

Vergaderjaar 1997–1998

26 060

De fiscale faciliteit voor het leerlingwezen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	4	5	Conclusie en aanbevelingen	15
1	Inleiding	5	6	Reacties bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	16
2	Het leerlingwezen en de fiscale faciliteit	6	6.1	Reacties van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën	16
2.1	Inleiding	6	6.2	Nawoord Rekenkamer	17
2.2	Actoren in het leerlingwezen	6			
2.3	De totstandkoming van de fiscale faciliteit leerlingwezen	6	Bijlage 1	Gehanteerde eisen beleidsvoorbereiding	18
3	Relatie doel en instrument	8	Bijlage 2	Onduidelijke metingen door het EIM	20
3.1	Inleiding	8	Bijlage 3	Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen	21
3.2	Doel toetsbaar geformuleerd	8			
3.3	Relatie loonkostenvermindering en aantal leerarbeidsplaatsen	8			
3.4	Te hoge prijselasticiteit gehanteerd	9			
3.5	Mening landelijke organen	9			
3.6	Conclusie	11			
4	Resultaatmeting	12			
4.1	Inleiding	12			
4.2	Metingen onduidelijk	12			
4.3	Relatie loonkostenvermindering en aantal leerarbeidsplaatsen niet vastgesteld	13			
4.4	Complicaties bij vaststelling effect fiscale faciliteit	14			
4.5	Conclusie	14			

SAMENVATTING

Sinds de jaren '80 tracht de overheid, door het direct of indirect ter beschikking stellen van subsidies aan leerbedrijven om de kosten van de opleiding te verlagen, de instroom in het leerlingwezen te vergroten en het aantal ongekwalificeerden te verminderen. De meest recente regeling op dit vlak is de per 1 januari 1996 in werking getreden fiscale faciliteit voor het leerlingwezen, zoals deze is opgenomen in de WVA¹. Deze fiscale faciliteit beoogt de loonkosten van werknemers, die een opleiding volgen in het kader van het leerlingwezen, te verminderen.

De Rekenkamer verrichtte van oktober 1996 tot en met juni 1997 onderzoek naar de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit voor het leerlingwezen. Zij bracht tevens de eerste effecten van deze faciliteit in kaart. De fiscale faciliteit leerlingwezen beoogt het aantal leerarbeidsplaatsen voor leerlingen in drie jaar tijd met 17 000 uit te breiden tot 114 000.

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen voldeed aan vele daaraan te stellen eisen. Bezwaarlijk is echter dat aan de meest cruciale eis, een adequate plausibiliteitstoets van het veronderstelde verband tussen het in te zetten instrument en het te bereiken doel, niet werd voldaan. De voor het veronderstelde effect gehanteerde berekeningen vertoonden gebreken, met name ten aanzien van de door het Ministerie van OCenW gehanteerde prijselasticiteit van de fiscale faciliteit leerlingwezen. Naar de mening van de Rekenkamer had met name op basis van onderzoeken, de conclusie getrokken moeten worden dat het veronderstelde effect van de fiscale faciliteit leerlingwezen verschilde per bedrijfssector en voor het leerlingwezen als geheel gering was.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat het niet waarschijnlijk is dat het beoogde doel van 17 000 extra leerarbeidsplaatsen in drie jaar dankzij de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen zal worden gerealiseerd. Zij acht dit niet waarschijnlijk omdat zij van mening is dat de fiscale faciliteit leerlingwezen een minder grote invloed op het aantal leerarbeidsplaatsen heeft dan bij de totstandkoming van de WVA werd verondersteld. Of het aantal leerlingen met een arbeidsovereenkomst in 1996 is toegenomen kon door onnauwkeurige metingen en versturende invloeden niet worden vastgesteld.

De Rekenkamer beveelt aan de toepassing van de fiscale faciliteit leerlingwezen te heroverwegen en na te gaan in welke bedrijfssectoren subsidiëring van loonkosten van leerlingen een positief effect kan hebben op het aantal door werkgevers aan te bieden leerarbeidsplaatsen. Onderscheid naar bedrijfssector wordt reeds gemaakt in het geval van de fiscale faciliteit leerlingwezen voor HBO-studenten.

De ministers van OCenW en SZW waren verheugd met de positieve bevindingen van de Rekenkamer; de kritische conclusies van de Rekenkamer konden echter geen genade vinden in de ogen van de ministers. De minister van SZW was van mening dat de invoering van de fiscale faciliteit gerechtvaardigd was, terwijl de minister van OCenW zelfs concludeerde dat de invoering van de fiscale faciliteit in 1996 had geleid tot een stijging van het aantal leerlingen.

De Rekenkamer handhaaft haar mening dat het aanbeveling verdient de fiscale faciliteit leerlingwezen te heroverwegen. Zij steunt het initiatief van de minister van SZW om via de monitor 1997 inzicht te verkrijgen in de (eventuele) effecten van de fiscale faciliteit leerlingwezen per bedrijfssector.

¹ Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekering, wet van 15 december 1995, Stb. 635.

1 INLEIDING

Sinds de jaren '80 tracht de overheid, door het indirect ter beschikking stellen van subsidies aan werkgevers, de instroom in het leerlingwezen te vergroten en het aantal ongekwalificeerden te verminderen; dit blijkt onder andere uit de notitie «Meer werk, weer werk»¹.

Per 1 januari 1996 werd de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, wet van 15 december 1995, Stb. 635 (WVA) van kracht. Een onderdeel van deze wet vormt de zogenoemde fiscale faciliteit leerlingwezen. Deze fiscale faciliteit betekent voor de werkgevers een vermindering van de loonkosten van werknemers die een opleiding volgen in het kader van het leerlingwezen. Tot 1996 was de Kaderregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing 1995 (KBS²) van kracht, een regeling waarbij een subsidie via de landelijke organen aan werkgevers werd verstrekt. De KBS werd voorafgegaan door de Bijdrageregeling vakopleiding leerlingwezen (BVL³).

Per 1 januari 1997 werd de fiscale faciliteit ook van kracht voor HBO-studenten⁴. Voorwaarde is dat de HBO-student op zijn initiële opleiding aansluitende arbeid verricht in een bij ministeriële regeling aangewezen bedrijfssector⁵. Het gaat hierbij om bedrijfssectoren die technisch-commerciële activiteiten ontplooiën⁶.

De elkaar snel opvolgende veranderingen in de wijze waarop de leerbedrijven (werkgevers die een deelnemer aan het leerlingwezen in dienst hebben) werden ondersteund en de in de jaren '90 stagnerende instroom, waren voor de Rekenkamer aanleiding een onderzoek in te stellen naar de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen. Het onderzoek werd verricht van oktober 1996 tot en met juni 1997. De Rekenkamer hanteerde voor dit onderzoek de volgende probleemstelling: was het tijdens de beleidsvoorbereiding aannemelijk dat de fiscale faciliteit leerlingwezen het beoogde doel zou bewerkstelligen? De Rekenkamer onderzocht dit aan de hand van de eisen die zij stelt aan de beleidsvoorbereiding (zie bijlage 1).

In dit rapport geeft de Rekenkamer, na een korte beschrijving van het leerlingwezen, aan op welk punt de beleidsvoorbereiding in gebreke is gebleven en waarom het gecompliceerd zal zijn vast te stellen of het doel van de fiscale faciliteit leerlingwezen gerealiseerd zal worden. De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1998 naar de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en Sociale Zaken en de staatssecretaris van Financien. Zij ontving hun reacties in maart 1998. Deze zijn in hoofdlijnen in het rapport opgenomen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 406, nr. 1, blz. 7 e.v..

