



Het leerlingwezen in de knel

DRS. E. VAN IMHOFF

Inleiding

Het leerlingwezen is in ons land van oudsher de institutie geweest waarin schoolverlaters van lbo en mavo een beroepsopleiding konden volgen. Leerlingen die een leerlingwezenopleiding volgen, krijgen in het bedrijf waarmee zij voor de duur van de opleiding een leerovereenkomst hebben afgesloten een praktische beroepsopleiding. Gedurende één of twee dagen per week bezoeken zij daarnaast een streekschool die de theoretische component van de opleiding verzorgt.

Na de tweede wereldoorlog heeft het leerlingwezen een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Deze werd mede ingegeven door de snel toenemende vraag naar geschoolde arbeidskrachten bij de wederopbouw en herindustrialisatie van Nederland 1).

De naoorlogse wederopbouwperiode werd gekenmerkt door een gespannen arbeidsmarkt en kunstmatig laaggehouden lonen. Bedrijven hanteerden quasi-beloningen als middel in de concurrentiestrijd om het schaarse aanbod van arbeid van nieuwe toetreders (vooral jeugdigen). De leer-/arbeidsovereenkomsten in het kader van het leerlingwezen vormden één van de belangrijkste quasi-beloningen. Met betrekking tot de leerovereenkomst werd in de meeste cao's in de jaren vijftig en zestig vastgesteld dat de beloning overeen zou

moeten komen met die voor arbeid voor een gewone werkweek. Deze afspraken werden tussen werkgevers en werknemers gemaakt vóór of gedurende de loonexplosie van de jaren zestig, vóór de invoering van de partiële leerplicht en vóór de wettelijke invoering van het minimum jeugdloon 2).

Het aanbod van leer-/arbeidsplaatsen vanuit het bedrijfsleven kelderde in de jaren zeventig als gevolg van de economische recessie drastisch. Samen met de verlenging van het lbo van drie naar vier jaar leidde dit in 1975 tot een absoluut dieptepunt. Als gevolg van subsidiemaatregelen van de overheid kon het aantal leerlingen in de tweede helft van de jaren zeventig weer wat toenemen, maar de tweede oliecrisis van 1979 en de daarmee gepaard gaande sterke economische teruggang heeft deze opgaande lijn in een neergaande omgebogen.

Voor de grote groep leerlingen van lbo en mavo die jaarlijks het volledig dagonderwijs verlaten, heeft deze enorme terugval in het aantal beschikbare leer-/arbeidsplaatsen ernstige gevolgen gehad. Terwijl de jeugdwerkloosheid al maar in hevigheid toenam werden voor hen de mogelijkheden om een vakopleiding te volgen en daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren steeds geringer. Vooral de minst gekwalificeerden onder hen werden van deze ontwikkeling het slachtoffer 3).

In dit artikel wordt een eerste aanzet gegeven tot een economische analyse van het aanbod van leer-/arbeidsplaatsen in het leerlingwezen. Aansluitend bij de literatuur inzake „on-the-job“-training worden enkele (voor de hand liggende) knelpunten signaleerd welke aan de afbraak van het leerlingwezen ten grondslag liggen. Gepleit wordt voor een beleid dat gericht is op het wegnemen van deze knelpunten, eerder dan op het ontwikkelen van dubieuze alternatieven voor het leerlingwezen zoals het kort middelbaar beroepsonderwijs (kmbo).

Scholing en training

Scholing wordt van oudsher verzorgd door speciaal voor dat doel ontworpen instellingen: scholen, universiteiten en andere onderwijsinstellingen. Een achterliggende gedachte hierbij is dat met behulp van speciale leermiddelen en gespecialiseerde leerkrachten het onderwijs op de efficiëntste wijze kan worden gegeven. Dit geldt echter slechts voor een deel van alle scholing. Sommige vaardigheden kunnen beter in de productiebedrijven zelf worden aangeleerd, hetzij doordat zo bespaard wordt op leermiddelen (de demonstratiemachine is tevens produktiemiddel), hetzij doordat produktie en scholing simultaan tot stand komen (al demonterend leert men de motor kennen). Dergelijke overwegingen vormen de rationale voor datgene wat in de Angelsaksische literatuur met de term „on-the-job“-training wordt aangeduid; wij zullen dit kortweg „training“ noemen. Mincer 4) schatte ooit de omvang van de investeringen in „on-the-job“-training op de helft van de totale investeringen in regulier onderwijs.

