

Scholingsverlof en vakbondsinvloed

Ike Overdiep en Elsebee Slob *

Scholing wordt voortdurend belangrijker. Tussen organisaties van werknemers, werkgevers en de overheid bestaat hierover een groeiende consensus. Het meest recente resultaat hiervan staat in het Gemeenschappelijk Beleidskader, zoals dat 1 december jongstleden werd overeengekomen door de Stichting van de Arbeid en het kabinet. Hierin wordt ruime aandacht aan scholing besteed.

Voortbordurend op de aanbevelingen van de tripartite werkgroepen in de Stichting van de Arbeid uit 1986 en 1987, zoals verwoord in "Samen voor werk" worden de volgende terreinen genoemd:

- Scholing voor werkenden, om adequaat te kunnen inspelen op veranderende functieinhouden en -eisen als gevolg van nieuwe technologieën. Anders gezegd, om te kunnen functioneren in veranderende arbeidsorganisaties.
- Scholing voor werkzoekenden om de arbeidsmarktpositie te verstevigen en de kans op betaalde arbeid te vergroten.
- Scholing voor jongeren. Een initiële scholingsfase (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) wordt van toenemend belang geacht omdat jongeren hierin moeten worden voorbereid op een arbeidsleven vol verandering. Een initiële opleiding zal een brede basis moeten leggen voor een grotere arbeidsmobiliteit in de toekomst.

Bij concretisering van deze terreinen blijkt de eensgezindheid op alle fronten niet even groot. Met name op het terrein van scholing voor werkenden bestaat geen consensus over faciliteiten, financiering en zeggenschap.

In dit artikel zullen wij ingaan op de vraag of het Wetsvoorstel Scholingsverlof deze overeenstemming zal bevorderen.

De onenigheid bij concretisering van scholing voor werkenden tussen partijen is waarschijnlijk een van de redenen dat Nederland in Europees verband zeker

* Ike Overdiep is beleidsmedewerker bij de FNV voor scholing en onderwijs. Elsebee Slob is regiobestuurder bij de Voedingsbond FNV voor o.a. de zuivelindustrie.

geen koploper is in het systematisch bij- en herscholen van werkenden.

Volgens het CBS (statistiek bedrijfsopleidingen) werd in 1986 gemiddeld 1,5% van de loonsom besteed aan opleidingen (inclusief het leerlingwezen ca 1,9% volgens Boot, 1989), tegenover 2,25% in Frankrijk bijvoorbeeld. Voor een omschrijving van het begrip "bedrijfsopleidingen" sluiten we aan bij Mulder e.a. (1988) in "bedrijfsopleidingen in Nederland", zoals aangehaald in Boot (1989). Hoewel Boot opmerkt dat deze cijfers slechts indicatief te gebruiken zijn en dat deze cijfers geen indicatie geven van de kwaliteit van de scholing, lijkt ons de conclusie gerechtvaardigd dat de Nederlandse scholingsinspanning relatief aan de lage kant is.

Een tenminste even serieus probleem vormt de verdeling van de scholingsinspanningen over verschillende categorieën werknemers. In meerderheid blijkt deze scholing terecht te komen bij werkenden onder de 45 jaar oud, full-timers, witte mannen met een middelbare vooropleiding in algemene of technische richting en werkzaam in een bedrijf met meer dan 100 werknemers; zo blijkt uit het SEO-onderzoek (1989)

1. Het wetsvoorstel Scholingsverlof

Een groeiende behoefte aan scholing enerzijds en een onevenwichtige ontwikkeling van het scholingsaanbod anderzijds, zijn voor de PvdA aanleiding geweest om een wetsontwerp Scholingsverlof in te dienen. (Dit ontwerp werd toegelicht in het TPE-nummer 12/3 onder de titel "Overheid en beroepsgerichte scholing" door F. Leynse).

Leynse constateert een groeiende behoefte aan scholing als gevolg van veranderende kwalificaties. Dit leidt momenteel tot aanpassingen in initiële opleidingen, tot groei van scholingsinspanningen door bedrijven en tot een wederkerende behoefte aan scholing; teneinde te kunnen voldoen aan nieuwe kwalificatievereisten en multi-inzetbaarheid van personeel. Hij constateert tevens dat de groeiende scholingsbehoefte in het recente verleden teveel is beschouwd als het belang van het bedrijfsleven alleen. Scholing heeft zijns inziens een bredere functie: het draagt direct bij aan de kwalificatiestructuur van de beroepsbevolking. Het is als zodanig een productiefactor die van toenemend belang is voor de kennisinfrastructuur van de Nederlandse samenleving. Daarmee is scholing als geheel, en niet slechts de zorg voor het aanbod, een overheidsverantwoordelijkheid.

Hoewel de ILO in 1974 het recht op scholing voor een ieder vastlegde, te waarborgen door de overheid, heeft dit in Nederland niet tot verdergaande overheidsactiviteiten geleid. Een diepgaande verdeeldheid tussen werknemers- en werkgeversorganisaties, zoals onder andere bleek uit het SER-advies betaald educatief verlof uit 1982 inzake de reikwijdte en de financiering van het verlof, kwam niet slecht uit in de dereguleringsfilosofie van de aantredende kabinetten Lubbers. De verantwoordelijkheid voor scholing van werkenden werd bij het bedrijfsleven gelegd. Overheidsmaatregelen dienden slechts aanvullend te zijn en bovendien vooraf de instemming dienen te hebben van zowel werknemers- als werkgeversorganisaties. Dit betekent dat Nederland op het vlak van een wettelijke basisvoorziening in Europees verband een achterstand heeft, die de overheid volgens Leynse zou moeten inhalen.