² Stcrt. 1994, 148.

³ Stcrt. 1990, 93.

⁴ Wet van 20 december 1996 tot wijziging van enkele belastingwetten c.a., Stb. 654.

⁵ Ministeriële regeling van 20 december 1996 van de Staatssecretaris van Financien (Stcrt. 249).

⁶ Memorie van Toelichting, 25 052, nr. 3.

2 HET LEERLINGWEZEN EN DE FISCALE FACILITEIT

2.1 Inleiding

Aan de totstandkoming van de fiscale faciliteit leerlingwezen liggen onder meer de volgende overwegingen ten grondslag¹: «De economische ontwikkeling in het algemeen en de verbetering van de werkgelegenheid in het bijzonder maken het essentieel dat de beroepsbevolking adequaat is opgeleid. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Groei van het leerlingwezen maakt het mogelijk dat er in voldoende mate geschoolde vaklieden beschikbaar komen, die in de praktijk zijn opgeleid. Door de lasten voor werkgevers die in het leerlingwezen participeren te verlichten, wordt aan deze groei een bijdrage geleverd.»

2.2 Actoren in het leerlingwezen

Deelnemers aan het leerlingwezen (de leerlingen) volgen een theoretische opleiding bij een regionaal opleidingscentrum (de instelling) en een praktijkopleiding bij een leerbedrijf.

Met ingang van 1 januari 1996 is de Wet educatie en beroepsonderwijs, wet van 31 oktober 1995, Stb. 501 (WEB) van kracht. In deze wet wordt het leerlingwezen aangeduid als de beroepsbegeleidende leerweg. De minister van OCenW is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het onderwijs, het toezicht op de naleving van de WEB en de bekostiging van het onderwijs dat door de instellingen wordt verzorgd.

De landelijke organen (brancheorganisaties ten behoeve van het onderwijs) zijn verantwoordelijk voor de acquisitie van de beroepspraktijkvormingsplaatsen en voor het opstellen van beroepsprofielen, die de basis vormen voor de eindtermen die de instellingen dienen te hanteren. De in de WEB aan de landelijke organen opgedragen taken worden bekostigd door het Ministerie van OCenW. Alle landelijke organen zijn aangesloten bij het COLO, een belangenvereniging die onder andere fungeert als intermediair tussen de landelijke organen en het Ministerie van OCenW.

Het verzorgen van de beroepspraktijkvorming geschiedt door de leerbedrijven. De kosten voor de leerbedrijven bestaan uit: afdrachten aan de landelijke organen als gevolg van CAO-afspraken, loonkosten van leerlingen, begeleidingskosten, kosten van het gebruik van productiemiddelen en het gebruik van materialen.

Per 1 januari 1996 is de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk voor de vermindering van de loonkosten van leerlingen voor werkgevers. Voor 1 januari 1996 was de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor de subsidieverlening (BVL en KBS).

2.3 De totstandkoming van de fiscale faciliteit leerlingwezen

Op initiatief van de minister van OCenW werd in de regeringsverklaring van augustus 1994 een passage opgenomen die betrekking had op het verlagen van de kosten van arbeid in combinatie met het volgen van een opleiding². Als middel om het aantal leerarbeidsplaatsen in het leerlingwezen te doen stijgen dacht het Ministerie van OCenW aan het verlagen van de loonkosten van een leerling voor de werkgever door de overheid. Voorts was de verwachting van de minister van OCenW dat door het vergroten van de instroom in het leerlingwezen, de instroom in het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO) verlaagd zou worden. De gemid-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 458, nr. 3, blz. 9.

² Regeringsverklaring 1994, blz. 26/27: (....) Voor het MBO gaat het daarbij om de aansluiting met vergelijkbare studierichtingen in het hoger beroepsonderwijs. De versterking van de praktijkcomponent staat daar centraal. Om die te laten slagen is het noodzakelijk dat ook het bedrijfsleven opleidingsplaatsen beschikbaar stelt. Ter stimulering worden maatregelen genomen om de kosten van arbeid te verlagen, met name in combinatie met het volgen van een opleiding.

delde kosten voor de overheid van een leerling in het KMBO zijn drie keer zo hoog als de kosten van een deelnemer aan het leerlingwezen.¹ Uit ambtelijk overleg tussen de Ministeries van OCenW en SZW in het najaar van 1994 bleek dat het Ministerie van SZW geen voorstander was van een verlaging van de arbeidskosten door de overheid. Deze kosten werden reeds verlaagd door de BVL. Deze regeling had volgens het Ministerie van SZW «niet kunnen voorkomen dat het leerlingwezen de laatste jaren weer inzakt.» De invoering van de KBS, de opvolger van de BVL, stond op dat moment ter discussie, onder meer door de voorgestelde bezuinigingen op het arbeidsvoorzieningsbudget.

Door het Ministerie van OCenW werd gedacht aan lastenverlichting voor het bedrijfsleven in de vorm van een afdrachtkorting op de loonbelasting en de premie voor de volksverzekeringen. Het Ministerie van Financiën was op dat moment bezig met het ontwerpen van een wet in het kader van de lastenverlichting voor bepaalde groepen (de latere WVA). De ministeries van OCenW en Financiën besloten in het voorjaar van 1995 de fiscale faciliteit leerlingwezen onder te brengen in de WVA. Op 23 juni 1995 werd in de ministerraad besloten tot een fiscale maatregel in het kader van het leerlingwezen. De KBS zou in het nadere overleg worden betrokken.

Met de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen, werd gekozen voor een rechtstreekse financiële tegemoetkoming aan de leerbedrijven in de vorm van een afdrachtkorting. Het betreft een vermindering van de afdracht van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen van f 4 500 per leerling per jaar bij een werkweek van minimaal 32 uur, indien het loon niet meer bedraagt dan 130% van het wettelijk minimumloon². De vermindering vindt plaats op de totale afdracht van een leerbedrijf. Het bedrag voor de fiscale faciliteit leerlingwezen werd door de Ministeries van OCenW en Financiën berekend op circa f 400 miljoen in 1996. Financiën stelde f 130 miljoen ter beschikking, onderdeel van het in het regeerakkoord gereserveerde bedrag van f 500 miljoen voor 1996 voor stimulering van het midden- en kleinbedrijf. SZW diende te zorgen voor de dekking van f 270 miljoen in verband met de derving van premies voor de volksverzekering. SZW ging hiermee akkoord, nadat was overeengekomen dat de KBS zou worden ingetrokken en de vrijval van financiële middelen als gevolg van de intrekking van de KBS, onderdeel leerlingwezen (f 150 miljoen) kon worden gebruikt voor het temporiseren van de bezuinigingen op de Arbeidsvoorziening en voor het grote-stedenbeleid. Desgevraagd gaf SZW medio 1997 aan dat de te verwachten verminderde opbrengst van circa f 270 miljoen aan premies voor de volksverzekeringen werd gecompenseerd door verhoging van de premies volksverzekeringen.

Eind juni 1995 stelde de minister van Financiën de Tweede Kamer op de hoogte van de besluitvorming over de fiscale faciliteit leerlingwezen in de ministerraad. Op dezelfde dag zond de minister van SZW de Tweede Kamer een brief over de verdeling van de middelen van de KBS als gevolg van de vrijval van f 150 miljoen³.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 778, nr. 38.

