



Scholing en werkloosheid

IR. D. C. VAN INGEN

De economische achteruitgang heeft geleid tot een andere opstelling van bedrijven ten opzichte van scholing. De onzekerheid over de vraag of er in de toekomst nog voldoende werk zal zijn maakt werkgevers in mindere mate geneigd tot het treffen van scholingsvoorzieningen. Zij geven in deze situatie de voorkeur aan arbeidskrachten die ervaring hebben, geen of weinig scholing behoeven en voldoen aan de eis van directe inzetbaarheid in het arbeidsproces. Daarbij komt dat, afgezien van knelpunten op deeldmarkten, in een ruime arbeidsmarkt de mogelijkheid om dergelijke arbeidskrachten te vinden groter is dan in een krappe arbeidsmarkt. Deze ontwikkeling kan allerlei schadelijke gevolgen hebben. Voor de werknemers die scholing mislopen kan één en ander een grotere kans op werkloosheid betekenen en een kleinere kans om na een periode van werkloosheid opnieuw aan de slag te komen. Verder zou deze ontwikkeling op langere termijn het produktieve vermogen van bedrijven op bedrijfstakken kunnen aantasten.

Tegen deze achtergrond kunnen twee visies op de relatie tussen scholing en werkgelegenheid worden onderscheiden. De eerste visie is optimistisch over scholing. Als gevolg van de produktiviteitsverbetering die door scholing wordt tewegegebracht, zullen op den duur meer arbeidsplaatsen ontstaan; omgekeerd zal van het in onvoldoende mate plaatsvinden van scholing een negatieve invloed op de werkgelegenheid uitgaan. Volgens de tweede visie zal scholing voor de betrokkene weliswaar in een relatieve verbetering van zijn of haar arbeidsmarktpositie resulteren, maar dit zal ten koste gaan van de relatieve positie van anderen op de arbeidsmarkt. Scholing van werklozen kan in deze visie wel behulpzaam zijn bij het bekorten van de duur van hun werkloosheid.

Scholing van werkenden is in het algemeen geen taak van de overheid. Het specifieke karakter van scholing brengt met zich dat de baten voornamelijk toevallen aan afzonderlijke bedrijven en aan degenen die worden geschoold. De regering houdt vast aan het uitgangspunt dat scholing tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven behoort; daar-

mee heeft zij het ons inziens bij het rechte eind.

Dit uitgangspunt zal in de regel ook moeten gelden voor scholing van werklozen. Op dit terrein kan het algemene belang evenwel zo overheersend zijn dat de overheid het nemen van bepaalde maatregelen ten aanzien van scholing tot haar verantwoordelijkheid rekent. De geschooldheid van werklozen schiet in vele gevallen te kort en dat kan een handicap zijn bij het vinden van werk. Op de mogelijkheden van her- en omscholing van werklozen zal in het navolgende worden ingegaan. Daarbij zullen enkele vragen aan de orde komen over het beleid van de overheid ten aanzien van de inkomensvoorziening tijdens de scholing.

Enige aspecten van scholing van werklozen

De scheidlijnen tussen onderwijs, vorming en scholing zijn niet in alle gevallen duidelijk te trekken. Kenmerkend voor scholing is een sterke oriëntatie op de uitoefening van een specifiek beroep, een specifieke functie of de vervulling van een specifieke taak. Dat betekent dat aan scholing de eis moet worden gesteld dat hetgeen gedurende de scholing wordt geleerd, in praktijk kan worden gebracht. De effectiviteit van scholing van werklozen dient dan ook te worden beoordeeld aan de vergroting van de kans op (blijvende) plaatsing in het arbeidsproces. Bij scholing door bedrijven kan men zich daarvan in betrekkelijk hoge mate verzekerd weten. De scholing zal hierbij zijn toegesneden op functievereisten die veelal specifiek zijn voor het scholende bedrijf en zal in de regel niet plaatsvinden als er geen werk in het verschiet ligt. Wil een bedrijf tot scholing van werklozen overgaan dan zullen de verwachte baten van de scholing de kosten moeten overtreffen.

