

Vergaderjaar 1999–2000

## 26 800 VIII

### Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000

Nr. 100

#### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 april 2000

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 30 maart 2000 overleg gevoerd met minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over:

- **de brief van de minister van OCW d.d. 14 juli 1999 inzake de evaluatie van de fiscale faciliteit BBL 1997 (26 200-VIII, nr. 105);**
- **de brief van de minister van OCW d.d. 24 november 1999 ter aanbieding van de antwoorden op vragen over de evaluatie van de fiscale faciliteit BBL 1997 (26 800-VIII, nr. 56).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) wees erop dat de beroepsbegeleidende leerweg voor veel jongeren dé onderwijsvorm is die toegang biedt tot de arbeidsmarkt. De onderwijsvorm staat of valt bij de beroepspraktijkvormingsplaatsen die werkgevers bieden. Het is belangrijk dat het aantal plaatsen stijgt, maar dit kan ook te maken hebben met de huidige hoogconjunctuur. Op 1 januari 1996 trad de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) in werking. Twee problemen beperken de effectiviteit van deze wet. Ten eerste de grens bij een loon van maximaal 130% van het wettelijk minimumloon. De iets minder jonge werknemers ondervinden daarvan een belemmering. Werkgevers kunnen voor hen niet gemakkelijk een vermindering van de afdracht krijgen. Ten tweede blijken kleine ondernemers onvoldoende profijt te hebben van de regeling, omdat hun belastingafdracht te beperkt is om het volle bedrag van de afdracht in mindering te kunnen brengen. In 1998 kwam de Algemene Rekenkamer met een zeer negatief rapport over de fiscale faciliteit. De strekking ervan was dat de regering tevoren onvoldoende had onderzocht of de fiscale faciliteit zou bijdragen aan het aanbod van beroepspraktijkvormingsplaatsen. De maatregel zou onvoldoende zijn afgewogen tegen alternatieven. In een algemeen overleg bleef van dit rapport niet veel overeen. In de brief van juli 1999 erkent de minister dat de regeling die de fiscale faciliteit biedt, nog onvoldoende bekend is. Inmiddels is een nieuwe brochure voor de werkgevers ontwikkeld. Van de 500 000 MKB-bedrijven zijn er slechts 170 000 erkend als

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schutte (RPF/GPV), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, De Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), Dijksma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Passtoors (VVD), Wijn (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Örgü (VVD), Nicolai (VVD), Kortram (PvdA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Belinfante (PvdA), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Hamer (PvdA). Plv. leden: Schimmel (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Van Baalen (VVD), De Cloe (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), Blok (VVD), Verhagen (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Rijpstra (VVD), Brood (VVD), Middel (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Visser-van Doorn (CDA), Gortzak (PvdA), Poppe (SP), Arib (PvdA), Spoelman (PvdA).

leerbedrijf. Dat betekent dat deze bedrijven eenmaal in de vier jaar een leerling hebben rondlopen. Er moet worden ingezet op het uitbreiden van het aantal leerbedrijven. De minister moet niet alleen de werkgevers aanspreken, maar ook de accountants die vaak de hele administratie van een bedrijf runnen.

Het vervallen van de uitstelbaarheid bij de 130%-grens zal naar verwachting ongeveer 6000 jongeren minder onder de fiscale faciliteit laten vallen. Bij de I/D-banen wordt een grens van 150% van het wettelijk minimumloon gehanteerd. Het lijkt een goed idee om in dezen eenheid in het regeringsbeleid tot stand te brengen door ook bij deze faciliteit uit te gaan van 150%. Voor de bedrijven in kwestie kan dit net het verschil zijn, waardoor die 6000 jongeren binnen de regeling kunnen vallen.

Kleine bedrijven met een geringe belastingafdracht kunnen onvoldoende van de maatregel profiteren. De minister vermoedt dat dit probleem zich voordoet bij bedrijven die geen andere werknemers dan leerlingen in dienst hebben of als voornaamste activiteit het opleiden van leerlingen hebben, alsof daarmee het probleem is afgedaan. Mevrouw Dijkma beschikte over enkele getallenvoorbeelden en vroeg de minister daarop te reageren. Voor kleine en startende ondernemers is er een rem om mensen in een beroepspraktijkvormingsplaats aan te nemen en daarvoor moet een oplossing worden gevonden.

