

'Interfaces' en tussenschakels

Twee benaderingen bij de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid

In 1974 publiceerde Louis Emmerij een boek met een opmerkelijke titel: *Can the school build a new social order?* Anno 1986 lijkt het moment gekomen voor een ander boek met een andere titel: *Can the school build a new economy?*

Het is duidelijk dat onze verwachtingen ten opzichte van het onderwijs in de afgelopen tien jaar een reuzenzaai hebben gemaakt. Maar tegelijkertijd blijven zij hooggespannen: het bouwen aan een nieuwe economie is nauwelijks een geringere pretentie dan het bouwen aan een nieuwe samenleving. Er is in korte tijd een nieuw klimaat ontstaan in de discussie over de relatie tussen onderwijs en arbeid. De huidige minister van Onderwijs in Nederland verklaart in een interview dat hij zichzelf ziet als intermediair tussen onderwijs en bedrijfsleven om vervolgens met gepaste trots te wijzen op het 'herenakkoord' met de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties over de invulling van de tweede fase van het wetenschappelijk onderwijs (*Financieel Dagblad*, 14-6-1985).

Werkgevers- en werknemersorganisaties slaan de handen ineen bij hun pogingen om een grotere invloed op het onderwijsbeleid te krijgen en de grenzen van de 'pedagogische provincie' open te breken. Met de stijve bries van de Commissie-Wagner in de rug stevenen overheid en bedrijfsleven af op een ingrijpende herstructurering van de relaties tussen onderwijs en arbeidsbestel.¹

Inleiding

Tegen deze achtergrond komt opnieuw de vraag naar een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeid naar boven. De directe aanleiding daarvoor wordt niet gevormd door de gigantische onderbenutting van menselijk potentieel die het gevolg is van de massawerkloosheid. De aanleiding moet veeleer worden gezocht in de hardnekkige klachten van het bedrijfsleven dat het onderwijs faalt in zijn beroepsvoorbereidende functies, dat het onvoldoende rekening houdt met de eisen van de beroepspraktijk.

Daar komen dan sinds kort ook de problemen in de personeelsvoorziening bij zoals die in sommige bedrijfstakken met betrekking tot sommige typen functies weer de kop opsteken en waarvan 'het onderwijs' impliciet of expliciet de schuld krijgt.

Al eerder heb ik erop gewezen dat aan dergelijke klachten een min of meer stilzwijgend geaccepteerde diagnose ten grondslag ligt, dat de oorzaken van een gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeid in eerste instantie bij het onderwijs gezocht moeten worden (Van Hoof en Dronkers, 1980). De neiging bestaat om voorbij te gaan aan ontwikkelingen in het arbeidssysteem die een autonome invloed op het bestaan van 'aansluitingsproblemen' uitoefenen (bijv. bepaalde segmenterings- en dekwalficatie-tendenties, de-ontwikkeling van bedrijfsspecifieke kwalificatie-eisen), ofwel de oplossing ervan bemoeilijken (bijv. een tekortschietend 'intern' opleidingsbeleid van bedrijven en instellingen). Ook heeft men weinig oog voor de 'structurele' kant van de zaak: het feit dat aansluitingsproblemen tot op zekere hoogte onvermijdelijk zijn in een samenleving met een hoogontwikkelde, aan snelle veranderingen onderhevige economie en met een arbeidsmarkt waarin het onderwijs een belangrijke verdelingsfunctie vervult. Een bredere diagnose is dus gewenst.

Het opstellen van zo'n diagnose is echter niet het hoofdthema van deze bijdrage (hoewel elementen ervan in het betoog verwerkt zijn).² Deze bijdra-

* Drs. J.J. van Hoof is coördinator van de sector Arbeid, Bedrijf en Beroep van Siswo. De ideeën waarop dit artikel berust werden voor een deel ontwikkeld in het kader van activiteiten als part-time stafmedewerker van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) en zijn verder uitgewerkt in een onlangs verschenen OSA-rapport getiteld *Recente ontwikkelingen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeid*.

ge richt zich in eerste instantie op de vraag langs welke lijnen een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeid tot stand kan worden gebracht. Daartoe zullen twee beleidsbenaderingen enigszins ideaaltypisch tegenover elkaar worden geplaatst, die in de huidige discussie herkenbaar zijn en die — ten dele en selectief — thans ook in de praktijk worden gebracht.

In het verlengde hiervan zal ik beargumenteren dat het reguliere onderwijs alléén de afstand tussen school en werk niet kan overbruggen en zal ik de aandacht vestigen op het grote belang van buitenschoolse opleidings- en scholingsactiviteiten voor het totstandbrengen van een flexibele aansluiting tussen onderwijs en arbeid. Dit leidt tot de notie van een 'tussengebied' tussen het onderwijs- en het arbeidsbestel waar veel buitenschoolse opleidingsvoorzieningen te vinden zijn (zie Van Wieringen, 1984). Ten slotte zullen enkele recente ontwikkelingen op dit 'tussengebied' worden besproken.

De twee benaderingen waar het hier om gaat spelen in de internationale discussie over de relaties tussen onderwijs en arbeid c.q. onderwijs en economie al geruime tijd een rol. Reeds in de jaren zestig werd in OESO-verband de zgn. manpower-demand-benadering ontwikkeld, die zich richtte op de voorspelling van de (kwantitatieve) behoeften van de economie aan arbeidskrachten naar beroep en/of opleiding (Emmerij, 1968; Ahamed en Blaug, 1973). Deze planningsmethode kan als het prototype van de eerste benadering worden beschouwd.

