

Arbeidsmarktdiscrepanties en onderwijsorganisatie

Na een lange aanloop heeft het Nederlandse parlement onlangs besloten tot invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Dit betekent een zeer ingrijpende organisatorische wijziging, die vergelijkbaar is met de invoering van de Mammoetwet in 1968. De effectieve opheffing van het Lager Beroepsonderwijs¹ zal een voorspelbaar gevolg zijn. Over de consequenties voor de arbeidsmarkt wordt echter in alle talen gezwezen. Dat is nogal paradoxaal gelet op de uitvoerige publieke discussie over het verband tussen onderwijs en arbeidsmarkt, die enige tijd geleden culmineerde in het rapport van de Commissie-Rauwenhoff.²

In dit artikel wordt de samenhang, of discrepantie, tussen onderwijs en arbeidsmarkt op een nieuwe manier belicht, teneinde (uiteindelijk) de betekenis van de voorgenomen basisvorming in dit verband te kunnen beoordelen. De auteur bespreekt om te beginnen de noodzaak om de studie van discrepanties in een aantal opzichten te verbreden. De gangbare confrontatie van werklozen en vacatures is te smal, en teveel op de korte termijn gericht. De auteur bepleit meer aandacht voor de onderwijsoutput als geheel en de arbeidsmarktvraag in bredere zin, en voor de langere termijn om niet het slachtoffer te worden van de waan van de dag.

Inleiding

In het discrepantiedebat ligt een exclusieve nadruk op het individuele handelen. Het grote stempel dat de neo-klassiek geïnspireerde arbeidseconomie op de discrepantieanalyse heeft gezet, is daaraan mede debet. Ik wil in dit artikel mede laten zien dat een puur individualistische optiek gemakkelijk tot een verkeerd beeld van discrepanties kan leiden. De dynamiek van de onderwijsoutput is beter te begrijpen als institutionele invloeden in het onderzoek worden betrokken, dat wil zeggen als we de invloed nagaan die de organisatorische fundamenteën van het onderwijs hebben op de individuele opleidingskeuzen, die op hun beurt tot de onderwijsoutput leiden. Ik doel hierbij op het voortgezet onderwijs, breed gedefinieerd, als alles wat na het basisonderwijs volgt. Het loopt dus van MAVO/LBO tot en met WO, en komt neer op de basisvorming plus de bovenbouw à

la Rauwenhoff. Deze aandacht voor de organisatie schept het kader waarbinnen tenslotte de betekenis van de basisvorming bepaald kan worden.

Als primair referentiekader dient het debat over scholingsdiscrepanties. De gebruikte termen (zoals 'juiste opleidingsrichting', 'te hoog' of 'te laag' niveau) moeten in die context gezien worden. Schooldiploma's worden 'at face value' gehanteerd. In de confrontatie van onderwijs en arbeidsmarkt staan ze aan beide zijden voor hetzelfde; hun eventuele ontwaarding in de loop van de tijd doet er minder toe en blijft hier buiten beschouwing.

Het raakvlak van arbeidsmarkt en onderwijs vormt het eerste doelwit, waarna ik vervolgens binnen het onderwijs op zoek ga naar invloeden op de onderwijsoutput die zich in het raakvlak manifesteert. Omwille van de leesbaarheid zijn data in de vorm van grafieken verwerkt.³ De beschouwing is partieel met een nadruk op de organisatie-in-hoofddlijnen van het onderwijs, en vormt geen uitputtende bestudering noch van andere determinanten van de onderwijsoutput, noch van determinanten van de arbeidsmarkt-

* Wiemer Salverda is werkzaam bij de Vakgroep Algemene Economie van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit van Groningen.

vraag, noch van de terugkoppelingen tussen beide. Om misverstanden te voorkomen wil ik daarom benadrukken dat uitspraken over de onderwijsorganisatie (lees: basisvorming), hoe interessant misschien ook, slechts op een onderdeel bijdragen aan de publieke discussie over de maatschappelijke efficiëntie of inefficiëntie van het onderwijsstelsel. Een eindoordeel daarover laten ze zeker niet toe.

Het komt er op neer dat ik hier wil aangeven wat in dit verband de lessen kunnen zijn van de invoering van de Mammoetwet. De bredere discrepantie-analyse laat zien dat deze ingrijpende onderwijsverandering van het eind van de jaren zestig in direct verband staat met het publieke debat over arbeidsmarktdiscrepanties ('meneer ze kunnen geen hamer meer vasthouden'), dat na 1975 opklaarde en sindsdien niet is verstomd. De invoering van de Mammoetwet heeft met name gedurende de jaren zeventig geleid tot een daling van de uitstroom van het beroepsonderwijs. Niet een vermeend gebrek aan belangstelling bij scholieren, waartoe de individualistische benadering concludeert, maar het op gang brengen van een omvangrijke 'omweg-productie' in het onderwijs zelf vormt hiervoor een verklaring. Eerst volgen scholieren algemeen vormend onderwijs (AVO) daarna beroepsonderwijs (BO). Al is al eerder gewezen op het principe van deze omweg,⁴ maar een schets van de kwantitatieve betekenis ervan over langere termijn ontbreekt tot op heden, en dat is wat ik hier beoog. Hieruit komt naar voren dat het beroepsonderwijs zich inmiddels meer dan voldoende heeft hersteld. Tegelijkertijd staat echter de uitstroom van het technisch onderwijs tot op de dag van vandaag onder sterke druk. Het verschuiven van de keuze voor beroepsonderwijs naar latere leeftijd op grond van de Mammoetstructuur is daar mede debet aan. Mijn verwachting is dat de komende invoering van de basisvorming dit allemaal nog eens dunnetjes zal overdoen.

Discrepantie-analyse

Er worden in het algemeen drie soorten opleidingsdiscrepanties onderscheiden: naar niveau, naar richting en naar inhoud van de opleiding. Populair gezegd: mensen hebben te weinig opleiding of juist te veel, of ze kiezen de verkeerde opleiding of hun papertje is wel in orde maar het onderwijsprogramma deugt niet. In dit

artikel komen alleen de eerste twee discrepanties aan bod. Discrepanties naar inhoud blijven buiten beschouwing, zij vereisen andersoortig en tijdrovend (want) gedetailleerd onderzoek (bijvoorbeeld De Bruijn, 1987). Ter vermijding van al te veel details beperk ik de behandeling bovendien tot jonge mannen, in het besef dat de ontwikkeling bij jonge vrouwen hier en daar saillant anders is. Alvorens de opleidingsdiscrepanties in concreto te analyseren wil ik beargumenteren dat een bredere benadering van dergelijke discrepanties gewenst is dan de gangbare, die zich in wezen beperkt tot een vergelijking van openstaande vacatures en geregistreerde werklozen (vergelijk De Grip, 1987). Onder opleidingsdiscrepanties kunnen behalve de scholingsproblemen van oudere werklozen en werkenden, die van schoolverlaters worden onderscheiden. Ik spits de behandeling hier toe op de laatste, dat is de verhouding tussen onderwijsoutput enerzijds en behoeften van de arbeidsmarkt anderzijds. Het vormt een zelfstandige problematiek vanwege de directe relatie met het formele onderwijsstelsel. Ook is het een omvangrijke, jaarlijks weerkerende problematiek, die bovendien van grote betekenis is voor de betrokkenen zelf. Schoolverlaters worden sedert vijftien jaar buitensporig sterk getroffen door de massawerkloosheid. Op het hoogtepunt in 1983-1984 is hun werkloosheidsquote (circa 50 procent⁵) ruim vier maal zo hoog als die van de kerngroep op de arbeidsmarkt, mannen in de leeftijd van 25 tot 49 jaar.⁶ Dit is uniek in de naoorlogse geschiedenis, incidentele Arbo-data wijzen niet op een bijzondere bijdrage van schoolverlaters aan de werkloosheid tijdens de recessies van 1958 en 1967. Waar het om gaat is dat vaak wordt gesteld dat te veel jongeren het onderwijs verlaten zonder diploma (drop-outs) of dat ze te lang door leren (overscholing), of te weinig de juiste opleidingsrichting (beroeps, exact, techniek) kiezen. Het is algemeen bekend dat er grote verschillen bestaan in werkloosheid naar opleiding en tabel 1 illustreert dat nog eens voor jonge mannen. De werkloosheid neemt in het algemeen af met het opleidingsniveau. Voor sommigen is dit op zich al een bewijs dat het onderwijs tekortschiet en dat het leidt tot discrepanties op de arbeidsmarkt. Zonder confrontatie met de vraag op die markt is een dergelijke conclusie echter niet te rechtvaardigen. Wanneer die vraagzijde wel in

