

DE SCHOLING VOOR WERKENDEN ZONDER STARTKWALIFICATIE

- eindrapport -

drs. M. Mosselman

Amsterdam, februari 2006
Regioplan publicatienr. 1372

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Onderzoeksvragen	9
1.3	Aanpak	9
1.4	Leeswijzer.....	10
2	Kenmerken werkenden zonder startkwalificatie	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Omvang van de groep werkenden zonder startkwalificatie	12
2.3	Kenmerken van werkenden zonder startkwalificatie	16
3	Scholing werkenden zonder startkwalificatie in het kader van ESF3 ..	26
3.1	Programma- en maatregeldoelstellingen	26
3.2	Doelstellingen van de projecten	27
3.3	Werkelijk doelgroepbereik	30
3.4	Conclusie	32
4	De rol van O&O-fondsen en andere actoren	34
4.1	Beschrijving van de actoren	34
4.2	Vraag en aanbod	35
4.3	Belemmeringen	37
4.4	Gebruik van ESF	38
4.5	Trends en ontwikkelingen.....	38
5	Conclusies en adviezen	41
5.1	Conclusies	41
5.2	Adviezen	41
5.3	Nabeschouwing	43
5.4	Nabeschouwing	47
	Literatuur	48

1 INLEIDING

Regioplan Beleidsonderzoek heeft de eindevaluatie van ESF3 uitgevoerd. Een belangrijk onderdeel van ESF3 is het deelprogramma 'scholing voor werkenden' (maatregel C). Binnen maatregel C is speciale aandacht voor werknemers zonder startkwalificatie¹ omdat deze mensen moeilijk een baan kunnen vinden. Als ze eenmaal een baan gevonden hebben, blijken ze deze gemakkelijk weer te verliezen. De overheid heeft zich het doel gesteld om hen van een startkwalificatie te voorzien. De sectorale O&O-fondsen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van deze doelstellingen.

Naar aanleiding van de voorlopige resultaten van de evaluatie van ESF3 is bij sommige leden van het monitorcomité de indruk ontstaan dat O&O-fondsen werknemers zonder startkwalificatie niet voldoende betrekken bij de ESF-gefinancierde scholing. Hierop is een discussie ontstaan over de manier waarop de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie' het best kan worden bereikt.

In dit kader heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) aan Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd om een aanvullende rapportage op te stellen. Deze aanvullende rapportage moet meer inzicht geven in de omvang en samenstelling van de doelgroep, en in de aandacht die de huidige projecten aan de doelgroep besteden.

1.1 Achtergrond

1.1.1 Verschil tussen laag- en hoogopgeleiden

Hoe hoger men is opgeleid, hoe groter de kans is op betaald werk. Daar komt bij dat laagopgeleiden bij economische tegenwind als eerste hun baan verliezen. Hierdoor zijn lager opgeleiden vaker werkloos dan hoger opgeleiden. Uit OECD-onderzoek blijkt dat Nederland relatief veel laagopgeleiden kent (SER, 2002).²

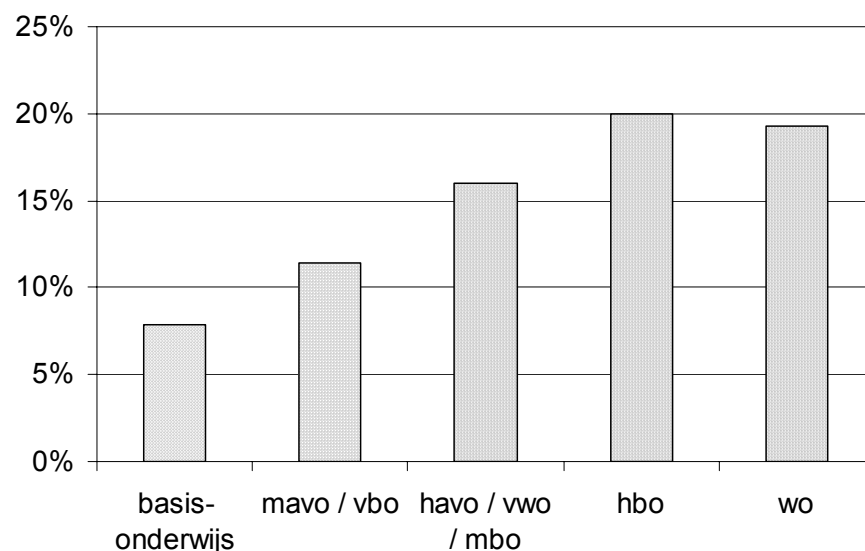
De werkzame beroepsbevolking is hierdoor gemiddeld beter opgeleid dan de niet-werkzame beroepsbevolking. Het gevolg is dat laagopgeleide werklozen steeds moeilijker aan een baan komen. Hierdoor ontstaat een structurele

¹ De Nederlandse overheid streeft ernaar om iedereen een bepaald minimumniveau te laten behalen voordat hij of zij het onderwijs verlaat: de 'startkwalificatie'. Als startkwalificatie geldt momenteel een mbo-diploma vanaf niveau 2, een afgeronde havo of vwo-opleiding, of een 'hogere' opleiding.

² Het aandeel van de bevolking van 25 tot en met 64 jaar dat een startkwalificatie heeft blijft ver achter bij dat in een aantal andere landen, waaronder de Verenigde Staten, Duitsland, de Scandinavische landen, Canada en Oostenrijk.

segregatie tussen werkenden en werklozen. Naar verwachting van de SER (2002) zal deze segregatie in de toekomst alleen maar toenemen. Om dit probleem aan te pakken moet iets gebeuren. Daarbij is het uitgangspunt dat laagopgeleide werknemers moeten worden geschoold, om ze inzetbaar te houden voor de arbeidsmarkt. Immers: scholing van werkenden is een belangrijk instrument om competentieveroudering en het bijbehorende risico op baanverlies tegen te gaan (ROA, 2004, p. 88). Echter, verschillende bronnen laten zien dat laagopgeleiden juist *minder* vaak deelnemen aan scholing dan hoger opgeleiden (zie figuur 1.1). Volgens het ROA (2004, p. 55) geldt dit vooral ten aanzien van langere opleidingstrajecten.

Figuur 1.1 Deelname van de niet-voltydonderwijsvolgende bevolkingsgroep (15-64) aan post-initiële opleidingen, naar opleidingsniveau (2003)



Bron: CBS d.d. 13 februari 2006, bewerking Regioplan

Het kabinet tracht dit probleem op te lossen door een markt voor volwassenenonderwijs te ontwikkelen met sterke vraag- en aanbodzijden. Deze marktwerking moet zorgen voor een goede scholing van (laagopgeleide) werknemers.

1.1.2 Marktwerking

De structuur en werking van de markt voor postinitieel onderwijs verdient enige bijzondere aandacht. Onderwijs is namelijk geen traditioneel product, zoals een potje jam of een pak koekjes. Onderwijs is een investeringsproduct. De kosten van onderwijs gaan letterlijk voor de baat uit. Daarbij zijn de gepercipieerde kosten soms relatief hoog, terwijl de opbrengsten onzeker zijn

en moeilijk kunnen worden gekwantificeerd.³ Deze kenmerken leiden tot een onderinvestering in de scholing van laagopgeleide werknemers, zowel vanuit maatschappelijk perspectief als vanuit het perspectief van de individuele werknemers.

Om dit op te lossen wil het kabinet marktwerking introduceren met als doel om te zorgen dat iedere werkende een startkwalificatie behaalt. Marktwerking is dus geen doel op zich, maar een middel om een hoger doel te bereiken. Marktwerking is een alternatief voor centrale sturing door één regisserende partij. Het kabinet wil zelf geen centrale regie voeren over het postinitieel onderwijs. Om de markt zijn werk te kunnen laten doen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- voldoende aanbiedende partijen;
- voldoende vragende partijen;
- lage concentratie van vraag en aanbod;
- transparantie van het aanbod;
- keuzevrijheid en -mogelijkheid;
- overstapvrijheid en -mogelijkheid;
- prijsvorming op basis van vraag en aanbod;
- vrije toe- en uittreding;
- keuze, gebruik en betalen in één hand.

In het onderstaande behandelen we de marktstructuur en de partijen die op de markt voor postinitieel onderwijs actief zijn. Daarbij gaan we ook in op de bovenstaande voorwaarden voor marktwerking.

1.1.3 Marktstructuur

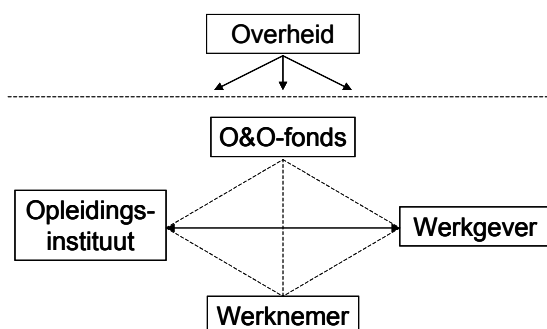
In deze context bestaat er een markt voor postinitieel onderwijs. De aanbodzijde van die markt bestaat uit (voornamelijk particuliere) onderwijsinstellingen; de vraagzijde zijn de werkgevers van (laagopgeleide) cursisten.⁴ De laagopgeleide werknemer heeft er zelf natuurlijk wel belang bij om een opleiding te volgen (ook al doen zij dat in de praktijk vaak liever niet). Naast de opleidingsinstellingen, de werkgevers en de werknemers, hebben ook de sectorale O&O-fondsen en de overheid een rol bij de scholing van

³ Kosten voor een *werkgever* omvatten niet alleen het cursusgeld, maar ook verzuimde werkuren en dergelijke. Opbrengsten zijn ongewis omdat het vaak moeilijk is om een relatie te leggen tussen de opleiding en gedragverandering. Ook zijn opbrengsten ongewis omdat de kans bestaat dat een zojuist opgeleide werknemer het bedrijf snel verlaat.

⁴ Het zou niet juist zijn om de werknemers zelf te beschouwen als de vraagzijde. Immers, de werkgever bepaalt meestal dat een werknemer een opleiding zou moeten volgen, kiest vaak ook de specifieke cursus uit, betaalt het opleidingstraject, en plukt er de vruchten van in de vorm van hogere bedrijfswinst. Dat de werknemer ook voordeel heeft van de gevolgde opleiding is voor de werkgever geen doel op zich, maar hooguit een fijne bijkomstigheid. Werkgevers scholen hun werknemers doorgaans namelijk niet om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren, maar om de efficiency van de bedrijfsvoering te verhogen.

werkenden. Sectorale O&O-fondsen trachten het opleidingsaanbod en de deelname aan opleidingen te regisseren. De overheid bewaakt de maatschappelijke doelen van opleidingen (hoewel de Nederlandse overheid er dus voor heeft gekozen om niet zelf de regiefunctie op te pakken). Een en ander is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 1.2 Schematische weergave van de markt voor postinitieel onderwijs



Recente ervaringen wijzen erop dat de 'markt' voor postinitieel onderwijs het probleem van onderinvestering in scholing van laagopgeleiden niet (volledig) oplost. Daaraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Dit zijn vooral structuurkenmerken van zowel de vraagzijde, als de aanbodzijde van de markt. Het probleem is dat zowel aan de vraag- als de aanbodzijde van het postinitieel onderwijs grotendeels een kwestie zijn van particulier initiatief. Volgens Jansen en Huisman (2004) leiden onvoldoende 'vraagarticulatie' en het ontbreken van een eenduidige aanbodstructuur en van centrale sturing van de markt tot onoverzichtelijkheid van de 'markt' van scholing voor werkenden. Sectororganisaties, waaronder O&O-fondsen, trachten dit gat te vullen door in hun eigen sector specifieke scholing te organiseren. In sommige sectoren hebben de O&O-fondsen dus de centrale sturingspositie ingenomen die de overheid laat liggen. De genoemde actoren op de markt hebben daarbij elk hun eigen, vaak tegengestelde belangen. Daarop gaan we hieronder nader in.

1.1.4 Werkgevers

Werkgevers scholen hun werknemers niet primair om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, maar eerder om op korte termijn knelpunten in de bedrijfsvoering weg te nemen. Bedrijfsopleidingen blijken sterk gericht op het dagelijks functioneren binnen het bedrijf, en niet op het behalen van de algemene employabilitydoelstellingen van het kabinet (SER, 2002). Werkgevers investeren doorgaans immers niet bewust in scholing om de arbeidsmarktpositie van hun werknemers te verbeteren (Schuur, 2004). Daarnaast noemen bedrijven de (fiscale) instrumenten die scholing beogen te bevorderen geen reden om hun opleidingsbeleid te wijzigen. De

scholingsaftrek heeft geen invloed op het scholingsvolume. Bedrijven kwalificeren de aftrekmogelijkheid als 'mooi meegenomen'. Dat geldt ook voor O&O-fondsen in verschillende sectoren (Schuur, 2004).

1.1.5 Werknemers

Werkenden hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om hun scholing. In de praktijk nemen laag opgeleide werknemers echter minder vaak deel aan scholing dan hun hoog opgeleide collega's (Van Herpen, 2004). Dit is geen specifiek Nederlands probleem, want het patroon van de deelname aan scholing is tamelijk robuust voor veel landen (CPB 2002, Webbink 2002, SER 2002). Uit onderzoek blijkt dat de lage deelname aan scholing van lager opgeleiden niets te maken heeft met de kosten van scholing voor de werkgever of het ontbreken van geschikt scholingsaanbod. Veeleer is de lage deelname een gevolg van de voorkeuren van de werknemers zélf. Lager opgeleide werknemers volgen minder scholing *omdat zij dit zelf zo willen* (Gelderblom et al, 2001). Smit et al. (2005) voegen daar aan toe dat veel laagopgeleiden een negatieve houding hebben tegenover leren en scholing omdat ze niet *willen*, niet *durven*, niet *weten*, of niet *kunnen* leren. De SER (2002) formuleert ditzelfde principe op een andere manier. Volgens de SER blijft de scholing van laagopgeleiden achter bij die van andere groepen werknemers als gevolg van 4 oorzaken:

- situationele barrières (tijd, geld, etc.);
- institutionele barrières (lestijden, locaties, etc.),
- informationele barrières (gebrek aan voorlichting, niet begrijpen van de informatie over het nut van opleiding oor het eigen leven, etc.) en
- psychosociale barrières (men vindt zich te oud, men baalt van school, etc.).

Ander onderzoek (Jansen en Huisman, 2004) bevestigt dit: functioneel analfabetisme vormt een grote drempel voor circa 10 procent van de beroepsbevolking. Daarnaast vormen tijdgebrek (40%), gebrek aan leervaardigheid (30%), en de kosten (30%) belangrijke drempels voor scholing. Slechts 13 procent noemt onbekendheid met het scholingsaanbod /-aanbieders als reden voor het niet volgen van een gewenste opleiding. Ook zaken zoals plaats en tijd van de opleiding spelen een belangrijke rol. Hierdoor wordt soms een opleiding gekozen die qua inhoud eigenlijk niet de optimale opleiding is.

Daarnaast is een opleiding ook voor de werknemer een investering. Hij investeert tijd en moeite (veelal moeten trainingen thuis worden voorbereid, en vereisen ze een extra (geestelijke) inspanning ten opzichte van 'gewoon' werken). Doordat laagopgeleide werknemers minder mobiel zijn, en hun werkgevers ook minder bereid zijn om voor extra competenties meer salaris te betalen, zien de laagopgeleide werknemers relatief weinig terug voor hun inspanningen. Dit in tegenstelling tot hoogopgeleide werknemers, die hun

marktwaarde wél sterk kunnen vergroten door hun competenties bij te spijkeren.

