



# MANAGEMENT SUMMARY

**Laura Jacobs, Peter De Cuyper & Katleen De Rick**

**Projectleiding: Peter De Cuyper**

Onderzoek in opdracht van Vlaams minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma



## 1. Opleiding tijdens tijdelijke werkloosheid

De economische crisis van 2009-2010 ging voor heel wat werknemers gepaard met periodes van inactiviteit. Er werd massaal gebruik gemaakt van het stelsel van tijdelijke economische werkloosheid. Naar aanleiding van de crisis werd begin 2009 door de Vlaamse regering beslist om werknemers die tijdelijk economisch werkloos worden de mogelijkheid te bieden gratis een opleiding bij VDAB te volgen. Daarnaast stelde Vlaanderen via het impulsplan 'Herstel het vertrouwen' middelen ter beschikking aan bedrijfssectoren om competentieversterkende acties uit te werken. Het succes van deze acties was beperkt. Dit bleek geen specifiek Vlaams fenomeen, ook in andere Europese lidstaten bleek een erg beperkte participatie aan (vrijwillige) opleidingsinitiatieven die naar aanleiding van de crisis werden opgezet in het kader van arbeidsduurvermindering.

Met dit onderzoek willen we inzicht verwerven in faciliterende en belemmerende factoren die de participatie aan opleiding tijdens periodes van tijdelijke werkloosheid kunnen verklaren. Hierbij formuleerden we volgende onderzoeksvragen:

1. Welke competentieversterkende acties worden op Vlaams, sectoraal en bedrijfsniveau precies voorzien in het kader van inactiviteit en hoe groot is de participatie hieraan?
2. Welke specifieke factoren kunnen geïdentificeerd worden die de participatie aan competentieversterkende maatregelen bij werkstilstand verklaren?
3. Welke modellen bestaan er in het buitenland om competentieversterking bij tijdelijke inactiviteit te voorzien, hoe groot is de participatie hieraan en welke lessen kunnen we hieruit trekken?
4. Welke lessen kunnen uit voorgaande getrokken worden om de participatie aan opleidingen tijdens periodes van economische werkloosheid te verhogen?

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden, werd een mix van onderzoeksmethoden gehanteerd: documentanalyse, telefonische interviews bij sectoren die acties hebben opgezet, drie sectorale dieptecases in de Horeca, Metaal en autosector en twee landen-cases (Nederland en Duitsland).

## 2. Drempels en oplossingen voor opleidingsdeelname tijdens tijdelijke werkloosheid

Bij het in kaart brengen van drempels vertrokken we vanuit de bestaande literatuur over drempels die de (geringe) deelname aan levenslang leren verklaren. We zijn nagegaan in welke mate deze of eventueel andere drempels spelen bij de specifieke case van tijdelijke werkloosheid en welke oplossingen daarvoor werden ontwikkeld. We hebben drempels en oplossingen ingedeeld in vier categorieën: de kenmerken van de potentieel lerende, kenmerken van het aanbod, de rol van de werkgevers en de communicatie over het aanbod.

## 2.1 Kenmerken van de potentieel lerende

De kenmerken van de potentieel lerende en de drempels die hij/zij ervaart oefenen een belangrijke invloed uit op de uiteindelijke deelname. Uit bestaand onderzoek blijkt alvast dat Belgen sceptischer staan ten aanzien van levenslang leren dan vele andere Europeanen (CEDEFOP, 2003a). Als belangrijkste drempel blijkt het gebrek aan tijd naar voor te worden geschoven (zie o.m. APS survey 2002).

Het gebrek aan tijd zou normaliter niet mogen meespelen bij tijdelijke werkloosheid. Nochtans is de participatie erg laag. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal specifieke factoren spelen. Ten eerste wordt gesteld dat de motivatie van werknemers vaak niet erg hoog is, omdat er bezorgdheid bestaat over het al dan niet voortbestaan van de job. Opleiding staat dan niet bovenaan het prioriteitenlijstje. Een tweede reden die vaak werd aangehaald, is dat werknemers de (korte) momenten als extra vakantie zien en de voorkeur geven aan andere tijdsbestedingen, zoals werken in huis, tijd doorbrengen met het gezin of tijd vrijmaken voor hobby's.