In de discussie over de beperkingen van deze aanpak ontstond de zgn. flexibiliteitsbenadering die vooral door het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werd uitgewerkt (Mertens, 1979; Kaiser, 1982). Bij deze benadering richt men zich niet zozeer op de nauwkeurige voorspelling van de toekomstige beroepenstructuur, maar op het vergroten van het aanpassingsvermogen van vraag en aanbod aan de voortdurende processen van verandering in de economie en op de arbeidsmarkt. De tweede in deze bijdrage te bespreken benadering — die ik als vruchtbaarder beschouw dan de eerste — bouwt op deze aanpak voort. Hoewel beide benaderingen hun wortels hebben in een periode die door een heel andere arbeidsmarktsituatie gekenmerkt werd, zijn zij in de huidige situatie nog steeds relevant, zoals ik hoop te illustreren.

De eerste benadering: directe afstemming door middel van onderwijsplanning

De eerste benadering is gericht op het totstand-

brengen van een directe afstemming van het onderwijs (voorzover daaraan beroepsvoorbereidende taken worden toegekend) op de behoeften van het arbeidssysteem. Dit heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve kant: men kan zich richten op de gewenste aantallen schoolverlaters, verdeeld naar opleidingsinrichtingen en -niveaus, maar ook op de gewenste kwalificaties, dat wil zeggen op de aard en inhoud van de kennis, vaardigheden en beroepshouding waarmee leerlingen de school zouden moeten verlaten.

De centrale opgave is in deze benadering het ontwerpen van een vorm van planning met behulp waarvan een dergelijke afstemming bereikt wordt. Daarbij spelen de volgende elementen een belangrijke rol:

1. het creëren van ontmoetingspunten (tegenwoordig spreekt men van 'interfaces') tussen onderwijs en arbeidsbestel;
2. het produceren van informatie over de behoeften van het arbeidssysteem, in de vorm van prognoses over de benodigde aantallen schoolverlaters of uitspraken over aard en inhoud van kwalificatie-eisen;
3. een wijze van besluitvorming waarbij door vertegenwoordigers van onderwijs- en arbeidsbestel gezamenlijk beslissingen worden genomen over doelen en eventueel ook de inrichting van beroepsopleidingen.

Deze benadering heeft in de afgelopen jaren duidelijk aan populariteit gewonnen. Eén symptoom daarvan is de discussie over de rol van het 'arbeidsmarktcriterium' bij de (kwantitatieve) planning van onderwijsvoorzieningen en bij de toelating van leerlingen tot bepaalde beroepsopleidingen. Dit leidt tot een groeiende vraag naar betere prognoses voor de behoefte aan personen met bepaalde opleidingen c.q. beroepen.³ Ik wil in deze bijdrage niet uitgebreid bij deze kant van de problematiek stilstaan, maar wat verder ingaan op de kwalitatieve dimensie, dat wil zeggen op de wijze waarop thans geprobeerd wordt de inhoud van de beroepsopleidingen beter af te stemmen op de eisen van de beroepspraktijk.

Een goed voorbeeld hiervan wordt gevormd door de plannen die te vinden zijn in de in oktober 1985 uitgebrachte 'concept-beleidsnotitie' Beroepsprofiel- en Leerplanontwikkeling Beroeps-onderwijs.⁴ Deze nota is een uitvloeisel van het zgn. Open Overleg tussen overheid, onderwijsveld en bedrijfsleven, dat werd gevoerd naar aanleiding van de uitspraken en aanbevelingen van de Commissie-Wagner over het beroeps-onderwijs. In

deze nota wordt een procedure voorgesteld — die in principe op het hele beroepsonderwijs van toepassing zal zijn — waarmee de inhoud van de beroepsopleidingen meer in overeenstemming kan worden gebracht met wat de beroepspraktijk vereist. Daarbij worden drie stappen onderscheiden:

1. eerst moeten beroepsprofielen ontwikkeld worden (een beroepsprofiel is het geheel van behoeften, wensen en kwalificatie-eisen dat voortvloeit uit de beroepsuitoefening);
2. vervolgens moeten beroepsopleidingsprofielen worden vastgesteld, dat wil zeggen worden bepaald voor welke behoeften enz. ook daadwerkelijk zal worden opgeleid (dit impliceert het maken van een selectie uit de elementen van de beroepsprofielen);
3. ten slotte moeten uitgaande van de beroepsopleidingsprofielen leerplannen worden ontwikkeld.

Het eerste is volgens de nota een taak van het bedrijfsleven i.c. van de organisaties van werkgevers en werknemers te zamen. Het laatste is de taak van het onderwijsveld (waarbij de in leerplanontwikkeling gespecialiseerde organisaties een grote rol krijgen toegewezen). Het tweede is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en onderwijsveld. In dit verband wordt voorgesteld twee soorten ontmoetingspunten in het leven te roepen:

1. landelijke organen voor het beroepsonderwijs die tot taak krijgen beroepsopleidingsprofielen op te stellen op basis van de door het bedrijfsleven aangeleverde beroepsprofielen (het gaat hier in feite om een omvorming en uitbreiding van de landelijke organen van het leerlingwezen);
2. sectorale adviescommissies, commissies die per 'sector'⁵ de activiteiten van de landelijke organen en de leerplanontwikkeling coördineren (zodat de afzonderlijke beroepsopleidingsprofielen en leerplannen waar nodig op elkaar afgestemd worden).