² De fiscale faciliteit leerlingwezen kon in 1996 gecombineerd worden met de vermindering lage lonen; f 1 185, indien het loon niet meer bedraagt dan 115% van het wettelijk minimumloon, totaal f 5,685. In 1997 werd de vermindering verhoogd zodat de totale afdrachtkorting f 6 000 bedroeg. Wat betreft de 130%-grens gold in 1996 een overgangsregeling.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 477, nrs. 57 en 58.

In juli 1995 werd het wetsvoorstel WVA in de ministerraad besproken en kort daarop voor spoedadvies aan de Raad van State gezonden. Na het advies van de Raad van State in september, werd het wetsvoorstel in oktober ter bespreking naar de Tweede Kamer gezonden en in december naar de Eerste Kamer. Op 1 januari 1996 werd de WVA van kracht (Stb. 1995, 635).

3 RELATIE DOEL EN INSTRUMENT

3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft het proces van de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen onderzocht aan de hand van een aantal normen (zie bijlage 1). Dit proces voldeed op hoofdlijnen aan de eisen ten aanzien van het toetsbaar formuleren van het doel; de wijze waarop de doelbereiking zou worden gemeten voldeed echter niet (zie paragraaf 4.2). Wel werd voldaan aan de eisen ten aanzien van de inventarisatie en afweging van (mogelijke) ongewenste neveneffecten, implementatie- en uitvoeringsproblemen. Tevens bestond inzicht in de uitvoeringskosten. Aan de eisen die de Rekenkamer stelde met betrekking tot de plausibiliteitstoets die dient te worden uitgevoerd op de veronderstelde doel-instrumentrelatie werd echter niet voldaan.

3.2 Doel toetsbaar geformuleerd

Als doel van de fiscale faciliteit leerlingwezen werd genoemd het bevorderen van de werkgelegenheid en het vergroten van de arbeidsparticipatie, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In antwoord op kamervragen ging de minister van OCenW nader in op het werkgelegenheidseffect van de fiscale faciliteit leerlingwezen. Geschat werd dat dankzij de fiscale faciliteit leerlingwezen in 1998 het aantal leerarbeidsplaatsen in het leerlingwezen structureel met 17 000 zou zijn uitgebreid ten opzichte van het niveau van 1995¹.

Ten einde de doelbereiking vast te stellen sloot het Ministerie van OCenW overeenkomsten met het COLO en met het Economisch Instituut voor het midden- en kleinbedrijf (EIM). Het COLO zou een kwantitatieve monitoring verrichten² en het EIM een monitor gericht op het vaststellen van de mate waarin veranderingen in het aantal leerarbeidsplaatsen zijn toe te schrijven aan de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen. De monitoring is de basis voor de evaluatie van de fiscale faciliteit leerlingwezen die onderdeel uitmaakt van de door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie van de WVA³; deze evaluatie is op 3 februari 1998 aan de Tweede Kamer gezonden⁴.

3.3 Relatie loonkostenvermindering en aantal leerarbeidsplaatsen

Het Ministerie van OCenW woog in het kader van de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen zestien mogelijke maatregelen ter stimulering van het leerlingwezen tegen elkaar af. Deze afwegingen waren gebaseerd op schattingen van het Ministerie van OCenW en niet op empirisch onderzoek. Zo werd de keuze tussen een subsidie en een afdrachtkorting bepaald door een inschatting van de acceptatie van de maatregel door parlement en sociale partners.

Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat door OCenW aandacht was besteed aan de relatie fiscale faciliteit leerlingwezen en de stijging van het aantal leerarbeidsplaatsen. Het Ministerie van OCenW veronderstelde dat door de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen het aantal leerarbeidsplaatsen met 18 000 zou toenemen, terwijl door het intrekken van de KBS 1000 leerarbeidsplaatsen zouden verdwijnen.

Verscheidene onderzoeken bevatten echter signalen dat de relatie tussen subsidiëring van de kosten voor werkgevers en het aantal leerarbeidsplaatsen niet aanwezig is, dan wel verschilt per bedrijfssector.

Voorbeelden van dergelijke signalen zijn:

- acht van de elf onderzochte branches speelden de kosten van leerlingen geen grote rol; («Kwaliteit en beschikbaarheid van

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 458, nr. 5, blz. 23/24.

² Regeling monitoring fiscale faciliteit leerlingwezen, OCenW-regelingen 12b, 15 mei 1996.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 052, nr. 7, blz. 24.

⁴ AFP98/37M.

- leerarbeidsplaatsen voor MBO en leerlingwezen», T. Moerkamp, Adviescentrum opleidingsvraagstukken, oktober 1993, blz. 108);
- de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ) had een gering kwantitatief effect ; («De invloed van vraagfactoren op de markt voor leerovereenkomsten» ROA, de Grip, Heijke, Lodder, 1992);
- werkgevers kennen zowel een grote als geen enkele invloed toe aan subsidiëring van de kosten van leerlingen door de overheid; («Bedrijfsopleidingen, organisatie en financieringsstructuur» M.J.A.M. Aalders, 1994).

3.4 Te hoge prijselasticiteit gehanteerd

Het Ministerie van OCenW vroeg, om een indruk te krijgen van de werkgelegenheidseffecten van stimuleringsmaatregelen op het aantal leerarbeidsplaatsen, in april 1995 aan de Stichting organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek (OSA) of bekend was wat de prijselasticiteit van leerarbeidsplaatsen was. Het Ministerie van OCenW uitte de veronderstelling dat deze één zou bedragen. Uit het antwoord kwam naar voren dat het OSA niet beschikte over informatie met betrekking tot deze prijselasticiteit. Wel had het OSA onderzoek verricht naar de gevoeligheid van de vraag naar arbeid voor de jeugdlonen, waaruit bleek dat er in het geval van minimumjeugdlonen sprake zou zijn van een elasticiteit van 0,25 á 0,5. Zij achtte het plausibel dat, overwegende dat de arbeidskosten van een leerling niet de enige kosten voor een werkgever zijn, de prijselasticiteit 0,5 zou bedragen en dat dit wellicht nog aan de hoge kant was. Het Ministerie van OCenW hanteerde voor zijn berekeningen een prijselasticiteit van 0,582. De Rekenkamer trof geen onderbouwing aan voor het hanteren van deze prijselasticiteit. Het hanteren van een prijselasticiteit van 0,582 zou leiden tot een toename van het aantal leerarbeidsplaatsen met 18 000. De intrekking van de KBS zou leiden tot een daling van 1000 leerarbeidsplaatsen; hierbij werd een prijselasticiteit van 0,533 gehanteerd.

Opvallend is dat het Ministerie van OCenW bij zijn berekeningen uitging van een afdrachtkorting van f 5 500, bestaande uit f 4500 fiscale faciliteit leerlingwezen en f 1000 vermindering lage lonen. Opvallend omdat hieruit naar voren komt dat het gepresenteerde effect van de fiscale faciliteit ten dele is toe te schrijven aan de vermindering lage lonen en omdat uit het hanteren van een afdrachtkorting van f 4500 blijkt dat de gehanteerde veronderstellingen zijn gebaseerd op arbeidsovereenkomsten van 32 uur of meer per week. Met andere woorden, volgens de door het Ministerie van OCenW gehanteerde veronderstellingen zou de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen leiden tot 17 000 leerarbeidsplaatsen met een omvang van 32 uur of meer per week.

