

# Naar voldoende menskracht voor expansieve sectoren

Van periodieke paniek naar redelijke ordening

Door Bill van Mil, Anne Marit Popma en Roel in 't Veld

KWINK groep

## Aanleiding

Wie de afgelopen acht jaar overziet, kan soms zijn ogen en oren niet geloven: in 2010 en daarop volgende jaren vonden in ons land massaontslagen in de zorg plaats. Er was sprake van sterk oplopende werkloosheid in de bouw- en installatiebranche. Werkloosheidsbestrijding was verbaal een top-issue maar kabinetten bezuinigden toch vooral verder. Vandaag de dag, in 2018, verschijnt het ene na het andere paniekbericht over enorme tekorten aan menskracht in zorg en energietransitie, en ook in onderwijs en defensie. De tekorten zijn zowel kwantitatief als kwalitatief aangeduid. Toepassing van nieuwe technologieën vergt passend opgeleide menskracht.

Dergelijke toestanden hebben we eerder al vele malen meegemaakt. De menging van conjunctuurgolven en meer structurele veranderingen die voornamelijk het gevolg zijn van technologische vernieuwing belemmert kennelijk iedere keer weer helder inzicht. Enige eeuwen economische theorievorming lijken niet erg te helpen om tot verantwoord gezamenlijk gedrag van alle relevante partijen te komen. Kennelijk betreft het een vraagstuk aangaande maatschappelijke organisatie. In dit artikel analyseren we de huidige institutionele patronen in hun werking ten aanzien van arbeidsmarkt-vraagstukken, en formuleren we enige aanbevelingen voor verbetering.

Daarbij dient de ervaring die wij hebben verzameld bij de evaluatie van de Human Capital Agenda Topsector Energie<sup>1</sup>, gepubliceerd in juni dit jaar, als achtergrond, en is veel casuïstiek daaraan ontleend. De Human Capital Agenda werd in het leven geroepen om gedurende de energietransitie de voorziening met menskracht te optimaliseren.

## Vraagstelling

Het karakter van markten is bekend: de vraag en het aanbod van dit moment ontmoeten elkaar. Is er sprake van een vraagoverschot, dan stijgt de prijs. Daardoor ontstaat een prikkel om het aanbod te vergroten. Bij menskracht als product is het aanbod soms pas door en na opleiding te vergroten. Dat kost tijd, waardoor de vraag dan vaak weer is afgenomen, zodat een overschot ontstaat. Daarom is ook goed te begrijpen, dat

---

<sup>1</sup> Zie: KWINK groep en Panteia, <https://www.kwinkgroep.nl/2018/06/arbeidsmarkt-in-de-energietransitie-hca/>.

mensen die daarmee ervaring hebben niet erg spontaan positief reageren op inkomensprikkels bij het kiezen van opleidingen.

Onze maatschappelijke ordening is echter rijker dan markten alleen. Dat roept de vraag op: Waarom slagen we er niet in een beetje behoorlijk te plannen? Uit de hierna te vervaardigen analyse vloeien enige conclusies voort, die de opmaat vormen voor enige aanbevelingen.

## Algemene analyse

De vraag naar menskracht kent een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie. Werkgevers voorzien in hun behoeften door werk aan te bieden aan gekwalificeerde werkers of door zelf mensen op te leiden, dan wel te doen opleiden. Veel werkgevers verkeren in onzekerheid over hun positie op langere termijn. Daarom streven zij naar flexibiliteit van de verbonden menskracht, en zijn ze maar matig geïnteresseerd in lange termijn investeringen, zoals banengaranties voor mensen die nog langdurig moeten worden opgeleid. Het optreden van conjunctuurgolven en van technologische vernieuwing naast de onzekerheid van het ondernemerschap draagt bij aan vergroting van onvoorspelbaarheid. Ook de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de overheid inzake het volhouden van ingezette inspanningen is een factor van belang.