We kunnen onderscheid maken tussen de directe scholingskosten en de kosten die met de inkomensvoorziening tijdens de scholing zijn gemoeid. Er kunnen zich gevallen voordoen dat bedrijven wel scholingsmogelijkheden voor werklozen hebben, maar dat de inkomensvoorzie-

ning problemen oplevert. Omdat scholing tijd in beslag neemt, kan de betrokken werkloze in een situatie komen te verkeren waarin formeel gezien geen sprake meer is van directe beschikbaarheid voor arbeidsinpassing. Tenzij aan de betrokken werkloze door het arbeidsbureau ontheffing ten aanzien van de beschikbaarheidseis wordt verleend, zou het in zo'n geval kunnen gebeuren dat het recht op uitkering vervalt.

Bij meer dan 300.000 werklozen en een naar verhouding veel geringer aantal banen ontstaat zo een merkwaardige situatie. Scholing van werklozen kan, mits effectief in bovenbedoelde zin, een instrument zijn om langdurig beroep op uitkeringen krachtens de werkloosheidswetten tegen te gaan. Overheid, werkgevers en werknemers blijken geïnteresseerd te zijn in mogelijke oplossingen van de bestaande problemen op dit terrein. De Sociale Verzekeringsraad (SVR) heeft onlangs een rapport gepubliceerd¹⁾ waarin, uitgaande van de bepalingen in de werkloosheidswetten, een overzicht wordt gegeven van de scholingsproblematiek. De SVR doet in dit rapport een aantal aanbevelingen die op zowel het aanbod van scholing door bedrijven als op de scholingsbereidheid van werklozen een positieve uitwerking kunnen hebben. Bij deze twee aspecten speelt het vraagstuk van de inkomensvoorziening tijdens scholing een rol.

Voor de bevordering van de scholingsbereidheid van werklozen is in de eerste plaats een reële kans op herintreding in het arbeidsproces van belang. Blijkens het antwoord van de minister van Sociale Zaken op een vraag uit de Tweede Kamer²⁾ wordt ook gedacht aan een mogelijke verbetering van scholingsvoorwaarden en -omstandigheden en aan voorzieningen in de sfeer van voorlichting en begeleiding. In de notitie *Knelpunten op de arbeidsmarkt*³⁾ lezen we bovendien: „Te onderzoeken valt op welke wijze de aantrekkingskracht van mogelijkheden tot om- en her- en bijscholing — ook financieel — voor de werklozen kan worden vergroot”. Daaraan dient de vraag vooraf te gaan of er iets schort aan de scholingsbereidheid van werklozen. Hoewel er sprake kan zijn van persoonlijke belemmeringen, leert onderzoek dat er weinig aanleiding is voor pessimisme over deze bereidheid⁴⁾.

Scholing op CVV's

De aandacht voor het scholingsaan-

1) Sociale Verzekeringsraad, *Rapport inzake scholing, onderwijs en vorming tijdens uitkering wegens werkloosheid*, 's-Gravenhage, 1980.

2) Tweede Kamer, *Knelpunten op de arbeidsmarkt*, zitting 1979-1980, 15 960, nr. 4.

3) Idem, nrs. 1-2.

4) IVA, *Onderzoek onder werklozen deel I. Mogelijkheden bij (her)intreding*, Tilburg, 1977.

bod van de overheid blijft in dit artikel beperkt tot de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen (CVV's). De centrumopleidingen zijn in het licht van het voorafgaande in de eerste plaats interessant omdat het hier gaat om een vorm van scholing waarvan de aantrekkingskracht voor de werkloze met financiële middelen wordt vergroot. In de tweede plaats wordt in de discussie over de inkomensvoorziening tijdens scholing vaak op de CVV's gewezen. De rechtspositie van de CVV-cursist speelt een belangrijke rol bij één van de aanbevelingen in het eerder genoemde rapport van de Sociale Verzekeringsraad, waarop aan het slot van dit artikel zal worden ingegaan.

