

Naar een open markt van opleiding en begeleiding in Vlaanderen

Op de markt van opleiding en van begeleiding naar werk zijn er vragers (kopers) en aanbieders (verkopers) actief. Individuele personen doen een beroep op opleiding en begeleiding omdat ze denken dat ze er beter van worden: bijvoorbeeld dat het volgen van opleiding hen meer kansen geeft op het vinden van een (betere) baan, op het behoud van hun huidige baan, op promotie of loonsverhoging, enzovoort. Bedrijven laten hun medewerkers opleiding volgen omdat ze denken dat deze hierdoor beter in staat zullen zijn hun werk uit te voeren, beter gemotiveerd zullen zijn en meer groeimogelijkheden zullen hebben.

Individuele personen en organisaties zullen dus voor opleiding of begeleiding opteren als ze denken dat ze daar op een of andere manier baat bij hebben. Tegenover die baten staan de kosten van opleiding: de tijd die aan opleiding wordt besteed en die dus niet aan andere activiteiten kan besteed worden, de vergoedingen die aan de opleidingsverstrekkers moeten worden betaald en andere kosten die met de opleiding gepaard gaan. De 'vrager' van de opleiding heeft er uiteraard belang bij om deze kosten niet te hoog te laten oplopen en zeker lager te houden dan de veronderstelde baten van de opleiding. De opleidingsverstrekkers zullen van hun kant moeten zorgen voor een voor hun (potentiële) klanten aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding, zonder uiteraard hun eigen rentabiliteit uit het oog te verliezen.

Opleiding en vorming: een markt als alle andere?

Zo voorgesteld lijkt de markt van opleiding en vorming sterk op alle andere goederen- en diensten-

markten en zou er dus geen nood zijn aan een specifieke vorm van overheidsoptreden op de arbeidsmarkt. Alleen maar omdat de vragers en aanbieders van opleidingen hun welbegrepen eigenbelang nastreven, komt er immers een kwalitatief en kostenbewust opleidingsaanbod tot stand en wordt er zo veel opleiding gevolgd als nodig is.

Echter, de opleidings- en begeleidingsmarkt heeft een aantal bijzondere kenmerken die ertoe (kunnen) leiden dat pure marktwerking toch niet tot het meest optimale resultaat leidt. Dit is wat men in de economische literatuur 'marktfalen' noemt en waardoor een optreden van de overheid kan verantwoord worden. Welke zijn dan die specifieke kenmerken die ertoe leiden dat de opleidingsmarkt géén markt als een andere is?

Ten eerste is het vaak niet duidelijk wie nu precies de (meeste) baten van een opleiding geniet en wie dus ook de kosten van de opleiding zou moeten betalen. Met name voor opleidingen die in de werksfeer plaatsvinden is dit een moeilijke vraag: moeten de kosten gedragen worden door de werknemer zelf die door het volgen van opleiding beter inzetbaar wordt en dus meer 'waard' wordt op de arbeidsmarkt, dan wel door het bedrijf dat via betere prestaties van de werknemers de vruchten plukt van de opleiding? Soms zal het zo zijn dat werkgever en werknemer hier niet uitkomen en dat daardoor een opleiding waar beiden belang bij hebben toch niet plaatsvindt.

Ten tweede zal het vaak zo zijn dat wie de opleiding volgt en die zich het meest een direct oordeel kan vormen over de kwaliteit en het effect ervan, niét degene is die de beslissing neemt over de keuze van de opleiding en de opleidingsverstrekker. Dit is vaak het geval wanneer mensen een opleiding volgen op vraag en op kosten van het bedrijf waarvoor ze werken. Ook werklozen, die opleidingen volgen op kosten van de overheid in het kader van een traject om opnieuw aan het werk te komen, hebben meestal geen zeggenschap over de keuze van de opleidingsverstrekker. Ook deze eigenschap van de opleidingsmarkt kan aanleiding geven tot niet-optimale uitkomsten.

