

Overheid en beroepsgerichte scholing

Frans Leijnse¹

1 De groeiende behoefte aan scholing.

De scholing van werkenden en werkzoekenden mag zich de afgelopen jaren in een toenemende belangstelling verheugen. Vrijwel onomstreden is de verwachting dat zich in de negentiger jaren een verdere groei in de behoefte aan scholing zal aftekenen. Aan de basis van deze verwachting ligt de konstatering dat de technologische en maatschappelijke veranderingen waarvan wij momenteel getuige zijn, verworven deskundigheden steeds sneller doen verouderen. Reeds thans is in het merendeel van de beroepen de initiële opleiding niet meer toereikend voor een blijvende functie-uitoefening. Het wordt geleidelijk aan regel dat een werknemer zich tijdens de beroepsloopbaan enkele malen moet laten bijscholen of zelfs volledig omscholen. Functies waarvoor geen initiële opleiding noodzakelijk is (puur ongeschoold werk), of waarin de functie-vereisten over de jaren heen geen noemenswaardige verandering ondergaan, vormen een steeds slinkend deel van de werkgelegenheid.

Deze snelle verandering in de kwalifikatie-eisen die aan werknemers worden gesteld leidt in de praktijk tot een toename van de opleidingsinspanning op een viertal punten:

- Een poging tot aanpassing van de initiële algemeen vormende en beroepsopleidingen. Deze aanpassingen zijn weliswaar gericht op een vernieuwing van de opleidingsinhoud, maar kunnen onmogelijk een naadloze aansluiting met de eisen van het beroep garanderen. Dit vindt deels zijn oorzaak in het feit dat initiële opleidingen steeds meer voorbereiden op een (groeiend) skala van uiteenlopende beroepen, deels ook in de eerder gesignaleerde zeer snelle verandering van functievereisten welke voor een op-

1 Frans Leijnse is lid van de Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid.

leiding van enige omvang eenvoudig niet te volgen is. Aanpassingen in de initiële (jeugd)opleidingen gaan dan meer in de richting van een stimulering van het eigen leervermogen, het 'leren leren'.

- Een groei van de bedrijfsinterne scholing en begeleiding van werknemers. Deze activiteiten vormen het sociale aspect van veranderingen in productieprocessen en organisatie van bedrijven. Zij zijn er op gericht het aanwezige personeel in het veranderingsproces te betrekken en een vloeiende overgang naar de nieuwe situatie mogelijk te maken. De reikwijdte van deze activiteiten blijft beperkt tot hetgeen in de betreffende bedrijfssituatie strikt noodzakelijk is.
- Een groei van de externe scholingsinspanning van bedrijven en instellingen ten behoeve van hun werknemers. Ten dele hebben deze activiteiten eveneens een begeleidend karakter in het kader van veranderingsprocessen in de organisatie. Daarnaast is er echter ook sprake van scholing als onderdeel van loopbaanplanning en kadervorming binnen bedrijven met het oog op toekomstige ontwikkelingen. De laatste jaren is er tevens een groei waar te nemen van scholing als sekundaire arbeidsvoorwaarde, geregeld binnen de kollektieve arbeidsovereenkomst. In dit geval ontstaat bij de keuze van scholingsmogelijkheden een kompromis tussen de belangen van de organisatie en de wensen van de individuele werknemer.
- Een groei van de scholingsinspanning ten behoeve van werklozen. Door verdringing op de arbeidsmarkt is de (langdurige) werkloosheid in belangrijke mate afgewenteld op de groep laaggeschoolden. Dit heeft mede geleid tot een discrepantie tussen het kwalifikatieniveau van de beschikbare werklozen en de vraag op de arbeidsmarkt (kwalitatieve komponent in de werkloosheid). Deze groeiende discrepantie is aanleiding geweest tot een omvangrijke intensivering van de her-, om- en bijscholingsinspanning ten behoeve van werklozen.

De scholingsvraag heeft een periodiek karakter: door de verkorting van de levenscyclus van productieprocessen en bijbehorende functievereisten ontstaat met steeds kortere tussenpozen de behoefte aan opfrissing en aanvulling van kennis en vaardigheden. Afhankelijk van de aard van het beroep en de technologische verandering kunnen dergelijke cycli een lengte van bijvoorbeeld vijf, zeven of tien jaar hebben. In het algemeen is er sprake van een geleidelijke verkorting van de scholingscyclus. Deze ontwikkeling heeft geleid tot het inzicht dat er sprake is van een *wederkerende behoefte aan scholing*.

Een wederkerende scholingsbehoefte moet echter niet uitsluitend worden gezien vanuit de snelle technologische vernieuwing. Deze raakt im-

mers niet alle werknemers in dezelfde mate. Bij een groep werkers zal de behoefte aan scholing niet zozeer voortvloeien uit veranderingen in het produktieproces als wel uit de noodzaak een zekere mobiliteit op de arbeidsmarkt te behouden en de kwetsbaarheid voor werkloosheid te verkleinen. Zo zal bijvoorbeeld de groeiende groep vrouwen die langer dan vroeger gebruikelijk was blijft werken, een sterke behoefte aan bijscholing ontwikkelen. Bij weer een andere groep zal de ontoereikendheid van een laag opleidingsniveau zich steeds sterker doen gevoelen en de behoefte aan verdere scholing oproepen. Hierop kunnen ook problemen met het maatschappelijk functioneren in bredere zin van invloed zijn. De behoefte aan wederkerende scholing groeit dus niet alleen vanuit de technologische vernieuwing, noch alleen vanuit het belang van arbeidsorganisaties en arbeidsmarkt aan goed gekwalificeerd en flexibel inzetbaar personeel. Er is minstens een vijftal invalshoeken van waaruit de betekenis van wederkerende scholing kan worden benaderd:

- Allereerst is er, zoals gezegd, het korte termijn belang van de arbeidsorganisatie om te beschikken over werknemers die de vereiste kwalifikaties hebben.
- Arbeidsorganisaties hebben echter, zeker als zij wat groter zijn, niet uitsluitend oog voor het korte termijn belang. Ook los van bestaande functie-eisen en voorzienbare veranderingen daarin zal men ernaar streven de flexibiliteit en leercapaciteit van de werknemers te vergroten.
- De werknemer heeft ook een zeker eigenbelang bij de activiteiten die het bedrijf onderneemt om zijn kwalifikaties in overeenstemming te brengen met nieuwe functievereisten. Op de korte termijn is daarmede de zekerheid van zijn arbeidsplaats gewaarborgd, op de lange termijn zijn mogelijkheden om met veranderingen in het bedrijf mee te groeien (interne arbeidsmarkt). De werknemer heeft echter bij scholingsactiviteiten nog een ander belang, te weten het behoud en de verbetering van zijn positie op de externe arbeidsmarkt.
- Naarmate arbeidsorganisaties en werknemers meer scholingsactiviteiten ondernemen wordt de dreiging van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt geringer. Opleidingstekorten die de vervulling van een bepaalde vraag op de arbeidsmarkt blokkeren kunnen in een klimaat waarin werknemers meer scholingsactiviteiten ondernemen sneller worden ondervangen.
- Scholing is echter niet alleen nodig met het oog op technologische vernieuwing en vraagveranderingen op de arbeidsmarkt. Evenzeer als de produktieprocessen maakt de samenleving een zeer snelle verandering door. Deze kulturele en sociale omwenteling stelt aan mensen eisen die ten tijde van hun eerste opleiding nog niet te voorzien waren. Het adequaat reageren op die nieuwe, en weer snel veranderende eisen, vraagt om bijscholing.

