

Scholing in crisistijd

Resultaten van een onderzoek
onder bedrijven met
WTV en deeltijd-WW

Notitie van bevindingen

November 2009



Raad voor
Werk en
Inkomen

1. Aanleiding

In het crisispakket van kabinet en sociale partners is een belangrijke plaats voor scholing weggelegd. Bedrijven die in aanmerking wilden komen voor werktijdverkorting (WTV) dienden hun werknemers in de vrijgekomen tijd te scholen. Deze scholingsvoorwaarde is nader aangescherpt in de regeling voor deeltijd-WW. De scholing is gericht op het behouden of het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers. Voor de scholing van met werkloosheid bedreigde werknemers is een scholingsbonus en een subsidie voor EVC in het leven geroepen. De Raad voor Werk en Inkomen heeft onderzoek laten uitvoeren naar de inzet van scholing in het kader van WTV en deeltijd-WW. Het onderzoek diende zicht te bieden op de praktische mogelijkheden van bedrijven om vorm en inhoud te geven aan scholing. Het onderzoek richtte zich ook louter op de invulling van de scholingsprogramma's, niet op het functioneren van WTV of deeltijd-WW als zodanig.

In mei is de opdracht verleend aan EIM Consult/Research voor Beleid (beiden onderdeel van Panteia). Het onderzoek bestaat uit negentien casestudies bij individuele bedrijven in verschillende sectoren, die op de een of andere manier invulling hebben gegeven aan scholing. Daarnaast is een nadere analyse gemaakt van drie sectoren (bouw, metaal en administratieve beroepen), en van één regio (Eindhoven), en is aanvullend een aantal landelijke stake-holders geïnterviewd (o.a. UWV/mobiliteitscentra, ROC's, MBO-raad, Peapon, Vetron, Colo). Representatieve uitspraken over (alle) bedrijven die geconfronteerd worden met de crisis zijn op basis van het onderzoek niet te formuleren. Wel is de kwalitatieve opzet uitstekend bruikbaar om aan te geven welke ervaringen binnen bedrijven worden opgedaan, en welke knelpunten zich in de praktijk voordoen.

Deze notitie van bevindingen gaat in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Een meer uitgebreide samenvatting is te vinden in het onderzoeksrapport 'Scholing in crisistijd'. In deze notitie gaat de RWI in op de gebruikswaarde van het onderzoek en de belangrijkste knelpunten die in het onderzoek naar voren kwamen. Daarbij wordt door de RWI een aantal oplossingsrichtingen aangegeven.

2. Algemene bevindingen

We zien in het onderzoek dat bedrijven – vaak samen met bonden - grote inspanningen leveren om tot een zinvolle invulling van scholingsplannen te komen. Al met al hebben de scholingsverplichtingen in het kader van WTV/deeltijd-WW in verschillende bedrijven (weer) een impuls gegeven aan scholing. Bedrijven die voorheen weinig (planmatig) aan scholing deden zijn gestimuleerd om hierover na te denken en activiteiten te ontwikkelen. In andere bedrijven was de productie de afgelopen jaren soms zo hoog dat men niet aan scholing toekwam. Nu moest het gewoon om in aanmerking te komen voor WTV/deeltijd-WW en was er vanwege de crisis ook tijd voor. Groepen werknemers die tot op heden niet of nauwelijks geschoold werden, kwamen nu wel in beeld. We kunnen dus constateren dat er dankzij de scholingsvoorwaarde in WTV en deeltijd-WW meer is geschoold. Op basis van het onderzoek is niet vast te stellen of dit effect duurzaam is en in hoeverre de scholing ook daadwerkelijk als resultaat heeft dat het vakmanschap voor bedrijven/sectoren wordt behouden danwel versterkt.

We zien een breed palet aan manieren waarop invulling is gegeven aan de scholingsplannen. Met name in het WTV-tijdperk en in de eerste periode van deeltijd-WW lag de focus vooral op interne trainingen en korte cursussen die flexibel zijn in te zetten. Binnen de gegeven context is het ook logisch dat hier in eerste instantie vooral interne scholingen en korte cursussen uit voortkomen. Het moest immers op korte termijn geregeld worden en flexibiliteit bieden voor het geval de vraag weer aantrekt. De WTV en deeltijd-

WW lijken zich – zeker in de eerste perioden – minder te lenen voor meer langdurige en kostbare scholing. In een volgende periode willen bedrijven trouwens wel wat meer inzetten op versterking van competenties en externe training.