Het gaat al met al beter met de regeling, maar de problemen zijn nog niet opgelost. Mocht er een economische terugval komen, dan zullen nieuwe problemen ontstaan. Er blijft op dit moment geld op de regeling over. Alle zeilen zullen moeten worden bijgezet om hierin verandering te brengen.

De heer **Cornielje** (VVD) wees erop dat de fiscale stimulans in het leven is geroepen omdat het aantal leerlingen dat via leerlingwezenachtige opleidingen een beroepskwalificatie haalde, gestaag daalde. De fiscale faciliteit heeft tot op heden echter onvoldoende effect. De Algemene Rekenkamer heeft in 1998 ook haar twijfel over de effectiviteit uitgesproken, een twijfel die de toenmalige bewindslieden niet hebben kunnen wegnemen. In plaats daarvan is het toetsloon verhoogd, zelfs met uitzonderingsmogelijkheden, waardoor niet de zwakste groep leerlingen gestimuleerd wordt om via een duaal traject een diploma te bemachtigen. Voor werkgevers is het interessanter geworden om de minder zwakke groepen te kiezen, die iets meer verdienen. Daarnaast is de doelgroep verder verbreed. Ook sommige HBO'ers die via duale trajecten studeren, de zogenaamde MKB-route, kunnen van de fiscale faciliteit profiteren. Hoewel dit op zichzelf toe te juichen is, dreigen ook hierdoor de zwakste groepen buitenspel te geraken. De belastingdienst blijkt met betrekking tot het gebruik van de fiscale faciliteit geen onderscheid te maken tussen hoger en secundair beroepsonderwijs. Het zou goed zijn als de minister aan de staatssecretaris van Financiën zou vragen om deze uitsplitsing toch te laten maken, opdat de Kamer zicht houdt op het bereiken van de zwakste groep leerlingen.

De heer Cornielje deelde de zorg van mevrouw Dijkma over de onderuitputting van het budget, terwijl sprake is van een hoogconjunctuur waarin heel veel mensen nodig zijn. In de motie-Rehwinkel c.s. (26 200 VIII, nr. 24) wordt verwezen naar de andere instrumenten die zijn opgenomen in de notitie over de fiscale faciliteit van 26 oktober 1998. Zeker nu het fiscale instrument niet datgene oplevert wat was gehoopt, verdient het overweging om de andere instrumenten in het vizier te houden en eventueel verder te ontwikkelen.

De heer **Mosterd** (CDA) wees erop dat bij globale beschouwing de fiscale faciliteit succesvol genoemd kan worden, maar vroeg zich af of bepaalde ontwikkelingen ook niet zonder deze faciliteit zouden hebben plaatsgevonden. Afgezien van de te betwijfelen effectiviteit bij hoogconjunctuur, is het de vraag of de faciliteit bij laagconjunctuur zinvol is.

In bepaalde bedrijfstakken wordt al jarenlang met beroepspraktijkvormingsplaatsen gewerkt, maar in andere sectoren gebeurt het nauwelijks. Het is belangrijk dat de regeling eenvoudig blijft, maar enig inzicht in de werking in de verschillende sectoren is wel wenselijk.

Een bedrijf zoekt een leerling die het beste bij het bedrijf past. Het ene bedrijf wil iemand die direct productief kan zijn, het andere bedrijf kiest voor een opleiding opdat de leerling in de toekomst beter kan worden ingezet. De moeilijk plaatsbare categorie mag in dit geheel niet vergeten worden. De opleidings-GOA's (gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten) zijn in de moeilijkheden gekomen, maar juist daar werden de moeilijkste leerlingen gereed gemaakt voor plaatsing. Het is niet voor niets dat het in de detachings-GOA's wel goed loopt. Misschien moet extra budget worden aangewend om de zwakste groepen een duwtje in de rug te geven.

Scholen besteden de begeleiding nog wel eens uit aan een commercieel bedrijf. Daarmee komt de school nog verder op afstand te staan, terwijl bijvoorbeeld in het kader van de technocentra met vuur is gestreden voor een betere koppeling van het onderwijs aan het bedrijfsleven. Driekwart van de instromende BBL'ers heeft reeds zelf een baan gevonden en komt daarmee bij de school aan. Ook dan zijn er natuurlijk vragen over de begeleiding te stellen.

De fiscale faciliteit heeft effect, maar het is onjuist om er alle heil van te verwachten. Daarbij moet gedacht worden aan de genoemde tekortkomingen en de te verwachten verminderde werking in tijden van laagconjunctuur.