Hij stelt dat de huidige scholingsinspanningen voor werkenden te gering zijn om de veranderende eisen van arbeidsorganisaties bij te houden. Te onevenwicht-

tig verdeeld en veelal zeer bedrijfs- of functiegericht. Via de CAO's komt scholing schoorvoetend op gang.

Ook principieel tekent Leynse verzet aan tegen deze gang van zaken: scholing is zijns inziens van breder belang dan de optelsom van economisch rationele (scholings)investeringen van arbeidsorganisaties. Een over de hele linie hoger geschoolde beroepsbevolking is een algemeen economisch belang. Daarnaast zal de mobiliteit in arbeidsorganisaties toe kunnen nemen door werknemers op grotere schaal te scholen. Het resultaat daarvan is een opwaartse mobiliteit, waardoor er "aan de onderkant" functies vrij kunnen komen die weinig scholing vereisen voor werkzoekenden. Het algemeen economische belang van een goed geschoolde beroepsbevolking en de zorg om werkzoekenden (weer) aan de slag te krijgen, vormen de belangrijkste motieven voor overheidsbemoeienis. Overheidsverantwoordelijkheid ligt dan op het terrein van de beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod ervan voor zowel werkenden als werkzoekenden. Met name aan die toegankelijkheid schort het: faciliteiten ontbreken. Daarbij is verlot tot het verzuimen van arbeid wegens het volgen van scholing, met behoud van beloning en andere uit arbeid voortvloeiende rechten, de meest wezenlijke, aldus Leynse.

De wet Scholingsverlof beoogt hieraan inhoud te geven.

De doelen van de wet worden als volgt omschreven:

- vorm geven aan de bestaande eensgezindheid over de noodzaak van een brede scholingsinspanning;
- de flexibiliteit van de beroepsbevolking substantieel vergroten;
- bijdragen aan een betere verdeling van arbeid door herbezetting van het scholingsverlof;

Voorgesteld wordt een geleidelijke groei van het aantal scholingsdagen van twee naar acht per jaar. Deze dagen kunnen vijf jaar worden opgespaard (dus tot maximaal 40 werkdagen). De kosten van loondoorbetaling en van de scholing drukken op de werkgever.

De wet geeft paritair beheerde (O&O)fonds en recht op een overheidssubsidie van 30 a 40% met een bepaald maximum voor iedere scholingsdag die het fonds aan de werkgever vergoed. Deze subsidie zal niet dekkend zijn; hiervoor zijn aanvullende (financiële) afspraken nodig tussen werkgevers en werknemers; bijvoorbeeld door een heffing op de loonsom of een reservering uit de loonruimte. Gestreefd wordt naar een financiering van ca 80% uit het fonds (inclusief de overheidssubsidie), waarbij de rest voor rekening komt van de individuele werkgever en/of meebetaling door de werknemer. Indien er geen bedrijfstakfonds aanwezig is wordt geen overheidssubsidie verstrekt.

Onder scholing wordt een beroepsgerichte educatieve activiteit verstaan. Bij CAO of publiekrechtelijke regeling kan een andere omschrijving van de scholingsactiviteiten worden vastgesteld waarvoor verlof mag worden opgenomen. Een tweede beperking geldt de belangen van de arbeidsorganisatie: bevoegdheid tot vaststellen van de verlofperiode dient in overleg te geschieden en in het eerste jaar van het dienstverband kan geen verlof worden opgenomen. In het wetsvoorstel zit geen additionaliteitsbepaling: de wet beoogt een geleidelijke absorptie van al bestaande scholingsfaciliteiten. Eventuele overheidsbijdragen zullen in de toekomst dus mogelijk worden voor reeds bestaande scholingsfaciliteiten onder verantwoordelijkheid van een O&O-fonds.

Ten aanzien van de scholing van werklozen wordt geconstateerd dat vormgeving

in één wet met scholing voor werkenden niet eenvoudig te realiseren is. Een koppeling van scholingsinspanningen voor werkzoekenden aan de activiteiten van de fondsen en een verbreding van de diverse uitkeringswetten staat Leynse hierbij eerder voor ogen. Voor wat betreft de financiering wordt geraamd dat ca. 0.5% van de loonsom structureel gereserveerd moet worden ten behoeve van de opleidingsfondsen.

Het scholingsverlof moet meer doelen dienen dan de scholing van werkenden. Dat blijkt tenslotte uit de expliciete verwijzing naar de loonruimte: "Reservering van loonruimte voor de financiering van scholingsverlof in de komende jaren zal een belangrijk middel zijn om een gematigder loonontwikkeling mogelijk te maken." (citaat MyT)

2. Reactie op het wetsvoorstel van werkgevers en politiek

Werkgevers laten zowel op nationaal als internationaal niveau een principieel "NEE" horen op alles wat met overheidsbemoedienis inzake scholingsverlof te maken heeft. Dit blijkt recent weer uit een Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) reactie op het wetsontwerp: "De RCO wijst een wettelijke regeling van een scholingsverlof voor werkenden ten principale af. Een wettelijke regeling betekent een inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen. Ondernemingen zijn immers zelf verantwoordelijk voor de scholing van hun werknemers. Dit vormt een onderdeel van het ondernemingsbeleid ...".

De maatschappelijke, of meer algemeen economische kant, achten zij wél een overheidstaak, maar die ligt in hun ogen niet in het bieden van een wettelijk individueel scholingsrecht, maar op het terrein van de voorzieningen: "...Om de maatschappelijke component, ofwel het functioneren in de samenleving te verbeteren dient de overheid een tweede kans onderwijs te bieden, voor allen toegankelijk."