Het onderwijs is de voornaamste leverancier van nieuw arbeidskapitaal. De relaties tussen overheden en onderwijs zijn meervoudig en complex. De grondwettelijke structuur van ons onderwijs is zeer decentraal, omdat vrijheid van richting en inrichting van onderwijs door burgers tot de klassieke grondrechten behoort. De voornaamste grondwettelijke relatie tussen Rijksoverheid en onderwijs is de bekostigingsrelatie. Als een onderwijsinstelling kwalitatief aan de maat is, heeft zij recht op bekostiging. De toegankelijkheid van het onderwijs is geborgd, doordat scholen in het algemeen verplicht zijn om leerlingen en studenten die aan de kwalificatie-eisen voldoen toe te laten. Op deze algemene verplichting bestaan uitzonderingen voor zover door toelating ontwrichting van het onderwijs zou plaatsvinden. In het hoger onderwijs treffen we veel van deze uitzonderingen aan in de vorm van numerus fixi en dergelijke. De laatste tijd is de overheid wat kritischer met betrekking tot macrodoelmatigheid.<sup>2</sup> De vrijheid van onderwijs past in een beleidstheorie waarin het recht op menselijke ontplooiing centraal staat en de honorering van dit recht voor een ieder de grondslag voor bekostiging vormt. De bekostiging wordt behartigd door het ministerie van OCW (financiële middelen vanuit EZK zijn marginaal). Daaraan verbonden is een systematiek voor kwaliteitszorg. De algemene regel is dat de opleidingscapaciteit van afzonderlijke opleidingen wordt bepaald door de vraag van deelnemers en dus niet door de overheid. Het beginsel van consumentensoevereiniteit leidt tot terughoudendheid op dit punt van de zijde van het ministerie van OCW. Deze terughoudendheid vindt ook voeding in de wetenschap, dat arbeidsmarkten op langere termijn onvoorspelbaar zijn. Andere overheden zijn veel meer toegespitst op de zorg voor een optimale economische ontwikkeling en daarbinnen voor voldoende gekwalificeerde menskracht in de regio's en sectoren, waar schaarste bestaat, en zien onderwijs terecht als een van de voornaamste bronnen om schaarste te reduceren. Zij zijn dus geneigd om eigen beleidsinstrumenten te ontwikkelen, die dit doel honoreren.

We kunnen vaststellen, dat in ons land deze uiteenlopende gezichtspunten al meer dan een eeuw naast elkaar voortbestaan, zonder dat ooit een poging is geslaagd om ze te verenigen of zelfs maar te coördineren. In de onderwijspraktijk nemen we waar, dat primair en voortgezet onderwijs vooral volgens de ontplooiingstheorie worden bestuurd. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is deze theorie weliswaar de grondslag voor bekostiging maar is de invloed van belendende departementen met hun arbeidsmarktoriëntatie ook duidelijk aanwezig.

---

<sup>2</sup> Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/30/minister-grijpt-in-bij-creatieve-mbo-opleidingen-a1601394>

De bestuurlijke werkelijkheid van vandaag bestaat dus uit reeksen van sturingsinstrumenten vanuit verschillende overheden met sturende pretenties. Soms is vast te stellen, dat instrumenten elkaar rechtstreeks tegenwerken. Waar OCW bijvoorbeeld streeft naar versterking van autonomie van instellingen en daarom vooral lump sum bekostiging toepast, intervenueert EZ financieel vaak op programmaniveau.

In weerwil van de grondwettelijke structuur van ons onderwijs heeft de overheid geleidelijk grote invloed verkregen op de opbouw en inhoud van curricula in primair en voortgezet onderwijs alsmede middelbaar beroepsonderwijs. Daarbij speelt de mode van de dag vaak een grote rol. Lange termijn gezichtspunten zijn zwakker vertegenwoordigd. De onvoorspelbaarheid van technologische ontwikkeling zou redelijkerwijze moeten leiden tot het gezichtspunt, dat in basale curricula vooral grondslagen zijn te onderwijzen, die minder vluchtig zijn dan het meest recente technologische snufje. Kennis van en inzicht in grondslagen zouden de onderwezen jongeren maximaal veerkrachtig toerusten om zich later noodzakelijke additionele toegepaste kennis en vaardigheden snel eigen te maken. Ons is niet bekend dat een dergelijke op veerkracht gerichte inspanning tot curriculumbouw ooit is ondernomen. De 21 century skills mode had weinig van doen met grondslagen van curricula ten behoeve van cognitieve veerkracht, maar veeleer met vermoedelijk vereiste vaardigheden. Ook nuttig, maar niet voldoende.

