

Onderwijs- en industriebeleid

PROF. DR. IR. J. M. M. RITZEN *

Herhaaldelijk werd in de afgelopen jaren het onderwijs mede verantwoordelijk gesteld voor het achterblijven van de economische prestaties van Nederland. Verbetering daarvan is het object van advisering van de Voortgangscommissie industriebeleid (Commissie Wagner). Aandacht van die commissie voor het onderwijs kon dan ook nauwelijks uitblijven. In dit artikel worden de aanbevelingen belicht die de commissie Wagner over het onderwijsbeleid heeft gedaan in haar eerste drie voortgangsverslagen.

Inleiding

Het lijkt evident dat het onderwijs in ons land in sociaal-economisch opzicht in het afgelopen decennium heeft gefaald. Zowel ten aanzien van de meer gelijke verdeling van startkansen in de samenleving als ten aanzien van de bevordering van de economische groei is de betekenis van het onderwijs in de jaren zeventig verwaarloosbaar geweest. De adviezen van de commissie Wagner richten zich op één van deze twee aspecten: de bijdrage van onderwijs aan de economische groei. Door een verbetering van de structuur van het beroepsonderwijs zou de betekenis van onderwijs voor de economische groei weer kunnen toenemen. De gerichte adviezen van de commissie, hoe partieel van aard dan ook, zijn verfrissend te midden van de schier eindeloze stroom nota's, circulaire's, wetten, algemene maatregelen van bestuur, en dergelijke van de kant van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Zelden zijn in die stroom aanknopingspunten te herkennen die duiden op een beter functioneren van het onderwijs in sociaal-economisch opzicht.

Voorstellen van de Commissie Wagner

De Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid dient zich krachtens haar instellingsbeschikking van 26 januari 1982 te richten op de advisering van het kabinet omtrent het te voeren beleid ten aanzien van de marktsector, in het bijzonder gericht op herindustrialisatie. De sociaal-economische doelstelling waar de commissie van uit gaat, is de bevordering van de economische groei. Deze doelstelling wordt weliswaar nergens expliciet uitgesproken, maar blijkt impliciet als rode draad door de adviezen te lopen.

Het rijtje van mogelijke factoren die ten grondslag liggen aan het — in economisch opzicht — achterblijven van Nederland bij de overige Westerse industrielanden is welbekend: hoge collectieve druk, weinig specialisatie in het exportpakket, sterke nadruk op bulk- en energie-intensieve productie, hoge loonkosten en elektriciteitsprijzen en verstarring op de arbeidsmarkt. In dat rijtje komt men stevast ook tegen: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. In het eerste voortgangsverslag van de Commissie Wagner werd aangekondigd dat de commissie op dit onderwerp zou terugkomen. Het tweede verslag besteedde ruim aandacht aan het reguliere beroepsonderwijs (voor jeugdigen), terwijl het derde verslag zich vooral op het beroepsonderwijs voor volwassenen richt.

De commissie beveelt in het tweede verslag aan de verantwoordelijkheid voor het reguliere beroepsonderwijs te laten delen door overheid en sociale partners. Zij stelt: „De sociale partners zijn in de

laatste decennia steeds minder betrokken bij de vormgeving van beroepsonderwijs en de afstemming van onderwijs op de arbeidsmarkt” (blz. 26) en wil deze ontwikkeling teruggedraaien. De uitwerking daarvan is een andere dan de huidige inrichting van beroepsonderwijs op uitgebreid lager niveau (kort middelbaar beroepsonderwijs - KMBO), middelbaar niveau (middelbaar beroepsonderwijs - MBO) en hoger niveau (hoger beroepsonderwijs - HBO). Dit onderwijs vindt nu grotendeels plaats op school of — voor zover het buiten de school plaatsvindt — onder verantwoordelijkheid van de school. „Een ander kenmerk van ons beroepsonderwijs” — zo merkt de commissie op — „is dat de inhoud via exameneisen centraal door de overheid wordt vastgesteld zonder enige wettelijke geregelde inbreng van de sociale partners” (blz. 20). De commissie stelt voor het KMBO af te schaffen („de introductie in heroverweging te nemen”) en het MBO en HBO in twee fasen te splitsen. „De eerste fase blijft onder primaire verantwoordelijkheid van de school en vindt gedurende vijf dagen per week op school plaats... De tweede fase vindt onder primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven plaats en is gericht op het verwerven van de beroepskwalificatie... Er vindt gedurende de week een deel van het onderwijs op school plaats en een deel in de praktijk” (blz. 21).

De commissie besteedt uitvoerig aandacht aan een „vergeten hoek” in het onderwijs- en scholingsbeleid: het leerlingwezen. Het leerlingwezen is in feite de vertaling van het „gezellen”-wezen van de middeleeuwse gilden naar het industriële tijdperk. Leerlingen van het primaire leerlingwezen, dat opleidt tot „aankomend vakman”, volgen voor één of twee dagen per week onderwijs aan het beroepsbegeleidend onderwijs (BBO) verzorgd door streek scholen en „leren” verder al werkend of in een bedrijfsschool in de praktijk, onder verantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven. Leerlingen in het leerlingwezen dienen een arbeidsovereenkomst te hebben, omdat de bepalingen van artikel 1637 van het Burgerlijk Wetboek op hen van toepassing zijn (zoals het staan in een gezagsverhouding binnen het bedrijf en het verrichten van productieve arbeid). Deze arbeidsovereenkomst wordt gehonoreerd met het minimumjeugdloon (krachtens de Wet op het minimumloon) of méér. De commissie adviseert deze beloning meer in overeenstemming te brengen met de productieve prestatie, i.c. de mogelijkheid te openen minder dan het minimumjeugdloon te betalen bij leer-arbeidsovereenkomsten in het kader van het leerlingwezen.