Deze uiteenlopende invalshoeken, het korte- en lange termijn bedrijfs-

belang, het werknemersbelang, het arbeidsmarktbelang en het functioneren van de samenleving, leiden tot scholingsvragen die ten dele gelijk oplopen. Zo kan bij het volgen van een bepaalde cursus de werknemer evenzeer belang hebben als de instelling waar hij werkt, terwijl op langer termijn ook het functioneren van de arbeidsmarkt erbij gediend kan zijn. In andere gevallen is er weliswaar geen sprake van een gelijk belang, maar kunnen uiteenlopende belangen binnen één scholingsactiviteit op komplementaire wijze gediend worden.

De bevrediging van verschillende scholingsbehoeften hangt in de eerste plaats van de aard en omvang van de scholingsinspanning af: naarmate de scholing breder van karakter en langduriger is zullen meer belangen tegelijk gediend kunnen zijn. Op dit punt moet echter een afweging gemaakt worden tegen de kosten die met het volgen van scholing gemoeid zijn. Het ligt voor de hand dat naarmate meer belangen in het geding zijn, voor de dekking van deze kosten ook uit meer bronnen kan worden geput.

In het recente verleden is de groeiende scholingsbehoefte onzes inziens tezeer beschouwd als een belang van het bedrijfsleven alleen. In samenhang hiermee is de scholingsinspanning dan ook grotendeels gefinancierd door het bedrijfsleven, én heeft zij overwegend een betrekkelijk smal funktiegericht karakter gekregen. De bijdrage van Boot in dit nummer geeft hierin een duidelijk inzicht.

2 Scholing in internationaal perspectief.

Binnen Europa wordt de Nederlandse economie gekenmerkt door een groot aandeel van kennisintensieve produkties. Zowel in de industrie als in de dienstverlening concentreert de groei zich in sectoren die door een hoog niveau van geïnvesteerde kennis concurrerend kunnen opereren op de internationale markt. Kennisintensiteit en kwaliteit compenseren in deze sectoren een relatief hoog loon- en arbeidskostenniveau. In sommige onderdelen heeft een verhoging van de kennisintensiteit zelfs geleid tot de terugkeer van produkties die eerder waren uitgeweken naar lage lonenlanden: de zogeheten 're-runaway' in de textielindustrie.

Kennisintensiteit vindt niet alleen zijn basis in het hoge niveau of geavanceerde karakter van de geïnvesteerde kennis, maar ook in de brede spreiding ervan in de beroepsbevolking. Voor dit type produktie is niet alleen een toplaag van goed opgeleide academici nodig, maar ook een adequate en hoogwaardige vulling van de daaronder gelegen kwalificatieniveaus. Kennis en vaardigheid van de beroepsbevolking dienen ook op de middelbare en lagere niveaus naar internationale maatstaven hoog te zijn om de geavanceerde produkties te kunnen dragen.

Het scholingsniveau van de beroepsbevolking is in deze visie een ge-

ven dat voor de kwaliteit van de faktor arbeid van toenemend belang is. Wil de Nederlandse economie internationaal niet achterop geraken dan is een blijvende investering in deze produktiefaktor even belangrijk als het aantrekken van voldoende kapitaal. Dit geldt te meer waar op dit punt reeds een zekere voorsprong bestaat, die kan worden bestendig en uitgebouwd. Het scholingsniveau is daarbij niet een produktiefaktor die uitsluitend een partikulier karakter heeft. Evenals bij meer materiële voorzieningen, zoals transportfaciliteiten, is hier sprake van een infrastructuur: een geheel van voorzieningen dat door de samenleving als randvoorwaarde voor een bevredigend funktionieren van het produktie-apparaat ter beschikking wordt gesteld. Deze immateriële infrastructuur is in Nederland redelijk ontwikkeld. Zij vraagt echter niet alleen geregeld onderhoud maar ook een gerichte investering in toekomstige kwaliteit.

Onderhoud en vernieuwing van deze immateriële infrastructuur hebben daarbij niet alleen betrekking op het aanbod van scholingsvoorzieningen. De term 'infrastructuur' omvat in deze betekenis het geheel van kwalifikaties waarover de beroepsbevolking beschikt én de evenwichtige spreiding ervan. Voor de kwaliteit van deze infrastructuur is niet alleen van belang dat er scholingsvoorzieningen zijn, maar ook dat deze voor alle leden van de beroepsbevolking toegankelijk zijn en gebruikt worden. Brede toegankelijkheid en gebruik bepalen, naast beschikbaarheid van scholingsvoorzieningen, de kwalifikatiestructuur van de beroepsbevolking als produktiefaktor. De overheidsverantwoordelijkheid in dezen strekt zich dan ook verder uit dan de zorg voor het scholingsaanbod.

In de internationale organen is deze opvatting reeds lang onomstreden. In essentie heeft de Internationale ArbeidsOrganisatie (ILO) het recht op toegankelijkheid van scholing voor alle werknemers reeds in 1974 neergelegd in het Verdrag inzake Betaald Scholings- en Vormingsverlof. Het Europese Parlement heeft het recht op betaald edukatief verlof in 1987 opnieuw vastgelegd in een resolutie. Het ILO-verdrag, zowel als deze resolutie, dringen er bij de lidstaten op aan door middel van wetgeving te voorzien in de toegankelijkheid van scholing voor alle werknemers. Daarbij gaat het vooral om het recht op doorbetaling bij afwezigheid uit de arbeid, omdat hierin de belangrijkste barrière voor het volgen van scholing is gelegen.

Nederland is tot op heden in gebreke gebleven aan de ILO-verdragsverplichting te voldoen. Sinds de ratifikatie van het ILO-verdrag op 14 september 1976 heeft een weinig vruchtbare diskussie plaats gehad over de wijze waarop aan de verdragsverplichting moest worden voldaan. Vooral de reikwijdte van het recht op edukatief verlof en de financiering hebben in deze diskussie veel aandacht gekregen. De Sociaal-Economi-

sche Raad, in 1977 daarom gevraagd, komt in zijn advies van 15 juli 1982 niet tot een eensluidend oordeel.²

Na het verdeelde SER-advies heeft het er enige tijd naar uitgezien dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid zou nemen en invulling zou geven aan de ILO-verdragsverplichting. In 1982 werd de Minister van Onderwijs en Wetenschappen belast met de coördinatie van het beleid inzake de volwassenenedukatie, waartoe ook het betaald edukatief verlof werd gerekend. Medio 1983 bericht de minister de Tweede Kamer dat hij voornemens is een drietal projecten te starten, welke in afzonderlijke notities nader zijn uitgewerkt.³ Naast de projecten Wetgeving en Basiseducatie is ook voor het project Betaald edukatief verlof een strak tijdschema uitgezet. Dit tijdschema luidde als volgt:

eind 1983: overleg met sociale partners over regeling betaald edukatief verlof

voorjaar 1984: publikatie concept-regeling betaald edukatief verlof, concept-wetsontwerp (onbetaald) edukatief verlof

medio 1984: adviesaanvraag verruiming van de mogelijkheden tot scholing en vorming met behoud van uitkering

tot eind 1984: advies en overleg over concept-regeling en concept-wetsontwerp

voorjaar 1985: indienen bij Tweede Kamer beleidsplan edukatief verlof met regeling betaald edukatief verlof, wetsontwerp onbetaald edukatief verlof, verruiming van de mogelijkheden tot scholing en vorming met behoud van uitkering

tot eind 1985: behandeling in Tweede Kamer

medio 1986: inwerkingtreding.

