

EVALUATIE VAN OVERHEIDSSUBSIDIES VOOR BEDRIJFSOPLEIDINGEN

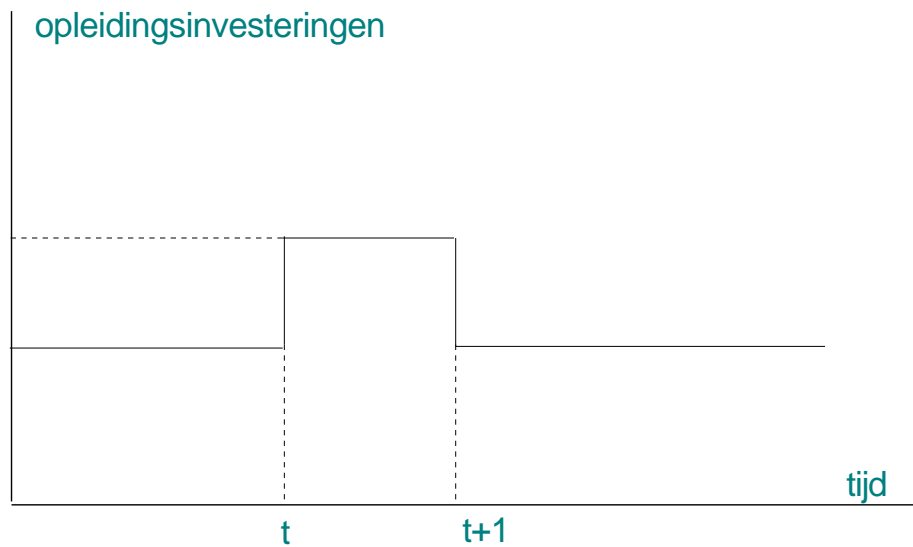
Vanuit economisch standpunt kan een overheidsoptreden legitimeerbaar zijn ter remediëring van marktfalen. Dat er bij bedrijfsopleidingen sprake is van marktfalingen, is niet echt onderwerp van discussie. Zo is er duidelijk sprake van marktimperfecties, zoals het niet transparant zijn van de markt en de grote onzekerheid van de opbrengsten van de opleiding, die leiden tot een onderinvestering. Daarnaast blijkt ook dat de markt zorgt voor een onrechtvaardige verdeling van de opleidingskansen, waarbij de minder opgeleide werknemers, tijdelijke of deeltijdse werknemers en werknemers uit kleinere ondernemingen duidelijk minder opleidingskansen krijgen dan de hoger opgeleide werknemers en de werknemers uit de grote ondernemingen. Hoewel er weinig discussie is over het feit dat er marktfalingen aanwezig zijn op de opleidingsmarkt, is er veel minder eensgezindheid over het feit hoe de overheid hierop moet reageren. De mogelijkheden van de overheid zijn immers legio: opleggen van rechten en/of plichten voor werknemers en werkgevers, het zelf aanbieden van werknemersopleidingen, het subsidiëren van private initiatieven, het uitvoeren van kwaliteitscontroles, voorzien in informatie, ... Bij al deze vormen van overheidsoptreden kan men zich evenwel afvragen of ze wel altijd de beste oplossing zijn om het marktfalen te bestrijden. Naast marktfalen bestaat immers ook overheidsfalen en dit overheidsfalen kan aanleiding geven tot nog grotere marktverstoringen. Zo kan de subsidiëring van ondernemingen die werknemersopleidingen organiseren weinig effectief zijn, wat aanleiding geeft tot concurrentievervalsing. Daarnaast bestaat het gevaar dat subsidies ook kunnen leiden tot een minder efficiënte aanwending van de middelen die in opleiding worden geïnvesteerd. Tot slot kunnen subsidies de investering in formele vormen van opleiding aanmoedigen, maar bestaat het gevaar dat minder formele opleidingen en opleidingen-on-the-job worden ontmoedigd, aangezien deze vorm van opleiding meestal niet in aanmerking komt voor steun.

