

**Kabinetsreactie op "Slagvaardig scholen", eindrapport van de MDW-werkgroep  
"Doelmatigheid van de scholingsmarkt"**

Opdracht aan de werkgroep

Het kabinet heeft de MDW-werkgroep "Doelmatigheid van de scholingsmarkt" opdracht gegeven de scholingsmarkt in kaart te brengen, de knelpunten op de scholingsmarkt te benoemen en op basis hiervan een mogelijk toekomstperspectief voor de scholingsmarkt te schetsen. De werkgroep heeft de taakopdracht van het kabinet vertaald in de volgende vraagstelling:

- *Wat zijn de doelen die de overheid (onder meer) via een goed functionerende scholingsmarkt wil bereiken?*
- *In hoeverre functioneert de scholingsmarkt - mede in het perspectief van maatschappelijke trends - zodanig, dat deze - ook in de toekomst - optimaal aan de realisatie van deze doelen bijdraagt?*
- *Waar liggen vanuit dat perspectief verbeterpunten en wat is de rol van de overheid?*

Terecht merkt de werkgroep op dat kennisontwikkeling binnen de kennis- en informatiemaatschappij de spil van verdere economische groei en ontwikkeling is. Daarbij zal - zo benadrukt de werkgroep - kennisontwikkeling voor iedere individu noodzakelijk zijn om volledig "aangesloten" en maatschappelijk betrokken te kunnen blijven. Het maatschappelijk en individueel belang gaan hier hand in hand.

Het kabinet staat eerst stil bij de conclusies van de werkgroep, geeft vervolgens een algemene reactie op het rapport en komt tot slot met een specifieke reactie per aanbeveling.

Conclusies van de werkgroep

De doelen die de overheid op de scholingsmarkt nastreeft, zijn: een upgradering van de beroepsbevolking, met name van mensen zonder startkwalificatieniveau, en het bevorderen van een duurzame arbeidsparticipatie en in het verlengde daarvan sociale cohesie.

De werkgroep komt tot de slotsom dat op de Nederlandse post-initiële scholingsmarkt de mate van overheidsinterventie, in internationaal perspectief bezien, relatief beperkt is. Ten grondslag hieraan ligt de huidige verantwoordelijkheidsverdeling waarbinnen een relatief grote rol is weggelegd voor individuen en werkgevers.

Het kabinet is met de werkgroep van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu, sociale partners en overheid in grote lijnen hetzelfde zal blijven, zij het dat binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling enkele accentverschuivingen plaatsvinden: het individu zal - meer dan voorheen - zèlf verantwoordelijkheid moeten nemen voor zijn scholing, terwijl de overheid en de werkgevers de randvoorwaarden zullen

moeten creëren om het individu deze verantwoordelijkheid te kunnen laten dragen.

De effecten van de trends op de scholingsmarkt en de verantwoordelijkheidsverdeling vragen volgens de werkgroep om nieuwe arrangementen voor de toekomstige scholingsmarkt. Leidend principe bij de vormgeving van deze arrangementen moet zijn - zo stelt de werkgroep - dat het individu meer centraal komt te staan. Bij de vormgeving van deze nieuwe arrangementen zouden dan ook de volgende uitgangspunten gehanteerd moeten worden: versterking van de keuzevrijheid van individuen en de beleidsvrijheid van intermediaire vragers; ontschotting van beleid en arrangementen; flexibiliteit, maatwerk en kwaliteit van het aanbod; transparantie en informatie. Als arrangementen langs deze lijnen worden ontwikkeld, zal dit een positieve invloed hebben op de prestaties van de scholingsmarkt op de criteria doeltreffendheid, toegankelijkheid, doelmatigheid en transparantie, aldus de werkgroep.

Bij het afzetten van bovengenoemde elementen tegen de huidige scholingsmarkt en gelet op de overheidsdoelen signaleert de werkgroep de volgende knelpunten: een gebrek aan keuzevrijheid voor het individu en aan beleidsvrijheid voor intermediaire vragers; verkokering van beleid en arrangementen; belemmeringen bij het totstandkomen van flexibiliteit, maatwerk en kwaliteit; gebrek aan informatie.

#### Algemene reactie van het kabinet

Het kabinet kan zich goed vinden in de grote lijnen zoals geschetst in "Slagvaardig scholen", het eindrapport van de MDW-werkgroep "Doelmatigheid van de Scholingsmarkt". Diepgaand onderzoek en een uitgebreide analyse liggen aan dit rapport, dat een complexe materie helder in kaart brengt, ten grondslag. In het bijzonder wil het kabinet wijzen op het belang van het internationale onderzoek. Dat biedt immers de mogelijkheid de Nederlandse situatie in een breder perspectief te plaatsen.

