algemene biografische kenmerken zoals initieel opleidingsniveau, leeftijd of geslacht de opleidingskansen mee beïnvloeden. Gezien het toenemende belang van opleidingsdeelname voor het versterken van blijvende inzetbaarheid en bijgevolg ook werkzekerheid, wint het billijkheidsargument aan belang.

In dit verband is het belangrijk leren als een proces te zien dat de hele levenscyclus overspant. Een investering in één levensfase leidt niet alleen tot een 'instant' versterking van competenties, maar creëert tegelijk ook een basis en hefboom voor competentieverwerving in latere stadia. Dit is het *skill-multiplier effect*: eerdere leerprocessen stimuleren latere leerprocessen (Cunha & Heckman, 2007). Hier is vooral ook de relatie tussen initieel onderwijs en voortgezette opleiding van belang. Als we starten van de assumptie dat hogere niveaus van initieel onderwijs leiden tot een groter leervermogen in de latere job, dan komen we al snel tot de conclusie (1) dat bij hoger opgeleiden eenzelfde leereffect gecreëerd kan worden aan een lagere opleidingskost en dat (2) hierdoor (*ceteris paribus*) de kans op toegang tot bedrijfsopleiding kleiner is voor kortgeschoolden. Een relatie die eenduidig bevestigd

wordt in empirisch onderzoek. Belangrijk is vooral dat de lagere deelnamekans ook nadelige gevolgen heeft voor de individuele loon- en loopbaanontwikkeling, voor employability en werkzekerheid. Een correctie door middel van stimuleringsmaatregelen kan in die zin zowel individuele baten genereren (bv. sociale inclusie) als positieve externe effecten realiseren (bv. minder langdurige werkloosheid).

Ook oudere werknemers staan hier in het vizier. Zij worden geconfronteerd met heel wat misverstanden over de relatie tussen leeftijd en opleiding (Sels, Van Woensel & Herremans, 2008). Een typische denkfout is dat de investering in formele opleiding niet zo belangrijk is voor de wat ouderen onder ons, want dat het gemis gecompenseerd wordt door meer intensief informeel leren. Onderzoek geeft echter aan dat er bij oudere werknemers veeleer sprake is van *interdependentie* dan van compensatie. De mate waarin wordt deelgenomen aan formele leren hangt positief samen met deelname aan informele leren, en vaak vormt het ene de aanleiding tot het andere. Tevens lijken werkgevers minder geneigd te investeren in opleiding van oudere werknemers omwille van de te korte *terugverdienperiode*. Sels & Theunissen (2007) toonden echter empirisch aan dat het ook hier om een misvatting gaat. Ouderen hebben in vergelijking met jonge rekruten weliswaar een beduidend kleiner aantal actieve jaren voor de boeg, maar de kans dat ze deze jaren bij dezelfde werkgever spenderen, is veel groter.

Belangrijk is in dit verband vooral dat opleidingsparticipatie lijkt bij te dragen tot een verlenging van de loopbaan (OECD, 2006b). Een internationale vergelijking toont een positief verband aan tussen de mate waarin oudere werkenden deelnemen aan training en de pensioenleeftijd. Ook een recent rapport van de OSA geeft aan dat ouderen die op het werk meer in scholing participeren, langer actief blijven op de arbeidsmarkt; en dat training het meest effectief is voor laag opgeleide oudere werknemers (Fouarge & Schils, 2008). Ook hier zijn er dus goede argumenten om de investering in opleiding voor ouderen (bedrijf) en de opleidingsdeelname (werknemer) te stimuleren, zowel met het oog op 'equity' als om nadelige externe effecten te beperken.

## Het financieringsprobleem

De investeringsbereidheid van werknemers kan ook beknot worden door de kostprijs van opleiding.

Indien een werknemer de kosten van algemene opleiding volledig op zich zou moeten nemen, en deze niet kan dragen, dan zou een lening een optie kunnen zijn. Maar menselijk kapitaal is toch wel wat anders dan een wagen of een huis. Als ik morgen wil lenen voor een wagen, dan kan het voertuig ten minste als waarborg gelden. Als ik morgen wil lenen voor een opleiding, dan kan ik slechts mijn opgebouwd menselijk kapitaal of een onzeker groter verdienvermogen inbrengen. Wat meteen verduidelijkt waarom kapitaalmarkten niet staan te springen om in dit type leningen te voorzien.

Een hiermee gerelateerd probleem betreft de grote onzekerheid van de opbrengsten van opleiding. Vaak zijn het nut en de relevantie van opleidingsprogramma's op voorhand moeilijk in te schatten. Dat informatieprobleem kan een bijkomende drempel tot opleidingsdeelname vormen. Maar zelfs al is de inhoud goed in te schatten, dan nog blijven nut en relevantie dynamische parameters. Wat in de arbeidspositie van vandaag nuttig en relevant is, kan morgen alweer overtoollig of van secundair belang zijn. Zeker in situaties waarin werknemers niet de nodige kredieten hebben om opleiding te financieren, kan de onzekerheid omtrent het opleidingseffect tot risicomijdend gedrag leiden.

Veel empirisch onderzoek rond deze argumenten bestaat er niet. Diverse studies geven wel aan dat werknemers met lage lonen niet alleen minder opleiding gefinancierd door de werkgever genieten, maar ook zelf minder investeren. Ook de ratio van opleiding betaald door de werkgever op opleiding betaald door de werknemer valt voor kleinverdieners lager uit (European Commission, 2007b). Vanzelfsprekend kunnen tal van selectie-effecten dit verschil verklaren. Zo kan het best dat de lagere inkomensklassen ook vooral werknemers omvatten met een lagere initiële scholing, minder direct aan de job gerelateerde scholingsbehoeften, minder positieve leerervaringen, etc. Maar ook met de mogelijkheid van financiële beperkingen moet rekening gehouden worden. Geringere financiële mogelijkheden vertalen zich in toenemende risico-aversie. Ook hier kunnen stimuleringsmaatregelen mogelijk soelaas brengen.

## Algemene of specifiek maatregelen?

Overheidsinterventie kan legitiem zijn wanneer de toegang tot opleiding onvoldoende gelijk is. Het

zijn de kansen die 'gelijk' moeten zijn, niet de uitkomsten (feitelijke deelname). Aan deze argumentatie is een belangrijke keuze verbonden, die bij de evaluatie van elke stimuleringsmaatregel in het achterhoofd gehouden moet worden: deze voor *specifieke* dan wel *algemene* maatregelen. Sommige maatregelen hebben een ruim gedefinieerde doelgroep voor ogen en promoten levenslang leren van de brede bevolking (bijvoorbeeld een breed toegankelijk systeem van vouchers). Andere instrumenten beogen specifieke doelen, of zijn ontworpen op maat van een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld stimuleren van de opleidingsinspanning van oudere werknemers of arbeidsgehandicapten).

Nemen we het voorbeeld van financiële incentives ten aanzien van individuele werknemers. Deze incentives verlagen in eerste instantie de kost van de opleidingsinvestering. De vraag of dit instrument algemeen dan wel specifiek ingezet moet worden, is afhankelijk van het doel dat men beoogt. Een eerste mogelijk doel is het oplossen van problemen van beperkte financiële draagkracht. Dit is een probleem dat enkel met selectieve maatregelen gecorrigeerd moet worden. Een tweede denkbaar doel is het reduceren van de onzekerheid over het effect van opleidingsparticipatie, het zogenaamde 'terugverdien-effect'. De overheid financiert dan een stuk van de kost omdat de return onzeker en onvoorspelbaar is. Die onzekerheid bestaat bij klein- én grootverdieners en op die basis zou men dus eerder voor algemene stimulering kunnen pleiten. Al kan men ook dan pleiten voor getrapte systemen, met een sterkere stimulering van kleinverdieners en andere kansengroepen zoals kortgeschoolden. Immers, bij gelijke stimulering wordt de achterstand van zwakkeren op geen enkele wijze weggewerkt, wel integendeel. Men moet daarbij ook steeds in rekening nemen dat de risico's verbonden aan opleidingsinvestering veel groter zijn naarmate die investering een groter deel van het beschikbare budget inneemt.

De opdeling 'algemeen versus specifiek' heeft overigens niet alleen betrekking op werknemers. Ook bij het stimuleren van opleidingsinvesteringen en -inspanningen van bedrijven is dit onderscheid relevant. Zo opteren diverse overheden voor subsidiestelsels die specifiek op kleine en/of middelgrote ondernemingen gericht zijn, precies omdat hun werknemers vaak minder opleiding genieten dan hun collega's in grote ondernemingen. Ook fiscale incentives richten zich soms naar specifieke bedrijven (bv. KMO's) (OECD, 2006).

Binnen de EU zien we een sterk overwicht van algemene stimuleringsmaatregelen. Zowel bij de stimulering van bedrijven als bij de stimulering van individuen zien we dat zo'n zes tot zeven op tien geïnventariseerde maatregelen gericht zijn op alle werkgevers of alle werknemers (soms inclusief werkzoekenden). In de categorie 'specifieke' maatregelen zien we dat aan werkgeverszijde 'KMO's of kleine bedrijven' (zonder exclusie van grotere bedrijven) de meest voorkomende specifieke doelgroep vormen. Aan werknemerszijde zijn, in die volgorde, kortgeschoolden en werknemers met een hoog werkloosheidsrisico de meest frequent beoogde doelgroepen.

## Geïsoleerd of geïntegreerd?

Wat opvalt aan heel wat *specifieke* maatregelen, is dat ze niet enkel op opleidingsinspanningen mikken, maar eerder een geïntegreerde benadering nastreven. Het versterken van de opleidingsparticipatie of -investering is dan niet het doel op zich, wel een middel voor een achterliggend doel. We geven twee voorbeelden, één duidelijk werkgeversgeoriënteerd en één eerder werknemersgeoriënteerd.

Het eerste voorbeeld is het Workforce Development Training Program uit Canada. Het gaat om een subsidie die openstaat voor werkgevers van om het even welke omvang. De subsidie bedraagt maximaal C\$2000 (of C\$3000 in landelijke gebieden), bedragen die het stelsel toch aantrekkelijker maken voor kleine en startende ondernemingen. Voor stedelijke bedrijven geldt dat ze de subsidie maar kunnen verwerven als ze minimum vijf nieuwe jobs creëren. Voor landelijke bedrijven volstaat een groei met één bijkomende job. De subsidie beperkt zich tot jobs waarvoor ten minste een startloon van C\$12 per uur betaald wordt en waarvoor de werkgever 'medical benefits' garandeert. In dit voorbeeld wordt opleidingssubsidie gekoppeld aan een beleid gericht op jobcreatie, en meer bepaald creatie van kwaliteitsvolle jobs. De subsidie is expliciet bedoeld om de opleiding van nieuw aangeworven werknemers te versterken en op die manier bedrijven te ondersteunen in hun groeipad en te motiveren om onmiddellijk in het menselijk kapitaal van rekruten te investeren. Door de subsidie te koppelen aan jobcreatie, wordt ook het risico op deadweight ingeperkt (cf. infra).

In een tweede voorbeeld het – het Japanse *Nikkeiren's Employment Stabilization Scheme for Disabled People* – wordt stimulering van opleiding gekoppeld aan verbetering van tewerkstellingsperspectieven van arbeidsgehandicapten. Dit subsidiestelsel beoogt korte tewerkstellingservaring als opstap naar meer duurzame inschakeling. Het programma werkt in drie fasen. In een eerste fase kunnen bedrijven zich engageren om arbeidsgehandicapten voor een maand in te schakelen, maar met de expliciete bedoeling om hen on-the-job training te geven. De opleidingsdoelen staan centraal, niet de tewerkstelling of toegevoegde waarde. De tweede fase bestaat uit een proefperiode van drie maanden. In deze tweede fase verschuift de focus van opleiding naar werkervaring. In de derde fase kan het bedrijf beslissen om de arbeidsgehandicapte aan te stellen. De subsidie voor de on-the-job training bedraagt ¥23,900 per trainee per maand voor het bedrijf en ¥116,700 per maand voor de trainee. In de proefperiode loopt de subsidie voor het bedrijf verder op tot ¥59,000 per werknemer per maand. Het bereik van de Japanse maatregel ligt hoog, dankzij intensieve arbeidsbemiddeling. Het getrapte systeem helpt bedrijven belangrijke drempels te overwinnen. De succesratio is dan ook zeer beemoedigend. Om en bij de 80% van degenen die de on-the-job training genoten kregen een proefperiode en 84,4% van degenen die de proefperiode afwerkten werden ook aangesteld. Het is een mooi voorbeeld van hoe de juiste combinatie van financiële incentives, risicovrije proefperiodes en werkervaringstrajecten en intensieve bemiddeling prima resultaten kunnen opleveren. Het leert meteen dat innovatie lang niet altijd in nieuwe stimuleringsmaatregelen gezocht moet worden, maar soms gevonden kan worden in de accurate integratie van verschillende types hefboomen.

### **Is bijkomende stimulering echt nodig? The counter-expertise...**

Om een sterk uitgebouwd beleid rond stimulering van opleidingsinspanningen te rechtvaardigen, moeten voortdurend drie vragen in het achterhoofd gehouden worden: (1) leiden hogere opleidingsinspanningen van werknemer en werkgever daadwerkelijk tot positieve uitkomsten, zoals loon- of loopbaanprogressie of behoud van inzetbaarheid (werknemer) of hogere productiviteit, versneld

innovatieritme of grotere flexibiliteit (werkgever); (2) hebben maatregelen ter stimulering van de opleidingsinspanning een voldoende substantieel netto-effect; met andere woorden, zijn ze noodzakelijk om inspanning en deelname tot een hoger niveau te brengen; en daarbij aansluitend, (3) zijn 'cost' en 'benefit' minstens in balans; met andere woorden, is de waarde van het netto-effect voldoende groot om de collectieve kost van subsidiestelsels te rechtvaardigen?