Tabel 1. Werkloze jonge mannen (< 24) naar opleiding, 1979-1985

<i>Procenten van betreffende beroepsbevolking</i>	1979	1981	1983	1985
Opleiding:				
- basisonderwijs incl. drop-outs	9.7	19.3	33.2	33.5
- uitgebreid lager algemeen	5.3	9.9	18.5	15.2
- uitgebreid lager beroeps	3.7	10.2	21.4	15.6
- middelbaar algemeen	7.6	10.8	21.5	17.4
- middelbaar beroeps	2.3	4.9	12.0	8.5
- (semi-)hoger	6.4	7.8	14.5	9.6
Totaal	5.2	10.9	20.5	16.2

Bron: J. Meesters en M. Einerhand, 'Veranderingen in de arbeidsmarktpositie van jongeren 1979-1985'. In: *Sociaal-economische maandstatistiek*, supplement 1986/5, blz. 7.

de beschouwing wordt betrokken, gebeurt dat doorgaans in de vorm van de aanwezige vacatures. Een aantal argumenten maakt het evenwel ongewenst om daarvan uit te gaan en de analyse van discrepanties slechts te baseren op een vergelijking van geregistreerde (bestanden van) werklozen en vacatures. Ten eerste verlopen de stromen (en schoolverlaters vormen een stroom bij uitstek!) van werkzoekenden en vacatures voor een groot deel buiten het arbeidsbureau om (vergelijk EIM, 1990). Het gaat echter om meer dan een registratieprobleem. De opleidingsbeslissingen binnen het onderwijs hebben een middellang termijn karakter, een opleiding duurt al gauw 4 jaar. Bovendien heeft de genoten opleiding bij het betreden van de arbeidsmarkt een betekenis voor de lange termijn: zij moet een leven lang uitzicht op en/of aanknopingspunten voor werk bieden. Een confrontatie met bestanden van vacatures, die op korte termijn wisselen, past daar niet bij. Ten derde kunnen verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt, die mogelijk worden gemaakt door de massale werkloosheid, het zicht op de structurele opleidingsbehoeften van de markt wezenlijk belemmeren. Het zou niet dienstig zijn om hier in te gaan op de eventuele oorzaken van verdringing, en bijvoorbeeld de rol van het onderwijs zelf daarin ('diploma-inflatie') (zie Salverda, 1991). Het is voldoende om vast te stellen dat in geval van verdringing het opleidingsniveau van een werkende systematisch afwijkt van dat van zijn werkzaamheden. In het bijzonder kunnen functies waarvoor weinig of geen opleiding nodig is, worden ingenomen door beter

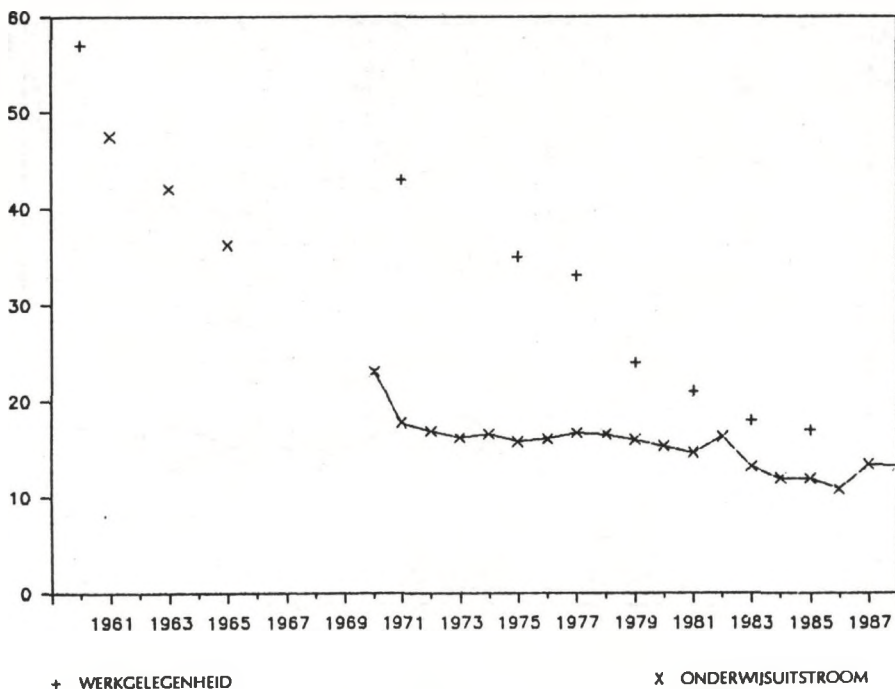
opgeleiden. Dat beïnvloedt de werkloosheid naar opleiding die daardoor niet langer als uitgangspunt kan dienen van discrepantie-analyse. In plaats van de twee geregistreerde saldo's op de arbeidsmarkt, werklozen en vacatures, zo ingenieus mogelijk tegen elkaar af te zetten is een vergelijking verdedigbaar tussen de gehele onderwijsuitstroom en de totale werkgelegenheid. De lifetime betekenis van de opleiding en de uiterst beperkte betekenis van vacaturebestanden pleiten hiervoor. Zo'n vergelijking dient uiteraard over een langere periode te geschieden om recht te doen aan de dynamiek in de werkgelegenheidsontwikkeling en de eerder genoemde vertragingen in de onderwijs-output. Deze benadering is niet zonder praktische problemen en meer dan een indicatie van discrepanties zal ze niet kunnen geven.

Data-beperkingen leiden er toe dat ik twee hoofdrichtingen hanteer en vier opleidingsniveaus. Bij de richtingen gaat het om het algemeen vormend onderwijs (MAVO, HAVO, VWO, WO) enerzijds en het beroepsonderwijs (LBO, MBO, HBO) anderzijds.⁷ Binnen het BO zal enige aparte aandacht worden geschonken aan het technisch onderwijs (vanaf 1970). Als opleidingsniveaus onderscheid ik:

- 1 basis of lager onderwijs (inclusief drop-outs),
- 2 uitgebreid lager (LBO, MAVO, 3 jaar HAVO/VWO),
- 3 middelbaar (HAVO, VWO, MBO) en
- 4 (semi-)hoger onderwijs (HBO, WO).