De huidige situatie in het beroepsonderwijs is gekenmerkt door enerzijds veel opleidingen met een omvang, waar geen overeenkomstige vraag op de arbeidsmarkt zichtbaar is, en anderzijds opleidingen, die in omvang tekortschieten om de vraag op de arbeidsmarkt te bevredigen.

Een van de relevante observaties is, dat er vanuit het onderwijs een tekort aan technisch gediplomeerden uit het voor de sector relevante beroepsonderwijs is om aan de vraag te kunnen voldoen. Daar komt bij dat het verband tussen afgestudeerden en intree op de arbeidsmarkt ook niet eenduidig is. De thans bestaande topprioriteit energietransitie (die eigenlijk geen sector is want de energietransitie omvat veel uiteenlopende processen waarvan bijvoorbeeld ook ict-specifieke processen) moet met veel andere technische sectoren concurreren. Van alle technisch gediplomeerden gaat daardoor maar een klein deel naar de energietransitie. En als de economie blijft doorgroeien zal de druk op het technisch segment alleen maar groter worden en wordt de concurrentie tussen werkgevers om technisch personeel binnen te halen ook steeds groter. Ook de duurzaamheid van specifiek aanbod op de arbeidsmarkt is een kritische variabele: technische specialisten gaan na verloop van tijd een ander type functie uitoefenen, bijvoorbeeld in management. Deze "levensduur" van de specialist is ook weer niet constant. Kortom: de omvang van het onderwijs alleen bepaalt voor een specifieke sector slechts ten dele het aanbod op de arbeidsmarkt.

Ook vanuit andere bronnen dan onderwijs geldt dat ze niet de kwantiteiten opleveren die thans nodig zijn. Hoe komt dat?

Voor het aanbod vanuit werkloosheid geldt de komende jaren dat dit aanbod beperkt en vaak niet direct inzetbaar is, gezien de sterke afname van de werkloosheid en gezien de 'afroming' in de afgelopen jaren van het aanbod werklozen met een voor de sector relevant beroep.

Voor zij-instroom geldt dat, vanwege de verwachte werkgelegenheidskrimp in de conventionele energiesectoren, in theorie de mogelijkheden voor zij-instroom de komende jaren toenemen. Echter, er is wel een aantal complicerende factoren die de kansrijkheid van zij-instroom beïnvloeden: verschillen in kennis- en competentiegebieden, verschillen in arbeidscultuur (productie versus kostenreductie), niet een-op-een overdraagbare veiligheidscertificaten en verschillen in arbeidsvoorwaarden en salaris.

Bovendien zijn arbeidsmarkten overwegend regionaal van reikwijdte. Het meest geruchtmakende voorbeeld van knelpunten die daardoor ontstaan is de verplaatsing van het Korps Mariniers naar Vlissingen. Het is niet steeds zo, dat expansie van werkgelegenheid plaats vindt in regio's met overaanbod.

Tot slot: de mogelijkheden voor de inzet van kennis- en arbeidsmigranten in de sector zullen beperkt blijven door taalbarrières. Een uitzondering daarop vormt wind (en in de toekomst mogelijk ook zon) op zee, waar Engels naar verwachting de voertaal blijft. Daar zijn ook veel mensen werkzaam, die de hele wereld overvliegen om hun expertise te benutten.

## Kwantitatieve problematiek

De kwantitatieve problematiek wordt hierna toegelicht aan de hand van zes observaties.