Naast een analyse van de complexe scholingsmarkt geeft de werkgroep een twaalftal aanbevelingen die tot doel hebben de doelmatigheid en transparantie van de scholingsmarkt te vergroten en waar het de inburgering, educatie, reïntegratie en sociale activering betreft, te komen tot een vereenvoudiging van de regelgeving. Voor de werkgroep vormt de versterking van de positie van het individu als vrager op de scholingsmarkt het uitgangspunt. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt.

Scholing is primair de verantwoordelijkheid van individuele werkenden, werkgevers en de sociale partners. Daarnaast is er voor de overheid een rol weggelegd. In het Voorjaarsoverleg 2001 zijn hierover tussen het kabinet en sociale partners afspraken gemaakt die een belangrijke stap voorwaarts betekenen. Ook de komende Voor- en Najaarsoverleggen zal scholing een punt van aandacht zijn. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet met instemming kennis

genomen van het feit dat de werkgroep drie informele en oriënterende consultatiebijeenkomsten en een formele consultatieronde heeft georganiseerd waarvan ook de sociale partners deel uitmaakten. De werkgroep heeft de inbreng van de verschillende geconsulteerde partijen gebruikt bij de formulering van de uiteindelijke analyse, conclusies en aanbevelingen.

Met de werkgroep sluit het kabinet niet uit dat het toezicht van overheidswege op de naleving van afspraken en regels betreffende contractactiviteiten van bekostigde instellingen in de toekomst nadrukkelijker de aandacht zal vragen. Het kabinet benadrukt dat er, naast het bevorderen van een goed werkende scholingsmarkt, ook aandacht moet zijn voor de begeleiding van personen (bijvoorbeeld nieuwkomers) die door een beperkte zelfredzaamheid niet altijd in staat geacht kunnen worden optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die deze markt biedt.

#### Specifieke reactie van het kabinet per aanbeveling

Op grond van de door haar geformuleerde analyse en bevindingen heeft de werkgroep twaalf aanbevelingen geformuleerd rond de gesignaleerde knelpunten: keuzevrijheid, ontschotting van beleid en arrangementen, flexibiliteit, maatwerk en kwaliteit van aanbod, statistieken en onderzoek.

#### Keuzevrijheid

##### Aanbeveling 1 en 3

De werkgroep is van mening dat de ontwikkeling naar een meer vraaggestuurde financiering van de post-initiële scholingsmarkt krachtig dient te worden gestimuleerd (aanbeveling 1). Gezien het feit dat een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) en een daarbij behorende persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR) aansluit bij de trends die op de scholingsmarkt afkomen, acht de werkgroep het van belang de mogelijke modaliteiten van de POR nader te onderzoeken (aanbeveling 3).

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de werkgroep dat de ontwikkeling naar een meer vraaggestuurde financiering van de post-initiële scholingsmarkt bevorderd moet worden. Het kabinet is daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in het gebruik van persoonlijke ontwikkelingsplannen met een bijbehorend budget, zoals genoemd door de Stichting van de Arbeid in zijn "Er is meer nodig" van februari 2001. Het kabinet zal de (on)mogelijkheden verkennen om de bestaande fiscale middelen in te zetten voor de persoonlijke ontwikkelingsrekening. Ook zal een marktverkenning plaatsvinden naar de mogelijke modaliteiten van het instrument van de persoonlijke ontwikkelingsrekening, waarin tevens aandacht is voor de rol van zowel publiek als privaat gefinancierde scholingsinstellingen. De resultaten van deze verkenningen zullen worden gerapporteerd aan het komende Najaarsoverleg.

#### Aanbeveling 2 en 8

De werkgroep stelt dat scholing de primaire verantwoordelijkheid van individuen en werkgevers is, maar tekent daarbij aan dat bij scholing tot op het niveau van de startkwalificatie (mbo-2 niveau) voor zowel werkzoekenden als werkenden een rol voor de overheid is weggelegd. Financiële betrokkenheid van de overheid ligt daarbij in de rede. Bij scholing boven het niveau van de startkwalificatie is er eveneens een rol voor de overheid, maar deze heeft met name de vorm van katalysator en schepper van randvoorwaarden (aanbeveling 2).

