

De fout van Wassenaar

Auteur(s):

Hoffman, L.

*De auteur is werkzaam bij Arbeidsvoorziening Nederland.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4178, pagina 896, 27 november 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

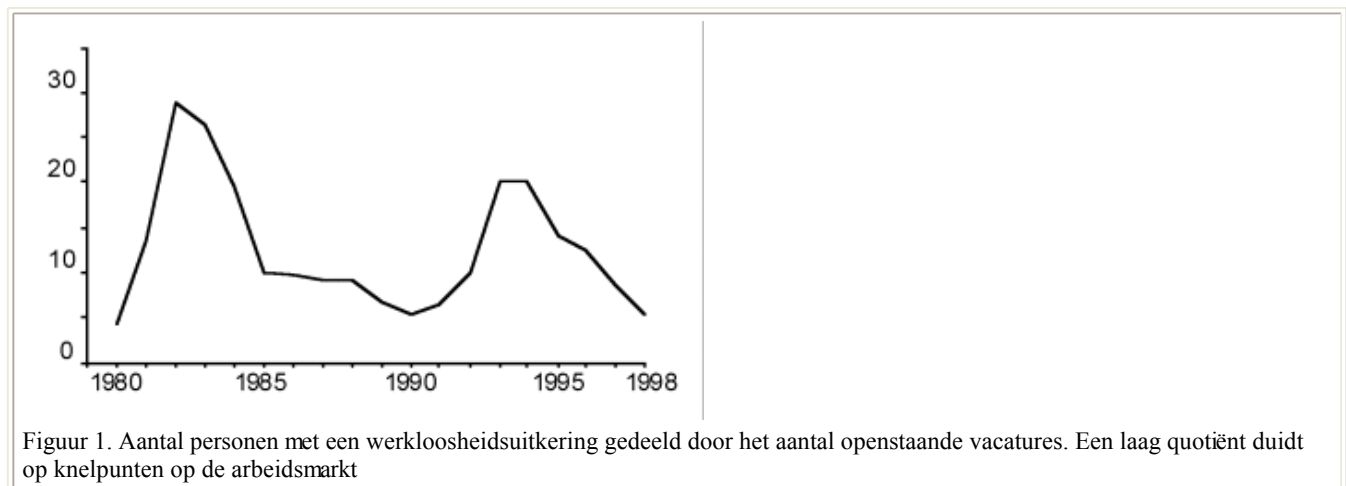
arbeidsmarkt, onderwijs, scholing

Het Akkoord van Wassenaar leidde niet tot structurele wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid. De knelpunten op de arbeidsmarkt bleven daardoor bestaan.

Onder druk van een concept-regeringsverklaring, waarin het pas beëdigde kabinet-Lubbers dreigde in te grijpen in de loonontwikkeling, werd op vrijdag 5 november 1982 het Akkoord van Wassenaar gesloten. Een succesje van Lubbers, mogelijk gemaakt door de toenmalige werkgevers- en werknemersvoorzitter Chris van Veen en Wim Kok. Echter, het succes is betrekkelijk: het leidde niet tot structurele wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid. Kijk je naar de knelpunten van nu, en naar de wijze waarop daarop wordt gereageerd, dan valt op dat ze in essentie dezelfde zijn als in de jaren tachtig. Wat is er mis gegaan?

Knelpunten op de arbeidsmarkt

Het gaat goed met de werkgelegenheid. De afgelopen jaren stijgt het aantal vacatures fors en de werkloosheid neemt substantieel af. Deze positieve ontwikkelingen hebben ook hun schaduwzijde. Werkgevers komen moeilijk aan geschikt personeel. Toch is deze problematiek thans niet ernstiger dan in de jaren tachtig. En er werd toen net zoveel over geklaagd als nu. Voor een beter inzicht in de knelpunten moeten de openstaande vacatures worden gerelateerd aan de werkloosheid. Daartoe schetst [figuur 1](#) de verhouding tussen het aantal personen met een werkloosheidsuitkering en het aantal openstaande vacatures. De knelpunten (gekenmerkt door een laag quotiënt) waren het grootst in 1980, van 1987-1991 en in 1998. Uit de grafiek kan niet worden geconcludeerd dat de knelpunten thans ernstiger zijn dan tien jaar geleden.