De eerste vraag wordt in de bijdrage van Anneleen Forrier aan deze themakatern positief beantwoord. Er zijn voldoende indicaties van positieve effecten voor lonen, loopbanen en productiviteitsniveaus. De tweede vraag ligt een stuk moeilijker. Het is bekend dat vele stimuleringsmaatregelen lijden onder problemen van *deadweight* en *displacement*. We spreken van *deadweight* wanneer (een toename in) opleidingsparticipatie zich ook zou voorgedaan hebben zonder overheidssubsidies. We spreken van *displacement* of verdringing wanneer bijvoorbeeld opleidingsubsidies voor één specifieke doelgroep de inspanningen voor andere doelgroepen doen dalen. Vaak worden problemen van *deadweight* en *displacement* beantwoord door strakkere controles en administratieve procedures. Dit leidt echter vaak tot toegenomen *administratieve complexiteit*, die de toegankelijkheid van de stimuleringsmaatregel ondermijnt. Organisaties en werknemers die niet de capaciteit hebben om die administratieve last te dragen, missen de subsidie. De toegang tot opleiding wordt hierdoor dus eerder ongelijker dan gelijkjer gemaakt. Of anders verwoord: marktfalen wordt vervangen door *overheidsfalen*.

In elk geval moet steeds in het achterhoofd gehouden worden dat sommige landen er bewust voor opteren om *niet* te interveniëren in de financiering van levenslang leren. Het Verenigd Koninkrijk is een goed voorbeeld van een land waar nagenoeg elke vorm van algemene heffing afgeschaft is (Greenhalgh, 1999). Niet dat het thema er niet leeft. Regelmatig wordt de opportuniteitsvraag in verband met de invoering van één of andere vorm van heffing opnieuw gesteld. Maar vooral van werkgeverszijde wordt gepleit voor absoluut voluntarisme. Toch laat het Verenigd Koninkrijk hogere investeringsniveaus optekenen dan vele Europese landen die bewust opteren voor een strakke regulering (Greenhalgh, 1999; Green et al., 2001). Bovendien blijkt uit IALS-data dat precies het Verenigd Koninkrijk het hoogste aandeel werknemers laat optekenen dat



de opleidingsdeelname gefinancierd zag door de werkgever (O'Connell, 1999). Het is een counter-expertise die tot denken en tot meer bescheiden ambities kan aanzetten.

## Vlaanderen, een *counter-counter-expertise*?

Vlaanderen is natuurlijk het Verenigd Koninkrijk niet. In Vlaanderen (en België) lijken we er al langer van overtuigd dat we uniek zijn in negatieve zin: te lage opleidingsdeelname, te geringe investering, onvoldoende opleidingsgericht en -gezind, te weinig toekomstgericht. Het wegwerken van een structurele 'achterstand' lijkt een unieke legitimering voor bijkomende stimuleringsmaatregelen.

Echter, naarmate we met meer cijfers in de weer zijn, geraken we ook meer in de war. Zijn de opleidingsinspanningen in Vlaanderen echt zo laag? We vrezen dat de basisvoorwaarde voor een duidelijk antwoord – eenduidige cijfers – ontbreekt. Het blijkt op vele vlakken zoeken in het mistig statistisch landschap. De ene bron is de andere niet, noch op het vlak van steekproef of vraagstelling, noch in termen van resultaten en conclusies. Benchmarks beperken zich overigens veelal tot sterk geaggregeerde tijdreeksen, die in grote mate abstractie maken van contextinformatie en samenstellingseffecten. Zo lijkt niemand zich vandaag de vraag te stellen of lagere scores in termen van opleidingsinvestering of -participatie te wijten zijn aan een zwakkere opleidingsgerichtheid, een geringere investeringsbereidheid, te zwakke sensibilisering en mobilisering rond het belang van levenslang leren; dan wel aan zuivere samenstellingseffecten. Misschien scoort Vlaanderen af en toe wat lager omwille van zijn specifieke industriële structuur, het initieel scholingsniveau van de beroepsbevolking, de demografische samenstelling en lengte van loopbanen, enzovoort.

Eén van de weinige pogingen om die samenstellingseffecten uit te zuiveren, is de probit analyse op de 2005 European Working Conditions Survey (Parent-Thirion et al., 2007). In deze analyse werd geschat hoe groot de kans is dat een werknemer tijdens de twaalf maanden voorafgaand aan de survey geparticipeerd heeft in opleiding die voorzien is door de werkgever. Daarbij werd een ruime waaiër van werknemers-, job-, vestigings- en institutionele kenmerken in één analyse geïntegreerd. De EWCS

dekt in België een toevalssteekproef van ongeveer duizend werknemers af. Uit de analyses komen de klassieke relaties naar voor. Geen verrassingen, behalve dan misschien het 'country effect'. De resultaten geven immers aan dat, wanneer individuele (geslacht, leeftijd en opleidingsniveau), job- (contract, statuut, werkervaring en inkomensniveau) en bedrijfskenmerken (sector van tewerkstelling, omvang van het bedrijf) onder controle gehouden worden, de kans op door de werkgever betaalde opleiding in België erg hoog scoort. Toppers zijn, in die volgorde, Finland, Zweden, UK en Oostenrijk, gevolgd door België. We laten daarbij landen als Denemarken, Frankrijk, Nederland, Duitsland, Luxemburg, Spanje en Italië ver achter ons. De score zou vermoedelijk nog beter geweest zijn indien enkel het Vlaams Gewest in rekening genomen was. Merken we op dat België in deze EWCS-oefening weliswaar in de top vijf zit (op 27 lidstaten) wat betreft de kans op door de werkgever betaalde opleiding, maar relatief laag scoort op door de werknemer betaalde opleiding. Dus misschien toch eerder denken/werken aan de incentives die onmiddellijk op de individuele werknemer gericht zijn?

Ook als we naar de opleidingsinspanningen van bedrijven kijken, ontbreekt eenduidigheid. Sociale balansgegevens leiden veelal tot een klaagzang over 'te weinig', 'niet gerealiseerde afspraken', enzovoort. Kijken we naar de CVTS-resultaten, dan is de uitspraak echter al een heel stuk genuanceerder. Die data lijken veeleer aan te sturen op versterking van *specifieke* maatregelen, met name gericht op de kleinere ondernemingen. Immers, Vlaanderen en België doen het op het vlak van de opleidingsinspanningen niet over de hele lijn slecht. Uit vergelijkingen op basis van CVTS (Vanderbiesen & Sels, 2008) blijkt dat – in termen van het aandeel vormingsbedrijven – België het (beduidend) slechter doet dan Duitsland, Frankrijk en Nederland in de dimensieklasse 10-49 werknemers, maar makkelijk de vergelijking doorstaat in de dimensieklassen daarboven. Ook uit vroegere CVTS-gebaseerde vergelijkingen van individuele participatiegraden konden we al afleiden dat de kans op opleidingsparticipatie van werknemers uit bedrijven met 10-49 werknemers bijna twee maal zo hoog ligt in landen als Denemarken, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk of Zweden, maar dat België deze landen dan weer duidelijk overklast (D, F, NL, UK) of evenaart (S) waar het de participatiekans in bedrijven met meer dan duizend werknemers betreft (OECD,

2003). Als we al een probleem hebben, lijkt het dus eerder om een *specifiek* probleem te gaan.

Dit is een belangrijk aandachtspunt. Immers, de sectorale opleidingsfondsen spelen in België een belangrijke rol en het is precies deze solidarisering via fondsvorming die drempelverlagend kan werken voor kleine bedrijven. Ze dragen een in financiële termen beheersbaar bedrag bij aan een fonds, en kunnen vervolgens genieten van de daar opgebouwde opleidingsstructuren en schaalvoordelen. Indien we vooral achterop lopen bij de kleinere bedrijven, dan suggereert dit dat we één van de belangrijke potentiële troeven van fondsvorming via mutualisering mogelijk onvoldoende valoriseren.

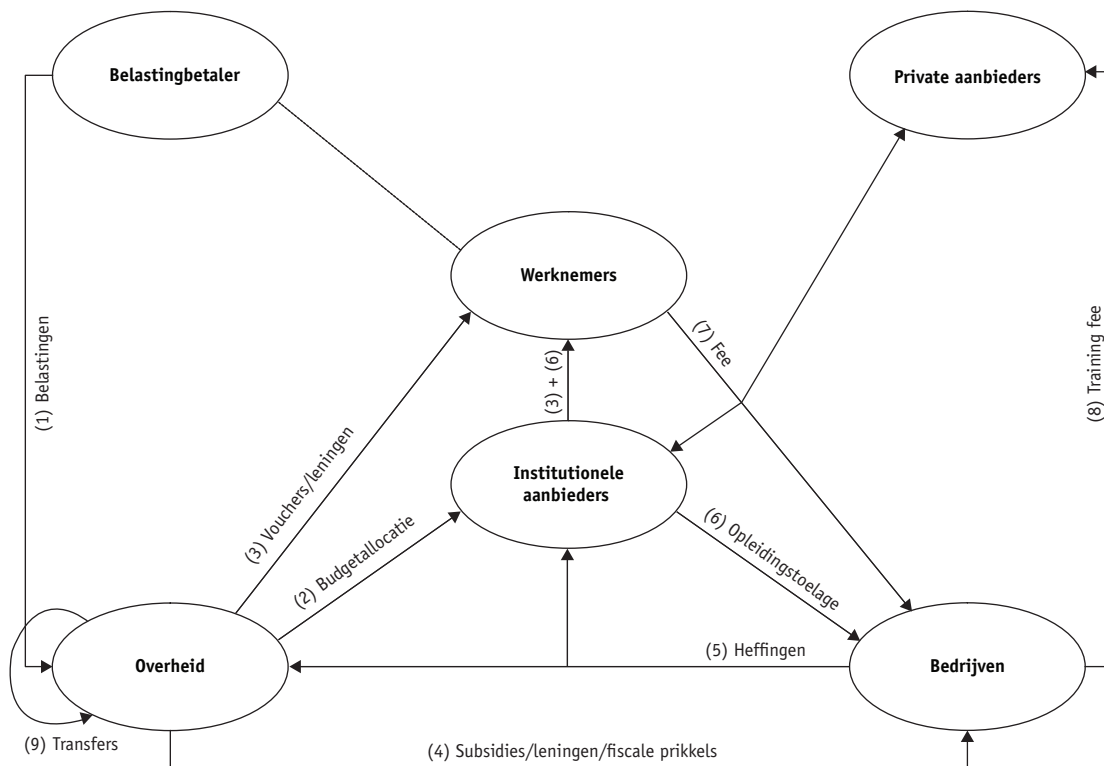
## Financiële stromen op de opleidingsmarkt

Tot hertoe hebben we vooral argumenten pro stimulering opgebouwd, en vervolgens de argumentatie weer wat uitgekleeft door de algemene effecten

van te nuanceren en de ‘achterstand’ van Vlaanderen en België te relativiseren. Maar als we dan toch extra willen stimuleren, hoe kan dat dan best? Om dit te kunnen bepalen, moeten we eerst de belangrijkste financieringsmechanismen en -stromen in kaart brengen. We doen dit in volgende figuur (een bewerking op Middleton et al., 1993).

Uit figuur 1 wordt duidelijk dat stimuleringsinstrumenten onderling kunnen verschillen op basis van verschillende criteria: (1) wie financiert (bijvoorbeeld overheid, sectoraal fonds), (2) wie ontvangt (bijvoorbeeld werknemer, werkgever, sectoraal fonds, overheid), (3) het financieringsmechanisme (bijvoorbeeld heffingen, subsidies, fiscale prikkels). Als we de stimuleringsmaatregelen internationaal in kaart brengen, dan kunnen we concluderen dat bij de stimulering van werkgevers de fiscale gunstmaatregelen domineren over directe subsidiestelsels (bijvoorbeeld vouchers). Bij de stimulering van individuele werknemers ligt de verhouding omgekeerd. Op dat niveau wordt het meest frequent

**Figuur 1.**  
Financiële stromen op de opleidingsmarkt



gebruik gemaakt van vouchers en leerrekeningen en zijn fiscale prikkels minder gangbaar.

Wat opvalt is dat we in de Vlaamse historiek van het stimuleringsbeleid voor bijna elke component uit het stromenschema diverse voorbeelden van maatregelen vinden. We werken sommige meteen wat verder uit, omdat we zo kunnen verduidelijken dat er nu reeds een grote diversiteit aan stimuleringsmechanismen bestaat, en de marge voor substantiële vernieuwing gering is. We starten bij de meest evidente vaststelling, namelijk dat we met zijn allen belastingen betalen [1]. Met de zo opgebouwde middelen worden institutionele opleidingsverstrekkers zoals VDAB gevoed of worden convenanten met sectoren ondersteund [2]. De opleidingscheques voor werknemers zijn dan weer een duidelijk voorbeeld van een systeem waarmee uit overheidsbudgetten middelen ter beschikking worden gesteld van werknemers [3]. Ook het opleidingskrediet, gekoppeld aan tijdskrediet, kan als een voorbeeld in deze financieringslijn gezien worden.

In categorie [4] hebben we heel wat maatregelen gekend. We hebben hier enerzijds de *subsidiestelsels*. Denk aan de adviescheques en de opleidingscheques voor ondernemingen en het Budget voor Economisch Advies (BEA). Via BEA (gericht op KMO's) kan een onderneming die wil investeren in advies, kennisopbouw of opleiding, van de Vlaamse overheid 35% van de factuurkosten terugkrijgen. Maar ook met *fiscale stimuli* [4] heeft Vlaanderen de nodige ervaring, meer bepaald met Vlamivorm. Vlamivorm (1999-2001) was een fiscale maatregel (specifieke belastingreductie) ten aanzien van bedrijven. De maatregel is onder druk van Europese regulering ter ziele gegaan, maar bleek succesvol in die zin dat kleine ondernemingen sterk vertegenwoordigd waren.

Heffingen, met name in het kader van sectorale CAO's (sectorfondsen), zijn sterk verankerd in het Vlaamse stimuleringsbeleid [5]. Voorbeelden van [7] – hier gaat het niet meer om stimulering – liggen voor de hand. Denk aan systemen van co-financiering en meer bepaald aan de kosten die werknemers dragen bovenop hun opleidingscheques ter financiering van opleidingen bij VDAB of een private opleidingsverstrekker. Idem voor [8], maar dan vanuit het perspectief van de individuele onderneming.