Bij reïntegratie dient volgens de werkgroep duurzame arbeidsinpassing het uitgangspunt te zijn. Als werkzoekenden succesvol gereïntegreerd worden naar de arbeidsmarkt, maar nog geen startkwalificatie gehaald hebben, dienen afspraken te worden gemaakt tussen alle betrokken partijen (de opdrachtgever/financier van het reïntegratietraject, de voormalig werkzoekende werknemer en de werkgever) over het alsnog behalen van een startkwalificatie als werkende. Daarbij is - aldus de werkgroep - werkend leren het uitgangspunt (aanbeveling 8).

Het kabinet stemt met deze aanbevelingen in. Daarbij onderstreept het kabinet het belang van een meer integrale benadering van scholing en werkenden en werkzoekenden voor het behalen van een startkwalificatieniveau. Dit met het oog op een duurzame arbeidsinpassing. Het kabinet geeft uitvoering aan deze aanbevelingen door middel van een aantal instrumenten zoals de fiscale scholingsaftrek voor werkgevers, waarbinnen per 1 januari 2001 een extra aftrek van scholingskosten is ingevoerd ten behoeve van scholing van werknemers naar startkwalificatieniveau en Nederlands als tweede taal. Voorts is er een fiscale afdrachtvermindering onderwijs ter vergoeding van de kosten van werknemers in het leerlingwezen. Ook in de ESF-regeling 2000-2006 zijn middelen beschikbaar voor scholing van werkenden tot op het startkwalificatieniveau. Nieuw is dat er vanaf 2002 een aanvullende afdrachtvermindering komt voor werkgevers die (voormalig werkloze) werknemers scholen tot op het startkwalificatieniveau.

Bij de scholing van werkenden en werkzoekenden boven het niveau van de startkwalificatie is de betrokkenheid van de overheid beperkter. De rol van de overheid op dit terrein, die met name faciliterend van aard zal zijn, is gericht op het wegnemen van belemmeringen in bijvoorbeeld de regelgeving en op het ontwikkelen van een goede incentivestructuur. Het kabinet richt zich hierbij ook op het treffen van maatregelen om eventueel marktfalen, bijvoorbeeld door onzekerheden bij het individu rond het rendement van scholing of een onvoldoende transparant scholingsaanbod, te corrigeren. Een voorbeeld hiervan is de regeling Scholingsimpuls van de ministeries van EZ en OCenW, die in de zomer van 2001 in werking is getreden.

#### Aanbeveling 4

De werkgroep is van mening dat moet worden bezien welke vormen van vraaggestuurde financiering - waaronder persoonsgebonden budgetten - ingevoerd

kunnen worden voor werkzoekenden en inburgeraars en onder welke randvoorwaarden.

Waar de werkgroep ook zelf vaststelt dat persoonsgebonden budgetten voor scholing hoge eisen stellen aan de zelfredzaamheid van het individu - werkzoekenden en inburgeraars in het bijzonder - zal het kabinet bezien in hoeverre en onder welke randvoorwaarden dit mogelijk is.

Voor de categorie werkzoekenden geldt dat in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Invoeringswet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, die in juni 2001 in de Tweede Kamer zijn behandeld, bij Nota van wijziging is geregeld dat - na een oordeel daarover door de desbetreffende uitkeringsinstantie - het persoonsgebonden reïntegratiebudget beschikbaar is voor in principe alle cliënten van het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en van de gemeenten, en ook voor arbeidsgehandicapte medewerkers. Het kabinet tekent hierbij aan dat het, gelet op de uitvoeringstechnische consequenties, het niet reëel is om per 1 januari 2002 over de gehele linie een persoonsgebonden reïntegratiebudget voor alle cliënten in te voeren. Hiervoor zal eerst een gedegen uitvoeringstoets moeten worden gehouden. Voor arbeidsgehandicapte werknemers zal wel vanaf 1 januari 2002 met het persoonsgebonden reïntegratiebudget nieuwe stijl ervaring worden opgedaan. In 2002 zullen de gemeenten en UWV in de gelegenheid worden gesteld criteria te ontwikkelen met betrekking tot inzet en toepassing van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Nog nader zal moeten worden bezien of en welke landelijke normstellingen in dit kader nodig zijn.

Met de werkgroep stelt het kabinet zich op het standpunt dat de mogelijkheden voor meer vraaggerichte financiering bij de categorie inburgeraars naar aanleiding van de evaluatie van de WEB en de WIN dienen te worden overwogen (zie de kabinetsreactie op aanbeveling 5). Een vraag daarbij is of de inburgeraar zelfredzaam genoeg zal zijn voor een persoonsgebonden budget.

#### Aanbeveling 5

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat de gedwongen winkelnering bij zowel de inburgering (WIN) als de educatie (WEB) gefaseerd dient te worden afgeschaft.