Figuur 1. Aantal personen met een werkloosheidsuitkering gedeeld door het aantal openstaande vacatures. Een laag quotiënt duidt op knelpunten op de arbeidsmarkt

De Commissies-Wagner

In de jaren tachtig hebben twee adviescommissies onder voorzitterschap van G.A. Wagner aanbevelingen gedaan om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. De eerste commissie, de Adviescommissie inzake het Industriebeleid, adviseerde dat overheid en sociale partners afspraken moeten maken over "beheersing van de loonkostenontwikkeling, globale arbeidsvoorwaardenbeleid, faciliteiten voor het investeringsloon, de arbeidsmarkt, om-, her- en bijscholing, een krachtig volumebeleid ten aanzien van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen alsmede de positie van de z.g. 'echte' minima". Daarnaast moet de afstemming van het onderwijs op het bedrijfsleven verbeterd worden ¹. Toen bleek dat er van deze aanbevelingen weinig terecht kwam, adviseerde de tweede commissie, Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, een versterking van het leerlingwezen zowel voor schoolverlaters als volwassenen ². Het Akkoord van Wassenaar had te weinig opgeleverd.

Toch hadden de verantwoordelijke politici niet stil gezeten. Zo zijn vrijwel alle aanbevelingen van Wagner verwerkt in het werkgelegenheidsplan van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl (maart 1982). Daarin wordt o.a. een sluitende

aanpak voor jongeren aangekondigd met als belangrijkste element het leerlingwezen. Sociale partners zullen daarbij meer worden betrokken en er zullen extra financiële middelen worden uitgetrokken voor de subsidiëring van de praktijkcomponent in het leerlingwezen. Na Den Uyl zette De Koning dit beleid voort. De knelpunten op de arbeidsmarkt en de hoge werkloosheid bleven desondanks.

Het Stichtingsakkoord van 1986

Op 2 mei 1986 sloten sociale partners in de Stichting van de Arbeid een nieuw akkoord, dat kan worden gezien als een vervolg op het Akkoord van Wassenaar ³. Het bevatte aanbevelingen over scholing, moeilijk plaatsbare werklozen, jeugdige werklozen en arbeidsmarktgegevens. De Stichting vond dat Arbeidsvoorziening bij de uitvoering daarvan nauw betrokken moest worden.

Het kabinet-Lubbers sloot zich op hoofdlijnen aan bij deze aanbevelingen. Vervolgens concludeerden kabinet en Stichting in november 1987 dat de concretisering van de aanbevelingen binnen bedrijfstakken en ondernemingen moet plaatsvinden ⁴. Scholing bleef het toverwoord bij de oplossing van de knelpunten op de arbeidsmarkt. Er werd overeengekomen dat bedrijfstakken verantwoordelijk zijn voor de scholing van werkenden (ook financieel) en dat overheid en bedrijfstakken gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de scholing van werklozen.

De belangrijke punten daarbij waren:

- » Het reguliere onderwijs moet meer marktgerichte cursussen aanbieden.
- » Het leerlingwezen moet worden versterkt en uitgebreid, waarbij bedrijven tot gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten komen.
- » Het reguliere onderwijs en de Centra Vakopleiding moeten flexibele en hoogwaardige scholing aanbieden.
- » De wetgeving moet dat bevorderen. Daarmee werd bedoeld op de Wet op het Contractonderwijs, de Wet op het Cursorisch Onderwijs en de Wet op het Leerlingwezen. Bovendien moet het gemakkelijker worden om scholing met een uitkering te combineren.

Een slangenkuil van wetten

Het Akkoord van Wassenaar maakte duidelijk dat sociale partners elkaar op de arbeidsmarkt nodig hebben. Het liep echter niet vlot met het vastleggen van de afspraken in wet- en regelgeving.

De Arbeidsvoorzieningswet

De totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningswet verliep moeizaam. In 1980 vroeg het kabinet advies aan de SER over de structuur van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De SER adviseerde in 1985 ⁵. Het duurde vervolgens zes jaar om de wet ingevoerd te krijgen. Over de rol van Arbeidsvoorziening bij het oplossen van knelpunten door middel van scholing is echter niets geregeld. Er staat alleen dat Arbeidsvoorziening zich zal houden aan de onderwijswetgeving. En die was op het moment van vaststellen van de Arbeidsvoorzieningswet nog niet rond.

Het is opvallend dat de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet kritiek op dit punt leverde. Zij vond het internationaal gezien uitzonderlijk dat Arbeidsvoorziening in eigen beheer scholing uitvoert. Dat belemmert namelijk een doelmatige aanwending van scholingsmiddelen en er wordt niet het grootste effect geleverd voor de arbeidsmarktkansen van werkzoekenden ⁶. Het was de Commissie echter ontgaan dat ook andere landen over dit soort van scholingsvoorzieningen beschikten ⁷. De Stichting van de Arbeid gaf daarom in 1986 aan Arbeidsvoorziening een rol om knelpunten met eigen scholingsvoorzieningen op te lossen.