De Tweede Kamer toonde zich in een overleg met de minister niet enthousiast over de verbinding van edukatief verlof met het werken met behoud van uitkering. Tevens uitte de Kamer kritiek op de gedachte dat het wettelijk edukatief verlof onbetaald zou zijn, waardoor geen brede deelname verwacht mocht worden. In het overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties werden de standpunten uit het SER-advies herbevestigd. Met name toonden de werkgeversorganisaties zich een volstrekt tegenstander van enige regelgeving op het terrein van edukatief- of scholingsverlof. Ook een door de regering in 1983 ingestelde faciliteitenregeling vond bijzonder weinig aftrek, waarschijnlijk vooral door de verbinding met werken met behoud van uitkering.

2 SER-advies Betaald Educatief Verlof, 15 juli 1982 (82/13). Vgl. ook: SER-interim advies Betaald Educatief Verlof, 24 oktober 1978

3 Hoofdlijnennotities Volwasseneneducatie, Tweede Kamer zitting 1982-1983, 18042, nrs. 1-2, 5 september 1983

De Nederlandse regering heeft hierna het uitgezette wetgevingstrajekt verlaten. De voorbereiding van de aangeduide regelgeving is stopgezet en verdere politieke initiatieven werden achterwege gelaten. Ook in het Regeerakkoord van 1986 is, ondanks het feit dat de stagnerende herverdeling van arbeid hiertoe voldoende aanleiding gaf, geen verdere activiteit ten aanzien van scholingsverlof aangekondigd. Wel werd in 1987 in de provincie Friesland een door de rijksoverheid gesubsidieerd experiment met betaald edukatief verlof op zeer bescheiden schaal gestart. De resultaten van dit experiment zullen in 1991/1992 worden geëvalueerd.

De oorzaak van deze onbevredigende situatie is gelegen in de omstandigheid dat opeenvolgende kabinetten de totstandkoming van een meer algemene regeling van het scholingsverlof afhankelijk gesteld hebben van de voorafgaande instemming van werkgevers- en werknemersorganisaties. In het ontbreken van deze instemming, met name van werkgeverszijde, heeft de overheid aanleiding gezien ook haar eigen verantwoordelijkheid niet nader in te vullen. Dit is in een aantal andere geïndustrialiseerde landen wel gebeurd.

Zo kennen landen als Frankrijk, Zweden, België en een aantal Duitse deelstaten reeds geruime tijd een regeling voor het edukatief verlof van werknemers.⁴ In de meeste landen is gekozen voor een wettelijke raamregeling, waarin het recht op edukatief verlof is vastgelegd, en een nadere uitwerking bij kollektieve arbeidsovereenkomst. Frankrijk en België hebben hun reeds langer bestaande gedetailleerde wetgeving in de afgelopen jaren sterk versoerd om een meer flexibele toepassing mogelijk te maken. Soms is het wettelijk recht op edukatief verlof gereserveerd voor opleidingen die vallen buiten het terrein van de direkte beroepscholing, omdat dit tot de verantwoordelijkheid van de werkgever gerekend wordt (Italië en Duitsland). Soms wordt het recht op onbetaald verlof algemeen geregeld, maar het recht op loondoorbetaling slechts opeisbaar gemaakt voor nader bij wet aan te wijzen doelgroepen (Zweden). Waar een mengvorm is gekozen van algemeen wettelijk kader en uitwerking bij kollektieve arbeidsovereenkomst (o.a. Frankrijk, België) heeft de financiering als regel ook een gemengd karakter. De overheid neemt dan deel in de kosten van loondoorbetaling en edukatief aanbod, maar verplicht anderzijds het bedrijfsleven tot het leveren van een bijdrage. In Frankrijk zijn daartoe naast een centraal opleidingsfonds ook bedrijfstakgewijze egalisatiefondsen opgericht. De gedachte hierachter is dat de uiteenlopende scholingskosten die bedrijven maken uit een oogpunt van evenwichtige arbeidsmarktverhoudingen gelijkelijk verdeeld dienen te worden.

Meer dan één Europees land is dan ook, in tegenstelling tot Nederland, de ILO-verdragsverplichting nagekomen. Zelfs landen die het ILO-ver-

4 Vgl. M. Golshani, Betaald edukatief verlof in West Europa, in: Gids Volwasseneneducatie 1987

drag van 1974 niet geratificeerd hebben, zoals België, kennen soms een wettelijke edukatief verlofregeling. Dit zegt overigens op zich niets over de omvang van de scholingsactiviteit in deze landen. Zoals gezegd blijft ook in landen met een wettelijke regeling een deel van de scholing van werkenden tot de uitsluitende verantwoordelijkheid van de arbeidsorganisaties behoren. Hiervoor wordt geen gebruik gemaakt van het recht op verlof, en soms sluit de wet dat ook nadrukkelijk uit. Daarnaast blijft ook het direkte gebruik van het verlofrecht veelal beperkt tot een fractie van de wettelijk gerechtigden. Uit onderzoek komt naar voren dat een veelheid van obstakels de werknemer van gebruikmaking van zijn recht weerhoudt. Golshani noemt onder andere het niet aansluiten van de verlofmogelijkheid bij de soort edukatie waaraan behoefte bestaat, het tekortschieten van de loondoorbetaling, angst voor reperkussies in de werksituatie, en een gebrek aan informatie over het bestaan van edukatief verlof. Dergelijke barrières kunnen wellicht door een decentralere uitvoering van de regelgeving worden overwonnen. Daar waar de werknemer zijn recht op individuele basis geldend moet maken is de informatie vaak te gebrekkig en de positie tegenover de werkgever te zwak om een adequaat gebruik van de regelingen te mogen verwachten. Een bedrijfs- en bedrijfstakgewijze uitvoering kan hier uitkomst bieden.

