Frans Leijnse*

Column

Arbeidsmarkt

Scholing

De Nederlandse economie wordt gekenmerkt door een relatief groot aandeel van kennisintensieve produkties. Het hoge niveau én de brede spreiding van kennis zijn belangrijke pluspunten in onze positie op de wereldmarkt. Deze pluspunten compenseren een relatief hoog loon- en arbeidskostenniveau. In de groeiende internationale concurrentieslag is niet alleen een vergroting van de thuismarkt in Europees verband belangrijk, maar ook het behouden en uitbouwen van deze reeds bestaande comparatieve voorsprong op kennisgebied.

In tegenstelling tot veelal wordt gedacht gaat het bij kennisintensiteit niet alleen om het geavanceerde karakter van de kennis (hoog niveau) maar ook om de brede spreiding ervan in de beroepsbevolking. Het gemiddelde kennisniveau van de Nederlandse beroepsbevolking is internationaal gezien hoog en nog steeds stijgende. Daarmee samenhangend zijn ook de beroepsvaardigheid en de produktieve instelling relatief hoog ontwikkeld. In het algemeen kan men spreken van een hoog kwalificatieniveau. Deze constatering geldt daarbij niet alleen voor de actieve beroepsbevolking. Ondanks het vergelijkenderwijs lage opleidingsniveau van de (langdurig) werklozen is er zowel in de verborgen als in de geregistreerde werkloosheid nog een groot kwalificatiepotentieel aanwezig. Nederland kan dus ook in dit opzicht winst boeken bij een verhoging van de participatiegraad. Uitbouw van de comparatieve kwalificatievoorsprong vergt daarnaast niet alleen groei van het fundamenteel onderzoek en verhoging van de kwaliteit van het universitair onderwijs, maar ook verbreding van de participatie, verbetering van het jeugdonderwijs en (vooral) regelmatige om-, her- en bijscholing.

* *Dr. F. Leijnse is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid.*

In het onderwijsbeleid komt de laatste jaren steeds meer nadruk te liggen op verbetering van de kwaliteit van het jeugdonderwijs in relatie tot de arbeidsmarkt. Hoewel men kan twisten over het succes van deze aanpak is er zeker geen gebrek aan aandacht bij de beleidsmakers op dit punt. Verbreding van de participatie en regelmatige scholing, als instrumenten om het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking te verhogen zijn naar verhouding minder in de aandacht geweest. Niettemin vormen deze twee doeleinden mijns inziens de belangrijkste opdracht van het werkgelegenheidsbeleid in de jaren negentig.

Scholing is onmiskenbaar een populair thema in de politieke discussie over het werkgelegenheidsbeleid. Overheersende nadruk is daarbij tot nu toe gelegd op de scholing van werkzoekenden als remedie tegen hun relatief lage opleidingsniveau. De kloof tussen het kalificatieniveau van de vraag op de arbeidsmarkt en het beduidend lagere kwalificatieniveau van de werkzoekenden wordt in deze visie gezien als een directe aanleiding om veel te investeren in de scholing van werklozen (zoniet, gezien als de belangrijkste oorzaak van de werkloosheid). Deze opvatting gaat, zoals bekend, te gemakkelijk voorbij aan bestaande kwantitatieve tekorten aan werkgelegenheid. Kwalitatieve knelpunten worden in de politieke beeldvorming uitvergroot om de noodzaak van herverdeling en werkgelegenheidscreatie ter bestrijding van het kwantitatieve tekort te ontgaan. Het gevolg daarvan is dat een toenemende scholingsinspanning van werklozen uitsluitend enige verlichting biedt aan de aanbodszijde van de arbeidsmarkt (afremming van de stijging van het arbeidsaanbod in statistische zin en wat meer roulatie), maar geen wezenlijk positiever werkgelegenheidsbalans oplevert. De werkloosheid stabiliseert zich dan ook.

Maar ook in puur kwalitatief opzicht is deze aanpak te naïef. Zij gaat er immers vanuit dat de

kwalitatieve discrepantie 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 discrepantie, die voor het merendeel der werklozen onmogelijk te overbruggen is. Zij gaat ook voorbij aan de wijze waarop de kwalitatieve discrepantie is ontstaan, welke wellicht de sleutel vormt tot de wijze waarop zij kan worden opgelost.

De grote kwalitatieve verschillen tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt zijn niet alleen ontstaan door vernietiging van laaggeschoold werk, maar in belangrijke mate ook door verdringing. 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 lagere 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.