Het bieden van de mogelijkheid tot scholing op een Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen is één van de scholingsmaatregelen in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken. Naast de regeling voor vergoeding van studiekosten (SKR) voor het volgen van een cursus aan een opleidingsinstituut en de scholing in samenwerking tussen de overheid en bedrijven (SOB), vormt de CVV-regeling één van de drie belangrijkste scholingsinstrumenten van dit beleid. Zij behoren tot de zogenoemde scholings- en plaatsingsbevorderende maatregelen. Eenvoudig gezegd zijn deze maatregelen erop gericht arbeidskrachten geschikt te maken voor andere, beter in de markt liggende beroepen. Volgens de jongste Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken 5) werd in 1979 van de SKR en de SOB-regeling door circa 9.000 respectievelijk circa 7.000 personen gebruik gemaakt. Het aantal CVV-cursisten bedroeg in dat jaar ongeveer 3.500. De opleidingscapaciteit van de CVV's zal in de komende drie jaar worden verdubbeld. Het gaat om een structurele voorziening, die nochtans met het oog op de wisselvalligheden op de arbeidsmarkt een flexibel karakter zal moeten hebben. De opleidingen zullen meer dan voorheen worden gekoppeld aan opleidingsmogelijkheden in het bedrijfsleven. Dit zal gebeuren door ernaar te streven de scholing deels op de centra en deels in bedrijven te laten plaatsvinden en voorts door het inhuren van personeel en materiële opleidingscapaciteit van het bedrijfsleven.

Het aanbod van scholing door de overheid wordt bepaald door het arbeidsmarktbelang dat zij aan deze scholing toekent. Omdat herintreding in het arbeidsproces na de CVV-scholing onzeker is, zouden de effecten van deze scholing voortdurend moeten worden nagegaan en geëvalueerd. De centrumopleidingen zijn gericht op het doen afnemen van de langdurig openstaande vraag naar bepaalde typen geschoolde arbeid dan wel op het in stand houden van het scholingsniveau in een conjunctuurgevoelige bedrijfstak, zoals de bouw-

nijverheid. Er ontstaat een andere situatie als er niet langer sprake is van een dergelijke langdurig openstaande vraag. In zo'n situatie loopt een CVV-opleiding het gevaar haar doel voorbij te schieten.

Inkomensvoorziening tijdens CVV-scholing

Een CVV-cursus duurt gemiddeld circa 10 maanden. De opleiding is gratis. De cursisten ontvangen een loondervingsvergoeding en verder eventueel vergoeding van reis- en verblijfkosten 6). De inkomenspositie van de deelnemer kan verschillen naar gelang van de situatie van waaruit met de CVV-cursus wordt begonnen. Als zodanig kunnen drie categorieën worden onderscheiden.

Als met de CVV-cursus een aanvang wordt genomen vanuit een situatie van werkloosheid in de zin van de *Werkloosheidswet* (WW) kan niet langer aanspraak worden gemaakt op een WW-uitkering. De CVV-cursist wordt in dit geval namelijk geacht in dienstbetrekking (in de zin van de *Werkloosheidswet*) te zijn. Iemand die vanuit deze situatie aan de Vakopleiding begint, ontvangt als inkomen in ieder geval de loondervingsvergoeding. Deze is gelijk aan het minimum(jeugd)loon. Daarnaast

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

kan onder bepaalde voorwaarden aanspraak op loonsuppletie worden gemaakt.

In tegenstelling tot de werkloze die vanuit een WW-situatie aan een CVV-cursus begint, blijft voor de *Wet werkloosheidsvoorziening* (WWV) degene die een centrumopleiding gaat volgen, uitkeringsgerechtigd. Op de WWV-uitkering wordt 75% van de loondervingsvergoeding in mindering gebracht 7). Naar hoogte stemt het inkomen in dit geval dus overeen met de WWV-uitkering plus 25% van de loondervingsvergoeding.

