



# De financiering van de vakopleiding voor jeugdigen

IR. D. C. VAN INGEN

## Inleiding

Dit artikel gaat over de effectiviteit van de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ). Deze regeling wordt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegepast met het oogmerk de praktijkcomponent van de vakopleiding in het kader van het leerlingwezen te ondersteunen. In het bijzonder wordt gestreefd naar een vergroting van het aantal praktijkleerplaatsen en instandhouding, respectievelijk verbetering van de kwaliteit van de vakopleiding. De maatschappelijke belangstelling voor het beroepsonderwijs in het kader van het leerlingwezen is in de afgelopen tijd sterk toegenomen. Dat is onder meer te danken aan de voorstellen betreffende het beroepsonderwijs van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (VIB), kortweg de commissie-Wagner genoemd 1). De commissie bepleit een andere opzet van het beroepsonderwijs, waarbij naar het voorbeeld van het leerlingwezen, het leren op school en het leren in de praktijk in één verband worden gebracht.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst vindt een beschrijving plaats van het leerlingwezen en de bekostiging daarvan. Vervolgens wordt ingegaan op de voorstellen van de commissie-Wagner op het terrein van de beroepsopleiding. Deze voorstellen boeten sterk aan betekenis in als het niet mogelijk blijkt het aantal praktijkleerplaatsen te vergroten. Er bestaat hierbij een bekostigingsprobleem dat verheldering behoeft in het licht van de werking van de markt voor vakopleiding. Deze markt zal in eerste instantie worden beschreven zonder dat van subsidiëring door de overheid of bekostiging uit door bedrijven gezamenlijk gevormde fondsen voor vakopleiding sprake is. Aan fondsvorming zijn moeilijkheden verbonden die nader zullen worden besproken. Speciale aandacht krijgen daarbij de zogenaamde vereveningsfondsen voor vakopleiding. Vooral in West-Duitsland zijn de gedachten over vorming van dergelijke fondsen ver ontwikkeld. In verband daarmee wordt stilgestaan bij de resultaten van de discussie aldaar. Ten slotte wordt nagegaan wat dit alles betekent voor de effectiviteit van de overheidssubsidiëring voor vakopleiding, met name de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen. De gedachtenvorming hierover spitst zich toe op de keuze uit verschillende denkbare subsidievormen, ten einde de vakopleiding voor jeugdigen

zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht te verbeteren.

## Het leerlingwezen

De vakopleidingen in het kader van het leerlingwezen bestaan uit een theoriecomponent, die door de scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (BBO) wordt verzorgd, en een praktijkcomponent in bedrijven of andere werkorganisaties. Voor het praktijkgedeelte worden tussen leerlingen en bedrijven leerovereenkomsten afgesloten, tot nu toe meestal in een combinatie met een arbeids-overeenkomst van onbepaalde duur. Die combinatie is o.a. door Ritzen en de ciewagner gekritiseerd 2). De verantwoordelijkheid voor de opleiding in de praktijk berust bij de sociale partners, die met vertegenwoordigers van het schoolwezen zitting hebben in de landelijke en regionale organen van het leerlingwezen. De landelijke organen zijn tevens betrokken bij de bepaling van de inhoud van het beroepsbegeleidend onderwijs. De werkzaamheden van de 32 landelijke organen zijn gericht op evenzovele opleidingssectoren. Opleidingssectoren en bedrijfssectoren vallen niet altijd samen. Sommige bedrijfstakken kennen verscheidene landelijke organen, terwijl enkele opleidingssectoren beroepsgroepen omvatten die in meer dan één bedrijfstak voorkomen.

Het leerlingwezen sluit aan op het lager beroepsonderwijs (LBO), maar ook anderen — met name MAVO- en HAVO-verlaters — kunnen worden toegelaten. De opleidingen in het primair leerlingwezen duren in het algemeen twee jaar. De duur van de voortgezette opleidingen in het leerlingwezen is één jaar of langer. Niet iedere deelnemer aan het beroepsbegeleidend onderwijs slaagt er in een praktijkleerplaats te vinden. In 1980 telde het leerlingwezen circa 80.000 leerlin-

\* De auteur dankt de heren Besteman (FNV), Boeren (VNO), Van Elderen (Adviescommissie VIB), Kraaijeveld (FME) en Van der Laan (Industriebond FNV) voor hun commentaren op een eerdere versie van dit artikel.

1) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (VIB), *Verslag van werkzaamheden 2*, 's-Gravenhage, 1983, Hoofdstuk III („Beroepsonderwijs, een gedeelte verantwoordelijkheid”), blz. 19-27.