* Hoogleraar onderwijs-economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen tot 1 september 1983, daarna hoogleraar economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In het derde voortgangsverslag wordt voorgesteld te komen tot een nationaal scholingsprogramma voor volwassenen, op te stellen door het georganiseerd bedrijfsleven, en scholingsverlof te regelen in het arbeidsvoorwaardenoverleg. In praktijk zou dit onder andere een aanzienlijke stroomlijning betekenen van een buitengewoon versnipperd gedeelte van de volwasseneneducatie, namelijk het beroepsonderwijs voor volwassenen.

Op deze verschillende voorstellen en adviezen wordt nader ingegaan in de volgende paragrafen, nadat eerst een schets is gegeven van de sociaal-economische betekenis van het onderwijs en de beleidsreacties daarop. Deze schets wordt elders uitvoeriger behandeld 1).

Het falen van onderwijs in sociaal-economisch opzicht

De verwachtingen ten aanzien van onderwijs als sociale medicijn waren in de jaren vijftig en zestig hooggespannen. Onderwijs zou

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse stijging van de relatieve mediane jaarlonen van hoger opgeleiden, in personen

Voltooid opleidingsniveau	WO				HBO			
	markt a)		kwartaal		markt a)		kwartaal	
	25-29 jaar	30-34 jaar	25-29 jaar	30-34 jaar	25-29 jaar	30-34 jaar	25-29 jaar	30-34 jaar
1965-1972	-2,2	-2,6	-0,4	-0,6	-1,3	-0,4	-2,1	-0,5
1972-1979	-2,4	0	-1,1	0,1	0,5	2,3	0,5	0,1

Bron: CBS, Loonstructuuronderzoeken. a) Markt staat voor: nijverheid en het bank- en verzekeringsbedrijf (1965), nijverheid (1972), SBI-code 1-8 (1979); kwartaal is benaderd via Rijksvoorsicht (1965, 1972) en door SBI-code 9 (1979). Relatieve lonen zijn bepaald in verhouding tot uitgebreid hoger opgeleiden.

kunnen bijdragen aan een grotere maatschappelijke gelijkheid (in het bijzonder een gelijkheid van bruto looninkomens) en zou tevens de economische groei kunnen bevorderen. Daarmee zou onderwijs de klippen van de afruil tussen „efficiency” (lees: economische groei) en „equity” (rechtvaardige inkomensverdeling), waar onder andere Okun op wijst 2), in belangrijke mate (maar niet helemaal 3)) kunnen omzeilen. Andere middelen zoals progressieve belastingheffing en sociale uitkeringen verminderen weliswaar de ongelijkheid (van netto inkomens), maar mogen geacht worden tevens de economische groei in negatieve zin te beïnvloeden 4).

De hooggespannen verwachtingen omtrent onderwijs hadden onder andere de bloei van de onderwijsconomie tot gevolg, met als belangrijk trefwoord: onderwijs als investering. Tevens volgde een omvangrijke expansie van het onderwijs die onder andere in Nederland resulteerde in een verdubbeling van het aantal personen met een hoger-beroepsonderwijs- (HBO) of een wetenschappelijk-onderwijs- (WO) opleiding, zowel in de jaren zestig als in de jaren zeventig.

Onderwijs lijkt de sociaal-economische functie van bevordering van de economische groei en vermindering van de inkomensongelijkheid in de jaren vijftig en zestig ook goed te hebben vervuld. De studie van bij voorbeeld Denison over de relatie tussen onderwijs en economische groei is in elk geval niet strijdig met de stelling dat de vergroting van de „voorraad menselijk kapitaal” bijdraagt tot de economische groei 5). In termen van de verdeling van bruto looninkomens is in ons land sprake van enige vermindering van de looninkomens verdiend door hoger opgeleiden in verhouding tot lager opgeleiden in die periode. De variatie binnen deze groepen opgeleiden nam, gaande dit proces, niet toe. In tabel 1 is, apart voor opgeleiden van het WO en het HBO, de ontwikkeling van aanvangssalarissen (25-29 jaar) en salarissen na enige jaren werkervaring (30-35 jaar) weergegeven.

De levensstijd-inkomensprofielen worden grotendeels bepaald door de salarissen die door deze leeftijdsgroepen worden verdiend. Relatieve lonen zijn bepaald ten opzichte van mensen met een uitgebreid lagere opleiding. De ontwikkeling van relatieve lonen ten opzichte van lager of middelbaar opgeleiden geeft echter hetzelfde

beeld te zien. Relatieve lonen van hoger opgeleiden daalden in de periode 1965-1972, zo blijkt uit de tabel.

In de jaren zeventig kan men van deze bijdrage van onderwijs weinig meer terugvinden. Uit tabel 1 blijkt dat alleen beginsalarissen voor WO-opgeleiden (relatief) zijn afgenomen in de periode 1972-1979. Maar voor de leeftijdsgroep 30-34 jaar is er geen sprake meer van een daling van relatieve lonen. Als motor voor de economie valt onderwijs eveneens stil, tenminste afgaande op het feit dat ook in de jaren zeventig ruwweg een verdubbeling optreedt van het aantal hoger opgeleiden, terwijl de economische groei stagneert. Blijkbaar is eveneens de rol van onderwijs voor de exportpositie gewijzigd. Hulsman-Vejsova wijst erop dat kennisintensiviteit van producten een belangrijke „comparative advantage” van de Nederlandse export was in de jaren zestig 6). De verslechtering van de betalingsbalanspositie in de jaren zeventig is vooral het gevolg van de olieprijsstijgingen. Blijkbaar was de economie niet in staat om met de toegenomen hoeveelheid menselijk kapitaal deze ontwikkeling (mede) op te vangen.

Niet alleen nam de kwantiteit van de hoeveelheid menselijk kapitaal in de jaren zeventig snel toe, dit geldt ook voor hetgeen als de „productieprijzen” daarvan kan worden gezien: de onderwijsuitgaven per leerling. In het bijzonder namen in kleuter-, buitengewoon- en voortgezet onderwijs deze uitgaven per leerling sterk toe, vooral door de gemiddelde daling van het aantal leerlingen per personeelslid in het onderwijs 7) en door (relatieve) salarisverhogingen. De effecten hiervan kunnen zich echter pas vertalen in de kwaliteit van de beroepsbevolking over enige jaren.