Wel maakte de druk op een snelle totstandkoming het soms lastig tot de gewenste invulling te komen. Er was geen tijd voor een wat langere oriëntatie op de mogelijkheden, voor maatwerk of meer op competenties gerichte trainingen. Ook een aantal regelmatig voorkomende knelpunten speelt hierbij een rol: de praktische organisatie van de scholing, (onduidelijkheid over) de regelgeving en de financiering.

In de eerste perioden van WTV en deeltijd-WW wordt logischerwijs nog nauwelijks geschoold in het kader van externe mobiliteit; doel is immers vakkrachten voor het bedrijf te behouden. In het onderzoek is wel beperkt gekeken naar de inzet van scholing bij bedrijven die in het kader van een reorganisatie of inkrimping met Van Werk Naar Werk-scholingstrajecten aan de slag zijn gegaan (dus niet in het kader van WTV of deeltijd-WW).¹ Voor zover de trajecten plaatsvinden binnen de context van een sociaal plan lijkt dit in de regel zonder al te veel problemen te verlopen: er is doorgaans meer geld en een ruimere doorlooptijd voor langere externe scholingstrajecten. Over de ervaringen met VWNW-scholing in kleinere bedrijven – zonder sociaal plan – is op basis van het onderhavige onderzoek weinig te zeggen. Uit eerder onderzoek komt echter naar voren dat VWNW-activiteiten bij kleinere bedrijven in zijn algemeenheid mogelijk moeizamer tot stand komen.²

3. Gebruikswaarde van het onderzoek

Idee was dat het onderzoek zou kunnen bijdragen aan de totstandkoming van scholing in bedrijven door knelpunten en mogelijke oplossingen in beeld te brengen. De WTV is inmiddels overgegaan in deeltijd-WW en de aanvraagperiode voor deeltijd-WW voor nieuwe aanvragers loopt nog tot 1 januari 2010. De deeltijd-WW voor eerdere aanvragers loopt echter nog ongeveer een jaar door, doordat bedrijven vervolgaanvragen kunnen indienen. Bedrijven uit het onderzoek geven aan in vervolgperioden meer te willen inzetten op externe scholing, gericht op het versterken van competenties en (zo nodig) upgradering van het personeel. Bovendien is de kans reëel dat een deel van de bedrijven toch zal moeten reorganiseren of afslanken. Daarmee zal de scholing meer gericht zijn op het kunnen vinden van ander werk en komt het in het kader van Van Werk naar Werk-trajecten te staan. Al met al blijft het dus van belang de in het onderzoek gesignaleerde knelpunten zo goed mogelijk te voorkomen of op te lossen.

In deze notitie van bevindingen gaat de Raad nader in op de belangrijkste knelpunten en de mogelijke oplossingen. Sommige knelpunten kunnen worden opgelost door informatie beter te delen. Daarbij kunnen praktische tips en suggesties helpen, opdat bedrijven niet op alle punten zelf het wiel hoeven uit te vinden. De RWI probeert daarom op korte termijn een werkwijzer met praktische tips en suggesties uit te brengen voor werkgevers en werknemers in bedrijven die invulling moeten geven aan de (verdere) scholingsplannen. De opzet is om hierin onder meer ideeën voor een zinvolle invulling van scholing te beschrijven, aan te geven waar financiering en ondersteuning is te vinden, wat de functie van specifieke instrumenten kan zijn zoals POP's en EVC's, etc. Deels vergen de knelpunten ook een andere oplossing. In de volgende paragraaf wordt – waar relevant – aangegeven wie een rol kan spelen in de oplossing van die knelpunten.

¹ De input is hierbij noodgedwongen voor een belangrijk deel afkomstig uit deskresearch.

² *Van werk naar werk: activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers, de rol van O&O-fondsen en intersectorale mobiliteit.* RWI-advies, juni 2008.