Overigens dient de overheid de beroepsopleidingsprofielen en leerplannen goed te keuren. Daarbij vervullen de sectorale commissies een adviserende functie. Zo ontstaat een nogal gecompliceerd planningscircuit, waarbij de weg van beroepsprofiel tot goedgekeurd leerplan verschillende tussenstations kent. De beoogde betere afstemming van het beroepsonderwijs op de beroepspraktijk lijkt met echt Haagse (Zoetermeerse) degelijkheid aangepakt te worden.

In dit verband is verder van groot belang hoe men zich het verwerven van informatie over de 'behoefte, wensen en kwalificatie-eisen met betrekking tot de beroepspraktijk' voorstelt, hetgeen moet uitmonden in het opstellen van beroepsprofielen. In de nota wordt een methode van beroepenanalyse aanbevolen die in het kader van het zgn. Mantelproject voor het leerlingwezen is ontwikkeld.⁶

Deze methode berust op een omvangrijk en gedetailleerd onderzoek van de functies van personen die het betreffende beroep uitoefenen. Door middel van een statistische analyse van in het kader van die functies verrichte activiteiten worden 'beroepsprofielen' geconstrueerd die in een volgende stap verder worden aangevuld en uitgewerkt in de richting van kwalificatie-eisen.

Een ander onderdeel is gericht op het aangeven van toekomstverwachtingen, waarbij functies waarin 'nieuwe' activiteiten te vinden zijn (bijv. activiteiten verbonden met het gebruik van geavanceerde technologie) apart worden geanalyseerd (hetgeen uitmondt in het opstellen van toekomstprofielen) en waarbij verder via een soort delphi-techniek toekomstige ontwikkelingen in het beroep in beeld worden gebracht. Beroepsprofielen, toekomstprofielen en toekomst-trends vormen gezamenlijk het basismateriaal voor het opstellen van de beroepsopleidingsprofielen (zie uitvoeriger de *Handleiding voor beroepenanalyse*, 1983).

Hoewel deze methode officieel nog in ontwikkeling is en met de toepassing ervan buiten het leerlingwezen nog weinig ervaring is opgedaan, is het nu al duidelijk dat het werken via deze methode een gecompliceerde en veeleisende zaak is. Datgene wat in het geschetste planningsmodel als niet meer dan een eerste stap geldt (het opstellen van beroepsprofielen) zal vermoedelijk geruime tijd in beslag gaan nemen. De ervaringen die tot nu toe met deze methode in het leerlingwezen zijn opgedaan bevestigen dit vermoeden. Hoewel de bijdrage van het Mantelproject aan de vernieuwing van het leerlingwezen niet wordt ontkend, zijn toch ook klachten te horen over de duur van het proces en de belasting die het voor de betrokkenen met zich meebrengt (zie bijv. Kayzel, 1986, blz. 31-32 en Werkgroep Leerlingwezen, 1985, blz. 39).

De in de nota aanbevolen methode van informatieverzameling en -verwerking en de voorgestelde planningsprocedure wijzen dus in dezelfde richting. Te zamen kunnen zij gemakkelijk leiden tot een nogal bureaucratisch georganiseerd en in

elk geval langdurig veranderingsproces, waarbij nu ook het bedrijfsleven een rol toegewezen heeft gekregen. De voorstellen uit de nota lijken meer toegesneden op een eenmalige ingrijpende herstructurering van het beroepsonderwijs dan op een flexibele afstemming van opleidingen op de voortdurende veranderingen in het bedrijfsleven.⁷

Het genoemde voorbeeld maakt duidelijk dat de eerste benadering goed te verenigen is met de nogal bureaucratische en centralistische stijl van het onderwijsbeleid in ons land. Er kan echter nog een meer algemene kritiek op de eerste benadering worden gegeven. In een eerdere publikatie heb ik een dergelijke benadering symptomatisch genoemd voor een naïeve manier van denken over de relaties tussen onderwijs, arbeidsmarkt en arbeidssysteem. Dit slaat aan de ene kant op de impliciete theoretische premisse die aan deze benadering ten grondslag ligt dat er rechtstreekse, eenzijdig causale relaties tussen technologie, organisatie en kwalificatie bestaan (het 'naïeve model' zie Van Hoof en Dronkers, 1980, blz; 51-53). Op dit aspect zal ik hier niet verder ingaan.

Aan de andere kant heeft deze kritiek betrekking op de meer beleidsgerichte veronderstelling dat het onderwijs met behulp van informatie over de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan arbeidskrachten ook werkelijk op een precieze manier te sturen valt. De naïviteit van de eerste benadering schuilt daarbij niet zozeer in het vertrouwen in het nut van 'interfaces' (het bestaan daarvan kan alleen maar worden toegejuicht), als wel in het geloof dat het mogelijk is betrouwbare, voor de middellange termijn geldige en voldoende specifieke informatie over de behoeften van het arbeidsbestel te produceren.