Waar andere Europese landen dus momenteel geen groot gebruik van scholingsverlof laten zien, wellicht met uitzondering van Zweden, beschikken zij wel over de wettelijke faciliteit die hiervoor vereist is. Door versobering van de regelgeving en uitbouw van het uitvoeringsapparaat in de bedrijfstakken trachten landen als Frankrijk en België het gebruik van scholingsverlof te vergroten. Het valt te verwachten dat zij hierin de komende jaren des te gemakkelijker zullen slagen naarmate meer ervaring is opgedaan met het functioneren van de wettelijke regelingen.

Nederland heeft op het vlak van de wettelijke basisvoorziening nu reeds een beduidende achterstand in Europees verband.

3 De huidige scholingsinspanning voor werkenden.

De scholingsinspanning van bedrijfsleven en overheid is de laatste jaren groeiende. Zowel voor werkenden als werklozen is het aanbod van beroepsgerichte en meer algemeen vormende cursussen toegenomen, terwijl ook het gebruik een aanzienlijke groei laat zien. Het bedrijfsleven besteedt steeds grotere bedragen aan scholing in het kader van het personeelsbeleid. Daarbij gaat het om interne en externe bedrijfsopleidingen, alsook om funktiegerichte en bredere beroepsgerichte en algemene scholing. De overheid heeft stappen ondernomen om de scholingsmogelijkheden voor werklozen zeer aanzienlijk te verruimen. Daarnaast is een complex van wetgeving in voorbereiding, gericht op het versterken en flexibiliseren van het aanbod van scholingskursussen. Deze gezamenlijke inspanning vertoont echter belangrijke hiaten. Het beschikbare on-

derzoeksmateriaal dat hiervoor door Boot is samengevat, leidt wat betreft de huidige scholingsinspanning tot drie konklusies:⁵

- De scholingsinspanning wordt vooral ondernomen door grotere bedrijven en instellingen. Werknemers in middelgrote en kleinere arbeidsorganisaties nemen veel minder aan scholing deel.
- Het overgrote deel van de scholing heeft een smal bedrijfs- en functiegericht karakter. Aangenomen mag worden dat deze scholing beperkt blijft tot hetgeen door een bepaalde verandering in de functie-uitoefening noodzakelijk wordt gemaakt. Brede beroepsgerichte scholing, of meer algemeen vormende opleidingen komen zeer veel minder vaak voor.
- Meer en langduriger scholingsmogelijkheden worden geboden aan middelbaar en hoger personeel. Lager uitvoerend en lager ondersteunend personeel neemt in veel mindere mate deel aan scholingsactiviteiten vanuit de arbeidsorganisatie.

Konkluderend kan over de scholing van werkenden gezegd worden dat zij te gering van omvang is in het licht van de opgave die technologie en arbeidsmarkt stellen, en daarenboven in de spreiding fundamentele onevenwichtigheden vertoont. Het opvoeren van de totale scholingsinspanning zou idealiter gepaard moeten gaan met een wezenlijke verbetering van de spreiding. Het draagvlak is momenteel zo smal dat zelfs mag worden betwijfeld of een belangrijke uitbreiding van de scholingsinspanning mogelijk is zonder een meer evenwichtige spreiding. De door Boot voorzichtig vastgestelde stagnatie in de groei van de scholing is hiervan een eerste indicatie. Lagere functiegroepen en werknemers in kleinere bedrijven dienen in de opleidingsactiviteiten te worden betrokken. Daarnaast is de overheersende gerichtheid van scholing op bedrijfs- en functietraining zorgwekkend. Gekonkludeerd moet worden dat onder de huidige omstandigheden slechts een gering deel van de scholingsinspanning voor werkenden wezenlijk bijdraagt aan de gewenste verhoging van het algemene kwalifikatieniveau en een verbeterde werking van de arbeidsmarkt. Het functioneren in de samenleving is bij deze scholing in het geheel niet aan de orde.

De huidige scholingsinspanning is te zeer bepaald door de korte termijn-behoeften van de grotere arbeidsorganisaties. Via het c.a.o.-overleg komt daarnaast ook het werknemersbelang bij scholing geleidelijk wat meer aan de orde. Deze ontwikkeling omvat echter slechts een deel van de werknemers en verloopt zo traag dat zij geen uitzicht biedt op een spoedige verbreding van de scholingsinspanning. Hierdoor wordt onvoldoende recht gedaan aan het meer kollektieve economische belang bij een over de gehele linie hoger geschoolde, flexibeler en meer mobiele beroepsbevolking. Dit kollektieve belang wordt niet vanzelf gediend

5 Zie o.a. CBS, *Bedrijfsopleidingen in Nederland 1986*, Voorburg/Heerlen, 1988; SoZaWe/Bakkenist, *Bedrijfsopleidingen in de lift*, 's-Gravenhage, 1986; SoZaWe/ITS, *Opleidingsactiviteiten in arbeidsorganisaties*, 's-Gravenhage, 1986

door de optelsom van economisch rationele beslissingen van afzonderlijke arbeidsorganisaties. Hiervoor is besluitvorming en regelgeving op nationaal niveau noodzakelijk.

4 De huidige scholingsinspanning voor werkzoekenden.

De scholingsinspanning ten behoeve van werkzoekenden is de laatste jaren, vooral van overheidswege sterk gegroeid. In het Regeerakkoord 1986 is voorzien in een verdubbeling van het bereik van scholingsmaatregelen van 43.000 naar 83.000 personen op jaarbasis in 1990. Naar de huidige inzichten zal deze doelstelling ten volle worden gerealiseerd, mede dankzij een aanmerkelijke verruiming van de beschikbare financiële middelen.⁶

Deze beleidsinzet illustreert het toenemende belang dat aan de scholing van werkzoekenden wordt toegekend. Gekonstateerd moet worden dat het opleidingsniveau van de langdurig werklozen in het algemeen laag is, niet aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt, en een groeiende handicap vormt voor herintreding. Scholing wordt beschouwd als een adequaat instrument om de mobiliteit in deze groep te bevorderen.

Aan scholing van langdurig werklozen is te meer behoefte waar blijkt dat onze scholingsinspanning voor deze groep internationaal gezien niet zeer gunstig afsteekt. Nederland is wat betreft het percentage van het Bruto Nationaal Produkt dat wordt besteed aan kollektieve voorzieningen op het terrein van de werkloosheid (uitkeringen en arbeidsmarktbeleid), één van de koplopers in Europa: 3,3% BNP, tegen 3,4% in België en Spanje, 2,7% in Engeland, 2,3% in Zweden, en rond 1,8% in Frankrijk en Duitsland. Bij de aanwending van deze middelen besteedt ons land echter van alle Europese landen verreweg het minst aan actief beleid op het terrein van werkervaring en scholing: nog geen 10% (0,3% BNP) tegen een kwart of meer in alle andere landen, waarvan Zweden met 63% (1,5% BNP) de kroon spant. Het overgrote deel van de omvangrijke bedragen die jaarlijks terzake van de werkloosheid worden uitgegeven heeft in economische zin een passief karakter (uitkeringen). Deze verhoudingen weerspiegelen zich ook in de uitgaven voor scholing van werkzoekenden. Nederland besteedt hieraan 5,3% van de totale kollektieve middelen voor de werkloosheid, tegen Duitsland 15,6% en Zweden 24,9%⁷). Het beleid gericht op uitbreiding en intensivering van deze scholingsinspanning verdient dus voortgezet te worden.