Een belangrijk onderscheid binnen het totaal van „on-the-job“-training is het onderscheid tussen algemene en specifieke training 5). Onder specifieke training wordt verstaan training die slechts produktiviteitsverhogend werkt binnen het bedrijf dat de training verzorgt. Algemene training daarentegen is ook bruikbaar in andere produktieprocessen, buiten het betreffende bedrijf. Het onderscheid is van belang omdat het effect van beide soorten van training op de loonstructuur geheel verschillend is. Zo concludeert Becker 6) dat de kosten en baten van algemene training geheel voor rekening van de werknemer zullen zijn, terwijl in het geval van specifieke training de kosten en baten in een

1) Zie Th.A. Ellerman, *Het Nederlandse leerlingwezen*, 's-Hertogenbosch, 1972.

2) Zie J.M.M. Ritzten, *Onderwijs- en industriebeleid*, *ESB*, 7 september 1983, blz. 788 - 793.

3) Zie b.v. J. Geurts en B. Hövels, *Het kortmbo tussen aanbod en vraag*, Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen, 1983.

4) J. Mincer, *On-the-job training: costs, returns and some implications*, *Journal of Political Economy*, jg. 70, 1962, blz. S50 - S70.

5) Zie G.S. Becker, *Human capital*, tweede druk, Chicago, 1975.

6) Becker, op.cit.

nader te bepalen verhouding zullen worden verdeeld tussen het bedrijf en de leerling-werknemer 7). In het eerste geval kan de getrainde arbeidskracht worden „weggekocht” door bedrijven die hun voordeel kunnen doen met de aangeleerde vaardigheden; uit de definitie volgt echter dat dit bij specifieke training niet mogelijk is. Voor de verhouding waarin kosten en baten van specifieke training tussen bedrijf en werknemer worden verdeeld, zijn verschillende verklaringen modellen voorgesteld 8).

In feite is dit onderscheid tussen algemene en specifieke training te stringent. In de praktijk zullen eerder verschillende gradaties van „specificiteit” en „algemeenheid” van training zijn aan te treffen: een bepaalde cursus zal voor sommige functies, bedrijven of bedrijfstakken in ruimere, voor andere in mindere mate produktiviteitsverhogend werken. In de strikt neoklassieke wereld van Becker is deze gradatie voor de financiering van de opleiding niet van belang: voor het training verschaffende bedrijf bestaat het gevaar van weglomen van getrainde arbeidskrachten of wel of niet. Wanneer echter sprake is van een zekere mate van marktimperfections wordt de graad van bedrijfsgebondenheid van de training wel degelijk relevant voor de kenmerken van vraag en aanbod op de markt voor deze training.

Het aanbod van training

Training wordt gekenmerkt door het feit dat de leerling tevens werknemer is en de leraar tevens werkgever. Het leerlingwezen kan aldus worden opgevat als een geïnstitutionaliseerde vorm van „on-the-job”-training. Deze training is algemeen van aard, het diploma leerlingwezen is immers „marketable”.

Het aanbod van algemene training, in casu leer-/arbeidsplaatsen, is van een aantal zaken afhankelijk. Zeer belangrijk zijn de kosten van de opleiding, onder meer gerelateerd aan de loonkosten alsmede de produktiviteit van de leerling. Onder volkomen concurrentie geldt als evenwichtsvoorwaarde voor de verschaffer van de opleiding dat het salaris van de leerling gelijk is aan de waarde van diens marginaal produkt tijdens de opleiding, verminderd met de opleidingskosten 9):

$$w_0 = p \cdot \frac{\partial Q}{\partial L} - k$$

De leerling betaalt zelf zijn opleiding door genoeg te nemen met een lager salaris dan zijn produktiviteit zou rechtvaardigen. Wanneer nu de afzet van het bedrijf terugloopt, zich bij voorbeeld manifesterend door lagere verkoopprijzen p , en tegelijkertijd het aanvangssalaris w_0 niet in benedenwaartse richting kan worden aangepast, is duidelijk dat of wel k omlaag moet (in de leerarbeidsovereenkomst komt de nadruk minder op het leren en meer op het werken te liggen) of wel $\partial Q/\partial L$ omhoog moet. Bij dalende marginale opbrengsten

impliceert dit laatste een daling van het aantal leer-/arbeidsovereenkomsten 10).

Benadrukt dient te worden dat in deze visie de leer-/arbeidsplaats niet de functie heeft van een investering voor de werkgever. Binnen het gehanteerde model zal de werkgever namelijk slechts dan de kosten van de opleiding voor zijn rekening nemen wanneer de opleiding specifiek is, d.w.z. gericht op de werkzaamheden in het eigen bedrijf.