2) Jo Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard?*, Groningen 1983, blz. 70-71; Adviescommissie VIB, op. cit., blz. 22.

gen, terwijl het aantal deelnemers aan het BBO circa 97.000 bedroeg. Het aantal afgesloten leerovereenkomsten vertoont sterke, conjunctureel bepaalde schommelingen. Zo nam dit aantal in het cursusjaar 1981/1982 zeer sterk af, vooral in de sectoren bouw, metaal en tertiaire dienstverlening. De overheid probeert deze schommelingen met haar subsidie-instrumentarium tegen te gaan.

Het beroepsbegeleidend onderwijs wordt bekostigd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en het Ministerie van Landbouw en Visserij. Deze ministeries nemen ook de kosten van de organen van het leerlingwezen voor hun rekening. Daarmee is een bedrag gemoeid van f. 130 mln. in 1983. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid draagt bij in de kosten van de praktijkopleiding door middel van de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen, waarvoor dit jaar f. 135 mln. ter beschikking is gesteld. Deze regeling is door de jaren heen herhaaldelijk gewijzigd. Tot vorig jaar werden de bijdragen in het kader van de BVJ rechtstreeks aan de scholende bedrijven uitgekeerd. Thans komen deze bijdragen terecht bij de landelijke organen, die deze middelen naar het inzicht van de betrokken partners voor de praktijkopleidingen aanwenden. In 1983 wordt per leerlingplaats van rijkswege in ieder geval f. 4.000 ter beschikking gesteld. Indien de sociale partners in een opleidingssector een beleidsplan hebben opgesteld omfattende afspraken over groei van het aantal praktijkleerplaatsen en vorming van een fonds voor de vakopleiding, wordt daar bovenop voor de gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten f. 2.000 per leerlingplaats aan het desbetreffende landelijke orgaan uitgekeerd. De uitkering per leerlingplaats kan voorts nog f. 2.000 meer zijn als het scholing van meisjes voor „mannenberoepen” betreft. Bij deze regeling is nu dus sprake van actieve ondersteuning van de fondsgedachte. Deze gedachte is ook geoperd door de commissie-Wagner.

#### Voorstellen van de commissie-Wagner

De Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid plaatst haar voorstellen betreffende het beroepsonderwijs in de context van een gewenste verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een gewenste vermindering van de jeugdwerkloosheid. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt reeds langer als problematisch ervaren. Sociologisch onderzoek op dit terrein heeft tot de conclusie geleid dat het hierbij om een tweezijdig probleem gaat. Met betrekking tot het zich voordoeende gebrek aan aansluiting kan noch uitsluitend met de beschuldigende vinger naar het onderwijsbestel, noch uitsluitend naar het arbeidsbestel worden gewezen 3).

De logica in de voorstellen van de commissie-Wagner is dat zij voor dit „tweezijdige probleem” een tweezijdige oplossing aanreikt, die de medewerking van zowel het onderwijsbestel als het arbeidsbestel vergt.

Volgens de Adviescommissie zouden de beroepsopleidingen uit twee fasen moeten bestaan. De primaire verantwoordelijkheid voor de eerste fase zou moeten berusten bij het schoolwezen en voor de tweede fase bij de

sociale partners. Deze tweede fase zou zijn ingericht volgens het zogenaamde duale systeem, waarbij de schoolopleiding wordt gecombineerd met een praktijkopleiding in één of meer bedrijven. De kosten van de praktijkopleiding zouden volgens de voorstellen door bedrijfsleven en overheid gezamenlijk worden gedragen.

De Adviescommissie stelt dat het mogelijk moet zijn de beoogde uitbreiding van het aantal praktijkleerplaatsen binnen de financiële mogelijkheden van overheid en bedrijfsleven te houden. Voor het leerlingwezen geeft zij wegen aan om de loonkosten die scholende bedrijven in verband met de praktijkopleiding van jongeren maken, te verminderen. Voor de financiering van de opleidingskosten dient eveneens een bevredigende regeling te worden gevonden, aldus de commissie. Voor de voortgezette opleidingen in het kader van het leerlingwezen en voor de tweede fase in het MBO en het HBO stelt de commissie voor aan bepaalde bedrijven een erkenning te geven als opleidingsbedrijf. De beoordeling van bedrijven op hun geschiktheid als opleidingsbedrijf zou dienen te berusten bij de sociale partners die zijn vertegenwoordigd in de landelijke organen van het leerlingwezen. Ten einde de kosten van de praktijkcomponent van de opleiding naar evenredigheid te verdelen zou volgens de Adviescommissie per opleidingsorgaan een egalisatiefonds kunnen worden gevormd 4).

Elders hebben we uiteengezet dat bij het bestaande grote aanbodoverschot op de arbeidsmarkt schoolverlaters met een algemeen vormende opleiding of met een beroepsopleiding van algemene aard onder bepaalde omstandigheden in het nadeel kunnen zijn ten opzichte van ouderen met werkervaring 5). Aannemelijk kan worden gemaakt dat realisering van de voorstellen van de commissie-Wagner tot een vermindering van de jeugdwerkloosheid (ten opzichte van de werkloosheid onder ouderen) kan leiden.