Wat precies de oorzaak is van dit falen is niet helemaal duidelijk. Het zijn waarschijnlijk niet zulke concrete zaken als de vergroting van de algemeen vormende component in het beroepsonderwijs ten koste van de beroepscomponent (waar, mirabile dictu, werkgeversorganisaties om verzocht hebben 8)). Een veel belangrijker factor lijkt de richting waarin de voorraad menselijk kapitaal toenam. Deze toename was vooral gericht op de kwartaire sector. In die sector komt economische groei niet direct tot stand. In onze boekhouding van nationaal inkomen wordt als toegevoegde waarde voor de kwartaire sector de loonsom ingeboekt. Lonen in deze sector zijn niet gebonden aan de productiviteit in die sector (hoe dan ook gemeten) maar aan de loontwikkeling in de marktsector. Dat sluit niet uit dat de kwartaire sector indirect kan bijdragen aan de economische groei, door via een goede sociale en economische infrastructuur de productiviteit in de marktsector te vergroten.

Het falen van het onderwijs (in sociaal-economisch opzicht) is wellicht vooral te wijten aan culturele factoren. De „onderwijscultuur” zou zich de afgelopen decennia vooral hebben verwijderd van de cultuur van de marktsector. Met cultuur wordt geduid op de waarden en normen. Wat men in het onderwijs belangrijk vindt, blijkt vaak niet overeen te komen met de waarden en normen die buiten het onderwijsbestel leven. In deze richting interpreteer ik ook de eerder geciteerde opmerking van de Commissie Wagner (Verslag 2, blz. 26) dat de sociale partners in de afgelopen decennia steeds minder betrokken zijn bij de vormgeving van het beroepsonderwijs. Ook op andere punten kan men een betrekkelijk isolement van het onderwijs herkennen. De uiterst trage absorptie binnen het onderwijs van ingrijpende technische ontwikkelingen (informatica) is een ander voorbeeld.

1) J. M. M. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard?*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1983.

2) A. M. Okun, *Equality and efficiency: the big trade-off*, The Brookings Institution, Washington, 1975.

3) Vgl. J. M. M. Ritzen, *Education, economic growth and income distribution*, Noord Hollandse Uitgeversmij, Amsterdam, 1977.

4) Zie b.v. M. S. Feldstein, Tax incentives, corporate savings and capital accumulation in the US, *Journal of Public Economics*, jg. 2, 1975, blz. 159-171 en S. Danziger, R. Haveman en R. Plotnick, How income transfer programs effect work, savings and the income distribution: a critical review, *Journal of Economic Literature*, jg. 19, 1981, blz. 975-1028.

5) E. F. Denison, *Why growth rates differ*, The Brookings Institution, Washington, 1967.

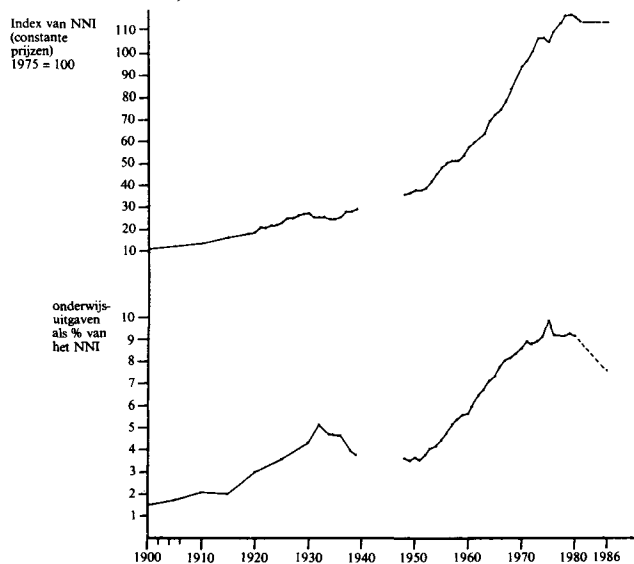
6) Hulsman-Vejsova, „Human capital” en de Nederlandse buitenlandse handel, *Maandschrift Economie*, jg. 44, 1980, blz. 488-497.

7) Zie H. de Groot, Minder kinderen, minder geld voor onderwijs?, *Openbare Uitgaven*, jg. 15, 1983, blz. 3-15.

8) Zie *De Werkgever*, jg. 10, 1970, blz. 277.

Uit de omvangrijke en weinig gerichte bezuinigingen op het onderwijs blijkt dat de beleidsbepalers impliciet de hypothese dat onderwijs een investering zou *kunnen* zijn, hebben opgegeven. Duidelijk is dat wordt aangenomen dat deze bezuinigingen mogelijk zijn zonder schade toe te brengen aan het functioneren van de economie. De bezuinigingen zijn vrijwel pondsgewijs verdeeld (met uitzondering van de „overhead”-diensten die, merkwaardig genoeg, relatief wordt gespaard 9)). In de bezuinigingen wordt, impliciet, onderwijs als „luxe goed” benaderd. Het is niet de eerste keer in de recente geschiedenis dat dergelijke behandeling aan onderwijs ten deel viel. Zoals figuur 1 laat zien, was er ook in de jaren dertig niet alleen sprake van een daling van de onderwijsuitgaven (in reële gulden), maar tevens van een daling van de onderwijsuitgaven als percentage van het netto nationaal inkomen.

Figuur 1. Netto nationaal inkomen en onderwijsuitgaven in procenten van het nni, 1900-1986



--- Ontwikkeling bij groei nni van 0% en voorgenoemde bezuinigingen
Bron: CBS, *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*, Den Haag, 1979.

Indertijd bleek de daling van onderwijsuitgaven in de jaren dertig mede de oorzaak van de tekorten aan geschoold personeel van de jaren vijftig en begin zestig. Het moet niet worden uitgesloten dat ook nu weer een soortgelijke ontwikkeling in het verschiet ligt 10).