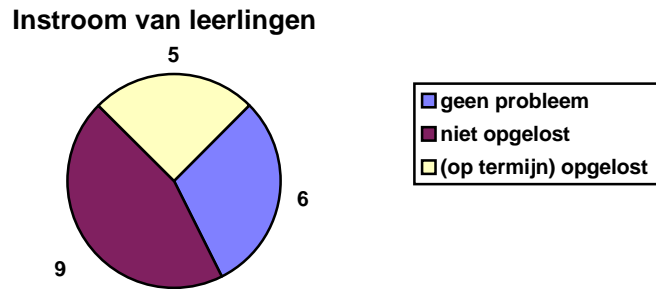
3.5 Mening landelijke organen

De landelijke organen beschikken over kennis en inzicht in het leerlingwezen en zij vervulden een cruciale rol op het terrein van het leerlingwezen; zo hebben de landelijke organen het leerlingwezen van oudsher vormgegeven en waren zij onder andere verantwoordelijk voor de eindtermen van de opleiding en voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. In het kader van de totstandkoming van de fiscale faciliteit leerlingwezen vond geen overleg plaats tussen het Ministerie van OCenW en de landelijke organen.

De Rekenkamer vroeg door middel van een schriftelijke enquête aan het COLO en de landelijke organen hun mening over de gewenste extra leerarbeidsplaatsen. Twintig van de 22 organen – waaronder het COLO reageerden.

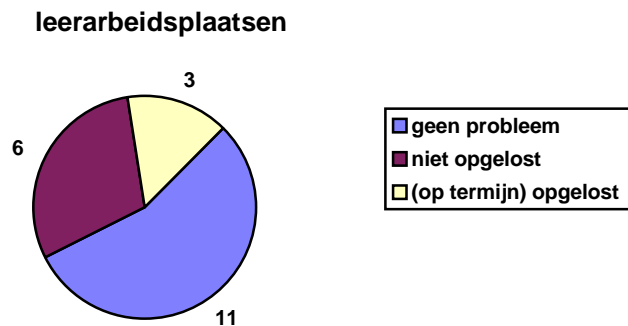
De Rekenkamer vroeg de landelijke organen of zij van mening waren dat er behoefte bij de bedrijven bestond aan een toename van de instroom van leerlingen. Uit de enquête bleek dat negen landelijke organen van mening waren dat er een onvoldoende instroom van leerlingen was en dat dit probleem niet op afzienbare termijn zou worden opgelost. Zes landelijke organen hadden geen behoefte aan een toename van de instroom van leerlingen. Van de inwerkingtreding van de fiscale faciliteit werd met andere woorden slechts in vijf bedrijfssectoren een positief effect verwacht.

Figuur 1
De mate waarin de omvang van de instroom van leerlingen door landelijke organen als een knelpunt werd ervaren



Aan de landelijke organen is gevraagd of zij van mening waren dat het aantal leerarbeidsplaatsen een knelpunt vormde. Door een minderheid van de landelijke organen werd een tekort aan leerarbeidsplaatsen als een knelpunt ervaren. Slecht drie landelijk organen waren van mening dat de inwerkingtreding van de fiscale faciliteit zou leiden tot een toename van het aantal leerarbeidsplaatsen.

Figuur 2
De mate waarin het aantal leerarbeidsplaatsen door landelijke organen als een knelpunt werd ervaren

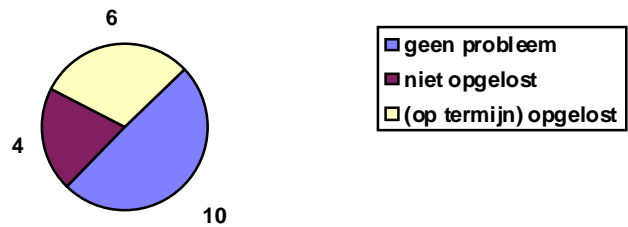


Een te gering aanbod van leerarbeidsplaatsen kan ontstaan doordat de aan leerlingen verbonden kosten door de werkgevers te hoog worden gevonden. De helft van de landelijke organen gaf aan dat de loonkosten voor leerlingen geen knelpunt vormden. Van de tien landelijke organen die de loonkosten van leerlingen wel als een knelpunt ervoeren, waren er zes die aangaven dat de inwerkingtreding van de fiscale faciliteit leerlingwezen dit knelpunt niet oploste.

Figuur 3

De mate waarin de kosten van leerlingen door landelijke organen als een knelpunt werd gekenmerkt

loonkosten van leerlingen



3.6 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat aan de meest cruciale eis van de beleidvoorbereiding, een adequate plausibiliteitstoets van het veronderstelde verband tussen het in te zetten instrument en het te bereiken doel, niet werd voldaan. Naar de mening van de Rekenkamer heeft de fiscale faciliteit slechts in geringe mate invloed op het aantal leerlingen, of heeft uiteenlopende resultaten oer bedrijfssector.

4 RESULTAATMETING

4.1 Inleiding

Het ministerie van OCenW hanteerde als maat voor het aantal leerarbeidsplaatsen het aantal afgesloten arbeidsovereenkomsten. Daarbij werd geen rekening gehouden met de omvang (voltijd of deeltijd) van de leerarbeidsplaats¹. Het ministerie gaf desgevraagd aan uit te gaan van 97 000 arbeidsovereenkomsten per 31 december 1995; het ministerie streeft derhalve naar 114 000 leerarbeidsplaatsen met een arbeidsovereenkomst per eind 1998. Uit de over 1996 verrichte metingen is echter niet af te leiden of het aantal leerarbeidsplaatsen met een arbeidsovereenkomst is toegenomen en, indien sprake zou zijn van een toename, of dit te danken is aan de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen.

4.2 Metingen onduidelijk

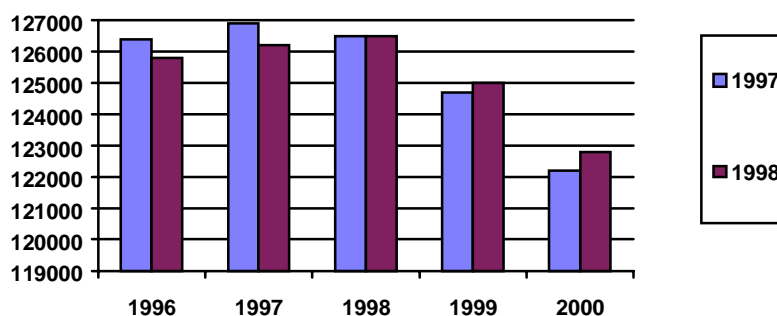
Het aantal leerlingen en het budgettaire beslag van de fiscale faciliteit leerlingwezen worden gemeten door het Ministerie van Financiën, het Ministerie van OCenW en het COLO.

Het Ministerie van Financiën registreert het budgettair beslag van de fiscale faciliteit leerlingwezen via de aangiften loonbelasting van de werkgevers. De aangiften bevatten geen overzicht van het aantal arbeidsovereenkomsten. Uit de aangiften blijkt wel dat het voor 1996 geraamde bedrag voor de afdrachtkorting van f 392 miljoen voor een groot deel niet is gebruikt; in 1996 bedroeg de afdrachtkorting f 241 miljoen.

In de begrotingen geeft het Ministerie van OCenW leerlingenaantallen weer, ten dele gebaseerd op de zogenoemde Referentieramingen. Het gaat hier om alle deelnemers (met en zonder leerovereenkomst) in een geheel schooljaar, achteraf gemeten bij de instellingen.