### 1. Onvoorspelbaarheid op langere termijn;

In de afgelopen periode zijn diverse studies en onderzoeken verschenen waarin concrete getallen worden genoemd aangaande de vraag naar arbeid. We hechten eraan te benadrukken dat de vraag naar arbeid, met name op de langere termijn, tussen vijf en dertig jaar, in de energiesector onzeker is en dat alle concrete getallen die worden genoemd niet meer zijn dan een best guess van dit moment. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de vraag naar arbeid afhankelijk is van ten minste vier determinanten die stuk voor stuk onzeker zijn:

- De technologische ontwikkeling. Nu ligt in de transitie de nadruk vooral op wind en zon, en blijven waterstof en geothermie ondergeschikt. Technologische vondsten kunnen deze rangorde fundamenteel veranderen. Bovendien kan de aard van het werk door technologische ontwikkeling veranderen. Zo is bijvoorbeeld de vraag of turbine-onderhoud (van windmolens) in de toekomst door arbeid ter plekke dan wel door drones zal plaatsvinden.
- De economische ontwikkeling. Het is onzeker in welke mate de productie van kapitaalgoederen in de toekomst in Nederland zal plaats vinden, dan wel elders.
- De maatschappelijke ontwikkeling. Onzeker is hoe het gedrag van individuele burgers zich in de toekomst zal ontwikkelen. In welke mate houden zij bijvoorbeeld op met fysieke mobiliteit en vervangen zij die door virtuele mobiliteit?
- De mate van investering in duurzame energie door onder meer de overheid. Op middellange termijn, in de eerstvolgende vijf jaar, is de kans groot, dat in het licht van het Klimaatakkoord, de investeringen in duurzame energie sterk zullen toenemen.

### 2. Onverbondenheid werkgevers;

De ordening van brancheorganisaties is een historisch gegeven en niet erg toekomstgericht. Ze gedragen zich soms als concurrenten van elkaar bij de werving van talent. Er vindt geen verantwoorde aggregatie van vraag plaats. Dat komt, omdat brancheorganisaties wel eisen stellen aan overheden en onderwijsinstellingen, maar hun eigen leden niet kunnen binden, zelfs niet om serieuze prognoses te leveren.

Ten dele is dit begrijpelijk, omdat de strategie van een onderneming met betrekking tot personeel deel uitmaakt van de onderlinge concurrentie. Dus is de bereidheid om hierover te communiceren dan ook gering. Maar voor zover beïnvloeding van het onderwijssysteem of de jeugd juist collectief zou moeten plaats vinden, ontstaat hierdoor wel een gevangenendilemma.

### 3. Korte termijnblik werkgevers;

Grote bedrijven hebben vaker een langere termijn visie (strategische personeelsplanning) en zijn beter in staat om de toenemende arbeidsvraag in de organisatie vorm te geven (bijvoorbeeld door middel van trainee-programma's) dan (de vaak traditionelere) kleine bedrijven. Bij kleine bedrijven ontbreekt soms de urgentie van het probleem doordat op korte termijn (een deel van) de personeelstekorten op te vangen zijn door uitzendbureaus, detacheringsbureaus, en dergelijke (en deze min of meer als probleemeigenaren worden gezien).

Slecht ontwikkelde bijscholing; hap-snap, vaak per onderneming. Bijscholing is zelfs onderdeel van concurrentiestrijd, zodat branchegewijze bijscholing vaak slecht van de grond komt. Bijscholing van arbeidskrachten is van cruciaal belang, maar is nog niet heel sterk ontwikkeld. Dit vergt omvangrijke inspanningen ten einde massa te maken. Bijscholing van docenten is een randvoorwaarde om dit te bereiken, maar ook daarvoor geldt dat er nog veel te winnen is. In aanvulling daarop is meer aandacht nodig voor het stimuleren van doceren naast een baan in het bedrijfsleven. Werknemers zouden moeten worden gestimuleerd een dergelijke stap te maken, maar anderzijds is ook van belang om onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven te stimuleren om een dergelijke constructie mogelijk te maken. Circulaire carrières<sup>3</sup> zijn een vergezicht, maar het is bovenal noodzakelijk om de thans aan mbo en hbo verbonden docenten krachtig bij te scholen, mede door intensieve bedrijfsstages.