1.1.6 Opleidingsinstellingen

Volgens de SER (2002) is het scholingsaanbod onvoldoende samenhangend en onvoldoende transparant. Doordat een centrale regie in veel sectoren ontbreekt, is ook geen enkele instantie echt verantwoordelijk voor het coördineren van een samenhangend en volledig scholingsaanbod voor (laagopgeleide) werknemers. De private aanbieders van scholing spelen vooral in op de vraag naar scholing voor *hoger* opgeleiden. Deze opleidingen leveren voor de werkgever namelijk een grotere toegevoegde waarde en daardoor kunnen de opleidingsinstellingen er meer aan verdienen.⁵

1.1.7 Sectororganisaties

Volgens de SER (2002) zijn de sociale partners succesvol geweest bij het agenderen van de scholingsproblematiek omdat veel CAO's scholingsafspraken hebben. Onderdeel van de scholingsafspraken zijn de sectorale O&O-fondsen. Er zijn 73 erkende fondsen, die in 77 branches en sectoren actief zijn (bron: www.agentschap.szw.nl). Daarmee hebben veel, maar lang niet alle branches een erkend O&O-fonds.

De actieve fondsen zien, meer dan de individuele werkgever, het sectorbelang van scholing en hebben een langere tijdshorizon. Verder worden in de fondsen zowel de werknemers als de werkgevers betrokken. Daarom regisseren zij (enige mate van) scholing binnen hun sector of branche (Jansen en Huisman, 2004).

O&O-fondsen hebben een eigen, onafhankelijk scholingsbeleid. Ze springen doorgaans niet in op de 'witte vlekken' die overblijven waar de overheid taken laat liggen (zoals stimuleren instroom BBL-trajecten of terugdringen van bijdragen). Net als de SER vinden de sectororganisaties namelijk dat bepaalde opleidingsfaciliteiten een verantwoordelijkheid zijn van de overheid. Ook vindt men het overheidsbeleid te veel wisselt om op in te spelen: het beleid zal toch wel weer snel veranderen of verdwijnen (Gelderblom et al, 2001).

1.1.8 Overheid

De overheid wil dat iedere werkende minimaal startkwalificatieniveau behaalt. Bij een dergelijke harde doelstelling zou men ook een actieve overheids-opstelling mogen verwachten ten op de markt voor initieel en de markt voor postinitieel onderwijs. Men zou verwachten dat de overheid garandeert dat er

⁵ Dit zijn de krenten uit de pap. Dit fenomeen staat in de economie bekend als 'cherry picking': aanbod ontwikkelt zich vooral op de markten waar veel vraag is, en waar dus het meeste geld te verdienen is.

goed en voldoende aanbod is, en dat individuen en hun werkgevers worden gestimuleerd om mensen op te scholen. Daarnaast is de SER (2002) van mening dat de overheid zich op grond van ten minste drie motieven met de ontwikkeling van de postinitiële onderwijsmarkt bezig zou moeten houden:

- Het is algemeen aanvaard dat de overheid ervoor verantwoordelijk is om iedereen zonder startkwalificatie op te leiden tot dat niveau. Zolang men geen startkwalificatie heeft, houdt men het (leer)recht om gebruik te maken van door de overheid bekostigd onderwijs.
- De overheid is als werkgever een belangrijke vrager op de scholingsmarkt.
- De overheid kan uit een oogpunt van algemeen belang ingrijpen indien gewenste ontwikkelingen uitblijven, bijvoorbeeld vanwege marktfalen.⁶

Toch heeft het kabinet aangegeven zelf geen centrale regie te willen voeren over het postinitieel onderwijs.

1.1.9 Analyse

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat veel scholing van (laagopgeleide) werkenden veelal sectoraal is georganiseerd (daarnaast doen bedrijven ook buiten sectorverband aan scholing). Verder blijken vooral laagopgeleide werkenden minder bereid om voor hun werk of opleiding grote afstanden af te leggen. Hierdoor zijn veel scholingsmarkten regionaal van aard. Om een goede marktwerking tot stand te kunnen brengen moet dus per sector en op regionaal niveau aan de voorwaarden voor marktwerking worden voldaan. Het onderstaande schema gaat in op de stand van zaken:

Tabel 1.1 Overzicht van de voorwaarden voor marktwerking

Voorwaarde	Commentaar
• voldoende aanbiedende partijen	Dat is dus de vraag. Volgens de SER onvoldoende. Op regionaal niveau kan sprake zijn van concentratie.
• voldoende vragende partijen	Meestal wel. (Voor grote vragende partijen is de landelijke scholingsmarkt de relevante markt.)
• transparantie van het aanbod	Volgens de SER onvoldoende.
• keuzevrijheid en -mogelijkheid	Werkgevers kunnen in principe zelf kiezen. In sommige sectoren heeft O&O-fonds wel een centrale regie
• overstapvrijheid en -mogelijkheid	Geen beperkingen
• prijsvorming op basis van vraag en aanbod	In particuliere sector en in contractonderwijs: geen beperkingen
• vrije toe- en uittreding van opleidingsinstellingen	Verschildt mogelijk per sector.
• keuze, gebruik en betalen in één hand	Werkgever betaalt en profiteert. Werknemer profiteert ook, maar niet primair. ⁷

⁶ Dit marktfalen is een belangrijke oorzaak van de vermeende onderinvestering in de scholing van laagopgeleiden.

⁷ De werknemer profiteert op de langere termijn doordat zijn arbeidsmarktpositie verbetert, maar op de korte termijn profiteert de werkgever van de betere inzetbaarheid. Dit is terecht, aangezien de werkgever de opleiding (meestal) betaalt. Mogelijk wordt de motivatie om deel te nemen aan scholing meer gestimuleerd als de laagopgeleide werknemer daar zelf ook meer van profiteert.

Het bovenstaande schema is van toepassing op de gehele scholingsmarkt voor werkenden, en dus ook voor werkenden zonder startkwalificatie.

1.1.10 Conclusie

De vijf actoren op de markt voor postinitieële scholing voor werknemers zonder startkwalificatie hebben allemaal een eigen rol en hun eigen belangen. Soms zijn deze belangen tegenstrijdig. In ieder geval verschilt het belang tussen laagopgeleide en hoogopgeleide werknemers.

Tabel 1.2 Overzicht van de rollen en belangen van de verschillende partijen

<i>Partij</i>	<i>Rol</i>	<i>Belang met betrekking tot scholing</i>
Werknemer zonder startkwalificatie	Ontvangende partij.	Ze hebben er weinig mee te winnen. Ze zien het belang niet (behoud van baan, inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt). Ze willen, kunnen, weten en durven niet deel (te) nemen aan scholing.
Werknemer met startkwalificatie	Ontvangende partij.	Ze hebben er wel veel mee te winnen. Ze zien het belang wel in (behoud van baan, inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt). Ze willen, kunnen, weten en durven wel deel (te) nemen aan scholing.
Werkgever	Vragende partij op de markt voor postinitieel onderwijs.	Werknemers inzetbaar houden <i>binnen</i> het bedrijf.
Sectororganisaties/ O&O-fondsen	Regisseur van scholingsaanbod en -deelname	Stimuleren van de bedrijvigheid en werkgelegenheid binnen de sector.
Particuliere opleidingsinstellingen	Aanbiedende partij op de markt voor postinitieel onderwijs.	Aanbieden van opleidingen met hoge toegevoegde waarde (veelal opleidingen voor hoger opgeleiden).
Overheid	Voorwaardenscheppend.	Iedere Nederlander (laten) opscholen tot startkwalificatieniveau. Werknemers inzetbaar maken voor andere sectoren.

Het gevolg van de tegengestelde belangen is dat laagopgeleide werkenden alleen worden geschoold als dat in het bedrijfsbelang is, én indien zij dit ook nog eens zelf willen. Onder laagopgeleiden is deze combinatie zeldzaam. Het bedrijfsbelang komt niet altijd overeen met het maatschappelijk belang van scholing. Doordat werkgevers verantwoordelijk zijn voor de scholing van werknemers, zijn er maar weinig beleidsinstrumenten waarmee de overheid kan aangrijpen op de individuele werknemer (SER, 2002). Hierdoor worden minder laagopgeleide werkenden opgeschoold dan vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal zou zijn. Verder zijn (of *worden* ?) laagopgeleide werkenden niet voldoende gemotiveerd om aan scholing deel te nemen en nemen zij niet vaak zelf het initiatief tot het aanvragen van scholing.

Daarnaast is ook het aanbod van opleidingen is niet optimaal: het opleidingsaanbod is onvoldoende divers en onvoldoende transparant. Ook hierdoor ontstaat maatschappelijk gezien onderinvestering in de opleiding van werknemers. Dit geldt in het bijzonder voor laagopgeleide werknemers.

Op grond van onderzoek trekt het CPB (2005) de volgende, vergaande, conclusie: *“De effectiviteit van scholingsprogramma’s blijkt ronduit teleurstellend”*. Daarbij nemen zij het *maatschappelijk* optimum aan scholing als norm (en deze norm is hoger dan het individuele bedrijfsoptimum). Om de knelpunten op te lossen lijkt een stevige centrale regie noodzakelijk. Volgens de SER (2002) ontbreekt deze centrale regie over het postinitieel onderwijs momenteel echter.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze rapportage moet uitmonden in adviezen over hoe de deelname van werkenden zonder startkwalificatie aan scholing kan worden vergroot. Om tot onze adviezen te komen, behandelen we in deze rapportage de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de omvang en de kenmerken van de doelgroep ‘werkenden zonder startkwalificatie’?
2. Hoeveel aandacht krijgt de doelgroep binnen het lopende ESF-programma, op basis van:
 - programma- en maatregeldoelstellingen?
 - doelstellingen van de aangevraagde projecten (beoogd aantal deelnemers uit de doelgroep)?
 - deelname van de doelgroep op basis van afgesloten projecten (einddeclaraties)?
3. In hoeverre wordt de doelgroep bereikt met ESF-projecten?

Op basis van de verzamelde gegevens geven we een advies over de mogelijkheden om scholing van de doelgroep te stimuleren.

1.3 Aanpak

Dit rapport is gebaseerd op statistieken (voornamelijk CBS⁸), een vogelvluchtoverzicht van de literatuur, gegevens die het Ministerie van OCW heeft aangevraagd bij het Agentschap SZW, en een groot aantal telefonische interviews met O&O-fondsen. In dit rapport beantwoorden we de hierboven beschreven onderzoeksvragen op basis van de genoemde bronnen. Door verschillende bronnen (CBS-data, gegevens van het Agentschap SZW en de uitkomsten van de enquête) te combineren, kunnen we conclusies trekken over het bereik van maatregel C onder de doelgroep van werkenden zonder startkwalificatie. De advisering over het te voeren beleid zal in het verlengde liggen van de verzamelde informatie.

⁸ Het Max Goote Kenniscentrum voert de Monitor Postinitieel Onderwijs uit. De meest recente gegevens zijn verouderd. Een update van de gegevens komt binnenkort beschikbaar.

1.4 Leeswijzer

In de navolgende paragrafen zullen de onderzoeksvragen één voor één worden behandeld. Paragraaf 2 gaat over de omvang en samenstelling van de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie'. Paragraaf 3 heeft betrekking op de doelstellingen van EFS Maatregel-C en de daaronder ressorterende projecten, en behandelt het doelgroepbereik door ESF-projecten. Paragraaf 4 gaat in op de rol van de O&O-fondsen. Zij worden immers geacht om de ESF-subsidies voor het opleiden van ongekwalificeerde werknemers aan te vragen. Tenslotte wordt in paragraaf 5 een advies geformuleerd over de mogelijkheden voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om de scholing van werkenden zonder startkwalificatie te stimuleren.

2 KENMERKEN VAN WERKENDEN ZONDER STARTKWALIFICATIE

2.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken we de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie' aan de hand van een aantal kenmerken. Deze bespreking is voornamelijk gebaseerd op statistische gegevens die afkomstig zijn van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

2.1.1 Werkenden

In overleg met het Ministerie van OCW is ervoor gekozen om uitsluitend te kijken naar de *werkzame beroepsbevolking*. Dit zijn alle 'personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken'. Het gaat om een groep van 7.037.000 personen (zie tabel 2.1).

Dit betekent dus dat we niet kijken naar werkende personen van jonger dan 15 jaar (deze zijn nog leerplichtig), werkende personen ouder dan 64 jaar (een kleine groep van circa 15.000 personen die veelal hoger opgeleid zijn), en ook niet naar personen die een betaalde werkring hebben voor minder dan 12 uur in de week. Samen vormen deze personen een groep van circa 854.000 personen (zie de tabel hieronder).

Deze keuze heeft aanzienlijke consequenties aangezien ongeveer de helft van de groep die buiten beschouwing wordt gelaten (414.000 personen) geen startkwalificatie heeft. Dit zijn echter veelal mensen die een kleine baan aanhouden om verzekerd te zijn, vanwege belastingvoordelen, die meewerken in het bedrijf van een partner, of die om andere redenen een kleine baan hebben. Deze personen vallen niet primair in de doelgroep van het beleid en worden daarom in de analyse buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2.1 **Overzicht van de (werkzame)(beroeps)bevolking in 2004 (jaargemiddelde, x 1000)**

	Beroepsbevolking*	Niet-beroepsbevolking	Totaal
Werkzaam	7037	854	7890
Niet-werkzaam	479	7889	8368
Totaal	7516	8742	16258

* Beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week (willen) werken.
Bron: CBS, bewerking RegioPlan

2.1.2 Startkwalificatie

Het CBS heeft de werkzame beroepsbevolking ingedeeld in 3 opleidingsniveaus: laag opgeleid, middelbaar opgeleid en hoog opgeleid. Het hoogstbehaalde opleidingsniveau is vastgesteld met behulp van de Standaard onderwijsindeling (SOI) van 1978 of 1998:

- **Lager onderwijs** zijn opleidingen op niveau 1, 2 en 3 van de SOI. Dit omvat het gehele basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs: lbo/vbo/vmbo, mulo/mavo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo (en hun voorgangers) en het laagste niveau van het beroepsonderwijs, vergelijkbaar met de huidige assistentenopleiding (mbo kwalificatieniveau 1).
- **Middelbaar onderwijs** zijn opleidingen op niveau 4 van de SOI, dwz de tweede fase van het voortgezet onderwijs: bovenbouw havo/vwo en opleidingen vergelijkbaar met mbo 2, 3 en 4.
- **Hoger onderwijs** zijn opleidingen op niveau 5, 6 en 7 van de SOI: hbo- en universitaire opleidingen en oudere beroepsopleidingen die daarmee vergelijkbaar zijn.

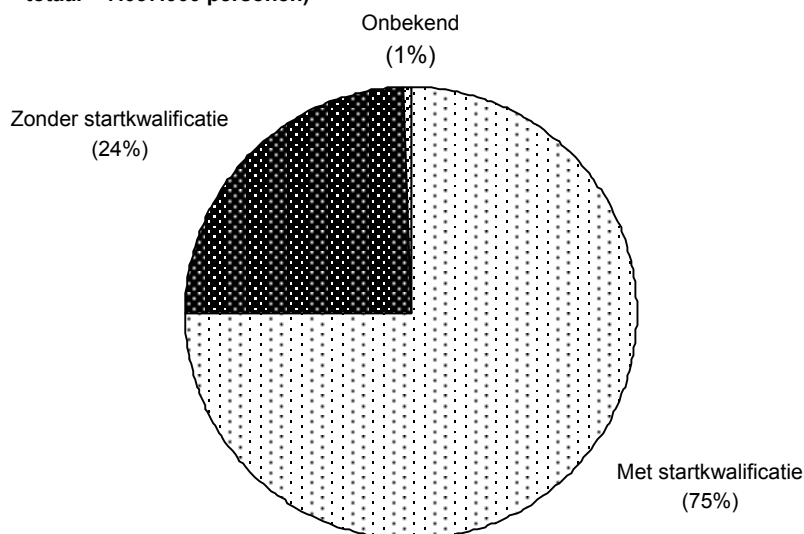
Voor deze paragraaf beschouwen we middelbare en hogere opleidingen als startkwalificatie. Werkzame personen met een 'laag' opleidingsniveau zijn dus werkenden zonder startkwalificatie. In deze paragraaf zijn de kenmerken van werkenden zonder startkwalificatie in perspectief geplaatst van werkenden met startkwalificaties.