Figuur 4

Het aantal leerlingen in het leerlingwezen op basis van de begrotingen 1997 en 1998 van het Ministerie van OCenW



De begroting 1997 (d.d. september 1996, 8 maanden na de inwerking-treding van de fiscale faciliteit leerlingwezen) vermeldde: «Voor het leerlingwezen wordt een daling voorzien. Het in gang gezette beleid ter stimulering van het leerlingwezen, zoals de fiscale maatregel, leidt ertoe, dat deze daling minder sterk is dan vorig jaar (1995) werd voorzien.» De begroting 1998 vermeldde: «Voor de beroepsbegeleidende leerweg (leerlingwezen) wordt na 1998 een daling voorzien. Deze daling is kleiner dan zonder fiscale maatregel zou mogen worden verwacht».

¹ Circa 13% van de leerlingen heeft een leerarbeidsplaats met een omvang van minder dan 32 uur; Het bedrijfsleven en de fiscale faciliteit leerlingwezen, EIM, 26 augustus 1997.

In het kader van kwantitatieve monitoring verzond het COLO vragenlijsten aan de landelijke organen om het aantal leerarbeidsplaatsen met of zonder arbeidsovereenkomst vast te stellen¹. In de navolgende tabel zijn de resultaten van de metingen weergegeven.

Tabel 1. Aantal leerlingen met een leerovereenkomst

	met arbeids- overeenkomst	geen arbeids- overeenkomst	onbekend	totaal
31-12-1995	85 127	19 456	11 928	116 511
31-12-1996	68 534	6 813	34 068	109 415

Uit de metingen van het COLO blijkt dat het totaal aantal leerlingen afneemt en dat van een grote groep leerlingen niet bekend was of zij wel of geen arbeidsovereenkomst had. Over de betrouwbaarheid van de door het COLO gepresenteerde gegevens dient door een externe accountant een verklaring te worden afgegeven. Begin december 1997 was een dergelijke verklaring nog niet afgegeven.

4.3 Relatie loonkostenvermindering en aantal leerarbeidsplaatsen niet vastgesteld

In een ideale situatie zou de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen de enige factor zijn die van invloed is op het aantal leerarbeidsplaatsen. Dit is echter niet het geval, hetgeen vaststelling van het effect van de fiscale faciliteit leerlingwezen bemoeilijkt.

In het in december 1997 in het kader van kwalitatieve monitoring verrichte onderzoek² komt het EIM tot de volgende conclusie:

«de invoering van de fiscale faciliteit, een onderdeel van de WVA in het begin van 1996 ingevoerd, lijkt een positief effect te hebben gehad. Voor het eerst sinds 1992 is er weer sprake van een stijging van het aantal leerlingen. Deze groei, een kleine drie procent in 1996 ten opzicht van het voorgaande jaar, hangt nauw samen met de introductie van de fiscale faciliteit.»³

In hetzelfde rapport wordt echter vermeld:

- «Dat het merendeel van de werkgevers zich in de beslissing omtrent het al dan niet aanbieden van leerarbeidsplaatsen niet primair laat leiden door de fiscale faciliteit leerlingwezen zal niet echt verwonderlijk zijn. De fiscale faciliteit creëert op zich natuurlijk geen extra werkgelegenheid. Een bedrijf biedt leerarbeidsplaatsen aan omdat het vacatures heeft en hierdoor ruimte heeft om leerlingen op te leiden en natuurlijk niet omdat er een subsidie wordt verstrekt dan wel een afdrachtkorting geldt»⁴;
- «Een toe- of afname van het aantal leerarbeidsplaatsen samenvallende met de introductie van de fiscale faciliteit leerlingwezen mag niet zonder meer worden toegeschreven aan de fiscale faciliteit leerlingwezen. Ook conjuncturele en sectorale invloeden spelen een rol»⁵;
- «uit het EIM-onderzoek is immers gebleken dat werk de belangrijkste maatstaf is voor het in dienst nemen van leerlingen»⁶;
- «uit de analyse is gebleken dat de mate van winstgevendheid de belangrijkste invloedsfactor is op het aantal leerlingen»⁷.

Het EIM komt tot de conclusie dat het aantal leerarbeidsplaatsen in 1996 is toegenomen door het aantal leerlingen met een leerovereenkomst op 15 mei 1996 te vergelijken met het aantal leerlingen met leeroverkomst op 31 december 1996. De motivatie⁸ van het EIM om bij de analyse niet uit te gaan van 31 december 1995 – in welk geval sprake zou zijn van een daling

¹ De respons van de metingen was circa 70%, Rapportage derde meting fiscale faciliteit leerlingwezen, 31 december 1996, bijlage 3.

² Dit onderzoek is de kern van de door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatie voor zover betrekking hebbend op de fiscale faciliteit; brief van 3 februari 1998, kenmerk AFP98/37M.

³ Afdrachtvermindering onderwijs; effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 5.

⁴ Afdrachtvermindering onderwijs; het bedrijfsleven en de fiscale faciliteit leerlingwezen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 15.

⁵ Afdrachtvermindering onderwijs; het bedrijfsleven en de fiscale faciliteit leerlingwezen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 15.

⁶ Afdrachtvermindering onderwijs; effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 12.

⁷ Afdrachtvermindering onderwijs; effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 12.

⁸ Afdrachtvermindering onderwijs; effect fiscale faciliteit leerlingwezen op het aantal leerlingen; EIM, arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, 17 december 1997, blz. 10.

– was onvoldoende. Het onderzoeksrapport van het EIM bevat onvoldoende informatie om te kunnen vaststellen in welke mate de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen heeft geleid tot een verandering in het aantal leerarbeidsplaatsen met een arbeidsovereenkomst (zie bijlage 2).

4.4 Complicaties bij vaststelling effect fiscale faciliteit

Vaststellen of een stijging van het aantal leerarbeidsplaatsen veroorzaakt wordt door de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen zal gecompliceerd zijn door:

- een in september 1996 door de minister van OCenW met de landelijke organen gesloten convenant, waarin onder meer vastgelegd is dat het Ministerie van OCenW een ESF (Europees Sociaal Fonds)-subsidie zou aanvragen om de instroom in het cursusjaar 1996/1997 in het primair leerlingwezen te verhogen. Op basis van een inventarisatie zagen de landelijke organen mogelijkheden voor 4 587 nieuwe leerarbeidsplaatsen in het primaire leerlingwezen¹. De in het convenant genoemde leerarbeidsplaatsen maken onderdeel uit van de doelstelling van de fiscale faciliteit leerlingwezen van 17 000 extra leerarbeidsplaatsen.
- de omstandigheid dat per 1 augustus 1997 het zogenaamde inservice-onderwijs (verpleging en verzorging) onderdeel is van het leerlingwezen, waardoor circa 20 000 leerlingen naar de instellingen overgaan. Geschat wordt dat circa 15 000 van deze leerlingen in aanmerking komen voor de fiscale faciliteit leerlingwezen (geschat budgettair beslag circa f 67 miljoen).
- de overgangsmaatregel die bepaalt dat werkgevers, die leerlingen in 1996 en 1997 in dienst hadden die meer verdienden dan 130% van het wettelijk minimumloon, toch in aanmerking kwamen voor de afdrachtkorting. Dit betekende een verruiming van het gebruik van de fiscale faciliteit leerlingwezen.

4.5 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat op basis van de in opdracht van het Ministerie van OCenW verrichte metingen, niet kan worden vastgesteld of de invoering van de fiscale faciliteit in 1996 een positieve invloed heeft gehad op het aantal leerlingen.

¹ Uitleg, 19 maart 1997, nr. 8, blz. 23.