Wanneer we naar de Belgische situatie kijken, dan blijkt dat er door de overheid zeer veel geïnvesteerd wordt in werknemersopleidingen. Zo werd in 1998 0,09% van het BNP uitgegeven aan de opleiding van werknemers en enkel Spanje (0,1%), Denemarken (0,21%) en Portugal (0,22%) scoren hier hoger op (OECD, 2000). Deze cijfers hebben betrekking op heel België, maar in feite zijn in België de regionale overheden bevoegd voor de werknemersopleidingen. Het is immers een federaal land, waarbij er naast een federale (Belgische) overheid ook regionale overheden zijn, waaronder de Vlaamse. Zowel de federale overheid als de regionale overheden hebben elk een aantal bevoegdheden op het vlak van de arbeidsmarkt, waarbij de bevoegdheden van de federale overheid betrekking hebben op de hele Belgische arbeidsmarkt, terwijl de Vlaamse overheid uiteraard enkel bevoegd is over de Vlaamse arbeidsmarkt. Bedrijfsopleidingen vallen grotendeels onder de bevoegdheid van de regionale overheden, zodat in deze paper enkel zal gekeken worden naar de situatie in Vlaanderen. De vaststelling dat in België van overheidswege veel wordt geïnvesteerd in werknemersopleidingen, geldt ook voor Vlaanderen (Denys,

1998). Dit komt onder meer ook tot uiting in een hele reeks van Vlaamse maatregelen die het opleidingsbeleid in ondernemingen moeten stimuleren, gaande van financiële stimuli tot het zelf aanbieden van werknemersopleidingen.

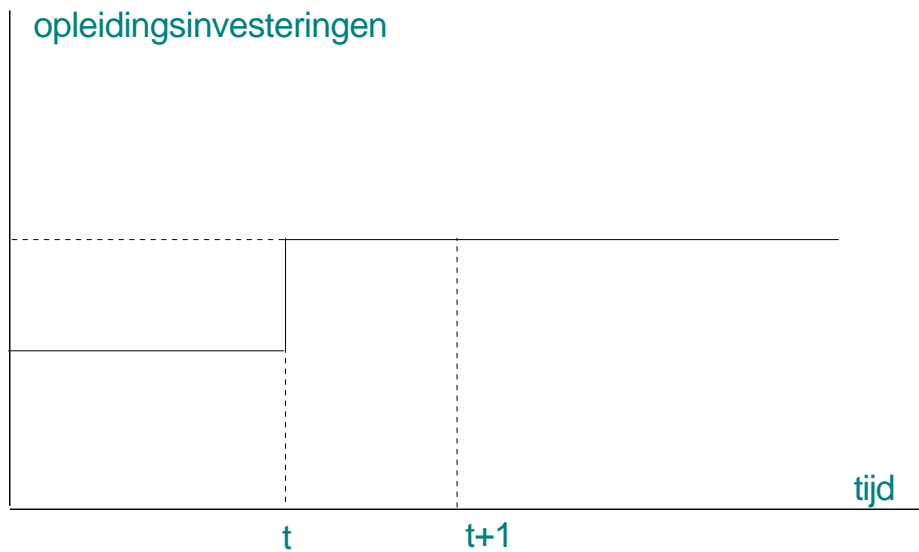
Wanneer de overheid zoveel inspanningen levert op het vlak van werknemersopleidingen, dan is vermoedelijk de achterliggende bedoeling dat deze steunmaatregelen een gedragsverandering moeten teweegbrengen. De doelstellingen van de overheid kunnen evenwel divers zijn. Zo kan het de bedoeling zijn om het volume aan opleidingsinvesteringen op te voeren, om de aard van de opleidingen te wijzigen, om meer werknemers te laten deelnemen aan opleidingen of om de opleidingskansen op een meer rechtvaardige manier te verdelen over de verschillende werknemersgroepen. Tot slot, maar zeker ook niet onbelangrijk, kan het de bedoeling van de overheid zijn om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren. In dit artikel concentreren we ons op één van de belangrijke doelstellingen van de Vlaamse overheid inzake bedrijfsopleidingen, namelijk het aanzetten van bedrijven tot een verhoging van de opleidingsinvesteringen, met als achterliggend doel het in stand houden en het versterken van de economie door het up-to-date houden van de kennis en de vaardigheden van de beroepsbevolking. Bij deze doelstelling wordt vaak verwezen naar een aantal studies die aantonen dat de Vlaamse en Belgische ondernemingen minder investeren in opleiding dan in de omliggende landen. Zo bleek dat de Vlaamse ondernemingen in 1993 1,2% van hun totale loonmassa spendeerden aan opleiding, terwijl dit in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk meer dan 2% bedroeg (VEV, 1998). Met internationale vergelijkingen moet men uiteraard altijd voorzichtig zijn. Over de vraag of de Vlaamse cijfers vanuit internationaal perspectief hoog of laag zijn, kan maar een zinvolle uitspraak worden gedaan als men ook de kwaliteit van de initiële opleiding (regulier onderwijs), de toestand van de arbeidsmarkt en de structuur van de economie in de vergelijking betreft. De Belgische interprofessionele sociale partners stellen zich alleszins tot doel het opleidingsniveau in de Belgische ondernemingen tegen 2004 op te trekken tot 1,9%.