In rubriek [3 + 6] – de bijdragen via vouchers of rechtstreekse opleidingstoelagen door institutionele

verstrekkers aan individuele werknemers – kennen we met name op sectorniveau diverse voorbeelden. Eén voorbeeld is de leerrekening die IVOC als sectoraal opleidingsfonds toekent aan werknemers uit de confectiesector voor het volgen van opleiding of het opstellen van een persoonlijk opleidingsplan. Met een IVOC-leerrekening kan een werknemer per jaar tot maximaal 540 euro voor inschrijvingskosten, leerboeken en vervoerkosten recupereren. De leerrekening is bedoeld om de kansen in een job of op de arbeidsmarkt te versterken en mag dus ook niet leiden tot een zelfstandig beroep.

Vooraf rubriek [6], de opleidingstoelage door institutionele aanbieders, is erg divers. We werken een voorbeeld uit voor één sector. Stel, u bent vormingsverantwoordelijke van een voedingsbedrijf. Dan kan u eerst via de kassa van het sectorfonds IPV passeren, dat financiële steun verleent voor opleidingen (op basis van heffingen [5]). De mate waarin subsidies te verkrijgen zijn, is afhankelijk van de sectorspecificiteit van de opleiding en het bereik van risicogroepen. Ook voor advies is ondersteuning voorzien. Zo kent IPV adviescheques toe tot 6000 euro, en dit om bedrijven te ondersteunen bij de verdere uitbouw van het opleidingsbeleid. Zonder ook maar enig zicht te hebben op de effecten, durven we hier spreken van een 'best practice', gezien dit type maatregelen niet zomaar 'aanbod' financiert, maar meewerkt aan de langetermijnverankering van het opleidingsbeleid in het ondernemingsbeleid. Komt u buiten bij IPV, dan kan u vervolgens als goed geadviseerde VTO-verantwoordelijke bij VDAB langs. Daar kan u kortingen verwerven op VDAB-werknemersopleidingen via de kredietlijn van de voedingsindustrie (50%-korting op werknemersopleidingen op basis een samenwerkingsakkoord tussen IPV en VDAB). Bent u helemaal niet zo 'groot', dan zijn er nog de middelen uit het VDAB-stimuleringsbeleid voor KMO's (50% korting op factuur voor bedrijven met minder dan tien medewerkers, 25% voor bedrijven met 10-25 medewerkers). En bent u ook zo vriendelijk om nu en dan aan de doelgroepen te denken, dan kan u voor uw risicowerknemers een 50% vrijstelling krijgen wanneer de opleiding start ten laatste binnen de zesde maand na indienstreding (geldt voor arbeidsgehandicapten, werknemers met hoogstens diploma lager secundair onderwijs, 45 jaar of ouder, van allochtone afkomst). Heeft u een werknemer die omwille van medische redenen de functie niet langer kan uitoefenen, dan kan

u hem/haar laten herscholen met een 100% vrijstelling. En gaat het helemaal niet zo goed met u (als werkgever), dan geldt ook nog eens een 100% vrijstelling voor uw met werkloosheid bedreigde werknemers (collectief ontslag, individueel ontslag, onderneming in moeilijkheden). Voor werknemers van ondernemingen in herstructurering geldt een 50% vrijstelling.

Het overzicht wordt wat lang. Maar het maakt duidelijk dat het voedingsbedrijf dat niet aan een of ander criterium voor financiering of vrijstelling voldoet, beslist een rareit is.

## Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'?

Dit brengt ons bij de centrale vraag: heeft Vlaanderen nood aan bijkomende stimuleringsmaatregelen? We aarzelen toch even vooraleer onverpinkt met een overtuigend 'ja' te antwoorden.

Veel is afhankelijk van het criterium waarop men het antwoord afweegt. Men zou 'ja' kunnen antwoorden op basis van de *soms* lage scores die Vlaanderen *in sommige statistieken* laat optekenen op het vlak van opleidingsinspanning. Ook op basis van 'management by objectives' zou men 'ja' kunnen antwoorden. Immers, als we in IPA's 1,9% als gemiddeld investeringsniveau naar voor schuiven, en we merken vervolgens dat die drempel niet gehaald wordt, dan is het 'objective' niet gerealiseerd en kan bijsturing bepleit worden. Ook een gezonde visie op de beleidscyclus kan tot 'ja' leiden. Immers, diverse evaluatiestudies hebben aangegeven dat het netto-effect van vele stimuleringsmaatregelen gering is. Misschien moeten we dan maar op zoek naar maatregelen die een hoger netto-effect kunnen garanderen.

Er zijn ook argumenten voor een 'neen'. Ten eerste is er de grote onzekerheid omtrent de exacte positie van Vlaanderen in de Europese hitparade. Die positie piekt en valt, afhankelijk van de bron en de indicator die men hanteert. Op de vraag of we nu wel/niet te weinig investeren en participeren, komt dus geen eenduidig antwoord. Ten tweede kan men zich vragen stellen bij het nut van de gehanteerde objectieven. Ook al geven we het publiekelijk niet graag toe, de meesten onder ons beseffen dat de meting van de opleidingsinvesteringen met behulp van de sociale balans niet deugt. We hebben elders al voldoende beargumenteerd waarom de validiteit van de metingen niet gegarandeerd

is (Vanderbiesen & Sels, 2007). Iedereen die een beetje thuis is in het gebruik van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's), weet dat ze meer schaden dan baten wanneer ze niet Specific, Measureable, Achievable, Realistic en Timed (SMART) zijn. Of de 1,9%-maatstaf voldoet aan de S, M en R is twijfelachtig. Ten derde is eerder al aangetoond dat de relatie tussen kwantitatieve (het opleidingsinvesteringsniveau) en kwalitatieve (de planmatigheid van bedrijfsintern opleidingsbeleid) indicatoren lang niet bewezen is (Sels, 2002). Dat is ook logisch: hoe meer een bedrijf werk maakt van opleidingsbehoefteonderzoek, duidelijke opleidingsplanning en systematische effectevaluatie, hoe groter de kans is dat het zal eindigen met een beperkter aanbod van doeltreffende opleidingstrajecten, en hoe groter de kans dat het voortdurend het opleidingsaanbod zal uitwieden. Het eindresultaat is dan een lagere opleidingsinspanning, maar wel aan een hoger rendement.

Een héél belangrijk argument voor terughoudendheid is de vaststelling dat Vlaanderen nu al Europese koploper is op het vlak van stimuleringsystemen. We kunnen voor een overzicht verwijzen naar een inventaris, opgemaakt in 2005 door EIM/SEOR (2005). België kwam uit de EU15-vergelijking als absolute koploper, althans in termen van het aantal ingevoerde stimuleringsinstrumenten. Vooral op het vlak van de financiële stimulering van werkgevers heeft België de bovenhand, met maar liefst 10 van de 37 geïnventariseerde instrumenten. Op het vlak van de financiële stimulering van werknemers (slechts 1 van de 35 geïnventariseerde instrumenten) en de communicatieve en ondersteunende maatregelen, scoorde België beduidend lager.

De boodschap mag duidelijk zijn. Uit de inventarisatie van EIM/SEOR blijkt dat België, en in het verlengde hiervan Vlaanderen, al heel wat instrumenten uitgeprobeerd heeft. Bij onze internationale benchmark overheerste het (vaak frustrerende) gevoel dat zowat vier vijfden van de geïnventariseerde maatregelen in een of andere variant in Vlaanderen reeds uitgeprobeerd zijn. Al zijn er vanzelfsprekend altijd verschillen in omvang van financiële prikkels of specificiteit van de beoogde doelgroep, die kunnen leiden tot duidelijke verschillen in uiteindelijk effect. Overigens zet deze vaststelling aan tot enige bescheidenheid in ons denken over de 'maakbaarheid van de opleidingsmarkt'. Immers, als we al zoveel stimuleringsmaatregelen hebben uitgeprobeerd, hoe verklaren we dan dat

de meeste indicatoren van opleidingsparticipatie of -investering al jarenlang plafonneren? Vermoedelijk omdat de deadweights hoog en de netto-effecten klein zijn. Maar dat is allerm minst een voldoende reden om het arsenaal aan stimuleringsmaatregelen verder uit te breiden. Immers, voor zowat alle internationaal uitgeprobeerde stimuleringsmaatregelen vallen de deadweights hoog uit.

We moeten ons de vraag durven stellen of een uitbreiding van het arsenaal veel zoden aan de dijk brengt. Zowat alle mogelijke 'best practices' zijn wel ergens uitgeprobeerd. Vooral de sectorale initiatieven experimenteren met een breed gamma van financierings- en ondersteuningsmechanismen, gaande van adviescheques, over leerrekeningen, tot directe opleidingssteun. Ze richten zich daarbij zowel op ondernemingen als op werknemers. Misschien moeten we dus veeleer investeren in onderzoek naar hun praktijken, versterking van de onderlinge leereffecten en stimulering van de zwakkere spelers onder de sectorfondsen. We moeten dus niet al te veel over de grenzen kijken, we hebben zelf voldoende proeftuinen. *Als* we naar het buitenland kijken, moeten we misschien niet zozeer zoeken naar nog meer nieuwe maatregelen, maar wél met des te meer interesse kijken naar de concrete modaliteiten van *vergelijkbare* maatregelen, zodat we meer effect kunnen realiseren uit wat reeds aan stimuleringsmaatregelen bestaat.

## Bedrijven subsidiëren

Laat ons even terugkeren naar de bespreking van stimuleringsmaatregelen, gericht op de opleidingsinspanning van bedrijven. Uit de vergelijking die volgt, zal blijken dat alle varianten van financiële stimuleringsstelsels hun eigen erg kwetsbare achillespees hebben. Er zijn grosso modo vier mechanismen om direct in te werken op de opleidingskosten van bedrijven: fiscale stimuli ([4]), subsidies en leningen ([9] en [4] eventueel gecombineerd met [5]) en fondsvorming ([5] + [6]).

We starten bij de *subsidies*. Subsidiebeleid kan betrekking hebben op transfers tussen overheden onderling [9] en transfers tussen overheden en individuele bedrijven. Het Europees Sociaal Fonds is een typevoorbeeld van een intergouvernementeel subsidiesysteem. Het ESF kanaliseert – op basis van co-financiering – EU fondsen naar lidstaten, onder meer om lokale investeringen in menselijk kapitaal

te ondersteunen, een voldoende niveau van blijvende inzetbaarheid te garanderen en de modernisering van systemen van opleiding en vorming te faciliteren (OECD, 2006). Een tweede voorbeeld is het National Reporting System in de Verenigde Staten, dat de financiering van individuele Staten door het US Department of Education organiseert. De financiering in dit NRS wordt bepaald op basis van (1) resultaatmaatstaven (bijvoorbeeld duurzaamheid van tewerkstelling na opleiding, succesvolle transitie naar werk, leerresultaten), (2) descriptieve maatstaven (bijvoorbeeld demografische kenmerken van een regio) en (3) participatiemaatstaven (bijvoorbeeld inschrijvingen in programma's voor specifieke doelgroepen).

We focussen verder op de rechtstreekse subsidie tussen een overheid (of een andere institutionele actor) en individuele bedrijven. Deze opleidingssubsidies kaderen vaak in de doelstellingen van activerend arbeidsmarktbeleid en beogen het vergroten van de opleidingskansen van specifieke doelgroepen. De subsidies hebben doorgaans betrekking op de directe kosten. De indirecte kosten, bijvoorbeeld een daling van de toevoegde waarde tijdens de opleidingsuren, zijn meestal ten laste van de werkgever. Algemene conclusies over subsidiestelsels zijn erg moeilijk, gezien de omvang van de subsidie een belangrijke parameter is en precies op dit vlak veel diversiteit bestaat. Globaal wordt aangenomen dat subsidiestelsels succesvol kunnen inwerken op vormen van marktfaaling. Zo kunnen ze het investeringsniveau van bedrijven die normaliter zouden 'onderinvesteren' opkrikken en hun vrijbuitersgedrag afremmen. Tegelijk wordt verondersteld dat deze stelsels, precies omdat ze rechtstreeks op de investerende bedrijven inwerken, voldoende verzekeren dat de voordelen van de opleiding ook tegemoet komen aan de in opleiding investerende bedrijven (Cahuc & Zylberg, 2006). Ze worden op dat vlak alvast een stuk doeltreffender ingeschat dan heffingssystemen [5] (cf. infra).

Een vraag die echter steeds weer opduikt, is wat er gebeurd zou zijn indien een subsidie niet zou toegekend zijn. Indien een stijging in de opleidingsparticipatie van werknemers uit bedrijven die steun genoten hebben, zich ook zou voorgedaan hebben mocht de steun niet ontvangen zijn, dan spreken we van *deadweight*. Maar zelfs als er zero deadweight bestaat, kunnen er nog *displacement* effecten spelen. Het is mogelijk dat publieke steun aan een specifiek bedrijf of een specifieke groep werknemers de opleidingsparticipatie in andere

bedrijven of bij andere groepen werknemers kan 'verdringen'. We komen hier verder nog op terug. Een andere incentive die enigszins verwant is met subsidie – het is immers ook een directe steun aan ondernemingen – is de lening. Dit type interventie beperkt zich doorgaans tot kleine en middelgrote ondernemingen (Gasskov, 2001). Een belangrijk verschil tussen subsidies en leningen is dat subsidies de opbrengst van opleiding voor het bedrijf vergroten. Een deel van de kost wordt overgenomen. Leningen daarentegen moeten terugbetaald worden. Ze worden dan ook veeleer gezien als instrumenten om imperfecties op kapitaalmarkten te corrigeren, en zijn vermoedelijk doeltreffender in de aansturing van deelnamebeslissingen van individuele werknemers.

## Fiscaal prikkelen

*Fiscale voordelen* zijn een alternatief voor directe subsidie. Ze zouden het voor bedrijven ook aantrekkelijker moeten maken om in opleiding te investeren. Opleidingsuitgaven in mindering brengen van de belastbare bedrijfsinkomsten is gangbaar in heel wat OECD-landen. Ook in België bestaat een aftrekbaarheid van opleidingsuitgaven. Sommige landen hebben werkgevers echter toegelaten om, bij de bepaling van het belastbaar bedrijfsinkomen, méér dan 100% van de opleidingskost in mindering te brengen. Dat is het geval in ondermeer Nederland (20% extra, sinds 1998), Luxemburg (10% extra, sinds 1999), Oostenrijk (20% extra, vanaf 2000) en Italië (50% extra, sedert 2001) (voor een gedetailleerd overzicht, zie OECD, 2003; 2005). De absolute topper is vermoedelijk Maleisië, waar een Double Deduction Incentive for Training werd ingevoerd, specifiek gericht op kleine en middelgrote ondernemingen. Zoals de term suggereert, kunnen opleidingsuitgaven twee keer in mindering gebracht worden.