In de volgende paragraaf wordt eerst aandacht geschonken aan het voorstel van de Commissie Wagner om het MBO en HBO in duale zin te hervormen, vervolgens aan de adviezen omtrent LW en KMBO en ten slotte de adviezen omtrent het beroepsonderwijs voor volwassenen.

Het duale systeem

In de omvangrijke literatuur over „onderwijsproductiefuncties” komt men (voor zover bekend) geen studies tegen over de bijdrage van de input „praktijkopleiding” aan het productieproces van beroepsopleidingen 11). Desondanks lijkt er een grote mate van overeenstemming te bestaan over het belang van de praktijkcomponent in beroepsopleidingen. Ook in de huidige structuur is reeds sprake van een behoorlijke stagecomponent in het MBO en HBO. Het wezenlijke verschil is dat de commissie voorstelt om het georganiseerde bedrijfsleven de primaire *verantwoordelijkheid* te geven over één praktijkjaar, dat volgt op een eerste fase in een MBO- of HBO-school. Gedurende dit praktijkjaar wordt overigens ook geleerd op school, maar wederom primair onder verantwoordelijkheid van het georganiseerd bedrijfsleven. Indien zou blijken dat sociale partners bereid zijn om deze verantwoordelijkheid te dragen, betekent uitvoering van dit advies een belangrijke brug over de kloof tussen onderwijs en beroep. Het abrupte van de overgang tussen school en werk komt, conform hetgeen eerder werd opgemerkt, gedeeltelijk door verschillen tussen school-„cultuur” en cultuur in het bedrijfsleven. Praktijk-leren onder verantwoordelijkheid van de school zal

deze kloof minder gemakkelijk dichten dan Praktijk-leren onder verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

De commissie zou de herstructurering willen zien in de vorm van een Wet op het beroepsonderwijs. Dit lijkt echter een vorm van schieten met een kanon op een mug. Volstaan zou kunnen worden met een wettelijke regeling van het leren in de praktijk onder primaire verantwoordelijkheid van sociale partners in de vorm van een stagemet. Eerder heeft de Tweede Kamer zich in meerderheid uitgesproken voor een dergelijke wet. Daarin zou eveneens de vergoeding voor stagiaires dienen te worden geregeld, in aansluiting op de bestaande studiefinancieringsregelingen en in aansluiting op de productieve bijdrage van stagiaires. Het is strijdig met de functie van (praktijk) leren indien a priori moet worden aangenomen dat de productieve bijdrage die in „leeruren” wordt geleverd op zijn minst met het minimum(jeugd)loon moet overeenkomen.

Een daaraan gekoppelde vraag betreft de financiering van de directe onderwijskosten gemoeid met de opleiding in de praktijk. Dat zijn de kosten van mentoren, materiaalgebruik in de opleiding e.d. Uitgangspunt blijft dat de praktijkopleiding dient bij te dragen aan kwalificaties die niet specifiek verbonden zijn aan het productieproces van het bedrijf dat de opleiding verschaft. Indien de kwalificaties breder zijn te alloceren dan in het bedrijf dat de opleiding verzorgt, zou het voor dat bedrijf economisch ondoelmatig zijn om deze opleiding volledig zelf te bekostigen. De kans bestaat immers dat degenen die de opleiding hebben voltooid, elders gaan werken (zonder transferbedrag, om in voetbaltermen te spreken). Met andere woorden: volledige financiering van de opleiding door het bedrijf dat de opleiding verschaft, betekent dat of de inhoud van de opleiding wordt geperverteerd om voor dat bedrijf de opleiding rendabel te maken of het aanbod van opleidingsplaatsen zeer beperkt zal zijn 12).

- Verschillende vormen van financiering zijn mogelijk:
- bijdragen uit „egaliserings”-fondsen, die per bedrijfstak worden gevoerd;
 - bijdragen van de overheid;
 - eigen bijdragen van leerlingen.

De commissie stelt een combinatie voor van de eerste twee mogelijkheden (Verslag 2, blz. 27). Ze wijst mijn inziens terecht de derde mogelijkheid af. Deze zou niet of slecht passen binnen de huidige systematiek van eigen bijdragen 13). Volledige financiering door de overheid is moeilijk te rijmen met een primaire verantwoordelijkheid die bij het georganiseerd bedrijfsleven in bestuurlijke zin rust. De externe effecten van het leren in de praktijk lijken bovendien niet in overeenstemming met een dergelijke vorm van financiering. Als „investeringsubsidie” is in de huidige omstandigheden enige medefinanciering van de overheid gewenst. Juist uit kostenoverwegingen zou een subsidie van de overheid per leercontract verder op zijn plaats zijn: deze vorm (met medefinanciering uit egaliseringsfondsen) is goedkoper voor de overheid dan „schools” beroepsonderwijs, terwijl de opbrengst (in de zin van de bereikte kwalificaties) wellicht hoger is.

Of het georganiseerd bedrijfsleven inderdaad bereid is om de verantwoordelijkheid voor het praktijkleren bij MBO en HBO te dragen, is nog een vraag. De recente ervaringen met de egaliseringsfondsen in het leerlingwezen, die door de overheid via de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ) wordt gesubsidieerd, geven geen reden voor groot optimisme.

Leerlingwezen en kort middelbaar beroepsonderwijs

Voor 16-20-jarige schoolverlaters van LBO en MAVO zijn de huidige opleidings- en scholingsstructuren in eerste instantie be-

9) Ritzen, op. cit. 1983, blz. 24.

10) J.M.M. Ritzen en D. A. Kodde, *Public finance and cobwebs in human capital formation*, Research memo 8305, Economisch Instituut, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1983.

11) Vgl. E. Hanushek, Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions, *Journal of Human Resources*, jg. 14, 1979, nr. 3, blz. 372.

12) Vgl. G. S. Becker, *Human capital*, University of Chicago Press, 2e druk, Chicago, 1975.