Ten derde werkt een markt des te beter als ze transparant is en als de kopers over volledige informatie beschikken in verband met kosten, baten, verschillende aanbieders op de markt, enzovoort. Vraag is of aan deze voorwaarde wel is voldaan als het om de opleidingsmarkt gaat. Specifiek stelt zich het probleem dat de kosten van het volgen van een opleiding wel duidelijk zijn, maar de baten eerder moeilijk voorspelbaar en meetbaar. Zo weet een werkloze niet met zekerheid of hij na het volgen van een opleiding wel zal aangeworven worden, tasten werknemers vaak in het duister over het effect van een opleiding op hun promotiekansen en kan een bedrijf vaak moeilijk inschatten of werknemers, nadat ze een opleiding hebben gevolgd, écht beter zullen gaan presteren. Men mag dan ook verwachten dat individuen en organisaties die eerder risico-schuw zijn, minder in opleiding zullen investeren: het rendement van hun investering is immers onzeker.

Ten vierde bestaat een andere voorwaarde om van een echte marktwerking te kunnen spreken in een voldoende groot en met elkaar concurrerend aanbod waartussen de vragers een vrije keuze kunnen maken. In een aantal segmenten van de opleidings- en begeleidingsmarkt zal dit spontaan het geval zijn, maar in een aantal andere juist niet. Zo zijn er opleidingen die alleen kunnen gegeven worden nadat eerst zeer kostelijke investeringen zijn gedaan en die zo weinig worden gevolgd dat deze investering nooit op een rendabele manier kan worden terugverdiend. In dat geval zal er zich mogelijk geen enkele aanbieder van deze opleiding op de markt aanbieden of soms één opleidingsverstrekker die zich dan in een monopoliesituatie bevindt.

In het eerste geval blijven sommige opleidingsbehoeften on vervuld; in het tweede geval is er van een vrije markt geen sprake.

Ten slotte is het ook nog zo dat niet alleen het individu en de organisatie waarvoor hij werkt belang hebben bij opleiding, maar ook de samenleving als geheel. Er zijn immers heel wat maatschappelijke baten verbonden aan het feit dat mensen goed opgeleid zijn en zich permanent bijscholen: versterking van de concurrentiepositie, meer mogelijkheden om buitenlandse investeringen aan te trekken, lagere werkloosheid, enzovoort. Anders gezegd: vorming en opleiding hebben allerlei 'spill-over' effecten, die verder reiken dan de directe betrokkenen. Terecht stelt dan ook de overheid een aantal doelstellingen voorop wat betreft de deelname van de bevolking aan het levenslang leren. Het is dan ook logisch dat diezelfde overheid ook middelen uittrekt en initiatieven neemt om deze doelstellingen waar te maken. Daarmee betreedt de overheid dan wel de markt van het leren en oefent ze een zekere invloed uit op de werking van deze markt.

De rol van de overheid

Het feit dat de markt van vorming en opleiding geen markt is als een andere, maakt het verantwoord dat de overheid op deze markt een rol gaat spelen. Daarmee is echter nog niet gezegd welke vorm dit overheidsoptreden moet aannemen: regulering, subsidiëring van het opleidingsaanbod, subsidiëring van de opleidingsvraag, fiscale stimuli, organiseren van een publiek opleidingsaanbod, enzovoort. Het overheidsoptreden kan marktconform zijn, dit wil zeggen de spelregels van de marktwerking en de verhoudingen tussen de verschillende marktspelers respecteren, of het kan marktverstoring zijn. Bovendien kan er, naast marktfalen, ook overheidsfalen voorkomen, dit wil zeggen dat de inspanningen van de overheid hun doel missen of zelfs averechtse effecten veroorzaken. Het is dan ook belangrijk om goed uit te klaren wat precies de doelstellingen zijn van het overheidsoptreden en hoe deze doelstellingen tegen de laagst mogelijke kosten en zo effectief mogelijk kunnen bereikt worden.

Subsidiëring van het aanbod...

Het grootste deel van de middelen die door de overheid worden besteed aan vorming en aan begeleiding naar werk, gaat naar de subsidiëring van het opleidingsaanbod. Instellingen als de VDAB, de centra voor middenstandsopleiding (Syntra), de scholen van het OSP (Onderwijs voor Sociale Promotie) en de centra voor basiseducatie ontvangen vanwege de overheid een toelage, die hen in staat stelt om opleidingen en begeleidingen te organiseren en deze dan kosteloos of met aanrekening van een beperkt 'remgeld' aan hun doelpubliek aan te bieden. De overheidssubsidie kan een vast karakter hebben (één enveloppe bedoeld om de globale werking van een opleidingsinstelling te bekostigen) of projectmatig zijn (om de kosten van een bepaald opleidingsproject te dekken) of variëren naargelang het aantal cursisten dat men heeft bereikt of het aantal uren dat door de cursisten gevolgd worden.