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen voldeed aan de meeste van de daaraan te stellen eisen. Bezwaarlijk is echter dat aan de meest cruciale eis, een adequate plausibiliteitstoets van het veronderstelde verband tussen het in te zetten instrument en het te bereiken doel, niet werd voldaan. De voor het veronderstelde effect gehanteerde berekeningen vertoonden gebreken, met name:

- door zonder nader onderzoek uit te gaan van een prijselasticiteit die gebaseerd was op de elasticiteit van de minimumjeugdlonen;
- door in tegenspraak met de aanwijzing dat de prijselasticiteit van de vraag naar leerarbeidsplaatsen lager zou zijn dan de prijselasticiteit bij minimumjeugdlonen, uit te gaan van een hogere prijselasticiteit voor de fiscale faciliteit leerlingwezen;
- het ten dele toerekenen van het effect van de vermindering lage lonen op de loonkosten van leerlingen aan de fiscale faciliteit leerlingwezen.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie van OCenW de volgende signalen onvoldoende in de beleidsvoorbereiding heeft betrokken:

- tot de besteding van de vrijval van de KBS bekend werd had het Ministerie van SZW de overtuiging dat een verlaging van arbeidskosten van overheidswege geen noemenswaardig effect zou hebben op het aantal leerarbeidsplaatsen;
- onderzoeken die wezen op het geheel of ten dele ontbreken van een causale relatie tussen subsidies en het aantal leerarbeidsplaatsen en op verschillen tussen bedrijfssectoren;
- de mening van een groot deel van de landelijke organen (15) dat de instroom van leerlingen geen knelpunt was, dan wel een knelpunt was dat niet werd opgelost door de invoering van de fiscale faciliteit;
- de mening van een groot deel van de landelijke organen (17) dat de inwerkingtreding van de fiscale faciliteit niet zou leiden tot een toename van het aantal leerarbeidsplaatsen.

Naar de mening van de Rekenkamer had op basis van de hiervoor genoemde punten de conclusie getrokken moeten worden dat het veronderstelde effect van de fiscale faciliteit leerlingwezen slechts in geringe mate aanwezig was, dan wel verschilde per bedrijfssector.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat het niet waarschijnlijk is dat het beoogde doel van 17 000 extra leerarbeidsplaatsen in drie jaar dankzij de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen zal worden gerealiseerd. Zij acht dit niet waarschijnlijk omdat zij van mening is dat de fiscale faciliteit leerlingwezen een minder grote invloed op het aantal leerarbeidsplaatsen heeft dan bij de totstandkoming van de WVA werd verondersteld. Of het aantal leerlingen met een arbeidsovereenkomst in 1996 is toegenomen kon door onnauwkeurige metingen en verstorende invloeden niet worden vastgesteld.

De Rekenkamer beveelt aan de toepassing van de fiscale faciliteit leerlingwezen te heroverwegen en na te gaan in welke bedrijfssectoren subsidiëring van loonkosten van leerlingen een positief effect kan hebben op het aantal door werkgevers aan te bieden leerarbeidsplaatsen. Onderscheid naar bedrijfssector wordt reeds gemaakt in het geval van de fiscale faciliteit leerlingwezen voor HBO-studenten.

6 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

6.1 Reacties van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën

Wat betreft de kritische conclusies van de Rekenkamer gaf de staatssecretaris van Financiën geen inhoudelijke reactie maar verwees hij in zijn antwoord naar de reacties van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de minister van Onderwijs, Cultuur en Werkgelegenheid.

De ministers van OCenW en SZW en de staatssecretaris van Financiën waren verheugd met de positieve bevindingen van de Rekenkamer; zij konden zich echter niet vinden in de kritische conclusies van de Rekenkamer.

Inzake de bevinding van de Rekenkamer, dat een adequate plausibiliteitstoets van het veronderstelde verband tussen het in te zetten instrument en het te bereiken doel ontbrak, schreef de minister van OCenW dat op basis van het aanwezige empirische materiaal en de kennis van het veld een zo goed mogelijke inschatting was gemaakt van de effecten van de fiscale faciliteit leerlingwezen. Hij constateerde in dit verband dat de Rekenkamer in haar rapport geen literatuur vermeldde die wees op een positief effect van de fiscale faciliteit leerlingwezen.

Het EIM-onderzoek gaat naar de mening van de minister van OCenW terecht uit van de door het COLO verrichte meting in mei 1996 en niet van de nulmeting in december 1995. Bij de nulmeting werd geconstateerd dat de bestanden van de landelijke organen waren vervuild en daarom is het EIM uitgegaan van de gecorrigeerde nulmeting op basis van de opgeschoonde bestanden van de landelijke organen. Het netto-effect van de fiscale faciliteit is bepaald door te corrigeren voor andere relevante factoren, namelijk de werkgelegenheidsontwikkeling, winststijging en vacatures per bedrijfstak. Uit het EIM-onderzoek blijkt dat het deelnemeraantal in het leerlingwezen over 1996 met 3% is toegenomen.

De minister van SZW was niet van mening dat uit het «ex ante evaluatie-onderzoek» de conclusie kan worden getrokken dat het effect van de fiscale faciliteit leerlingwezen verschilde per sector en voor het leerlingwezen als geheel gering was. Naar zijn oordeel was er geen sprake van het hanteren van een te hoge prijselasticiteit. Hij achtte het vanzelfsprekend dat de voor het veronderstelde effect gehanteerde berekeningen gebreken vertoonden; dat kon niet anders bij het meten van gedragsrelaties. Voorts wees hij er op dat de in de WVA opgenomen maatregelen onderdeel uitmaken van een breed pakket van maatregelen met het oog op lastenverlichting voor het bedrijfsleven; een geïsoleerde beoordeling van de fiscale faciliteit doet geen recht aan de onderlinge samenhang met de andere beleidsvoornemens van het kabinet op het gebied van de werkgelegenheid.

De minister van OCenW achtte het opvallend dat de Rekenkamer haar conclusies uitsluitend baseerde op een enquête onder de landelijke organen: de optiek van de instellingen, de individuele leerbedrijven en de leerlingen ontbrak. De minister vond het onjuist om op grond van een dergelijke eenzijdige benadering conclusies te trekken.

De ministers van OCenW en van SZW achtten het nog te vroeg om over te gaan tot de door de Rekenkamer aanbevolen heroverweging van de fiscale faciliteit. Een verdere bedrijfstaksgewijze invulling lag, gegeven het korte tijdsbestek van de invoering, de extra uitvoeringslasten en de

ingrijpende wijziging in de financiële ondersteuning van de leerbedrijven, naar de mening van de minister van OCenW nu nog niet in de rede.

Voor de minister van SZW was het rapport van de Rekenkamer aanleiding om te bezien of meer zicht kan worden verkregen op de effectiviteit van de fiscale faciliteit leerlingwezen voor de verschillende bedrijfssectoren. Hij vroeg daarom aan zijn ambtgenoot van OCenW om, via de grootschalige monitor over 1997 door COLO en het vervolgonderzoek door het EIM, hieraan meer aandacht te besteden.