Dit punt vereist enige toelichting. Aan welke eisen moet informatie die voor de hier besproken vorm van onderwijsplanning bruikbaar is voldoen?

Ten eerste moet men voorspellingen kunnen doen die een termijn van 5 à 10 jaar beslaan. Dat wil zeggen, een periode die even lang is als de duur van de opleiding en de duur van het veranderingsproces dat voorafgaat aan de start van een nieuwe of vernieuwde opleiding bij elkaar. Als we de gemiddelde duur van een opleiding op 4 à 5 jaar stellen en het vernieuwingsproces (dat zoals ik eerder heb betoogd nogal langdurig zal zijn) op zo'n 3 jaar dan moeten we ons bij het begin van zo'n proces oriënteren op de behoeften over 8 tot 10 jaar.

Een tweede eis is dat de informatie over de toekomstige behoeften voldoende specifiek moet zijn om op specifieke opleidingen betrokken te kunnen worden. Het is met name de combinatie van beide eisen die problemen oplevert. In wetenschappelijke kring is men het er onderhand wel over eens dat valide en betrouwbare kwantitatieve prognoses die tegelijk aan beide eisen voldoen niet te geven zijn. Als er al uitspraken over ontwikkelingen op de middellange termijn gedaan kunnen worden, dan toch alleen uitspraken met een globaal en ten dele kwalitatief karakter (zie Nijssen en Brons, 1978; Bilderbeek en Smits, 1984).

De vraag is nu of dit ook opgaat voor de kwalitatieve dimensie van de onderwijsplanning. Als men dan geen uitspraken over de in de toekomst benodigde aantallen kan doen, is het wellicht wel mogelijk iets te zeggen over de toekomstige kwalificatie-eisen? Bijvoorbeeld via de weg die in het Mantelproject wordt aangegeven: analyse van functies waarin reeds veranderingen zichtbaar zijn, gesprekken met deskundigen over te verwachten ontwikkelingen?

Ook hier rijzen echter problemen. Dit is niet alleen het gevolg van de onzekerheid over het tempo en de reikwijdte van de technologische vernieuwingen. Het heeft ook te maken met het 'open' karakter van de huidige technisch-organisatorische ontwikkelingen. Al eerder is er door arbeidssociologen op gewezen dat de arbeidsplaatsenstructuur en de daarmee corresponderende kwalificatie-eisen niet door technologische of economische factoren gedetermineerd worden, maar het resultaat van keuzeprocessen zijn (zie Christis e.a., 1980). Dit theoretische argument krijgt in toenemende mate een praktische betekenis. Mede ten gevolge van het feit dat de nieuwe produktietechnieken een meer flexibel karakter dragen dan voorheen wordt het management van bedrijven en instellingen zich ook steeds meer van zijn keuzemogelijkheden bewust.

Een goed voorbeeld van deze ontwikkeling wordt gevormd door de introductie van computergestuurde bewerkingsmachines en de daarmee verbonden discussie over werkplaatsprogrammering. Deze technologische vernieuwing maakt het mogelijk een deel van de programmeertaken voortaan door de machinebediener te laten verrichten. Daarmee zou de traditionele scheiding tussen voorbereidende en uitvoerende taken doorbroken worden. Maar zal dit ook in feite in enige omvang van betekenis gaan gebeuren? Zo ja, om welk gedeelte van die programmeertaken gaat het

dan precies? En als men dan besluit om een deel van deze taken naar de werkvloer te brengen, wie gaat dan de nieuwe, verrijkte operator-functie vervullen? Zal de oude machinebediende (een lts-er) wellicht worden bijschoold? Kiest men voor een vakman met een LLW-opleiding-nieuwe stijl? Of geeft men misschien de voorkeur aan een mts-er, die dan dus ook uitvoerende taken moet gaan verrichten? Al deze alternatieven staan thans ter discussie en schijnen ook in de praktijk gebracht te worden (zie Bilderbeek en Kalff, 1985; Dekkers en Slagmolen, 1985).*

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat niet alleen de structurering van taken, maar ook de toewijzing van functies aan bepaalde categorieën arbeidskrachten bij de thans plaatsvindende vernieuwingen hun quasi-automatisch karakter verliezen. Dat betekent aan de ene kant dat bij eenzelfde produktietechniek een grotere variatie van functies en dus een grotere heterogeniteit van kwalificatie-eisen kan ontstaan.⁸ Aan de andere kant kunnen deze veranderingen leiden tot verdringsprocessen op de arbeidsmarkt, die zich aan de opleidingen voordoen als grensverschuivingen tussen hun beroepsdomeinen.

Voor de hier besproken vorm van onderwijsplanning levert dit grote complicaties op. De onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen neemt er door toe. Ook rijst het probleem hoe men de heterogener wordende kwalificatie-eisen ter wille van opleidingsdoelen op één noemer kan brengen (anders geformuleerd: hoe men van diffuser wordende beroepsprofielen tot een beroepsopleidingsprofiel moet komen). En ten slotte wordt het voor de opleidingen, als de grenzen tussen beroepsdomeinen verschuiven, ook steeds minder duidelijk op welke functies men zich nu bij de aanpassing van de opleiding wel of niet moet oriënteren. In feite wordt hier van de opleidingen gevraagd dat zij keuzen maken; keuzen waarvoor de methode van beroepenanalyse (die de kern van deze vorm van onderwijsplanning uitmaakt) geen criteria biedt.⁹

Het streven naar het op de voet volgen van veranderingen in de beroepspraktijk via het verzamelen van gedetailleerde gegevens over functie-activiteiten is dus geen garantie voor een goede afstemming van het onderwijs op de eisen van het arbeidsbestel.