Fiscale gunstsystemen variëren sterk naargelang het type en de omvang van de opleidingsuitgaven die in mindering gebracht kunnen worden (Gasskov, 2001). Zo worden soms enkel kosten gerelateerd aan externe opleiding aftrekbaar gemaakt (bijvoorbeeld inschrijvingskosten, instructiemateriaal, transport). In Nederland en Luxemburg komen zowel uitgaven voor interne als voor externe opleiding in aanmerking. In Oostenrijk komen bedrijfsinterne opleidingsuitgaven slechts in aanmerking indien

de opleiding verstrekt wordt door een duidelijk gescheiden interne opleidingsafdeling (Schlögl & Schneeberger, 2004). In Maleisië kan de 'double deduction' steeds gebruikt worden voor uitgaven voor externe opleiding bij erkende opleidingsinstituten. Ook uitgaven voor in-house opleidingen kunnen in rekening gebracht worden, maar slechts indien de dossiers op voorhand worden goedgekeurd (met een vrij hoge verwerpingsgraad).

Fiscale stimulering is aan tal van doorgaans gegronde kritieken onderhevig. Zo worden ook bij fiscale prikkels hoge deadweights verwacht. Dat is eigen aan de maatregel. Bedrijven brengen eenvoudigweg hun opleidingsuitgaven in. Het moet daarbij niet om uitgaven 'on top' gaan. Dat is overigens de reden waarom Nederland de fiscale bevoordeling in 2004 drastisch teruggeschoefd heeft.

Een tweede kritiek is dat fiscale voordelen moeilijk te oriënteren zijn op specifieke doelgroepen. Ze laten doorgaans veel vrijheid op het vlak van opleidingsinhoud en doelgroepafbakening. Een fiscale gunst of aftrekbaarheid is dan ook veeleer een middel om het *algemene* investeringsniveau op te krikken. Men kan fiscale gunstarieven natuurlijk toespitsen op specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld hogere fiscale aftrek als het gaat om oudere werknemers, arbeidsgehandicapten). Hier stelt zich echter het risico van displacement. Zo onderzochten Leuven en Oosterbeek (2004) het effect van een fiscale maatregel in Nederland, die werkgevers een extra belastingsvoordeel gunde bij opleiding van veertigplussers. De studie wees uit dat veel bedrijven inspeelden op de fiscale prikkel, maar de opleiding van jongeren tegelijk gesubstitueerd werd door opleiding van veertigplussers. Het totale volume werd nauwelijks beïnvloed, wel de begunstigde groep.

Een derde kritiek is dat, in de meeste gevallen, enkel kosten voor externe opleiding in rekening worden gebracht. Uitgaven voor bedrijfsinterne opleiding zijn vaak onvoldoende transparant voor een heldere fiscale behandeling. Een eenzijdige gerichtheid op externe opleidingsuitgaven kan echter leiden tot substitutie van interne door externe opleidingen, met mogelijk een zero effect op het totale opleidingsvolume en zelfs een dalende doelmatigheid en doeltreffendheid.

Een vierde kritiek is dat kennis van de soms erg complexe fiscale wetgeving sterk kan verschillen tussen kleine en grote bedrijven, met als finaal resultaat een sterkere bevoordeling van de laatste groep. In kleine bedrijven is het fiscaal voordeel

gezien het gering aantal trainees doorgaans ook beperkt. Een mogelijkheid om hier aan tegemoet te komen, is de creatie van een sterker gunsttarief voor kleinere bedrijven of bedrijven die verhoudingsgewijs veel maar in absolute bedragen weinig in opleiding investeren. Zo heeft Nederland ervaring met een stelsel waarbij 20% extra aftrek voorzien wordt indien de totale opleidingsuitgave een bepaalde drempel niet overstijgt (CINOP, 2005). Ook hier moet men zich echter hoeden voor perverse effecten. Elke drempelwaarde kan bedrijven die deze waarde benaderen immers afremmen in hun bereidheid ze ook te overschrijden.

Een laatste kritiek is eerder technisch van aard. Voordelen op de vennootschapsbelasting vormen geen echte prikkel tot bijkomende opleidingsinspanning als de werkgever geen winst verwacht in een bepaald fiscaal jaar. Dat is in die zin problematisch, dat precies in periodes van laagconjunctuur bedrijven de nodige overcapaciteit hebben om opleiding te organiseren zonder al te grote economische meerkost. Daarom heeft onder meer Italië de mogelijkheid gecreëerd om de belastingsvermindering tot vier jaar uit te stellen.

We willen met deze lange lijst kritieken niet suggereren dat in het fiscaal regime geen optimalisering mogelijk is (zie Hoge Raad van Financiën, 2007). Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een belastingvermindering in de vennootschapsbelasting, gebaseerd op een stijging van de uitgaven voor opleiding ten opzichte van een voortschrijdende referentiebasis (bijvoorbeeld de laatste drie jaren) (formule 1). Men kan ook denken aan een belastingvermindering op basis van het verschil in opleidingsuitgaven ten opzichte van een sectorgemiddelde (formule 2). Het voordeel van de twee vermelde formules is dat niet de statische opleidingsuitgaven in rekening gebracht worden (met hoge deadweights als logisch gevolg), maar vooral vooruitgang ten aanzien van een bepaald meetmoment (formule 1) of positieve differentiatie ten aanzien van een referentiegroep (formule 2) beloond worden.

## **Heffingen als 'hef'-boom?**

Verscheidene landen werken met harde plichten ten aanzien van bedrijven (OECD, 2006). Doorgaans worden de plichten vertaald in heffingen. Een eerste voorbeeld zijn de *train-or-pay* systemen (*levy exemption schemes* of ontheffingssystemen) [5]

die een minimumniveau van opleidingsinvestering vooropstellen, doorgaans uitgedrukt als percentage van de salarismassa. Een bedrijf kan aan een heffing (pay) ontsnappen of de omvang reduceren als het investeert in opleiding (train). In die zin wordt het ook wel een systeem van *impliciete subsidie* genoemd: door inspanningen te leveren ontsnapt men aan een heffing, wat gezien kan worden als een financiële steun aan die zelf georganiseerde opleiding. In de Franse Loi du 16 juillet 1971 werd zulk minimumniveau vooropgesteld. Bedrijven moeten het verschil tussen dit wettelijke minimum en hun feitelijke opleidingsuitgave als heffing betalen aan een fonds. Het vereiste minimum is mettertijd geëvolueerd naar 1,5%. Overigens moet elk bedrijf, ongeacht de opleidingsinspanning, sowieso een minimumheffing van 0,6% betalen. Het systeem heeft navolging gekregen in onder meer Australië, Quebec, Zuid-Korea en het Verenigd Koninkrijk. Enkel in Quebec heeft het de toets der kritiek doorstaan.

In een *redistributie-* of *levy-reimbursement* systeem worden ook looncontributies geïnd door overheid of sectorfondsen, bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage van de loonmassa. De gesolidariseerde middelen worden vervolgens toegekend (redistributie) aan bedrijven in de vorm van subsidies [4] of opleidingstoelagen [6]. De retributies zijn niet noodzakelijk een perfect equivalent van de oorspronkelijke contributie. Zo kunnen de toelagen beperkter zijn dan de afgedragen middelen, bijvoorbeeld wanneer betoelaging aan strenge criteria onderhevig is zoals de mate waarin tegemoet gekomen wordt aan prioritaire opleidingsdoelen of doelgroepen. Ze kunnen ook hoger uitvallen, bijvoorbeeld wanneer de heffingen als instrument tegen marktfalen worden gebruikt. In dat geval worden de niet-opleiders gesanctioneerd door heffingen, en de intensieve opleiders beloond door de uitkering van substantiële opleidingstoelagen.

Heffingen hebben voor- en nadelen. Of wat dacht u? Het grootste voordeel is dat ze verzekeren dat bedrijven op één of andere manier bijdragen aan de financiering van opleiding. Er is dus minder risico op stropers en vrijbuiters. Indien de heffing substantieel is, kan het investeringsniveau bovendien een stuk hoger komen te liggen dan het door de vrije markt gerealiseerde niveau. Vaak wordt ook gesteld dat ze kunnen bijdragen aan een echte opleidingscultuur, vooral omdat ze de opleidingsuitgaven van bedrijven 'egaliseren'. Bovendien

laten redistributiesystemen toe om het profiel en de kwaliteit van opleidingen bij te sturen, althans wanneer de betoelaging afhankelijk wordt gemaakt van bepaalde criteria.

De nadelen dan. Men kan zich de vraag stellen of heffingen 'prikkelen' tot verhoogde opleidingsinspanning. Er is weliswaar een bepaalde 'drempel'-investeringswaarde die een bedrijf moet nakomen, maar boven deze drempel zijn investeringsbeslissingen terug onderhevig aan het marktspel en dus ook vatbaar voor marktvaling (Cahuc & Zylberberg, 2006). Daarbij moet men rekening houden met substitutie-effecten. De verplichte investeringen komen immers niet noodzakelijk bovenop niet-verplichte opleidingsfinanciering. Het is niet omdat een bedrijf vandaag 1,6% van de loonmassa in opleiding investeert dat het na de invoering van een 1%-heffing plots naar 2,6% investering evolueert. Het risico is reëel dat de uiteindelijke investering niet ver boven 1,6% uitstijgt. De heffing komt dus in de plaats van bedrijfsspecifieke opleidingsinvesteringen die het bedrijf sowieso zou gedaan hebben (verdringing of 'crowding out'). In de mate dat bedrijfsspecifieke opleidingsinvesteringen garant staan voor maatwerk en een sterke integratie in het HR-beleid, kan de substitutie zelfs met negatieve netto-effecten gepaard gaan. In een zuiver train-or-pay systeem wordt dit risico deels ondervangen.

Een tweede kritiek is dat vaste heffingspercentages de grote verschillen in opleidingsbehoeften en in potentiële meerwaarde van opleiding tussen bedrijven en sectoren negeren. Tevens bestaat het risico dat bedrijven 'in het wilde' zullen investeren, zonder veel oog voor doel en kwaliteit, om de heffing toch maar zo klein mogelijk te houden. Dit risico is groot in train-or-pay systemen, omdat zelf opleiden de enige manier is om aan de bijdrage te ontsnappen. Indien opleidingsinspanningen vooral door dit type ontwikkelingsgedrag worden gestimuleerd, is het eindresultaat een minder doeltreffend en doelmatig gebruik van opleidingsuitgaven. Wat de bedoeling niet kan zijn.

De heffingsvarianten liggen ook onder vuur omdat ze lang niet altijd tot billijke uitkomsten leiden. In diverse landen zijn er indicaties van een verschuiving van middelen naar de sterke spelers, meer bepaald grote bedrijven die disproportioneel veel voordeel halen uit train-or-pay en redistributiesystemen. Van kleine bedrijven is bekend dat ze wel bijdragen betalen, maar zelden een financiële return zien. Wat op het eerste zicht een nuttige marktcorrectie lijkt

('niet-opleiders betalen, opleiders genieten'), is dan in realiteit een financiering door kleine bedrijven van opleiding in grote bedrijven. Een algemeen geldende zorg is overigens dat bedrijven geneigd zijn om elke vorm van bijkomende heffing op een of andere manier te verhalen op de lonen. In dat geval betalen alle werknemers bijdragen ten voordele van een beperkte groep werknemers, namelijk doorgaans de productieve, beter opgeleide en relatief jonge kenniswerkers met een vaste aanstelling bij een groot en stabiel bedrijf.

Omwille van dit negatieve neveneffect wordt gezocht naar manieren om de kansen van kleine bedrijven op te krikken. Men kan bijvoorbeeld aan de kostenzijde ingrijpen door voor kleinere bedrijven lagere heffingspercentages vast te leggen. Dat is in Frankrijk het geval. Men kan ook op de batenzijde inwerken, meer bepaald door de kans op een *return* voor kleine bedrijven te vergroten. In Zuid-Korea zijn daartoe opleidingsconsortia opgericht. Bedrijven betalen een percentage van de loonmassa aan een fonds. Met dit fonds worden subsidies toegekend aan bedrijven die interne of externe opleiding voorzien of werknemers op betaald educatief verlof sturen. Om de intekening door kleine bedrijven te versterken, ondersteunt de overheid opleidingsconsortia (Ra, Choi & Kim, 2005). Grote bedrijven – vaak multinationals – worden daarbij uitgenodigd om opleiding op te zetten voor kleine en microbedrijven. De grote bedrijven worden financieel ondersteund om hun opleidingsdienst om te bouwen tot een training centre dat ook openstaat voor leveranciers, onderaannemers, nabijgelegen kleine bedrijven uit dezelfde branche, etc. Het grootste voordeel is dat kleine bedrijven kunnen participeren zonder daartoe ook de administratieve en ontwerpkosten te moeten dragen. Andere voordelen zijn een toename van de schaalvoordelen, de stroomlijning van disparate kleine opleidingsinitiatieven, de versterking van kennis-'spillovers' tussen de bedrijven, de versterking van de waardeketen.

## Heffingen via sectorale opleidingsfondsen

---

Diverse landen hanteren maximaal het instrument van de collectieve arbeidsovereenkomsten. In die overeenkomsten wordt de verantwoordelijkheid voor de uitbouw van een beleid rond levenslang



leren gedeeld tussen de sociale partners, vaak met ondersteuning van de overheid (Smith & Billett, 2005). Op zich is dat een erg belangrijk gegeven. Immers, van een sterke sociale dialoog rond het belang van levenslang leren gaat een signaalfunctie uit. We vinden sterk uitgebouwde varianten in België, Denemarken, Frankrijk, Nederland, de VS en Zuid-Korea.