Bij het volgen van de Vakopleiding vanuit een vertrekpunt waarin de *Rijks-groepsregeling werkloze werknemers* (RWW) van toepassing is, wordt de centrumcursist gezien als iemand in dienstbetrekking in de zin van de *Werkloosheidswet*: het recht op uitkering wordt buiten werking gesteld en de cursist ontvangt de loondervingsvergoeding.

Met betrekking tot dit geheel van regelingen zegt de SVR in het eerder

aangehaalde rapport: „In deze constructie is het vraagstuk van het tijdens de scholing al dan niet behouden van uitkering uitputtend geregeld. Het vraagpunt van de evenwichtigheid van die constructie in zichzelf en ten opzichte van andere scholingsregelingen is echter een zaak, die nadere aandacht verdient”.

Als de inkomensposities van centrumcursisten voor een aantal gevallen, met als uitgangspunt het loon waarnaar de uitkeringen WW, WWV en de loonsuppleties (zouden) worden berekend, naast elkaar worden gezet blijken er soms niet onaanzienlijke verschillen op te treden (zie de appendix). In vrijwel alle gevallen is het voor de CVV-cursist financieel gunstiger, wanneer vanuit een WWV-situatie kan worden begonnen. Ongeacht de situatie van waaruit met de centrumcursus wordt begonnen, is het inkomen gedurende de scholing in de regel hoger dan het uitkeringsniveau. Gezien het bestaan van wachtlijsten voor de CVV's dient zich hier de vraag aan of deze inkomensniveaus en de daarin optredende verschillen vanuit het oogpunt van stimulering van scholingsbereidheid van werklozen kunnen worden verdedigd.

Scholingsaanbod door bedrijven

In het reeds enkele malen aangehaalde rapport van de Sociale Verzekeringsraad worden aanbevelingen gedaan die een positieve invloed kunnen hebben op zowel het scholingsaanbod door werkgevers als op de scholingsbereidheid van werklozen. In zijn rapport heeft de Raad gezocht naar mogelijkheden om vanuit de werkloosheidswetten de scholing in en door bedrijven te bevorderen. De Raad stelt voor de uitkering — overeenkomstig de huidige praktijk — niet voort te zetten indien er sprake is van een arbeidsverhouding tussen het bedrijf en de belanghebbende, maar wel indien er sprake is van een scholings-technische relatie tussen beiden. Dit laatste is nieuw. Volgens het SVR-rapport is bij een scholingstechnische relatie „het scholende bedrijf in wezen te beschouwen als een pendant van het Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen of van elk ander niet bedrijfsgebonden scholingsinstituut”. De scholings-technische relatie zou moeten worden omschreven in een scholingsovereenkomst tussen het scholende bedrijf en de belanghebbende. In de aanbeveling

5) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, nr. 2, Hoofdstuk XV, Departement van Sociale Zaken, Memorie van Toelichting.

6) J. H. I. W. Diederik en H. A. J. Koekenbier, *Effecten van scholing via een Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen*, ITS, Nijmegen, 1978.

7) *Wet Werkloosheidsvoorziening*, toelichting, hoofdstuk III, artikel 17, lid 2, Departement van Sociale Zaken, februari 1979.

wordt aan het voortzetten van de uitkering de voorwaarde verbonden dat er garanties nodig zijn dat metterdaad wordt geschoold.

Over de uitwerking van dit voorstel is de Raad in zijn aanbevelingen verdeeld. Een deel van de Raad bepleit, dat bij scholing in bedrijven een arbeids-overeenkomst van bij voorkeur onbepaalde tijd wordt afgesloten. Overwogen kan worden, aldus dit deel van de Raad, om gedurende de scholing de betrokken werkgevers tegemoet te komen door een loonsubsidieregeling te treffen ten laste van de uitkeringsinstanties. Wanneer een bedrijf duidelijk uitsluitend als vervangend scholingsinstituut voor de CVV's optreedt zou kunnen worden overwogen de belanghebbende de status van een CVV-cursist te geven met het daaraan verbonden recht op een loondervingsvergoeding. Een ander deel van de Raad vindt dat in alle gevallen, waarin thans een arbeidsovereenkomst ontbreekt en waarin alleen sprake is van een scholingstechnische relatie, aan de betrokkene de status van CVV-cursist zou moeten worden gegeven.