Dat een en ander op internationaal niveau niet veel anders ligt blijkt uit het verloop van de Sociale Dialoog in 1989. Deze dialoog, te voeren tussen werknemers- en werkgeversorganisaties in Europees verband, is van start gegaan op initiatief van de Europese commissie om de Sociale Dimensie bij de eenwording van de Europese binnenmarkt per 1 januari 1993 vorm te geven. Een werkgroep van deze sociale dialoog inzake scholing en beroepsonderwijs kwam in 1989 vier maal bijeen. De resultaten zijn verwoord in een préambule die in december 1989 is vastgesteld. Deze préambule is te zien als een algemeen kader, waarbinnen zaken nog nader uitgewerkt dienen te worden: beroepsopleidingen voor jongeren, scholing voor verschillende groepen en scholing voor werkenden. Duidelijk is in elk geval dat er geen "europese doorbraak" zal komen in facilitering van scholing voor werkenden. Europese werkgevers gaat het ver genoeg om aan te bevelen om er op nationaal niveau verder over te onderhandelen. Dit komt in hoge mate overeen met het uiteindelijke onderhandelingsresultaat uit het al genoemde Gemeenschappelijk Beleidskader: "Partijen achten deze ontwikkeling (de discussie over scholing als instrument om de mobiliteit van werkenden te vergroten, IO/ES) van groot belang en bevelen verdere discussie en uitwerking op de relevante, decentrale niveaus

aan." (GBK)

Vanuit het Europees Parlement is, als vervolg op de resolutie inzake Betaald Educatief Verlof uit 1987 wellicht nog enige druk te verwachten, als vervolg op de uitkomsten van de Sociale Dialoog op dit terrein, maar of dit zal leiden tot een Richtlijn (een voorschrift met een dwingend karakter) is zeer de vraag. De christen-democratische fractie van dit parlement maakte reeds in 1987 een voorbehoud bij de resolutie. Onder verwijzing naar de opvattingen van sociale partners tekenden zij een "onhaalbaar en onbetaalbaar" aan. Ook het programma van de Nederlandse Christen-democraten vermeldt dat het scholingsbeleid voor werkenden in de eerste plaats een zaak is van het bedrijfsleven.

Kortom, het wetsvoorstel van de PvdA heeft de wind zeker niet mee. Voor de vakbeweging is het belangrijk om ons dat goed te realiseren. Niet om op voorhand van wetgeving af te zien, wel om kritisch na te gaan of de voorgestelde wet antwoorden biedt op onze meest essentiële knelpunten, gegeven de tegendruk van werkgevers en de afwachtende houding van Christen-democraten.

De belangrijkste knelpunten beschrijven wij nader aan de hand van CAO-onderhandelingen in de Zuivelindustrie die in '88/89 plaatsvonden over intensivering van scholingsinspanningen.

3. Onderhandelingspraktijk over scholing: de zuivelindustrie

De zuivelindustrie is door schaalvergroting en automatisering sterk in beweging. Per 31-12-1988 zijn rond de 18.500 werknemers in de zuivel werkzaam. Volgens dezelfde opgave van werkgeverszijde waren dat er een jaar eerder nog 1000 meer. Wanneer daarbij bovendien betrokken wordt dat per 1-1-1987 de werkweek van 38 naar 36 uur verkort werd, is duidelijk dat de afname van het aantal arbeidsplaatsen groot is. De voorzitter van het productschap voor zuivel, Schelhaas, spreekt voorts over een verlies van werkgelegenheid van 5% in het laatste kwartaal van 1989 ten opzichte van het laatste kwartaal 1988.

Veel arbeidsplaatsen zijn verloren gegaan door schaalvergroting. Een gedeelte door sanering van overcapaciteit. Maar een aanzienlijk aantal arbeidsplaatsen is verdwenen of dreigt te verdwijnen ten gevolge van automatisering. Veel routinematig handwerk is vervangen door gemechaniseerde of geautomatiseerde processen. Aan de machines zijn vooral controlefuncties ontstaan. Functies in de laagste loonshalen verdwijnen of veranderen sterk.

De Voedingsbond FNV voert een beleid dat erop gericht is deze processen te beïnvloeden: door het afsluiten van zogenaamde automatiseringsovereenkomsten op ondernemingsniveau waarin de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de automatisering plaatsvindt, worden geregeld. Tegelijkertijd is het belang van een geïntensiveerd beleid op om her- en bijscholing door de Voedingsbond FNV sterk benadrukt. Aangezien in de genoemde automatiseringsovereenkomsten ontslag ten gevolge van automatisering in de zuivelindustrie is uitgesloten, is het voor zowel het management als werknemers van groot belang dat werknemers tijdig worden voorbereid op het vervullen van andere functies. Dat is de reden dat de Voedingsbond FNV en de Industriebond FNV in de CAO-onderhandelingen in 1988 voorstellen inbrachten over scholing en opleiding.

De letterlijke tekst van dit CAO-voorstel luidt: "Partijen komen overeen, dat op bedrijfstak- en ondernemingsniveau extra nadruk wordt gelegd op scholings- en opleidingsprogramma's. Op bedrijfstakniveau door het instellen van een commissie. Per onderneming worden nadere afspraken gemaakt op basis van de volgende uitgangspunten:

- De scholings- en opleidingsafspraken dienen gericht te zijn op alle werknemers in de onderneming. In het bijzonder op die groeperingen die niet zondermeer uitgeselecteerd worden voor opleiding/scholing. Te denken valt hierbij aan die werknemers die onvoldoende scholing/opleiding hebben ontvangen of het volgen van onderwijs ontwend zijn.
- Tevens dient bijzondere aandacht te worden gegeven aan scholing en opleiding van jongeren, vrouwen en in het kader van het creëren van passend werk aan gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers.
- Het scholings/opleidingsprogramma dient aangepast te zijn aan het ingangsniveau van de cursisten. Zowel werknemer als werkgever kunnen hun wensen ten aanzien van scholing/opleiding kenbaar maken.
- De onderneming stelt hiervoor een scholingsplan samen dat halfjaarlijks met de vakverenigingen wordt besproken.
- Scholing/opleiding gebeurt op basis van vrijwilligheid.
- Het niet volgen of niet afmaken van het scholing- of opleidingsprogramma mag niet leiden tot verslechtering van de rechtspositie van de werknemer.
- De ondernemer vergoedt de noodzakelijke studiekosten.
- De onderneming stelt 16 uur op jaarbasis ter beschikking als scholingsverlof.
- Nadere invulling van de scholingsparagraaf op basis van de raamafpraak geschiedt per onderneming."