Hier stuit de eerste benadering op haar grenzen. Tegen de achtergrond van een heterogener wor-

dende beroepspraktijk en onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen in de functiestructuur en op de arbeidsmarkt moeten keuzen worden gemaakt. Een zeer belangrijk element daarbij vormt de vraag naar de gewenste verhouding tussen datgene wat tijdens de opleiding op school geleerd moet worden en dat wat in de praktijk zelf, tijdens de beroepsloopbaan kan worden bijgebracht. Het gaat daarbij om de *taakverdeling* tussen de school (het 'reguliere' beroepsonderwijs) en andere instanties met betrekking tot opleiding en scholing. Deze vraag speelt een belangrijke rol in de tweede benadering.

De tweede benadering: een flexibele aansluiting via tussenschakels

In de tweede benadering wordt het gegeven dat de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften van het arbeidssysteem aan arbeidskrachten niet nauwkeurig te voorspellen zijn als uitgangspunt geaccepteerd. Daaraan wordt de consequentie verbonden dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsbestel niet zozeer via een strakke onderwijsplanning moet worden verbeterd, maar via een vergroting van de flexibiliteit, het aanpassingsvermogen van aanbod- en vraagzijde. Er wordt op gewezen dat aan beide zijden een aanzienlijk flexibiliteitspotentieel bestaat getuige het verschijnsel dat personen met een bepaalde opleiding vaak in heel uiteenlopende functies terecht komen, terwijl omgekeerd binnen een specifiek type functie dikwijls personen met heel verschillende vooropleidingen te vinden zijn. Dit wijst op het belang van mobiliteits- en substitutieprocessen in de relatie onderwijs-arbeid. De centrale beleidsopgave is nu volgens de tweede benadering om methoden te vinden waarmee dit potentieel vergroot en beter benut kan worden. Men neemt daarbij verder als aanknopingspunt dat op de beroepspraktijkgerichte opleidingsactiviteiten niet uitsluitend binnen het reguliere beroepsonderwijs plaatsvinden. Er bestaan talloze buitenschoolse opleidingsactiviteiten die een essentiële rol vervullen voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeid.

Sommige daarvan hebben te maken met de overgang van school naar werk, zoals duale vakopleidingen (het leerlingwezen), of bepaalde voorzieningen voor werkloze schoolverlaters (bijv. praktijkervaringsplaatsen). Andere zijn gericht op om-, her- en bijscholing, dat wil zeggen op de behoefte aan verdere scholing die samenhangt met de ontwikkelingen in de beroepsloopbaan. Er bestaat dus een soort overgangszone tussen het deelnemen aan het reguliere onderwijs en de vol-

* Voor de niet-Nederlandse lezer is een bijlage opgenomen met een schematische weergave van het Nederlandse onderwijssysteem en een verklaring van de gebezigde afkortingen.

ledige participatie in het arbeidssysteem, waarin allerhande opleidings- en scholingsvoorzieningen bestaan voor personen die het reguliere onderwijs hebben verlaten. Kenmerkend voor deze 'intermediaire voorzieningen' is dat de opleidingsprogramma's doorgaans van veel kortere duur zijn dan bij de reguliere opleidingen en dat ze nauw verbonden zijn met concrete vormen van beroepsuitoefening.

Op dit tussengebiet kan men daardoor veel flexibeler dan in het reguliere onderwijs inspelen op de tamelijk heterogene en snel veranderende behoeften van het bedrijfsleven.

De tweede benadering is, zo zou men kunnen zeggen, gericht op het totstandbrengen van een *indirecte* koppeling tussen onderwijs en arbeid, een koppeling via de tussenschakel van buitenschoolse vormen van opleiding en scholing. Dit heeft uiteraard consequenties voor de rol die men aan het reguliere (beroeps)onderwijs toekent.

Dit krijgt niet langer de sisyphusopgave om de ontwikkeling van de beroepspraktijk op de voet te volgen. Het dient zich veeleer te concentreren op de basiskwalificaties die voor de beroepsuitoefening nodig zijn en op het aanleren van het vermogen om deze in uiteenlopende praktijksituaties toe te passen. Degenen die de opleiding volgen moeten zich op een breed scala van beroepsactiviteiten kunnen oriënteren. Ver doorgevoerde specialisatie moet althans tijdens de initiële opleiding worden vermeden, omdat dit in dit stadium afbreuk doet aan de gewenste flexibiliteit. Aanvullende, meer functiespecifieke kwalificaties moeten in een later stadium worden bijgebracht via de genoemde buitenschoolse voorzieningen die een nauwe band met (onderdelen van) de beroepspraktijk bezitten. Ten slotte moet in het reguliere onderwijs ook een positieve instelling ten opzichte van het leren zelf worden aangeleerd, zodat dit als permanent onderdeel van de verdere loopbaan beschouwd gaat worden. Vanuit een dergelijke opvatting over de taakverdeling tussen schoolse en buitenschoolse vormen van opleiding kijkt men ook heel anders aan tegen de eigen opleidingsactiviteiten van bedrijven en instellingen zelf. Vaak worden deze gezien als tijdelijke noodoplossingen die een aanwijzing vormen voor het falen van het reguliere beroepsonderwijs. Deze manier van denken over bedrijfsgebonden opleidingsactiviteiten past goed in wat hierboven de eerste benadering is genoemd. In de tweede benadering worden deze activiteiten juist als onmisbaar beschouwd en wordt hun een eigen functie toegekend.