... en de nadelen daarvan

Het feit dat de overheid opleiding en begeleiding vooral via aanbods subsidiëring betaalaagt, heeft evenwel een aantal belangrijke nadelen.

De betoelaging wordt vooreerst beperkt tot een aantal 'erkende' opleidingsverstrekkers. Vaak is het vrijwel onmogelijk voor andere opleidingsverstrekkers om ook deze erkenning te bekomen. We kunnen dus spreken van een 'markt' die afgeschermd is van nieuwe toetreders en waar op die manier de concurrentie sterk wordt ingeperkt. Hierdoor wordt voor de betrokken instellingen een belangrijke prikkel weggenomen om bijvoorbeeld hun kwaliteit te verbeteren, innovatief te zijn of klantvriendelijk te zijn.

Verder hebben de deelnemers aan de opleidingen, voor wie men via de subsidiëring de kosten van deelname aan opleidingen wil verminderen en de drempel verlagen, geen of slechts een beperkte vrije keuze bij het kiezen van de aanbieder. Iemand die bijvoorbeeld een door de overheid betaalde taalopleiding wil volgen, zal hiervoor terecht kunnen bij enkele OSP-instellingen in zijn streek, maar niet bij een privé-onderneming die ook taalopleidingen aanbiedt.

Ook gaat aanbods subsidiëring meestal gepaard met veel regulering van de kant van de overheid. Aangezien de 'tucht van de markt' niet aanwezig is en het sturend vermogen van de consument (de lereende) beperkt is, wil de overheid er via reglementen en richtlijnen voor zorgen dat de overheidsmiddelen goed besteed worden. Dit leidt echter vaak tot overregulering, waardoor de ondernemerszin van de opleidingsverstrekkers aan banden wordt gelegd en hun flexibiliteit wordt ingeperkt. De regulering gaat dan eerder ten koste van de kwaliteit. Bovendien gaan de opleidingsverstrekkers gebukt onder administratieve overlast, aangezien ze om de overheidsmiddelen te kunnen ontvangen een groot aantal stukken moeten voorleggen die bewijzen dat ze aan de opgelegde regels voldoen.

Een laatste problematisch gevolg van aanbods subsidiëring is dat het de concurrentieverhoudingen op de 'vrije' opleidingsmarkt kan verstoren. Een groot aantal gesubsidieerde opleidingsverstrekkers eet immers van twee ruiven: enerzijds ontvangen ze subsidies vanwege de overheid om daarmee een 'publieke' opdracht uit te voeren; anderzijds verstrekken ze ook nog tegen betaling opleidingen aan bedrijven. Beide financieringsstromen zijn dan moeilijk uit elkaar te houden: zo zal vaak de vraag worden gesteld in welke mate de overheidsmiddelen gebruikt worden om het aanbod naar de privé-sector goedkoper op de markt te brengen of omgekeerd, in welke mate men de overheid ook nog eens laat betalen voor inspanningen waarvoor de klanten uit de privé-sector al betaald hebben.

Subsidiëring van de vraag als oplossing

Voka, het Vlaams netwerk van ondernemingen, is er dan ook voorstander van om de overheidsmiddelen die vandaag bij wijze van subsidies, dotaties, toelagen, enzovoort naar opleidingsinstellingen gaan, zo veel als mogelijk om te zetten in vormen van vraagfinanciering. Dit komt erop neer dat de overheid geen middelen ter beschikking stelt aan wie de opleidingen aanbiedt, maar wel aan wie de opleiding volgt of laat volgen. Concreet betekent dit dat de overheidssubsidie wordt overgemaakt aan bedrijven enerzijds en aan individuele burgers anderzijds. Die kunnen er dan opleidingen mee inkopen bij een opleidingsverstrekker van hun keuze.

Naar ondernemingen toe is er in Vlaanderen al enige ervaring opgebouwd met vraagsubsidiëring. Voorbeelden zijn het hefboomkrediet en de recent ingevoerde opleidingscheques. Probleem is echter dat de invoering van vraagsubsidiëring voor bedrijfsopleidingen vaak gepaard gaat met een verzwaring van de administratieve lasten voor de ondernemingen, die uitgebreide dossiers moeten opmaken om de subsidies aan te vragen en dan ook nog eens om de toelage te kunnen ontvangen. Met name het hefboomkrediet lijdt onder dit probleem. De Vlaamse opleidingscheques daarentegen tonen aan dat vraagfinanciering ook kan zonder een zware administratieve rompslomp.