Vaak zijn in het verlengde van dit type CAO's sectorale opleidingsfondsen tot stand gekomen. In figuur 1 zien we deze fondsen als institutionele aanbieders. Deze sectorale fondsen worden doorgaans gefinancierd op basis van heffingen bij bedrijven [5] en/of bijdragen op het loon van werknemers [7], eventueel ondersteund door middelen van ESF [2]. Ze financieren de ontwikkeling van een opleidingsbeleid op sectorniveau of opleidingsinspanningen van werknemers of bedrijven uit de sector [6]. Sectorale opleidingsfondsen hebben als grootste voordeel dat ze relatief autonoom kunnen functioneren, zonder directe ondersteuning en financiering door overheden. Het cruciale probleem is de sterke differentiatie in het stimuleringsbeleid tussen sectoren, waarbij sommige bedrijven en sectoren vaak alsnog in de kou blijven staan. De sterkte van een sectoraal opleidingsfonds is vaak afhankelijk van de graad van vertrouwen en de opgebouwde tradities tussen sociale partners.

Strikt genomen is de financiering van de sectorale fondsen in België een typevoorbeeld van een *heffingsysteem*. Immers, via vaste bijdragen die verankerd zijn in CAO's worden fondsen gecreëerd die gebruikt kunnen worden voor de financiering van nieuwe opleidingsinitiatieven. Maar ook hier zijn er twijfels over de doeltreffendheid. Fondsvorming is een vorm van solidarisering die niet rechtstreeks inwerkt op de inspanningsbereidheid van ondernemingen (onrechtstreeks wel, namelijk via de ondersteunende maatregelen en sensibilisering die van die fondsen naar bedrijven uitgaan). Uit (weliswaar enigszins gedateerde) Europese vergelijkingen blijkt dat in België de verhouding van 'bijdragen' versus 'ontvangsten' enigszins uit balans is. Bijdragen staan hier voor de heffingen die een bedrijf betaalt aan een sectorfonds. Ontvangsten zijn dan de fondsen die een bedrijf voor de organisatie van opleidingen ontvangt, bijvoorbeeld uit een sectorfonds, van het ESF of van de overheid. Uitgedrukt in Purchasing-Power Standard bedroeg de verhouding bijdragen/ontvangsten in 1999 48/15. Ter vergelijking: in Denemarken

bedroeg deze verhouding 23/22, in Finland 10/30, in Duitsland 1/4, in Zweden 4/31 (Eurostat 2002a; 2002b).

Dit hoeft niet als een 'negatieve' score geïnterpreteerd te worden. Immers, het grotere belang van bijdragen ten opzichte van ontvangsten is deels eigen aan fondsvorming, ten minste wanneer men op die manier middelen wil solidariseren om bijvoorbeeld op sectorniveau opleidingen te organiseren die voor werknemers uit alle bijdragende bedrijven toegankelijk zijn. Bedrijven ontvangen dan weliswaar niet rechtstreeks fondsen die ze zelf kunnen benutten, maar kunnen wel besparen op opleidingskosten door hun werknemers naar sectorale opleidingen te sturen. Dit kan een goede oplossing zijn voor bedrijven die wél de financiële draagkracht hebben om in opleiding te investeren, maar niet de structuur en know-how om die opleidingen zelf te organiseren. Toch moeten we beseffen dat van deze vorm van fondsvorming weinig rechtstreekse prikkeling van bedrijven uitgaat. Bedrijven dreigen bijgevolg opleiding vooral te associëren met bijdrageplichten, niet met ontvangsten. Indien we meer rechtstreeks de opleidingsinspanningen willen 'prikkelen', is een *levy-reimbursement* systeem meer aangewezen. Het Spaanse systeem kan hier als voorbeeld gelden. Elk bedrijf betaalt een heffing aan een opleidingsfonds (0,7%, waarvan 0,6% betaald door de werkgever). Een bedrijf kan vervolgens proberen om een deel of het geheel van de betaling te recupereren door te appliceren voor betoelaging van het opleidingsplan. Om te garanderen dat kansgroepen voldoende aan bod komen, moet de applicatie ook voorgelegd worden aan de werknemersvertegenwoordigers. Hun evaluatie speelt een cruciale rol bij de beslissing om de opleidingstoelage wel of niet uit te keren.

Men kan verwachten dat in een redistributiesysteem bedrijven sterker gemotiveerd worden om degelijke opleidingsplannen op te stellen om op die basis het opleidingsfonds te overtuigen middelen ter beschikking te stellen en aldus de heffing 'terug te verdienen'. Toch is het niet zo eenvoudig. We hebben namelijk in vorige rubriek gewezen op de geringe netto-effecten van heffingen en de grote risico's op deadweight wanneer men de gesolidariseerde middelen weer verdeelt over de bijdragende ondernemingen. Tegen die achtergrond kan solidarisering zonder rechtstreekse 'terugvloei' gelegitimeerd worden. U voelt het al: het ideale

stimuleringsstelsel bestaat niet. In Cruyffiaanse termen: 'elk nadeel *heb* zijn voordeel'. En omgekeerd natuurlijk.

## Het scholingsbeding, een voorwaarde tot investering?

Tot hiertoe hadden we het vooral over de centen. De redenering was dat bedrijven pas inspanningen zullen leveren wanneer ze daartoe verplicht (heffingen) of beloond (subsidies, fiscale stimuli) worden. Naast verplichting en beloning kan ook gewerkt worden met *bescherming*. Een scholingsbeding of *pay-back* clausule speelt rechtstreeks in op het risico op vrijbuitersgedrag en is gegrond in de veronderstelling dat bedrijven onderinvesteren omwille van het risico dat opgeleide werknemers verhuizen naar andere, 'stropende' bedrijven vooraleer de kosten terugverdiend zijn. In diverse EU-landen zijn scholingsbedingen toegelaten of in wetgeving of CAOs mogelijk gemaakt (OECD, 2006). Dit type beding bepaalt dat, indien een werknemer het bedrijf verlaat binnen een bepaalde periode na een specifieke opleidingsdeelname, ten minste een deel van de kost moet worden terugbetaald. In heel wat landen is er geen wettelijke bepaling, maar worden terugbetalingsclausules (binnen bepaalde grenzen) wel toegelaten in individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten.

Ook in België heeft het scholingsbeding sedert 2007 een wettelijke basis. In onze context wordt een scholingsbeding omgekeerd verwoord. Van een scholingsbeding is sprake als de werknemer het engagement aangaat om op zijn minst voor een bepaalde duur in dienst van de werkgever te blijven eens die werknemer een door die werkgever gefinancierde opleiding volgt. Dat betekent niet dat de werknemer geen ontslag kan nemen. Alleen moet hij dan alsnog de opleidingskosten betalen, al hangt het te betalen gedeelte af van de periode die men na die opleiding nog in dienst bleef. Belangrijk is verder dat een scholingsbeding enkel kan worden opgenomen in het kader van een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur, wanneer het jaarloon 28 093 euro overschrijdt (bedrag voor 2007), en op voorwaarde dat het geen werknemers of vormingen betreft die bij collectieve arbeidsovereenkomst uitgesloten werden van de toepassing van het scholingsbeding. Het scholingsbeding is verder pas geldig wanneer het gaat om een specifieke vorming die toelaat om

nieuwe professionele competenties te verwerven die ook buiten de onderneming kunnen gevaloriseerd worden, de vorming een duur van minimum tachtig uren bereikt en een waarde heeft die gelijk is aan het dubbel van het gemiddeld minimum maandinkomen (anno 2007: 1258, 91 euro  $\times 2 = 2\ 517,82$  euro). De geldingsduur van het beding mag niet meer dan drie jaar bedragen en moet worden vastgesteld rekening houdend met de kost en de duur van de vorming. Het bedrag van terugbetaling mag niet meer bedragen dan 80% van de vormingskost ingeval van vertrek voor 1/3 van de overeengekomen periode, 50% van de vormingskost ingeval van vertrek tussen 1/3 en uiterlijk 2/3 van deze periode, en 20% van de vormingskost ingeval van vertrek na 2/3 van de overeengekomen periode. In geen geval mag dit bedrag meer dan 30% van het jaarloon bedragen. Deze regeling is conform met internationaal gangbare standaarden. Wijziging of aanvulling is voorlopig niet opportuun.

Scholingsbedingen kunnen een nuttig sluitstuk zijn, maar dragen ook risico's in zich. Er kunnen zich problemen stellen van afdwingbaarheid indien werknemers 'beperkt bij kas' zijn. Verder stelt zich vaak de vraag of de opleidingskost door de werkgever niet op één of andere manier bewust overschat wordt en of het vertrek van de werknemer wel steeds zo 'vrijwillig' is. Wat als de werknemer 'met de voeten protesteert' omwille van een onhebbelijke chef? Ten slotte kunnen scholingsbedingen ook de deelnamebereidheid ondermijnen, zeker wanneer werknemers twijfels hebben bij de kwaliteit en relevantie van de opleiding. Een beding betekent immers dat de opleidingskost moet terugbetaald worden, ook al is de meerwaarde gering geweest (Bassanini et al., 2005; OECD, 2006). Daarom wordt ook vaak aanbevolen om clausules maar toe te laten in geval de opleidingen gecertificeerd zijn.

## Inwerken op kwaliteit

Financiële hefboomsysteem zullen vermoedelijk maar op volle kracht werken als ze geflankeerd worden door de communicatieve en ondersteunende maatregelen. Ondersteunende maatregelen proberen de randvoorwaarden voor succesvolle opleidingsinvestering te creëren. Ten aanzien van bedrijven kan men denken aan labels zoals Investors in People, die bedrijven proberen te begeleiden in

hun proces naar een meer opleidings- en competentiegezinde organisatie. In Vlaanderen is even geëxperimenteerd met de lancering van Investors in People-label als structurele beleidsmaatregel, maar intussen is de standaard wat in de marge verzeild en onderhevig aan sporadisch en lokaal initiatief. Zo heeft de Stad Gent als lokale overheid een eigen subsidiereglement uitgewerkt, gericht op stimulering van bedrijven om te starten met een Investors in People traject.

We willen toch onderstrepen dat evaluaties van de IiP-standaard gematigd positief blijven doorklinken. Zo blijkt uit een gedegen wetenschappelijke evaluatie van Hoque & Bacon (2008) dat het aandeel 'gelabelde' middelgrote bedrijven in de periode 1998-2004 behoorlijk is toegenomen, terwijl er bij de kleine bedrijven een stagnatie merkbaar is. De IiP-standaard is sterk vereenvoudigd om precies de verspreiding bij de kleine bedrijven te stimuleren. Dit verhoopte effect is echter uitgebleven, ondanks belangrijke financiële stimulering door de Britse overheid. Dat is overigens een vaststelling die frequent terugkomt, ook bij andere eerder 'voluntaristische' institutionele maatregelen. Wat men ook aanbiedt, het lijkt steeds onvoldoende om het gebrek aan bereidheid/vermogen van kleine bedrijven te doorbreken (Crouch et al., 1999; Hopue & Bacon, 2008).

Hoque & Bacon (2008) komen verder tot de vaststelling dat er een duidelijke relatie is tussen IiP en de hoeveelheid opleiding in KMO's. Maar oorzaak en gevolg zijn hier moeilijk te ontrafelen. Er zijn ongetwijfeld veel bedrijven die zich geëngageerd hebben in een IiP-traject om een bestaande goede praktijk te laten accrediteren (zie ook Down & Smith, 1998). Het enige netto-effect is dan een mogelijke verbetering van de reputatie. Bovendien is de relatie tussen IiP en het opleidingsvolume erg zwak in kleine bedrijven. De onderzoekers komen dan ook tot de vaststelling dat uitbreiding van de financiële steun voor de verspreiding van IiP in kleine bedrijven geen verstandige piste is. De empirische ondersteuning lijkt ook hier wat te zwak om meteen de Investors in People-standaard een herexamen te geven in het Vlaamse stimuleringsbeleid.

## Een tweede pleidooi voor terughoudendheid

De 'ideale klasse' van stimuleringsmaatregelen bestaat niet. Of men het nu heeft over subsidie, fiscale

prikkel, scholingsbeding of heffing, steeds zijn er naast evidente baten ook ongewenste neveneffecten. Dat is een belangrijke vaststelling, meer bepaald om de Vlaamse evaluatiestudies van de afgelopen tien jaar in een juist daglicht te stellen. We hebben een zekere traditie op het vlak van evaluatie van stimuleringsmaatregelen. We verwijzen graag naar de studies van Bollens en Matheus in opdracht van VIONA (ESF doelstelling 4 en hefboomkrediet, Vlamivorm, stimuleringsbeleid VDAB) en Sels en Bollens in opdracht van EWI (opleidingscheques voor ondernemingen).

Mogelijk is door die evaluatiestudies de indruk ontstaan dat we er maar niet in slagen om opleiding te stimuleren zonder omvangrijke deadweighteffecten. Maar die indruk is slechts schijn, en schijn bedriegt. De deadweight is reëel, maar lang niet uniek voor de Vlaamse maatregelen. Soortgelijke maatregelen in het buitenland laten doorgaans ook even grote deadweights optekenen. In Vlaamse effectevaluaties wordt een deadweightniveau van pakweg 50% vrij snel als ondoeltreffend vertaald ('de deadweight is maar liefst 50%'), terwijl datzelfde niveau in verschillende internationale studies positief geassocieerd wordt met een substantieel netto-effect ('een netto-effect van maar liefst 50%'). Op basis van de lezing van effectstudies (zie ook EIM/SEOR, 2005) kunnen we alvast tot enkele voorzichtige conclusies komen.

Bij de maatregelen ten aanzien van ondernemingen laten de rechtstreekse *subsidiesystemen* de hoogste netto-effecten optekenen, maar toch nog met deadweightschattingen tussen 20% en 50%, doorgaans overhellend naar de bovengrens. *Fiscale gunstarrieven* laten erg hoge deadweights optekenen. Dit is de logica zelve, want eigen aan de maatregel. Men hoopt via fiscale kortingen investering in opleiding te stimuleren, maar vanzelfsprekend worden ook alle reguliere opleidingskosten fiscaal in mindering gebracht. Tegen dit geringe netto-effect staat de relatieve eenvoud van dit type stimulering. Men kan vermoedelijk het netto-effect versterken door het fiscale voordeel aan strakke voorwaarden te koppelen (cf. Vlamivorm), maar dit vertaalt zich willens nillens in toenemende complexiteit.