6.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer trof te veel signalen aan die door het ministerie van OCenW ten onrechte niet in de beleidsvoorbereiding werden betrokken; dit waren signalen die wezen op een geringer dan wel andersoortig verband tussen de fiscale faciliteit leerlingwezen en het aantal leerlingen. Het EIM kon een stijging van het aantal deelnemers vaststellen door dat zij haar berekeningen baseerde op onjuiste uitgangspunten (zie onder andere bijlage 2). Overigens komt ook het EIM tot de conclusie dat de fiscale faciliteit leerlingwezen slechts geringe invloed heeft op het aantal leerlingen. De verandering van het aantal leerlingen wordt volgens het EIM slechts voor 5,7% verklaard door de invoering van de fiscale faciliteit leerlingwezen. De Rekenkamer handhaaft haar aanbeveling dat de fiscale faciliteit leerlingwezen vanuit het oogpunt van doelmatigheid heroverweging verdient. Zij steunt het initiatief van de minister van SZW om via de monitor 1997 door het COLO inzicht te verkrijgen in de (eventuele) effecten van de fiscale faciliteit leerlingwezen per bedrijfssector.

In het kader van het onderzoek naar de beleidsvoorbereiding van de fiscale faciliteit leerlingwezen gehanteerde eisen.

Ex ante evaluatie

normen:

- diende een integrale ex ante evaluatie te worden verricht, waarin in elk geval de verschillende mogelijke combinaties van beleidsinstrumenten tegen elkaar worden afgewogen aan de hand van een aantal criteria, waaronder de verwachte mate van doelbereiking; de ex ante evaluatie dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:
 - toetsbare doelen, dat wil zeggen dat:
 - de met de fiscale faciliteit leerlingwezen nagestreefde doelen in onderlinge samenhang werden vastgelegd;
 - het referentiejaar werd vastgelegd (gegevens over de uitgangspositie) en een nulmeting werd verricht;
 - het realisatiejaar werd vastgelegd;
 - het tempo van doelbereiking werd aangegeven;
 - de wijze waarop de (mate van) doelbereiking wordt gemeten werd vastgelegd;
 - een voldoende concrete beschrijving van de mogelijk in te zetten instrumenten, dat wil zeggen: een beschrijving die toetsing op plausibiliteit mogelijk maakt
- toetsing op plausibiliteit, dat wil zeggen dat:
 - de veronderstelde relaties tussen de verschillende doelen en instrumenten in onderlinge samenhang waren geëxpliciteerd;
 - de veronderstelde relaties – zoveel mogelijk met gebruikmaking van empirische onderbouwing – waren getoetst op hun plausibiliteit;
- mogelijke ongewenste neveneffecten, dat wil zeggen dat:
 - inzicht bestond in de mogelijke neveneffecten en de omvang daarvan;
 - ten aanzien van elk neveneffect een afweging werd gemaakt die leidde tot een aanpassing van de regelgeving, dan wel tot het bewust accepteren van het neveneffect, dan wel tot het nemen van overgangsmaatregelen.
- indien geen integrale ex ante evaluatie werd verricht diende de motivatie hiervoor schriftelijk te worden vastgelegd. De Rekenkamer ging in dat geval na in hoeverre de elementen van een ex ante evaluatie deel hebben uitgemaakt van de beleidsvoorbereiding.

toelichting:

De Rekenkamer hanteert als norm dat bij majeure beleidswijzigingen een integrale ex ante evaluatie dient te worden verricht, opdat de afweging tussen alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten systematisch en controleerbaar plaatsvindt. De toets op plausibiliteit is een centraal element in de ex ante evaluatie; minimale voorwaarden om deze te kunnen uitvoeren zijn dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd, de beschrijving van de mogelijk in te zetten instrumenten voldoende concreet is en de veronderstelde relaties tussen deze twee zijn geëxpliciteerd. Indien een integrale ex ante evaluatie ontbreekt hanteert de Rekenkamer als norm dat gedurende de beleidsvoorbereiding dient te worden voldaan aan de elementen van een ex ante evaluatie¹.

Mogelijke implementatieproblemen:

normen:

- er diende inzicht te bestaan in de mogelijke implementatieproblemen;

¹ Dit afgezien van de situatie waarin een integrale ex ante evaluatie ontbreekt en dit naar oordeel van de Rekenkamer voldoende is gemotiveerd.

- ten aanzien van elk mogelijk implementatieprobleem diende een afweging te worden gemaakt;
- er diende vooroverleg plaats te vinden met de betrokken actoren over de implementatie;
- er diende tijdig voorlichting te worden gegeven over de implementatie van de nieuwe regelgeving.

toelichting:

Het is denkbaar dat er bij de (uitvoering van het beleid) betrokken actoren problemen bestaan die de realisatie van de beleidsdoelen geheel of gedeeltelijk verhinderen, en het beleid daarmee geheel of gedeeltelijk doen mislukken. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen dient er naar de mening van de Rekenkamer van te voren inzicht te bestaan in de bij de betrokken actoren voorkomende problemen en in hoeverre deze problemen een bedreiging voor de doelbereiking vormen.

Mogelijke uitvoeringsproblemen:

normen:

- er diende inzicht te bestaan in mogelijke uitvoeringsproblemen;
- ten aanzien van elk mogelijk uitvoeringsprobleem diende een afweging te worden gemaakt.

De uitvoeringskosten:

normen:

- er diende inzicht te bestaan in de kosten van de uitvoering van de in de fiscale faciliteit leerlingwezen vastgelegde taken.

toelichting:

zie toelichting «mogelijke implementatieproblemen».

ONDUIDELIJKE METINGEN DOOR HET EIM

- 1 In tegenstelling tot het Ministerie van OCenW gaat het EIM, om vast te stellen of het doel van de fiscale faciliteit wordt gerealiseerd, uit van het aantal leerlingen dat een leerovereenkomst heeft afgesloten. Het Ministerie van OCenW spreekt daarentegen van doelbereiking indien het aantal leerlingen met een leerovereenkomst en arbeidsovereenkomst toeneemt met 17 000.
- 2 Het EIM vergelijkt het aantal leerovereenkomsten op 15 mei 1996 met het aantal leerovereenkomsten op 31 december 1996. Het EIM gaat niet uit van de door het COLO verrichte nulmeting per 31 december 1995, omdat volgens het EIM de in- en uitstroom in de periode tussen 31 december en 15 mei nagenoeg in evenwicht is. Daardoor zou het aantal leerovereenkomsten op beide peildata gelijk moeten zijn. Nu dit blijkt de metingen van het COLO niet het geval is gaat het EIM uit van het laagste aantal. Onderstaande tabel geeft de relevante uitkomsten van de door het COLO verrichte metingen aan:
 - het geconstateerde aantal leerlingen dat op een peildatum een leerovereenkomst had gesloten (kolom A);
 - het aantal leerlingen dat in de periode tussen twee metingen een leerovereenkomst sloot, de instroom (kolom B);
 - het aantal leerlingen dat in de periode tussen twee metingen op enig moment een leerovereenkomst had gesloten (kolom C); dit aantal zou gelijk moeten zijn aan het aantal uit kolom A vermeerderd met kolom B;
 - het aantal leerlingen dat in de periode tussen twee metingen een leerovereenkomst beëindigde, de uitstroom (kolom D).

peildatum	gemeten totaal op peildatum kolom A	instroom kolom B	totaal aantal leerlingen kolom C	uitstroom kolom D
31-12-1995	116 511			
15-5-1996	106 177	10 824	119 059	10 041
31-10-1996	105 746	47 904	144 470	38 621
31-12-1996	109 415	4 488	114 476	5 039

Uit de tabel komt naar voren dat het aantal leerovereenkomsten op een peildatum vermeerderd en verminderd met de in- en uitstroom in geen enkel geval overeenstemt met het gemeten aantal leerovereenkomsten op de volgende peildatum. Onbekend is of dit ontstaat door onjuiste meting van de in- en uitstroom en/of door het onjuist meten op de peildata. De in- en uitstroomcijfers zijn derhalve niet voldoende motivatie om een bepaalde peildatum als juist of onjuist aan te merken.