Naast deze systemen van vraagfinanciering voor ondernemingsopleidingen, bestaan er in Vlaanderen ook nog enkele systemen waarbij bedrijfsopleidingen via de opleidingsverstrekker worden gefinancierd, die ze dan kosteloos of goedkoop aan bedrijven kan aanbieden. Het gaat hierbij enerzijds om het 'stimuleringsbeleid' dat door de VDAB wordt gevoerd, waardoor sommige bedrijven (kleine ondernemingen, ondernemingen in moeilijkheden, ondernemingen die werknemers uit risicogroepen een VDAB-opleiding laten volgen) hun werknemers gratis of aan verminderd tarief opleidingen kunnen laten volgen. Anderzijds betreft het de bedrijfsopleidingen waarvoor de centra voor middenstandsopleiding (Syntra) via het VIZO (straks Syntra-Vlaanderen) overheidstoelagen ontvangen. We pleiten ervoor om ook deze aanbodsubsiëring om te zetten in systemen van vraagsubsiëring, ook al om dubbele betoelaging (deels via vraag-, deels via aanbodsubsidiëring) te vermijden.

Ook naar individuele personen toe is overgang van aanbod- naar vraagsubsidiëring mogelijk en aangewezen. Als bijvoorbeeld de overheid het belangrijk vindt dat de Vlamingen vreemde talen leren, kan ze in plaats van aan een beperkt aantal opleidingsinstellingen hiervoor een subsidie te verstrekken, aan elke Vlaming die een taal cursus wil volgen een toelage geven waarmee ze deze opleidingen kunnen 'aankopen' bij de opleidingsverstrekker van hun keuze. Om vraagfinanciering in de praktijk te brengen, zijn er een aantal mogelijkheden: het verstrekken van 'vouchers' of opleidingscheques, het werken met individuele leerrekeningen of het voorzien van een specifieke 'vormingsaftrek' in de perso-

nenbelasting (naar analogie met de bestaande aftrekposten voor kinderopvang en pensioensparen). In het buitenland werd met elk van deze vormen van vraagfinanciering reeds ruime ervaring opgebouwd. Zo zijn in Singapore de opleidingskosten gericht op de ontwikkeling in het beroep, aftrekbaar in de personenbelasting; Zweden kent een systeem van individuele leerrekening waarop individu en overheid geld storten waarmee dan opleidingen kunnen bekostigd worden; in de Verenigde Staten werken sinds de invoering van de CAREERS Act (1995), de meeste overheidsprogramma's gericht op beroepsopleiding met 'job-training vouchers' die aan de personen uit de doelgroep worden toegekend. Sinds september 2003 is ook Vlaanderen deze weg opgegaan door aan werknemers de mogelijkheid te bieden om gesubsidieerde opleidingscheques aan te kopen, die ze vrij kunnen besteden bij een groot aantal opleidingsverstrekkers.

Aanbesteding waar vraagsubsidiëring niet aangewezen is

Wellicht zal het in een aantal gevallen echter toch niet aangewezen zijn om de overheidsondersteuning van vorming en opleiding via vraagsubsidiëring te organiseren. We denken hierbij met name aan zeer specifieke, vaak nog te ontwikkelen opleidingsprogramma's die de overheid georganiseerd wil zien voor doelgroepen die beperkt zijn in omvang. Vraagondersteuning, bijvoorbeeld via opleidingscheques, biedt in die gevallen weinig soelaas aangezien er onvoldoende aanbod op de markt aanwezig is of omdat een verspreiding van de cursisten over een groot aantal opleidingsaanbieders niet zou toelaten om de opleiding op een rendabele manier te organiseren. Dit mag de overheid niet beletten om ook voor deze opleidingsprogramma's de markt te laten werken. Ze kan dit doen door de opdracht om dit soort opleidingen te organiseren toe te wijzen via een aanbestedingsprocedure waaraan alle opleidingsverstrekkers kunnen deelnemen. Concreet kunnen we hierbij denken aan de opleidingen voor werklozen die vandaag nog alleen door de opleidingscentra van de VDAB worden georganiseerd, aan de inburgeringscursussen voor allochtone nieuwkomers en aan opleidingen Nederlands voor anderstaligen.