Aan de ene kant impliceert het bestaan van be-

drijfs- en functiespecifieke kwalificatie-eisen dat er vele kenniselementen, vaardigheden en houdingen zijn die men alleen maar in de bedrijfscontext kan leren, zij het dikwijls op basis van eerder verworven, meer algemene beroepskwalificaties. In zoverre vervullen bedrijfsgebonden opleidingsactiviteiten een onmisbare complementaire rol. Aan de andere kant manifesteren veranderingen in kwalificatie-eisen ten gevolge van technische en organisatorische ontwikkelingen zich nu eenmaal het eerst binnen de betrokken bedrijven en instellingen. Dit betekent dat hier – vooruitlopend op eventuele wijzigingen van opleidingsprogramma's elders – in eerste instantie ook oplossingen voor de zich voordoende kwalificatieproblemen moeten worden gevonden. Bedrijfsopleidingen bezitten dus ook een soort eerste-lijnsfunctie die in het geheel van opleidingsvoorzieningen eveneens onmisbaar is.

Tegen deze achtergrond hoeft het geen verbazing te wekken dat het hier om zeer omvangrijke activiteiten gaat waarmee forse bedragen gemoeid zijn. Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekende op basis van de Arbeidskrachten telling 1979 dat (op het moment van telling) ongeveer 125 000 personen een bedrijfsopleiding volgden (Einerhand e.a., 1984). Van Biessen komt in een artikel van 1983 tot een schatting van 800 000 deelnemers jaarlijks, waarmee een bedrag van twee miljard gulden gemoeid zou zijn (Van Biessen, 1983). Als we dat vergelijken met de ruim 60 000 personen die jaarlijks via de scholingsmaatregelen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in staat worden gesteld een opleiding te volgen, komt het belang van bedrijfsgerichte vormen van opleiding en scholing wel heel sprekend tot uitdrukking.

Aan de ene kant is er dus in grote delen van het bedrijfsleven een aanzienlijke behoefte aan bedrijfsgerichte vormen van opleiding en scholing, een behoefte die in de toekomst – gezien het toenemend belang van bedrijfspecifieke kwalificatie-elementen en de te verwachten veranderingen in de produktie- en organisatietechniek – alleen maar groter zal worden. Aan de andere kant is het opleiden in bedrijven ook aan bepaalde grenzen gebonden. Dit hangt samen met het feit dat er in de bedrijfscontext steeds een zekere spanning tussen leren en werken, tussen kwalificeren en produceren bestaat, die naar verwachting in de toekomst ook alleen maar zal toenemen.

In dit verband is met name van belang dat aan de voorwaarden voor het moeiteloos combineren

van leren en werken in de praktijk steeds minder voldaan lijkt te worden. Tengevolge van de voortschrijdende arbeidsverdeling bieden vele functies nog maar beperkte leermogelijkheden, zodat een 'vak' in dit soort functies moeilijk meer te leren valt. De automatisering van het productieproces beperkt de mogelijkheden van leren op de werkplek ('on-the-job-training') op een andere manier: geautomatiseerde processen bieden minder aanknopingspunten voor praktijkleren, terwijl het risico dat verbonden is met de inzet van nog niet volleurde arbeidskrachten groot is. Ten slotte leidt het voortdurende streven naar rationalisering tot de eliminatie van zoveel mogelijk improductieve uren, waarmee zowel de ruimte voor het oefenen van bepaalde werkzaamheden als voor de begeleiding in de knel komt.

Deze belemmeringen voor het combineren van leren en werken leiden ertoe dat die bedrijven die in belangrijke mate op interne scholing aangewezen zijn aparte interne voorzieningen voor scholing in het leven roepen, zoals roulatiesystemen, interne stages, leerhoeken en zelfs complete bedrijfsscholen. Met name de grote bedrijven hebben in het verleden een omvangrijke infrastructuur voor interne opleidingen opgebouwd. De kosten die hieraan verbonden zijn, zijn echter aanzienlijk. De precaire economische situatie van veel bedrijven heeft de laatste jaren dan ook geleid tot de afbraak van een deel van deze infrastructuur.

Een andere mogelijkheid is dat de betrokken bedrijven en instellingen gebruik maken van externe voorzieningen. Voor kleine bedrijven is dit zelfs vaak de enige mogelijkheid. De tendens tot het 'uitbesteden' van interne opleidingen lijkt de laatste jaren snel sterker te zijn geworden (zie bijv. Valkenburg en Hulskes, 1983). Er blijkt een ware scholingsmarkt te zijn ontstaan waar de meest uiteenlopende organisaties opleidingen, trainingen, cursussen e.d. aanbieden. Ook dit brengt echter voor bedrijven aanzienlijke kosten met zich mee, niet alleen in de vorm van cursusgelden, maar ook in de vorm van improductieve uren.