Ook de effectiviteit van leerprocessen is hierbij in het geding. Het is niet overdreven te stellen dat het reguliere dagonderwijs dikwijls tamelijk abstract is — voor velen te abstract. De zin (of de onzin) van het geleerde wordt de betrokkenen veelal pas later duidelijk. Het leerproces op dagscholen wordt wel aangeduid als „anticiperend leren”, terwijl het leerproces bij opleiding in de praktijk door „participierend leren” wordt gekenmerkt. Daarbij zij nog aangetekend dat sommige typen kennis en vaardigheden beter en sneller kunnen worden overgedragen in combinatie met het werk waarvoor zij benodigd zijn 6). Met de toegenomen onzekerheid omtrent de mogelijkheid het geleerde na de opleiding in de praktijk te kunnen brengen kan het anticiperend leren voor de deelnemers relatief minder aantrekkelijk zijn geworden. Het is dus zeer wel mogelijk dat de voorstellen van de commissie-Wagner sporen met het in Nederland bij de planning van onderwijsvoorzieningen hecht verankerde uitgangspunt dat in beginsel wordt tegemoetgekomen aan de potentiële vraag naar onderwijs. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau zinspeelt op een gegroeide behoefte onder 16-, 17- en 18-jarigen aan een combinatie van leren en werken 7).

#### De markt voor vakopleiding

In een Westduitse studie over kosten en financiering van de vakopleiding wordt een uitvoerige uiteenzetting gegeven van mogelijke oorzaken van het te kort schieten van de vakopleiding, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht 8). De commissie die deze studie heeft verricht, naar haar voorzitter de Edding-commissie genoemd, wijst in haar rapport in de eerste plaats op het feit dat bij eigen bekostiging van de vakopleiding door de scholende bedrijven de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven worden scheefgetrokken. Door de kosten die met de vakopleiding zijn gemoeid komen de scholende bedrijven ten opzichte van hun niet-scholende concurrentie tijdelijk in het nadeel. Verder duurt het dikwijls enige tijd voordat de scholende bedrijven de gemaakte opleidingskosten hebben terugverdiend. Bij een voortijdig overstappen van de opgeleide naar een ander bedrijf (of bij het „voor zichzelf beginnen” van de geschoolde werknemer) treedt voor het scholende bedrijf blijvend nadeel op. Als de opgeleide die de overstap naar een ander bedrijf heeft gemaakt de genoten opleiding bovendien in zijn nieuwe werkkring te gelde kan maken, slaat een deel van de baten neer bij dit andere bedrijf. Van de vakopleiding gaan dan positieve externe effecten uit. In de tweede plaats heeft de Edding-commissie geconstateerd dat de kosten van de vakopleiding per bedrijfstak en per bedrijf sterk uiteen lopen. Naarmate een opleiding duurder is, verstrikt er doorgaans meer tijd voordat het scholende bedrijf uit de kosten is. Indien in een bedrijfstak met relatief dure vakopleidingen bovendien sprake is van een relatief hoge arbeidsmobiliteit, wordt het financiële risico voor het scholende bedrijf nog groter. De mogelijkheid om andere bedrijven van de baten van de opleiding uit te sluiten is in een dergelijke situatie navenant geringer. Het financiële risico brengt de scholende bedrijven er dan toe de opleidingscapaciteit beperkt te houden.

In de derde plaats signaleert de Edding-commissie sterke, conjunctureel bepaalde, schommelingen van het aantal praktijkleerplaatsen. Wanneer bij een bedrijf het vertrouwen in de afzetmogelijkheden slinkt, wordt het doorgaans voorzichtiger in zijn personeelsbeleid. De verscherpte kostenbewaking die hiermee gepaard gaat, strekt zich veelal ook uit tot de praktijkleerplaatsen.

3) Zie b.v. J. J. van Hoof en S. Dronkers, *Onderwijs en Arbeidsmarkt*, Deventer, 1980.

4) Adviescommissie VIB, op. cit., blz. 26/27.

5) Zie D. C. van Ingen en C. P. Maan, *School-, college- en cursusgeld; Overwegingen omtrent samenhang in het beleid inzake onderwijsretributies*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage, 1983, blz. 73-75.

6) Zie ook R. Gerritse, e.a., *Beroepsonderwijs: ontwikkeling en beheersing*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoekreeks, nr. 5, 's-Gravenhage, 1983, blz. 101-104.

7) Ria Bronneman-Helmens, *Van school naar werk; Educatieve voorzieningen voor jongeren met weinig opleiding*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1983, blz. 14.

8) *Kosten und Finanzierung der ausserschulischen beruflichen Bildung (Abschlussbericht)*, Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Edding-commissie), Bielefeld, 1974.