#### **4. Onvoldoende marktwerking inkomensvorming;**

Een simpele oplossing lijkt het beter betalen van de arbeidskrachten, zodanig dat werken aan de energietransitie aantrekkelijker wordt ten opzichte van andere sectoren. Hierdoor worden deze beroepen aantrekkelijker, gaan meer jongeren ervoor kiezen, gaat het onderwijs zich aanpassen door het aanbod aan opleidingen daarop af te stemmen (want er is vraag naar deze opleidingen), en worden jaarlijks vanuit het onderwijs meer arbeidskrachten aan de markt geleverd. Ook zij-instroom zal toenemen. Zo werkt immers de markt. Een probleem is in dit geval dat de inkomensvorming via bijvoorbeeld CAO's al zodanig is dichtgeregeld, dat collectieve salarisaanpassing nauwelijks mogelijkheden biedt. Bovendien kent aanpassing van cao's een flinke vertraging. Het is wel mogelijk om daar omheen allerlei specifieke beloningen te geven, zoals entree-bonussen, en per onderneming extra salaris, maar daarvan is de externe zichtbaarheid weer heel gering.

#### **5. Geïsoleerd optreden van verschillende overheden;**

De spreiding van zeggenschap over verschillende departementen van de ingezette instrumenten, het gebrek aan coördinatie en de slechts gedeeltelijke afstemming tussen nationaal en regionaal niveau zijn er mede de oorzaak van, dat het arbeidsmarkttekort niet is opgelost. Kortom, de institutionele opbouw in het recente verleden heeft niet geleid tot oplossing van de problematiek.

#### **6. Veel vissers in de zelfde vijver;**

In de gehele economie bestaat veel vraag naar ICT'ers, maar de vraag komt tot uitdrukking vanuit afzonderlijke sectoren; niemand stelt zich ten doel de vijvers te verbinden, onder meer omdat prognoses niet goed onderbouwd zijn en definities niet zijn geharmoniseerd. Zo zijn functie-aanduidingen in verschillende sectoren van uiteenlopende namen voorzien, terwijl het om nagenoeg identiek gekwalificeerde menskracht gaat. Optellen over sectoren heen is dus gecompliceerd.

## Kwalitatieve problematiek

De kwalitatieve problematiek wordt hierna toegelicht aan de hand van vier observaties.

#### **1. Wederom onvoorspelbaarheid;**

Kwalitatief gezien zal het type arbeid als gevolg van de energietransitie de komende jaren veranderen. Hoe precies, is gezien de snelle ontwikkelingen niet te zeggen. Er zijn technici nodig die niet alleen beschikken over inhoudelijke technische kennis en vaardigheden, maar ook over omgevingsmanagement en sociale vaardigheden (waarmee ze kunnen zorgen dat de energietransitie in de maatschappij landt). De snelle technologische ontwikkelingen in de energiesector vragen bij medewerkers ook om verandercapaciteiten (inspelen op vragen uit de markt). Het belang van 'leren te leren' en 'Leven Lang Ontwikkelen' neemt toe. Een en ander pleit ervoor het initiële beroepsonderwijs vooral te richten op de ontwikkeling van meer generieke competenties. Verdieping en verdere ontwikkeling van technische kennis en vaardigheden vinden dan plaats op/vanaf de werkvloer (of in de eindfase van het beroepsonderwijs). De realisatie hiervan past beter in de strategieën van grote ondernemingen dan in die van het mkb. Voor het laatste geldt het

---

<sup>3</sup> Zie voor een voorbeeld van circulaire carrières: <https://www.techniekpact.nl/circulaire-carrieres->

dringende verlangen, dat nieuwe werknemers terstond aan de slag kunnen, en niet eerst nog omvangrijke additionele scholing behoeven.

### **2. Geen geïntegreerde informatie door werkgevers aan onderwijs;**

Als het gaat om de vraag naar arbeidskrachten bij het bedrijfsleven, dan is het relevant te erkennen dat hét bedrijfsleven niet bestaat. Er is een grote variëteit aan bedrijven en hun behoeften zijn ook gevarieerd. Sommige bedrijven zeggen behoefte te hebben aan specifiek opgeleide arbeidskrachten, vooral mkb, waar andere bedrijven, vooral grotere, juist behoefte hebben aan meer generiek opgeleide werknemers. Tegemoet komen aan gevarieerde vraag betekent gevarieerde curricula, maar daarvoor ontbreken bij onderwijsinstellingen vaak de middelen.