Voor *heffingssystemen* worden beperkte netto-effecten opgemeten. De heffingen die bedrijven aan onze sectorfondsen betalen werken niet rechtstreeks in op hun opleidingsinspanningen en bedrijven die steun vragen aan sectorfondsen doen dit ongetwijfeld zeer vaak voor opleidingen die anders

ook zouden plaatsgevonden hebben. Dat is alvast een constante bevinding in buitenlandse effectstudies. In meer variabele heffingssystemen zoals in Frankrijk worden evenmin sterke netto-effecten opgemeten. Voor heffingen zijn, net zoals voor fiscale incentives, deadweights boven 50% en zelfs 70% courant. Dit betekent niet dat ze stopgezet moeten worden. Heffingssystemen steunen immers grotendeels op zelffinanciering, zonder inzet van publieke belastingsgelden. In essentie komen heffingen neer op een herallocatie van bedrijven met een geringe opleidingsinspanning naar bedrijven met een hoge inspanning. In die zin zou men het kunnen zien als een correctie op de vrije marktwerking. In de feiten betekent het echter ook vaak een herallocatie van middelen uit kleinere naar grotere bedrijven.

We herhalen nogmaals dat de empirische basis voor conclusies smal is (vooral voor heffingen en fiscale prikkels) en dat de effecten mee bepaald worden door tal van specifieke modaliteiten. Zo zal er een groot verschil zijn tussen subsidies die 10% dan wel 80% van de kosten dekken. Men kan ook verwachten dat de deadweight kleiner wordt naargelang stimuleringsmaatregelen zich sterker richten op groepen (bedrijven of werknemers) die op de 'vrije opleidingsmarkt' minder toegang of bereidheid tot investering hebben. Waarom dan toch dit overzicht? We willen vooral laten voelen dat de deadweights die in het verleden voor Vlaamse maatregelen werden opgetekend eerder 'normaal' zijn. Men kan dit beschouwen als goed nieuws in de zin dat onze problemen gedeelde problemen zijn; en als slecht nieuws in de zin dat er weinig toverformules bestaan om netto-effecten op te krikken. De enige manier om de netto-effecten te versterken is vermoedelijk de verzwaaring van administratieve procedures, waarbij bedrijven hele dossiers moeten opmaken om aan te tonen dat het wel degelijk om bijkomende opleidingsinspanning gaat. Maar we weten wat dan het effect is: een geringere billijkheid op de opleidingsmarkt, met een vergroting van de kansen van de goed gestructureerde en door 'subsidiologen' ondersteunde sterke spelers.

## **De eenvoud van vouchersystemen**

Tot hiertoe hadden we het vooral over subsidies ten aanzien van ondernemingen. Er is in diverse landen echter ook heel wat ervaring met rechtstreekse subsidiestelsels gericht op individuele werknemers.

Meestal nemen ze de vorm aan van een *voucher*-systeem. De opleidingscheques voor werknemers zijn hier een schoolvoorbeeld. Vele andere landen hanteren varianten (bv. Duitsland, Italië, Oostenrijk en Zwitserland). Andere landen gebruiken soms erg genereuze systemen van opleidingsbetoelaging. Gezien deze echter vooral deelname aan studies in het reguliere onderwijssysteem proberen te stimuleren, worden ze hier niet in extenso behandeld. Een bekend voorbeeld is de UK *Adult Learning Grant*, met als slogan 'Up to £30 a week if you go back to college'.

Vouchers vormen een eenvoudig financieel stimuleringsinstrument. Precies door hun eenvoud hebben ze een signaalfunctie rond het belang van levenslang leren. Ze zijn ook relatief makkelijk te differentiëren tussen doelgroepen. Gezien ze rechtstreeks inwerken op de aan opleiding besteedbare middelen, leiden ze doorgaans tot een verruiming van de keuzeruimte van individuele werknemers. Indirect stimuleert die grotere keuzevrijheid ook de competitie tussen de opleidingsaanbieders. In de economische analyse van subsidies voor werknemers wordt vooral aandacht besteed aan de modaliteiten. We overlopen de vier belangrijkste modaliteiten, omdat ze ook sturend kunnen zijn in het verdere overleg over de toekomst van stelsels zoals de opleidingscheques voor werknemers. De vier modaliteiten vormen als het ware de 'ontwerpparameters' voor een subsidiesysteem.

Een eerste modaliteit betreft de kosten die gedekt worden door de subsidie. Hier zijn twee deelcriteria in rekening te brengen. Ten eerste moet men zich de vraag stellen of de subsidie zich beperkt tot de inschrijvingsgelden (directe kosten), dan wel ook kosten van levensonderhoud of compensatie voor loonderving (indirecte kosten) in rekening brengt. Met de opleidingscheques wordt enkel op de directe kosten zoals inschrijvingsgeld, cursusmateriaal, examens of tests, enzovoort gemikt. Ten tweede stelt zich de vraag of men best opteert voor een volledige subsidie, dan wel voor een model van co-financiering, waarbij de omvang van de persoonlijke inbreng weer kan variëren afhankelijk van de doelgroep.

De tweede modaliteit betreft de afbakening van de doelgroep. Een van de voordelen van vouchersystemen is precies dat ze relatief makkelijk tot doelgroepen beperkt of naar doelgroep gedifferentieerd kunnen worden door de inclusie- en exclusiecriteria te manipuleren. In sommige landen wordt dit

type subsidiëring dan ook zeer gericht gehanteerd. Zo subsidieert Duitsland de opleidingskosten van werknemers die vijftig jaar of ouder zijn, van ongekwalificeerde werknemers en van werknemers die vier jaar lang een laaggekwalificeerde job hebben uitgevoerd. In Zuid-Korea beoogt men dan weer vijftigplussers en werknemers die met ontslag bedreigd zijn. In Oostenrijk gaat de aandacht vooral naar kortgeschoolden, echter zonder daarbij andere groepen uit te sluiten. Opvallend is daarbij dat de differentiatie bepaald wordt op niveau van de Länder. Nemen we Wenen als voorbeeld. De totale subsidie is 150 euro per jaar. Echter, degenen die ingeschreven zijn bij de arbeidsbemiddelingsdienst ontvangen tot 300 euro en degenen die participeren in tweedekansprogramma's kunnen tot 450 euro innen. In Oberösterreich kan de algemene subsidie oplopen tot 50% van de opleidingskosten, met een maximum van 730 euro. Maar het gesubsidieerde aandeel kan hoger oplopen voor oudere werknemers en kortgeschoolden.

Opvallend is echter dat de exclusiecriteria in de meeste vouchersystemen minimaal gehouden worden. Hoewel deze subsidievorm veelal opgezet wordt om de deelnamekost en participatiekosten van lage inkomens of kortgeschoolden te beïnvloeden, wordt hij algemeen toegankelijk gehouden om zo de complexiteit te minimaliseren en het belang van levenslang leren breed te signaleren. Het valt bij evaluatiestudies echter op dat in die algemeen toegankelijke stelsels de initieel beoogde doelgroep doorgaans sterk ondervertegenwoordigd blijven. De corrigerende werking blijft dus uit (zie o.a. Broyon et al., 2002). Men kan zich overigens de vraag stellen of het huidige stelsel van opleidingscheques de beschikbare middelen accuraat inzet. Momenteel kan een werknemer jaarlijks cheques aankopen voor een waarde van 250 euro, waarvan hij/zij zelf de helft betaalt (een bijdrage die kwijtgescholden wordt voor kortgeschoolden). Dat betekent een eigenlijk geringe subsidie van 125 euro, een bedrag dat door heel wat deelnemers aan opleiding zelf opgehoest kan worden en vermoedelijk zelden het verschil forceert tussen deelnemen en niet-deelnemen. Vraag is dan ook of de beschikbare middelen niet beter sterker geconcentreerd worden, zodat meer substantiële prikkels gegeven kunnen worden aan strakker afgebakende doelgroepen.

De derde modaliteit heeft betrekking op de graad van autonomie bij de keuze van de opleidingsinhoud

en/of de opleidingsverstrekker. In de meest 'liberale' varianten ligt die keuze bij de individuele werknemer. Dit type open formules kan echter tot hoog oplopende kosten leiden. Bovendien stelt zich de vraag of de individuele gebruikers voldoende informatie hebben over de opleidingskwaliteit en -inhoud om zelf hun weg te zoeken/vinden in het diverse aanbod. Precies daarom zijn subsidiestelsels die volledige vrijheid bieden zeldzaam. Doorgaans blijft de subsidie beperkt tot (gecertificeerde) opleidingen bij geaccrediteerde opleidingsverstrekkers. Bovendien wordt het cofinancieringsmechanisme gezien als een bijkomende controle op kwaliteit. Wanneer de deelnemer zelf moet instaan voor een deel van de kost, zal hij/zij meer inspanning leveren om zich te verzekeren van voldoende kwaliteit. De opleidingscheque zoals we die nu kennen, is een voorbeeld van een open formule. De werknemer kan de cheque besteden aan om het even welke opleiding bij een erkende opleidingsverstrekker. Bovendien kunnen de cheques ook gebruikt worden voor loopbaanadvies of competentiemeting en voor opleidingen tijdens de opname van tijdskrediet of betaald educatief verlof.

Een vierde modaliteit is de mate waarin het gaat om inputfinanciering, outputfinanciering, of een combinatie van beide. Bij inputfinanciering kan een werknemer gebruik maken van de subsidie om de toegang tot de opleiding te financieren, zonder resultaat- of continueringverbintenis. Bij outputfinanciering wordt de subsidie pas toegekend wanneer de opleiding succesvol is afgerond. In een gemengd systeem wordt bijvoorbeeld een deel van de subsidie toegekend om de inschrijving te financieren, en een deel op voorwaarde dat het opleidingsprogramma ook succesvol afgerond werd. Toegepast op een vouchersysteem, vinden we een voorbeeld van een gemengd regime in de Oostenrijkse variant. Een werknemer kan er beroep doen op een bepaalde som aan vouchers. Een deel van deze som wordt toegekend om de inschrijving van een opleiding te financieren, een deel wordt echter pas uitgekeerd zodra de opleiding tot een goed einde is gebracht. Op deze manier wordt niet alleen op participatie gemikt, maar ook op motivatie en doorzetting.

Op zich zijn er niet veel redenen te bedenken om de opleidingscheques af te bouwen. Onder financiële druk vormen de vier vermelde modaliteiten echter de criteria waar aan gesleuteld kan worden.

## Individuele leerrekeningen, net dat ietsje te complex?

Bij de opleidings- en loopbaancheques wordt de financiële kost gespreid over twee betalers: individu en overheid. Om de draagkracht te garanderen, kan gezocht worden naar driebetalerssystemen, inclusief de werkgever en/of sector. Dit kan door gebruik te maken van individuele leerrekeningen. Men kan bovendien overwegen om de directe subsidie via opleidingscheques meer toe te snijden op specifieke doelgroepen die belang hebben bij maximale drempelverlaging, en voor de 'reguliere' werknemers over te stappen naar individuele leerrekeningen of leningen.

Individuele leerrekeningen bestaan in tal van varianten, wat eens te meer overkoepelende conclusies bemoeilijkt. De basisidee is dat individuen spaarrekeningen openen die gericht zijn op de financiering van opleiding. Derde partijen zoals de werkgever, de overheid of het sectorfonds kunnen ook de rekening spijzen. Gemeenschappelijk met vouchersystemen is dat de individuele werknemer maximale vrijheid behoudt bij de besteding van het geld, zolang het maar om opleiding bij geaccrediteerde opleidingsverstrekkers gaat. Responsabilisering van werknemers op het vlak van opleiding en vorming is veelal het achterliggende doel. De meeste opgestarte stelsels (zie onder meer OECD, 2003) beperken zich tot financiering van de directe opleidingskosten.

In sommige varianten van individuele leerrekeningen stort de overheid eenmalig een bedrag op een rekening van werknemers die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Die rekening wordt aangevuld door bijdragen van werknemers en soms ook door werkgevers (eventueel fiscaal aftrekbaar). Zo zijn er verschillende projecten geweest in Nederland, specifiek gericht op kortgeschoolden. In deze projecten droeg de overheid tot 454 euro bij. Afhankelijk van het concrete proefproject werd individuele werknemers wel of niet een bijkomende bijdrage gevraagd. Doorgaans was er een bijkomende bijdrage van de werkgever of het sectorfonds. In de Canadese variant (Learn\$save) werden leerrekeningen specifiek gericht op werknemers met lage lonen of een gering spaarvermogen. De kenmerken van de doelgroep vertalen zich hier meteen in de specifieke mechanismen van het systeem. Immers, vanuit een overheidsfonds wordt voor elke Canadese dollar die een individu spaart drie dollar

bijgedragen. Individuen krijgen drie jaar tijd om een maximum van 1 500 dollar bij mekaar te sparen (in totale waarde dus 6 000 dollar). Met deze middelen worden twee doelen beoogd: deelname aan opleiding en/of de opstart van een eigen zaak. In Zweden is door Skandia, een verzekeringsmaatschappij, een bedrijfsgericht model uitgewerkt, waarin werkgever en werknemer elk de helft bijdragen. De verhouding verschuift naar 1/4de voor de werknemer en 3/4de voor de werkgever als de werknemer tot de laagste loonklassen behoort. In totaal kan tot 10% (20% voor lage lonen) van het jaarsalaris gespaard worden.

Ook in Vlaanderen zijn pilootprojecten opgezet (in 2002). De bedoeling van de individuele bijblijfrekeningen was de inzetbaarheid en de mobiliteit van de werknemers te verhogen door hen een budget (van minimaal duizend euro) aan te bieden voor het inkopen van (arbeidsmarktgerichte) scholing en vorming. Dit budget kan ook besteed worden aan loopbaanbegeleiding of voor het meten van elders verworven competenties. De rekening kan gespijsd worden met bijdragen van werknemer, werkgever, sector en overheid. De werknemer moet vrijwillig in het systeem stappen en zelfstandig over de besteding van het geld beslissen. Deze vormen van individuele leerrekeningen vertonen veel gelijkenis met opleidingscheques. Het verschil is dat opleidingscheques een persoonlijke bijdrage vereisen en geen indirecte kosten zoals kinderopvang en vervoerskosten dekken. Bovendien is het beschikbare budget per persoon groter in het systeem van de individuele leerrekening en is meestal begeleiding voorzien bij de keuze van de opleiding.