Het kabinet staat positief tegenover de gefaseerde afschaffing van de gedwongen winkelnering bij zowel de inburgering (WIN) als de educatie (WEB). Op basis van de resultaten van de evaluatie WEB en WIN zal het kabinet in 2002 daartoe een besluit nemen, waarbij het voorstel van de werkgroep zal worden betrokken. Met betrokken partijen zal worden nagegaan onder welke randvoorwaarden en met welke fasering een dergelijke maatregel kan worden uitgevoerd zonder dat de toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit van de inburgering en educatie in gevaar komt. De mogelijke effecten van het loslaten van de gedwongen winkelnering spelen daarbij een belangrijke rol.

## Ontschotting van beleid en arrangementen

### Aanbeveling 6

De betrokken ministeries op het gebied van een leven lang leren, employability en scholing dienen - aldus de werkgroep - de onderlinge coördinatie te versterken door een gezamenlijke beleidsagenda met concrete meetbare doelen vast te stellen, deze te operationaliseren en gestructureerd overleg te voeren met de diverse betrokkenen op het terrein van een leven lang leren, employability en scholing.

In de Verkenning Onderwijs en Onderzoek is een aantal opties voor maatregelen ten aanzien van een leven lang leren opgenomen. Het is een handreiking die kan worden benut bij het opstellen van het Regeerakkoord 2002. Voor het kabinet staat vast dat een heldere gezamenlijke beleidsagenda inzake een leven lang leren onontbeerlijk is voor het behalen van de Lissabon-ambities. Daar heeft het al blijk van gegeven door de inrichting van de Stuurgroep Investering Beroepsonderwijs en Scholing (IBS) waarin vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen, de sociale partners en óók de onderwijsinstellingen zitting hebben. In de eerste helft van 2001 heeft de Stuurgroep een agenda opgesteld voor verdere versterking van het beroepsonderwijs en investeren in scholing. Het kabinet heeft hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld. De Stuurgroep beziet de komende maanden de verantwoordelijkheden en taakstellingen die sociale partners in CAO-afspraken en O&O-fondsen op zich nemen en in het verlengde daarvan de samenhang met de overheidsinspanningen. Een adviesverzoek aan de SER om te bezien welke nieuwe wegen inzake een leven lang leren moeten worden ingeslagen, is in voorbereiding. Gevraagd zal worden om bij de advisering het MDW-rapport "Slagvaardig scholen" te betrekken. Het punt van voortzetting van het gestructureerd overleg tussen de departementen onderling en met de sociale partners zal na de opheffing van de Stuurgroep medio 2002 nader aandacht krijgen.

### Aanbeveling 7

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat de totstandkoming van een brede doeluitkering voor inburgering, educatie, integratie en sociale activering gewenst is met in het verlengde daarvan harmonisering van de verschillende verantwoordingssystematieken.

Het idee van een brede doeluitkering sluit aan bij het kabinetsbeleid dat in gang is gezet met het Fonds Werk en Inkomen. Terecht merkt de werkgroep op dat een nadere analyse gewenst is aangezien het deels zeer verschillende doelgroepen betreft met het gevaar dat integratie en ontschotting deels weer andere problemen van verdringing met zich kan meebrengen. Het kabinet volgt de bevindingen van de Taskforce Inburgering ten aanzien van de afstemming van de budgetten voor oudkomers en nieuwkomers in relatie tot de sociale activering dan ook nauwgezet. De ministers van GSI, OCenW en SZW zullen, mede op basis van

de uitkomsten van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) inburgering, en de evaluatie van de WEB en de WIN, in het voorjaar van 2002 een notitie bij het kabinet inbrengen over de mogelijkheden van een eventuele integratie van de door de werkgroep genoemde budgetten. Tot die tijd zal tussen de verschillende departementen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) periodiek overleg plaatsvinden om ook al op korte termijn tot een zekere mate van afstemming te komen over de verantwoordingssystematiek.

#### Aanbeveling 9

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat sociale partners en overheid de mogelijkheden voor sectoroverstijgende scholing en intersectorale mobiliteit dienen te bevorderen.

Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de werkgroep en van de Stichting van de Arbeid voor initiatieven die een bredere inzetbaarheid binnen de sector bevorderen zoals het aanstellen van employability-adviseurs en het uitvoeren van employability-scans; een meer faciliterende en actief ondersteunende functie van O&O-fondsen, mede gericht op een grotere intersectorale mobiliteit; en gemeenschappelijke voorzieningen voor midden- en kleinbedrijven. Met de sociale partners zal tijdens Voor- en Najaarsoverleg de voortgang op dit onderdeel worden besproken.