4. Knelpunten en oplossingen

Onduidelijkheid over de regelgeving

Onzekerheid kan leiden tot suboptimale oplossingen. Bij veel bedrijven uit het onderzoek was onduidelijk of het scholingsplan en de verantwoordingsinformatie over de uitvoering ervan tot problemen bij UWV zou leiden. Een nadere aanvulling op het voorlichtingsmateriaal vanuit SZW en UWV over de scholingsverplichting in het kader van deeltijd-WW is dus gewenst. Geen nieuwe brochure of volledige nieuwe webteksten, maar een concretisering van de wijze waarop getoetst wordt. Daarbij is het van belang aan te geven dat er bewust is gekozen een ruime formulering zonder criteria. Daarnaast is het zaak om het (bijgewerkte) voorlichtingsmateriaal actief onder de aandacht te brengen van bedrijven en hun ondersteuners.

Praktische organisatie

Bedrijven die in het kader van WTV/deeltijd-WW scholing moeten organiseren willen weten wat mag en wat niet en zijn zoekende hoe scholing op een zinvolle manier is vorm te geven. Bovendien moet het allemaal snel en flexibel worden georganiseerd. Naarmate bedrijven al enige perioden WTV en/of deeltijd-WW hebben doorlopen, stijgt ook de behoefte aan ideeën en inspiratie. Bovendien willen veel bedrijven dan wat meer externe scholing gaan inzetten.

Bonden spelen hier voor een belangrijk deel van de bedrijven een constructieve rol in. Maar soms is er meer nodig. Aanvullende ondersteuning is vanuit vele kanten te leveren. In het onderzoek komen hierbij mobiliteitscentra, UWV Werkbedrijf, brancheorganisaties, O&O-fondsen, kenniscentra, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten in beeld. We zien in het onderzoek inspirerende voorbeelden van ondersteuning aan individuele bedrijven. Bijvoorbeeld de ondersteuning vanuit de adviseurs van het kenniscentrum Fundeon in de bouw, die bij bedrijven die deelnemen aan de regeling Anticyclisch Opleiden, meedenken over een bedrijfsopleidingsplan. In deze sector zijn ook opleidingsmodules beschikbaar die werknemers kunnen volgen wanneer het werk tijdelijk wegvalt.³

Maar we zien ook de nodige bedrijven in het onderzoek die behoefte hadden aan inhoudelijke ondersteuning en die niet hebben weten te vinden. Er is een veelheid aan organisaties die ondersteuning zou kunnen leveren. Soms leggen organisaties (bewust of onbewust) prioriteit bij andere groepen dan bedrijven in deeltijd-WW. Zo zijn mobiliteitscentra vooral gericht op het bevorderen van externe mobiliteit (daarvoor zijn ze ook opgericht), en zetten sommige sectoren vooral in op het behoud van instroom uit de initiële opleidingen. Hopelijk zijn de ervaringen die in het onderzoek zijn opgetekend aanleiding voor mobiliteitscentra en sectorale organisaties om het huidige ondersteuningsaanbod aan bedrijven met deeltijd-WW te ijken en te bezien op mogelijke verbeterpunten of intensiveringen. Een goede ondersteuning, die bedrijven duidelijkheid geeft, inspireert en helpt met de praktische vormgeving, kan immers bijdragen aan een meer optimale invulling van de scholingsverplichtingen, en daarmee aan de slagkracht van bedrijven wanneer de economie weer aantrekt. Specifiek de kleinere bedrijven – zonder professionele HR-functie – vragen hierbij om aandacht, zowel bij bedrijfsinterne scholing als bij scholing in het kader van VWNW.

Gezien de specifieke expertise en infrastructuur kunnen met name branche- of sectorgerichte organisaties een essentiële rol vervullen in de ondersteuning van deze groep bedrijven. Daarnaast is ook een publieke ondersteuningsfunctie wenselijk. Op dit punt is de

³ In de bouw waren tot medio 2009 weinig aanvragen voor deeltijd-WW., deels omdat het ACO-project in de praktijk fungeert als een goed alternatief voor deeltijd-WW. Dit laat onverlet dat vanuit de bouw flink wordt geïnvesteerd in de ondersteuning van bedrijven in crisistijd bij het invulling geven aan scholing.