In het Sofitel-akkoord dat sociale partners in 1987 met het kabinet hadden gesloten staat dat alle partijen die zich met de scholing van werkzoekenden bezighouden, hun beleid en uitvoering goed op elkaar moeten afstemmen ⁸. Ook dit akkoord hecht veel belang aan het leerlingwezen en ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor Arbeidsvoorziening. De toenmalig minister Deetman schreef zelfs aan de Tweede Kamer dat hij "een verdergaande rol van het CBA in de activiteitenplanning leerlingwezen" wenst. Deze passage, een logisch vervolg op het Akkoord van Wassenaar, is later totaal vergeten.

Competentiestrijd

Ondanks het Sofitel-akkoord ontspan zich een ambtelijke competentiestrijd, aangewakkerd door onderwijs- en arbeidsvoorzieningsbelangen. De Tweede Kamer heeft daarvan geen afstand kunnen nemen ⁹. Na veel discussie werden in 1992 de Wet Cursorisch Beroepsonderwijs en de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie van kracht. In deze wetten werd de samenwerking minutieus geregeld. De eerste regelde het leerlingwezen, het deeltijds middelbaar beroepsonderwijs, het contractonderwijs en de specifieke scholing (t.b.v. werkzoekenden en werkenden) en de tweede regelde de planningsprocedures daarvan.

Ook de doelstelling van het Sofitel-akkoord, te komen tot een effectieve scholingsplanning om knelpunten te kunnen voorspellen, werd opgepakt. Er werd een simpel systeem ontwikkeld om decentraal de vraag naar en het aanbod van scholing te voorspellen ¹⁰. Het systeem bleek in een aantal regio's te werken, maar werd stopgezet. De planning werd ondergesneeuwd door een discussie over de positie van het beroepsonderwijs op de markt voor specifieke scholing in relatie tot die van de Centra Vakopleiding, de Vrouwenvakscholen en de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening. Terzelfder tijd kreeg het beroepsonderwijs te maken met een forse reorganisatie om het effectiever te maken. Het lijkt er overigens sterk op dat tijdens de reorganisatie dat doel uit het zicht is verdwenen. Onderwijsdeskundigen ontdekten in de Verenigde Staten de Community Colleges, grote scholingsinstellingen, lijkend op supermarkten die zowel middelbaar- als hoger beroepsonderwijs aanbieden aan alle mogelijke doelgroepen. Deze ontdekking maakte hen laaiend enthousiast. Ook het Nederlandse beroepsonderwijs moest zo worden georganiseerd. Community Colleges kwamen er niet, wel een aftreksel daarvan, de Regionale Opleidingen Centra (ROC). Deze verenigden het middelbaar beroepsonderwijs, de basiseducatie en

het leerlingwezen, terwijl het hoger beroepsonderwijs zijn eigen fusietraject inging. Veel tijd en geld werd in de ROC's gestoken. Thans zijn er 46 ROC's en 17 Agrarische Opleidingen Centra (AOC's). Daarmee beschikt Nederland over een uitstekende kennisinfrastructuur, zo gelokaliseerd dat ze een "betrouwbare partner is van het lokaal bestuur en het bedrijfsleven"¹¹. De aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt is echter even beroerd gebleven.

Weinig veranderd

Ondanks alle genoemde inspanningen, zien we thans weer knelpunten op de arbeidsmarkt. De aanpak vertoont treffende gelijkenis met die van tien jaar geleden. Alleen het jargon is veranderd.

Er zal meer worden geïnvesteerd in de kennisinfrastructuur¹². Het onderwijs moet aantrekkelijker en doelmatiger worden, met meer flexibele opleidingen en meer aandacht voor de bèta-vakken. Er komt een zelfstandig kennisdiffusiefonds om de arbeids- en opleidingsmarkt meer te vervlechten. Het fonds zal drie projecten financieren: technocentra, kennisacceleratieprojecten en interactief multi-media-onderwijs. Deze projecten doen denken aan de Innovatiecentra die in de jaren tachtig werden opgericht. Over de implementatie wordt overigens nog flink gediscussieerd. Moeten ze gekoppeld worden aan de ROC's of zelfstandig als een regionale organisatie functioneren?

De Stichting van de Arbeid adviseerde in 1986 te komen tot nieuwe onderwijswetgeving. De WCBO was daarvan het resultaat. Nog vóór de afronding daarvan werd binnen het ministerie van onderwijs het idee gelanceerd met een nieuwe wet te komen. Dat werd de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, die op 1 januari 1996 in werking is getreden. De doelen van beide wetten zijn vergelijkbaar: aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, Europese kwalificatiestructuur en de kwaliteit van het onderwijs.