Niet alleen data-problemen rechtvaardigen deze globale indelingen. Ook het ontbreken van een

Grafiek 1. Onderwijsuitstroom en werkzame personen zonder diploma (mannen)
In procenten van onderwijsuitstroom en beroepsbevolking



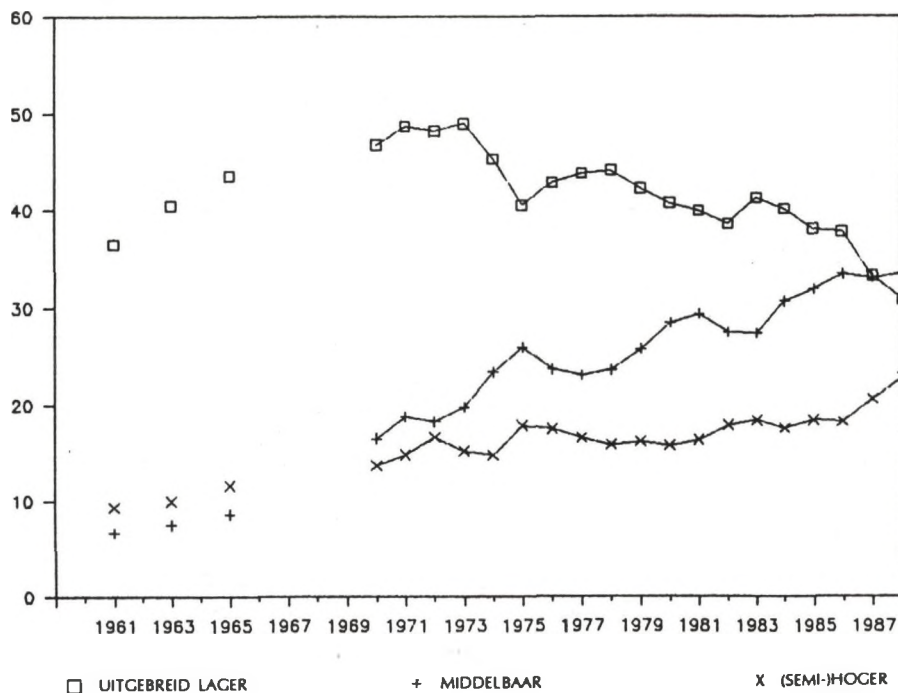
Bron: Berekend uit Onderwijsmatrices, Volkstellingen en Arbeidskrachtentellingen CBS.*

* De drop-out-definitie omvat degenen die LBO of MAVO zonder diploma verlaten of de eerste drie jaren van HAVO of VWO niet voltooien. Dit sluit direct aan op de gegevens over de opleiding van de beroepsbevolking ('naar hoogste diploma'). Gegevens over langere termijn zijn ontleend aan de Volkstellingen van 1960 en 1971 (beroepsbevolking, dus inclusief verwaarloosbare werkloosheid) en de Arbeidskrachtentellingen die volgen tot 1985. In de laatste reeks doet zich echter een belangrijke breuk voor, veroorzaakt door de overschakeling op de Standaard Onderwijsindeling 1978 met ingang van 1979. Voortaan worden de diploma's van het Leerlingwezen zelf meegeteld en wel als vorm van MBO. Voordien telde het schooldiploma waarmee men daaraan begon: LBO, MAVO of basisschool. Een sterke stijging van het niveau is het gevolg, die wel eens over het hoofd gezien wordt (bijvoorbeeld Leune en Ritzén, 'Onderwijs in cijfers'. In: J. van Kemenade e.a., red., *Onderwijs, bestel en beleid: Onderwijs in hoofdlijnen*, Groningen, 1987, blz. 154). Correctie van het AKT-materiaal is nodig, maar het CBS heeft nagelaten de kwantitatieve gevolgen van de wijziging aan te geven. Wel heeft het CPB een herberekening gemaakt van eerdere AKT-data (1975 en 1977) volgens de nieuwe indeling, waarmee ik hier zoveel mogelijk rekening houd. (Zie tabel 2, blz. 29).

Hiertegenover staan in de tijd consistent gedefinieerde onderwijscijfers, die echter ('naar laatstgenoten onderwijs') zijn toegespitst op het wel of niet behalen van het diploma van de laatste onderwijsvorm die de schoolverlater bezoekt. Dat belemmert het zicht op de voorafgaande diploma's van de eventuele hogere 'drop-outs' (hun problemen vormen uiteraard een legitiem onderwerp van studie, vergelijk J. Hartog en G. Pfann, 'Onderwijsuitval'. In: *ESB*, 1-1-1987). De onderwijs-output naar hoogste diploma kan worden benaderd door de uitval zonder diploma van het laatste onderwijs te herleiden tot het voorafgaande diploma.

Verondersteld is dat de gehele instroom in elk onderwijstype een gelijke kans heeft het diploma te behalen c.q. uit te vallen. Dit doet geen recht aan eventuele verschillen in uitval-risico tussen verschillende vooropleidingen, bijvoorbeeld HAVO of MBO bij HBO-instroom. Daarover zijn echter geen systematische gegevens over langere termijn beschikbaar. Voor een globale verdeling naar niveau maakt dit weinig uit, daar de vooropleidingen doorgaans een gelijk niveau hebben; bij de verdeling naar richting van het diploma kan wel enige vertekening optreden. Bij de onderwijsuitstroom blijft 1975 buiten beschouwing vanwege vertekening door de leerplichtverlenging. Vóór 1970 is gerekend met de instroom van hetzelfde jaar, daarna die van het jaar voorafgaand aan de uitstroom. Onderwijsmatrices zijn vóór 1969 niet gepubliceerd maar (nog) wel in detail beschikbaar bij het CBS. Gelet op de hoeveelheid werk heb ik ze slechts om het jaar verwerkt.

Grafiek 2. Gediplomeerde onderwijssuitstroom naar drie niveaus (mannen)
In procenten van totale onderwijssuitstroom



Bron: Berekend uit Onderwijsmatrices CBS.

nauwe relatie tussen de richting van de opleiding en de functie op de arbeidsmarkt vormt een argument. In verrassend veel gevallen blijken personen in een vakgericht beroep over een algemene opleiding te beschikken (Teulings en Vriend, 1988). Zelfs in het simpele geval van onderwijzers, een vrijwel homogene deelmarkt met een overzienbaar aantal opleidingen, stuit de gedachte aan een één-één-correspondentie tussen opleiding en beroep al op grote problemen (OSA, 1990). Overheidscampagnes beperken zich vanuit dit gezichtspunt terecht tot algemene leuzen als 'Kies exact' of 'Een beroepsopleiding werkt zo!'. Een meer gedetailleerde benadering lijkt de verloren gegane illusie van fine-tuning op kwantitatief-economisch gebied nieuw leven in te willen blazen, dit maal in de sturing van grote onderwijssstromen.

Discrepantie-analyse moet dus een veel bredere basis kiezen en op langere termijn werken. Hierna beschrijf ik daartoe de onderwijsoutput over meerdere decennia, eerst naar niveau dan naar richting. Daarna leg ik deze output naast

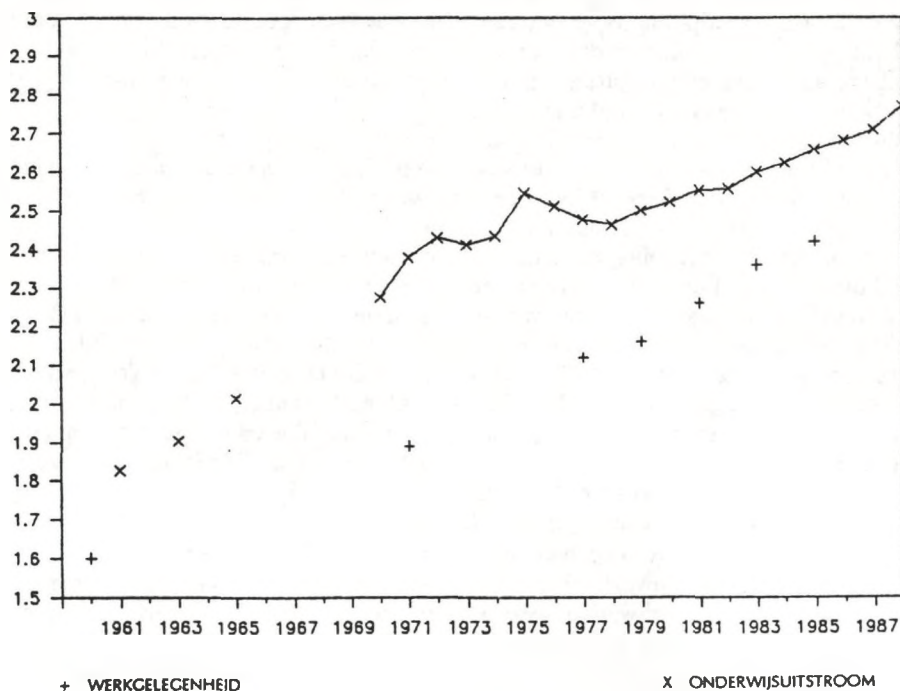
de 'behoeften' van de arbeidsmarkt, over de volle breedte gedefinieerd.