ondersteuningsstructuur diffuus. Het onderzoek duidt op regionale verschillen in de wijze waarop de publieke ondersteuning aan bedrijven wordt vormgegeven, en in de onderlinge taakverdeling tussen mobiliteitscentra en andere onderdelen van UWV Werkbedrijf. Ook de leerwerkloketten worden vanaf 2010 geïntegreerd binnen de dienstverlening van het Werkbedrijf. Hoewel zij zich momenteel nog vaak vooral richten op het realiseren van duale trajecten en EVC kunnen zij (zeker vanaf 2010) persoonlijk advies verstrekken op het terrein van opleidingen. De RWI acht het wenselijk dat duidelijk wordt geëxpliciteerd waar werkgevers en werknemers in het publieke domein terecht kunnen met welke vragen op het terrein van scholing. Zo nodig dient ook de onderlinge afstemming te worden geïntensiveerd.

Geld

De financiering van scholing in crisistijd is een reëel knelpunt. Veel bedrijven hebben moeite om hier juist tijdens de crisis middelen voor vrij te maken en externe financiering is moeilijk te vinden. Naarmate bedrijven in een volgende periode meer gaan denken aan meer externe trainingen en opleidingen, zal dit aspect nog sterker gaan spelen dan in eerdere perioden.

De beschikbaarheid van sectorale middelen verschilt. Per sector wordt bepaald of en in welke mate er geld is en beschikbaar wordt gesteld voor bedrijven in crisis die hun medewerkers willen scholen. Soms hebben O&O-fondsen of branches andere prioriteiten, bijvoorbeeld het op peil houden van de instroom in de sector. Dit kan een zeer logische keuze zijn. Soms ook is de beschikbaarheid van sectorale middelen projectgebonden, waardoor bedrijven die in het kader van de crisis gebruik willen maken van O&O-fondsen niet altijd voldoen aan de gestelde criteria. De RWI benadrukt dat juist in de vervolgperioden van deeltijd-WW nog belangrijke stappen op het gebied van scholing zijn te zetten, die het belang van een hele sector of regio kunnen dienen, namelijk het behoud en de upgradings van vakmanschap. Ondersteuning met financiële middelen kan hierbij een essentiële rol spelen (naast de eerder genoemde inhoudelijke en praktische ondersteuning). Daarmee pleit de RWI ervoor dat sectoren een goede analyse maken van de toegankelijkheid van middelen in hun sector voor bedrijven met WTV en deeltijd-WW. Wellicht is het – zo nodig - instellen van een tijdelijk en flexibel te besteden budget per sector voor bedrijven in crisis een mogelijkheid.

De RWI verwacht daarnaast dat de bijdrage van sommige gemeenten aan inburgerings- en taalcursussen⁴ en de bijdrage van sommige provincies een inspiratiebron kunnen vormen voor andere sectoren en gemeenten. Gemeenten kunnen uit het participatiebudget (onder voorwaarden) educatie en inburgeringscursussen voor werkenden inzetten, maar bepalen zelf wat ze uit het participatiebudget betalen. De voorgenomen bezuinigingen op de re-integratie- en educatiemiddelen beperken logischerwijs de mogelijkheden van gemeenten om op deze manier bij te dragen. Er zijn overigens ook gemeenten die hiervoor andere financieringsbronnen weten aan te boren.

De indruk bestaat dat veel bedrijven nog geen goed zicht hebben op alle mogelijke financieringsbronnen. Dit maakt een goede voorlichting, zowel over publieke als sectorale middelen, van groot belang. De onlangs geopende site 'financieel leren en werken'⁵ bundelt 1400 subsidies en tegemoetkomingen voor onderwijs en arbeidsmarkt van de regionale, provinciale en landelijke overheid, uit Europa, van Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen en overige fondsen. De RWI acht het van groot belang deze site intensief onder de aandacht te brengen van bedrijven in crisis die hun werknemers willen scholen en deze bedrijven te

⁴ De door gemeenten gefaciliteerde inburgering in het kader van deeltijd-WW sluit ook goed aan op de intentie van de Minister van WWI om met gemeenten afspraken te maken over de inburgering van werkenden. Hij noemt de deeltijd-WW specifiek als voorbeeld in zijn brief van 25 augustus over maatregelen in het kader van inburgering.