Naast het feit of de doelstelling van een maatregel nu al dan niet wenselijk is, is het in ieder geval noodzakelijk om de effecten van deze maatregel te meten. Er moet met andere woorden worden nagegaan in hoeverre de steunmaatregel heeft geleid tot een gedragsverandering. Daarbij zijn er drie mogelijkheden, die in de volgende drie figuren enigszins gestileerd zijn voorgesteld. Veronderstel dat een overheid op tijdstip t een subsidie toekent die loopt tot tijdstip $t+1$. Het doel van deze subsidie is om het niveau van de opleidingsinvesteringen te verhogen. Op de verticale as van de figuren wordt dan de hoogte van deze investeringen weergegeven, en op de horizontale as de tijd. In de eerste plaats kan de subsidie aanleiding geven tot een tijdelijke gedragswijziging, zoals in figuur 1 is voorgesteld. Gedurende de periode dat de onderneming de subsidie ontvangt, is er een wijziging van het gedrag, namelijk een verhoging van de opleidingsinspanningen. Vanaf het moment dat de subsidie echter wegvalt, keert de onderneming naar haar oude investeringsniveau terug. Dit soort van effect werd waargenomen bij de invoering van een Amerikaanse subsidie voor bedrijfsopleiding, namelijk de Michigan Job Opportunity Bank-Upgrade Program, die werd bestudeerd bij Holzer e.a. (1993).



Figuur 1 Tijdelijke gedragswijziging bij de invoering van een subsidie

Ten tweede zou de subsidie kunnen leiden tot een permanente gedragswijziging, zoals in figuur 2 is voorgesteld. Bij een permanente gedragswijziging verhoogt de onderneming haar opleidingsinvesteringen op het moment dat ze de subsidie ontvangt. Wanneer de subsidie wegvalt, blijft het niveau van de opleidingsinvesteringen op hetzelfde verhoogde niveau gehandhaafd. In tegenstelling tot de tijdelijke gedragswijziging, keert de onderneming niet terug op haar oude investeringsniveau wanneer de subsidie wegvalt. In veel gevallen is het meer dan waarschijnlijk dat de overheid een dergelijke permanente gedragswijziging op het oog heeft.



Figuur 2 Permanente gedragswijziging bij de invoering van een subsidie

Alhoewel een permanente gedragswijziging dus wenselijk is, is het zelfs niet zeker of men zelfs maar een tijdelijke gedragswijziging kan initiëren. Er bestaat immers ook de mogelijkheid dat het invoeren van een subsidie geen enkele gedragsverandering tot stand brengt, zoals in figuur 3 wordt voorgesteld. Of men de subsidie ontvangt of niet, de hoogte van de opleidingsinvestering blijft hetzelfde. In dat geval spreekt men van een deadweight-effect.



Figuur 3 Deadweight-effect bij de invoering van een subsidie

Rekening houdende met het feit dat de overheid heel wat inspanningen levert op het vlak van werknemersopleidingen, en met het feit dat het verre van zeker is dat overheidsmaatregelen effectief zijn, en in het slechtste geval soms zelfs zeer marktversturend kunnen werken, is het absoluut noodzakelijk om na te gaan in hoeverre de verschillende overheidsmaatregelen inzake werknemersopleidingen ertoe hebben bijgedragen dat de opleidingsinspanningen binnen de bedrijven verhoogd werden, wat ook de centrale vraag in deze paper zal zijn.