Hier tekenen zich de contouren van een dilemma af: bedrijfsgerichte opleidingen zijn om verschillende redenen voor vele bedrijven onmisbaar, maar brengen in toenemende mate kosten met zich mee. Het is aannemelijk dat de betrokken bedrijven daarop in eerste instantie reageren met een selectief beleid, zowel ten aanzien van de deelname aan als de inhoud van de opleidingen.

Dat betekent dat men niet meer mensen zal opleiden dan nodig is en dat men ze ook niet meer zal leren dan voor de uitoefening van hun bestaande of nieuwe functie noodzakelijk is. Een effect hiervan is verder dat de bedrijfsgebondenheid van de betrokken werknemers vergroot wordt. Deze beperkingen worden in de schaarse literatuur over bedrijfsopleidingen c.q. het opleidingsbeleid van bedrijven ook gesignaleerd (zie behalve de genoemde bronnen ook Van Biessen en Van der Zee, 1985).

Deze beperkingen, die op de korte termijn vanuit het gezichtspunt van de afzonderlijke bedrijven rationeel zijn, brengen vanuit het gezichtspunt dat hier centraal staat (een flexibele aansluiting tussen onderwijs en arbeid) problemen met zich mee. In het kader van een bedrijfstaksgewijs opleidingsbeleid bijv., waarbij naar een zekere afstemming tussen reguliere opleidingen, omherenbijscholing en bedrijfsopleidingen wordt gestreefd, kan het gewenst zijn om juist zoveel mogelijk personen van bedrijfsopleidingen te laten profiteren en deze opleidingen juist een iets ruimer karakter te geven.¹⁰

Bovendien kan het selectieve karakter van bedrijfsopleidingen ook om andere redenen als bezwaarlijk worden beschouwd, bijv. omdat bepaalde categorieën uit de beroepsbevolking (werklozen, werkende vrouwen, personen met een geringe vooropleiding – zie bijv. Einerhand e.a., 1984) in veel mindere mate toegang hebben tot dit soort opleidingen dan andere.

Als men van mening is dat men de opleidingsactiviteiten van bedrijven kan en moet benutten ten behoeve van een breder concept van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid, dan zal men naar wegen moeten zoeken om de genoemde beperkingen te doorbreken. Hierop kom ik nog terug in het laatste deel van deze bijdrage.

Ter afronding van dit onderdeel wijs ik nog op een ander element dat goed past in het streven naar een meer flexibele aansluiting tussen onderwijs en arbeid. Dit heeft betrekking op het vergroten van de speelruimte van de afzonderlijke opleidingbiedende instellingen, zodat deze op regionaal niveau beter kunnen inspelen op de specifieke werkgelegenheidssituatie en de daaruit voortvloeiende behoeften.

In de Nederlandse situatie betekent dit een zekere regionale decentralisatie van zowel het onderwijsbeleid als het arbeidsvoorzieningenbeleid (waaronder de scholingsmaatregelen vallen). Op beide beleidsterreinen bestaat een sterk centralis-

tische traditie, maar lijken er thans ontwikkelingen op gang te komen die in de richting van decentralisatie werken. Op regionaal niveau zelf nemen de informele en formele contacten tussen onderwijs en bedrijfsleven — na een aantal jaren van wederzijdse distantie — in snel tempo toe. Er ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden tussen scholen voor beroepsonderwijs en bedrijven en er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van contract-onderwijs. Sommige scholen leggen daarbij veel inventiviteit aan de dag.

Het is hier niet de plaats om deze ontwikkelingen in detail te bespreken (zie verder Van Hoof en Van Wieringen, 1986). Wel zij opgemerkt dat de groei van deze contacten niet de noodzaak wegneemt van een meer principiële bepaling van de rol van het reguliere beroepsonderwijs bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeid. Er zal een zeker evenwicht gevonden moeten worden tussen een dergelijke positiebepaling en de dienstverlening van scholen ten opzichte van afnemers.

De groei van het tussengebied

In het voorafgaande zijn twee benaderingen besproken die een rol spelen bij de discussie over en het beleid met betrekking tot de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsbestel. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben waarom ik de tweede benadering als vruchtbaarder beschouw dan de eerste. Dat betekent dat de centrale beleidsvraag volgens mij zou moeten luiden:

Hoe moet — in het kader van een beleid dat gericht is op de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid — de taakverdeling en de onderlinge afstemming tussen het reguliere beroepsonderwijs, de intermediaire vormen van opleiding en scholing en de bedrijfsgebonden opleidingsactiviteiten eruit zien?

Pas in tweede instantie komt dan de vraag aan de orde naar de gewenste 'interfaces' en naar de rol die informatie over de toekomstige behoeften van het arbeidssysteem bij de besluitvorming over doelen en inrichting van de verschillende soorten opleiding (regulier, intermediair en bedrijfsgericht) kan spelen.

Van groot belang is overigens dat er een besluitvormingsstructuur wordt gecreëerd waarbij de drie onderdelen per vakgebied c.q. opleidingssector op elkaar betrokken kunnen worden. Thans vormen zij aparte beleidscircuits: de reguliere beroepsopleiding valt onder het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen; de arbeidsmarktgerichte scholingsmaatregelen, thans nog

onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, straks onder een tripartiet bestuursregime (zie Hamaker, 1985); terwijl de bedrijfsgerichte opleidingen een exclusieve aangelegenheid van het bedrijfsleven zijn. Tussen deze beleidscircuits bestaan slechts weinig verbanden.