13) Vgl. D.C. van Ingen en C.P. Maan, *School-, college- en cursusgelden*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1983.

paald door de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt van de jaren vijftig: een gespannen arbeidsmarkt met kunstmatig laag gehouden lonen. Bedrijven hanteerden quasi-beloningen als middel in de concurrentiestrijd om het schaarse aanbod van arbeid van nieuwe toetreders (vooral jeugdigen). De leerarbeidsovereenkomsten in het kader van het leerlingwezen vormden één van de belangrijkste quasi-beloningen. Het leerlingwezen zelf dateert al van 1920. Het functioneert op dit moment op basis van de Wet op het leerlingwezen van 1966. Volgens deze wet heeft de leerling die aan het leerlingwezen deelneemt een leerovereenkomst.

In de meeste cao's werd echter in de jaren vijftig en zestig vastgelegd dat de beloning zou moeten overeenkomen met arbeid voor een gewone werkweek. Deze afspraken werden tussen werkgevers en werknemers gemaakt vóór of gedurende de loonexplosie van de jaren zestig, vóór de wettelijke invoering van de partiële leerplicht (1971/1972/1974/1975) en vóór de wettelijke invoering van het minimumjeugdloon (1974). Van 1973 dateren de eerste pleidooien (van werkgeverszijde) voor aparte leerovereenkomsten in bedrijven. Met de geleidelijke verslechtering van de economische situatie in de jaren zeventig neemt eerst de groei van het aantal leerarbeidsplaatsen af om vervolgens om te slaan in een afname.

De huidige kosten per leerling in het leerlingwezen verschillen sterk; de loonkosten hangen samen met de leeftijd, cao-afspraken en bedrijfspraktijk. Afhankelijk van de mate waarin boven het minimumloon wordt betaald, het aantal dagen per week waarvoor wordt betaald (4 of 5) kost een leer-/arbeidsovereenkomst aan loonkosten per jaar in 1982 tussen de f. 10.000 en f. 20.000. Bij de loonkosten zijn overigens niet inbegrepen de risicokosten voor het bedrijf die voortvloeien uit het garanderen van een arbeidsplaats. Mocht, onverhoopt, het noodzakelijk blijken om een gedeelte van de opgeleide of in opleiding zijnde leerlingen te laten afvloeien dan zijn de afvloeiingskosten alsmede de kosten verbonden aan de procedurele uitvoering van de ontslagregeling voor rekening van het bedrijf. Bij een onzekere economische ontwikkeling mag hiervoor een belangrijk bedrag worden gerekend. Tegenover al deze loonkosten staat overigens een arbeidsprestatie en de mogelijkheden die leer-/arbeidsovereenkomsten aan de werkgever bieden om te „screenen”. Zeker zo sterk als de verschillen in de loonkosten zijn de verschillen in de directe opleidingskosten. Soms vindt de opleiding plaats in een bedrijfsschool (met aanzienlijke directe kosten), soms gedeeltelijk in een „leerhoek”, en dikwijls door „mee te lopen met een vakman”.

Sinds 1979 is naast deze opleidingsstructuur voor schoolverlaters van LBO en MAVO van 16–20 jaar het kort middelbaar beroeps-onderwijs (KMBO) geplaatst (op experimentele basis tot 1 augustus 1983). De dagvariant van het KMBO voorziet in een opleiding met als eindniveau het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar: het diploma KMBO zou gelijkwaardig moeten zijn met dat van het primair leerlingwezen. Een kenmerk van het KMBO zou moeten zijn dat voor toelating géén eisen ten aanzien van de vooropleiding worden gesteld (drempelloosheid).

De kosten per leerling van het KMBO zijn aanzienlijk geringer dan die van het leerlingwezen, omdat geen loon hoeft te worden betaald en geen risicokosten van ontslag zijn ingebouwd. Deze directe onderwijskosten bedragen — in een „evenwichts”-situatie van integrale invoering — f. 7.500,- per leerling (prijzen van 1981). Daartegenover staat dat de opbouw van een geheel nieuw opleidingstype een fors bedrag aan eenmalige kosten met zich brengt.

Belangrijk uitgangspunt bij het opleidings- en scholingsbeleid voor 16–20-jarige schoolverlaters van LBO of MAVO vormt de jeugdwerkloosheid. Naarmate de werkloosheid in ons land steeds groter is geworden, is het aandeel van de jeugdigen onder hen (jonger dan 23 jaar) fors gestegen. Ook na correctie voor demografische ontwikkelingen blijken jongeren meer dan evenredig te lijden onder de snel verslechterende situatie op de arbeidsmarkt. Binnen de groep werkloze jongeren nemen die jongeren die het volledig dag-onderwijs op de lagere niveaus van ons onderwijsstelsel (MAVO, LBO, ongediplomeerd) hebben verlaten, een belangrijke plaats in. Kort na het bereiken van de leeftijd waarop de volledige leerplicht is vervallen, komen zij op de arbeidsmarkt. Een grote groep heeft niet de mogelijkheid door te stromen naar het volledig dagonderwijs (met name MBO), een belangrijk gedeelte van hen (éénderde in 1980) is ongediplomeerd. Voor hen is de kans op werk aanmerkelijk kleiner dan voor jongeren met hogere opleidingen.

Onderwijs of scholing draagt bij aan de werkgelegenheid voor

jongeren, c.q. vermindert de werkloosheid door de gecombineerde kwalificatie- en opvangfunctie. Kwalificatie is — ook voor uitgebreid lager opgeleiden (waar schoolverlaters van LBO, MAVO, KMBO en primair leerlingwezen onder vallen) — een must. Weliswaar is hun gemiddelde functieniveau iets gedaald, een belangrijk gedeelte van de jongste jaargang op de arbeidsmarkt is desondanks werkzaam op „hogere” functieniveaus (vgl. tabel 2).