Als de aanbeveling van dit deel van de Raad zou worden opgevolgd zou een aanzienlijk deel van de lasten ten gevolge van scholing door bedrijven op de schouders van de overheid terecht komen. Verwacht kan immers worden dat in de situatie die bij uitvoering van deze aanbeveling zou ontstaan, de werkgevers meer geneigd zullen zijn het aangaan van arbeidsovereenkomsten gedurende de scholing achterwege te laten. Deze aanbeveling wordt gemotiveerd in het kader van het streven naar optimalisering van de scholingsmogelijkheden. Naar het oordeel van de voorstanders van de in deze aanbeveling vervatte gedachte zou het stellen van de voorwaarde van een dienstverband met dit streven in conflict zijn. Dat mag zo zijn, maar optimalisering van scholingsmogelijkheden is geen doelstelling die zonder beperkingen — koste wat het kost — kan worden nagestreefd. De mogelijkheden die zouden ontstaan om lasten van scholing vrijwel onvoorwaardelijk op de overheid af te wentelen zijn niet aanvaardbaar tegen de achtergrond van de in de inleiding van dit artikel vermelde batenoverwegingen. Gezien de ongewenste situatie die nu op het gebied van de om-, her- en bijscholing bestaat moet eerstgenoemde aanbeveling als een goede oplossing worden beschouwd. Als een verdergaande stap zou worden overwogen, zou dit naar onze mening niet kunnen zonder aan het verlenen van de CVV-status meer voorwaarden te stellen dan het aanwezig zijn van een scholingstechnische relatie tussen het bedrijf en de belanghebbende.

Conclusie

In het bovenstaande zijn enkele kant-

tekeningen geplaatst bij de inkomensvoorziening tijdens scholing als instrument voor de beïnvloeding van vraag naar en aanbod van scholingsmogelijkheden. Bij het met financiële middelen stimuleren van scholingsbereidheid van werklozen kunnen vraagtekens worden geplaatst. Bij scholing op de Centra voor Vakopleiding kan het inkomen vrij aanmerkelijk boven het uitkeringsniveau uitstijgen. Er zijn weinig aanwijzingen dat het werklozen aan scholingsbereidheid ontbreekt. Ook het bestaan van wachtlijsten voor de CVV's leidt niet tot de gedachte dat het hier een knelpunt betreft waaraan een groot gewicht moet worden toegekend. De knelpunten liggen veeleer aan de aanbodzijde. Scholing in en door bedrijven verdient in het algemeen de voorkeur boven scholing door de overheid, om reden van de effectiviteit van de scholing. Een uitzondering moet daarbij worden gemaakt voor scholing ten behoeve van specifieke categorieën „moeilijk plaatsbare” werklozen in een achterstandsituatie die door scholing kan worden overbrugd.

De aanbevelingen in het *Rapport inzake scholing, onderwijs en vorming tijdens uitkering wegens werkloosheid* van de Sociale Verzekeringsraad vormen een waardevolle bijdrage tot het zoeken naar oplossingen voor de scholingsproblematiek. De aanbeveling die het voortzetten van de werkloosheidsuitkering voor de duur van de scholing in bedrijven bepleit, kan onder bepaalde voorwaarden als nastrevenswaardig worden beschouwd. Het verlenen van de CVV-status aan degenen die zonder arbeidsovereenkomst in bedrijven worden geschoold, zou evenwel niet dienen te worden overwogen zonder nadere studie op het punt van criteria die daarbij zouden moeten worden gehanteerd.