Flexibiliteit, maatwerk en kwaliteit van aanbod

#### Aanbeveling 10

Sociale partners, onderwijsinstellingen, overheid en het EVC-kenniscentrum (EVC = Elders verworven competenties) dienen een verdere totstandkoming en toepassing van een *meer uniforme* EVC-systematiek te bevorderen - met aandacht voor aansluiting op een Europese EVC-systematiek. Het begrip competenties dient nader geoperationaliseerd/uitgewerkt te worden met aandacht voor sectordoorsnijdende competenties en vertaling daarvan in de kwalificatiestructuur.

Het kabinet stelt zich op het standpunt dat de EVC-systematiek door het maatschappelijk veld moet worden geaccepteerd als een valide en betrouwbaar instrument met aandacht voor een Europese EVC-systematiek. Daartoe is een zekere mate van standaardisatie onontbeerlijk. Het bedrijfsleven moet erop kunnen vertrouwen dat een persoon, die vrijstellingen of certificaten heeft op grond van EVC, ook de competenties bezit, behorende bij de kwalificatie. Het onlangs opgerichte EVC-kenniscentrum moet dit vertrouwen vormgeven. Dit kenniscentrum werkt ook aan internationale afstemming van EVC-procedures. De operationalisatie van competenties vindt plaats in het kader van het ontwikkelingsplan voor de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs. Zodra dat plan vorm heeft gekregen, is de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs een nog

beter hanteerbaar instrument om voor EVC-beoordelingen te kunnen worden gebruikt.

#### Transparantie en informatie

##### Aanbeveling 11

In de visie van de werkgroep ligt het in de rede dat de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een meer geïntegreerde informatievoorziening op het gebied van een leven lang leren, employability en scholing voor individuen en werkgevers.

Het kabinet wijst erop dat de CWI aan werkzoekenden, werknemers en werkgevers informatie en advies geven over de bij haar bekende scholing en opleiding. Vanuit deze informatie- en adviesfunctie is dus reeds sprake van een bijdrage van de CWI aan de totstandkoming van een meer geïntegreerde informatievoorziening op het gebied van een leven lang leren, employability en scholing voor individuen en werkgevers.

Het kabinet zou er de nadruk op willen leggen dat de meer geïntegreerde informatievoorziening zich ook richt op de aansluiting tussen deze reeds door de CWI opgepakte activiteiten en activiteiten verricht door andere instellingen. De onderwijsinstellingen bijvoorbeeld en de CWI hebben op het gebied van de loopbaanoriëntatie en -begeleiding beide een autonome rol. In het belang van de toekomstige werknemers lijkt afstemming hierover tussen de CWI en de onderwijsinstellingen echter gewenst. Ook de expertise van diverse andere aanbieders van loopbaanadvisering en -informatie kan hierbij betrokken worden. Afstemming kan plaatsvinden in de regionale platforms waarin onder meer het CWI en de relevante instellingen met elkaar kunnen samenwerken.

Het kabinet zal het tot stand komen van een meer geïntegreerde informatievoorziening volgen.

##### Aanbeveling 12

De werkgroep is van mening dat de overheid periodieke gegevensverzamelingen over en onderzoeken naar onder meer de deelname aan scholing (toegankelijkheid), kosten en baten van scholing (het rendement van scholing), de vragers van en aanbieders van scholing en de effectiviteit van scholing dient te bevorderen. Wel dient daarbij - gelet op de administratieve lasten - zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van al bestaande gegevensverzamelingen.

Het kabinet onderstreept het belang van monitoring van scholingsinspanningen. Naast periodiek CAO-onderzoek door de Arbeidsinspectie is recent door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) een onderzoek verricht naar het opzetten van een employability-monitor die periodiek moet meten hoe scholing en employability zich ontwikkelen. De employability-monitor zal tweejaarlijks worden uitgevoerd. Met de sociale partners zijn voorts afspraken



gemaakt om de resultaten van de inspanningen te monitoren ten behoeve van het Voorjaarsoverleg 2002. Uit de analyse van de werkgroep blijkt verder dat over de deelname aan, de investeringen in en de effectiviteit van scholing, zeker op langere termijn, nog relatief weinig bekend is. Onderzoek wordt voorbereid om gegevens over de doorwerking van scholing op de langere termijn te verkrijgen. Met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal worden bezien in hoeverre de benodigde gegevens om mede inzicht te krijgen in de werking van de scholingsmarkt en de door de Stuurgroep IBS gevraagde gegevens structureel kunnen worden bijgehouden.