Onderwijs-output

Het niveau van de onderwijssuitstroom kan te hoog of te laag zijn ten opzichte van de arbeidsmarktvraag. Beide elementen zijn tegelijkertijd in het publieke debat terug te vinden. Gesteld wordt dat er te veel drop-outs zijn, personen met zo'n laag opleidingsniveau dat zij er niet in slagen een baan te vinden. Daarnaast wordt steeds vaker de vraag opgeworpen of er misschien sprake is van overscholing: te veel personen blijven te lang in het onderwijs en betreden de markt met een te hoge opleiding. Op deze twee aspecten van de output naar niveau ga ik achtereenvolgens in, daarna bespreek ik de opleidingsrichting.

Niveau I: zonder diploma

Drop-outs kunnen op verschillende manieren gedefinieerd worden. Vaak gebeurt dat als al degenen die hun laatste school verlaten zonder

Grafiek 3. Gemiddeld niveau onderwijssuitstroom en werkzame personen (mannen)*

* Weging kan op uiteenlopende manieren gebeuren, zo wordt wel het formele aantal leerjaren na de basisschool toegepast (zie De Grip, a.w., blz. 110; zie ook Hartog, a.w., blz. 129). Ik heb hier de factoren 1, 2, 3 en $4\frac{1}{2}$ toegepast op de achtereenvolgende niveaus, waarbij $4\frac{1}{2}$ de samenvoeging weerspiegelt van de twee in aanleg ongelijke niveaus HBO en WO. Uit de boven genoemde CPB-herberekening over 1975-1977 kan worden afgeleid dat de reeksbreuk leidt tot een niveauverhoging van de werkgelegenheid van circa 0.30 in de hier gehanteerde weging. Voor een tentatieve correctie heb ik dit verschil afgetrokken van de AKT's van 1979-1985. Dit sluit aan op de oude definitie en op de onderwijssuitstroom.

diploma. Dit is (mede gelet op de grote omvang) zeker relevant voor een beoordeling van de effectiviteit van het onderwijs op zich, maar ten opzichte van de arbeidsmarkt geeft het een vertekend beeld omdat mensen vaak (en steeds meer) al over een voorafgaand diploma beschikken. Drop-outs noem ik hier, in overeenstemming met de ministeriële Schoolverlatersbrieven, uitsluitend degenen die geen enkel diploma van het dagonderwijs behalen na de basisschool (zie de toelichting op grafiek 1 voor enige data-problemen).

Grafiek 1 schetst de ontwikkeling van de drop-outs in de onderwijssuitstroom gedurende de afgelopen decennia. Na een zeer snelle daling in jaren zestig en een zeer langzame, bijna minieme daling sindsdien bevindt hun aandeel

zich in de jaren tachtig op een historisch laagtepunt ook al gaat de lijn iets opwaarts aan het slot. Het is moge duidelijk zijn, er is geen sprake van een verhoogde uitstroom van drop-outs tijdens de crisis van de jaren zeventig en tachtig.

Dit verloop werpt de vraag op of de ongediplomeerde uitstroom nog wel verder te comprimeren is. Aan een antwoord waag ik me liever niet, wel wil ik vaststellen dat het voor het beleid ten aanzien van scholing en werkloosheid zeer relevant zou zijn. Mocht inderdaad een ondergrens bereikt zijn, dan zet dat op zichzelf al de filosofie achter het huidige beleid, om de werkloosheid vooral met scholingsmaatregelen te lijf te gaan, op de tocht.

Niveau II: met diploma

Bekijken we vervolgens de andere opleidingsniveau's, waaraan wél een diploma is verbonden. Grafiek 2 biedt een overzicht van de gediplomeerde uitstroom. Er ligt een schatting aan ten grondslag van de voorgaande diploma's van degenen die in hun laatstgenoten onderwijs geen diploma behaalden, en waarvoor geen directe gegevens beschikbaar zijn.⁸ Eerst stijgt vooral het MAVO/LBO-aandeel, complementair aan de sterke daling van de drop-outs; later neemt dit aandeel eveneens af. Per saldo vertoont het middelbare niveau de sterkste toename over de onderzochte periode. Het ziet zijn aandeel in de totale uitstroom toenemen van 7 tot 33%. Die stijging overtreft ruimschoots die van het (semi-)hogere niveau, dat van 9 naar 20% groeit. Een gemiddeld niveau van de gehele onderwijsuitstroom, inclusief ongediplomeerden, kan worden bepaald met behulp van een weging van de verschillende niveaus. Het verloop hiervan is weergegeven in grafiek 3. Dit niveau stijgt sinds het begin van de jaren zestig vrijwel onafgebroken. Gezien het tempo waarin het drop-out-aandeel in de uitstroom dan daalt, is het niet verwonderlijk dat het gemiddelde niveau gedurende de eerste helft van de periode sneller stijgt dan daarna.

Richting

De twee, globale richtingen BO en AVO zien hun aandeel in de totale uitstroom groeien (zie grafiek 4). Dat wekt opnieuw geen verbazing omdat het de keerzijde vormt van de ongediplomeerde medaille die hiervoor aan de orde was. Aanvankelijk schiet vooral het BO omhoog, al stijgt het AVO ook wel. Tijdens de eerste helft van de jaren zeventig gaat de stijging van het AVO door maar nu deels ten koste van BO dat afneemt. Later worden de rollen omgedraaid en neemt het BO opnieuw toe dit maal ten koste van het AVO-aandeel. Het BO-aandeel ligt sinds 1983 hoger dan ooit voren.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat, binnen het BO, de uitstroom met een diploma van het technisch onderwijs al sedert het midden van de jaren zeventig stagneert rond 30 procent van de totale uitstroom.

Opleidingsdiscrepanties op de arbeidsmarkt

Zoals gezegd, dient de arbeidsmarktvraag eveneens breder geïnterpreteerd te worden dan

als de wisselende verzameling van vacatures. Het enig werkbaar alternatief is om dat te doen aan de hand van de totale werkgelegenheid. De ontwikkelingen daarvan leg ik naast de hierboven beschreven onderwijsoutput.