Tabel 2. Bevolking in loondienst (15–64 jaar en 15–24 jaar) met een uitgebreid lagere opleiding naar functieniveau in 1971 en 1977 in procenten

Functieniveau van hoog naar laag	15–64 jaar			15–24
	1971	1977	1971–1977	1977
1	4,2	6,4	2,2	7,2
2	16,5	26,7	10,2	32,7
3	27,1	26,2	– 0,9	28,8
4	32,3	27,5	– 4,8	26,5
5	14,5	9,2	– 5,3	3,8
6	4,8	3,7	– 1,1	0,9
7	0,6	0,2	– 0,4	0,0
Totaal × 1000	1.293,2	1.491,0		459,1
Gemiddeld	3,53	3,18	– 0,35	2,89

Bron: G. J. N. Conen, F. Huijgen en B. J. P. Riesewijk, De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960, 1971 en 1977, ESB, 11 mei 1983, blz. 416–422.

In de discussie over de ontwikkeling van de structuur van opleiding en scholing voor 16–20-jarige schoolverlaters van het LBO en MAVO zijn de volgende twee alternatieven (elkaar ten deze aanvullend) aan de orde:

a. *versterking van het leerlingwezen*. Versterking van het leerlingwezen kan worden bereikt door een combinatie van maatregelen, zoals:

- vermindering van de loonkosten verbonden aan een leerovereenkomst;
- beter toezicht op de mate waarin effectief tijd wordt besteed aan leren door leerlingen (onder tripartite verantwoordelijkheid);
- structurele subsidiëring van de overheid voor de directe onderwijskosten;
- fondsvorming voor de overige directe onderwijskosten binnen bedrijfstacken.

b. *integrale invoering van het KMBO*.

De Commissie Wagner kiest voor het eerste alternatief, terwijl de politiek tot voor kort vooral haar voorkeur voor het tweede alternatief uitsprak, ondanks de daarmee gemoeide extra uitgaven voor de overheid (circa f. 0,5 mrd. per jaar). Het onderwijsveld deelde deze voorkeur. Daaraan is wellicht niet geheel vreemd dat het KMBO inpasbaar is in de huidige (verzuilde) financieringssysteem van het onderwijs, terwijl de schoolcomponent van het leerlingwezen (het BBO) door niet-verzuilde streekscholen wordt verzorgd.

De keuze van de Commissie Wagner voor het leerlingwezen is te onderschrijven indien rekening wordt gehouden met de volgende achtergrondfactoren. In de eerste plaats is het beslag op overheidsuitgaven bij het KMBO groter dan bij het leerlingwezen, terwijl het onderwijs- en scholingsniveau dat beoogd wordt, hetzelfde is. Medefinanciering van het bedrijfsleven voor beroepsopleidingen is — op economische gronden — goed te billijken (vgl. paragraaf 4). Overigens is — anders dan bij het overig beroeps-onderwijs — de inbreng van het bedrijfsleven in de opleiding van het KMBO goed geregeld. Het is wellicht tegen deze achtergrond dat de voorzitter van het VNO in mei 1983 verklaarde voorstander te zijn van uitbreiding van het KMBO: met de introductie van deze schoolvorm naast het leerlingwezen zet de overheid de deur wijd open voor afwenteling van scholingskosten door het bedrijfsleven op de overheid.

In de tweede plaats is de kwalificerende functie van het leerlingwezen naar alle waarschijnlijkheid niet slechter en wellicht beter dan die van het KMBO. Een aan dat van het primair leerlingwezen formeel gelijkgesteld KMBO-diploma is uiteraard geen garantie dat de beroepskwalificaties die door het KMBO worden gegenereerd ook op een vergelijkbaar niveau liggen. De intensiteit van de praktijkcomponent, een essentieel onderdeel van een beroepsopleiding, is

in het KMBO noodzakelijkerwijs een stuk geringer dan in het leerlingwezen. Ondanks de stages blijft de school centraal staan in de opleiding. Het ook formeel deel uitmaken van de bedrijfsorganisatie, de werknemerservaring en de langere duur van de praktijkcomponent bieden het leerlingwezen een comparatief voordeel. De oriëntatie van het KMBO is daarentegen breder dan die van het sterk op één bedrijf gerichte leerlingwezen; het KMBO scoort op dit punt dan ook ongetwijfeld hoger.

In de derde plaats geven evaluatiegegevens over de schoolloopbaan van KMBO en leerlingwezen aan dat de instroom van leerlingen in het KMBO en in het LW in 1981 (cohort 1981-1982) weinig van elkaar verschilde 14):

- naar vooropleiding bekeken blijken op het KMBO meer leerlingen te zitten die toelaatbaar zijn tot het MBO dan op de opleidingen in het kader van het leerlingwezen. 42% van de KMBO-leerlingen (exclusief z.g. oriëntatie- en schakelklassen) is toelaatbaar tot het MBO, tegen 28% van het leerlingwezen. Vooralsnog blijkt hieruit dat de „drempel” die in het leerlingwezen bestaat kleiner is dan die bij het KMBO (in de huidige experimentele vorm met een beperkt aantal plaatsen). De beperkte toelatingscapaciteit van het KMBO speelt hier ongetwijfeld een rol. Bij integrale invoering zou de „drempel” in het KMBO wellicht kleiner zijn. Daar staat tegenover dat in zo'n situatie het leerlingwezen waarschijnlijk effectief is weggeconcurrereerd. Van belang is dat in feite het leerlingwezen ook reeds een lage drempel heeft. Het KMBO kan daarop geen alleenrecht claimen;
- meisjes blijken moeilijker een leerarbeidsovereenkomst te kunnen verwerven in het leerlingwezen dan jongens. 50% van de KMBO-leerlingen is van het vrouwelijk geslacht tegen 25% van de leerlingen uit het leerlingwezen;
- de sociaal-economische achtergrond van leerlingen van KMBO en LW verschilt nauwelijks. Een lichte tendens is bespeurbaar naar een hoger milieu voor KMBO dan voor leerlingen uit het leerlingwezen.

In de vierde en laatste plaats geven evaluatiegegevens over de intreden van het beroep aan dat 57% van de gediplomeerde schoolverlaters van het KMBO die niet aan vervolgonderwijs deelnemen, drie maanden na het verlaten van de school nog geen baan heeft. Voor leerlingen uit het leerlingwezen is dat percentage (vanzelfsprekend) lager: namelijk 18. De arbeidsovereenkomst, die onderdeel uitmaakt van de leerovereenkomst, blijkt een goede manier om een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren 15).