Als oplossing voor deze problemen ziet de Edding-commissie aanvaarding van medeverantwoordelijkheid door de overheid voor het scheppen van praktijkleerplaatsen. Zij laat verschillende bekostigingsmogelijkheden de revue passeren — bekostiging door middel van eigen bijdragen van de deelnemers zelf, bekostiging door werknemers, bekostiging door werkgevers en bekostiging door overheid. De voorkeur van de Edding-commissie gaat uit naar gezamenlijke bekostiging door werkgevers en overheid, met mogelijk een bescheiden rol van bijdragen van deelnemers zelf. Ten aanzien van bekostiging door bedrijven en overheid opteert de commissie — na ampele overweging — voor de vorming van één centraal vereveningsfonds.

### Opleidings- en vereveningsfondsen

Ook in Nederland is het inzicht gerijpt dat zonder bepaalde vormen van collectieve verantwoordelijkheid voor het scheppen van praktijkleerplaatsen hun aantal tekort schiet ten opzichte van de vraag naar adequate vakopleiding. Het kan hierbij gaan om zowel collectiviteiten van bedrijven, van bedrijven en overheid samen, als van sociale partners en overheid. In het spraakgebruik worden opleidingsfondsen en vereveningsfondsen dikwijls onderscheiden als twee afzonderlijke typen fondsen, met verschillende kenmerken 9). Zowel bij opleidingsfondsen als vereveningsfondsen worden door verscheidene betrokkenen middelen ter beschikking gesteld om daarmee vakopleidingen te bekostigen. Het kenmerkende verschil tussen beide typen fondsen is gelegen in het feit dat de bijdragen aan vereveningsfondsen een verplicht karakter hebben, omdat de heffing bij wet of bij cao is geregeld, terwijl het meedoen aan de vorming en instandhouding van opleidingsfondsen op vrijwillige basis plaatsvindt. Met hantering van begrippen uit de leer van de openbare financiën kan worden gesteld dat in het eerste geval sprake is van heffingen en in het tweede geval van contributies. Aan heffingen kunnen de betrokkenen zich niet onttrekken.

De naamgeving aan deze fondsen is overigens wat ongelukkig. Immers, ook uit de bedoelde vereveningsfondsen worden opleidingen bekostigd en aan de bijdragen aan opleidingsfondsen kan een dusdanige vorm worden gegeven dat daarin de vereveningsgedachte tot uitdrukking komt, met dien verstande dat de lasten van de opleiding worden verdeeld naar evenredigheid van de baten die de deelnemende partijen van de opleiding hebben of worden geacht te hebben. Opleidingsfonds zou beter een overkoepelend begrip kunnen zijn. Niettemin zal hier de ingeburgerde terminologie worden aangehouden.

Gelet op de voorstellen van de commissie-Wagner verdient de vorming van vereveningsfondsen nadere aandacht. Het feit dat een heffing per definitie een verplicht karakter heeft, impliceert dat de heffingsplichtige de beschikkingsmacht over het betrokken gedeelte van zijn bestedingsmogelijkheden geheel of gedeeltelijk kwijtraakt. Hierin kan een belemmering zijn gelegen voor vorming van een vereveningsfonds. Er zijn twee categorieën bedrijven, door welke

fondsvorming onder bepaalde omstandigheden als bezwaarlijk kan worden ervaren.

Ten eerste zijn er bedrijven die geen scholingstraditie hebben en die ook na fondsvorming niet zouden scholen. Deze bedrijven moeten ervan overtuigd zijn dat zij baat hebben bij de vakopleiding die (mede) uit het fonds worden betaald. Wanneer de bedoelde bedrijven de indruk hebben dat het voornamelijk de scholende bedrijven zelf zijn die van de vakopleiding profiteren zullen zij dienovereenkomstig minder voor een vereveningsfonds geporteerd zijn. Wil vorming van een vereveningsfonds een kans maken dan moeten er dus bedrijven zijn die met behulp van de uitkeringen uit het fonds meer leerlingen opleiden dan zij zelf kunnen aanstellen. Er moet bovendien een redelijke mate van zekerheid zijn dat de opgeleiden voor wie geen plaats is in de scholende bedrijven de genoten opleiding niet te gelde gaan maken in bedrijven of instellingen buiten de bedrijfstak(ken) die aan het vereveningsfonds bijdraagt (bijdragen).