Tot zover het tekstvoorstel van vakbondszijde.

Over dit voorstel werd tijdens de CAO-onderhandelingen geen overeenstemming bereikt, maar het werd voor verdere uitwerking meegegeven aan de CAO-commissie waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd: de Commissie Scholing. In deze commissie was de reactie op de voorstellen van werknemerszijde als volgt: werkgevers achten scholing primair een ondernemingszaak. Derhalve verzet men zich tegen een scholingsrecht voor iedere werknemer. Bereidheid om op bedrijfstakniveau afspraken te maken en eventueel voorzieningen te creëren ten behoeve van de afzonderlijke bedrijven (bijvoorbeeld schakelcursussen) is er niet. Men wil zelf kunnen bepalen wie in aanmerking komt voor een opleiding en de inhoud ervan nauw afstemmen op de functies in de onderneming. Bovendien willen werkgevers vastgelegd zien dat er op het niet volgen of niet afmaken van een scholing een sanktie kan staan.

Het eindbod van de werkgevers kwam derhalve op het volgende neer: Voor scholing komen drie werknemers in aanmerking waarvan het management verwacht dat zij de scholing met succes zullen afronden. De scholing moet passen binnen het opleidingsplan van de onderneming. Het plan kan besproken worden in de Ondernemingsraad, de bonden kunnen het plan op verzoek ter kennisname toegestuurd krijgen. Wanneer de scholing in werktijd wordt gevolgd dan moet de helft van de benodigde tijd door de werknemer worden ingebracht, met een maximum op jaarbasis van de tijd waarmee de arbeidsduur van 38 naar 36 uur werd teruggebracht in 1987. Met ander woorden: het inleveren van maximaal 13 roostervrije dagen.

Het niet afmaken van een opleiding dient te kunnen leiden tot sankties ten aanzien van de betreffende werknemer(s).

Als aanbeveling willen werkgevers aan bedrijven meegeven dat er bijzondere

aandacht geschonken kan worden aan werknemers in de laagste functiegroepen, vrouwen, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

De kernpunten van vakbonds zijde worden hiermee niet gehonoreerd:

- Een recht op scholing voor alle werknemers, met name voor hen die in de gangbare opleidingsprogramma's uit de boot vallen. Men was niet bereid voor alle werknemers een aansluitend aanbod op bedrijfstakniveau te ontwikkelen.
- In de voorstellen van werkgevers is het de onderneming die bepaalt wie in aanmerking komt voor een opleiding en voor welke opleiding. Werknemers die het volgen van onderwijs ontwend zijn en werknemers met een te laag instroomniveau om direct in te stromen in de gangbare opleidingsprogramma's komen dan niet in aanmerking.
- De Voedingsbond FNV heeft vakbondsinvloed centraal gesteld vanwege de noodzaak van afspraken op bedrijfstakniveau. Op dit niveau zullen immers voorzieningen moeten worden gecreëerd om werknemers voor te schakelen naar de gangbare opleidingsprogramma's. Op dit niveau kunnen bovendien afspraken worden gemaakt over in de bedrijfstak benodigde kwalificaties waartoe scholing moet opleiden. Werkgevers zijn slechts bereid de OR een plaats toe te kennen. Hiermee komen zij hun verplichtingen na in het kader van de Wet op de Ondernemingsraden, artikel 27 (Personeelsopleidingen vallen onder het instemmingsrecht). Op bedrijfstakniveau, en derhalve op CAO-niveau achten zij verdere werknemersinvloed op scholing ongewenst.

Tegen deze achtergrond is het inleveren van ATV-dagen voor scholing onbespreekbaar voor de Voedingsbond FNV. De Commissie Scholing heeft dus geen overeenstemming kunnen bereiken. De zaak ligt nu weer bij de CAO-partijen.

Uit het verloop van deze onderhandelingen blijken aan aantal knelpunten bij het verwezenlijken van een scholingsrecht voor alle werknemers, die overeenkomen met de door Leynse gesignaleerde problemen bij de benodigde intensivering van scholing voor werkenden:

- de selectiviteit bij scholing;
- de beschikbaarheid van scholing voor alle werknemers;
- de zeggenschap van de vakbond c.q. werknemers zelf bij vorm en inhoud van de scholing.

Onderzoek toont aan dat deze knelpunten zich niet beperken tot de zuivelindustrie, maar gangbaar zijn.