### **3. Traagheid curriculum aanpassingen;**

De markt verandert sneller dan het curriculum. Dat is enerzijds logisch, omdat de vormgeving van een curriculum (bijna) altijd volgend is aan de markt en omdat het onderwijs zal willen zien of de geconstateerde verandering in de markt robuust is of slechts een tijdelijke modegril. Bovendien zijn de arrangementen voor wijziging van curricula zo vorm gegeven, dat deze in middelbaar en hoger beroepsonderwijs veel tijd kosten. In het wetenschappelijk onderwijs is minder formalisering en overheidsinvloed op dit punt aanwezig, wat gunstig is voor het tempo van wijzigingen.

### **4. Werkgevers gebruiken hun eigen instrumenten onvoldoende;**

Her en der is te vernemen, dat de besteding van de omvangrijke uit cao's gevoede A+O fondsen achterblijft bij wat mogelijk zou zijn. De verklaring hiervoor is wellicht te vinden in de moeilijkheden, die de vermenging van samenwerking en concurrentie oplevert, zoals hierboven uiteengezet. In het mkb is het moeilijk om menskracht vrij te maken, die zich met opleidingsvragen bezig houdt. Recent is wel een kentering zichtbaar, omdat de nood hoog is.

## Oplossingen

De voorgaande constatering en verklaringen leiden tot een aantal oplossingen dat ons inziens periodieke paniek op de arbeidsmarkt kan voorkomen:

- a. Sla OCW en EZK met de koppen tegen elkaar; zorg voor geïntegreerd optreden;
- b. Bouw bestaande oliemannetjes een beetje uit;
- c. Maak werkgevers duidelijk, dat overheden alleen in actie komen als werkgevers eigen instrumenten optimaliseren;
- d. Verhoog reactiesnelheid onderwijssysteem;
- e. Reconstrueer de curricula van het beroepsonderwijs op langere termijn zo dat werkers *resilient* worden; grote WRR-studie nodig.

Een aantal van deze oplossingen heeft betrekking op de Rijksoverheid, andere oplossingen liggen eerder bij brancheorganisaties, werkgevers of bij het onderwijs zelf. Wel geldt dat de Rijksoverheid daar steeds een aanjagende rol in kan spelen of laten spelen, bijvoorbeeld door de SER.. Hierna worden deze vijf oplossingen toegelicht.

- a. Zoals eerder geconstateerd is het onderwijs de voornaamste leverancier van nieuw arbeidskapitaal, terwijl tegelijkertijd ook de menselijke ontplooiing centraal staat. De beleidstheorie van het ministerie van EZK en SZW, namelijk de zorg voor optimale economische ontwikkeling en daarbinnen voor gekwalificeerde menskracht en daarbinnen onderwijs als middel om de schaarste op de arbeidsmarkt te reduceren, valt niet steeds te rijmen met maatregelen die voortvloeien uit de beleidstheorie van het ministerie van OCW, waarbinnen geldt dat het recht op menselijke ontplooiing centraal staat. Het gesprek tussen deze departementen hierover lijkt echter niet tot nauwelijks plaats te vinden. OCW is de voornaamste publieke

financier van onderwijs. Dientengevolge ontwikkelen de ministeries van EZK en SZW oplossingen die het onderwijs slechts vanuit de flanken beïnvloeden, en die dus maar in beperkte mate daadwerkelijk invloed uitoefenen op het onderwijs, en dus ook maar beperkt oplossingen bieden. Wat vooral opvalt in het totale landschap, zijn de versplintering en de afwezigheid van coördinatie. De spreiding van zeggenschap over verschillende departementen met uiteenlopende en soms elkaar tegen werkende ingezette instrumenten, het gebrek aan coördinatie en de slechts gedeeltelijke afstemming tussen nationaal en regionaal niveau zijn er mede de oorzaak van, dat het vraagstuk niet is opgelost. Kortom, de institutionele opbouw in het recente verleden heeft niet geleid tot oplossing van de problematiek.