De tweede categorie betreft bedrijven die reeds een vakopleiding in het kader van een leerlingenstelsel verzorgden voordat een vereveningsfonds werd gevormd. Deze zouden er na vorming van een fonds financieel niet op achteruit mogen gaan. Het geeft immers geen pas om bedrijven met een scholingstraditie daarvoor te straffen. Zij zouden met andere woorden niet meer aan het fonds dienen behoeven bij te dragen dan zij eruit ontvangen, ook niet als de ontvangen bedragen worden gecorrigeerd voor eventuele overheidsbedragen aan het vereveningsfonds. Van belang zijn in dit verband de heffingsgrondslag, dat wil zeggen de bedrijfseconomische grootte of grootheden waarbij de heffing aangrijpt, en het uitkeringsbeleid van het fondsbestuur. Te zamen resulteren de heffingen en de uitkeringen in baten en lasten voor de bedrijven, waartussen de verhouding — als het goed is — voor elk van de onderscheiden categorieën bedrijven per saldo positief is. Bij het uitkeringsbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen scholende bedrijven, bij voorbeeld afhankelijk van de gepercipieerde opleidingskosten en van het antwoord op de vraag of het betrokken bedrijf uitsluitend voor zich zelf opleidt, dan wel ook voor andere bedrijven die aan het fonds bijdragen. Tevens kan onderscheid worden gemaakt naar kenmerken van de leerlingen. Bij de keuze van de heffingsgrondslag bestaan eveneens verscheidene mogelijkheden.

### Heffingsgrondslag bij verevening

De discussie over de meest geschikte heffingsgrondslag is al zo oud als de vereveningsfondsgedachte zelf. Een groot aantal mogelijke grondslagen wordt besproken in het rapport van de eerdergenoemde Edding-commissie. Deze commissie spreekt in haar advies aan de Bondsregering een voorkeur uit voor een koppeling aan de factor arbeid. Een koppeling aan uitsluitend de factor kapitaal ligt inderdaad niet voor de hand. Een goede vakopleiding kan echter zeer wel leiden tot een betere benutting van de kapitaal-goederenvoorraad, zodat een heffingsgrondslag die bestaat uit (het resultaat van) een

combinatie van de productiefactoren, met name de toegevoegde waarde, niet bij voorbaat als inadequaaf kan worden bestempeld. Als uitsluitend naar de factor arbeid wordt gekeken, ligt het bovendien geenszins vast welke de meest geschikte invulling is. Eén van de mogelijke heffingsgrondslagen is het aantal werkzame personen in een bedrijf met een vergelijkbare opleiding als de opleiding die uit het vereveningsfonds worden bekostigd. Een andere mogelijkheid is de bruto loonsom. Ook een combinatie van beide maatstaven is mogelijk door bepaalde lonen of bepaalde bestanddelen van het loon buiten beschouwing te laten.

De Edding-commissie noemt twee criteria voor beoordeling van de geschiktheid van mogelijke heffingsgrondslagen. Het eerste is dat de heffingsgrondslag dient te beantwoorden aan het doel van het vereveningsfonds. Dit doel is in laatste instantie een zo groot mogelijk aantal praktijkleerplaatsen te scheppen. In de tweede plaats moet de heffingswijze zodanig zijn dat de heffing praktisch uitvoerbaar is. Een voorwaarde bij het eerste criterium is dat de heffingsgrondslag door een brede meerderheid van de bedrijven binnen de bedrijfstak als redelijk wordt ervaren. Bij de beoordeling van hetgeen onder een redelijke lastenverdeling onder bedrijven onderling dient te worden verstaan moet worden gewaakt voor het gevaar van het gebruik van oneigenlijke criteria. Op de grens van het oneigenlijke bevindt zich in dit verband het toepassen van het draagkrachtcriterium. Bij toetsing van de lastenverdeling tussen gezinshuishoudens mag dit een geschikt criterium zijn, maar een bedrijfshuishouding is nu eenmaal geen gezinshuishouding. In de praktijk van de vormgeving van de heffingen voor de vereveningsfondsen ziet men de draagkrachtgedachte steeds naar voren komen. Wij zien bij voorbeeld dikwijls dat kleine bedrijven met een lage loonsom van heffing worden vrijgesteld. De overweging dat ook deze bedrijven van de vakopleiding van de scholende bedrijven mede profijt kunnen hebben wijkt daarbij voor de overweging dat de prikkel die van fondsvorming kan uitgaan om zelf de scholing ter hand te nemen bij kleine bedrijven niet werkt. Bij de loonsom als heffingsgrondslag schuilt in de toepassing van het draagkrachtcriterium nog een ander gevaar. Sterkere bedrijven kennen veelal betere arbeidsvoorwaarden dan zwakkere. In het bijzonder kan het voorkomen dat de verdiende lonen in deze bedrijven hoger zijn dan de cao-lonen. Als hiertoe vooral de bedrijven behoren die ook vakopleiding zouden verzorgen zonder dat een vereveningsfonds aanwezig is, zijn we weer terechtgekomen bij de eerder gememoreerde wenselijkheid dat moet worden voorkomen dat bedrijven met een scholingstraditie worden benadeeld door een scheve verhouding tussen de bijdragen aan vereveningsfondsen en de uitkeringen uit de opleidingsfondsen.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat bij twee groepen bedrijven potentiële onvrede over