4. Onderzoek ten aanzien van knelpunten bij scholing

Selectiviteit

Uit het artikel van Boot en het SEO-onderzoek komen de volgende gegevens naar voren:

- een ongelijke verdeling naar leeftijd, zowel bij deelname aan bedrijfs cursussen als in de totale volwasseneneducatie;
- lager opgeleiden nemen minder aan bedrijfsopleidingen deel dan hoger opgeleiden; verschillen in kwalificatieniveau worden door volwassenen-

- educatie, inclusief bedrijfsopleidingen, dus feitelijk vergroot;
 - vrouwen en werkenden met een buitenlandse nationaliteit (onafhankelijk van het opleidingsniveau) nemen minder deel: voor buitenlanders is de kans 1/3 van die van Nederlanders in overigens gelijke omstandigheden; samenwonende en gehuwde vrouwen hebben de helft minder kans dan hun mannelijke collega's;
 - deeltijders met een contract van minder dan 20 uur hebben weinig kans.
- Tenslotte zijn de verschillen naar branches en grootte van het bedrijf aanzienlijk. Neemt in het bank- en verzekeringswezen bijvoorbeeld 82% van het aantal werknemers deel aan bedrijfsopleidingen; in de maatschappelijke dienstverlening is dit 22%. Wordt in het bank- en verzekeringswezen 2,3% van de loonsom besteed aan opleidingen, bij bouw- en installatiebedrijven is dit 0,3%. Wordt in bedrijven van 5-100 werknemers 0,5% van de loonsom aan scholing besteed, in bedrijven met meer dan 500 werknemers is dat 2,9%, zo blijkt uit de CBS-statistiek bedrijfsopleidingen.

Kwaliteit

Mulder, Akkermans en Bentvelsen stellen in hun onderzoek "Bedrijfsopleidingen in Nederland" dat er een toenemende aandacht is voor opleidingsbehoefte-analyse, voor (ook didactische) professionaliteit en voor evaluatieonderzoek. Uit case-studies wordt geconcludeerd dat de voornaamste knelpunten verband houden met de bekwaamheden van opleiders, met onderwijskundige know-how en met de organisatie van opleidingen binnen de onderneming.

De opleidingsinspanningen zijn specifiek gericht en op hoog niveau, meestal kort van duur. Een willekeurig opleidingstraject duurt vier dagen.

Dit bevestigt het beeld dat er bij bedrijfsopleidingen veelal sprake is van "smalle", strikt functie-gerichte opleidingen. Deze opleidingen zullen zeker niet aansluiten bij werknemers die geen brede opleidingsbasis meebrengen. Er zal geen sprake zijn van mogelijkheden om te schakelen naar gangbare opleidingsprogramma's, en het is niet te verwachten dat er didactische know-how is om werknemers die het leren ontwend zijn weer te "leren leren".

Zeggenschap vakbeweging

Het bestaan van CAO-afspraken inzake scholing is een van de meest concrete toetsstenen waaruit zeggenschap van de vakbeweging kan blijken.

Sinds de scholingsaanbevelingen in Samen voor Werk is inderdaad een toename van het aantal CAO-afspraken waarneembaar. De Kabinetsnotitie Arbeidsmarkt uit september 1989 publiceerde in een bijlage een door DCA verzameld overzicht van scholingsafspraken. Deze Dienst Collectieve Arbeidsovereenkomsten van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid geeft informatie over de 94 CAO's die van toepassing zijn op meer dan 5000 werknemers. Vanaf 1987 zijn er met name CAO-afspraken over scholingsverlofdagen en andere scholingsbevorderende maatregelen tot stand gekomen. In 64 van de 94 CAO's zijn nu afspraken omtrent scholing vastgelegd, tegenover 54 een jaar geleden. Een duidelijke toename is ook waarneembaar in afspraken over de oprichting van scholingsfondsen (van 17 naar 29 CAO's) en ervaringsplaatsen (van 15 naar 23).

Deze toename zegt overigens nog niets over feitelijke deelname en overeenstemming over kwaliteit, aard en vormgeving van de scholingsprojecten. In de industrie zijn meerdere gevallen bekend waar partijen daar vervolgens niet

uitkomen, en er een forse reserve in het O&O fonds dreigt te ontstaan. Zonder overeenstemming wordt er immers niets besteed.

Een ontwikkeling van toename van het aantal afspraken in met name de faciliterende zin, komt overeen met de conclusies die Mulder e.a. trekken uit een aantal pilot-studies in "Bedrijfsopleidingen in Nederland":

- er worden geen CAO-bepalingen verwacht met betrekking tot interne bedrijfsopleidingen, wel nadere faciliteitenregelingen met betrekking tot scholing in het algemeen;
- de grotere concerns hebben geen behoefte aan scholingsafspraken in CAO's (dat wil zeggen in samenspraak met de vakbeweging en samen met andere ondernemingen).

Kortom, ook uit onderzoek blijkt dat werkgevers scholing voor werkenden primair als een integraal terrein van ondernemingsbeleid beschouwen. Als een "management tool", met alle gevolgen voor de vakbeweging en groepen werknemers van dien; in besluitvorming over scholing horen zij, volgens deze opvatting, niet thuis.

De vraag die in dit artikel vervolgens aan de orde is, is of de voorgestelde wet op het scholingsverlof tegenwicht kan organiseren tegen deze opvatting van werkgevers, en derhalve de onderhandelingspositie van de vakbonden en daarmee van werknemers op bedrijfstakniveau kan versterken.

5. Kan de wet de voornaamste knelpunten doorbreken?

Belangrijk punt in het Wetsvoorstel is de vastlegging van een scholingsrecht voor ieder individu. Dat is een steun in de rug van vakbonden zijn bij het afdwingen van scholingsinspanningen voor werknemers die nu niet uitgeselecteerd worden door het management om een opleiding te volgen: lager opgeleiden, vrouwen, buitenlandse werknemers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, part-timers, enz.

Tegelijkertijd geeft de beschreven situatie in de zuivelindustrie aan hoeveel weerstand er bestaat bij werkgevers om hieraan tegemoet te komen. Het uiteindelijke effect kan dan wel eens tegenovergesteld zijn aan de inzet:

- scholing wordt geen recht maar een plicht voor uitgerekend die groepen werknemers die veelal het volgen van onderwijs zijn ontwend, tot nu toe buitengesloten werden, en waarvoor men bovendien niet bereid is een passend scholingsaanbod te ontwikkelen;
- overheidsgeld kan vooral overgeheveld worden naar die opleidingsactiviteiten die nu grotendeels door de bedrijven zelf bekostigd worden, zonder dat de groeperingen die op dit moment buiten de boot vallen werkelijk meer opleidingskansen krijgen.