⁵ <http://financieel2.lerenenwerken.nl/w/>

helpen de grote hoeveelheid informatie op deze site te duiden. Hierbij ligt een rol voor sectorale organisaties voor de hand.

Al met al zijn de mogelijkheden voor financiële tegemoetkomingen sterk afhankelijk van hetgeen vanuit sectoren en regio's beschikbaar wordt gesteld. Vanuit de landelijke overheid wordt in het kader van de crisismaatregelen vooral geïnvesteerd in een financiële ondersteuning van scholing voor met werkloosheid bedreigden die naar ander werk moeten uitzien. Dit gebeurt in de vorm van de scholingsbonus en de subsidie voor EVC-trajecten. Bedrijven die hun werknemers in crisistijd willen scholen om hun vakkennis op peil te houden of te verbreden, kunnen wel gebruik maken van bestaande overheidsregelingen. Die behelzen echter specifieke vormen van scholing. Van de Wet Vermindering Afdracht Onderwijs (WVA Onderwijs) is vooral de aftrek voor BBL-trajecten en EVC-procedures relevant voor bedrijven met WTV en deeltijd-WW. De recente (tijdelijke) uitbreiding van de WVA in 2010 met scholing van werknemers naar een hoger niveau, maakt de WVA voor deze bedrijven overigens al een stuk relevanter. Maar de WVA is een fiscale aftrekregeling; bedrijven zullen de kosten voor scholing nog steeds eerst zelf moeten betalen. De RWI geeft de minister in overweging om de scholingsbonus en EVC-subsidie tevens open te stellen voor (bepaalde) scholing van werknemers in deeltijd-WW (een en ander natuurlijk afhankelijk van de mate waarin er al gebruik van wordt gemaakt door de bestaande doelgroepen).

Bedrijven zijn terughoudend met het aanvragen van ESF-middelen, zo blijkt uit het onderzoek. Belangrijkste factor hierbij is de administratieve belasting en de snelheid van toekenningen. Ook sectoren wenden zich hierdoor af van het benutten van ESF. ESF zou een belangrijke stimulans kunnen vormen voor scholingsinspanningen in crisistijd, maar vervult deze functie dus niet of nauwelijks. Dit vergt een regeling die minder administratieve belasting met zich mee brengt, ook al is in deze ESF-periode al geïnvesteerd in het terugbrengen van de administratieve belasting. De RWI wil dit punt toch nadrukkelijk nog eens onder de aandacht van de Minister van SZW brengen.

Het aanbod van scholing

Naarmate bedrijven in vervolgperiodes meer willen inzetten op externe scholing wordt bovendien de toegankelijkheid van het scholingsaanbod belangrijker. Hier kunnen opleidingsinstellingen - ROC's en particuliere instellingen - een belangrijke rol in spelen. Ten eerste door al het mogelijke in het werk te stellen om in de behoefte van bedrijven te voorzien. Ten tweede door pro-actief bedrijven te benaderen en ze te voorzien van ideeën over een zinvolle scholing voor werknemers in deeltijd-WW. We zien in het onderzoek pro-actieve (contractpoten van) ROC's die alles op alles zetten om flexibiliteit en maatwerk te kunnen leveren en er ook in slagen om bijvoorbeeld EVC-procedures, taalcursussen of vapro-opleidingen te verzorgen. Aan de andere kant zijn er ook ROC's die afwachten tot bedrijven naar hen toekwamen en geen maatwerk konden leveren.

Bedrijven ontberen regelmatig het volume om een klasje te vullen, zeker wanneer het om individuele trajecten voor werknemers gaat. Door een groep bedrijven is mogelijk wel een klasje te vullen. Het zou een belangrijke impuls voor de deelname aan vakgerichte scholing kunnen betekenen wanneer het lukt een gelijksoortige scholingsvraag in een regio te bundelen. We zien in het onderzoek dat dit op kleine schaal soms lukt. Bekend is ook dat STOOFF (het O&O-fonds in de uitzendsector) hier op kleine schaal mee experimenteert, met de bedoeling dit breder neer te kunnen zetten. Ook andere partijen kunnen deze uitdaging oppakken. Dat kan een regionaal samenwerkingsverband zijn, of een sectorale organisatie (bv. via de adviseurs van de kenniscentra of een branche-instituut).