2.2 Omvang van de groep werkenden zonder startkwalificatie

2.2.1 Werkenden zonder startkwalificatie: absoluut

Uitgaande van de bovenstaande definitie van de doelgroep, kwam het aantal werkenden zonder startkwalificatie in 2004 op een totaal aantal van 1.724.000 personen. Dit was bijna een kwart (24 procent) van de totale werkzame beroepsbevolking (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogst behaalde opleidingsniveau (2004, totaal = 7.037.000 personen)



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS, bewerking Regioplan

Het absolute aantal werkenden zonder startkwalificatie heeft zich in recente jaren behoorlijk ontwikkeld. Tot 2001 nam het aantal werkenden zonder startkwalificatie toe. Vanaf 2001 is het aantal werkenden zonder startkwalificatie echter gedaald. Dit, terwijl het aantal werkenden *met* startkwalificatie bleef stijgen.

2.2.2 Werkenden zonder startkwalificatie: in relatie tot totaal aantal werkenden

Tabel 2.2 laat zien dat het aandeel werkzame personen zonder startkwalificatie als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking tot 2004 bijna voortdurend daalde: van 29 procent in 1996 naar 24 procent in 2004. Dit betekent dat de *werkzame* beroepsbevolking gemiddeld steeds hoger is opgeleid.

Tabel 2.2 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogste opleidingsniveau en jaar (x 1000 en in %)

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Opleidingsniveau onbekend		Totaal werkzame beroepsbevolking	
1996	1780	28,8%	4385	70,9%	20	0,3%	6185	100%
1997	1798	28,2%	4563	71,5%	23	0,4%	6384	100%
1998	1812	27,5%	4751	72,1%	24	0,4%	6587	100%
1999	1871	27,6%	4869	71,9%	28	0,4%	6768	100%
2000	1908	27,6%	4974	71,9%	35	0,5%	6917	100%
2001	1982	28,1%	5043	71,4%	37	0,5%	7062	100%
2002	1910	26,8%	5191	72,9%	24	0,3%	7125	100%
2003	1822	25,6%	5265	74,0%	27	0,4%	7114	100%
2004	1724	24,5%	5270	74,9%	43	0,6%	7037	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS Statline d.d. 26 oktober 2005

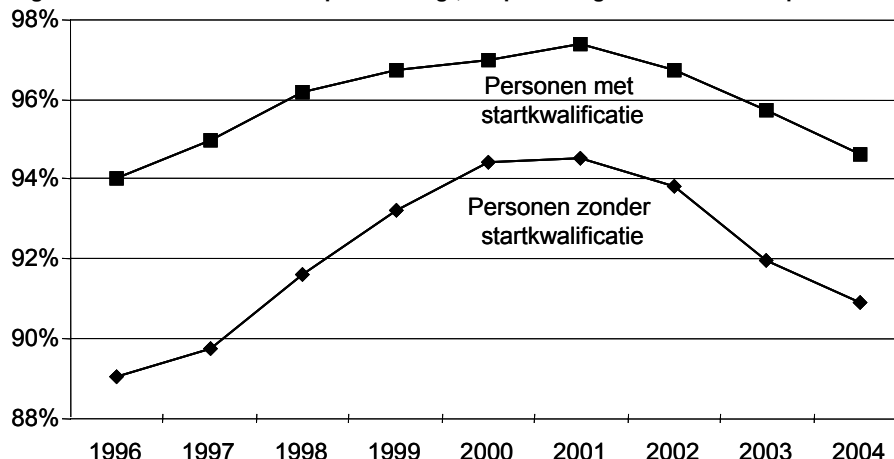
2.2.3 Werkenden zonder startkwalificatie: in relatie tot het totaal aantal personen zonder startkwalificatie

Niet alleen het aantal werkenden zonder startkwalificatie daalt, ook de totale beroepsbevolking zonder startkwalificatie neemt af. Onder laagopgeleiden ligt de werkloosheid hoger dan onder hoogopgeleiden. Van de totale beroepsbevolking zónder startkwalificatie werkt in 2004 gemiddeld 91 procent, tegen 95 procent van de beroepsbevolking mét startkwalificatie. De beroepsbevolking bestaat uit de personen die ten minste 12 uur per week werken, die een baan hebben aangenomen voor ten minste 12 uur per week, of die ten minste 12 uur per week zouden willen werken.

De ontwikkeling van de werkzaamheid onder de beroepsbevolking mét, en zónder startkwalificatie is weergegeven in figuur 2.2. Uit de figuur blijkt duidelijk dat:

- het verschil in werkzaamheid/werkloosheid structureel is;
- mensen zonder startkwalificatie meer nadeel ondervonden van de economische tegenwind die in 2001 begon te waaien, dan mensen met startkwalificatie.

Figuur 2.2 Werkzame beroepsbevolking*, als percentage van totale beroepsbevolking



* De beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken of willen werken. De werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken. Personen van 15 - 64 jaar die niet werken of minder dan 12 uur per week werken, worden gerekend tot de werkloze beroepsbevolking.

Bron: CBS, bewerking Regioplan

2.2.4 Conclusie

De werkzame beroepsbevolking zonder startkwalificatie telt 1.724.000 personen. Het aantal werkenden zonder startkwalificatie is van 2001 tot 2004 gedaald. Dit is het gevolg van (1) een afname van de beroepsbevolking zonder startkwalificatie, en (2) een groeiende werkloosheid onder de beroepsbevolking zonder startkwalificatie.

Tabel 2.2 Beroepsbevolking* naar hoogst opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie (2004, x 1000)

	Werkzame beroepsbevolking	Werkloze beroepsbevolking	Totale beroepsbevolking
Zonder startkwalificatie	1724	173	1897
Met startkwalificatie	5270	300	5570
Totaal	7037	479	7516

* Beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week (willen) werken.

Bron: CBS Statline d.d. 10 november 2005

2.2.5 Samenvatting

Uit CBS-gegevens over 2004 blijkt dat:

- Er in Nederland 1.724.000 werkenden zijn die geen startkwalificatie hebben.
- Tot 2001 steeg dit aantal, daarna is het aantal werkenden zonder startkwalificatie structureel gedaald.
- Werkenden zonder startkwalificatie maken 24 procent uit van alle werkenden.
- Dit percentage is de laatste jaren structureel gedaald.

- Mensen zonder startkwalificatie zijn vaker werkloos dan mensen met startkwalificatie.

2.3 Kenmerken van werkenden zonder startkwalificatie

2.3.1 Opleidingsniveau

In 2004 had 20 procent van de werkenden zonder startkwalificatie basisonderwijs als hoogst genoten opleiding; 29 procent had een mavo-opleiding en 51 procent had een vbo-opleiding als hoogst voltooide studie. Binnen deze vbo-opleidingen zijn vooral de technische richtingen met 63 procent goed vertegenwoordigd. Binnen de mbo-opleidingen maakt het CBS helaas geen onderscheid tussen de verschillende niveaus.

Tabel 2.3 Werkzame beroepsbevolking* zonder startkwalificatie, naar hoogst behaalde opleiding (2004, in procenten, totalen x 1000).

		Aandeel
Bo	20,2%	
Mavo	28,8%	
Vbo	51,0%	
Waarvan:		
- vbo technisch		62,7%
- vbo economisch		13,4%
- vbo verzorgend/sociaal-cultureel		23,1%
- vbo overig		0,8%
Totaal	1724	879

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS Statline d.d. 1 februari 2006, bewerking RegioPlan

2.3.2 Leeftijd

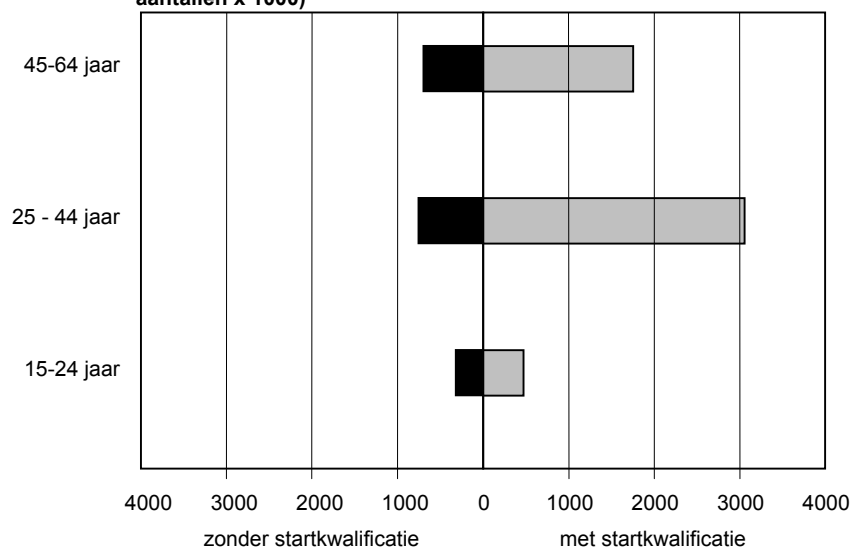
Het aantal jongeren onder de doelgroep neemt in absolute zin af, maar is in relatieve zin redelijk stabiel. 17 procent van het totale aantal werkenden zonder startkwalificatie heeft wel hun 15e verjaardag gevierd, maar zijn niet ouder dan 24 jaar. Dat zijn er 299.000. Verreweg het grootste deel van de groep (43%) is tussen 25 en 44 jaar. Het aantal 'ouderen' (45+'ers) bedraagt 40 procent van de werkenden zonder startkwalificatie, maar neemt zowel in absolute als in relatieve zin toe. In vergelijking met de werkzame beroepsbevolking mét startkwalificatie bestaat de groep 'werkenden zonder startkwalificatie' uit relatief veel jongeren én relatief veel ouderen. In absolute aantallen liggen de verhoudingen echter anders (zie figuur 2.3).

Tabel 2.4 Werkzame beroepsbevolking*, naar hoogst behaalde opleidingsniveau en leeftijd (2004, x 1000).

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
15-24 jaar	299	17,3%	470	8,9%	772	11,0%
25 - 44 jaar	742	43,0%	3049	57,9%	3815	54,2%
45-64 jaar	683	39,6%	1752	33,2%	2450	34,8%
Totaal	1724	100%	5270	100%	7037	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS Statline d.d. 26 oktober 2005

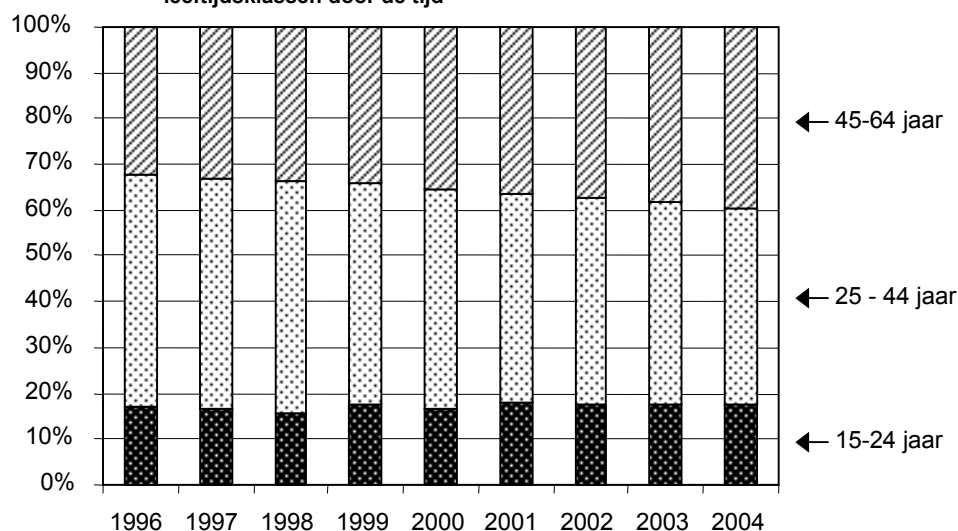
Figuur 2.3 Werkzame beroepsbevolking* met en zonder startkwalificatie (2004, aantallen x 1000)



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken
Bron: CBS, bewerking Regioplan

Een foute conclusie die uit de vorige figuur zou kunnen worden getrokken is dat de nieuwe instroom op de arbeidsmarkt veel slechter is opgeleid dan tien jaar geleden. Immers, van de jongeren van 15 tot 24 bezit een groter deel geen startkwalificatie dan van de werkenden tussen 25 en 44 jaar. Het betreft hier echter voor een groot deel jongeren die nu al wel werken, maar tijdens hun werkzame leven een startkwalificatie behalen. Zoals de onderstaande figuur namelijk laat zien, is het aandeel jongeren de afgelopen jaren geen groter deel gaan uitmaken van de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie'.

Figuur 2.4 Werkzame beroepsbevolking* zonder startkwalificatie, ontwikkeling van leeftijdsklassen door de tijd



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken
Bron: CBS, bewerking Regioplan

De samenstelling van de werkzame beroepsbevolking zonder startkwalificatie heeft belangrijke consequenties. Ouderen nemen namelijk minder deel aan scholing dan jongeren. Het zal dus steeds moeilijker worden om de doelgroep te motiveren om aan scholing deel te nemen. Verder betekent het dat de doelgroep niet meer wordt 'ververst'. De groep 'werkenden zonder startkwalificatie' wordt namelijk gemiddeld steeds ouder en over een aantal jaren zal een groot deel van de werkenden zonder startkwalificatie met pensioen gaan. Het gelijkblijvende aandeel jongeren binnen een krimpende groep van werkenden zonder startkwalificatie impliceert dat laag opgeleide jongeren steeds moeilijker een baan vinden. Overigens kunnen jongeren om drie redenen uit de doelgroep verdwijnen: ze worden ouder en komen in een andere leeftijdsklasse terecht, ze verliezen hun baan en worden werkloos zonder startkwalificatie, of ze behalen een startkwalificatie en komen terecht in de groep 'werkenden met startkwalificatie'.

2.3.3 Geslacht

In de ideale situatie zijn mannen en vrouwen allebei even goed vertegenwoordigd in de werkzame beroepsbevolking. Momenteel bestaat de werkzame beroepsbevolking voor 42% uit vrouwen en voor 58% uit mannen. Over het algemeen geldt: hoe hoger men is opgeleid, hoe gelijkjer de verdeling tussen mannen en vrouwen. Onder werkenden zonder startkwalificatie ligt de verhouding tussen mannen en vrouwen 'schever': 62 procent mannen tegen 38 procent vrouwen, onder werkenden met een hbo- of universitaire opleiding is de verhouding 56 om 44 procent. Sinds 1996 is de verhouding man / vrouw onder laagopgeleiden wel verbeterd. In dat jaar bedroeg het aandeel mannen namelijk nog 65 procent.