Medefinanciering door de overheid is in het Wetsvoorstel immers niet afhankelijk van het bereik onder genoemde groepen of de breedte of kwaliteit van de scholing, maar afhankelijk van het bestaan van een fonds. Bovendien blijkt uit het voorbeeld van de zuivelindustrie dat de voorwaarden om te komen tot de oprichting van een fonds niet overal aanwezig zijn.

Er is dus méér nodig dan een financiële prikkel om de scholing van werkenden evenwichtiger verdeeld en van bredere kwaliteit te krijgen. De ontwikkeling van een scholingsaanbod voor alle werknemers en collectieve afspraken over de verdeling van scholing zijn in onze ogen noodzakelijk om een individueel scholingsrecht méér te laten zijn dan een papieren recht. Kwaliteit van en zeggenschap over scholing zijn daarin sleutelbegrippen.

Kwaliteit

In het al genoemde Gemeenschappelijk beleidskader worden ten aanzien van de kwaliteit van scholing een aantal (in dit verband nieuwe) aanbevelingen gedaan die een steun in de rug kunnen zijn bij onderhandelingen over scholing: "Partijen constateren dat in *kwalitatieve* zin het begrip scholing aan verandering onderhevig is. Was scholing tot voor kort vrijwel uitsluitend gerelateerd aan de huidige functie van de werknemer, thans wordt scholing steeds meer ook beschouwd als instrument om de inzetbaarheid, c.q. mobiliteit van werknemers binnen en buiten de onderneming te vergroten ...".

Na de constatering dat het deelnemen door zittende werknemers aan scholingsactiviteiten niet gelijk verdeeld is, wordt hierover het volgende aanbevolen: "Sociale partners achten het in het belang van onderneming en werknemers (voorkomen van moeilijk te vervullen vacatures, doorstromingsmogelijkheden, voorkomen van werkloosheid, etc.) dat niet te rechtvaardigen verschillen in opleidingsinspanning verdwijnen. Het gaat erom dat in principe alle categorieën werknemers aansluiting behouden met de veranderende eisen in het beroep en op de arbeidsmarkt."

Het is nu nog te vroeg om te kunnen beoordelen of deze aanbevelingen daadwerkelijk effect sorteren.

Een effect zal volgens ons moeten zijn dat werknemersbelangen in te maken afspraken over scholing herkenbaar zijn. Deze belangen zijn globaal te bepalen aan de hand van het onderscheid dat Ritzen (1989) maakt. Ten aanzien van de volwasseneneducatie onderscheidt hij vier aspecten:

- Volwasseneneducatie (VE) als investering waarvan de voordelen bij bedrijf of instelling terecht komen (functietraining);
- VE als investering ten behoeve van de werknemers: de aangeleerde vaardigheden zijn in verscheidene bedrijven te gebruiken (kwalificatie);
- VE die niet of niet direct rendeert op de arbeidsmarkt, maar waarvan de voordelen ook bij anderen dan de deelnemers terecht komen zoals bijvoorbeeld alfabetisering (basisvaardigheden);
- VE die niet op de arbeidsmarkt rendeert en waarvan alleen de deelnemers voordeel genieten, zoals bijvoorbeeld macramé (hobby).

Werknemersbelangen liggen met name op het terrein van de kwalificatie en de basisvaardigheden. De FNV en aangesloten bonden beogen niet alle scholing per definitie het karakter van kwalificatie te geven. Ook functietraining is in een onderneming reëel en noodzakelijk. Echter, voor deze training wil het wetsvoorstel geen stimulans zijn. Het gaat immers over funktietraining die beschouwd moet worden als ondernemingsbelang waarvan de kosten voor rekening van de werkgever zijn.

Een financiële bijdrage van de overheid zou werkgevers ertoe moeten stimuleren om, in overleg met de bonden, het accent méér te leggen op kwalificerende en funderende scholing. Het is echter zeer de vraag of werkgevers zich hierdoor zullen laten leiden.

Mulder e.a. (1988) concluderen uit een aantal pilot-studies dat met name grotere concerns geen behoefte hebben aan scholingsafspraken in CAO's. In de zuivel-industrie werd in de onderhandelingen niet één maal bezwaar gemaakt tegen het scholingsrecht onder verwijzing naar tekortschietende financiën. Ook in de RCO-reaktie op het wetsvoorstel wordt het idee van een individueel scholingsrecht om principiële, en niet financiële redenen afgewezen.

Gezien de onverdeeld gunstige vooruitzichten voor de meeste ondernemingen is het de vraag of zij hun principiële verzet zullen opgeven. Dit verzet richt zich tegen feitelijke zeggenschap van de vakbeweging over scholing en de daaraan gekoppelde bedrijfstakaanpak.

Zeggenschap over scholing en de mogelijkheden die collectieve afspraken bieden.

Er is veel kwalitatieve en kwantitatieve vakbondskracht voor nodig om wezenlijke aspecten als basisvaardigheden en kwalificatie een plaats te geven in het beleid ten aanzien van scholing van werkenden. De Voedingsbond FNV heeft bijvoorbeeld in de zuivelindustrie met een organisatiegraad van meer dan 50% zeker geen ondergeschikte positie, de organisatiegraad ligt ver boven het landelijk gemiddelde (ca. 30% van de werknemers is georganiseerd bij gelijk welke vakorganisatie). Desondanks is het verwerven van een scholingsrecht en de invulling daarvan geen eenvoudige zaak. In sectoren waar bonden een minder sterke positie hebben kan het erop uitdraaien dat er slechts geld vanuit de overheid komt, zonder dat er aan de huidige eenzijdige scholingspraktijk iets verandert. In de collectieve sector zal de overheid als werkgever bereid moeten zijn om, veel meer dan tot op heden, bij te dragen in de kosten van scholing.