Wil het scholingsbeleid voor werkzoekenden het gewenste effect heb-

6 Notitie Scholing en Werk, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20809, nrs. 1-2, blz. 13

7 Idem, blz. 37

ben, dan dient echter rekening gehouden te worden met een tweetal relativeringen, namelijk:

- dat mobiliteitsbevordering onder langdurig werklozen op zich geen of weinig nieuwe werkgelegenheid schept. Het gaat hierbij dus vooral om een gelijkere, meer rechtvaardige verdeling van de kans op werk tussen langdurig werklozen, kortdurend werklozen en werkende werkzoekenden. Deze grotere roulatie op de arbeidsmarkt kan, zonder negatieve bijbetekenis het best worden aangeduid als 'herverdeling van werkloosheid'. Eerst wanneer de vraag op de arbeidsmarkt sterker groeit dan het aanbod, hetgeen voorshands niet in belangrijke mate het geval is, zal de werkloosheid ook in omvang afnemen.
- dat scholing slechts voor een deel van de groep langdurig werklozen het aangewezen middel tot verbetering van de kans op de arbeidsmarkt is. Met name in de recent gestarte heroriënteringsgesprekken komt naar voren dat een deel van de langdurig werklozen voldoende opleiding heeft om in aanmerking te komen voor openstaande vakatures. Deze groep stuit vooral op andere barrières, zoals het ontbreken van werkervaring. Daarnaast is er een groep van enige omvang waarvoor scholing om redenen van individuele aard geen aangewezen middel is. De werklozen in deze groep beschikken niet over de 'leer capaciteit' die nodig is om via scholing een hoger kwalificatieniveau te bereiken. Voor hen is het ontbreken van voldoende vakatures in de laagste funktieklassen de belangrijkste oorzaak van langdurige werkloosheid.

Deze relativeringen duiden er op dat meer en betere scholing van werkzoekenden als geïsoleerd instrument van werkloosheidsbestrijding niet effectief kan zijn. Mobiliteitsbevordering door scholing wordt pas volledig effectief wanneer daarnaast aan de aanbod- en vraagzijde van de arbeidsmarkt eveneens een actief beleid wordt gevoerd. Aan de aanbodzijde vraagt het aanbod van werkervaringsplaatsen voor degenen waarvoor scholing niet zinvol is meer aandacht. Aan de vraagzijde is werkgelegenheidscreatie door herverdeling of anderszins noodzakelijk om het absolute vraagtekort te overwinnen. Eerst in dit totaal kader krijgt de scholing van werkzoekenden een grotere betekenis.

Vanuit deze gezichtshoek rijst ook de vraag of de huidige scholingsinspanning voor werkzoekenden niet te zeer gebaseerd is op een naïeve analyse van het kwalificatietekort op de arbeidsmarkt. De veronderstelling die aan het beleid ten grondslag ligt laat zich als volgt samenvatten: omdat de langdurig werklozen in het algemeen te laag geschoold zijn voor openvallende functies zal hun kwalificatieniveau zo ver verhoogd moeten worden dat zij wel effectief kunnen meedingen. Het scholingstekort wordt dus gedefinieerd als een probleem dat gebonden is aan de huidige groep werklozen, en ook door en met deze groep moet

worden opgelost. Deze benadering is onevenwichtig omdat zij het scholingstekort benadert als een probleem dat uitsluitend aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt is gelegen, en geen aandacht schenkt aan de invloed van de vraagzijde.

Deze benadering gaat er vanuit dat de kwalitatieve dikrepanctie tussen vraag en aanbod kan worden opgelost door een zodanige scholing van de beschikbare werklozen dat zij aan de vraag kunnen beantwoorden. Deze veronderstelling gaat voorbij aan de omvang van de diskrepanctie, die voor het merendeel der werklozen onmogelijk te overbruggen is. Zij gaat ook voorbij aan de wijze waarop de kwalitatieve diskrepanctie is ontstaan.

De grote kwalitatieve verschillen tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt zijn slechts gedeeltelijk ontstaan door het afnemen van de vraag naar laaggeschoolden. Daarnaast wordt dit verschijnsel zeker in belangrijke mate veroorzaakt door verdringingsverschijnselen op de arbeidsmarkt. Op een groot aantal niveaus hebben relatief (te) hoog geschoolden de voor de betreffende functies toereikend gekwalificeerden verdrongen bij gebrek aan ruimte op de hogere niveaus. Relatief hoog geschoolden hebben steeds een deel van de kwantitatieve werkloosheid op hun niveau kunnen compenseren door het innemen van functies op het naast lagere niveau. Hierdoor vindt een systematische afwenteling van de werkloosheid plaats naar de laagste kwalificatieniveaus in het aanbod. Naast een objectief tekort aan laaggeschoold werk, heeft vooral deze verdringingstendens ervoor gezorgd dat in de langdurige werkloosheid de laag opgeleiden verregaand oververtegenwoordigd zijn.

Aan de vraagzijde is het aandeel hogergekwalificeerde banen toegenomen. Het werknemersbestand heeft deze ontwikkeling echter niet in gelijke mate gevolgd, met name door het ontbreken van voldoende scholingsactiviteiten. Daardoor komt het steeds meer voor dat hoger gekwalificeerde functies niet bezet kunnen worden, terwijl op lagere functieniveaus een overschot aanwezig is. Onvoldoende opwaartse mobiliteit van de werknemers die functies beneden hun potentiële niveau vervullen leidt ertoe dat de vraag zich steeds meer 'bovenaan de funktieladder' manifesteert en het aanbod 'onderaan'. Deze tendens heeft, in samenhang met de gesignaleerde verdringing, bijgedragen aan het ontstaan van de groeiende kwalitatieve diskrepanctie tussen vraag en aanbod.

In dit licht is het onwaarschijnlijk dat de problemen kunnen worden opgelost door de groep laaggeschoolde langdurig werklozen 'over de scholingskloof heen te tillen'. Deze operatie is bij voorbaat tot mislukken gedoemd door de beperkte leerpotenties van de betrokken werklozen en doordat de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt op de niveaus waar 'naartoe' wordt geschoold niet wezenlijk verruimd wordt. Veeleer ligt het voor de hand een aanpak te kiezen die de combinatie van verdringing en ontoereikende opwaartse mobiliteit werkelijk doorbreekt. Zo'n aanpak zou er allereerst op gericht moeten zijn het proces van verdrin-

ging geleidelijk om te keren. In plaats van een neerwaartse beweging van werknemers naar functies waarvoor zij overgekwalificeerd zijn wordt hier gekozen voor een 'opstroming' van werkenden naar de ruimer wordende vraag op hogere kwalifikatieniveaus, zodat aan de onderzijde van de markt ruimte wordt geschapen voor bijgeschoolde werklozen.