Tabel 2.5 Werkzame beroepsbevolking*, naar hoogst behaalde opleidingsniveau en geslacht (2004, x 1000).

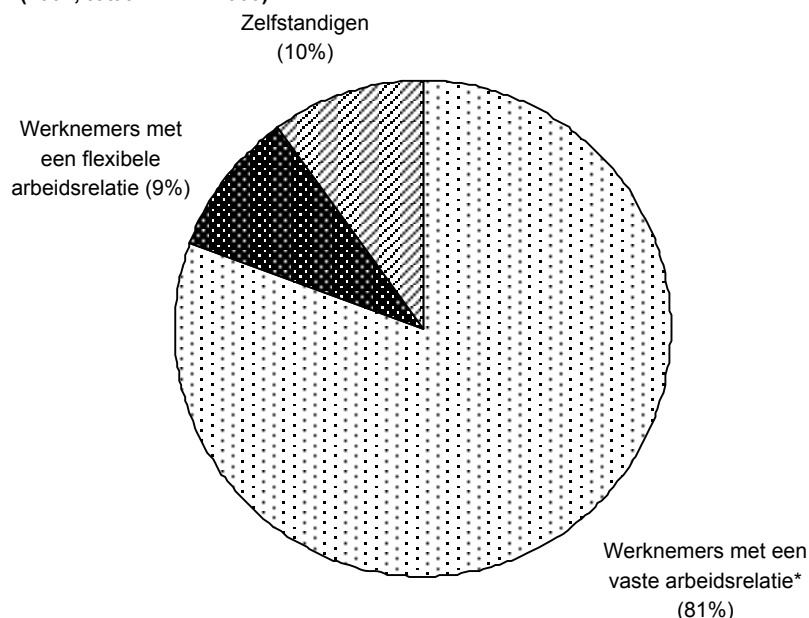
	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
Man	1068	61,9%	2991	56,8%	4088	58,1%
Vrouw	656	38,1%	2278	43,2%	2949	41,9%
Totaal	1724	100%	5270	100%	7037	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken
Bron: CBS Statline d.d. 26 oktober 2005

2.3.4 Dienstverband

81 procent van alle werkenden zonder startkwalificatie heeft een vast dienstverband. Dit is net iets lager dan bij werkenden die wel een startkwalificatie hebben. Met name werkenden met een hbo of universitaire opleiding of een daarmee gelijkgesteld onderwijsniveau hebben vaker een vaste baan in loondienst. Toch groeit het aandeel werkenden zonder startkwalificatie met een vast dienstverband. Tussen 1996 en 2004 groeide dit aandeel namelijk van 78 procent tot het huidige niveau van 81 procent. Van alle werkenden zonder startkwalificatie is 10 procent zelfstandig ondernemer. Dit percentage schommelt al enkele jaren rond dit niveau en is daarmee lager dan onder middelbaar- en hoogopgeleiden.

Figuur 2.4 Werkzame beroepsbevolking* zonder startkwalificatie, naar dienstverband (2004, totaal = 1.724.000)



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken
Bron: CBS, bewerking Regioplan

Tabel 2.6 Werkzame beroepsbevolking*, naar hoogst behaalde opleidingsniveau en dienstverband (2004, x 1000).

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
Werknemer met:						
- vaste arbeidsrelatie**	1389	80,6%	4320	82,0%	5740	81,6%
- flexibele arbeidsrelatie	163	9,5%	311	5,9%	479	6,8%
Totaal werknemers	1552	90,0%	4631	87,9%	6219	88,4%
Zelfstandigen	173	10,0%	639	12,1%	818	11,6%
Totaal	1724	100%	5270	100%	7037	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.

** Vaste arbeidsrelatie wil zeggen: het arbeidscontract is niet van beperkte duur en de werknemer is voor een vast overeengekomen aantal uren in dienst.

Bron: CBS Statline d.d. 26 oktober 2005

2.3.5 Sector

Werkzame personen zonder startkwalificatie werken relatief vaak in de delfstoffenwinning/industrie of in de handel. Ook in de bouw, in de logistiek en in de handel werken relatief veel mensen die niet over een startkwalificatie beschikken. Relatief weinig werken zij in de zakelijke en financiële dienstverlening, het onderwijs, de gezondheidszorg, bij culturele instellingen en bij de overheid. In absolute aantallen gaat het echter ook in deze sectoren wel om veel personen. Door de tijd heen is er een verschuiving te zien, zowel in relatieve zin als in absolute aantallen, van de landbouw, bosbouw, visserij en nijverheid, naar de dienstensectoren.

Tabel 2.7 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogst behaalde opleidingsniveau en branche (2004, x 1000)

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
Landbouw en visserij	80	5%	122	2%	202	3%
Delfstoffenwinning en industrie	330	19%	662	13%	992	14%
Energie- en waterleidingbedrijven	6	0%	36	1%	42	1%
Bouwnijverheid	183	11%	272	5%	455	7%
Handel	328	19%	579	11%	907	13%
Horeca	81	5%	132	3%	213	3%
Vervoer en communicatie	170	10%	279	5%	449	6%
Financiële instellingen	26	2%	229	4%	255	4%
Zakelijke dienstverlening	140	8%	722	14%	862	12%
Openbaar bestuur	83	5%	462	9%	545	8%
Onderwijs	27	2%	458	9%	485	7%
Gezondheids- en welzijnszorg	146	8%	883	17%	1029	15%
Cultuur en overige dienstverlening	39	2%	174	3%	213	3%
Onbekend	85	5%	260	5%	345	5%
Totaal	1724	100%	5270	100%	6994	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.

Bron: CBS Statline d.d. 1 februari 2006

Tabel 2.8 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogst behaalde opleidingsniveau en branche (2004, x 1000)

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
Landbouw en visserij	80	40%	122	60%	202	100%
Delfstoffenwinning en industrie	330	33%	662	67%	992	100%
Energie- en waterleidingbedrijven	6	14%	36	86%	42	100%
Bouwnijverheid	183	40%	272	60%	455	100%
Handel	328	36%	579	64%	907	100%
Horeca	81	38%	132	62%	213	100%
Vervoer en communicatie	170	38%	279	62%	449	100%
Financiële instellingen	26	10%	229	90%	255	100%
Zakelijke dienstverlening	140	16%	722	84%	862	100%
Openbaar bestuur	83	15%	462	85%	545	100%
Onderwijs	27	6%	458	94%	485	100%
Gezondheids- en welzijnszorg	146	14%	883	86%	1029	100%
Cultuur en overige dienstverlening	39	18%	174	82%	213	100%
Onbekend	85	25%	260	75%	345	100%
Totaal	1724	25%	5270	75%	6994	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS Statline d.d. 1 februari 2006

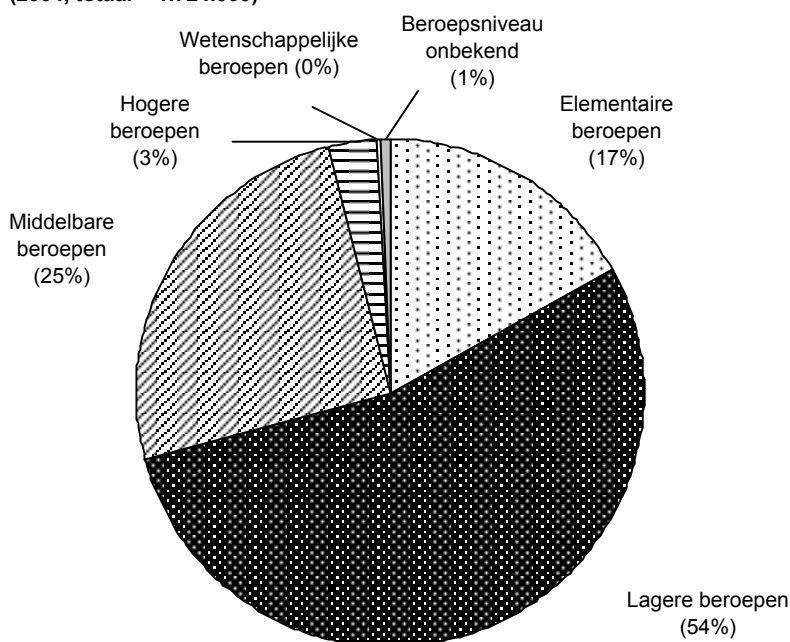
2.3.6 Beroepsniveau

Het beroepsniveau van werkenden is sterk gecorreleerd met het opleidingsniveau: hoger opgeleiden werken veel vaker in hogere beroepen dan middelbaar en lager opgeleiden. Van de werkenden zonder startkwalificatie heeft 71 procent een beroep waarvoor geen opleiding, een basisopleiding of een lagere voortgezette opleiding vereist is. Een kwart van de werkenden zonder startkwalificatie heeft een baan op middelbaar niveau. 3 procent heeft een hogere of wetenschappelijke functie. Deze verdeling is door de tijd heen redelijk stabiel.

Het valt op dat ongeveer 3 op de tien werknemers zonder startkwalificatie boven hun officiële opleidingsniveau werken. Binnen de groep van ongekwalificeerde werkenden, hangt het beroepsniveau samen met de leeftijd van de werkende: hoe ouder men is, des te hoger het beroepsniveau waarop men werkt. Dit duidt erop dat werkenden zonder startkwalificatie hoger op kunnen komen. Mogelijk is dit het gevolg van ervaring en/of aanvullende opleidingen.

Hierbij is wellicht enige nuancering op zijn plaats: er werken tweemaal zoveel hoogopgeleiden in elementaire en lagere beroepen (122.000) dan er laagopgeleiden werken in de hogere en wetenschappelijke beroepen (58.000).

Figuur 2.5 Werkzame beroepsbevolking* zonder startkwalificatie, naar beroepsniveau (2004, totaal = 1.724.000)=**



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.

** Indeling volgens de Standaard Beroepenclassificatie 1992. De indeling is primair gedefinieerd vanuit de benodigde kennis en vaardigheden. Grofweg gaat het om de volgende indeling:

- Elementaire beroepen: beroepen waarvoor (niet meer dan) lager opleiding vereist is.
- Lagere beroepen: beroepen waarvoor een lagere voortgezette opleiding vereist is.
- Middelbare beroepen: beroepen waarvoor een middelbare voortgezette opleiding vereist is.
- Hogere beroepen: beroepen waarvoor een hogere voortgezette opleiding vereist is.
- Wetenschappelijke beroepen: beroepen waarvoor een academische opleiding vereist is.

Bron: CBS, bewerking Regioplan

Tabel 2.9 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogst behaalde opleidingsniveau en beroepsniveau (2004, x 1000)**

	Werkenden zonder startkwalificatie		Werkenden met startkwalificatie		Totaal	
Elementaire beroepen	294	17,1%	189	3,6%	493	7,0%
Lagere beroepen	927	53,8%	742	14,1%	1688	24,0%
Middelbare beroepen	435	25,2%	2213	42,0%	2654	37,7%
Hogere beroepen	54	3,1%	1577	29,9%	1634	23,2%
Wetenschappelijke beroepen	4	0,2%	538	10,2%	542	7,7%
Totaal	1724	100%	5270	100%	7037	100%

* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken

** Indeling volgens de Standaard Beroepenclassificatie 1992. De indeling is primair gedefinieerd vanuit de benodigde kennis en vaardigheden. Grofweg gaat het om de volgende indeling:

- Elementaire beroepen: beroepen waarvoor (niet meer dan) een lager opleiding vereist is.
- Lagere beroepen: beroepen waarvoor een lagere voortgezette opleiding vereist is.
- Middelbare beroepen: beroepen waarvoor een middelbare voortgezette opleiding vereist is.
- Hogere beroepen: beroepen waarvoor een hogere voortgezette opleiding vereist is.
- Wetenschappelijke beroepen: beroepen waarvoor een academische opleiding vereist is.

Bron: CBS Statline d.d. 26 oktober 2005

In hun rapportage voor de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) beschrijven De Vries, Wolbers en Van der Velden (2004) 10 beroepsgroepen met het hoogste

aandeel laagopgeleiden. Onder laagopgeleiden verstaan zij personen die bo, vbo of mavo als hoogste opleiding hebben voltooid. Op basis van CBS-gegevens over 2000 en 2001 concluderen zij dat in alle beroepsgroepen in totaal, 28 procent van de werknemers laagopgeleid is. In de tien genoemde beroepen is tussen 65 procent en 78 procent van de werknemers laagopgeleid.

Tabel 2.10 De tien beroepsgroepen met het hoogste aandeel laagopgeleiden (2000-2001)

	Aandeel laagopgeleiden (bo, vbo of mavo)
Kantoorhulp, inpakkers en colporteurs	78%
Metaalarbeiders	75%
Interieurverzorgers	72%
Weg- en waterbouwkundige arbeiders	71%
Bouwvakkers	70%
Mechanische operators	69%
Hulpkrachten horeca en verzorging	68%
Chauffeurs	67%
Laders en lossers	65%
Vakkenvullers	65%
Totaal alle beroepsgroepen	28%

Overgenomen uit: De Vries et al., 2004.

2.3.7 Herkomst

Naast de bovenstaande kenmerken, registreert het CBS de herkomst van werkzame personen. Hoewel de data enigszins verouderd zijn, kunnen deze gegevens toch interessant zijn bij de beleidsvorming ten aanzien van stimulering van deelname aan scholing. Het CBS heeft deze kenmerken echter niet beschikbaar voor de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie'. Daarom presenteren we hier gegevens voor de groep 'laag opgeleid'. Deze groep bestaat uit mensen zonder diploma, of met een bo-, mavo- of vbo-diploma. Mensen met een havo/vwo, mbo, of hoger diploma noemen we hier 'middelbaar of hoog opgeleid'. Deze definitie wijkt daardoor enigszins af van de gangbare definitie van werkenden zonder startkwalificatie.

Tabel 2.11 Werkzame beroepsbevolking* naar hoogst behaalde opleidingsniveau en herkomst (2004, x 1000)

	Laag opgeleid**		Middelbaar of hoog opgeleid		Totaal	
Autochtonen	1427	82,8%	4437	84,2%	5879	83,5%
Allochtonen	298	17,3%	833	15,8%	1158	16,5%
Totaal	1724	100,0%	5270	100,0%	7037	100,0%

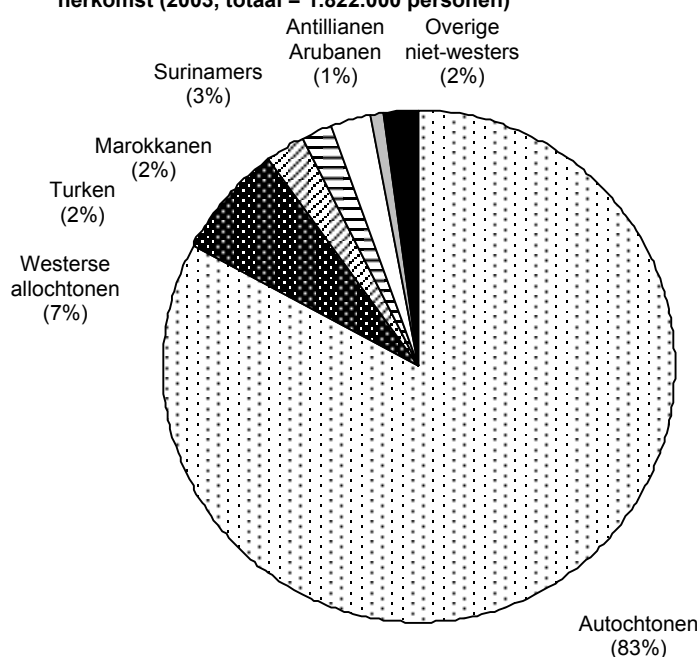
* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken

** Laag opgeleid: geen diploma behaald of bo, mavo of vbo als hoogst afgeronde opleiding

Bron: CBS Statline d.d. 1 februari 2006

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het aandeel autochtone Nederlanders onder de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking (bo, mavo of vbo) in 2004 83 procent bedroeg. Dit is een herstel ten opzichte van de voorgaande jaren. Tussen 1996 en 2003 daalde het aandeel autochtone Nederlanders namelijk van 83,6 procent van de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking, naar 79,7 procent. Dit betekent dat het aandeel allochtonen (als percentage van de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking) in dezelfde periode is gestegen van 16,4 procent naar 20,3%. Deze stijging was voornamelijk toe te schrijven aan de grotere participatie van niet-westerse allochtonen.⁹

Figuur 2.6 Laag opgeleide werkzame beroepsbevolking* (bo, mavo en vbo), naar herkomst (2003, totaal = 1.822.000 personen)



* Werkzame beroepsbevolking: personen van 15 - 64 jaar die ten minste 12 uur per week werken.
Bron: CBS, bewerking Regioplan

2.3.8 Samenvatting

Uit CBS-gegevens over 2004 blijkt dat:

- Ongeveer de helft van de werkenden zonder startkwalificatie heeft een vbo-diploma. Binnen de vbo-opleidingen zijn vooral de technische richtingen goed vertegenwoordigd.
- Ruim 17 procent van alle werkenden zonder startkwalificatie is jonger dan 24 jaar. Hiermee zijn werkenden zonder startkwalificatie gemiddeld jonger dan werkenden mét startkwalificatie.