Daarnaast bleken er ook een aantal praktische drempels bij opleidingen die werknemers op eigen initiatief kunnen volgen, vaak los van de bedrijfscontext. Dit gaat dan concreet om acties als het gratis ter beschikking stellen van een aanbod voor de werknemer, het terugbetalen van opleidingen, ... In dit geval moet de werknemer zelf op zoek naar een geschikte opleiding die past binnen de periodes van tijdelijke werkloosheid. Dit impliceert dat de opleiding juist op de dagen moet vallen waarop de werknemers tijdelijk werkloos is, de instapmomenten moeten aansluiten, ... Dit blijkt niet evident (cfr infra). De werknemer weet daarnaast vaak niet wanneer het werk terug wordt hervat, zodat onzeker is of de opleiding ook daadwerkelijk kan worden afgemaakt. Een bijkomende drempel is tot slot dat bij het aanvragen van opleidingen ook nogal wat administratie komt kijken, bijvoorbeeld om het inschrijvingsgeld terug te krijgen. Bij een geringe motivatie zijn deze drempels niet participatiebevorderend.

Vanuit de cases worden vier oplossingen aangereikt die tegemoet komen aan deze drempels:

- een eerste oplossing bestaat erin om het opleidingsaanbod gratis aan werknemers ter beschikking te stellen en/of een opleidingsbudget te voorzien. Voorbeelden hiervan vinden we terug bij VDAB en verschillende sectoren. Dit 'gratis verhaal' bleek niet te werken. Dit sluit aan bij onderzoeksbevindingen die stellen dat de kost van een opleiding maar in zeer beperkte mate een barrière is voor deelname (APS 2002). Daarnaast biedt dit geen oplossing voor de praktische belemmeringen die typisch zijn bij periodes van tijdelijke werkloosheid;
- een oplossing bestond erin zich te richten op de werkgever en in samenspraak met de werkgever opleidingen te organiseren. Hierdoor komt er minder praktische organisatie op de schouders van de werknemer terecht. Dit leek te werken. Als we namelijk kijken naar de verschillende acties die opgezet werden door de sectoren, dan bleek vaak dat acties waarbij het initiatief bij de werknemer lag (cf. openstellen opleidingsaanbod, een opleidingsbudget voor een opleiding op eigen initiatief), een lage(re) deelname kenden dan acties waarbij de werkgever het initiatief neemt;
- een andere oplossing bestond erin om een (aanzienlijke) financiële incentive bij participatie te voorzien, hetgeen leek aan te slaan. Zo gaven onze respondenten aan dat de extra premie van 45 euro per dag in de metaalsector heeft bijgedragen aan het succes van deze actie. Het voorzien van een financiële incentive is echter geen mirakeloplossing, aangezien deze incentive werd ingebed binnen belangrijke randvoorwaarden: een uitgebreide communi-

catie, een beperkte administratie en procedure en vaak ingebed binnen het bedrijf. Deze elementen leken essentieel te zijn voor het succes van deze actie. Daarnaast leek ook de hoogte van de premie mee te spelen;

- de meest drastische oplossing om werknemers tot participatie te overhalen betreft tot slot de Nederlandse case, waarbij werknemers verplicht werden een opleiding te volgen indien ze aanspraak wilden maken op het systeem van arbeidsduurvermindering (deeltijd-WW). Dit lijkt moeilijk te implementeren in de Vlaamse case. Naast het feit dat dit een goede afstemming met het federale niveau vereist (RVA) is er de vraag naar de modaliteiten: wat bijvoorbeeld met werknemers die maar een paar dagen tijdelijk werkloos zijn, ... Het lijkt in dit opzicht meer raadzaam te investeren in een leercultuur door onder meer per-soonlijke ontwikkelingsplannen (POP), dan in het implementeren en controleren van verplichtingen.

## 2.2 Kenmerken van het aanbod

Ook kenmerken van het aanbod zelf kunnen mogelijke belemmeringen opwerpen voor de uiteindelijke opleidingsdeelname. Het gaat zowel om de inhoud (thema en onderwerp van de opleiding, ...) als de organisatie van het aanbod (aantal uren, startmoment, plaats, ...) (o.a. Baert et al., 2002). Een specifieke drempel die optreedt bij tijdelijke werkloosheid, is de flexibiliteit die vereist is om het aanbod af te stemmen op de periodes van tijdelijke werkloosheid. Het gaat dan vooral om de organisatie van het aanbod: het startmoment, het aantal uren en de momenten waarop de opleiding doorgaat. Deze drempel komt voor uit het specifieke karakter van tijdelijke werkloosheid zelf.