In vele gevallen verplichten cao's de opleidingsverschaffende werkgever ertoe om de leerling ook na het beëindigen van de opleiding in dienst te houden. Een dergelijke verplichting verhoogt het risico dat de werkgever bij het aanbieden van een opleidingsplaats loopt, en wel in twee opzichten. Ten eerste kan bij toekomstige negatieve ontwikkelingen de bedrijfsvoering niet effectief worden aangepast. Dit effect is analoog aan dat van ingewikkelde ont-slagprocedures. Voorts geldt echter met name voor jongeren dat het op het moment van indiensttreding nog onduidelijk is wat hun werkelijke produktieve vaardigheden zijn. Van een jongere weet een werkgever

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut
van de Erasmus Universiteit Rotterdam**

in mindere mate wat voor vlees hij in de kuip heeft dan van iemand die al enige werkervaring heeft en met behulp van bij voorbeeld referenties een duidelijker beeld van zich zelf aan de werkgever kan verschaffen. In dit verband verhinderen co-verplichtingen een efficiënte herallocatie van werknemers naarmate hun ware produktieve aard meer naar boven komt 11).

Het kmbo: alternatief voor het leerlingwezen?

De overheid, geconfronteerd met de combinatie van stijgende jeugdwerkloosheid en afbraak van het leerlingwezen, heeft zich in haar beleid niet zozeer gericht op het opheffen van de knelpunten in het leerlingwezen als wel op het ontwikkelen van opleidingsalternatieven. Sinds 1979 heeft zij een begin gemaakt met een nieuw onderwijstype, het kort middelbaar beroepsonderwijs (kmbo) 12). Het kmbo leidt op tot een eindniveau dat vergelijkbaar zou moeten zijn met dat van het (primaire) leerlingwezen. In tegenstelling tot het leerlingwezen is het kmbo volledig dagonderwijs. De praktijkcomponent van het kmbo bestaat uit binnenschoolse praktica en buitenschoolse stages. Daarnaast heeft het kmbo tot taak gekregen zich met name te richten op de minst gekwalificeerde schoolverlaters van lbo en mavo: het dient drempelloosheid in de toelating na te streven.

Bij het van start gaan van het kmbo in 1979 werden diverse opdrachten voor wetenschappelijk onderzoek gegeven 13). De resultaten van deze onderzoeksprojecten zouden in een later stadium moeten dienen

ter voorbereiding van het onderwijsbeleid inzake het beroepsonderwijs voor 16-18-jarige schoolverlaters van lbo en mavo 14).

Inmiddels heeft de overheid de keuze laten vallen op een geleidelijke uitbreiding, op den duur resulterende in integrale invoering van het kmbo 15). De voorgenomen uitbreiding van het kmbo wordt onderbouwd onder verwijzing naar een drietal doelstellingen van het regeringsbeleid:

1. voldoen aan de vraag van jongeren naar beroepsopleidende programma's;
2. bestrijding van de jeugdwerkloosheid;
3. het vervullen van de maatschappelijke vraag om te voorzien in een voldoende beroepsgerichte opleiding voor iedereen,

waarbij aan de eerste twee doelstellingen duidelijk meer gewicht wordt toegekend dan aan de derde.

Gegeven de genoemde beleidsdoelstellingen zou, alvorens tot uitbreiding en invoering van het kmbo wordt besloten, eerst duidelijkheid moeten bestaan over de vraag of het kmbo er in voldoende mate in slaagt beroepsopleidende programma's te verzorgen, en of het kmbo een adequaat instrument is ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Met behulp van de beschikbare onderzoeksgegevens kan deze duidelijkheid slechts in beperkte mate worden verkregen. Voorop dient te worden gesteld dat er geen tekenen zijn die er op wijzen dat het kmbo er niet in zou slagen beroepsopleidende programma's aan te bieden die – althans in kwalitatief opzicht – aansluiten bij de wensen van de leerlingen. Bovendien slaagt het kmbo er beter in dan het leerlingwezen het aantal voortijdige schoolverlaters binnen de perken te houden. Wanneer men echter de relatie tussen het kmbo en de intrede op de arbeidsmarkt beschouwt is het beeld veel minder rooskleurig. Gemeen naar de mate waarin de leerlingen erin slagen werk te vinden na het verlaten van de school, lijkt de bijdrage van het kmbo

7) Vergelijk A.P. Bartel en G.J. Borjas, Specific training and its effect on the human capital investment profile, *Southern Economic Journal*, jg. 44, 1977, blz. 333 – 341.

8) B.v. M. Hashimoto, Firm-specific human capital as a shared investment, *American Economic Review*, jg. 71, 1981, blz. 475 – 482.

9) Vergelijk Becker, op.cit.

10) Zie ook M. Hashimoto, Minimum wage effects on training on the job, *American Economic Review*, jg. 72, 1982, blz. 1070 – 1087.