⁹ Deze groei betreft alle geregistreerde groepen allochtonen: zowel Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen, als overige niet-westerse allochtonen.

- 62 procent van de werkenden zonder startkwalificatie is man; deze verhouding licht 'schever' dan bij werkenden mét startkwalificatie.
- Vier op de vijf werkenden zonder startkwalificatie heeft een vast dienstverband; één op de tien is zelfstandig ondernemer.
- Personen zonder startkwalificatie werken vooral in de primaire sector, de bouw, de handel en de horeca. Het gaat dan vaak om elementaire of lagere beroepen, zoals vakkenvullers, hulpkrachten en chauffeurs.

3 SCHOLING VAN WERKENDEN ZONDER STARTKWALIFICATIE IN HET KADER VAN ESF3

In deze paragraaf gaan we in op de aandacht die de doelgroep krijgt binnen het lopende ESF-programma. We beantwoorden achtereenvolgens de vragen hoeveel aandacht er voor de doelgroep is binnen de programma- en maatregeldoelstellingen, en hoeveel aandacht de projecten aan de doelgroep besteden. De vraag over deelname van de doelgroep aan de projecten komt aan het eind van deze paragraaf aan de orde.

3.1 Programma- en maatregeldoelstellingen

Scholing van werkenden zonder startkwalificatie is één van de doelstellingen binnen de maatregel 'Scholing van werkenden' ('*Maatregel C*'). Deze doelstelling is vastgelegd in de Nederlandse operationalisering van het ESF-programma (EPD 2000, 2003). In het EPD zijn echter ook nog twee andere doelstellingen voor maatregel C geformuleerd, namelijk: opscholing van werknemers met een secundaire beroepsopleiding, en sectoroverstijgende scholing. Daarnaast is na de Mid-term evaluatie als doelstelling toegevoegd het stimuleren van personeelsbeleid en het verbeteren van structuren en stelsels.

In het EPD is niet nader gespecificeerd hoe het geld dat geormerkt was voor prioriteit 2 (inzetbaarheid van de beroepsbevolking) diende te worden verdeeld over de verschillende maatregelen en doelstellingen. In het EPD zijn geen concrete bedragen geormerkt voor de scholing van werkenden zonder startkwalificatie; noch zijn de doelstellingen gekwantificeerd (zoals bijvoorbeeld het beoogde aantal ongekwalificeerde werkenden dat moet worden geschoold tot startkwalificatieniveau). Hoewel volgens het EPD het kabinet (in samenspraak met de sociale partners) heeft aangegeven verantwoordelijkheid te willen nemen voor de scholing van ongekwalificeerde werkenden (EPD 2000, p. 28/29), is de uitvoering ervan overgelaten aan de sectorale O&O-fondsen.

Dit alles leidt tot de conclusie dat het kabinet weliswaar heeft aangegeven de scholing voor werkenden belangrijk te vinden, maar in de praktijk de regie over dit onderwerp uit handen heeft gegeven. Omdat de doelstellingen niet zijn gekwantificeerd, kan de vraag *hoeveel* aandacht de doelgroep binnen de programma- en maatregeldoelstellingen krijgt, niet worden beantwoord.

3.2 Doelstellingen van de projecten

3.2.1 Dossieronderzoek

Regioplan heeft in het kader van de finale evaluatie van ESF3 onderzoek gedaan naar een selectie van ESF-projecten binnen maatregel C. Op basis van dossieronderzoek en aanvullende telefonische interviews met de aanvragers blijkt welke van de onderzochte projecten bedoeld waren voor werkenden zonder startkwalificatie. Het dossieronderzoek betrof een steekproef van projecten, verdeeld over alle O&O-fondsen die voorafgaand aan de peildatum (1 juli 2005) een project uitvoerden dat mede werd gefinancierd uit maatregel C van ESF3. De resultaten van het dossieronderzoek zijn te vinden in het (thans nog niet gepubliceerde) rapport van de final evaluation. Op theoretische gronden is het *waarschijnlijk* dat niet alle projecten aandacht besteden aan de doelgroep, omdat in een aantal branches nauwelijks ongekwalificeerden werken.¹⁰ Verder zijn er sectoren waar wel veel ongekwalificeerden werken, maar waar er voor werkgevers geen noodzaak is om hen verder te scholen.¹¹

3.2.2 Aanvraaggegevens

Tot november 2005 hebben 57 van de 73 erkende O&O-fondsen ESF3-subsidies aangevraagd binnen maatregel C. Zij beoogden hiermee 2.276.428 personen te bereiken. Van de fondsen waren er 49 die met behulp van ESF3-subsidies beoogden om werknemers op te scholen tot startkwalificatieniveau. Het was de bedoeling om 728.844 personen (27 procent van deze totale doelgroep) op te leiden tot het niveau van startkwalificatie.

Tabel 3.1 Aanvraag ESF3-subsidie en beoogd aantal deelnemers

	Aantal O&O-fondsen dat ESF3-subsidie aanvroeg	Beoogd aantal op te leiden deelnemers
Totaal	57	2.276.428
Waarvan voor het opleiden van deelnemers tot startkwalificatieniveau	49	728.844

¹⁰ Denk bijvoorbeeld aan de accountancy, architectenbureaus en rijksoverheid.

¹¹ Voorbeelden zijn de sectoren waar grote behoefte is aan ongeschoolde arbeidskrachten, zoals de land- en tuinbouw, schoonmaakbranche afvalverwerking, de betonindustrie of de productie-industrie. Het gaat hier vaak om vies en/of zwaar werk, waar vanwege prijsconcurrentie vaak relatief slecht wordt betaald. Veel werkgevers in deze sectoren hebben nu al de grootste problemen om gemotiveerd personeel aan te trekken. Als deze werkgevers hun medewerkers opscholen tot het niveau van een startkwalificatie dan lopen ze een groot risico dat deze medewerker elders een betere baan vindt. Dat is wellicht goed voor de medewerker, maar slecht voor het bedrijf. Sommige van deze sectoren hebben wel ESF-subsidies aangevraagd voor het opleiden van deze doelgroep (zie tabel 3.2), maar zoals blijkt uit tabel 3.3 worden in praktijk weinig werknemers aangemeld voor deelname.

16 van de 73 erkende O&O-fondsen hebben tot november 2005 überhaupt geen ESF-subsidies aangevraagd voor scholingsprojecten. De belangrijkste redenen voor deze fondsen om geen subsidies aan te vragen waren dat de gevoerde scholingsprogramma's niet binnen de ESF-voorwaarden vielen; dat de aanvragen teveel rompslomp met zich meebrengen; en dat de fondsen niet actief waren. 8 fondsen vroegen wel subsidies aan, maar deden dat voor andere doelgroepen dan voor laagopgeleiden. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat er binnen die branches geen of weinig laagopgeleiden werkzaam zijn, of dat deze doelgroep geen prioriteit geniet binnen het opleidingsbeleid van het O&O-fonds of van de bedrijven.

Tussen de branches die wél subsidies hebben aangevraagd, zijn de onderlinge verschillen groot. In branches waar veel laagopgeleiden werken (bijvoorbeeld bouw, afvalverwerking, groothandel, timmerindustrie, vleessector, e.d.) maakt de doelgroep een groter deel uit van het totaal aantal op te leiden werknemers dan in sectoren waar maar weinig laagopgeleiden werken (bijvoorbeeld de rijksoverheid of de accountancy).

Tabel 3.2 Beoogde deelname van werkenden zonder startkwalificatie aan projecten binnen maatregel C van ESF3, op basis van de aanvraagformulieren (2002-2005)

	Beoogd aantal deelnemers	Beoogd aantal deelnemers voor opleiden tot startkwalificatie	%
Totaal			
Gemeenten en overige aanvragers	219.000	32.780	15,0%
O&O-fondsen, waarvan:	2.057.428	696.064	33,8%
- Assistent-accountant	845	0	0,0%
- Brood en banket	13.429	0	0,0%
- Gezondheidstechnische beroepen	975	0	0,0%
- Glazenwasserbranche	1.135	0	0,0%
- Onderwijsmarkt	300	0	0,0%
- Podium kunst	131	0	0,0%
- Rijksoverheid	3.887	0	0,0%
- Defensie	66.920	2.372	3,5%
- Audiovisueel branche	780	28	3,6%
- Houthandel	7.911	350	4,4%
- Universiteiten, academische ziekenhuizen en onderzoeksinstituten	56.786	2.540	4,5%
- AGF	2.055	100	4,9%
- Carrosseriebedrijf	20.000	1.100	5,5%
- Ziekenhuizen	4.060	239	5,9%
- Beton	1.500	100	6,7%
- Bloemendetailhandel	1.350	100	7,4%
- Horeca	2.384	325	13,6%
- Laad-, los-, overslagbedrijven, expediteurs, etc.	2.322	336	14,5%
- Technisch installatiebedrijf	1.715	271	15,8%
- Recreatie	13.973	2.220	15,9%
- Zorg	39.545	6.321	16,0%
- Zeescheepvaart	2.774	517	18,6%

	Beoogd aantal deelnemers Totaal	Beoogd aantal deelnemers voor opleiden tot startkwalificatie	%
- Personenvervoer	21.693	4.053	18,7%
- Isolatiebedrijf	250	50	20,0%
- Metaalbewerking	39.546	8.206	20,8%
- Contractcatering	7.814	1.817	23,3%
- Motorvervoerbedrijf	14.329	3.434	24,0%
- Energie- en Nutsbedrijven	143.969	35.492	24,7%
- Financiële dienstverlening	81.593	21.800	26,7%
- Procesindustrie	101.639	28.817	28,4%
- Grafimedia	39.396	11.534	29,3%
- TPG	6.451	1.986	30,8%
- Detailhandel	67.630	20.981	31,0%
- ICT	551.044	174.901	31,7%
- Flexbranche	115.040	38.734	33,7%
- Wonen	17.931	6.178	34,5%
- Metalektro	114.429	39.456	34,5%
- Land- en Tuinbouw	5.313	1.867	35,1%
- Levensmiddelenindustrie	64.344	25.469	39,6%
- Gemeenten	1.350	545	40,4%
- Textiel en confectie-industrie	13.782	5.803	42,1%
- Sport	10.839	5.122	47,3%
- Afbouw en onderhoud	23.805	11.291	47,4%
- Spoorwegen	14.104	7.004	49,7%
- Reisbranche	22.443	11.222	50,0%
- Installatiebedrijf	57.871	29.015	50,1%
- Meubel	2.884	1.575	54,6%
- Schoonmaak	3.277	1.810	55,2%
- Groothandel	158.891	98.569	62,0%
- Bouwnijverheid	39.336	24.725	62,9%
- Call Centers	4.274	2.937	68,7%
- Beveiliging	45.228	33.431	73,9%
- Vlakglas	1.444	1.132	78,4%
- Vleessector	19.583	19.060	97,3%
- Timmerindustrie	450	450	100,0%
- Afval en milieudienstverlening	679	679	100,0%
TOTAAL	2.276.428	728.844	32,0%

Bron: gegevens verstrekt door Agentschap SZW d.d. 16 november 2005

Vreemd genoeg bevat de bovenstaande lijst enkele sectoren (zoals de ICT-sector, universiteiten, en de financiële dienstverlening) die wel substantiële aantallen ongekwalificeerden opvoeren, terwijl men die niet in deze sectoren zou verwachten. De reden hiervan is niet bekend.

3.3 Werkelijk doelgroepbereik

In deze paragraaf beschrijven we het bereik van maatregel C onder de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie'. Als indicator voor het bereik nemen we het aantal opleidings- en EVC-trajecten binnen maatregel C, dat succesvol is afgerond door een werkende die bij instroom in het traject niet beschikte over een startkwalificatie.¹² Dit aantal wordt afgezet tegen de omvang van de totale doelgroep. De doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie' omvatte in 2004 gemiddeld 1.724.000 personen.

3.3.1 Beschrijving bereik

Het doelgroepbereik is zeer moeilijk vast te stellen omdat er geen registraties worden bijgehouden van de deelname van werkenden zonder startkwalificatie aan ESF-projecten. Wel kunnen we het aantal ongekwalificeerde deelnemers benaderen op basis van de einddeclaraties. De aanvragende O&O-fondsen dienen namelijk op de aanvraag- en declaratieformulieren dienen aan te geven wat het opleidingsniveau van de deelnemers was bij aanvang van het project.

De einddeclaraties van afgelopen projecten laten zien dat tussen 2000 en november 2005 in totaal 422.344 personen zijn geschoold met behulp van ESF-subsidies. Hiervan hebben er 115.078 (27%) tijdens de scholing een startkwalificatie behaald. Dit betreft voornamelijk werknemers uit branches waar relatief veel laagopgeleiden werken (zoals de bouw, beveiliging, callcenters, afvalverwerking, detailhandel, land- en tuinbouw, schoonmaakbranche, textielindustrie en de vleessector). In branches waar het gemiddelde opleidingsniveau hoger is, worden relatief minder werkenden opgeleid tot startkwalificatieniveau. Bij de genoemde aantallen moet worden ingecalculeerd dat de ESF-periode nog niet ten einde is.

Het is niet bekend hoeveel ongekwalificeerden er *daarnaast* zijn geschoold, zonder dat zij de startkwalificatie hebben behaald. Deze 27 procent is dus een ondergrens van de deelname van werkenden zonder startkwalificatie aan ESF-scholing. Volgens het CBS volgden in 2003 329.000 leden van de beroepsbevolking zonder startkwalificatie een postinitiële opleiding.

Uit de voorgaande gegevens blijkt dus dat tot november 2005 115.078 werkende personen een startkwalificatie hebben behaald in het kader van een ESF3 opleiding. Dat is 6,7% van de doelgroep van 1.724.000 werkenden zonder startkwalificatie.

¹²Hoewel dit de best mogelijke indicator is, heeft deze indicator twee grote nadelen. Ten eerste wordt een stroomcijfer (aantal deelnemers) vergeleken met een standcijfer (aantal werkenden zonder startkwalificatie). Ten tweede is het aantal opleidingstrajecten een overschatting van het aantal personen. Immers, één persoon kan deel hebben genomen aan verscheidene trajecten.