De voornaamste oplossing voor dit knelpunt die uit de cases naar voren kwam, was het inrichten van opleidingen in samenspraak met de werkgever, bij voorkeur op de werkvloer. Dit laat toe een goede afstemming te realiseren. De werkgever is immers op de hoogte van het startmoment van tijdelijke werkloosheid, de momenten, de behoeften en interesses van de betrokken werknemers en vaak ook de duur van deze periode. Een tweede oplossing blijkt het opzetten van webleeropleidingen. Dit type opleiding laat deelnemers toe om op eender welk moment te starten, de opleiding te onderbreken en hier op eender welk moment opnieuw mee aan te vangen.<sup>1</sup>

## 2.3 Maatschappelijke context en actoren: rol van werkgever

In de literatuur vonden we eveneens terug dat de maatschappelijke context met zijn verschillende actoren bepalend kan zijn voor de uiteindelijke opleidingsdeelname. Het gaat om de aanbodverstrekkers, toeleiders, werkgevers, de overheid, ... (De Rick et al., 2004). Uit dit onderzoek blijkt vooral de belangrijke rol van de werkgever (cf. 2.2). In onderzoek met betrekking tot drempels tot het investeren in opleiding voor werkgevers, komen vooral tijdsdruk en de onzekerheid over de 'return on investment' (ROI) naar voren. De opleidingskost aan sich lijkt een minder bepalende factor (zie o.a. Vermeersch & De Rick, 2008). Bij periodes van tijdelijke werkloosheid speelt de tijdsdruk natuurlijk minder. Op zich lijkt het dan ook het ideale moment om opleidingen in te richten. De vrees voor het gebrek aan ROI en de kostprijs blijken echter sterker te spelen in tijden van crisis. Uit de interviews bleek dat bij nogal wat werkgevers de vrees leefde dat nieuw verworven kennis zou ingezet worden bij

---

<sup>1</sup> VDAB bood zijn webleeropleidingen gratis aan voor werknemers en tijdelijk werklozen. Deze actie had een groot succes. Over de mate waarin ook tijdelijk werklozen participeerden is er echter geen duidelijkheid, maar gezien het hoge aantal deelnemers kunnen we veronderstellen dat ook het aandeel tijdelijk werklozen aanzienlijk was.

andere werkgevers of bij de zoektocht naar een nieuwe job. Onderzoek in andere Europese lidstaten bevestigt deze vaststelling. Daarnaast is, volgens enkele respondenten, opleidingen in tijden van crisis ook geen prioriteit voor werkgevers. Recent onderzoek nuanceert dit laatste echter voor grote bedrijven. Uit onderzoek blijkt dat grote bedrijven nog steeds aandacht hebben voor competentieversterkende acties, maar dat er wel minder middelen aan worden besteed en/of men streeft naar een hogere efficiëntie (De Rick & Van Itterbeeck, 2011). In grote bedrijven is er dus nog altijd aandacht voor opleiding, maar ze moeten onmiddellijk return opleveren en minder kosten.<sup>2</sup>

Een oplossing om werkgevers te motiveren om opleidingen te voorzien, is het inzetten van financiële stimuli. Dit vonden we terug in alle drie de bestudeerde sectoren. Hierbij maakten steeds heel wat werkgevers gebruik van deze mogelijkheden. Gezien de aandacht voor kostenefficiëntie is dit geen verrassing. De financiële incentives staan echter niet op zich. Net zoals het geval was bij het voorzien van een financiële stimulus voor werknemers, moet deze ook bij werkgevers ingebed zijn in een geheel van randvoorwaarden (cf. 2.1), namelijk een goede communicatie en een beperkte administratie. Een derde belangrijke randvoorwaarde betreft de inhoud van de opleiding. We kunnen uit de verschillende cases afleiden dat het voor een werkgever belangrijk is dat een opleiding zich richt op onmiddellijk inzetbare vaardigheden binnen het bedrijf. Op deze manier houdt de opleiding immers een duidelijke en directe meerwaarde in, hetgeen tegemoetkomt aan de onzekerheid die bestaat bij werkgevers over de ROI in tijden van crisis.

#### **2.4 Communicatie over het aanbod**

Om te kunnen participeren aan een aanbod, is het noodzakelijk dat een werk-nemer op de hoogte is van het bestaan hiervan. Een tekort aan informatie is in dit opzicht een belangrijke drempel. Een specifieke drempel in het geval van tijdelijke werkloosheid is dat enkel RVA beschikt over contactgegevens van de personen die tijdelijk werkloos zijn. Omwille van privacyredenen kunnen deze gegevens niet worden overgemaakt aan de sectorale opleidingsfondsen of aan VDAB. Dit impliceert dus dat de aanbodsverstrekkers zich niet rechtstreeks tot de doelgroep kunnen richten. Dit werd als een belangrijk knelpunt ervaren.