Het verwerven van een scholingsrecht is één, vervolgens gaat het erom dat iedere werknemer zijn of haar recht ook kan laten gelden. Daarbij is het van belang dat de vakbonden invloed hebben op het aanbod en de inhoud van de scholing. In de zuivelindustrie bijvoorbeeld zijn de gangbare opleidingen in het kader van het leerlingwezen (georganiseerd door de Landelijke Stichting ter Bevordering van de Levensmiddelenindustrie (LSBL), of de Vakopleidingen Procestechneek (VAPRO) niet toegesneden op werknemers in de laagste loongroepen of werknemers die al langere tijd geen onderwijs meer gevolgd hebben. Juist deze werknemers missen vaak de aansluiting op andere, vaak hoger gekwalificeerde functies, terwijl de laagste loonschalen verdwijnen als gevolg van automatisering. De overgrote meerderheid van de leerlingen die een LSBL-opleiding volgt heeft tenminste een LBO- of MAVO opleiding. Opvallend is voorts dat de zuivelindustrie meer leerlingen aan de LSBL levert naarmate het niveau van de opleiding hoger wordt. Met andere woorden: lager opgeleiden worden minder snel naar een leerlingwezenopleiding "gestuurd" vanuit een bedrijf dan beter geschoolden.

Een scholingsrecht zonder adequate voorzieningen zal het probleem dat met name lager opgeleiden, groepen werknemers die het leren ontwend zijn, buiten de boot vallen niet oplossen.

Van doorstroming naar andere functies zal dan geen sprake zijn, de werkgelegenheidseffecten zullen dan ook te verwaarlozen zijn. Op bedrijfstakniveau zullen cursussen moeten worden ontwikkeld die werknemers in staat stellen weer "aan te haken" bij gangbare opleidingen. Ook kwalificatieniveaus zullen op sectorniveau moeten worden vastgesteld, opdat scholing werknemers werkelijk mobieler en weerbaarder maakt. Niet alleen binnen de onderneming, maar

op de arbeidsmarkt in bredere zin.

Vakbondsinvloed op het niveau van de bedrijfstak zal zich ten aanzien van scholing dan ook toe moeten spitsen op het, mede via de besturen van de Landelijke Opleidingsorganen van de Leerling-stelsels, ontwikkelen van een adequaat aanbod voor alle werknemers. Daarbij speelt erkenning van kwalificaties, voorwaarde voor weerbaarheid op de arbeidsmarkt, in een bedrijfstak als totaal een belangrijke rol. Op het niveau van de onderneming heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht inzake personeelsopleidingen. Dat biedt de mogelijkheid om na te gaan of er sprake is van systematische 'negering' van bepaalde categorieën werknemers. Of de opleidings-plannen perspectief bieden op doorstroming naar hogere functies in het bedrijf, de concrete organisatie van de scholing, enzovoorts. Beide vormen van werknemersinvloed zijn, zeker wanneer deze gecombineerd worden, wezenlijk om tot een invulling van scholing te komen die werknemers ook in hun belang achten. Dit laatste is een noodzakelijke voorwaarde om een scholingsrecht te bevechten en het vervolgens invulling te kunnen geven.

Het wetsvoorstel biedt een steun bij het bevechten van het scholingsrecht. Positief is de erkenning van de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van een over de hele linie goed opgeleide beroepsbevolking. Belangrijk is de vastlegging van een individueel recht op scholing. Dat is de eerste stap. Onzes insziens kan de vakbeweging de verantwoordelijkheid ten aanzien van scholing voor werkenden pas op grote schaal waarmaken wanneer de zeggenschap bij vorm en inhoud van de scholing van werknemers tegelijkertijd wordt verankerd.

Wij zijn ervan overtuigd dat de financiële faciliteiten die de wet biedt weinig werkgevers over de brug zullen helpen om in overleg met de vakbeweging te komen tot werkelijke erkenning en invulling van een scholingsrecht voor alle werknemers.

Omgekeerd is een scholingsrecht dat feitelijk niets verandert aan de huidige praktijk niet iets dat vakbondsleden zullen definiëren als werknemersbelang. Invoering van dit wetsvoorstel zal het verzet van werkgevers in elk geval versterken. Wanneer de wet werknemers meer te verzilveren rechten biedt is dat op zichzelf zeker geen reden om het wetsvoorstel in te trekken. Bij gebrek aan de al genoemde adequate voorzieningen en betrokkenheid van groepen werknemers bij de inhoud en organisatie van scholing bestaat echter het risico dat veel werkgevers verzet zich organiseert ten aanzien van werknemersscholing in het algemeen tegenover een; in de praktijk, papieren werknemersrecht.

Andere maatregelen zijn op dit moment in onze ogen van groter belang om werkgevers ertoe te bewegen een scholingsrecht voor alle werknemers feitelijk te erkennen en mede in te vullen. De overheid zou daaraan kunnen bijdragen door bijvoorbeeld nadere voorwaarden te stellen aan investerings-subsidies. Door een wet die de zeggenschap van vakbonden, ook op ondernemingsniveau beter regelt. Een wet op vakbondswerk in ondernemingen: rechts-bescherming en faciliteiten voor vakbondskaderleden. Dan kan in ondernemingen zelf, gerelateerd aan inspanningen op bedrijfstakniveau, gewerkt worden aan een aansluitend scholingsaanbod dat elementen van basisvaardigheden in zich heeft waar dat nodig is. Dat werknemers een kwalificatie biedt. Een aanbod dat bovendien aansluiting biedt op funktietraining, of deze waar nodig vervangt.