Niveau I: Drop-outs

Het drop-out-aandeel in de werkgelegenheid (zie grafiek 2) overtreft het overeenkomstige aandeel in de onderwijsuitstroom. Nu is het in dynamisch perspectief (de laagst opgeleiden zijn meer te vinden onder de oudere beroepsbevolking die langzamerhand verdwijnt) gewenst dat het onderwijs-aandeel duidelijk onder het gemiddelde werkgelegenheidsaandeel ligt. Er is voldoende ruimte om te kunnen vaststellen dat dat het geval is en dat geen overmaat aan drop-outs het onderwijs verlaat ten opzichte van de werkgelegenheid.⁹

Niveau II: Overscholing

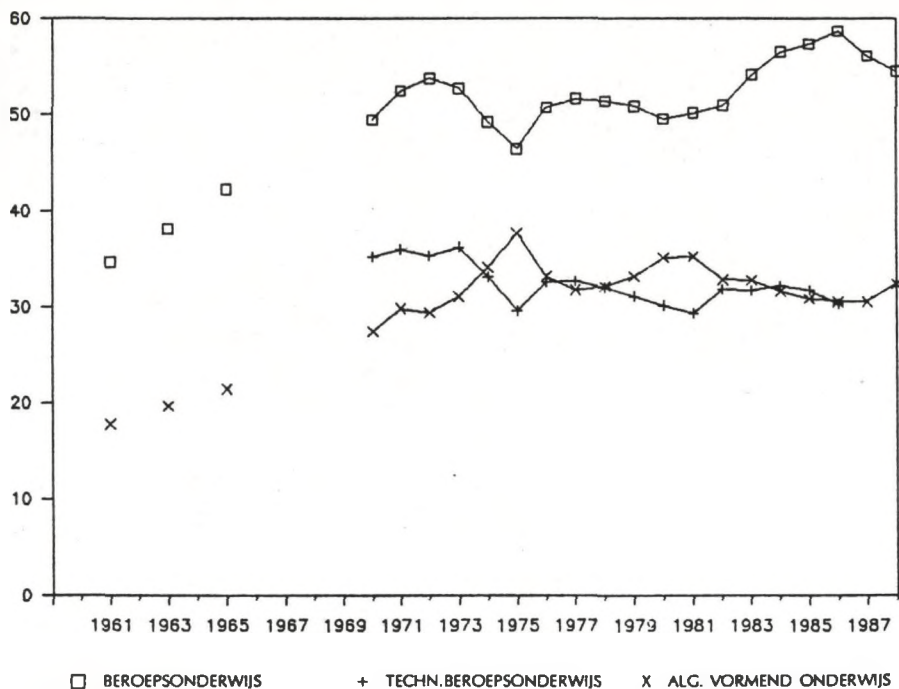
Ter beoordeling, vanuit de arbeidsmarkt, van de opgetreden algemene niveau-stijging van de onderwijsuitstroom kan dezelfde weging van opleidingsniveau's worden toegepast op de werkgelegenheidsdata van Volkstellingen en Arbeidskrachtentellingen. Het blijkt dat de onderwijsuitstroom steeds een hoger niveau heeft dan de werkzame personen. Het onderlinge verschil neemt van 1960 tot 1971 iets toe ten gunste van de schoolverlaters, daarna valt het tot 1977 terug naar het oude peil. Sindsdien is het stabiel met een lichte tendens tot daling. Er is dan ook geen aanwijzing voor een toegenomen overscholing van schoolverlaters ten opzichte van werkende personen in de loop van de tijd. Dat er een niveau-verschil bestaat, vormt ook op zichzelf geen probleem, integendeel het hogere peil van schoolverlaters is nog steeds de belangrijkste transmissie waarlangs een verhoging van het opleidingsniveau van de gehele beroepsbevolking tot stand komt.

Opleidingsniveau en verdringing

Dit sluit evenwel niet uit dat er sprake kan zijn van overscholing ten opzichte van de verrichte werkzaamheden. Het is van belang te beseffen dat de bovenstaande vergelijking is gemaakt met personen die er in geslaagd zijn werk te vinden in de concurrentie op de arbeidsmarkt. Hoe de zaak ligt in verhouding tot de vereisten van de banen, de functieniveau's, is een andere kwes-

Grafiek 4. Onderwijsuitstroom naar richting (mannen)

In procenten van totale onderwijsuitstroom



□ BEROEPSONDERWIJS

+ TECHN. BEROEPSONDERWIJS

x ALG. VORMEND ONDERWIJS

Bron: Berekend uit Onderwijsmatrices CBS.

tie.¹⁰ Vooral ten tijde van massa-werkloosheid kan de opleiding van werkzame personen (opwaarts) afwijken van de werkelijke vereisten voor de banen die zij bezetten. Aan de hand van het weinige materiaal dat hierover beschikbaar is, heb ik elders betoogd dat het aantal banen op het laagste opleidingsniveau op zichzelf voldoende ruimte biedt om de ongediplomeerde onderwijsuitstroom op te nemen.¹¹ Het probleem ligt, in dit verband, niet in het onderwijs maar in de werking van de arbeidsmarkt. Andere personen, die wel over een diploma beschikken, houden (onder hun niveau) een belangrijk deel van de banen bezet. Afgezet tegenover de functieniveau's vormt de sterk toegenomen uitstroom op middelbaar niveau het startpunt van omvangrijke verdringingsprocessen.

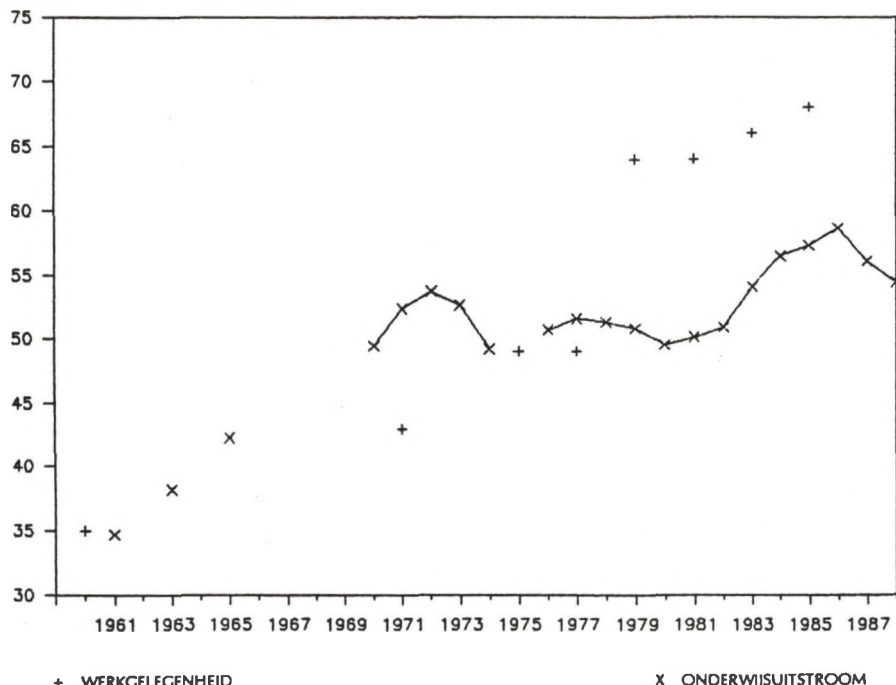
Hieruit volgt overigens niet zonder meer dat er sprake is van een algemene overscholing, want tegelijk kan worden vastgesteld dat veel middelbaar opgeleiden bóven hun niveau werken in functies waarvoor een tertiaire opleiding gewenst is.¹² Op dat laatste functieniveau is geen sprake van een overschot. Bovendien groeit de

werkgelegenheid daar snel en zou het kortzichtig zijn een oordeel te baseren op de huidige situatie.

Richting

Wat betreft de opleidingsrichtingen van de onderwijsuitstroom en van de werkgelegenheid is er sprake van een redelijke match tussen de BO-aandelen aan het begin van de jaren zestig (zie grafiek 5). Rond 1970 doet zich een BO-overschot voor in de onderwijs-output, dat daarna verdwijnt al is er globaal nog wel sprake van een match in 1977. Rond dat jaar worden de klachten over een gebrek aan vaklieden en over discrepanties op de arbeidsmarkt voor het eerst gehoord (vergelijk Schouten, 1977). Het is duidelijk dat de ruime voorziening van de arbeidsmarkt met BO-opgeleiden uit het begin van de jaren zeventig dan is verdwenen. Er is een situatie ontstaan waarin twee ontwikkelingen elkaar versterken. In de onderwijs-output wordt met name de LBO-uitstroom kwantitatief snel kleiner en vermoedelijk ook kwalitatief minder (de betere leerlingen gaan naar de MAVO en/of

Grafiek 5. Beroepsaandeel in onderwijsuitstroom en werkgelegenheid (mannen)
In procenten van betreffende totale



Bron: CBS, Volkstellingen '60 en '71, AKT's: 1975-1985.

het MBO). Tegelijkertijd staat op hetzelfde moment in bedrijven het Leerlingwezen onder grote, economische druk en vraagt men liever kant-en-klare MBO-ers die echter niet zonder meer beschikbaar zijn.