9) Zo wijzen het VNO en het NCW in *Naar een vernieuwd leerlingwezen*, 's-Gravenhage, 1980, de vorming van vereveningsfondsen nadrukkelijk af en verklaren zij zich — met vermelding van nadelen — geen tegenstanders van opleidingsfondsen (blz. 91-94).

de werking van een vereveningsfonds kan bestaan. Is die onvrede groot, dan maakt de vorming van een vereveningsfonds ófwel weinig kans, óf zullen de heffingspercentages bij wijze van compromis zo laag worden gesteld dat er geen substantiële bedragen op tafel komen. Voorts kan het functioneren van de heffingswijze niet los worden gezien van het uitkeringsbeleid van het fondsbestuur. Ook is er een relatie met de vraag of een oplossing kan worden gevonden voor de verliezen die kunnen optreden bij benutting van de in de vakopleiding verkregen kwalificaties buiten de bedrijfstak/opleidingssector waarin het vereveningsfonds is gevormd. De praktijk in binnen- en buitenland laat zien dat bij vereveningsfondsen in vrijwel alle gevallen voor de loonsom als heffingsgrondslag is gekozen; soms gebeurt dat met een verfijning naar personeelscategorieën op wier versterking de vakopleiding is gericht. Het lijkt erop dat het eerste criterium — beantwoording aan het doel van het vereveningsfonds — het dikwijls moet afleggen tegen het tweede criterium, volgens welke heffing gemakkelijk praktisch uitvoerbaar moet zijn. Bedacht dient te worden dat per bedrijfstak reeds organen aanwezig zijn die de lonen registreren ten behoeve van de premieheffing voor de sociale verzekeringen. Bedrijfstakgewijze organen die de toegevoegde waarde van de bedrijven registreren zijn er niet. De keuze voor de loonsom is dan ook dikwijls geen principiële keuze, maar een pragmatische.

#### Vereveningsfondsen in het buitenland

Alvorens in te gaan op de vraag of de hierboven uiteengezette moeilijkheden overkomelijk zijn zal in dit onderdeel een korte schets worden gegeven van de ervaringen met — en de gedachtenvorming over — vereveningsfondsen in het buitenland.

In Groot-Brittannië bestaan bedrijfstaksgewijs opgezette praktijkopleidingen in de industrie. Deze opleidingen staan onder supervisie van „Industrial Training Boards”. Per bedrijfstak zijn vereveningsfondsen gevormd waaruit de opleidingen door middel van heffingen over de loonsom worden bekostigd. Daarbij hebben zich volgens de Edding-commissie een aantal bijzonderheden voorgedaan. Zo zou er sprake zijn van een zodanig kringloop van middelen van de bedrijven naar de fondsen en van de fondsen naar de bedrijven, dat de bestaande situatie niet veel afwijkt van die waarbij bedrijven de door hen verzorgde opleidingen zelf bekostigen. Als de vormgeving van de heffings- en uitkeringsystematiek aan de afzonderlijke bedrijfstakken wordt overgelaten, zouden er graviterende krachten zijn die naar een toestand zonder vereveningsfonds tenderen. De opleidingen van de „Industrial Training Boards” zijn aan kritiek onderhevig, omdat zij inhoudelijk te ver van het reguliere onderwijs zijn verwijderd. Een mogelijke oorzaak van dit feilen is de strakke bedrijfstakgewijze opzet van de vakopleidingen. Als vanzelf krijgt de inhoud van de opleiding in een dergelijke kader een sterk bedrijfstakspecifiek karakter, geheel afwijkend van het reguliere onderwijs. Naar verluidt is men in Groot-Brittannië doende aan de opzet en bekostiging van de vakopleiding een andere vorm te geven.

In West-Duitsland is het gevaar van te grote bedrijfstakgewijze verbijzondering minder groot omdat de vakopleiding deel uitmaakt van het reguliere (beroeps)onderwijs dat volgens het duale systeem is opgezet. In 1976 is in West-Duitsland een wet aangenomen die beoogt een verzekering te bieden tegen een eventueel te laag aanbod van praktijkleerplaatsen ten opzichte van de vraag. Deze wet, het „Ausbildungsplatzförderungsgesetz” genaamd, is het resultaat van jarenlange studie door onder andere de eerdergenoemde Edding-commissie, alsook voorwerp van jarenlange politieke strijd. In deze wet wordt voorzien in de stichting van een centraal vereveningsfonds voor alle vakopleidingen via een heffing van 0,25% van de bruto loonsom van alle arbeidsorganisaties met een loonsom van meer dan DM. 400.000 indien het aanbod van praktijkleerplaatsen tekort dreigt te schieten. Deze wet is overigens nooit toegepast omdat toepassing niet nodig bleek. Daarbij komt dat de werkgeversorganisaties er fel tegen zijn gekant (10). Volgens sommigen zou de grote toename van aanbod van praktijkleerplaatsen in de tweede helft van de jaren zeventig de effectiviteit van het sanctiekarakter van deze wet bewijzen.