In het Vlaamse beleid is de ervaring met een dergelijke 'tendering' nog vrij beperkt. Er kan in dit verband verwezen worden naar het uitbestedingsbeleid dat reeds lange tijd gevoerd wordt door de VDAB. De VDAB besteedt een belangrijk deel van de dotatie die ze ontvangt van de Vlaamse overheid aan het opleiden en begeleiden van werzoekenden. Het grootste deel van deze opleidingen en begeleidingen wordt door de VDAB zelf uitgevoerd, maar voor ongeveer een derde van de massa aan opleidingsuren wordt beroep gedaan op andere verstrekkers aan wie op contractuele basis wordt 'uitbesteed'. Verder is er het voorbeeld van de openbare aanbesteding die in september 2001 werd uitgeschreven door de VDAB in opdracht van de Vlaamse overheid, om opleidingen te organiseren op vlak van basisvaardigheden in ICT en functioneel gebruik van ICT in de werksituatie. Ten slotte bestaat er een politieke afspraak dat ten minste een deel van de extra begeleidingsacties die vanaf 2004 zullen plaats vinden om de 'sluitende aanpak' van werklozen waar te maken, via aanbesteding aan organisaties in de privé-sector zullen toegewezen worden.

Belangrijk probleem blijft hierbij echter dat het vaak niet duidelijk is of het gaat om uitbesteding om pragmatische redenen (bijvoorbeeld omdat de 'eigen' opleidings- en begeleidingscapaciteit van de VDAB 'volzet' is) dan wel om een aanbestedingsbeleid waarbij principieel en bewust de expertise van de private markt wordt aangesproken. Zolang men in Vlaanderen overgaat tot een 'purchaser-provider-split', waarbij de organisatie die opdrachten toewijst zelf niet aan opleiding en begeleiding doet, zal dit een knelpunt blijven. Immers, als de VDAB vandaag reeds opleidingen en begeleidingen uitbesteedt, zal ze dit logischerwijs alleen maar doen voor zover de belangen van de eigen opleidingsorganisatie niet in het gedrang komen. In die zin kan alleen maar betreurd worden dat de verregaande hervorming van de VDAB, waarover in 2000 consensus werd bereikt tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners, tijdens de afgelopen legislatuur niet in uitvoering werd gebracht.

Zweden als voorbeeld

Een land dat in dit verband als voorbeeld kan gelden is Zweden. Tot 1986 was het aanbod er quasi-

exclusief in handen van één publieke opleidingsverstrekker. Allerlei problemen brachten de Zweedse overheid ertoe een verruiming van het aanbiedersveld en de invoering van marktwerking door te voeren. De hervorming gebeurde in twee fasen: in 1986 werd de overheidsinstelling verantwoordelijk voor opleiding een autonoom agentschap en in 1993 werd het omgevormd tot een overheidsbedrijf dat onder gelijke voorwaarden moet concurreren met andere spelers op de markt. Sindsdien wordt de concurrentie in de voorziening van opleidingen voor werkzoekenden georganiseerd via openbare aanbestedingen. Als gevolg van de hervorming zagen het gemeentelijk volwassenonderwijs, onderwijsinstellingen en private opleidingsorganisaties hun marktaandeel in de publiek gefinancierde opleidingen toenemen. Bovendien nam het aantal opleidingsverstrekkers die op de markt aanwezig zijn aanzienlijk toe. De hervorming van het Zweedse opleidingssysteem heeft geleid tot het ontstaan van een echte markt voor publiek gefinancierde opleidingen en tot een ruim aanbod van opleidingsverstrekkers. Evaluatie wijst uit dat de concurrentie tussen de opleidingsverstrekkers en de druk van de klanten hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de efficiëntie, tot een hogere kwaliteit en tot een grotere flexibiliteit in het opleidingsaanbod. Een les die Vlaanderen moeilijk aan zich voorbij kan laten gaan.

Mark Andries
Kenniscentrum
Voka – Vlaams Economisch Verbond

Literatuur

- KPMG (2001). *De rol van overbeden op post-initiële schoolingsmarkten*. Ministerie van Economische Zaken (NL).
- Struyven, L., Steurs, G., Peeters, A. & Minne, V. (2001). *Van aanbieden naar aanbesteden. Buitenlandse ervaringen met marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie*. Idea Consult – HIVA.
- Voka – Vlaams Economisch Verbond (2003). *De markt van het leren. Voorstellen voor een beter werkende opleidingsmarkt in Vlaanderen*.