In dit licht is het naïef te veronderstellen 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. Het ligt dan ook meer voor de hand een aanpak te kiezen die het proces van verdringing geleidelijk omkeert. In deze aanpak moet een sterk accent liggen op de verruiming van de vraag op hogere kwalificatieniveaus en opstroming van werkenden naar deze vraag, zodat aan de onderzijde van de markt ruimte wordt geschapen voor bijgeschoolde werklozen.

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 herbezettingseffecten. 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 de huidige, sterk gegroeide scholingsinspanning ten behoeve van langdurig werklozen leiden tot een belangrijke afname van de werkloosheid.

De huidige scholingsinspanning van overheid en bedrijfsleven ten behoeve van werkenden is ontoereikend om het geschetste effect teweeg te brengen. De omvang van deze inspanning loopt tussen de Europese landen sterk uiteen. Nederland neemt met een inspanning ten bedrage van nog geen 2% van de loonsom een bijzonder bescheiden plaats in. Algemeen wordt verwacht dat een inspanning van ten behoeve van werkenden ter grootte van 5% van de loonsom in de jaren negentig noodzakelijk zal zijn om internationaal bij te blijven. Het is zeer de vraag of het bedrijfsleven bereid en in staat zal zijn bij het huidige niveau van de arbeidskosten de extra investering die nodig is ter verhoging van de scholingsinspanning ook te verrichten.

Gezien het bredere belang van arbeidsmarkt en samenleving, dat uitgaat boven het specifieke belang van de onderneming, moet een deelname van de overheid in de scholingskosten dan ook niet worden uitgesloten. In feite zou op het terrein van scholing een nieuwe vorm van gerichte steun aan het bedrijfsleven moeten ontstaan. De financiering hiervan binnen de collectieve lasten wordt in belangrijke mate gecompenseerd door meer economische groei en afname van de lasten die met werkloosheid samenhangen. De stijging van lastendruk en arbeidskosten blijft daardoor beperkt. In feite worden passieve collectieve uitgaven (uitkeringen) deels omgezet in investeringen (in beter gekwalificeerde en mobielere beroepsbevolking) en deels gecompenseerd door een stijging van het nationaal inkomen (meer groei door meer participatie).

De huidige scholingsinspanning van overheid en bedrijfsleven ten behoeve van werkenden is daarnaast ook te eenzijdig gericht. Zij bereikt slechts een beperkte groep werknemers. Uit het onderzoek van o.a. het CBS blijkt dat het merendeel

van de huidige scholingsinspaning wordt genoten door werknemers in hooggekwalificeerde functies, door werknemers in grotere bedrijven, en vooral in de vorm van smalle, functiegerichte trainingen. Grote hiaten bestaan in de scholing van laaggekwalificeerde werknemers, werknemers in het midden- en kleinbedrijf en scholing gericht op bredere beroepskwalificatie of een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkt. Er zijn geen tekenen dat het bedrijfsleven er belang bij heeft deze eenzijdigheden op korte termijn te doorbreken. De rationaliteit van afzonderlijke ondernemingsbeslissingen leidt op het niveau van de arbeidsmarkt en de samenleving als geheel tot een sub-optimaal resultaat. Uit een oogpunt van bredere maatschappelijke belangen, waarvan de internationale concurrentiepositie niet de minste is, dient de overheid ook hier actief op te treden. Haar inzet moet gericht zijn op spreiding van de scholingsinspanning over meer werknemers en bedrijven, en verbreding tot meer beroepsgerichte en algemene vorming.

De hierboven geformuleerde opdracht aan de overheid kan de vorm aannemen van wetgeving. In deze wetgeving zullen spreiding en verbreding geconcretiseerd moeten worden in een individueel opeisbaar recht van iedere werknemer op betaald scholingsverlof, waarbij een brede definitie van scholing wordt gehanteerd. De deelname van de overheid in de lasten die dit voor het bedrijfsleven met zich brengt zal eveneens in de wetgeving moeten worden vastgelegd. De overheidsbijdrage zal bij voorkeur maximale ruimte moeten geven voor een bedrijfstaks- en bedrijfsgewijze uitvoering van de scholingsinspanning.

Systematische verhoging van de kwaliteit van de beroepsbevolking is, evenzeer als milieubehoud een centrale opdracht voor het overheidsbeleid in de jaren negentig. Werkgevers en werknemers zullen hier een belangrijke rol moeten vervullen. Evenals bij het milieubeleid kan de overheid hieruit echter niet de conclusie trekken dat zij terug moet treden. Integendeel: een krachtig overheidsbeleid is onontbeerlijk om de scholingsinspanning een richting in te sturen die internationaal noodzakelijk is geworden. Zoals op zovele punten van het sociaal beleid is ook hier de overheidspositie aan heroverweging toe. De tachtiger jaren lopen (godzijdank) ten einde.