Om dit knelpunt te remediëren werden verschillende oplossingen gezocht:

- alle drie de sectoren richtten zich tot de werkgever, omdat hij of zij immers weet wie tijdelijk werkloos is. Op deze manier kan deze groep alsnog bereikt worden. Dit bleek niet altijd evident. Zo wees een beperkte survey bij de horeca uit dat naargelang de actie 60 tot 80% van deze bedrijven niet op de hoogte was van de acties. Het merendeel van de bedrijven gaf aan of participatie te overwegen of de maatregelen kenbaar te maken aan de werknemers indien ze ervan op de hoogte waren geweest. Het gebrek aan kennis van de maatregelen lijkt dus een factor om de beperkte participatie te verklaren;
- om de werkgevers te bereiken bleek het belangrijk om een mix van kanalen te gebruiken. Het gaat dan om algemene kanalen (website, folders, ...) als gerichte kanalen (persoonlijk gesprek, seminarie, ...). Ook een actieve rol van de werknemersvertegenwoordigers bleken bij te dragen tot een succesvolle communicatie. Een voorbeeld van een goede communicatiemix vinden we terug in de metaalsector, waar onder meer een 0800-nummer werd opgericht en een specifieke website werd gelanceerd.

---

<sup>2</sup> Over kmo's kunnen op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan.

### **3. Nood aan een (globaal) actieplan op beleids- en/of sectorniveau**

Om de opleidingsdeelname tijdens tijdelijke werkloosheid te bevorderen, werden verschillende acties op touw gezet: de VDAB-actie, de sectorale acties, de tijdelijke overbruggingspremie, de tijdelijke verhoging van het opleidingskrediet, ... Tussen deze acties lijkt er weinig samenhang te bestaan. Dit heeft onder meer te maken met de verschillende (bevoegdheids)niveaus waarop deze maatregelen werden genomen, het plots vrijmaken van middelen waarbij acties op korte termijn moesten worden ontwikkeld, het beperkte overleg tussen actoren, ... In dit kader lijkt het raadzaam om een actieplan of draaiboek op te stellen dat in tijden van crisis kan worden geactiveerd zowel op beleids- als op sectorniveau.

Op sectorniveau zou allereerst moeten worden nagegaan in welke mate het opportuun is een aanbod te voorzien. Het lijkt immers weinig aangewezen om in een sector een specifiek aanbod te ontwikkelen als uit de verdeling van de duur van de tijdelijke werkloosheid blijkt dat dit voor het merendeel van de tijdelijk werklozen maar een aantal dagen bedraagt. Om deze oefening te kunnen maken, is een betere gegevensoverdracht vanuit RVA noodzakelijk.

Het actieplan zelf dient als uitgangspunt te hebben dat het standaardmodel van werknemers of werkzoekendenopleidingen in de specifieke situatie van tijdelijke werkloosheid niet werkt. Het actieplan dient daarom onder meer een aangepaste communicatiestrategie, aanbod, incentives, ... te bevatten. Ook een regeling waarbij op voorhand al is vastgelegd hoe en welke kredieten worden vrijgemaakt, is aangewezen om kort op de bal te kunnen spelen.

Naar concrete invulling van het actieplan stellen we voor dat de communicatie en acties op de werkgevers worden gefocust. Enkel de werkgever weet immers wie al dan niet tijdelijk werkloos is, hij kan het best inschatten hoe de opleiding kan ingepland worden, heeft zicht op mogelijke werkhervatting, kent de behoeften en wensen van de betreffende werknemers, ... In dit opzicht lijkt het VDAB aanbod gericht op werknemers weinig zinvol. Een taakverdeling waarbij VDAB zich focust op het webaanbod en sectoren op werkgevers lijkt hierbij logisch.

Door de focus te leggen op werkgevers, willen we zeker niet voorbij gaan aan het belang van werknemers. Door de werkgever als ingangspoort en initiatiefnemers te beschouwen, worden voornamelijk een aantal praktische drempels geslecht. Dit verandert echter niks aan mogelijke intrinsieke drempels bij werknemers. Het is dan ook van belang om ook langs werknemerszijde maatregelen te voorzien denken we aan inzetten op een beperkte administratie en eenvoudige procedure, opleidingen opzetten die functiespecifiek zijn en een duidelijke meerwaarde inhouden voor werknemer en werkgever en extra incentives voorzien voor werknemers en werkgever (ingebed in voorgaande randvoorwaarden).