Verder is het interessant om de realisaties in het perspectief te plaatsen van de beoogde aantallen deelnemers. Uit deze vergelijking (zie tabel 3.3) blijkt dat na 83% van de looptijd, 15,8% van het beoogde aantal deelnemers is gerealiseerd. Het percentage loopt overigens sterk uiteen tussen de verschillende branches. Zo was op de peildatum in de sector bouwnijverheid nog geen enkele werknemer binnen het ESF3-programma opgeleid tot startkwalificatieniveau, terwijl in de textiel- en confectie-industrie het beoogde aantal deelnemers is overtroffen. Overigens geven veel van de ondervraagde O&O-fondsen aan dat de beoogde aantallen ook niet zullen worden gerealiseerd. Als verklaring hiervoor dragen ze aan dat ze de grootste moeite hebben om deelnemers te werven.

Tabel 3.3 Gerealiseerde deelname van werkenden zonder startkwalificatie aan projecten binnen maatregel C van ESF3, op basis van de einddeclaraties (2002-2005)

	Begroot aantal deelnemers volgens aanvragen	Gerealiseerd aantal deelnemers volgens einddeclaraties	Voorlopig realisatie-%	Begroot aantal deelnemers dat bij aanvang geen startkwalificatie bezat	Gerealiseerd aantal deelnemers dat voor nov. 2005 een startkwalificatie heeft behaald	Voorlopig realisatie-%
Gemeenten en overige aanvragers	219.000	2.836	1,3%	32.780	132	0,4%
O&O-fondsen, waarvan:	2.057.428	419.508	20,4%	696.064	114.946	16,5%
- Afbouw en onderhoud	23.805	10.119	42,5%	11.291	4.320	38,3%
- Afval en milieudienstverlening	679	198	29,2%	679	0	0,0%
- Beveiliging	45.228	6.142	13,6%	33.431	2.656	7,9%
- Bouwnijverheid	39.336	470	1,2%	24.725	0	0,0%
- Brood en banket	13.429	3.685	27,4%	0	0	-
- Call Centers	4.274	1.714	40,1%	2.937	927	31,6%
- Contractcatering	7.814	80	1,0%	1.817	80	4,4%
- Defensie	66.920	688	1,0%	2.372	15	0,6%
- Detailhandel	67.630	7.628	11,3%	20.981	4.975	23,7%
- Energie- en Nutsbedrijven	143.969	17.118	11,9%	35.492	3.770	10,6%
- Flexbranche	115.040	8.953	7,8%	38.734	1.821	4,7%
- Gemeenten	1.350	144	10,7%	545	0	0,0%
- Grafimedia	39.396	12.077	30,7%	11.534	2.612	22,6%
- Groothandel	158.891	6.695	4,2%	98.569	37	0,0%
- Houthandel	7.911	2.987	37,8%	350	0	0,0%
- ICT	551.044	163.137	29,6%	174.901	32.710	18,7%
- Installatiebedrijf	57.871	2.366	4,1%	29.015	378	1,3%
- Laad-, los-, overslagbedrijven, expediteurs, etc.	2.322	372	16,0%	336	0	0,0%
- Land- en Tuinbouw	5.313	411	7,7%	1.867	223	11,9%
- Levensmiddelenindustrie	64.344	17.630	27,4%	25.469	6.199	24,3%
- Metaalbewerking	39.546	8.226	20,8%	8.206	2.612	31,8%
- Metalektro	114.429	45.612	39,9%	39.456	17.012	43,1%
- Meubel	2.884	1.573	54,5%	1.575	1.030	65,4%

	Begroot aantal deelnemers volgens aanvragen	Gerealiseerd aantal deelnemers volgens einddeclaraties	Voorlopig realisatie-%	Begroot aantal deelnemers dat bij aanvang geen startkwalificatie bezat	Gerealiseerd aantal deelnemers dat voor nov. 2005 een startkwalificatie heeft behaald	Voorlopig realisatie-%
- Motorvervoerbedrijf	14.329	582	4,1%	3.434	0	0,0%
- Personenvervoer	21.693	605	2,8%	4.053	52	1,3%
- Procesindustrie	101.639	45.492	44,8%	28.817	4.196	14,6%
- Recreatie	13.973	9.069	64,9%	2.220	1.590	71,6%
- Rijksoverheid	3.887	93	2,4%	0	0	-
- Schoonmaak	3.277	1.726	52,7%	1.810	1.245	68,8%
- Spoorwegen	14.104	6.269	44,4%	7.004	3.618	51,7%
- Technisch installatiebedrijf	1.715	1.270	74,1%	271	25	9,2%
- Textiel en confectie-industrie	13.782	8.689	63,0%	5.803	6.770	116,7%
- Timmerindustrie	450	353	78,4%	450	344	76,4%
- TPG	6.451	386	6,0%	1.986	0	0,0%
- Universiteiten, academische ziekenhuizen en onderzoeksinstituten	56.786	1.809	3,2%	2.540	0	0,0%
- Vleessector	19.583	13.210	67,5%	19.060	13.210	69,3%
- Wonen	17.931	2.539	14,2%	6.178	324	5,2%
- Zeescheepvaart	2.774	59	2,1%	517	0	0,0%
- Zorg	39.545	9.332	23,6%	6.321	2.195	34,7%
TOTAAL	2.276.428	422.344	18,6%	728.844	115.078	15,8%

Bron: gegevens verstrekt door Agentschap SZW d.d. 16 november 2005

Eén van de opvallende zaken uit de bovenstaande tabel is dat in een groot aantal sectoren het voorlopig realisatiepercentage voor de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie' lager ligt dan het gemiddelde voorlopige realisatiepercentage. Dit ondersteunt de uitspraak dat O&O-fondsen relatief veel moeite hebben met het werven van ongekwalificeerden voor hun opleidingstrajecten.

3.4 Conclusie

In de aanvragen van ESF-3 subsidies door O&O-fondsen zijn werkenden zonder startkwalificatie relatief goed bedeed. Met een beoogd aantal van 728.844 deelnemers maken zij 32% uit van het totaal aantal beoogde deelnemers (2.276.428). Van de totale beroepsbevolking maken ongekwalificeerden 24% uit.

Binnen de ESF3-projecten die vóór november 2005 zijn afgerond, hebben 115.078 personen een startkwalificatie behaald. Dit is 27% van het totaal aantal in ESF3-verband opgeleide personen.

Daarnaast is er een groep van werkenden zonder startkwalificatie die wel hebben deelgenomen aan opleidingen, maar die tijdens de opleiding geen startkwalificatie hebben *behaald*. Deze personen hebben bijvoorbeeld deelcertificaten, BHV-diploma's, of chauffeursbewijzen gehaald. Deze kwalificaties zijn een verbetering van hun competenties, maar zij gelden niet als startkwalificatie. Uit de door het Agentschap SZW opgeleverde data blijkt niet hoeveel personen in de doelgroep wel zijn opgeschoold maar geen startkwalificatie hebben behaald. De enquête onder deelnemers aan ESF3-projecten biedt hier meer inzicht in (zie de Final Evaluation van ESF3).

Hoewel de aandacht binnen ESF voor werkenden zonder startkwalificatie dus redelijk goed is, werd tot november 2005 met ESF3-financiering 6,7 procent van de doelgroep 'werkenden zonder startkwalificatie' bereikt. Daarnaast blijkt dat de realisaties sterk achterblijven bij de beoogde deelname. Terwijl al het grootste deel van de looptijd van ESF3 was verstreken, is tot november 2005 16% van het beoogd aantal deelnemers gerealiseerd (op basis van de einddeclaraties).¹³

¹³ Hierbij moet worden aangetekend dat de meeste realisatie plaatsvindt tegen het eind van de looptijd. De sluiting van het ESF-loket gooit hierbij echter de spreekwoordelijke roet in het eten.

4 DE ROL VAN O&O-FONDSEN VAN ANDERE ACTOREN

Zoals in de inleiding geschetst is, en zoals blijkt uit de cijfers in de vorige paragraaf, spelen de O&O-fondsen een belangrijke rol bij het opleiden van werknemers zonder startkwalificatie. Een paragraaf over de rol van O&O-fondsen, en hun visie op de markt voor opleiding van ongekwalificeerde werknemers, is in dit rapport dan ook onontbeerlijk. Deze paragraaf beschrijft de markt voor opleiding van werknemers zonder startkwalificatie, en is volledig gebaseerd op een groot aantal telefonische interviews onder O&O-fondsen.¹⁴

4.1 Beschrijving van de actoren

O&O-fondsen

Van de 48 fondsen die aan het onderzoek hebben meegewerkt, bleken er 29 iets (en dus 19 niets) te doen voor de doelgroep van werkenden zonder startkwalificatie. Verreweg de meeste fondsen die 'iets' voor de doelgroep doen, beperken zich tot het financieren of anderszins faciliteren van projecten die door anderen worden georganiseerd. Slechts een enkel fonds ontwikkelt en/of organiseert zelf opleidingen voor de doelgroep.

Op basis van de gevoerde gesprekken concluderen we dat (vrijwel) alle O&O-fondsen die aan het onderzoek meewerkten doorgaans meer prioriteit toekennen aan werknemers die reeds over een startkwalificatie beschikken. In diverse branches werken trouwens nauwelijks personen zonder startkwalificatie.

- De opleidingen waarbij de fondsen momenteel betrokken zijn, zijn vooral vak- en functiegericht. Vanwege de doelgroep is het volgens hen ook belangrijk dat de opleidingen zo praktijkgericht en zo pragmatisch mogelijk zijn.

Andere actoren

De O&O-fondsen zijn eenduidig in hoe zij de rolverdeling zien bij het opscholen van werkenden zonder startkwalificatie. In veel sectoren hebben werkgevers er belang bij om hun ongekwalificeerde werknemers op te leiden. Werkgevers moeten daarom het initiatief nemen en moeten deelnemers aandragen voor opleidingen die leiden tot een betere inzetbaarheid van

¹⁴ Voor het onderzoek zijn alle 73 erkende fondsen benaderd. Hiervan bleken enkelen gefuseerd of een gezamenlijke uitvoering te hebben, waardoor er 69 organisaties overbleven. Van deze 69 organisaties konden er 21 tijdens de onderzoeksperiode niet worden geïnterviewd. Aan deze organisaties is een vragenlijst per e-mail toegestuurd. De overige 48 O&O-fondsen hebben wel aan het telefonisch onderzoek kunnen meewerken.

werknemers binnen het eigen bedrijf. Helaas zien lang niet alle werkgevers dat belang ook in. Daarbij leidt het huidige economische klimaat tot (tijdelijke) terughoudendheid onder werkgevers ten aanzien van opleidingen voor werknemers. In voorkomende gevallen nemen ze gekwalificeerd personeel aan.

Werknemers moeten de opleiding ondergaan; hiervoor moeten ze vooral gemotiveerd zijn om iets van hun carrière te maken. Werknemers moeten daarnaast ook initiatieven nemen, maar dan zowel met betrekking tot opleidingen die hun inzetbaarheid binnen het bedrijf vergroten, als voor opleidingen die hun inzetbaarheid buiten het bedrijf vergroten.

De meeste fondsen willen zich vooral toeleggen op de financiering van initiatieven van anderen. Sommige fondsen willen ook een rol spelen bij het organiseren van opleidingsaanbod. De uitvoering van de opleidingen zou volgens hen in handen moeten zijn van ROC's en particuliere aanbieders.

Het ministerie van OCW speelt volgens de O&O-fondsen geen rol bij het organiseren van opleidingen voor werkenden zonder startkwalificatie. Wel wordt het ministerie een belangrijke rol toegedicht bij het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het ministerie dient vooral het niveau van de uitstroom uit (beroeps)opleidingen te waarborgen, en ervoor te zorgen dat de huidige uitstroom aansluit bij de huidige en toekomstige arbeidsmarktbehoeften. Daar hoort ook bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Het schort volgens de fondsen momenteel vooral aan praktische en technische vaardigheden van schoolverlaters; en in mindere mate aan sociale vaardigheden. Eigenlijk vinden de fondsen dat het ministerie ervoor dient te zorgen dat alle schoolverlaters een startkwalificatie bezitten.

4.2 Vraag en aanbod

Scholing tot startkwalificatie

Volgens de meeste O&O-fondsen is er voldoende aanbod van opleidingen voor werknemers zonder startkwalificatie. De huidige lage deelname aan opleidingen wordt volgens de fondsen niet veroorzaakt door een gebrekkige aanbodzijde van de markt, maar heeft vooral haar oorzaak in een achterblijvende vraag naar opleidingen. De vraag naar opleidingen blijft volgens hen achter bij de prognoses omdat werkgevers onvoldoende belang hechten aan het opleiden van hun personeelsbestand en vanwege een geringe motivatie bij de deelnemers. Mogelijk speelt ook mee dat bedrijven geen geld hebben om in opleidingen te investeren.

De redenen waarom er niet méér werknemers worden opgeleid tot startkwalificatieniveau dan nu het geval is, zijn divers maar liggen goeddeels in het verlengde hiervan. Genoemd zijn:

- Gebrekkige motivatie van werknemers én van werkgevers om aan opleidingen deel te nemen
- Een hoog aandeel ouderen, die sowieso weinig aan scholing deelnemen
- Werkgevers die bang zijn dat opleiding van de werknemers leidt tot hogere salariseisen en/of tot hogere uitstroom van de net opgeleide medewerkers naar betere functies bij andere werkgevers
- Gebrekkige financiering van O&O-fondsen en branche-opleidingsinstituten
- In enkele branches kan de bestaande opleidingsinfrastructuur niet meer deelnemers aan (d.w.z. meer vraag naar opleidingen dan er capaciteit is)

Slechts enkele fondsen hebben behoefte aan aanvullend aanbod. Deze behoeftes zijn zeer divers. Ze variëren van taalcursussen voor allochtonen, tot maatwerkopleidingen in de audiovisuele sector.

Sectoroverstijgende scholing

De behoefte aan sectoroverstijgende scholing loopt sterk uiteen. Sommige O&O-fondsen doen uitsluitend sectoroverstijgende scholing (bijv. algemeen inzetbare cursussen zoals BHV, EHBO of chauffeursdiploma's). Enkele van de ondervraagde fondsen zouden wel sectoroverstijgende scholing willen aanbieden maar doen dat nu niet (bijvoorbeeld omdat de ontvangende sector niet willen meefinancieren). En in sommige sectoren is er geen behoefte aan sectoroverstijgende scholing, bijvoorbeeld omdat de algemene vaardigheden van medewerkers doorgaans goed genoeg zijn, of omdat er geen sprake is van outplacementtrajecten.

De redenen om sectoroverstijgende scholing te (willen) bieden lopen uiteen. Onder meer om fluctuaties binnen seizoensgebonden sectoren te kunnen opvangen; om uitstroom inzetbaar te maken voor andere sectoren¹⁵; om werknemers breder inzetbaar te maken binnen enkele branches die zelf steeds breder worden; en om werknemers beter te ontwikkelen omdat ze in toenemende mate in aanraking komen met klanten uit andere sectoren. In deze gevallen worden met sectoroverstijgende scholing vooral opleidingen bedoeld die de algemene vaardigheden van werknemers vergroten, zoals BHV cursussen, cursussen in sociale, communicatieve vaardigheden of computervaardigheden.