Mevrouw **Schimmel** (D66) verwees naar de voor 26 april geplande conferentie over de knelpuntennota «In goede banen» inzake knelpunten op de arbeidsmarkt, georganiseerd door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In deze nota staat op het eerste gezicht bijzonder weinig over de fiscale faciliteit in het leerlingwezen. Aangezien de bekendheid met de regeling tekortschiet, kan het goed zijn om deze conferentie aan te grijpen om er uitgebreid aandacht aan te schenken, met name in relatie tot de kansarme doelgroepen. Het is op dit moment op de arbeidsmarkt van groot belang om de kansarme doelgroepen erbij te betrekken. Het verdient aanbeveling om nog eens na te denken over een mogelijke verhoging van de fiscale faciliteit voor de kansarme doelgroepen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) signaleerde het probleem van de verhouding tussen de forse inzet van middelen ad 300 mln. en de te betwijfelen effectiviteit van de regeling. Het is onduidelijk waarom de fiscale faciliteit niet werkt zoals indertijd werd gehoopt. Er is weliswaar een groei van het gebruik, maar deze blijft achter bij de verwachtingen. Bij eventuele aanpassingen van het instrument moet ervoor worden gewaakt dat de doelgroep van kansarme leerlingen niet in de knel komt.

Tijdens de begrotingsbehandeling is de minister gevraagd de werkgevers in het najaarsoverleg te vragen om beter van de fiscale faciliteit gebruik te maken. Wellicht zijn hiervan resultaten te melden.

Als de doelgroep onvoldoende wordt bereikt, kan besloten worden de faciliteit op te heffen en de middelen te bewaren voor tijden van laagconjunctuur. Het is natuurlijk ook mogelijk om de faciliteit in dier voege aan te passen dat de doelgroep beter bereikt wordt. Dit lijkt de beste oplossing. Daarnaast is het nog mogelijk om het niet bereiken van de doelgroep te accepteren en het instrument te richten op de groep daar juist boven.

De heer Rabbae sloot zich aan bij het verzoek aan de minister om met de staatssecretaris van Financiën te spreken over een uitsplitsing van de categorieën.

## Antwoord van de regering

De **minister** wees er allereerst op dat het eventueel opheffen van de fiscale faciliteit er niet toe zou leiden dat het ministerie geld overhoudt. De diverse aparte regelingen zijn indertijd vervangen door een eenvoudig fiscaal instrument dat ertoe moet leiden dat er meer beroepspraktijkvormingsplaatsen komen. Er is sprake van een stijgend gebruik van de faciliteit. Er is niet alleen gekeken naar de toename van het aantal deelnemers, maar ook naar het deel daarvan dat is toe te schrijven aan de fiscale faciliteit zelf. Het was de bedoeling dat in drie jaar 17 000 extra plaatsen zouden worden gecreëerd. Als in het derde jaar opnieuw een stijging van 7% zou worden gerealiseerd, zou in brede zin het gewenste resultaat zijn bereikt.

Er is gevraagd om overleg met de staatssecretaris van Financiën over de vraag of een splitsing mogelijk is tussen hoger en secundair beroepsonderwijs. Dit overleg zal worden gehouden en de Kamer zal van het resultaat daarvan op de hoogte worden gesteld. Het is een kwestie van het aan het formulier toevoegen van een vraag door de fiscus. Dit zal pas over het jaar 2000 kunnen en de resultaten zullen dan dus pas in 2001 beschikbaar komen. Er zal geprobeerd worden om meer gegevens boven tafel te krijgen over de effectiviteit van de regeling op zichzelf en de effectiviteit in de verschillende sectoren. Het Economisch instituut voor het midden- en kleinbedrijf (EIM) is gevraagd om dat nader te onderzoeken. Het desbetreffende rapport zal deze zomer verschijnen en zal zo snel mogelijk naar de Kamer worden gestuurd. Wellicht is het een mooie bouwsteen voor een definitief overleg, ook naar aanleiding van de eventuele toekomstige cijfers van de belastingdienst.

Op grond van het tot op heden verrichte onderzoek is niet aan te geven wat het precieze effect is van de grens van 130% van het wettelijk minimumloon. Datzelfde geldt voor de grens van 25 jaar. Dit zijn twee specifieke aanvullingen op de algemene regeling. Voor onderzoek naar deze effecten is het nodig om te beschikken over gegevens over het huidige gebruik van de regeling. Daarbij moet de vraag worden beantwoord of verdringingseffecten optreden. De minister zal hierover gegevens verstrekken. Als dat niet het geval is, kan de grens van 130% in ogenschouw worden genomen. Met 130% of 150% van het wettelijk minimumloon gaat het natuurlijk wel om de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is in de samenleving op dit moment een enorme roep om hogeropgeleiden. Niemand is er voorstander van dat daarvan een verdringingseffect uitgaat op de kansarme groepen.