5. Vasthouden momentum

WTV en deeltijd-WW hebben een intensivering van scholingsinspanningen in bedrijven tot stand gebracht. Omdat het moest (om in aanmerking te komen voor WTV of deeltijd-WW), omdat het kon (er was immers tijd), en omdat bedrijven het ook als een kans zagen. Het is belangrijk dit momentum vast te houden. Het risico doet zich voor dat de aandacht voor scholing verslapt wanneer de vraag in bedrijven aantrekt en de productie weer op volle toeren moet draaien. Hier ligt een uitdaging voor alle betrokkenen in bedrijven (management, HRM en OR), in sectoren (O&O-fondsen, bonden, branches, kenniscentra) en regionale verbanden (provincies, platforms onderwijs-arbeidsmarkt, platforms techniek, etc.) om de omslag te maken naar een meer structurele inzet van scholing van werknemers. Niet alleen gericht op de korte termijn, maar meer met het oog op de lange termijn. Hierin kunnen allerlei instrumenten en initiatieven behulpzaam zijn: analyse van sectorale scholingsbehoeften, bedrijfsopleidingsplannen, loopbaanadviesfaciliteiten, individuele POP's, scholingsbonussen of individuele scholingsbudgetten, etc. De optimale mix is het beste per sector (of zelfs per bedrijf) te bepalen. Belangrijk is in ieder geval voldoende waarborgen in te bouwen die ervoor zorgen dat er structureel ruimte is om werknemers op een zinvolle manier (voor henzelf en het bedrijf) te scholen, opdat de inspanningen niet verslappen in drukke perioden.

6. Overzicht van aanbevelingen

Deze notitie formuleert op een aantal punten een concrete oproep of aanbeveling. Deze worden voor de duidelijkheid hieronder nog eens samengevat.

Onduidelijkheid over regelgeving

Oproep: Aanvullen bestaand voorlichtingsmateriaal over de scholingsverplichting in deeltijd-WW

Aan: Ministerie van SZW en UWV

Organisatie van scholing/ondersteuning

Oproep: IJken ondersteuningsaanbod aan bedrijven met deeltijd-WW bij het invulling geven aan scholing, bezien op mogelijke verbeterpunten en intensivering

Aan: Mobiliteitscentra, sectorale organisaties (brancheorganisaties, kenniscentra, O&O-fondsen), regionale samenwerkingsverbanden

Oproep: Expliciteren waar werkgevers en werknemers terecht kunnen met specifieke vragen over scholing en opleiding

Aan: UWV Werkbedrijf (waaronder mobiliteitscentra en leerwerkloketten)

Geld

Oproep: Bezien in hoeverre bedrijven met deeltijd-WW toegang hebben tot sectorale middelen voor het bekostigen van scholing, bezien of het (aanvullend of breder) ter beschikking stellen van financiële middelen voor scholingskosten van bedrijven in deeltijd-WW wenselijk en mogelijk is

Aan: Sectoren, gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, provincies

Oproep: Onder de aandacht brengen van de site 'financieel leren en werken' van bedrijven in crisis, en bedrijven helpen de informatie op deze site te duiden
Aan: Alle organisaties die een rol spelen in de ondersteuning van bedrijven bij het invulling geven aan scholing

Oproep: Overwegen om de scholingsbonus en de EVC-subsidie (zo mogelijk) tevens open te stellen voor werknemers met deeltijd-WW
Aan: De minister van SZW

Oproep: Toegankelijker maken ESF door (verder) terugbrengen administratieve belasting
Aan: De minister van SZW

Aanbod van scholing

Oproep: Proactief proberen te voorzien in behoeften van bedrijven in deeltijd-WW (meedenken over relevant opleidingsaanbod, vormgeven van aanbod op maat)
Aan: Publieke en private opleidingsinstellingen

Oproep: Bundelen gelijksoortige opleidingsvraag in de regio
Aan: Een partij in de regio die hiertoe het organiserend vermogen in huis heeft (bv. een regionaal samenwerkingsverband, O&O-fonds, kenniscentrum of een branche-instituut)

Vasthouden momentum

Oproep: Zorgen voor meer structurele aandacht voor scholing in bedrijven
Aan: Werkgevers en werknemers in bedrijven, sectoren en regio's