11) Zie J. Hartog, Wages and allocation under imperfect information, *De Economist*, jg. 129, 1981, blz. 311 – 323.

12) De ontstaansgeschiedenis van het kmbo staat beschreven in: E. van Imhoff e.a., *Het school- en beroepsloopbaanonderzoek KMBO-BBO: eindverslag*, binnenkort te verschijnen, hfst. 1.

13) Zie Van Imhoff e.a., op.cit.; Geurts en Hövels, op.cit.

14) Zie E. van Imhoff en J.M.M. Ritzen, Tussen in- en output: KMBO en leerlingwezen, in: J. Geurts, Th. de Keulenaar en J. Penders (red.), *Onderwijs en arbeid*, Lisse, 1984.

15) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Van uitbreiding naar invoering van het kort-middelbaar beroepsonderwijs*, beleidsnotitie, 's-Gravenhage, 1983.

aan een versterkte positie van de leerlingen op de arbeidsmarkt marginaal te zijn. Als instrument ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid lijkt het kmbo dan ook weinig meer te bewerkstelligen dan het tijdelijk absorberen van een gedeelte van het arbeidsaanbod 16).

Ten aanzien van de beroepsopleidingen geldt dat het zonneklaar is dat de huidige capaciteit van het leerlingwezen onvoldoende is om het aanbod van leerlingen te kunnen absorberen. Een blik op de statistieken leert dat de afbrokkeling van de capaciteit in het leerlingwezen in de afgelopen jaren rampzalige vormen heeft aangenomen. Zelfs de forse uitbreidingen van de kmbo, welke de beleidsnotitie in het vooruitzicht stelt, zullen nauwelijks voldoende zijn om de bestaande capaciteit van leerlingwezen en kmbo te zamen te handhaven.

Gezien de enorme kosten die met het opzetten van een nieuwe vorm van beroeps- onderwijs als het kmbo zijn gemoeid, dringt zich de vraag op wat in de toekomst nog de verschilpunten zullen zijn tussen kmbo en leerlingwezen. Wanneer de beschikbaarheid en kwaliteit van praktijkleersituaties voor een volwaardige beroepsopleiding een „conditio sine qua non” is – aldus de beleidsnotitie – is het bovendien zeer waarschijnlijk dat voor een volwaardig kmbo de stage zodanig in beteke-

nis zal moeten toenemen dat er concurrentie met het leerlingwezen zal ontstaan, alle „succesvolle” pogingen om daar de capaciteit op peil te houden ten spijt.

Slotopmerkingen

Resumerend kan worden vastgesteld dat er drie belangrijke knelpunten zijn die een gewenste toeneming van de omvang van het leerlingwezen in de weg staan:

- de koppeling tussen de leerovereenkomst en een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur;
- de hoogte van de beloning tijdens de opleiding;
- de hoogte van de directe opleidingskosten.

De ont koppeling van leer- en arbeidsovereenkomst is eerder bepleit door onder andere de commissie-Wagner en Ritzen 17). Het betreft hier primair een taak voor de cao-partijen. De beloning voor leerlingen tijdens de opleiding is eveneens in de cao's geregeld. Verlaging van deze kosten zou door de overheid kunnen worden bevorderd met behulp van wetgevende maatregelen, onder andere door invoering van een stagewet voor het leerlingwezen 18). De directe opleidingskosten welke voor rekening van het leerplaatsbiedende bedrijf

komen kunnen worden gedrukt door overheidssubsidies en de vorming van opleidingsfondsen waaraan alle bedrijven in de betreffende bedrijfstak bijdragen 19).

Eerder dan te mikken op nieuwe onderwijsvormen (zoals kmbo) als dubieus alternatief voor het leerlingwezen, zou het overheidsbeleid zich dienen te richten op het wegnemen van de knelpunten in het leerlingwezen langs de hierboven genoemde lijnen. Een forse uitbreiding van het leerlingwezen zal ingrijpende maatregelen vergen. Helaas lijkt de kans daarop voorlopig klein, gezien het feit dat het kabinet wenst vast te houden aan de koppeling tussen leer- en arbeidsplaatsen 20).

Evert van Imhoff

16) Zie Van Imhoff e.a., op.cit.

17) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verlag van de werkzaamheden 2*, 's-Gravenhage, januari 1983; J.M.M. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard?*, Groningen, 1983.

18) Vergelijk J.M.M. Ritzen, *Onderwijs- en industriebeleid*, *ESB*, 7 september 1983, blz. 788 – 793.

19) Vergelijk D.C. van Ingen, *De financiering van de vakopleiding voor jeugdigen*, *ESB*, 16 november 1983, blz. 1067 – 1071.

20) *De Volkskrant*, 5 februari 1985.