Mevrouw Dijkema heeft een interessante suggestie gedaan voor het vergroten van de bekendheid met de regeling. Bezien zal worden of via het NIVRA de bekendheid met de regeling bij accountants kan worden vergroot. Er wordt gewerkt aan een nieuwe brochure over de mogelijkheden van de sector BVE, waarin ook de BBL-faciliteit aan de orde komt. Ook de door mevrouw Schimmel genoemde conferentie zal worden aangewend om de bekendheid met de regeling te vergroten. Alle bedrijven die met beroepspraktijkvormingsplaatsen te maken hebben, krijgen elk jaar de nieuwe versie van de brochure «Beroepsbegeleidende leerweg, ook voor uw bedrijf en instelling». In december 1999 heeft het ministerie van Financiën in overleg met de belastingdienst landelijk een eenmalige actie ondernomen om alle bedrijven te informeren over de mogelijkheden van afdrachtvermindering. Daarnaast worden ook bij het MKB, waar grote tevredenheid over de regeling heerst, activiteiten ondernomen om hieraan specifieke aandacht te besteden.

Het rapport van het EIM uit 1997 geeft aan dat de kleine leerbedrijven met vijf tot twintig werknemers relatief meer leerlingen hebben dan de grotere. Voor kleinere leerbedrijven is de fiscale faciliteit een belangrijk motief gebleken om beroepspraktijkvormingsplaatsen aan te bieden. Het

blijkt overigens dat de grotere bedrijven beter op de hoogte zijn van het bestaan van het instrument.

Een probleem blijft bestaan voor de bedrijven waar de som waarover belasting moet worden betaald, kleiner is dan het rendement van de fiscale faciliteit. Het wordt echt erg ingewikkeld als bij kleine, vaak eenmansbedrijven ook de loonbelasting erbij wordt betrokken. Daarbij is het nog de vraag of dergelijke bedrijven voldoende mogelijkheden van begeleiding kunnen bieden. De mogelijkheden in dit opzicht zullen echter worden gezien. In het aanvullende onderzoek van de monitor fiscale faciliteit 1998, dat dit jaar uitgevoerd wordt, wordt aandacht besteed aan het verschil tussen grotere en kleinere bedrijven in het gebruik van de faciliteit. Mede aan de hand van de motie-De Vries c.s. (26 245, nr. 25) zal, wanneer medio 2001 de diverse gegevens op tafel liggen, worden gezien of aanpassingen noodzakelijk zijn in de richting die algemeen als wenselijk wordt gezien.

Uit gegevens van het ministerie van Financiën blijkt dat de stijgende lijn in het gebruik zich ook in 1998 en de eerste helft van 1999 heeft doorgezet. Als dit inderdaad het geval blijkt te zijn, dreigt uitputting van het budget. Het aanwenden van alternatieve instrumenten wordt dan minder urgent. Daarbij moet worden bezien in hoeverre een eventuele verandering in de conjunctuur het gebruik van alternatieven wenselijk kan maken.

Met een samenwerkingsverband kan ervoor worden gekozen om iemand gezamenlijk in dienst te nemen. Soms kan dan niet volledig worden geprofiteerd van de verminderde afdracht. Misschien zijn er mogelijkheden waarin een bedrijf zelf bepaalt waar de beroepspraktijkvormingsplaats wordt gerealiseerd. Het stimuleren van het gebruik van dit soort plaatsen is afhankelijk van een aantal factoren, waarbij gekozen kan worden tussen een rechtstreekse benadering en een GOA-constructie. Het is niet waarschijnlijk dat juist door dit soort constructies vermindering van het gebruik optreedt.

Het is de vraag of een verhoogde fiscale faciliteit leidt tot het beter bereiken van kwetsbare groepen. Indicaties hierover zijn slechts te verkrijgen via een onderzoek. Als de vraag gesteld wordt of men een plaats zal creëren als de faciliteit verhoogd wordt, zal het antwoord waarschijnlijk bevestigend luiden. Of het in de praktijk ook echt gebeurt, blijft dan nog onzeker.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,  
Mattijssen