Na 1977 stijgt de BO-output van het onderwijs aanmerkelijk. Tegelijkertijd neemt het BO-aandeel in de werkgelegenheid toe. Als we de vertekening van deze cijfers (zie toelichting op grafiek 1) verdisconteren, lijkt er voor het BO in het algemeen nu toch eerder sprake van een overschot in de onderwijsuitstroom dan van een tekort.

Voor het technisch beroepsonderwijs is een directe vergelijking met de werkgelegenheid helaas niet mogelijk. De betekenis van de eerder gesignaleerde stagnatie in de onderwijsuitstroom ten opzichte van de arbeidsmarkt kan dus niet beoordeeld worden. Ze geeft echter op zichzelf te denken en een hardnekkige richtingsdiscrepantie kan hier niet worden uitgesloten.

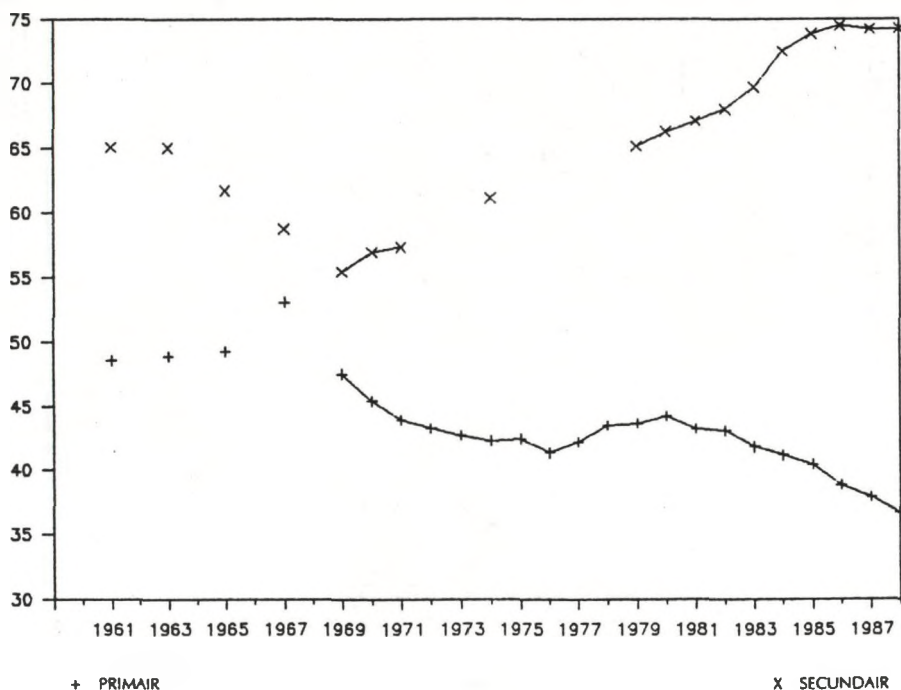
Opleidingskeuze en onderwijsorganisatie

Bij de behandeling van de verhouding onder-

wijs-arbeidsmarkt aan de hand van arbeidsmarktoverschotten blijven de ontwikkelingen binnen het onderwijs als producent van opleidingen veelal ten onrechte buiten beschouwing. Met name de opleidingskeuzen van leerlingen, die aan de onderwijsuitstroom ten grondslag liggen, zijn in dit verband interessant. Deze keuzen worden op verschillende momenten gemaakt. Ik vat ze hier samen in twee groepen: de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs, op twaalfjarige leeftijd, en de overgangen binnen het voortgezet onderwijs (tot en met WO), op latere leeftijd. Ik duid deze twee verder aan als primaire en secundaire keuze. De primaire keuze vindt plaats bij het betreden van het voortgezet onderwijs. De secundaire keuzen betreffen alle voortgangsbepalingen van scholieren en studenten in de loop van het voortgezet onderwijs. Zij omvatten zowel het besluit om verder te leren, na het behalen van een diploma, als om van schoolsoort te veranderen zonder dat men al een diploma op zak heeft.

Het is niet mijn bedoeling de opleidingskeuzen hier volledig te determineren. Ik wil vooral

Grafiek 6. Aandeel primaire en secundaire opleidingskeuze beroepsonderwijs (mannen)
In procenten per keuzeniveau



Bron: Berekend uit CBS, Onderwijsmatrices.*

* Primaire keuze uitsluitend direct vanaf de basisschool, dus exclusief de vrij aanmerkelijke stroom spijtoptanten van MAVO naar LBO. Secundaire keuze inclusief MAVO → HAVO, HAVO → VWO, na 3 jaar HAVO/VWO naar een *ander* schooltype, en latere keuzen, zoals MBO → HBO. Collegegeld-boycots in de jaren zeventig verklaren de witte plekken in de secundaire keuzen.

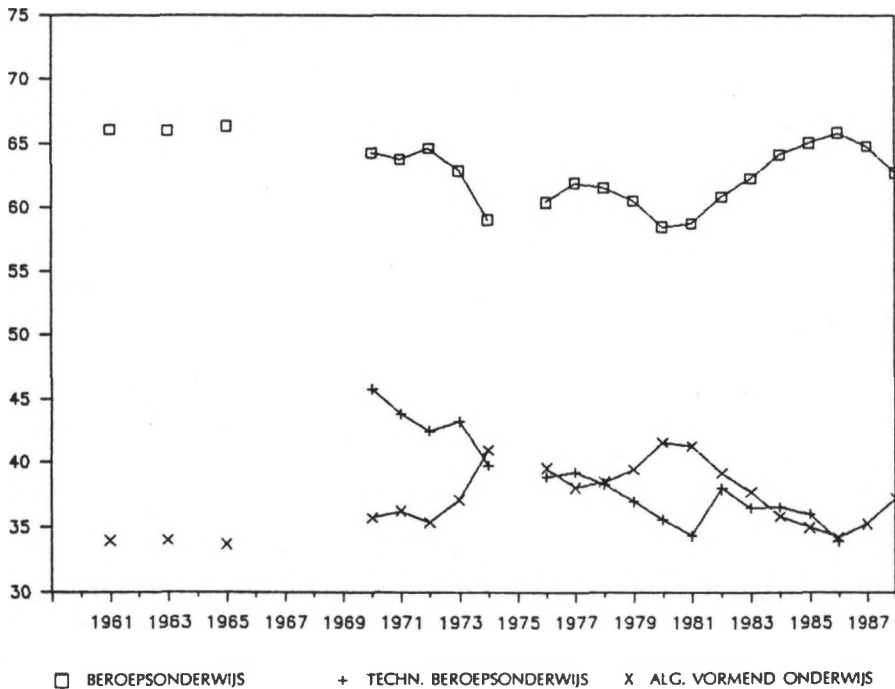
onderzoeken of ze een relatie vertonen met de organisatie van het voortgezet onderwijs omdat we daarvan in de huidige situatie veel kunnen leren.

Grafiek 6 toont het aandeel van het BO in deze keuzen, het AVO vormt hiervan het complement. In de primaire keuzen, LBO versus MAVO/HAVO/VWO direct na het basisonderwijs, neemt het BO-aandeel aanvankelijk enigszins toe. Aan het eind van de jaren zestig doet zich een omslag voor en begint een trendmatige daling. Tegenwoordig kiest minder dan 40 procent van de jongens na de basisschool voor het LBO. Het is overigens opvallend dat de daling kort wordt onderbroken van 1977 tot 1979, juist wanneer opleidingsdiscrepanties publieke aandacht krijgen en werkloosheid en werkgelegenheid zich relatief iets gunstiger ont-

wikkelen.