Ook zijn er twee redenen genoemd om géén sectoroverstijgende scholing te (willen) bieden. Ten eerste kan het tegen het belang zijn van de werkgevers, en ten tweede zijn er sectoren waar de vraag naar arbeidskrachten zo groot is dat het opscholen van werknemers binnen de eigen branche prioriteit heeft.

¹⁵ Er zijn sectoren waar werkgevers de specifieke verantwoordelijkheid nemen om werknemers voor te bereiden op werk in een andere sector. Dit komt voor in sectoren waar het werk zo zwaar is dat geen mens dat zijn hele leven volhoudt, en in de flexbranche.

4.3 Belemmeringen

O&O-fondsen noemen een aantal factoren die de verschillende partijen beletten om hun rol goed uit te oefenen. Hieronder sommen we de belemmeringen puntsgewijs op:

Ten aanzien van werknemers

- Werknemers zijn onvoldoende gemotiveerd om deel te nemen
- Werknemers ervaren hoge drempels om aan scholing deel te nemen (weerstand, lang geleden, verleerd om te leren, etc.)
- Te slechte taalbeheersing van allochtonen om te *kunnen* deelnemen

Ten aanzien van werkgevers

- Tijdgebrek en onmogelijkheid om scholing in te plannen in het werkproces
- Geldgebrek als gevolg van de slechte economische situatie, waardoor werkgevers niet in opleidingen willen/kunnen investeren
- Inkomstenderving vanwege improductieve uren
- Teruglopende werkgelegenheid of ruime arbeidsmarkt waardoor werkgevers geen (ongekwalificeerd) personeel meer aannemen
- Administratieve rompslomp die ESF-subsidies met zich meebrengen schrikt werkgevers af en zadelt deelnemers op met hoge administratieve lasten

Ten aanzien van opleidingsaanbod

- ROC's ontwikkelen geen aanbod omdat de aantallen deelnemers te laag zijn
- Werkgevers melden geen kandidaten aan bij de O&O-fondsen. Werknemers komen niet uit zichzelf naar de fondsen toe. Daardoor kunnen de O&O-fondsen niet voldoende deelnemers vinden voor de opleidingen
- Afdrachten aan O&O-fondsen zijn niet altijd verplicht of gesanctioneerd, waardoor de financiering van opleidingen in gevaar komt.

De respondenten hebben ook een aantal mogelijk oplossingen genoemd om deze belemmeringen het hoofd te bieden. Dit zijn:

- Meer stage- en leerplaatsen creëren
- Partijen moeten de krachten bundelen, nu is iedereen voor zich bezig. ('*Samen staan we sterk*').
- Verbeteren van aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt door de vooropleidingen te verbeteren
- Instellen van afdrachtverplichtingen in CAO's, inclusief sanctiemiddelen
- Bekostiging van de opleidingen tot startkwalificatie door de overheid
- Voorlichting aan de doelgroep intensiveren om werknemers te overtuigen van nut en noodzaak van het behalen van een startkwalificatie
- Betere samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (bijvoorbeeld ten aanzien van de benodigde competenties, het beschikbaar stellen van stageplaatsen, etc.)
- Competentiegericht onderwijs

4.4 Gebruik van ESF

Verreweg het grootste deel van de ondervraagde O&O-fondsen heeft ESF-subsidies ontvangen voor het opleiden van werknemers zonder startkwalificatie. De respondenten hebben nog betrekkelijk weinig zich op de realisaties van de begrootte aantallen deelnemers. Toch verwacht ongeveer de helft van de ondervraagde fondsen dat het beoogde aantal deelnemers niet zal worden gehaald.

Voor de verwachte onderrealisatie worden verschillende verklaringen gegeven. Ten eerste stellen fondsen dat het moeilijk is om deelnemers te vinden. Werkgevers dragen minder deelnemers aan dan ze van tevoren hadden toegezegd. Ook is er sprake van tussentijdse uitval, bijvoorbeeld omdat deelnemers wisselen van baan, of omdat ze de opleiding niet aankunnen. Een derde reden voor het achterblijven van het aantal deelnemers is dat de beschikking van het Agentschap te laat komt, waardoor opleidingen pas laat van start kunnen gaan. Ook komt het veel voor dat werknemers wel instromen, maar dat ze niet in aanmerking komen voor subsidiëring omdat ze lessen missen, of omdat hun aanwezigheid niet wordt geregistreerd. In dit laatste geval nemen werknemers dus wel deel aan opleidingen, maar tellen ze niet mee als ESF-opleidingen.

Bijna ieder fonds *claimt* negatieve gevolgen te ondervinden van de voortijdige sluiting van het ESF-loket. De meeste fondsen geven te kennen dat de sluiting van het ESF-loket ertoe leidt dat geplande aanvragen niet meer kunnen worden ingediend. Volgens de fondsen leidt dit tot een substantieel lagere scholing in de branche. Echter, in het licht van de achterblijvende realisaties van reeds toegekende projecten, kunnen bij de hardheid van deze uitspraak wel enige vraagtekens worden geplaatst.

4.5 Trends en ontwikkelingen

In deze paragraaf is de rol en functie van O&O-fondsen aan de orde geweest. In deze afsluitende alinea's tonen we enkele trends en ontwikkelingen die spelen op het gebied van scholing door O&O-fondsen. Daarbij gaan we in op uitkomsten van eerder onderzoek ten aanzien van de fondsen, en op toekomstverwachtingen ten aanzien van scholing.

4.5.1 Trends

Uitkomsten van eerder onderzoek laten zien dat kleine bedrijven minder aandacht besteden aan de scholing van werknemers dan grote bedrijven. Wellicht zijn de kosten hierbij van belang, maar het is aannemelijker dat werknemers in kleine bedrijven minder misbaar zijn dan in grote bedrijven.

Een tweede constatering is dat doelgroepenbeleid niet zonder meer iets oplevert. Deze constatering uit de literatuur wordt gestaafd door de bevindingen uit het onderzoek. Zo laat de bovenmatige aandacht van O&O-fondsen voor werkenden met startkwalificatie ten opzichte van werkenden zonder startkwalificatie zien dat alleen het benoemen van doelgroepen geen nut heeft. De slagingskans van doelgroepenbeleid kan worden vergroot door doelstellingen te kwantificeren, door budgetten te oormerken, en door sanctiemiddelen in te stellen.

Hoewel enkele O&O-fondsen opperen dat er meer samenwerking en afstemming moet komen (“samen staan we sterk”), constateren andere fondsen dat de relaties met het onderwijsveld onder druk staan. Vaste relaties worden afgebouwd, om meerdere redenen. Ten eerste is er geen geld voor het bestendigen van relaties die niet op de korte termijn iets opleveren. Ten tweede is er een trend naar steeds meer maatwerk *ten koste van* (en niet *in aanvulling op*) branche-brede standaardopleidingen. Dit maatwerk leidt tot meer tijdelijke contacten tussen fondsen en onderwijsinstellingen (gelegenheidssamenwerking). Hierbij gaat het in afnemende mate om ROC's, en in toenemende mate om particuliere aanbieders van opleidingen.

Ons onderzoek onderschrijft ook de constatering dat bedrijven zich in hun scholingsbeleid weinig lijken te laten leiden door subsidies (SER 2002; Leuven et al., 2003; CPB 2005). Werkgevers laten hun keuze voor deelname aan opleidingen vooral bepalen door wat ze voor hun bedrijf nodig hebben; zij laten zich niet (ver)leiden door subsidies. Daarbij zijn subsidies vaak een druppel op een gloeiende plaat. De werkelijke kosten van opleidingen worden vooral bepaald door de totale transactiekosten, waaronder out-of-pocket-kosten (bijvoorbeeld cursusgelden, reiskosten) en omzetverlies. Overheidsbeleid dat is gericht op het stimuleren van bedrijven om hun medewerkers verder op te scholen, dient hiermee (meer) rekening te houden.

Ook is elders opgemerkt dat O&O-fondsen het opleiden van werkenden tot startkwalificatieniveau een taak vinden van de overheid (omdat de overheid deze taak volgens de fondsen naar zichzelf heeft toegetrokken). Deze uitspraak kunnen we met ons onderzoek onderschrijven. Hierdoor krijgt de doelgroep ‘werkenden zonder startkwalificatie’ minder aandacht van de O&O-fondsen dan ze volgens de overheidsdoelstellingen verdient. Ook de beperkte aandacht voor sectoroverschrijdende activiteiten moeten we bevestigen.

4.5.2 Toekomstverwachtingen

O&O-fondsen lijken van rol te veranderen. Waar ze in het verleden vooral verantwoordelijk waren voor het ontwikkelen en organiseren van collectieve scholing, richten ze zich steeds meer op het faciliteren van initiatieven van anderen, met name van individuele werkgevers. Dit sluit aan bij de behoefte aan meer maatwerk, en bij de omslag van aanbodgerichte, naar vraaggerichte

scholing. Wel is het in scherpe tegenstelling tot het collectieve karakter van de O&O-fondsen.

De bereidheid van werkgevers om opdrachten te plegen aan de fondsen, kalft af. Omdat in de meeste CAO's geen sanctiemiddelen zijn opgenomen, is hiertegen niets te doen. Als gevolg staat ook het collectieve karakter van de fondsen onder druk. De fondsen moeten concurreren met andere aanbieders van onderwijs, en spelen in op de maatwerkbehoefte van werkgevers door bedrijfsgerichte trajecten aan te bieden of te faciliteren.

Om de concurrentie met particuliere aanbieders te kunnen overleven zullen de fondsen naar verwachting in de toekomst voor één of meer speerpunten moeten kiezen, zoals: innovatiestimulering, ontwikkelingsfunctie, facilitering, of implementatie van onderzoek, ontwikkeling en onderwijs. De uitslag van de keuze hangt af van behoeften van de sector, reeds gemaakte keuzes en ervaringen uit het verleden.

Toekomstvragen waarmee de O&O-fondsen te maken krijgen zijn: met wie moeten we samenwerken? Hoe stimuleren we werknemers en werkgevers om deel te nemen aan scholing? Wat zijn belemmeringen voor sectoroverstijgende scholing? Wat zijn nieuwe en effectieve vormen van kennisverspreiding voor een (deel)sector?

5 CONCLUSIES EN ADVIEZEN

5.1 Inleiding

In deze afsluitende paragraaf trekken we conclusies en formuleren we een aantal adviezen voor het Ministerie van OCW over de mogelijkheden voor stimulering van scholing van werkenden zonder startkwalificatie. Deze conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld vanuit de vraagstelling welke mogelijkheden het Ministerie heeft om een eventuele onderinvestering in scholing van werkenden zonder startkwalificatie aan te pakken.

Daarbij is de centrale vraag of het bereik van opleidingstrajecten voor werkenden zonder startkwalificatie zal toenemen, indien het Ministerie extra aanbod van dergelijke opleidingen creëert. Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn wij van mening dat dit niet of nauwelijks het geval zal zijn. Het knelpunt ligt immers vooral in de motivatie van werknemers (en werkgevers) om deel te nemen aan scholing van werkenden zonder startkwalificatie. Naar onze mening zal het creëren van extra aanbod dit knelpunt niet oplossen. Hierop is slechts één uitzondering van toepassing, en wel in die sectoren waar momenteel geen actief O&O-fonds bestaat. Mogelijk kan extra aanbod van branchespecifieke opleidingen in die sectoren voorzien in de (nu nog latente) behoeften van werkgevers en ongekwalificeerde werknemers.

In aanvulling op de bovenstaande conclusies presenteren we hieronder een aantal meer specifieke waarnemingen. In de derde paragraaf formuleren we een aantal aanbevelingen voor het Ministerie van OCW.

5.2 Conclusies

5.2.1 De doelgroep ‘werkenden zonder startkwalificatie’

- De werkzame beroepsbevolking zonder startkwalificatie bestaat uit 1.724.000 personen. Dit is een kwart (24%) van de totale werkzame beroepsbevolking. Het fenomeen van werkenden zonder startkwalificatie is grotendeels te wijten aan het hoge niveau van voortijdig schoolverlaten. De groep werkenden zonder startkwalificatie slinkt. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen: er zijn steeds minder mensen zonder een startkwalificatie, en mensen zonder startkwalificatie zijn steeds vaker werkloos.
- Van alle tot november 2005 afgeronde ESF3-trajecten (deelnemers), had 27% betrekking op het behalen van een startkwalificatie. Daarnaast heeft een onbekend aantal ongekwalificeerden deelgenomen aan ESF3-opleidingen zonder een startkwalificatie te behalen. De aandacht voor werkenden zonder startkwalificatie binnen ESF3 is dus iets hoger dan op

grond van het aandeel ongekwalificeerden in de beroepsbevolking zou mogen worden verwacht. Hierbij is alleen gekeken naar het aantal *afgesloten* trajecten en is geen rekening gehouden met de inhoud, duur en kosten van de opleidingen.

- De afgelopen jaren is de deelname van werkenden aan postinitieel onderwijs toegenomen. Van de groep werkenden zonder startkwalificatie neemt echter een kleiner percentage deel aan postinitieel onderwijs, dan van de groep werkenden mét startkwalificatie. Dit betekent dat werkenden zonder startkwalificatie in het algemeen minder scholing volgen dan werkenden mét startkwalificatie.
- De doelgroep ‘werkenden zonder startkwalificatie’ bevat relatief veel ouderen (en dat percentage ouderen groeit ook nog eens). Ouderen doen minder aan postinitiële opleidingen. Dit is dus een dubbel probleem. Een voordeel hiervan is dat deze groep wel snel uit de beroepsbevolking verdwenen is (omdat ze uit het arbeidsproces treden vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd).
- De redenen waarom werkenden zonder startkwalificatie doorgaans minder deelnemen, zijn voor een deel gelegen in de werknemers zelf (ze kunnen, willen, weten of durven niet deel te nemen), en deels in de werkgevers (meer prioriteit voor opleiden van hooggeschoolde werknemers). In sommige sectoren is het niet nodig of zelfs niet gewenst om laagopgeleiden verder te scholen. Daar werkt scholing alleen maar uitstroombevorderend.

5.2.2 Overige actoren

- O&O-fondsen zijn aangewezen als aanvragers van ESF-subsidies binnen maatregel C. Scholing van werkenden zonder startkwalificatie was slechts één van de doelstellingen binnen maatregel C. Doordat er geen specifieke budgetten en geen gekwantificeerde doelstellingen waren voor de onderscheiden doelstellingen, kunnen O&O-fondsen zelf bepalen hoeveel prioriteit zij gaven aan scholing voor de doelgroep van ‘werkenden zonder startkwalificatie’ in hun branche.
- O&O-fondsen heroriënteren zich op hun rol. Enerzijds hebben bedrijven minder geld over voor de O&O-fondsen; anderzijds speelt in sectoren waar wel belang wordt gehecht aan scholing de maatwerkgedachte steeds vaker op.
- O&O-fondsen besteden wel aandacht aan werkenden zonder startkwalificatie, maar werkenden mét een startkwalificatie hebben duidelijk meer prioriteit. Dit komt enerzijds doordat de groep ‘werkenden met startkwalificatie’ ongeveer drie maal zo groot is als de doelgroep ‘werkenden zonder startkwalificatie’; anderzijds doordat het erg veel moeite kost om ongekwalificeerde werknemers bereid te vinden deel te nemen.
- Maatschappelijk gezien is sprake van onderinvestering in scholing voor werkenden. Volgens de fondsen komt dit enerzijds doordat werkgevers onduidelijkheid/ onzekerheid ervaren over de opbrengsten van scholing; anderzijds doordat werknemers niet gemotiveerd zijn om aan scholing deel

te nemen. Hiermee onderschrijven de fondsen de conclusies uit de literatuur, dat laagopgeleiden niet willen, weten, durven of kunnen deelnemen aan scholing.