Ons eerste voorstel luidt dat op Rijksniveau ordening tot stand komt, doordat de ministeries van OCW, EZK en SZW een specifiek (DG-)overlegorgaan in het leven roepen, dat zich belast met de optimalisering en onderlinge afstemming van alle instrumenten die worden ingezet in de richting van onderwijs en arbeidsmarkt. Deze institutionele inbedding is essentieel in het creëren van duurzame en slagvaardige oplossingen. Door deze departementen is zo gezamenlijk te kiezen voor aanpassingen, instrumenten en initiatieven die op elkaar aansluiten en tezamen leiden tot oplossingen voor (toekomstige) tekorten. Voor het in te zetten instrumentarium is te denken aan specifieke beurzen, reductie van college- en schoolgeld en het verschaffen van heldere informatie en/of vergelijkende overzichten over inkomens in verschillende branches. De verschillende in en rond de SER opgetuigde task forces en andere adviserende eenheden kunnen zowel toeleverancier zijn voor het DG-overleg als dit toetsen op doeltreffendheid.

- b.** In diverse sectoren bestaan programma's en initiatieven, die veelal worden verbonden door samenwerkingsverbanden, waar de Human Capital Agenda een voorbeeld van is. Deze samenwerkingsverbanden fungeren als oliemantjes: zij zorgen ervoor dat relatief stroeve en inerte partijen worden verbonden en gestimuleerd om te innoveren. Een dergelijke aanjager van de doorwerking van technologische en economische innovatie in het onderwijs is en blijft gewenst. Het uitbreiden van het budget voor bestaande oliemantjes kan ertoe leiden dat de slagkracht van deze oliemantjes wordt vergroot. Wel is het essentieel dat deze oliemantjes over de sectoren en de regio's heen samenwerken en overleggen. Dit om te voorkomen dat er versplintering van instrumenten en initiatieven plaatsvindt, die elkaar beconcurreren in plaats van stimuleren. Daarnaast is, om deze samenwerkingsrelaties een significante bijdrage te kunnen laten leveren aan het doel, nodig dat de coördinatie plaatsvindt vanuit het hierboven geschetste overlegorgaan. Alleen zo worden deze samenwerkingsrelaties gezien als onderdeel van de in te zetten beleidsinstrumenten door de departementen. Coördinatie en integraliteit in de aanpak zijn belangrijke prioriteiten in het succesvol uitbreiden van deze oliemantjes. Enerzijds behoeven de oliemantjes een ruim mandaat, maar anderzijds is afstemming op hoofdlijnen met voornoemd DG-overleg noodzakelijk. Uitbreiding en versterking van coördinatie en afstemming vormen ons tweede voorstel. Recent heeft het kabinet zich over de aanjaagfunctie gebogen.<sup>4</sup>
- c.** Niet alleen op het bord van de overheid liggen oplossingen. Ook branches, werkgevers en onderwijsinstellingen spelen een belangrijke rol in de oplossing voor dit probleem. De overheid kan hen ook aanzetten tot het komen tot oplossingen of bijdragen aan gezamenlijke inspanningen. Allereerst geldt voor werkgevers dat zij een rol dienen te vervullen in de vervaardiging van goed onderbouwde gezamenlijke behoefte ramingen, en zich niet langer verschuilen achter onmacht of gebrek aan geheimhouding vanwege concurrentie. VNO-NCW en brancheorganisaties hebben hier een gezamenlijke taak. Afstemming is gewenst tussen de door overheden in te zetten instrumenten en de door ondernemingen te benutten tools. Het MKB behoeft specifieke ondersteuning bij het formuleren van een toekomstgerichte vraag naar menskracht. Belangrijke rollen kunnen ondernemingen spelen in het (gezamenlijk) beter plannen van de besteding van A + O fondsen, het aanbieden van gratis bijscholing, het ter beschikking stellen van

---

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/12/kamerbrief-leven-lang-ontwikkelen>.