Het advies van de Commissie Wagner om de uitbreiding van het KMBO te heroverwegen is wellicht wat academisch van aard. De voorgestelde versterking van het leerlingwezen, die momenteel duidelijk steun ondervindt van werkgevers- en werknemerszijde, zal waarschijnlijk op de korte en middellange termijn onvoldoende opleidingsplaatsen scheppen voor de grote groep 16-20-jarige schoolverlaters van LBO en MAVO. Een selectieve uitbreiding van het KMBO blijft derhalve gewenst. Het selectieve karakter zou vooral moeten bestaan in een uitbreiding die niet met het leerlingwezen concurreert. Daarbij kan worden gedacht aan een beperking van de instroom in het KMBO tot leerlingen die niet ontoelaatbaar zijn tot het MBO. De overheid zou deze ontwikkeling dienen te bevorderen door haar wet- en regelgeving beter af te stemmen op de nieuwe omstandigheden, o.a. door middel van een stageweg die leerlingen buiten de bepalingen van artikel 1639 van het burgerlijk wetboek stelt.

Beroepsopleidingen voor volwassenen

Een degelijk systeem van her-, om- en bijscholing voor volwassenen is een vereiste in een periode waarin de vernieuwing van productieprocessen centraal staat. Meer in het algemeen is er in deze eeuw sprake van een voortdurend korter wordende tijd dat een productieproces op een bepaalde manier („volgens een bepaalde productiefunctie”) bestaat. Technologische innovatie heeft een belangrijke invloed gehad op deze ontwikkeling. Maar productieprocessen zijn ook veranderd onder invloed van sociale innovatie, zoals de toegenomen zeggenschap van werknemers of bij voorbeeld ten gevolge van de verworven inzichten in de effecten van verschillende vormen van leidinggeven. Bij dergelijke snelle wijzigingen in pro-

ductieprocessen is het ondenkbaar dat het reguliere dagonderwijs in de jeugdperiode van 16-24 jaar een basis zou kunnen verschaffen die de gehele beroepsloopbaan volstaat. Voor velen zal gelden dat het beroep dat ze geleerd hebben in het onderwijs in de jeugdperiode, ophoudt te bestaan, ingrijpend van inhoud verandert, dan wel minder wordt gevraagd op de arbeidsmarkt (vergelijk de bouw of het onderwijs). De mogelijkheden voor her-, om- en bijscholing, die hierop aansluiten zijn in ons land beperkt. Aan de ene kant is het aanbod van opleidingen beperkt en slecht georganiseerd, in het bijzonder waar het gaat om her- of omscholing. Aan de andere kant wordt de vraag naar scholing sterk negatief beïnvloed door het ontbreken van een systeem van educatief verloop.

Aan de aanbodkant kan men onderscheid maken tussen de volgende vier vormen van scholing voor volwassenen 16):

- ongestructureerde bijscholing „on the job”. Deze zal in veel gevallen voldoende zijn om te voorzien in de kennis- of vaardigheidslacunes die gaan optreden bij geleidelijke wijzigingen in productieprocessen. Dit „aanbod” is uitsluitend toegankelijk voor werkenden;
- gestructureerde (bij)scholing in interne opleidingen. Deze zijn in het bijzonder uitgebouwd in de grotere ondernemingen in de marktsector en in de kwartaire sector. De toegang is ook hier beperkt tot werkenden. In het algemeen worden zowel de directe opleidingskosten als de kosten van de werktijd, gemoeid met het volgen van de opleiding, gedragen door het bedrijf of de instelling dat die de werknemer toestaat de opleiding te volgen. In 1975 namen naar schatting zo'n 120.000 werknemers aan een interne opleiding deel;
- scholing bij particuliere instellingen (o.a. het schriftelijk onderwijs en het z.g. ondernemersonderwijs, waarin diploma's van vakbekwaamheid voor het midden- en kleinbedrijf, zoals middenstandsdiploma e.d., kunnen worden verworven). De toegang is meestal open voor iedereen die belangstelling heeft. De kosten van deelname worden gedragen door de deelnemer. In sommige gevallen vergoeden bedrijven of instellingen deze kosten voor werknemers die dergelijke opleidingen volgen en aan betreffend bedrijf of betreffende instelling zijn verbonden. De studiekostenregeling van de overheid maakt het mogelijk dat degenen die als werkzoekende bij een arbeidsbureau zijn ingeschreven deze kosten voor 100% vergoed krijgen indien ze zonder gerichte studie niet inpasbaar of te handhaven zijn in het arbeidsbestel. Aan ondernemersonderwijs en schriftelijk onderwijs namen in 1975 zo'n 240.000 mensen deel;
- door de overheid verschaft of gesubsidieerde opleidingen voor werklozen en met werkloosheid bedreigden: de Centra voor Vakopleiding (CVV), de Centra voor Beroeporiëntatie en Beroepsuitoefening (CBB), waarbij de overheid het onderwijsaanbod verschaft en de regeling Scholing in samenwerking met Overheid en Bedrijfsleven (SOB), waarin het bedrijfsleven de opleiding intern verzorgt met aanzienlijke subsidie van de overheid. Het gaat hier in totaal om niet meer dan zo'n 10.000 deelnemers per jaar.