- 3 De relatie tussen het aantal leerarbeidsplaatsen en de invoering van de fiscale faciliteit wordt in het onderzoek van het EIM slechts summier onderbouwd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de betrouwbaarheid van de gehanteerde t-waarde en wordt de correlatie tussen de gehanteerde waarden niet aangegeven. Uit het rapport komt wel naar voren dat:
 - een verandering in het aantal leerarbeidsplaatsen voor 5,7% door de fiscale faciliteit leerlingwezen verklaard wordt, tabel 2 (blz. 13);
 - een verandering van het aantal leerarbeidsplaatsen voor 53% niet verklaard wordt door de door het EIM gehanteerde variabelen, tabel 2 (blz. 13).

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

- beleidsalternatieven: alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten, in te zetten om (een) specifiek(e) beleidsdoel(en) te realiseren.
- beleidsvoorbereiding: onderdeel van de beleidscyclus dat begint met probleemanalyse en eindigt met de goedkeuring van voorgesteld beleid door de politiek verantwoordelijken.
- bedrijfstak; een bepaalde sector van het Nederlandse bedrijfsleven dat door een landelijk orgaan met betrekking tot het beroepsonderwijs wordt vertegenwoordigd.
- beroepspraktijkvorming; een vorm van onderwijs waarbij leerlingen van een ROC in het kader van hun opleiding in een bedrijf onderricht in de praktijk van het beroep ontvangen.
- beroepsprofiel; functieomschrijving van een bepaald beroep dat de basis vormt voor de eindtermen.
- BVJ; bijdrageregeling vakopleiding jeugdigen.
- BVL; bijdrageregeling vakopleiding leerlingwezen (opvolger van de BVJ).
- CAO; Collectieve arbeidsovereenkomst.
- CBA; Centraal bestuur voor de arbeidsvoorziening.
- COLO; vereniging landelijke organen beroepsonderwijs, koepelorganisatie van de landelijke organen, intermediair tussen de landelijke organen en het Ministerie van OCenW.
- doelen (= beleidsdoelen = effecten): uitkomsten (= gevolgen) van beleid, bijvoorbeeld in de maatschappij of de eigen organisatie, die met dat beleid worden beoogd (= nagestreefd).
- effecten: doelen en neveneffecten.
- ex ante evaluatie: (de schriftelijke vastlegging van) een onderbouwde afweging tussen verschillende mogelijke (combinaties van) beleidsinstrumenten aan de hand van een aantal criteria, waaronder in elk geval de te verwachten mate van realisering van de nagestreefde doelen en de te verwachte neveneffecten; een *integrale* ex ante evaluatie heeft *alle* te verwachten gevolgen (doelen en neveneffecten) tot onderwerp, een *niet-integrale* ex ante evaluatie richt zich op een specifieke groep van te verwachten gevolgen en laat alle andere mogelijke gevolgen buiten beschouwing (bv. MER).
- ex ante evaluatie *onderzoek*: een toekomstgericht onderzoek waarin de effecten van een toekomstige/potentiële beleidsmaatregel worden weergegeven en zo mogelijk worden afgezet tegen de effecten van andere beleidsmaatregelen.
- eindtermen; kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden, waarover degene die de opleiding voltooit dient te beschikken met het oog op maatschappelijk en beroepsmatig functioneren.
- EZ; Ministerie van Economische Zaken.

- gekwalificeerde; degene die een startkwalificatie heeft behaald.
- 130%-maatregel; beperkende voorwaarde in de fiscale faciliteit leerlingwezen: ingeval van lonen aan leerlingen van meer dan 130% van het wettelijk minimumloon vervalt de aanspraak op de fiscale faciliteit leerlingwezen.
- implementatieproblemen: zaken of omstandigheden die de *invoering* van een nieuw beleidsinstrumentarium of van veranderingen in het bestaande instrumentarium belemmeren.
- instrumenten (= beleids-): middelen die de rijksoverheid inzet om bepaalde doelen te realiseren (bijvoorbeeld dwingende regelgeving, subsidies, voorlichting enz.).
- KBS: kaderregeling bedrijfstakgewijze scholing 1995 (opvolger van de BVL).
- KMBO; Kort middelbaar beroepsonderwijs.
- knelpunt: een probleem bij de bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren dat de realisatie van een beleidsdoel in gevaar brengt.
- leerarbeidsplaats; een opleidingsplaats in een leerbedrijf voor deelnemers aan de beroepsbegeleidende leerweg.
- leerbedrijf; een onderneming die in het kader van het leerlingwezen de praktijkcomponent verzorgt.
- leerweg; de verhouding tussen de praktijk- en de scholingscomponent die een LOB noodzakelijk acht om aan de eindtermen te kunnen voldoen, onderscheiden worden de beroepsbegeleidende leerweg (het leerlingwezen) met minimaal 60% beroepspraktijkvorming en de beroepsopleidende leerweg met minmaal 20% en maximaal 60% beroepspraktijkvorming.
- landelijk orgaan beroepsonderwijs; samenwerkingsverband van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak die ervoor zorg dragen dat de vakbekwaamheid in hun branche op een zo hoog mogelijk niveau wordt gebracht en gehouden door middel van adviezen, voorlichting, opleidingen en trainingen, en het stimuleren van vernieuwingen.
- lok; leerovereenkomst, overeenkomst tussen een leerbedrijf, een onderwijsinstelling, de leerling en het LOB.
- MBO; middelbaar beroepsonderwijs.
- neveneffecten: gevolgen/uitkomsten van beleid die niet met dat beleid werden/worden beoogd, derhalve buiten de geformuleerde beleidsdoelen vallen; neveneffecten kunnen gewenst of ongewenst zijn, positief of negatief gewaardeerd worden en zijn per definitie onbedoeld (onder neveneffecten worden in het onderhavige onderzoek ook de gevolgen van het intrekken/wijzigen van bestaande regelgeving verstaan). Inzicht in neveneffecten valt bijvoorbeeld te verkrijgen door consultatie van bij de uitvoering van het (voorgenomen) beleid betrokken actoren, literatuurstudie (tot welke problemen heeft inzet van vergelijkbare beleidsinstrumenten in het verleden geleid?), computersimulaties enz.

- OCenW; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- O&S; oriëntatie en schakelactiviteiten, cursussen die leerlingen met onvoldoende opleiding het toelatingsniveau van het primaire leerlingwezen bijbrengen.
- praktijkcomponent; zie beroepspraktijkvorming.
- ROC; regionaal opleidingscentrum, verzorgt onder meer in het kader van het leerlingwezen de scholingscomponent.
- startkwalificatie; het voldaan hebben aan de eindtermen op niveau 2, zoals voorgeschreven in de WEB.
- SZW; Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.
- scholingscomponent; dat onderdeel van het leerlingwezen dat door de ROC's wordt verzorgd, ook wel de theoretische component genoemd.
- uitvoeringsproblemen: zaken of omstandigheden die de *werking* van een nieuw beleidsinstrumentarium – *gegeven* dat dit reeds is geïmplementeerd – belemmeren.
- WEB; Wet Educatie en Beroepsonderwijs 1995.
- fiscale faciliteit leerlingwezen; onderdeel van de WVA, waarbij het recht op een afdrachtkorting op de loonbelasting ontstaat van f 4 500 per jaar voor maximaal vier jaar, indien met een leerling een leer- en een arbeidsoverkomst wordt gesloten.
- WVA; Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.