Eén advies van de Stichting en daarmee het Sofitel-akkoord is vergeten. Het leerlingwezen ging op in het beroepsonderwijs. In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs is de integratie van leerlingwezen en beroepsonderwijs nog verder geregeld. De landelijke organen zijn er nu voor het gehele beroepsonderwijs om de praktijkvorming daarvan beter te regelen. In die organen is naast het onderwijsveld het bedrijfsleven vertegenwoordigd. Over de rol van Arbeidsvoorziening daarbij wordt niet meer gesproken. Die rol is in de praktijk substantieel teruggedrongen door de fiscalisering van de subsidie aan de praktijkcomponent in het leerlingwezen. Tot 1996 beheerde Arbeidsvoorziening deze subsidiegelden (Kaderregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing). Daarna werd deze subsidie afgeschaft en vervangen door de Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting en Premie voor de Volksverzekeringen (WVA). Deze manoeuvre bleek niet effectief te zijn. In een onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt geconstateerd dat niet is aangetoond dat de WVA haar doel heeft gerealiseerd, en dat de beoogde groei van het extra leerarbeidsplaatsen niet is gerealiseerd. Er wordt aanbevolen de WVA te heroverwegen en na te gaan in welke bedrijfssectoren subsidiëring van loonkosten van leerlingen een positief effect kan hebben op het aantal leerarbeidsplaatsen¹³. Terug naar af dus.

De competentiestrijd over instituties is nog steeds niet beslecht. Over de verzelfstandiging van de Centra Vakopleiding (met een landelijk capaciteit van 20.000 tot 25.000 cursisten) heeft nog geen definitieve besluitvorming plaatsgehad. En nog steeds bestaat het misverstand dat door deze centra in de ROC's te laten opgaan, de kwaliteit van het beroepsonderwijs met sprongen omhooggaat¹⁴.

Conclusies

Wat nu te doen? Het jarenlang praten en wetten maken heeft de knelpunten niet opgelost. Een tripartiete adviescommissie zou alle maatregelen moeten evalueren en in afwachting daarvan zou de voorbereiding van nieuw beleid moeten worden opgeschort. De volgende conclusies kunnen evenwel nu reeds worden getrokken.

- » Werkgevers moeten meer verantwoordelijk worden gesteld, conform de adviezen van de Stichting van de Arbeid, voor de scholing van werkenden.
- » Daartoe moeten ze meer aan fondsvorming voor scholing doen.
- » Het leerlingwezen wordt als alternatief traject voor het middelbaar beroepsonderwijs volledig onder tripartiet beheer gebracht.
- » Daartoe wordt de huidige WVA afgeschaft en vervangen door een landelijke subsidieregeling conform het advies van de Algemene Rekenkamer.
- » Staak de discussie over de positie van scholingsinstituten voor werkzoekenden. Voeg ze bij elkaar, maak er een landelijk netwerk van en breng ze onder tripartiet beheer.
- » Het reguliere beroepsonderwijs dient leerlingen geschikt te maken voor de beroepspraktijk. Het is daarmee een preventief scholingsinstituut. De hierboven genoemde scholingsinstituten fungeren als curatief scholingsinstrument voor werkzoekenden en zijn daarmee een onmisbaar instrument voor de arbeidsmarkt

1 Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel élan*, Den Haag, 1981.

2 Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van werkzaamheden*, Den Haag, 1983.

3 Stichting van de Arbeid, *Samen voor werk*, Den Haag, 1986.

4 Stichting van de Arbeid, *Samen voor werk 2*, Den Haag, 1987.

5 SER, *Advies inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet*, Den Haag, 1985.

6 Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, *Arbeidsvoorziening in perspectief*, Den Haag, 1995, blz. 41.

7 Zie M. de Wit, *Vergelijking van scholingsmogelijkheden voor werkzoekenden in binnen- en buitenland*, afstudeerscriptie aan de HEAO-Utrecht, 1993.

8 Afspraken overheid/sociale partners betreffende scholing/cursorisch beroepsonderwijs in het kader van de arbeidsvoorziening c.q. CBA, brief van de Minister van O&W aan de Tweede Kamer, 14 juli 1987. De naam verwijst naar het Haagse hotel Sofitel, waar de onderhandelingen zijn gevoerd.

9 Zie L. Hoffman en H. Weggelaar, Marktconforme scholing, *S&D*, augustus 1991.

10 Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening, *Discrepantie-analyse vraag en aanbod*, interne nota, Rijswijk, 1994.

11 BVE Manifest, *Beroepsonderwijs werkt!*, ongedateerde reclamefolder van de BVE Raad.

12 ICES/KIS, Aansluiting onderwijsaanbod-arbeidsmarkt, *ICES/KIS thema 6*, Den Haag, 30 maart 1998.

13 Algemene Rekenkamer, *Fiscale faciliteit voor het leerlingwezen*, Tweede-Kamer nr. 26060, Den Haag, 1998, blz.15.

14 Zie voetnoot [11](#).