- Volgens de O&O-fondsen is er genoeg aanbod van scholing voor de doelgroep. Slechts enkele O&O-fondsen signaleren dat de capaciteit van de opleidingsinstellingen voor hun sector tekort schiet. Hoe werkgevers en werknemers denken over het opleidingsaanbod is in het kader van dit project niet onderzocht.
- O&O-fondsen zien niet direct een taak weggelegd voor OCW om zich te mengen in het aanbod. Wel ligt er volgens hen een taak voor OCW om te zorgen dat de kwaliteit van de uitstroom uit het onderwijs verbetert. Dit betekent een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en het verder terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters.

5.3 Adviezen

Welke adviezen wij verstrekken aan het Ministerie van OCW, hangt af van de rol die OCW wil of kan spelen en de verantwoordelijkheid die daarbij aan de verschillende betrokken actoren wordt of kan worden toegedicht. Wij werken hieronder twee mogelijke rolverdelingen uit in twee denkrichtingen.

Denkrichting 1: overheid verantwoordelijk voor initieel onderwijs, sociale partners en particuliere aanbieders voor post-initieel onderwijs (inclusief werkenden zonder startkwalificatie).

Denkrichting 2: overheid verantwoordelijk voor behalen startkwalificatie, sociale partners voor verdere op-, bij- en omscholing.

5.3.1 Denkrichting 1

Uitgangspunten:

- De overheid (in de hoedanigheid van het Ministerie van OCW) is primair verantwoordelijk voor het initiële onderwijs. De belangrijkste doelen hierbij zouden moeten zijn: (1) zorgen dat zoveel mogelijk personen in het initieel onderwijs een startkwalificatie behalen¹⁶, (2) zorgen voor een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- Het bedrijfsleven is er primair voor verantwoordelijk dat medewerkers hun functies kunnen blijven uitoefenen, en dat ze inzetbaar blijven *binnen* het bedrijf. Door technologische ontwikkelingen betekent dit dat medewerkers

¹⁶ De overheid heeft zich het doel gesteld dat elke werkende minimaal het niveau van een startkwalificatie dient te bezitten. Deze doelstelling is niet heel realistisch, er zullen altijd mensen zijn die dat niveau niet kunnen of willen bereiken. Overigens heeft de samenleving ook behoefte aan laagopgeleiden. Als mensen te hoog zijn opgeleid voor hun baan, verliezen ze de motivatie en interesse die nodig is om laagopgeleid werk te blijven uitoefenen. Nu al kunnen voor sommige banen nauwelijks mensen worden geworven (terwijl er in Nederland relatief veel laagopgeleiden zijn, zie § 1.1.1). Hier uit blijkt dat de problematiek niet op zich staat, maar samenhangt met het sociale stelsel.

regelmatig moeten worden op-, om- en/of bijgeschoold. Omdat dergelijke technologische ontwikkelingen niet één bedrijf betreffen, maar van invloed zijn op hele bedrijfstakken, ligt het voor de hand dat de sectorale O&O-fondsen hier een rol in blijven spelen. Bedrijven en branche-instellingen kunnen er niet verantwoordelijk voor worden gesteld dat zij hun werknemers opscholen tot een bepaald niveau.

- Waar het de persoonlijke ontwikkeling of de inzetbaarheid van een individu *buiten* het bedrijf betreft, zijn de individuele werknemers zelf verantwoordelijk. Uiteraard kunnen zij hierbij ondersteuning vragen van hun werkgever indien de persoonlijke ontwikkeling ook in het belang is van het bedrijf. Hiervan moeten we, gezien de doelgroep van ongekwalificeerden, echter niet te veel verwachten. Laagopgeleiden zijn vooral te vinden in sectoren en functies waar persoonlijke ontwikkeling minder belangrijk wordt geacht.
- Over de scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt. In dit geval: de overheid doet het initiële onderwijs, sociale partners zijn vanaf daar verantwoordelijk. O&O-fondsen houden de regie over werkenden, al dan niet met startkwalificatie. Eventueel kunnen de particuliere contractafdelingen van de ROC's optreden als uitvoerders van de opleidingsprogramma's de O&O-fondsen ontwikkelen.

Vanuit deze taakverdeling bezien, komen we tot de volgende adviezen aan het Ministerie van OCW:

Aanbevelingen ten aanzien van initieel onderwijs

- Het initieel onderwijs leidt mensen primair op voor de arbeidsmarkt. Afgestudeerden moeten in één van de vele branches aan de slag gaan. Per branche verschillen de benodigde competenties echter sterk¹⁷. Daarom dient het begrip 'startkwalificatie' periodiek sectoraal te worden vastgesteld in overleg met werkgevers uit de branche.¹⁸
- Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen reeds in het initieel onderwijs een startkwalificatie behalen, is het van het grootste belang dat voortijdig schoolverlaten wordt tegengegaan. Dit kan onder meer worden bereikt door opleidingen zoveel mogelijk toe te snijden op de beroepspraktijk (BOL, BBL). De grootste bottleneck hierbij is wel dat het aantal leerwerkplaatsen moet worden uitgebreid.

¹⁷ Iemand die geen MBO opleiding op niveau 2 heeft, maar wel over de benodigde competenties beschikt, is ook erg waardevol voor de maatschappij. We zouden deze mensen onrecht aandoen door ze 'ongekwalificeerd' te blijven noemen. Zie ook: RWI (2005).

¹⁸ Na het formuleren van deze adviezen bleek dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Raad voor Werk en Inkomen heeft verzocht om een voorstel uit te werken m.b.t. de nadere invulling van sectorstartniveaus.

- Ten aanzien van werklozen zonder startkwalificatie dient een actief scholingsbeleid te worden gevoerd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij UWV, CWI en gemeenten, maar samen met deze partijen kan OCW een scholingsaanbod ontwikkelen om deze doelgroep op te scholen tot het niveau van een startkwalificatie.

Aanbevelingen ten aanzien van het post-initiële onderwijsaanbod

- Het post-initiële onderwijsaanbod is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers, branche-instellingen en particuliere aanbieders. Volgens de ondervraagde O&O-fondsen is het aanbod van post-initiële opleidingen voor de doelgroep van werkenden zonder startkwalificatie *in het algemeen* toereikend. Echter, niet alle O&O-fondsen zijn bij deze studie betrokken. Daarom zou er een aanvullend onderzoek kunnen plaatsvinden naar de 'witte vlekken' in het post-initiële opleidingsaanbod in sectoren waar geen actief O&O-fonds is.
- De overheid heeft hier geen formele taak, maar zou deze witte vlekken eventueel kunnen opvullen via het particulier contractonderwijs door ROC's (maatwerk), door geormerkte ESF-subsidies aan O&O-fondsen¹⁹ of door het onderwijsaanbod in sectoren zonder actief O&O-fonds te stimuleren.
- Zoals de SER (2002) adviseert, dient de grens tussen initieel en postinitieel onderwijs zo scherp mogelijk te worden gesteld, aangezien op de markt van postinitieel onderwijs marktwerking moet ontstaan en de bekostigde instellingen hier niet met publieke middelen mogen concurreren. Dit betekent dat er een open scholingsmarkt moet ontstaan voor postinitieel onderwijs, waarin de publieke instellingen (zoals ROC's) marktconform opereren. Echter: door het levensloopbeleid vervaagt de grens tussen initieel en postinitieel onderwijs juist (Jansen en Huisman, 2004).

5.3.2 Denkrichting 2

Uitgangspunten:

- In deze denkrichting is de overheid er niet alleen voor verantwoordelijk dat mensen *tijdens het initieel onderwijs* een startkwalificatie behalen, maar dient zij er ook voor te zorgen dat mensen die geen initieel onderwijs meer volgen, tot dat niveau worden opgeleid. Hiertoe dient de overheid zich dus ook te richten op werkgevers en werknemers, én er zorg voor te dragen dat er voldoende en adequaat aanbod is van postinitieële opleidingen. O&O-fondsen en andere actoren verwachten dat ook, aangezien de overheid zelf dat doel heeft gesteld.
- Afspraken dienen te worden gemaakt over de scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners. In dit geval: de overheid leidt op tot startkwalificatie, sociale partners zijn vanaf daar

¹⁹ Geormerkt voor specifiek benoemde en gekwantificeerde doelen.

verantwoordelijk. O&O-fondsen houden de regie over de opleidingen vanaf startkwalificatieniveau. Eventueel kunnen de particuliere contractafdelingen van de ROC's optreden als uitvoerders van de opleidingsprogramma's de O&O-fondsen ontwikkelen.

Vanuit deze taakverdeling bezien, komen we tot de volgende adviezen aan het Ministerie van OCW:

Aanbevelingen ten aanzien van het stimuleren van werkgevers

- Overheidsbeleid gericht op werkgevers dient aan te sluiten bij hun behoefte aan meer maatwerk (marktwerking, aanbieden contractonderwijs).
- Om het scholingsaanbod flexibeler te maken moet het meer worden toegesneden op de beroepspraktijk, met individueel maatwerk. EVC en assessmenttechnieken op basis van een uniforme en transparante beoordelingssystematiek zijn daarvoor nodig. EVC is bedoeld als nul-meting van de competenties met als doel om de bestaande competenties uit te bouwen naar een bepaald niveau. EVC moet dus een oplossing zijn voor een concreet probleem bij een individuele werknemer. Daarom moet EVC maatwerk zijn. En de onderwijsinstellingen die EVC doen, moeten ook actief zijn in de betreffende branche of het betreffende bedrijf (De Roij van Zuidewijn, 2003).

Aanbevelingen ten aanzien van het stimuleren van werknemers

- Zoals Gelderblom et al. (2001) en Smit et al (2005) al bepleiten, zou OCW haar beleid ten aanzien van scholen van werknemers zonder startkwalificatie meer moeten richten op intrinsieke motivatie van de werknemers zelf (zorgen dat ze willen, kunnen, weten en durven).
- Liquiditeitsbeperkingen spelen een belangrijke rol in het onderwijs. Wanneer mensen liquiditeitsbeperkingen ondervinden, worden ze mogelijk gedwongen om te werken in plaats van te investeren in een opleiding. Hier faalt de markt omdat particuliere geldverstrekkers te weinig informatie naar boven kunnen halen over de waarde en de risico's van toekomstige inkomensstromen. De overheid kan deze beperkingen verkleinen door leningen te verschaffen, door subsidies te verstrekken (CPB, 2005), of door een fiscale scholingsaftrek voor werknemers in te voeren (Gelderblom et al., 2001). Op theoretische gronden zouden leningen een beter instrument zijn dan subsidies, omdat subsidies zouden leiden tot overconsumptie (CPB, 2005). Wij zijn echter van mening dat werknemers een lening eerder zien als een extra barrière. Immers, de uitkomsten van de scholing zijn onzeker. Externe factoren zoals voortijdige uitval of economische tegenwind kunnen de verwachte opbrengsten van de opleiding doen verdampen, terwijl de kosten van de lening doorlopen. Voor werknemers is een scholingsaftrek of een subsidie daarom waarschijnlijk het meest effectief.

- Persoonlijke ontwikkelbudgetten zouden hierbij nuttige instrumenten kunnen zijn (zie ook SER, 2002).

5.4 Nabeschuwing

Wat is een maatschappelijk acceptabel doel bij het stimuleren van scholing tot startkwalificatie? De samenleving heeft behoefte aan mensen die ongeschoold werk kunnen en willen doen. En in de samenleving zijn ook mensen die geen behoefte of vermogen hebben om een startkwalificatie te behalen. De overheidsdoelstelling om iedereen van een startkwalificatie te voorzien lijkt daarmee op gespannen voet te staan.

De gestelde vraag is niet slechts een morele kwestie; de vraag heeft ook economische relevantie. Hoe hoger men is opgeleid, des te minder is men gemotiveerd om zwaar, vies en/of simpel werk te doen. In sommige sectoren zijn al geen Nederlandse werknemers meer te vinden die het werk *willen* doen. Het verder opleiden van de beroepsbevolking zal dit probleem verder vergroten.

Het voorgaande is natuurlijk geen pleidooi voor het stoppen met scholing. Scholing is nuttig en op macroniveau levert het een essentiële bijdrage aan de economische ontwikkeling van Nederland. Maar op individueel niveau is scholing een middel om een bepaalde mate van welzijn te verkrijgen. Het gevolg daarvan is dat on- en laaggeschoolde werknemers het 'putje' van de arbeidsmarkt zijn gaan vormen terwijl ze wel een belangrijk onderdeel vormen van het Nederlandse economisch proces. We kunnen de beroepsgroepen uit tabel 2.10 immers niet missen in onze samenleving. Daarom verdienen ook werknemers zonder startkwalificatie, die volledig meedraaien in de maatschappij, een minimum welzijnsniveau.

LITERATUUR

CPB (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie; Opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag: CPB
(<http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/35/bijz35.pdf>)

CPB (2005) *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, CPB notitie nummer 2005/7 d.d. 28 februari 2005, Den Haag: CPB

Doets, C., D. Schilder en A. Westerhuis (2002), *Eindverslag van het experiment individuele leerrekening*, 's-Hertogenbosch: Cinop

EPD (2000), Enig Programmeringsdocument Europees Sociaal Fonds Doelstelling 3 Periode 2000 – 2006; Activerend Arbeidsmarktbeleid en een Leven Lang Leren, Den Haag/Brussel.

EPD (2003), Enig Programmeringsdocument Europees Sociaal Fonds Doelstelling 3 Periode 2000 – 2006; Activerend Arbeidsmarktbeleid en een Leven Lang Leren; Midterm Review voorstel inclusief de toewijzing van de prestatiereserve, Den Haag/Brussel.

Gelderblom, A., R. Blanken, M. Zwanenburg, E. Leuven en H. Oosterbeek (2001) *Scholing van werkenden; Gebruik en effecten van de scholingsaftrek. Determinanten van deelname aan scholing*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Herpen, M. van (2004) *Post-initieel onderwijs: jaarcijfers en ontwikkeling van deelname*, Den Haag: CBS

Jansen, S. en T. Huisman (2004), *Opleiden en leren van laaggeschoolden in Nederland*, 's-Hertogenbosch: Cinop

Jansen, W., C. Zoon, F. van Zutphen en R. van der Aa (2004) *Effectmeting EVC; Eindrapport*, Rotterdam: ECORYS-NEI

Leuven, E., C.M. Lindahl, H. Oosterbeek en H.D. Webbink (2003) Onderwijssubsidie niet kosteneffectief, in: *Economisch Statistische Berichten*, 13-6-2003

Onderwijsraad (2004), *Tot hier en nu verder*, Advies, Den Haag: Onderwijsraad

ROA (2004), *Werkgelegenheid en scholing 2003*, Maastricht: ROA

Roijs van Zuidewijn, P. de (2003), *2002-2003: EVC in uitvoering*, Utrecht: Kenniscentrum EVC

RWI (2005), *Startklaar; Voorstellen voor sluitende aanpak jongeren zonder diploma*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen

SER (2002), *Het nieuwe leren; advies*, Den Haag: SER

Schuur, C.C.M. (2004), *ESF & EVC*, Utrecht: Kenniscentrum EVC

Smit, A.A., S. Andriessen en K. Stark (2005) *Lager opgeleiden in beweging; Employability van lager opgeleiden, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden*, Hoofddorp: TNO.

De Vries, R., M. Wolbers en R. van der Velden (2004) *De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Webbink, H.D. (2002) Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid? in: *Economisch-Statistische Berichten*, 12-4-2002