IVOC, het opleidingscentrum voor de confectiesector, heeft een variant uitgewerkt die de individuele leerrekening meer doet aansluiten bij het bedrijfsinterne loopbaanmanagement. Aan de hand van een behoeftedetectie komt IVOC samen met werkgevers en werknemers tot een goedgekeurd opleidingsplan. Eens dat plan voorligt, krijgen de werknemers een individueel budget voor opleiding. Op die manier wil men bereiken dat werknemers ook opleidingen kunnen volgen die niet direct door de werkgever worden voorgesteld. Werknemers kunnen bij IVOC terecht met die opleidingsvraag. De finale keuze van een opleiding wordt voorgelegd aan de werkgever indien ze tijdens de werkuren valt. De ervaring met het pilootproject heeft geleerd dat dit soort maatregelen lang niet evident is in een paritair beheerd opleidingsfonds. Werkgevers

vrezen dat ze op die manier uitstroom uit de bedrijven en uit de sector subsidiëren. De ervaring heeft evenwel geleerd dat de overgrote meerderheid van de werknemers investeert in opleidingen die relevant zijn voor de prestaties binnen de sector (Bollens, 2003).

Enkel in het Verenigd Koninkrijk werd de formule van de individuele leerrekeningen nationaal veranderd. De eerste indicaties wezen op een gigantisch succes. Zo liep het aantal rekeninghouders meteen erg hoog op. Maar het systeem werd amper een jaar na opstart alweer opgedoekt. Het heeft immers snel aan legitimiteit ingeboet ten gevolge van hoge deadweight, te geringe kwaliteitscontrole op het opleidingsaanbod en een groot aantal fraudegevallen (neprekeningen en ongeautoriseerde geldopname).

Een groot aantal andere buitenlandse voorbeelden zijn de pilootfase nooit ontgroeid. Hier zijn meerdere verklaringen voor. Eerst en vooral betrekken ze meerdere partijen in het systeem. Leerrekeningen worden pas een aantrekkelijk alternatief voor opleidingscheques wanneer ook werkgevers of sectoren bijdragen. Men overtuigen tot directe deelname in de spijzing van opleidingen waarvan de 'return' niet noodzakelijk de werkgever ten goede komt, is echter niet eenvoudig. Ten tweede moet men zich de vraag durven stellen of het stelsel, tegen die achtergrond, zoveel 'goedkoper' uitdraait dan een stelsel van vouchers. Immers, de bereidheid tot co-financiering zal vermoedelijk maar toenemen wanneer de werkgeversbijdrage ook fiscaal voldoende aantrekkelijk wordt. Ten derde is een financiering door werknemer en werkgever typisch materie voor sociale dialoog. Daardoor wordt de kans meteen ook groter dat het veeleer steun krijgt in veelal kapitaalintensieve sectoren met sterke sociale tradities, en vermoedelijk erg moeilijk van de grond geraakt in nieuwere sectoren zonder die tradities. Ten vierde stelt men zich vaak vragen bij de gebruiksvriendelijkheid. Het lijkt een administratief complex systeem dat vermoedelijk weinig drempelverlagend werkt voor de klassiek minder makkelijk te bereiken groepen. Als kortgeschoolden bij opleidingschequeformules al 'onderparticiperen', dan kan men zich met enige scepsis de vraag stellen of deze doelgroep dolenthousiast zal worden bij de idee om te sparen voor opleidingsdeelname. Niet, dus. Merken we nog op dat de meeste positieve evaluatiestudies voortkomen uit omgevingen met zeer hoge deelnamekosten en een gebrek aan

rechtstreekse stimuleringsystemen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

De slotsom lijkt te zijn dat individuele leerrekeningen verder bestudeerd kunnen worden en een mogelijk interessante formule zijn om op het niveau van het sectoraal overleg bijkomende incentives te creëren of specifieke kansengroepen een extra duw in de rug te geven. De Nederlandse, Canadese en Amerikaanse pilots die vooral op kortgeschoolden en kleinverdieners gericht zijn, wijzen alvast op een stijging van de opleidingsparticipatie bij deze groepen (zie o.a. CINOP, 2005). Hun succesratio wordt echter tegelijk toegeschreven aan de grotere controleerbaarheid van kleinschalige initiatieven. De evidentie is bijgevolg onvoldoende eenduidig positief om van leerrekeningen de 'hoeksteen' van een algemeen stimuleringsbeleid te maken. Dat Nederland, ondanks indicaties van succes, de pilootfase intussen gelaten heeft voor wat ze was, kan gezien worden als een extra validering van deze conclusie. Nederland heeft geopteerd voor de bekende *levensloopregeling*. Dat is eveneens een spaarsysteem, maar dan wel één die meer gericht is op het sparen voor tijd (zie tijdarrangementen).

## Lenen in plaats van geven

---

Individuele leningen zijn in de Europese Unie minder gangbaar. We vinden wel uitgebouwde systemen in Noorwegen, VS en UK, en Zuid-Korea. Doorgaans gaan de leningen van Banken uit en zorgen overheden voor de nodige garanties.

Een bekend voorbeeld is de Career Development Loan uit het Verenigd Koninkrijk. De doelstelling is de financiële drempel tot opleidingsdeelname te verlagen. Men wil meer opleidingsparticipatie, meer personen die zelf instaan voor hun opleiding(en) en financiële instellingen die ervan overtuigd geraken dat investeringen in opleiding een lening waard zijn. Het stelsel beperkt zich tot degenen die niet in staat zijn zelf voor de opleiding te betalen. De te lenen bedragen variëren van £300 tot £8,000. Met deze middelen kunnen inschrijvingsgelden en opleidingskosten zoals uitrusting, cursusmateriaal, kinderopvang en vervoersonkosten betaald worden. Ook in het ruimere levensonderhoud kan voorzien worden met deze leningen, althans wanneer dit niet afgedekt wordt door een of andere uitkering en men minder dan dertig uur per week tewerkgesteld is. In totaal kan van de

lening gebruik gemaakt worden voor de financiering van twee jaar opleiding (eventueel drie indien de opleiding één jaar praktijkervaring inhoudt). De Learning & Skills Council betaalt de intrest op de lening zolang de opleiding loopt en tot één maand na afstuderen. De lening wordt terugbetaald aan de bank binnen een afgesproken termijn en tegen een vaste intrestvoet. Voor werkzoekenden en een aantal andere categorieën kan de terugbetaling tot maximum zeventien maanden later starten.

Hoewel het ook eerder gericht is op gelijke onderwijskansen en in die zin enigszins buiten de 'scope' van onze studie valt, willen we toch even het Noorse systeem toelichten, omdat het leningen en subsidies combineert. Volwassenen kunnen, indien ze op wat latere leeftijd aan hoger onderwijs willen participeren, een lening tot NOK 85.000 ontvangen voor een academiejaar (tien maanden). Het bedrag dient vooral om een periode zonder substantieel inkomen uit arbeid te overbruggen. Men kan een bijkomende lening tot NOK 52.160 ontvangen voor inschrijvingsgelden. De omvang van de lening is afhankelijk van onder meer het individuele of gezinsinkomen en vermogen. Na afstuderen ontvangt men een terugbetalingsschema en wordt een prognose gemaakt omtrent het tijds kader van de terugbetaling. Het eerste terugbetaalmoment vindt normaal zeven maanden na afstuderen plaats. Het hele bedrag wordt als een lening ter beschikking gesteld, maar indien men niet bij de ouders inwoont kan tot 40% van het bedrag omgezet worden in een toelage. Dit is het originele aan de financieringswijze. Aan degenen die er financieel voldoende sterk voorstaan, worden geen subsidies toegekend. Er wordt enkel een lening toegestaan. Het geld moet dus integraal terugbetaald worden. De overheidssteun beperkt zich tot het garanderen van voldoende overbruggingskrediet. Voor degenen die er financieel minder sterk voorstaan, kan een deel van de lening omgezet worden in een toelage. De aard van de financiering en ondersteuning worden dus aangepast aan de financiële draagkracht.

## **Tijdarrangementen**

We vullen het overzicht van financiële stimuleringsvormen aan met enkele voorbeelden van tijdregelingen. De diversiteit is op dit vlak zo groot, dat een volledige inventaris een afzonderlijke studie vergt. Zo zien we grote variatie op het vlak van

de selectiecriteria, meer bepaald de vereiste anciënniteit bij de werkgever. In sommige landen gelden geen minimumvoorwaarden, in andere kan de vereiste oplopen tot drie jaar of meer anciënniteit. Ook de duurtijd van de verlofperiode kan variëren van korte opleidingstrajecten tot langlopende opleidingsperiodes van een jaar voor voltijds onderwijs. Soms is toestemming van de werkgever nodig. Soms wordt ook gewerkt met quota die aangeven hoeveel medewerkers gelijktijdig een recht op educatief verlof kunnen uitoefenen.

We zien ook heel wat variatie in de financieringsbasis. In een aantal landen financiert de overheid. Deze overheidssteun kan echter beperkt worden tot financiering van leertrajecten voor specifieke doelgroepen. Zo beperkt het initiatief zich in het Verenigd Koninkrijk tot kortgeschoolden. In andere landen wordt de financiering gedragen door de werkgevers. Bijvoorbeeld in Portugal, waar sedert 2003 een verplichting bestaat om werknemers minimum twintig uur per jaar opleidingstijd te voorzien. Het loon wordt doorbetaald door de werkgever. Een derde financieringsmechanisme is gebaseerd op heffingen. Zo wordt educatief verlof in Spanje en Oostenrijk gefinancierd uit bijdragen van werkgevers en werknemers aan fondsen. In Nederland voorzien sommige sectorale fondsen in soortgelijke mechanismen. Tenslotte zijn er nog de spaarsystemen, waarbij opleidingstijd ofwel als compensatie voor overuren wordt behandeld, ofwel gefinancierd wordt uit een individueel spaarsysteem. We gaan kort in op een aantal formules.

Een eerste typische tijdregeling bouwt verder op tijdsparen. In Duitsland is het tijdsparen vooral op het niveau van individuele bedrijven ingeburgerd (Dobischat & Seifert, 2001). Ook in diverse Nederlandse CAO's zijn goede voorbeelden te vinden. In Denemarken is het gangbare praktijk dat overuren omgezet worden in uitgestelde verlofperiodes, die vaak aangewend worden voor opleiding. Een ander voorbeeld vinden we in Frankrijk, waar in 1994 een systeem van tijdsparen werd geïntroduceerd. Werknemers konden tijdskrediet opbouwen door bijvoorbeeld de waarde van overuren of arbeidstijdverkortingsuren (cf. evolutie naar de 35-urenweek) op te sparen. Deze konden gebruikt worden voor gefaseerde vervroegde pensionering, een overstap naar deeltijdarbeid of educatief verlof. Maar, zoals enigszins voorspeld kan worden, is het gebruik van dit 'tijdkapitaal' voor vormingsdoeleinden uitermate gering geweest. Meer in het algemeen is



het nut van dit type instrument relatief beperkt. De gecreëerde tijd kan moeilijk gebruikt worden voor bedrijfsspecifieke opleiding, waarvan werknemers immers verwachten die te kunnen volgen tijdens de werkuren en niet tijdens compensatietijd. Bovendien lijkt de assumptie dat werknemers zonder bijkomende stimuli de vrijgekomen tijd massaal zullen gebruiken voor opleidingsdeelname ietwat naïef. Ook hier geldt dus weer: 'nice to have', maar met gering hefboomeffect.

Een tweede voorbeeld zijn systemen waarin werknemers zelf tijd creëren door systematisch geld voor een onderbrekingsperiode op te sparen. Denk aan de Nederlandse Levensloopregeling. Werknemers kunnen een deel van hun brutosalaris sparen. Dit spaargeld kan worden gebruikt voor een periode van onbetaald verlof. De reden waarom verlof wordt opgenomen is niet belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld als een werknemer een opleiding wil volgen of moet zorgen voor een ernstig zieke ouder. Als een werknemer meedoet met de levensloopregeling wordt een bedrag ingehouden van het brutoloon. De werkgever kan bijdragen aan de levensloopregeling, maar is dat niet verplicht. In overleg met de werkgever kan men ook de gespaarde tijd omzetten in geld. Het gaat dan bijvoorbeeld om bovenwettelijke vakantiedagen, overwerkuren en adv-dagen. Per jaar kan maximaal 12% van het brutoloon worden gespaard. In totaal mag maximaal 210% van het bruto jaarloon worden gespaard.

Een derde type kent cumuleerbare rechten op opleidingstijd toe aan alle werknemers. Het bekendste voorbeeld is de Franse *Congé Individuel de Formation*. In dit stelsel wordt werknemers uit de private sector een recht toegekend op twintig uur vormingsverlof per jaar. Die twintig uur zijn cumuleerbaar over zes jaar (pro rata voor deeltijdsen). De werkgever mag in principe niet weigeren. De werknemer moet minstens twaalf maanden anciënniteit hebben en voltijds tewerkgesteld zijn. Werknemers met een contract van bepaalde duur moeten minstens vier maanden aan de slag zijn in het bedrijf. Voor werknemers die deeltijds werken gaat het over een aantal uren pro rata aan hun gewerkte tijd. Wordt een opleiding tijdens de werkuren gevolgd, dan wordt het loon doorbetaald. Wordt de opleiding na de uren gevolgd, dan wordt alsnog 50% van een netto-uurloon uitgekeerd. Een Fonds de Gestion staat in voor de vergoeding van de loonderving, de opleidings-, transport- en materiaalkosten. Dit fonds is opgebouwd op basis van heffingen

bij de bedrijven. De opleidingen die toegankelijk zijn, moeten gespecificeerd zijn in een sectorale of een bedrijfs-CAO.

De meer gangbare systemen van educatief verlof hebben breed ingang gevonden in de OECD-landen (OECD, 2003). Ook hier bestaan veel varianten, die van elkaar verschillen in de lengte van het verlof, het wel of niet voorzien van een subsidie ter compensatie van de loonderving en de aard van de financierende instelling (bijvoorbeeld de overheid of een individuele leerrekening die mee gespijsd wordt door de werkgever). België kent hier het stelsel van *betaald educatief verlof* (BEV). Het BEV laat een werknemer toe afwezig te zijn van het werk om zich bij of om te scholen. Het is toepasbaar voor zowel algemene als beroepsopleidingen. Eigen aan BEV is dat dit verlof in eerste instantie door de werkgever met het normale maandloon en op het normale tijdstip van verloning wordt uitbetaald. De werkgever kan echter de terugbetaling bekomen bij de FOD WASO, wanneer het aantal terugbetaalbare uren verlof gelijk is aan het aantal aanwezigheidsuren op de cursus. Er is ook een begrenzing vastgelegd voor het terugbetaalbaar loon. Op Vlaams niveau bestaat ook het *verlof voor sociale promotie*, waaraan tevens een vergoeding wordt gekoppeld. Ook dit stelsel laat werknemers uit de privésector toe overdag (door de Vlaamse overheid erkende) cursussen te volgen. Werknemers tewerkgesteld in een vijf dagenweek kunnen maximaal tien dagen per kalenderjaar opnemen.