Om deze vraag te kunnen antwoorden werd een survey opgezet bij 609 bedrijven die gebruik hebben gemaakt van ESF-doelstelling 4 en/of het hefboomkrediet, van Vlamivorm, of van het stimuleringsbeleid van de VDAB. *ESF-doelstelling 4* is een Europese subsidie voor de opleiding van werknemers die bedreigd zijn met werkloosheid. Belangrijk is dat deze subsidie nooit de hele opleiding financiert, maar dat deze steun gecombineerd moet worden met andere overheidssteun. Daarom werd in Vlaanderen een nieuwe subsidie in het leven geroepen, het *hefboomkrediet*, die als cofinanciering kan worden gebruikt bij doelstelling 4. De procedure voor het verkrijgen van beide subsidies is vrij zwaar. Niet alleen moeten de bedrijven voldoen aan een aantal criteria, maar daarnaast is het aanvraagformulier van de subsidie en de verdere administratieve opvolging vrij belastend. *Vlamivorm* is een vermindering van de onroerende voorheffing die in 1999 werd toegekend aan Vlaamse bedrijven, die in 1998 minstens evenveel voltijds equivalenten in dienst hadden als in 1997. De belastingvermindering moest geïnvesteerd worden in extra vorming van de werknemers, bovenop de al bestaande vormingsinspanningen van 1998. De procedure voor de aanvraag was voor deze steunmaatregel veel minder zwaar bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet. Dank zij het *stimuleringsbeleid van de VDAB* kunnen ondernemingen hun werknemers gratis of tegen verminderde prijs een opleiding laten volgen bij de VDAB. Dit is het geval bij de opleiding van risicowerknemers en bij KMO's met maximaal 50 werknemers in dienst.

Deadweight-effecten

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

Tabel .1 Meting van de deadweight van de verschillende maatregelen

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

Tabel 1 geeft aan dat bij elke maatregel meer dan 50% van de bedrijven de opleiding ook zou georganiseerd hebben zonder de maatregel. Dit is een zeer hoog percentage, zeker gezien het feit dat a priori de hypothese werd geformuleerd dat t.g.v. sociale wenselijkheid erg weinig bedrijven geneigd zouden zijn om toe te geven dat ze de opleiding ook zonder de steun zouden hebben georganiseerd. Het deadweight-effect bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet bedraagt 51%, en 63% bij het stimuleringsbeleid van de VDAB. De grootste deadweight vindt men bij Vlamivorm: bijna 80% van de 413 ondervraagde bedrijven zouden de opleiding ook hebben ingericht zonder de subsidie.

Deadweight-effect bij voormalige niet-vormingsbedrijven

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

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

Tabel .2 Meting van de deadweight-effecten bij de voormalige niet-vormingsbedrijven

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

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

Uitdoven van het subsidiërend beleid?

De resultaten van de enquête wijzen dus op het voorkomen van zeer grote deadweight bij de onderzochte subsidies. Dit leidt zonder twijfel tot een zware concurrentievervalsing tussen bedrijven. Een groot aantal bedrijven krijgt immers overheidsgeld om opleidingen te organiseren die zij sowieso zouden hebben ingericht, terwijl andere bedrijven, die de subsidie niet aanvroegen of niet konden bemachtigen, geen steun krijgen. Dit leidt ons tot de vraag hoe men deze deadweight zou kunnen reduceren. Een eerste mogelijkheid is de verstrenging van de criteria waaraan men moet voldoen om de subsidie te kunnen ontvangen. Een mogelijke verklaring voor de enorme deadweight-effecten bij Vlamivorm is het feit dat de criteria voor deze subsidie niet zo zwaar zijn. Bij doelstelling 4 en het hefboomkrediet, waar de deadweight bijna 30% lager ligt, moet een veel zwaardere procedure worden doorlopen vooraleer men de subsidie krijgt toegewezen. Een andere mogelijkheid is de eis om de toegewezen subsidie te investeren in additionele opleidingen (additionaliteitseis). In dat geval zou de overheid kunnen eisen dat de subsidie moeten worden geïnvesteerd in opleidingen die de onderneming anders niet zou inrichten. Voorwaarde is wel dat er dan van overheidswege een grondige controle komt, gesteld dat een sluitende controle überhaupt mogelijk zou zijn.

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

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

additionaliteitseis bij niet-vormingsbedrijven uit de aard der zaak veel gemakkelijker administratief te controleren dan bij vormingsbedrijven.

Invoering van een flankerend beleid

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

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

Nick Matheus

Joost Bollens

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