Een dergelijke aanpak garandeert dat scholing in de toekomst niet slechts meer zal kunnen bestaan uit het aanpassen van werknemers aan de arbeidsorganisatie.

Dat scholing bereikbaar wordt. Ook voor werknemers die lange tijd geen scholing hebben gevolgd, die dachten dat scholing niets voor hen was of die steeds niet voorkwamen in de opleidingsplannen. Dan zullen werknemers op grote schaal warm lopen voor (invulling van) hun scholingsrecht. Dan kan een relatie worden gelegd met een effectief werkgelegenheidsbeleid.

Naschrift

Dit artikel is reeds geschreven in december 1989. Inmiddels zijn ontwikkelingen voortgeschreden. Niet aan alle aspecten kunnen wij meer aandacht besteden. Eén aanvulling is evenwel noodzakelijk.

In de zuivelindustrie is, onder druk van stakingsdreiging, een nieuwe CAO tot stand gekomen in het voorjaar van 1990. Zwaartepunten voor de Voedingsbond FNV in de onderhandelingen waren de afspraken met betrekking tot werkgelegenheid. Toegespitst op structurele verlaging van de VUT-leeftijd, maximering van het aantal flexibele arbeidskrachten (tijdelijke contracten en uitzendkrachten) en afspraken rondom scholing. In het kader van dit artikel is met name het laatste van belang.

De protocoltekst, behorende bij de CAO op dit punt, luidt als volgt.

" Scholingsfonds

Er zal een scholingsfonds worden opgericht ter grootte van een eenmalig bedrag van 0,2% van de loonsom.

De onderneming kan een vergoeding uit dit scholingsfonds krijgen voor opleidingsactiviteiten, indien wordt voldaan aan de voorwaarden, dat:

- er scholing wordt gegeven aan werknemers ingedeeld in de functiegroepen I t/m III, vrouwen, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten;
- deze scholingsactiviteit een relatie heeft met het opleidingsbeleid van de onderneming en gericht is op een van de eerder genoemde doelgroepen;
- in de aanvraag tot uiting komt dat er in de onderneming een procedure is aan de hand waarvan een werknemer kenbaar kan maken dat hij/zij voor een cursus in aanmerking wenst te komen.

Er wordt een paritair fondsbestuur ingesteld, dat marginaal toetst of aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan.

Op ondernemingsniveau zal een tripartiete (d.w.z. tussen werkgever, de OR en de vakbonden) betrokkenheid bij scholingsinspanning moeten worden uitgewerkt.

Gestreefd wordt naar een realisatie van het fonds vóór 01-01-1991."

Een eerste aanzet. Winst is, dat de volgende aspecten nu vastgelegd zijn:

- De groep werknemers waarvoor de scholing bedoeld is. Hiermee wordt recht gedaan aan de noodzaak om de genoemde groepen gerichte aandacht te geven.
- Werknemers uit genoemde groepen kunnen zelf kenbaar maken voor scholing in aanmerking te willen komen.
- Tevens is er een, zij het summiere, erkenning van het recht op medezeggenschap van de vakbeweging.

Zoals gezegd, een eerste aanzet, want ondanks deze afspraken blijven de bezwaren van werkgevers dezelfde. Het zal afhangen van de regionale positie van de vakbond, hoe deze afspraak bij de verschillende ondernemingen ingevuld kan worden.

Ike Overdiep
17-05-1990

Literatuur

- Akkeren, van, 1989 "onderneming moet strijden voor goed onderwijs" opleidingscoördinator Melkunie Holland in *Operationeel opleidingsnieuws voor de procesindustrie*, oktober '89.
- Boot, P., 1989, Her- en bijscholing van werkenden, *TPE 12-2*
- CBS, (1988), *Bedrijfsopleidingen in Nederland 1986*, Voorburg, Heerlen.
- Europees parlement, 1987, *Verslag van de Commissie SOZAWE inzake betaald educatief verlof*, 13-7-'87.
- Gemeenschappelijk Beleidskader van Kabinet en Stichting van de Arbeid, 1-12-'89
- Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1988, *Ontwikkeling in vraag en aanbod van opleidingen voor produktiepersoneel in de levensmiddelenindustrie*, augustus 1988, t.b.v. de LSBL.
- Leynse, F., 1989, Overheid en beroepsgerichte scholing, *TPE 12-2*.
- Voorstel van Wet van het lid Leynse tot regeling van het recht van de werknemer op verlof wegens scholing (Wet Scholingsverlof).
- Ministerie SOZAWE, 1989, Arbeidsmarktnotitie. 1986, *Bedrijfsopleidingen in de lift*, 1989, Rapportage Arbeidsmarkt
- Mulder, M., Akkermans, J., Bentvelsen, N., 1988, *Bedrijfsopleiding in Nederland: SVO 1987* Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde, Universiteit Twente.
- Opleiding en training, 1989, *BB-management nummer 6*.
- RCO, 1989, Reaktie Wetsvoorstel Scholingsverlof tbv Centrale Commissie van Bijstand en Advies ARBVO, 16-11-'89.
- Ritzen, J., 1989, Economische aspecten van de Volwassenen-educatie, *ESB 11-1-1989*.
- SER, 1982, Advies Betaald Educatief Verlof, 82-13.
- Stichting van de Arbeid, 1987, *Samen voor Werk*, Rapporten Stichting van de Arbeid en overheid.
- Teulings, C. en Budil-Nadvornikova, H., 1989, De betekenis van bedrijfsopleidingen in Nederland, SEO-onderzoek UvA.
- VNO, 1989, *Onderwijs, peiler van onze welvaart*.
- Winkel, M van de, "Investeren in Mensen" in *Volwasseneneducatie nr. 10*.