In deze benadering van de problematiek ligt het accent dus op de scholing van werkenden evenzeer als op die van werkzoekenden. De groeiende kwalitatieve diskrepantie op de arbeidsmarkt wordt niet alleen teruggedrongen door een opwaardering van het aanbod, maar ook een verruiming van de vraag op lagere en middelbare niveaus. Een aanmerkelijke verbreding van de scholingsinspanning van werkenden voldoet het best aan deze criteria. Wanneer alle werknemers gedurende een substantieel deel van de beschikbare betaalde arbeidstijd deelnemen aan scholing ontstaat op alle niveaus een grotere vraag als gevolg van herbezettingseffekten. Afwezigheid wegens scholing heeft hier (theoretisch) hetzelfde effect als verkorting van de effectieve arbeidsduur. In deze grotere vraag zal vooral worden voorzien door werkenden van naast lagere niveaus die, mede als gevolg van de (bij)scholing die zij hebben gevolgd kunnen opstromen naar hogere functies. Deze opwaartse mobiliteit leidt tot ruimte in de lagergekwalificeerde functiegroepen. Dit neemt de belangrijkste barrière voor herintreding van bijgeschoolde werklozen weg. Eerst onder deze condities kan een grote scholingsinspanning ten behoeve van langdurig werklozen leiden tot een belangrijke afname van de werkloosheid. Scholing van werkenden op grote schaal is daarmee een noodzakelijke voorwaarde geworden voor een effectief gebruik van werklozenscholing als instrument ter bestrijding van de werkloosheid.

5 Noodzaak en doel van wetgeving.

In zeker opzicht zou men kunnen zeggen dat de verdeling van de huidige scholingsinspanning de bestaande segmentering op de arbeidsmarkt weerspiegelt (en daarmee versterkt). Geschoolde werknemers in beter betaalde functies, die in het algemeen nog redelijk kansrijk zijn op de arbeidsmarkt, komen vaker in aanmerking voor extra investeringen in hun vakkennis en vaardigheid dan minder geschoolde werknemers in de lagere functiegroepen. In de laatste groep neemt het perspectief op de arbeidsmarkt mede daardoor af en begint herhalingswerkloosheid een vertrouwd verschijnsel te worden. De scholingsinspanning van de overheid, gericht op werklozen, biedt hiervoor onvoldoende compensatie.

De segmentering van de arbeidsmarkt heeft de laatste jaren dramatische vormen aangenomen. In belangrijke delen van de markt voor geschoolde functies is sprake van evenwicht tussen vraag en aanbod of zelfs van aanbodtekorten. In het onderste segment van de arbeidsmarkt is daarentegen sprake van een zeer groot aanbodoverschot, dat steeds meer de

vorm aanneemt van langdurige werkloosheid onder on- en laaggeschoolden. De mobiliteit op de arbeidsmarkt is momenteel te gering om vraag en aanbod in kwalitatieve zin bijeen te brengen.

De PvdA-fractie in de Tweede Kamer heeft daarom in mei 1989 een meer algemene aanpak van het scholingsvraagstuk voorgesteld. Bij de huidige aanpak wordt wel voorzien in behoeften die zich direkt en op de korte termijn manifesteren, en die bovendien een koopkrachtige vraag vertegenwoordigen, maar is er volstrekt onvoldoende aandacht voor de behoeften van de arbeidsmarkt op langer termijn. Ook nu de scholingsinspanning verder groeit blijkt deze eenzijdigheid niet te verdwijnen. Binnen hun beperkte verantwoordelijkheid leggen de betrokken werkgevers en werknemers het accent primair op het korte termijn belang van scholing en in veel mindere mate op de lange termijn-vereisten van een flexibele arbeidsmarkt.

Er bestaat in Nederland al geruime tijd eensgezindheid over de noodzaak van intensivering van de scholingsinspanning. Zowel in de rapportages van de Commissies-Wagner, als in de afspraken die in 1986 en 1987 in de Stichting van de Arbeid zijn gemaakt wordt de nadruk gelegd op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers op dit punt. Niettegenstaande deze eensgezindheid ontwikkelt de scholingsinspanning zich, zoals gezegd, niet in alle opzichten voorspoedig. Deze situatie doet de vraag rijzen of van het overleg van werknemers en werkgevers in de bedrijfstakken verwacht mag worden dat het een problematiek als de onderhavige afdoende kan regelen. In het algemeen prevaleren in het bedrijfstakgewijze arbeidsvoorwaardenoverleg de korte- en middellange termijnbelangen van de betrokken branche. De breedte van de belangen welke in dit overleg worden afgewogen is per definitie beperkt. Het bedrijfstak-overstijgende belang van een flexibele arbeidsmarkt, alsook het meer algemene belang van een voortgaande vorming zijn in dit overleg niet aan de orde. Dit is zeker geen verwijt aan c.a.o. partijen in de bedrijfstakken: het zou immers weinig efficiënt zijn om iedere overlegsituatie te belasten met vraagstukken van meer algemeen belang. Waar werkgevers en werknemers in iedere afzonderlijke bedrijfstak rationele beslissingen nemen over scholing en werkgelegenheid is het geheel van deze beslissingen niet vanzelf een vorm van maatschappelijke rationaliteit.

Gezien de bredere betekenis van de scholingsproblematiek, is het dan ook onvermijdelijk dat de overheid hier een grotere verantwoordelijkheid dient te nemen.

Een overheidstaak op het terrein van scholing (wederkerend leren) heeft zowel betrekking op de beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod van scholingsvoorzieningen als op de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor alle werknemers en werkzoekenden. Op de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en beschikbaarheid van het aanbod wordt op deze plaats niet ingegaan; in dit verband is de ontwikkeling van

de beroepsgerichte volwassenenedukatie van groot belang. Wat betreft de toegankelijkheid van het aanbod is uit de analyse duidelijk dat deze momenteel zeker niet voor alle werknemers gewaarborgd is. Dit scheidt niet alleen het probleem van ongelijke opleidingskansen maar leidt ook tot een dysfunctioneren van de arbeidsmarkt op langer termijn. De overheid heeft dan ook een taak de toegankelijkheid van wederkerende scholing voor alle werknemers door adequate faciliteiten te waarborgen. Faciliteiten welke de toegankelijkheid van scholing voor werknemers verbeteren zullen in de eerste plaats betrekking hebben op de mogelijkheid afwezig te zijn uit de arbeid zonder dat dit reperkussies heeft voor de positie van de werknemer. Anders gezegd: van bedoelde faciliteiten is het verlot tot verzuimen van de arbeid wegens het volgen van scholing, met behoud van de beloning en andere uit de arbeidsverhouding voortvloeiende rechten, de meest wezenlijke. Dat de waarborging van dit recht op verlof een overheids-verantwoordelijkheid vormt is reeds in 1974 door de Internationale ArbeidsOrganisatie neergelegd in het Verdrag inzake Betaald scholings- en vormingsverlof.