Dat de primaire keuze trendmatig van LBO is afgekeerd, hoeft geen verwondering te wekken. Het AVO biedt op twaalfjarige leeftijd in vele opzichten superieure mogelijkheden. Dat is het geval, het kan niet genoeg benadrukt, gezien vanuit het kiezende individu wat niet per se maatschappelijke efficiëntie impliceert.¹³ Men kan op die leeftijd binnen het AVO een keuze maken uit diverse niveaus. Bovendien kan men eerst een lager niveau kiezen en later vrij simpel doorstromen naar een hoger niveau (MAVO → HAVO of HAVO → VWO). Last but not least, houdt men de mogelijkheid geheel open om in een later stadium naar het beroepsonderwijs te gaan. Met name de doorstroommogelijkheden zijn het gevolg van de invoering van de Mammoetwet in 1968.

Grafiek 7. Gediplomeerde onderwijsuitstroom naar richting (mannen)
In procenten van betreffende onderwijsuitstroom



Bron: Berekend uit Onderwijsmatrices CBS.

In de secundaire keuzen, MBO/HBO versus HAVO/VWO/VO, ziet het BO zijn hoge aandeel van 65 procent aan het begin van de jaren zestig afkalven tot circa 55 procent aan het begin van de jaren zeventig. Daarna volgt een aanhoudend herstel als gevolg waarvan tegenwoordig 75 procent van de secundaire keuzen op het BO is gericht. Opleidingskeuzen leiden uiteraard pas na een aantal jaren tot een diploma. Deze vertraging spreekt duidelijk uit grafiek 7 (in tegenstelling tot eerdere grafieken uitsluitend gediplomeerde schoolverlaters). De BO-uitstroom daalt nu vooral in de eerste helft van de jaren zeventig scherp ten gunste van het AVO. Daarna stagneert ze een aantal jaren om vervolgens in de jaren tachtig min of meer terug te stijgen naar het oorspronkelijke niveau. Achter de BO-uitstroom gaat aanvankelijk een langzame daling van het LBO-aandeel (van 46% in 1961 naar 40% in 1972) schuil plus een langzame stijging van het MBO/HBO-aandeel (van 19 naar 22%). Dit wordt later gevolgd door een

versnelde LBO-daling (tot 24% in 1988) die aanvankelijk niet maar vervolgens wel gecompenseerd wordt door een continue stijging van het MBO/HBO-aandeel (tot 39% in 1988). De fundamentele organisatorische verandering van de Mammoetwet in 1968 heeft de totstandkoming van een getrapte onderwijsproductie sterk gestimuleerd: eerst naar het AVO en daarna naar het BO. Deze 'omwegproductie' is inmiddels zo ver ontwikkeld dat vandaag de dag meer dan de helft van de BO-geïndividualiseerden daaraan voorafgaand een AVO-diploma heeft behaald. De doorstroom naar vervolgonderwijs vanuit het AVO ligt boven de 70 procent, vanuit het BO bedraagt ze niet meer dan 20 procent. Het zal duidelijk zijn dat de opbouw van zo'n getrapte productie er toe leidt dat vanaf vier jaar na de start van de eerste lichting scholieren (uit het keuzepatroon af te lezen) een deuk optreedt in de BO-uitstroom. Dat deze deuk in de loop van de jaren zeventig manifest wordt, ver na 1968, is derhalve niet verwonderlijk. Dit

is echter een tijdelijk effect dat zich gedurende een aantal jaren voordoet. De LBO-uitstroom neemt af en het wachten is op de uitstroom uit MBO of HBO. Dat scholieren op zich voldoende belangstelling hebben voor het BO blijkt uit de stijging van het BO-aandeel in de secundaire keuze, die al in het begin van de jaren zeventig optreedt. De aanvankelijke deuk die ook in dit aandeel optreedt, kan worden toegeschreven aan de vergemakkelijkte doorstroom tussen verschillende typen van AVO (van MAVO naar HAVO en HAVO naar VWO); na voltooiing van het hogere AVO wordt uiteindelijk toch voor het BO gekozen. Dit verlengt de deuk in de BO-uitstroom wel maar maakt deze niet minder tijdelijk.

Voor het technisch beroepsonderwijs geldt een heel ander plaatje. De primaire keuze volgt min of meer dezelfde ontwikkeling, maar de secundaire keuze wijkt sterk af. Waar het totale secundaire BO-aandeel al lange tijd toeneemt, treedt voor het technisch onderwijs een voortgaande daling op. In de primaire keuze kiezen jongens, als ze naar het BO gaan, nog altijd voor meer dan 3/4 de technische richting, in de secundaire keuze doet minder dan 40 procent dat. Dit werkt direct door in de totale output van technici omdat het LBO nog altijd een zeer belangrijke producent daarvan is, mede omdat de doorstroming binnen de kolom van het technisch beroepsonderwijs LTO/MTO/HTO nóg lager ligt dan in LBO/MBO/HBO als geheel. Het aandeel van technici in de totale uitstroom stagneert, maar in de gediplomeerde uitstroom daalt het van 47 procent in 1970 tot 35 procent in 1986. Andere beroepsopleidingen vullen dit gat met een toename van 17 naar 30 procent in dezelfde periode.

Conclusies

Uit de boven geschetste gevolgen van de invoering van de Mammoetwet kunnen voor de beoogde invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs de volgende verwachtingen worden gedestilleerd.

Er zal opnieuw een inzinking van de uitstroom van het beroepsonderwijs optreden: de LBO-uitstroom zal waarschijnlijk volledig wegvallen en het zal een aantal jaren duren voordat een uitstroom op MBO of HBO-niveau tot stand komt.

De basisvorming zal ceteris paribus bovendien

de problemen van het technisch onderwijs vergroten, daar het uitstel van de keuze voor een beroepsopleiding naar latere leeftijd (lees: ná de basisvorming) in het voorafgaande ten koste bleek te gaan van de technische richtingen. Dit kan wellicht worden voorkomen door, gegeven de basisvorming, aan de technische vakken minimaal dezelfde elementen van succes te geven als het algemeen vormend onderwijs gedurende de achter ons liggende periode al had. Biedt van meet af aan de mogelijkheid om te kiezen tussen verschillende niveaus van moeilijkheid en waarborg een goede verdere doorstroming tussen deze verschillende technische niveaus.

In aansluiting hierop ligt het voor de hand in de discussie rond het rapport-Rauwenhoff de aandacht te richten op verbetering van het bestaande Leerlingwezen en niet over te gaan tot de invoering van een volledig nieuw, hybride leerlingstelsel over de hele breedte van het onderwijs, dat wil zeggen ook voor HAVO, VWO en WO. Op die manier kunnen de gevolgen van de basisvorming zo goed mogelijk worden opgevangen.

Ook over enkele populaire ideeën over opleidingsdiscrepanties kan iets worden opgemerkt. Ten eerste is er geen sprake van een overmaat aan drop-outs uit het onderwijs op de arbeidsmarkt. Hun overmatige werkloosheid lijkt primair veroorzaakt door verdringing op de arbeidsmarkt zelf. Deze heeft een hardnekkig karakter ten gevolge van de sterk toegenomen mogelijkheden van 'screening' omdat, anders dan vroeger, veel meer werkzoekenden beschikken over een formeel diploma. Het grote leger ongediplomeerden van enkele decennia terug liet een dergelijke selectie nauwelijks toe, nu is ze haast vanzelfsprekend. Het is bovendien niet uit te sluiten dat het aandeel van schoolverlaters zonder diploma niet verder terug te dringen is, het is al lang vrijwel constant. Beide overwegingen leiden tot de conclusie dat scholingsmaatregelen en verlaging van het minimumloon niet de juiste remedie vormen voor de werkloosheid van laag geschoolden. Een uitbreiding van de werkgelegenheid op middelbaar niveau, om aldus de doorstroming in de werkgelegenheid te bevorderen, lijkt meer op zijn plaats.