De Westduitse werkgeversorganisaties zien in de vorming van een centraal vereveningsfonds met de bruto loonsom als heffingsaanslag een onaanvaardbare lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Dit lijkt op het eerste gezicht een merkwaardig standpunt, omdat de fondsmiddelen weer terugvloeien naar datzelfde bedrijfsleven. Beoeld is waarschijnlijk dat het onder de vigeur van het Ausbildungsplatzförderungsgesetz kan gebeuren dat rendabele investeringen in vakopleiding mogelijkkerwijs worden verdrongen door onrendabele investeringen in vakopleiding. Dit valt op te maken uit het feit dat de betrokken werkgeversorganisaties de opvatting bestrijden als zou de vorming van een vereveningsfonds tot een vergroting van het aantal praktijkleerplaatsen leiden. Voorts hekelen de werkgevers het in hun ogen pro-cyclische karakter van de wet. Ten slotte stellen zij dat er bedrijven kunnen zijn die reeds scholen, die bij inwerkingtreding van de genoemde wet met een netto lastenverzwaring zouden worden geconfronteerd. Dit laatste lijkt bij een centraal fonds met de bruto loonsom als heffingsgrondslag inderdaad onvermijdelijk. Het is moeilijk in te zien hoe het uitkeringsbeleid bij een centraal fonds gestalte zou moeten krijgen. Het komt ons voor dat de bestuurlijke lijnen bij een centraal fonds te lang zijn. De Edding-commissie is voorts nogal optimistisch over de mogelijkheid om de kosten van de vakopleiding te meten. Zij heeft zelf een titanische poging in die richting gedaan, maar niettemin lijkt die weg doodlopend. Immers, heeft men eenmaal de (per bedrijf en bedrijfstak sterk uiteenlopende) kosten vastgesteld, dan komt automatisch de vraag naar de baten naar voren, zowel voor de deelnemer, het scholende bedrijf als andere bedrijven.

#### Fondsvorming en subsidiëring

Uit het voorgaande blijkt dat de betrokkenen binnen een bedrijfstak goede redenen

kunnen hebben om van fondsvorming af te zien, bij voorbeeld omdat de kosten van vakopleiding in hun sector betrekkelijk laag zijn en de intrasectorale arbeidsmobiliteit betrekkelijk gering is, óf juist omdat de intersectorale arbeidsmobiliteit — van hun sector naar andere sectoren — betrekkelijk groot is. Dit laatste verschijnsel kan in de perceptie van de betrokkenen een geduchte belemmering voor fondsvorming zijn. Het grensoverschrijdende verkeer van gediplomeerde leerlingen is echter een kleiner probleem naarmate meer bedrijfstakken een bijdrage leveren aan het beroepsonderwijs in de vorm van scholing — hetzij direct, hetzij via opleidings- of vereveningsfondsen. De ervaringen in West-Duitsland laten dit zien. In die situatie zou er minder sprake zijn van éénrichtingsverkeer, in het bijzonder van door het bedrijfsleven geschoolden naar de overheidssector.

Zou het bedoelde personeelsoverschrijdende verkeer geen probleem zijn, dan zou het verschijnsel van fondsvorming in een bedrijfstak erop kunnen duiden dat de verstrekte subsidie onvoldoende is om de praktijkopleiding in de desbetreffende bedrijfstak te kunnen bekostigen. Zoals reeds opgemerkt lopen de kosten per praktijkleerplaats in de verschillende bedrijfstakken (en bedrijven) sterk uiteen. Bij een voor elke bedrijfstak/opleidingssector gelijke subsidie per praktijkleerplaats is het subsidie-aandeel bij relatief dure praktijkopleidingen geringer dan bij relatief goedkope. Waarschijnlijk is de huidige situatie bij de bekostiging van de vakopleiding in het kader van het leerlingwezen nog steeds het spiegelbeeld van de situatie bij de bekostiging van de verschillende deelsoorten van het dagonderwijs. In het dagonderwijs is de subsidiegraad doorgaans hoger naarmate de opleiding duurder is (11). Samenvattend kan worden gesteld dat het feit dat in een bedrijfstak een vereveningsfonds is gevormd een indicatie is voor twee verschijnselen: een betrekkelijk ongunstige baten-kostenverhouding voor de scholende bedrijven bij afwezigheid van een fonds, respectievelijk een betrekkelijk gunstige baten-kostenverhouding voor de niet-scholende bedrijven binnen de bedrijfstak.