De door de PvdA-fractie in ontwerp voorgedragene wettelijke regeling beoogt inhoud te geven aan deze overheidsverantwoordelijkheid terzake van het betaald scholings- en vormingsverlof, kortweg scholingsverlof. Zij heeft als belangrijkste doeleinden:

- vorm te geven aan de bestaande eensgezindheid over de noodzaak van een brede scholingsinspanning gericht op alle werknemers en werkzoekenden;
- te komen tot een vergroting van de mobiliteit en een doorbreking van de segmentatie op de arbeidsmarkt door een gelijkere verdeling van scholingsmogelijkheden;
- de flexibiliteit van de beroepsbevolking structureel te vergroten;
- te komen tot een betere verdeling van de beschikbare arbeid door herbezetting van de bij scholingsverlof vrijvallende arbeidsuren.

Waar bij de ontwikkeling van het scholingsverlof in de eerste plaats aan werknemers (en werkzoekenden) wordt gedacht kan de overheidsverantwoordelijkheid niet los gezien worden van het overleg tussen werkgevers en werknemers. De toepassing van scholingsverlof heeft arbeidsvoorwaardelijke en arbeidsorganisatorische consequenties die een afstemming in het overleg vergen. Een wettelijke regeling dient daarmee rekening te houden. Anderzijds echter kan de ontwikkeling van het scholingsverlof niet uitsluitend worden overgelaten aan het overleg, omdat hierbij bredere maatschappelijke en arbeidsmarktbelangen in het geding zijn.

In beginsel kan een wettelijk recht op scholingsverlof op twee manieren vorm worden gegeven:

- als een onvervreemdbaar individueel recht van werknemers of werkzoekenden, waarvan het gebruik gebonden is aan zodanige

voorwaarden dat de belangen van bijvoorbeeld de arbeidsorganisatie niet onevenredig geschaad worden; en/of

- als een bekostigingsregeling welke aan werkgevers- en werknemersorganisaties een recht op overheidssubsidie toekent indien een regeling van het scholingsverlof, die aan bepaalde voorwaarden voldoet, tot stand wordt gebracht.

Het is de laatste jaren op het terrein van de arbeidsverhoudingen gebruik geworden de voorkeur te geven aan regelingen van het tweede type. De gedachte is dat dergelijke regelingen flexibeler zijn en beter aansluiten bij de behoeften en beperkingen van arbeidsorganisaties. Op zich is dit juist, maar tegelijk blijkt hierdoor niet altijd een bevredigende aanpak te ontstaan. Met name wanneer ook bredere maatschappelijke belangen in het geding zijn dan de directe behoeften van arbeidsorganisaties schiet een bekostigingsregeling-sec, waarvan het gebruik vrijwillig is, snel tekort.

Gegeven het karakter van scholingsafspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg mag niet worden verwacht dat een bekostigingsregeling op zich de gesignaleerde eenzijdigheden belangrijk zal verminderen. Arbeidsorganisaties hebben er geen direct belang bij de scholing van bepaalde groepen werknemers te stimuleren, ook al komt de overheid hen verregaand in de kosten tegemoet. Daar komt bij dat de ontwikkeling van het scholingsverlof een duidelijke impuls nodig heeft om de bestaande impasse te doorbreken. Met uitsluitend een bekostigingsregeling zal deze impuls slechts in beperkte mate worden gegeven. Het is daarom noodzakelijk dat de voorgestelde wettelijke regeling zich niet beperkt tot het verlenen van een aanspraak op overheidsbijdragen in de bekostiging indien werkgevers en werknemers om hen moverende redenen besluiten scholingsverlof in te stellen. De regeling zal daarnaast ook meer dwingende elementen betreffende het recht van iedere werknemer op scholing niet kunnen ontberen. Bij het ontbreken van dergelijke elementen is de noodzakelijke vergroting en verbreding van de scholingsinspanning voor werkenden niet op afzienbare termijn te verwachten.

Principiële en praktische overwegingen pleiten er dus voor het recht op scholingsverlof mede als een onvervreemdbaar individueel recht van de werknemer vorm te geven. Dit zou de kern van de wettelijke regeling moeten zijn, in die zin dat in de wet het beginsel is vastgelegd dat iedere werknemer recht heeft op betaalde afwezigheid uit de arbeid wegens deelname aan scholing gedurende een nader omschreven aantal dagen per jaar. Dit recht wordt vervolgens uitgewerkt in een aantal bepalingen die de voorwaarden van het gebruik regelen. Deze voorwaarden hebben betrekking op het onderbreken van de dagelijkse werkzaamheden (verlof in enge zin). In de formulering van de betreffende bepalingen moet recht worden gedaan aan de praktische beperkingen die aan het gebruik van scholingsverlof zijn gesteld door de eisen van de arbeidsorganisatie.

Tevens hebben deze voorwaarden betrekking op de inhoud van de scholing waarvoor het verlof mag worden opgenomen.

Vervolgens dient de wet ook een regeling te bevatten betreffende de bekostiging van het verlof en de scholingsactiviteit. Deze bekostigingsregeling dient er op gericht te zijn te voorkomen dat de kosten welke uit het aan de werknemer verleende recht voortvloeien in onevenredige mate drukken op de arbeidsorganisatie. De veralgemening van de scholingsinspanning vraagt ook om een gelijkmatiger verdeling van de kosten. Voorkomen moet worden dat de directe kosten van scholing voor veel arbeidsorganisatiës een drempel vormen om op dit terrein de noodzakelijke activiteit te ontplooiën. In de bekostigingssystematiek dient daarom een element van verevening van de kosten over het bedrijfsleven als geheel, en tussen werkgevers en werknemers te zijn opgenomen. Daarnaast is voor een meer kollektieve regeling van scholing ook een impuls vanuit de kollektieve middelen noodzakelijk. Het algemeen belang van arbeidsmarkt en samenleving bij een bredere scholingsinspanning rechtvaardigt de financiële deelname van de overheid in de opleidingsfondsen.

6 Karakter van de wet.

Het wetsvoorstel van de PvdA-fractie valt uiteen in twee onderdelen. Enerzijds wordt het recht vastgelegd van iedere werknemer op verlof ten behoeve van scholingsactiviteiten gedurende een aantal werkdagen per jaar. Dit verlofrecht wordt slechts nader omschreven door een begrenzing van het begrip scholing en door voorschriften terzake van het gebruik. Anderzijds omvat het wetsvoorstel een regeling voor de toekenning van overheidsbijdragen in de bekostiging van het verlof en de scholing. Deze bekostigingsregeling is gericht op de ondersteuning van bedrijfstaksgewijze vereveningsfondsen, welke de werkgever tegemoetkomen in de kosten die door het scholingsverlof op de bedrijfsvoering worden gelegd.

De leidende gedachte hierachter is dat het scholingsverlof in de praktijk vooral vorm zal moeten krijgen in het bedrijfs- en bedrijfstaksgewijze overleg, en de wetgeving slechts het minimum zal omvatten dat noodzakelijk is om dit overleg tot het gewenste resultaat te brengen. Naar wij hierboven uitgebreid hebben toegelicht bestaat dit minimum onzes inziens uit een vastlegging van het recht op scholingsverlof en een regeling van de overheidsbijdrage in de kosten. Wij zien de voorgestelde wetgeving in deze zin als een bodem in de regelgeving ten aanzien van scholing. Het merendeel van de aanvullende regelgeving zal decentraal tot stand komen, in het bijzonder in het overleg van werkgevers- en werknemersorganisaties. De wet is daarvoor tegelijk een stimulans en een ondergrens.