Ten tweede is geen sprake van een algemene overscholing. Schoolverlaters hebben in de loop van de tijd relatief geen hoger niveau gekregen

dan werkenden en nog altijd worden veel arbeidsplaatsen op het hoogste opleidingsniveau vervuld door mensen met een minder hoge opleiding. Vanuit de concurrentie op de arbeidsmarkt bezien is een eventueel afremmen van de deelname aan hoger onderwijs dan ook niet op zijn plaats. Ten opzichte van de verrichte werkzaamheden dreigt wel het gevaar van enige overscholing. De eerder bepleite stimulering van de werkgelegenheid op middelbaar niveau kan dit ondervangen. Overigens kan worden opgemerkt dat de 'afzet' op de arbeidsmarkt slechts één van de overwegingen kan zijn om te beoordelen of van overscholing sprake is. Opleiding dient immers niet alleen voor betaalde arbeid maar heeft een bredere maatschappelijke betekenis.

Ter afsluiting moet worden opgemerkt dat ik hier uitsluitend heb gekeken naar de invloeden vanuit de onderwijsorganisatie op de opleidingskeuzen. Invloeden vanuit bijvoorbeeld de arbeidsmarkt zijn buiten beschouwing gebleven. Deze hebben gedurende de afgelopen decennia zeker het hunne bijgedragen. Genoemd is wel de verdringing, maar te denken valt ook aan de relatief lage beloning van lagere en middelbare technische opleidingen, waarvan niet alleen minister Ritzen maar ook de scholieren zelf al jong weet hebben (CBS, 1987 en NIBUD, 1990). Tevens kan worden gewezen op de sterke conjuncturele invloeden op de werkgelegenheid van technici wat treffend wordt geïllustreerd door de razendsnelle toename van de werkloosheid onder LBO-ers tijdens het begin van de jaren tachtig (zie tabel 1). Zo'n onzekerheid werkt uiteraard niet motiverend om deze opleidingsrichting te kiezen.

Noten

- 1 Tegenwoordig officieel Voorbereidend beroepsonderwijs, de term LBO is echter meer ingeburgerd en bovendien op het grootste deel van de bestudeerde periode van toepassing.
- 2 Dit rapport heeft overigens een eenzijdige optiek, vanuit de arbeidsmarkt naar het onderwijs geredeneerd, en beperkt zich tot het onderwijs dat na de beoogde basisvorming zou moeten volgen.
- 3 De data zelf zijn bij de auteur beschikbaar.
- 4 P. Grootings en L. Paul (1981, blz. 32) noemen het de (gedeeltelijk) voorbereidende rol van het AVO voor het BO. Vergelijk ook J. van Hoof, 1987, blz. 116. Het is niet per se een omweg in de tijd (MAVO-MBO duurt niet langer dan LBO-MBO), zoals Ritzen die nu wil beboeten.

- 5 Gerekend met een 'Schoolverlaters-beroepsbevolking' = $2/3$ onderwijsuitstroom($t-1$) + $1/3$ idem(t) volgens CBS, *Onderwijsmatrices*.
- 6 Hiertegenover staat een werkloosheid van 'slechts' 27 procent onder de ongediplomeerde beroepsbevolking, (zie Salverda, 1990).
- 7 Omdat binnen het WO geen nader onderscheid mogelijk is, moet het noodgedwongen geheel of tot het AVO of tot het BO gerekend worden. Vanwege de directe binding met het VWO en het traditionele argument dat universitair onderwijs in het algemeen niet louter een beroepsopleiding is, heb ik het hier tot het AVO gerekend – de BO-ontwikkelingen zijn als gevolg daarvan nog onderschat. De Schoolverlatersbrief telt het WO volledig als BO.
- 8 Het is een poging de leemte die J. Hartog (1980, blz. 120) schetst, te vullen.
- 9 Het onderwijsaandeel ligt er al iets onder als nog geen rekening wordt gehouden met de aanmerkelijke daling van het drop-out-aandeel ten gevolge van de reeksbreuk in de AKT-cijfers (door het CPB geschat op circa 10 procent-punten in 1975 en 1977, inmiddels vermoedelijk wat minder).
- 10 Het verschil lijkt overigens nog gering. Huijgen (1989) laat zich een gemiddeld opleidingsniveau van de functies berekenen van 2,66 tegenover een vergelijkbaar gemiddelde van werkzame personen van 2,74.
- 11 Zie W. Salverda, 1990 en 1991. Het bedoelde materiaal betreft Conen en Huijgen's bekende onderzoek naar de kwalificatiestructuur van de werkgelegenheid. Vergelijk ook Teulings (1990). 28% van de werkgelegenheid in 1985 betreft functies op het laagste niveau, conform SOI'78 dus ná de in de tekst besproken reeksbreuk.
- 12 Een nauwkeurig inzicht is niet mogelijk omdat in het meest recente onderzoek van Huijgen de leeftijd helaas ontbreekt.
- 13 Overigens denk ik dat het dat *gegeven de inrichting van het LBO* wel doet.

Literatuur

- Bruijn, J.E. de (1987), 'Discrepanties tussen vraag en aanbod van kwalificaties: MTO-schoolverlaters en hun werkgevers vergeleken'. In: G.W. Meijnen e.a., red., *Selectie en kwalificatie in het onderwijs*, Bijdragen onderwijsresearch nr 17, Lisse.
- CBS, Supplement sociaal-economische maandstatistiek, 87/8.
- EIM (1990), *Arbeidsmobiliteit naar bedrijfs- en grootteklasse*.
- Grip, de (1987), *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*, Amsterdam.
- Grootings, P. en L. Paul (1981), *De relatie tussen onderwijs, kwalificatie en arbeidsorganisatie*, ITS Nijmegen.
- Hartog, J. (1985) 'Overscholing?'. In: *ESB*, 13-2-1985.
- Hartog, J. (1980), *Vraag en aanbod*. Leiden.
- Hoof, J. van (1987), *De arbeidsmarkt als arena*, Amsterdam.
- Huijgen, F. (1989) *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland deel III, OSA*.
- NIBUD e.a., Scholierenonderzoek 1990, blz. 32, Den

- Haag 1990.
- OSA (1990), *Vraag en aanbod in het primair onderwijs 1989-94*.
 - Salverda, W. (1990) 'Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 2, blz. 10.
 - Salverda, W. (1991) 'Oorzaken van verdringing op de arbeidsmarkt'. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jrg. 13 nr 4.
 - Schouten, W. (1977), red., *Ach meneer, ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden*, SMO, Scheveningen.
 - Teulings, C. (1990), *Conjunctuur en kwalificatie*, Amsterdam.
 - Teulings, C. en N. Vriend (1988), *Een empirische afbakening van beroepsdeelmarkten*, SEO, Amsterdam.

Tabel 2. OPLEIDINGSSTRUCTUUR WERKGELEGENHEID 1975 EN 1977 MET (CPB) EN ZONDER (AKT) SOI'78 (in %)

Niveau:	<i>Lager</i>	<i>Uitg. Lager</i>		<i>Middelbaar</i>		<i>(Semi-) Hoger</i>	<i>Totaal</i>		Gemiddeld:
		AVO	BO	AVO	BO		AVO	BO	
1975									
AKT	34	12	28	4	12	11	19	47	2.08
CPB	24	10	21	5	28	13	18	58	2.40
1977									
AKT	32	13	28	4	13	11	20	48	2.12
CPB	22	10	21	5	30	13	18	60	2.46

Bron: Van Opstal en Kuhry, *Arbeidsmarkt en opleidingsstructuur, 1975-1985*, Notitie CPB 23 feb. 1987, Den Haag, blz. 10.

NB: het verschil met loontrekkers is gering (zie CBS, AKT'77 staat 15).