De Commissie Wagner pleit er voor om de CVV's, CBB's en de SOB-regeling te vervangen door, of om te vormen tot een leerlingwezen voor volwassenen. De achtergrond van dit voorstel vormen de vrijwel vergelijkbare opleidingsdoelen van deze opleidingen en de opmerking dat de door de overheid bekostigde vormen van scholing „zich te zeer op enkele doelgroepen richten” (Verslag 3, blz. 24): de voorzieningen van CVV's en CBB's zouden beter kunnen worden benut. Deze aanbeveling kan men globaal genomen onderschrijven. De directe onderwijskosten van CVV's en CBB's zijn hoog. Voor zover gegevens bekend zijn is echter het effect van het volgen van CVV- of CBB-opleiding op de positie op de arbeidsmarkt beperkt. De SOB-regeling wordt mede gebruikt om leerlingen, die tot voor kort in het leerlingwezen een opleiding zouden hebben gekregen, te scholen met overheidssubsidie, en lijkt daar-

14) E. van Imhoff, H.A.M. Kuijper, M.M.C.M. Haen en J.M.M. Ritzen, *Het school- en beroepsloopbaanonderzoek KMBO-BBO*, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1983, blz. 15-28.

15) Idem, blz. 37.

16) J.M.M. Ritzen (red.), *Gids Volwasseneneducatie*, 1980, hfst. B-1.

mee eerder een substituerend dan een aanvullend karakter te krijgen.

Bij de uitwerking van deze aanbeveling in het financiële vlak (in het bijzonder de rechtspositie van de deelnemers aan een leerling-wezen voor volwassenen) betreft de Commissie Wagner het terrein van betaald educatief verlof (zonder dit overigens met name te noemen). Ze stelt voor de arbeidsvoorwaarden voor volwassenen die geschoold worden landelijk per bedrijfstak te regelen. Hier wringt echter een schoen, zoals het verdeelde SER-advies over Betaald Educatief Verlof demonstreerde: werkgevers- en werknemersorganisaties konden het niet eens worden over een BEV-regeling 17). Wellicht dat de voorstellen van de Commissie Wagner er toe kunnen bijdragen de discussie te heropenen, met de beperking dat het om (betaald) *scholingsverlof* gaat. Deze discussie zou mede op zijn plaats zijn tegen de achtergrond van de sociaal-economische noodzaak om de komende jaren de arbeidsduur te verkorten. Educatief- of scholingsverlof is een mogelijke vorm van arbeidsduurverkortung. Het is bovendien een vorm waarbij het mes aan twee kanten snijdt: en de gemiddelde arbeidsduur wordt korter en er wordt voorzien in de behoefte aan her-, om- en bijscholing.

De Commissie Wagner ziet bedrijfstaksgewijze afspraken over scholingsverlof als uitgangspunt voor het opstellen van een nationaal scholingsprogramma, dat regionaal is gedifferentieerd. Het ware wenselijk enige „contingency planning” in deze gedachte te verwerken, in die zin dat het tot stand komen van een dergelijk programma gedragen door werkgevers, werknemers en overheid, niet afhankelijk wordt gesteld van het bereiken van afspraken over scholingsverlof. Wellicht verdient een omkering van de volgorde de voorkeur. Naarmate (via een nationaal scholingsprogramma) concreter voor ogen staat hoe scholingsverlof wordt aangewend, zal de bereidheid om een regeling daaromtrent te treffen waarschijnlijk toenemen.

Besluit

Het past niet in de werkwijze van de Commissie Wagner om uitvoerig te analyseren en op grond van dergelijke analyses te adviseren. De commissie heeft gekozen voor een „gezond verstand”-aanpak: de adviezen betreffen min of meer aperte knelpunten in de economische ontwikkeling in ons land op de korte termijn. De commissie onthield zich tot nu toe nadrukkelijk van het formuleren van een visie over de gewenste ontwikkeling van ons sociaal-economisch bestel op langere termijn, waarin aandacht wordt besteed aan aspecten

als inkomensverhoudingen, zeggenschapsverhoudingen in arbeidsorganisaties, arbeidsduur e.d. Dat is jammer: de ontwikkeling op de korte termijn is immers mede richtinggevend voor de langere-termijnontwikkeling. Daar staat tegenover dat de commissie betrekkelijk abstracte discussies vermijdt en uiterst praktisch heeft geadviseerd over knelpunten.

De knelpunten betreffen in de meeste gevallen maatschappelijke patstellingen. Maatschappelijke groeperingen (zoals werkgeversorganisaties, maar ook b.v. het onderwijsveld) opereren in deze patstellingen veelal vanuit ingegraven posities, die bepaald worden door de externe omstandigheden van de jaren zestig en begin zeventig. De overheid voelt zich niet bij machte om een doorbraak te forceren, vanuit de wetenschap dat handhaving van de status quo in politiek opzicht de veiligste weg is. Bestaande overleginstaties, als de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad, institutionaliseren als het ware ook de patstellingen. De Commissie Wagner fungeert in menig opzicht als een bruggenbouwer over de kloven die tussen maatschappelijke groeperingen zijn ontstaan, zoals ook Mulder stelt 18). Deze plaats in de maatschappelijke besluitvorming wordt in elk geval ingenomen met de adviezen van de commissie over het beroepsonderwijs. De adviezen betreffen onderwerpen, waarover regelmatig in Stichting van de Arbeid en SER overleg is gevoerd, zonder concrete resultaten, en waarover door de overheid regelmatig nota's zijn uitgebracht, eveneens zonder concrete wijzigingen in beleidslijnen.

Inhoudelijk komen de adviezen van de Commissie Wagner neer op een grotere inbreng door het georganiseerd bedrijfsleven in het beroepsonderwijs zowel voor jeugdigen als voor volwassenen en pleit de commissie om onder verantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven een nationaal scholingsprogramma voor volwassenen op te stellen en mede met financiële steun van de overheid (voor de onderwijsvoorzieningen) te realiseren. Niet alleen vanuit de doelstelling van de bevordering van de economische groei is deze adviseringslijn te onderschrijven. Waarschijnlijk dient een dergelijke koers eveneens de sociaal-economische doelstelling van de bevordering van meer gelijke startkansen in de samenleving en van meer gelijke inkomensverhoudingen.

Jo Ritzen

17) SER, *Advies inzake betaald educatief verlof*, 1982.

18) M. Mulder, *Bedrijfsinformatie, macht en overleg, in het krachtenveld rondom de onderneming*, Stichting Bedrijfskunde Delft, 1983, blz. 29.