In het door de PvdA Tweede-Kamerfractie ontwikkelde wetsvoorstel

krijgt iedere werknemer jaarlijks recht op een aantal doorbetaalde scholingsdagen. In eerste instantie belooft dit recht twee werkdagen per jaar, maar het wetsvoorstel voorziet in een geleidelijke groei naar acht werkdagen per jaar voor scholing. De werknemer kan deze dagen opnemen in het jaar volgend op dat waarin het recht is ontstaan, maar hij kan ze ook opsparen over een periode van maximaal vijf jaar. Op deze wijze kan de werknemer dus een aaneengesloten scholingsverlof van maximaal veertig werkdagen opbouwen. Het ligt voor de hand dat dit recht bij CAO of bedrijfstakgewijze regeling wordt aangevuld met bovenwettelijke aanspraken. Daardoor kan voor een grote groep werknemers feitelijk een soort 'sabbatical leave' ontstaan.

De wet regelt in eerste instantie niet meer dan het formele recht van de werknemer op doorbetaling van de scholingsdagen en een tegemoetkoming in de overige studiekosten, zoals kursusgeld, boekengeld en reiskosten. Voorts bevat de wet een beperkt aantal bepalingen betreffende de melding en planning van het scholingsverlof, zodat dit bedrijfsorganisatorisch inpasbaar wordt. De kosten van loondoorbetaling en scholing drukken dus op de werkgever. Om te voorkomen dat hierdoor een zeer sterke verhoging van de arbeidskosten optreedt scheidt de wet vervolgens de mogelijkheid de werkgever hierin tegemoet te komen. Daarbij wordt uitgegaan van een verdere uitbouw van de veelal reeds bestaande bedrijfstakgewijze opleidingsfondsen. De wet geeft deze fondsen recht op een overheidssubsidie van 30-40% met een bepaald maximum, voor iedere scholingsdag die zij aan de werkgever vergoeden. De omvang van deze subsidie is zodanig dat de fondsen de werkgever als regel niet de volle 100% zullen vergoeden, en tevens aanvullende dekking moeten zoeken in financiële afspraken tussen werkgevers en werknemers. Deze afspraken kunnen worden gemaakt in het CAO overleg en de vorm krijgen van een heffing op de loonsom of een reservering uit de loonruimte. Deze systematiek wijkt niet wezenlijk af van de vormgeving van werkgelegenheids- en scholingsfondsen die we nu al in een groot aantal bedrijfstakken kennen. Het is overigens belangrijk op te merken dat de wet de oprichting van dergelijke fondsen niet voorschrijft. Als CAO partijen in een bedrijfstak hiertoe niet willen overgaan, staat hun dat vrij. Een overheidssubsidie wordt dan echter niet verstrekt, het recht hierop is voorbehouden aan de bedrijfstakgewijze fondsen, en de werkgever draait rechtstreeks voor alle kosten van het scholingsverlof van zijn werknemers op. Op deze wijze bevordert het overheidsoptreden de ontwikkeling van een sektorale infrastructuur voor de scholing van werknemers.

Er is dus gezocht naar een evenwicht tussen een grotere overheidsbemoediging met scholing en een blijvend sterk accent op de eigen verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers op dit terrein. In de afgelopen jaren is het, onder de ideologie van de 'terugtrekkende overheid' gewoonte geworden een kunstmatige scherpe scheiding van verantwoordelijkheden aan te brengen. De overheid zou uitsluitend verant-

woordelijk zijn voor de scholing van werklozen, terwijl de 'sociale partners' de scholing van werkenden voor hun rekening nemen (vgl. Stichting van de Arbeid, Samen voor Werk, mei 1986). Deze aanpak heeft niet gewerkt. Deels niet omdat het onverstandig is zo'n scherp onderscheid te maken in activiteiten die goeddeels overlappen: afstemmingsproblemen en inefficiency zijn het gevolg. En deels niet omdat de 'sociale partners' de scholing van werkenden ontoereikend en in hoge mate eenzijdig hebben vormgegeven. Er is op het terrein van de scholing daarom een heroverweging van de overheidsbemoediging noodzakelijk. Daarbij ligt het accent vanzelfsprekend minder op dwingend voorschrijvende regelgeving, als op stimulerende en voorwaarden scheppende regelgeving. Nederland kan zich op dit terrein internationaal gezien geen verdere stagnatie veroorloven. Met het achterblijven van de scholingsinspanning wordt een van de belangrijkste immateriële voorwaarden voor duurzame groei van de economie bedreigd. De overheid kan daarbij niet werkeloos terzijde blijven staan. De neoliberale mode van de terugtrekkende overheid is hier eerder een hinderpaal voor een gezonde economie dan een stimulan.

Boekbespreking

Filosofie van het eigendom

Hans Achterhuls

P. Meijs en W. Jansen, 1989, *Eigendom tussen politiek en economie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 195 blz., ISBN 90 01 58410 1

“Eigendom tussen politiek en economie” van de Tilburgse filosofen van de economie P. Meijs en W. Jansen, kan op diverse manieren gelezen, en dus ook beoordeeld worden. In de eerste plaats verdient dit boek natuurlijk een beoordeling op grond van de uitdrukkelijke these die het naar voren wil brengen. Die luidt dat er een diskrepantie bestaat tussen het moderne liberale eigendomsbegrip en bestaande maatschappelijke praktijken rondom eigendom. Het doel van “Eigendom tussen politiek en economie” is nu “het opheffen van deze diskrepantie” door het eigendomsbegrip te moderniseren en meer realistisch te omschrijven.

De weg naar dit doel loopt voor de auteurs deels via een beschrijving van de manier waarop in de verzorgingsstaat met eigendom wordt omgegaan, maar vooral via een weergave van een aantal klassieke en moderne wijsgerige opvattingen over eigendom. De klassieke wortels van het hedendaagse liberale eigendomsbegrip vinden Meijs en Jansen bij de Engelse filosofen Hobbes en Locke, waarvan de opvattingen in de traditie vervolgens door onder andere Rousseau, Kant, Fichte, Hegel, Smith en Marx deels aangevuld en uitgewerkt, maar ook deels vermeld worden. Hierna komen in aparte hoofdstukken uitgebreid de eigendomsopvattingen van de hedendaagse denkers Nozick, Rawls en Macpherson aan bod. Vooral aan de laatste ontlene de auteurs tenslotte in een laatste hoofdstuk hun eigen moderne opvattingen over eigendom.

De tweede lezing van “Eigendom tussen politiek en economie” ligt op het niveau van de weergave van dit wijsgerig materiaal. De auteurs doen een aantal uitdrukkelijke pogingen om rondom het eigendomsbegrip tot een konfrontatie van de verschillende behandelde filosofen te komen. Deze verdient zeker een aparte lezing en beoordeling. Een derde vijand