Vaak wordt in negatieve termen gesproken over BEV. Negatieve kritiek voedt de idee dat we 'achterlopen', dat het systeem oubollig is, dat het elders beter loopt. Toch wijzen internationale vergelijkingen uit dat België, samen met Zweden, absolute top is op het vlak van het aantal gebruikers van educatief verlof. In de meeste landen blijft de opname van educatief verlof verwaarloosbaar. Ook hier moeten we dus misschien eerder koesteren wat we hebben. Dat neemt niet weg dat, samen met de discussie over de financiering van BEV, ook kritisch gekeken moet worden naar de huidige werking. Ten eerste lijkt de toekenning van BEV niet meer aangepast aan de moderne ontwikkelingen op gebied van levenslang en levensbreed leren, noch aan de flexibele opleidingsbehoeften van werknemers. Tegen de achtergrond van de flexibilisering van het hoger onderwijs, stelt zich onder andere het probleem dat BEV niet opgenomen kan worden voor afstandsonderwijs. De wetgeving bepaalt immers

dat enkel de uren effectieve aanwezigheid in cursussen in aanmerking komen. Ten tweede stelt zich een soortgelijk probleem bij het opnemen van de in het hoger onderwijs steeds frequenter ingebouwde stageperiodes. Een regeling waarbij verplichte stages in rekening worden gebracht bij de bepaling van de duur van BEV dringt zich op. Meer in het algemeen leert de ervaring dat mensen die een flexibele opleidingsvorm verkiezen, dit doorgaans doen omwille van werk- of familiale omstandigheden. De combinatie van werk, gezin en studie vereist een flexibel opleidingsaanbod én flexibel inzetbare ondersteuningsinstrumenten.

Men moet natuurlijk de financiële implicaties van remediëring goed inschatten. Sleutelen aan de in- en exclusiecriteria voor BEV leidt mogelijk tot een verruiming van de doelgroep. Bij gebrek aan alternatieve financieringsbronnen zal dit gecompenseerd moeten worden door de vergoeding per begunstigde te verkleinen of ook hier naar meerbelatersystemen te evolueren.

## **Het rendement van op het individuele gerichte stimuleringsmaatregelen**

Opvallend is dat de besproken financieringssystemen – subsidies, vouchers, leerrekeningen – mekaar in termen van netto-effect weinig ontlopen, met deadweights die telkens schommelen tussen pakweg 45% en 55%. Ook hier ogen de netto-effecten dus beperkt. Hoewel, het glas is niet alleen half leeg, maar tegelijk ook half vol.

Bovendien is deadweight maar één criterium. Als de investering in opleiding ook een collectieve 'return' oplevert in termen van een beter functionerende arbeidsmarkt of een versterking van de kennis-economie, dan lijkt het sowieso billijk dat op de een of andere manier tussengekomen wordt in de kosten. Bovendien moet men zich de vraag stellen bij wie de maatregelen wél een netto-effect hebben. Mogelijk wijken deze groepen in termen van middelen, behoeften en/of leeroriëntatie systematisch af, wat bijzondere aandacht kan rechtvaardigen.

We willen er overigens op wijzen dat deadweight-studies lijden onder een kortetermijnfocus. Effectevaluatie van de Oostenrijkse vouchers wijst bijvoorbeeld uit dat de deadweight weliswaar 55% bedraagt, maar dat de vouchers tegelijk bij de 45% anderen een belangrijk 'hefboomeffect' hebben. De vouchers hebben bij die groep de toegang tot

opleiding geforceerd, met een substantieel herhaal-effect als gevolg. In de mate de eerste, gesubsidieerde deelname aan opleiding ook leidt tot verdere autonome opleidingsinvestering, is het netto-effect dus groter dan uit de initiële deadweightcijfers kan afgeleid worden.

## **Uitgeleide**

We kunnen een aantal conclusies trekken die het debat over het stimuleringsbeleid kunnen sturen.

Een eerste conclusie is dat de perfect gebalanceerde stimuleringsmaatregel niet bestaat. Geen enkele maatregel is vrij van negatieve neveneffecten, deadweightverliezen, substantiële displacementeffecten of het verrekenen van bijkomende lasten ten gevolge van heffingen bij de loonbepaling. Indien men ze al probeert in te perken, is dat doorgaans door een verstrenging van de inclusiecriteria en (bijgevolg) het opvoeren van de administratieve complexiteit. Meer administratieve complexiteit vertaalt zich doorgaans in een nog groter participatieverschil tussen kleine en grote bedrijven en tussen hooggeschoolden en kortgeschoolden. We moeten leren leven met deze beperkingen.

Een tweede conclusie heeft betrekking op deadweight. Als we uit het internationale overzicht één leerpunt onthouden, dan is het wel dat een aandeel deadweight van om en bij de 50% 'normaal' is. We stelden het eerder, voor de meeste maatregelen is het glas half leeg. Zeker bij algemene maatregelen, zou doorgaans de helft van de participanten ook zonder incentive de stap naar de betreffende opleiding gezet hebben. Optimistisch geformuleerd is het glas natuurlijk ook half vol. Het is niet niets wanneer we merken dat de helft van de participanten de weg naar opleiding of een versterking van de opleidingsinvestering gezet hebben dankzij een maatregel. Het lijkt ons toch ruim voldoende om maatregelen als voldoende doeltreffend te bestempelen. Of ze ook doelmatig zijn, kunnen we bij gebrek aan goede cost-benefit analyses niet zeggen. De vermoedelijk belangrijkste derde conclusie is dat we weinig te leren hebben uit de benchmark. Vlaanderen lijkt op het vlak van de stimulerings-systemen een koploper. We hebben al heel wat instrumenten uitgeprobeerd. De meeste geïnventariseerde maatregelen zijn in een of andere variant in Vlaanderen ingevoerd of alweer afgevoerd. Ook de meer doeltreffende stimuleringsvarianten hebben

we al sterk ingebouwd. Zo hebben we met de opleidingscheques een internationaal toonaangevend systeem van vouchers. Met de ESF-subsidiestelsels spelen we ruim in op het type stimulering van bedrijven dat uiteindelijk de laagste deadweights laat optekenen. En het zo verguisde betaald educatief verloop kent een participatiegraad die internationaal zijn gelijke niet kent. Het probleem lijkt dus niet de doeltreffendheid van de stimuleringsaanpak, maar veeleer de doelmatigheid en betaalbaarheid. Om een doeltreffend systeem toch betaalbaar te houden, moet gesleuteld worden aan de modaliteiten: de omschrijving van de doelgroep, de combinatie van input- met outputfinanciering, de omvang van de incentives, enzovoort.

Als afsluiting hernemen we een diagnose die eerder in de tekst geformuleerd werd. We moeten ons de vraag durven stellen of een uitbreiding van het arsenaal stimuleringsmaatregelen veel zoden aan de dijk brengt. We hebben zowat alle 'best practices' wel ergens uitgetoet. Vooral sommige sectorale initiatieven experimenteren met een breed gamma van financierings- en ondersteuningsmechanismen, gaande van adviescheques, over leerrekeningen, tot directe opleidingssteun. Misschien moeten we dus veeleer investeren in onderzoek naar hun praktijken en versterking van de onderlinge leereffecten. We voegen hier graag aan toe dat vermoedelijk het meest heil te verwachten valt van maatregelen die specifiek zijn én geïntegreerd. Specifieke gerichtheid op doelgroepen (bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten, kleine bedrijven, starters) gaat doorgaans gepaard met grotere netto-effecten. Integratie met andere doelen (bijvoorbeeld ondersteuning van groei of innovatie, inschakeling of hertewerkstelling) herleidt opleiding tot zijn werkelijke status: die van een middel in plaats van een doel.

*Luc Sels*  
*Steunpunt WSE & Onderzoekscentrum Personeel & Organisatie*  
*Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen,*  
*K.U.Leuven*

#### Literatuur

Acemoglu, D. & Pischke, J.S. 1998. 'Why do firms train? Theory and evidence', *Quarterly Journal of Economics*, 113 (1): 79-119.

- Becker, G. 1962. 'Investment in human capital: a theoretical analysis', *Journal of Political Economy*, 70 (5, Part 2: Investment in Human Beings): 9-49.
- Booth, A. & Bryan, M. 2005. 'Testing some predictions of human capital theory: new training evidence from Britain', *Review of Economics and Statistics*, 87 (2): 391-394.
- Booth, A. & Snower, D. 1996. 'Introduction: does the free market produce enough skills?', in A. Booth and D. Snower (eds.), *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Broyon, M.A., Hanhart, S. & Evéquo, G. 2002. *Le Chèque de Formation à Genève: rapport descriptif*, University of Geneva, mimeo.
- Cahuc, P. & Zylberberg, A. 2006. *La formation professionnelle des adultes: un système à la dérive*, report for the Centre d'Observation Economique de la CCIP.
- CINOP. 2005. *Education and Training of Low-Qualified Adults in the Netherlands*, OECD Thematic Review of Adult Learning in the Netherlands: Background Report, commissioned by the Ministry of Education, Culture and Sciences.
- Crouch, C., Finegold, D. & Sako, M. 1999. *Are skills the answer? The political economy of skills creation in advanced industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cunha, F. & Heckman, J.J. 2007. *The technology of Skill Formation*, Berlin: IZA Discussion Paper 2550.
- Dobischat, R. & Seifert, H. 2001. 'Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten', *WSI Mitteilungen*, February.
- Down, S. & Smith, D. 1998. 'It pays to be nice to people. Investors in People: the search for measurable benefit', *Personnel Review*, 27 (2): 143-155.
- EIM/SEOR. 2005. Policy instruments to foster training of the employed. Zoetermeer/Rotterdam: EIM.
- European Commission. 2007. 'Working time, work organisation and internal flexibility – flexicurity models in the EU', *Employment in Europe 2007*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- European Commission. 2007b. 'Strengthening continuing vocational training at the initiative of the enterprise', *Employment in Europe 2007*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Eurostat 2002a. 'First survey on continuing vocational training in enterprises in candidate countries (CVTS2)', *Statistics in Focus*, Theme 3, 2/2002.
- Eurostat. 2002b. 'Continuing vocational training in enterprises in the European Union and Norway (CVTS2)', *Statistics in Focus*, Theme 3, 3/2002.
- Gasskov, V. 2001. *Government interventions in private financing of training*. Geneva: International Labour Organisation.
- Green, A. et al. 2001. 'Financing vocational education and training'. In P. Descy & M. Tessaring (eds.), *Training*

- in Europe – Second report on vocational training research in Europe 2000: background report volume 1*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Greenhalgh, C. 1999. 'Adult vocational training and government policy in France and Britain', *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (1): 97-113.
- Hoge Raad van Financiën. 2007. *Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen*. Brussel: Hoge Raad van Financiën.
- Hoque, K. & Bacon, N. 2008. 'Investors in People and training in the British SME sector', *Human Relations*, 61 (4): 451-482.
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. 2004. 'Evaluating the effect of tax deductions on training', *Journal of Labor Economics*, 22(2): 461-488.
- Loewenstein, M. & Spletzer, J. 1999. 'General and specific training: evidence and implications', *Journal of Human Resources*, 34(4): 710-733.
- Middleton, J., Ziderman, A. & van Adams, A. 1993. *Skills for productivity: vocational education and training in developing countries*. New York: Oxford University Press.
- O'Connell, P.J. 1999. *Adults in training: an international comparison of continuing education and training*. Dublin: Economic and Social Research Institute.
- OECD. 2003. 'Towards more and better jobs', *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD. 2006. *Promoting adult learning*. Paris: OECD.
- OECD. 2006b. *Work longer, live longer*. Paris: OECD.
- OECD. 2007. *Qualifications systems: bridges to lifelong learning*. Paris: OECD.
- Oosterbeek, H. 1999. 'Reasons and policies to stimulate lifelong learning'. In F. van Wieringen & G. Attwell (eds.), *Vocational and adult education in Europe*. Dordrecht: Kluwer.
- Parent-Thirion, A. et al. 2007. 'Fourth European Working Conditions Survey', *report of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Ra, Y.S., Choi, J.H. & Kim, S.H. 2005. *OECD Thematic Review of Adult Learning in Korea: Background Report*, commissioned by the Korea Institute for Vocational Education and Training.
- Schlögl, P. & Schneeberger, A. 2004. *OECD Thematic Review of Adult Learning in Austria: Background Report*. Wien: Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung, and Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft.
- Sels, L. 2002. 'More is not necessarily better': The relationship between the quantity and quality of training efforts', *The International Journal of Human Resource Management*, 13 (8): 1279-1298.
- Sels, L. & Theunissen, G. 2007. *Hoezo, een te korte terugverdienperiode? De retentie van jonge en oude rekruten vergeleken*. Leuven: Acerta/K.U.Leuven.
- Sels, L., Van Woensel, A. & Herremans, W. 2008. 'Over rode, oranje en groene lichten in het eindeloopbaanbeleid. De boordtabel eindeloopbaan 2007', *Over.Werk*, 18 (1): 8-32.
- Smith, A. & Billett, S. 2005. 'Getting employers to spend more on training: lessons from overseas'. In K. Ball (ed.), *Funding and financing vocational educational and training: research findings*. Adelaide: NVCE.
- Stevens, M. 1996. 'Transferable training and poaching externalities'. In A. Booth & D. Snower (eds.), *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stevens, M. 1999. 'Human capital theory and UK vocational training policy', *Oxford Review of Economic Policy*, 15(1): 16-32.
- Vanderbiesen, W. & Sels, L. 2007. 'De meting van opleidingsinspanningen. Ontwikkeling van een Vlaamse boordtabel', *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*. 18 (3-4).