scholingsfaciliteiten door grote ondernemingen aan mkb tegen marginale kosten, en het bieden van werkgelegenheids- of ontwikkelgaranties. Echter, zoals eerder geanalyseerd, zijn werkgevers maar beperkt geïnteresseerd in dergelijke investeringen, waarvan het resultaat vaak pas op lange termijn zichtbaar is. De overheid dient werkgevers daarom duidelijk te maken dat overheden alleen in actie komen als werkgevers eigen instrumenten optimaliseren. Dat geldt zowel voor de rijksoverheid, als voor regionale en lokale overheden. Duidelijke regels over investeringen, zowel vanuit de overheid, als vanuit de werkgevers, leveren een belangrijke bijdrage aan lange termijn oplossingen. Ten tweede kunnen ook brancheorganisaties een rol spelen, bijvoorbeeld in het schetsen van arbeidsmarktomstandigheden en carrièreperspectieven. Ook kunnen zij hun leden aanzetten tot actie. Daarbij kunnen de fondsen een sterkere adviesrol gaan spelen.

- d. Zoals eerder opgemerkt, is aanpassing van curricula in de huidige institutionele context een zaak van lange adem. In het middelbaar beroepsonderwijs is hiervoor een omvangrijke organisatie in het leven geroepen, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, SBB. Daarin werken de relevante partijen samen. In het hoger beroepsonderwijs zijn gemengde commissies werkzaam. In de praktijk werkt men hier op basis van consensus. Daarbij verklaren veel onderwijsinstellingen, dat hun verandercapaciteit schaars is, en dat de financiële mogelijkheden om variëteit van curricula te vergroten ontbreken. Bij stormachtige technologische ontwikkeling is het huidige tempo van curriculumaanpassingen te laag. De overheid kan veel invloed uitoefenen, indien zij de hoogst noodzakelijke middelen voor nascholing van docenten koppelt aan voortvarende curriculum aanpassingen.<sup>5</sup> Daarbij zullen voorlopers er zich hard voor maken, dat het opleiden mede gebeurt binnen ondernemingen.
- e. Tot slot over het onderwijs als geheel zelf: er moet in het onderwijs een goede balans worden gezocht tussen generieke scholing en specifieke scholing. Voor initiële scholing kan gelden dat een basis moet worden gelegd, waarbij vervolgens in korte tijd via bijscholing of omscholing specifieke skills kunnen worden geleerd waarmee kan worden ingespeeld op de arbeidsvraag op dat moment. Voor het mkb geldt echter, dat werknemers aanstands rendabel moeten zijn. Het onderwijssysteem moet veerkrachtig zijn, omdat de kwantiteit en kwaliteit van de arbeidsvraag zich niet gemakkelijk laten voorspellen, en al helemaal niet op lange termijn. Dat betekent: niet te veel focus op specifieke beroepen, maar bijvoorbeeld veel ruimte voor de generieke kennis en vaardigheden in de eerste jaren van het onderwijs gecombineerd met specifiek onderwijs in de laatste jaren (gekoppeld aan bijvoorbeeld regionaal bedrijfsleven). Dit verhoogt de reactiesnelheid van het onderwijssysteem om aanpassingen te bewerkstelligen. In alle gevallen is van belang dat werknemers wordt geleerd om te kunnen blijven leren en om zich te kunnen aanpassen. De technologische ontwikkeling raakt in de loop van de tijd gebaseerd op nieuw basale *bodies of knowledge*, zoals andere wiskunde, andere fysica, andere scheikunde. Geleidelijk dient daarom een fundamentele herstructurering van het gehele curriculum tot stand te komen, waarbij vanaf de basisschool het streven is gericht op vorming van veerkrachtige mensen die goed kunnen omgaan met onzekerheid aangaande de toekomst en noodzakelijke vernieuwing snel oppakken. Dit vereist backward mapping: het eerdere onderwijs moet de grondslagen opleveren voor het latere beroepsonderwijs. Daarom is ons inziens tot slot van groot belang dat de bestaande curricula worden herzien op grond van een omvangrijke studie over het gehele onderwijs heen, uitgevoerd door bijvoorbeeld de WRR.

---

<sup>5</sup> In het recente verleden is een dergelijke exercitie verbonden geweest aan EZ en O&W in de beleidsnotitie Hoger onderwijs, Technologie en Marktsector (1986)