D. C. van Ingen

Rekenen op kernenergie

Op 12 en 13 februari a.s. wordt aan de Universiteit van Amsterdam het symposium „Rekenen op kernenergie” georganiseerd over de economische aspecten van besluitvorming rond kernenergie. Thema's zijn: de elektriciteitsproductie, kernenergie en welvaartstheorie en scenario's en de vraag naar elektriciteit. Als sprekers treden op: ir. P. Brand, ir. J. W. Storm van Leeuwen, drs. H. Damveld, drs. C. Westra, ir. J. L. Klei, dr. R. Hueting, ir. F. A. M. de Graaf, prof. dr. H. R. van Gunsteren, dr. F. Lempers, drs. B. de Vries en ir. M. Braskamp. Tevens zijn discussianten uitgenodigd.

Data: 12 en 13 februari. Aanvang: 10.00 uur. Plaats: Universiteit van Amsterdam, Jodenbreestraat 23, Amsterdam, zaal 2174. Inlichtingen: W. Hafkamp, Commissie Gastcolleges, Economische Faculteit UvA, tel.: (020) 5 25 91 11.

Appendix

De onderstaande tabel geeft een illustratie van verschillende inkomensposities tijdens CVV-scholing, welke optreden afhankelijk van de situatie van waaruit met de centrumcursus wordt begonnen.

Tabel. Inkomens CVV-cursisten

Weekloon tijdens vorige arbeid	CVV vanuit WW (met evt. loonsuppletie)		CVV vanuit WWV
	max. 130 dagen	daarna	
f. 450	f. 434,40 a)	f. 434,40 a)	f. 446,10
f. 550	f. 495	f. 467,50	f. 521,10
f. 650	f. 585	f. 552,50	f. 596,10

a) Loonsuppletiereregeling n.v.t.

Toelichting: De cijfers in deze tabel hebben betrekking op niet-kostwinners en ongehuwden beneden de 35 jaar. De weeklonen in de eerste kolom zijn gelijk aan 5 maal het dagloon waarnaar de loonsuppleties en uitkeringen worden berekend. Deze weekloonsbedragen kunnen enigszins afwijken van de bruto weeklonen, zonder dat daaraan overigens voor de essentie van de resultaten consequenties zijn verbonden. Bij scholing vanuit een WW-situatie vindt voor de beschouwde cursisten bij toepassing van de loonsuppletiereregeling aanvulling op de loondervingsvergoeding plaats tot 90% van het dagloon WW voor een periode van maximaal 130 dagen (vermindert met het aantal uitkeringsdagen waarvoor in het lopende uitkeringsjaar WW werd genoten) en daarna suppletie tot 85% van het dagloon WW. Omdat voor de centrumopleidingen lange wacht-tijden gelden zal bij aanvang van de scholing de termijn van 130 dagen veelal verstreken zijn. De meest relevante vergelijking is dan ook die tussen de cijfers in kolom 3 en 4.

Participatie bij stadsvernieuwing

De Commissie van voorbereiding postacademisch onderwijs in de ruimtelijke planning en planologie organiseert in samenwerking met de Katholieke Universiteit Nijmegen, vakgroep Urbane Sociologie de tweedaagse paocursus „Participatie-experimenten bij stadsvernieuwing”. De verschillende participatie-experimenten bij stadsvernieuwing zullen in een kort referaat worden toegelicht, waarna in kleine groepen over de aard, inhoud, werkwijze en effecten van de experimenten zal worden gediscussieerd en waarbij het accent zal liggen op de vraag van toepasbaarheid elders.

De cursus vindt plaats op 26 en 27 maart 1981 te Nijmegen op het Sociologisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen, cursusleider is dr. N. J. M. Nelissen. Deelnamekosten: f. 325,—. Inlichtingen: Bureau PAOP, Van Speijkstraat 27, 2518 EV Den Haag, tel.: (070) 46 96 52, toestel 4.