Met (via de landelijke organen van het leerlingwezen gesluisde) bijdragen van de overheid aan opleidings- en vereveningsfondsen kunnen in beginsel drie vliegen in één klap worden gevangen. Er zou worden ingespeeld op de gedifferentieerde kostenstructuur van de vakopleiding; er zouden meer positieve externe effecten kunnen worden uitgelokt en deze externe effecten zouden ten dele worden geïnternaliseerd (12). De levering door de overheid van bijdragen aan opleidings- en vereveningsfondsen kan in de rubricering van de verschillende subsidievormen die enkele jaren geleden is gegeven door de Commissie voor de ontwikke-

10) Friedrich Eymelt, *Der Fondsgedanken in der Berufsbildungsdiskussion*, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, nr. 16, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1977.

11) Zie D. C. van Ingen en C. P. Maan, op. cit., blz 125.

12) Externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd (van hun extern-zijn ontdaan), indien derden hun waardering voor deze effecten via het marktmechanisme tot uitdrukking kunnen brengen; in het onderhavige geval via bijdragen aan een fonds.

ling van de beleidsanalyse (COBA), vallen onder subsidiëring naar rato van eigen inkomsten. Deze commissie stelt dat een toepassing van deze subsidievorm geen overwegende nadelen heeft, maar zorgvuldig dient te worden geëvalueerd 13). Volgens de COBA zou de controle op de inkomsten van de gesubsidieerde bij deze subsidievorm bewerkelijk kunnen zijn. De commissie merkt voorts op: „Indien de inkomsten in een bepaalde periode (...) teruglopen, neemt ook het subsidie af. Hiermee is een neerwaartse tendens in beweging gezet, die strijdig kan zijn met het oogmerk van het subsidie” 14). Dit bezwaar is in het onderhavige geval echter niet van toepassing. Het gaat hier immers om de momentane verdeling van de BVJ-gelden over de verschillende landelijke organen. In volgtijdelijk perspectief kan met betrekking het totale BVJ-budget zeer wel een anti-cyclisch beleid worden gevoerd, of een poging worden ondernomen om althans geen pro-cyclisch beleid te voeren.

Wat betreft de eigen inkomsten moet erop worden toegezien dat geen oneigenlijke kringloopjes worden gevormd van scholende bedrijven naar het fonds en weer terug naar deze bedrijven, om op die manier subsidie in de wacht te slepen. In dat verband verdient het wellicht aanbeveling een tweede criterium aan te leggen. Dat zou kunnen zijn de mate waarin sprake is van output van een type dat door de feilen van de markt voor vakopleiding bij afwezigheid van vereveningsfondsen en opleidingsfondsen stief-

moederlijk is bedoeld. Het gaat hierbij om de vakopleiding voor andere bedrijven dan het scholende bedrijf zelf.

Idealiter kan de effectiviteit van het subsidie-instrument BVJ worden vergroot door een wijze van subsidiëring van de vakopleidingen die door het volgende wordt gekenmerkt. Elk landelijk orgaan ontvangt in ieder geval een basisbijdrage per praktijkleerplaats. Daarenboven ontvangt een landelijk orgaan meer, naarmate het aandeel van de bedrijfsbijdragen aan het door het desbetreffende landelijke orgaan beheerde fonds groter is en *tevens* het aandeel van de opleiding voor andere bedrijven dan de scholende bedrijven groter is.

### Slot

Resumerend kan worden gesteld dat de effectiviteit van de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen kan worden vergroot, met dien verstande dat het ter beschikking staande budget zodanig kan worden aangewend dat meer praktijkleerplaatsen ontstaan. Van belang daarbij is dat een subsidievorm wordt ontwikkeld die „incentives” biedt voor het bedrijfsleven om zelf meer aan vakopleiding voor jeugdigen uit te geven — hetzij via vereveningsfondsen, hetzij via opleidingsfondsen. In het afgelopen jaar is door het kabinet een stap in de goede richting gezet door de subsidies voor de vakopleiding voor jeugdigen niet langer rechtstreeks aan de scholende bedrijven te verstrekken, maar

uit te keren aan de landelijke organen van het leerlingwezen.

De landelijke organen kunnen op hun beurt zorgdragen voor verdergaande decentralisatie van het uitkeringsbeleid, waarbij aan de regionale organen van het leerlingwezen een rol kan worden toebedacht. Een terugkoppeling van informatie omtrent de besteding van de BVJ-gelden en de eigen inbreng van de bedrijven naar het centrale niveau verdient daarbij aanbeveling. Het feit dat niet alle bedrijfstacken een serieuze scholingsinspanning bewezen leidt tot een vicieuze cirkel die fondsvorming belemmert. Bij aanvaarding van de voorstellen van de commissie-Wagner zou een andere weg worden ingeslagen. In dat geval kan de huidige subsidievorm van de Bijdrageregeling worden gezien als een stap in de richting van de hierboven gesuggereerde vorm. Welk lot de voorstellen van de commissie-Wagner is beschoren, moet volgens een toezegging van het kabinet nog dit jaar blijken.

Dick van Ingen

---

13) Zie Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, Het instrument subsidie; een leidraad voor het subsidie-onderzoek, *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 1, blz. 33-34.

14) Blz. 34.