De praktische uitwerking van de tweede benadering valt buiten het bestek van dit artikel; vandaar dat ik met de bovenstaande opmerking volsta. Wel wil ik in het vervolg speciale aandacht besteden aan het 'tussengebied' dat in de tweede benadering een essentiële rol speelt. Centraal daarbij staat de groei van het 'tussengebied' en de verschuivingen die dat teweegbrengt in de verhouding van het tussengebied met de andere twee onderdelen.

De groei van het tussengebied, het geheel van intermediaire opleidingsvoorzieningen tussen het reguliere beroepsonderwijs en het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven, is bepaald niet een uniek Nederlands fenomeen. In tal van West-Europese landen valt thans dezelfde ontwikkeling waar te nemen; dat geldt met name voor de landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, waar de afstand-tussen het reguliere onderwijs en de activiteiten van het bedrijfsleven van oudsher tamelijk groot is. Aan deze groei ligt een groot aantal factoren ten grondslag (zie Van Wieringen, 1984 en Kraayvanger en Van Onna, 1986).

Een zeer belangrijke factor is de snelle en omvangrijke toename van de jeugdwerkloosheid, die een lange schaduw werpt over de vaak toch al moeizame overgang van school naar werk. Doordat veel leerlingen het reguliere onderwijs zonder beroepskwalificaties verlaten (zie Raad voor de Arbeidsmarkt, 1983) en doordat verdere leermogelijkheden sterk afhankelijk zijn van het bezit van een baan, houdt werkloosheid voor schoolverlaters het risico van een breuk in het proces van kwalificatie-ontwikkeling in. Dit kan voor hun toekomstige arbeidsmarktpositie verreikende consequenties hebben.

In vrijwel alle West-Europese landen wordt op deze situatie gereageerd door bestaande opleidingsvoorzieningen voor schoolverlaters en jeugdige werklozen uit te breiden en tal van nieuwe voorzieningen in het leven te roepen. Een voorbeeld van het eerste is de krachtige expansie van het duale systeem in de BRD. Voorbeelden van het laatste zijn het Youth Training Scheme in Groot-Brittannië en de verschillende stageprogramma's in Frankrijk en België (zie voor een overzicht Wong e.a., 1985).

In ons land worden verschillende wegen gevolgd bij de bestrijding van de problemen die zich bij de overgang van school naar werk voordoen. Ten eerste hebben de sociale partners zich samen met de overheid sterk gemaakt voor een uitbreiding van het leerlingwezen, dat – conjunctuurgevoelig als het als praktijkopleiding nu eenmaal is – in het begin van de jaren tachtig lelijk in het slop was geraakt. Doel is de instroom van leerlingen binnen een aantal jaren te verdubbelen, waarmee deze op 50 000 leerlingen per jaar zou moeten komen. Tevens wordt het ontwikkelen van gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten van bedrijven gestimuleerd om zo het opleiden minder afhankelijk te maken van de leermogelijkheden van afzonderlijke bedrijven. Deze hele operatie wordt ondersteund door een omvangrijke overheids subsidie (die thans 230 milj. gulden op jaarbasis bedraagt (zie o.a. Hövels, 1985).

Deze uitbreiding van het leerlingwezen is echter bij lange na niet voldoende om elke schoolverlater een volwaardige beroepskwalificatie te bezorgen – hetgeen doel van het overheidsbeleid is. Mede daarom wordt ook gestreefd naar de verdere uitbreiding van het kort-mbo, een schooltype dat aan het einde van de jaren zeventig in het leven werd geroepen om schoolverlaters die zonder een afgeronde beroepskwalificatie op de arbeidsmarkt verschenen alsnog in de gelegenheid te stellen zich voor 'aankomend vakman' te kwalificeren. Het gaat hier dus om een opleiding binnen het reguliere onderwijsstelsel, waarvan het eindniveau moet corresponderen met het eindniveau van de eerste cyclus van het leerlingwezen. De instroom in het kort-mbo bedraagt thans zo'n 12 000 leerlingen.

Een derde spoor dat gevolgd wordt (en dat wél typisch Nederlands genoemd kan worden) is het werken met behoud van uitkering. Aan het beleid met betrekking tot werken met behoud van uitkering worden ook en zelfs in toenemende mate scholingsdoelstellingen verbonden (zie Veerman en Van Hoof, 1986). Een belangrijk doel van dit soort activiteiten is het opdoen van werkervaring, hetgeen onder meer vorm krijgt in zgn. praktijkervaringsplaatsen bij bedrijven en instellingen. Ook van de speciale werkprojecten voor jeugdige werklozen wordt verwacht dat ze mogelijkheden voor scholing bieden. Overigens worden hier en daar twijfels geuit over de kwaliteit en de doeltreffendheid van het werken met behoud van uitkering als middel om eventuele kwalificatielücken aan te vullen (zie bijv. Heijink en Van

Miltenburg, 1986). Over de omvang van het verschijnsel bestaan uiteenlopende schattingen, die variëren van 18 000 tot 100 000 deelnemers.

Al bij al is het Nederlandse beleid met betrekking tot verdere opleiding en scholing van schoolverlaters en jeugdige werklozen niet erg imponerend. In het kader van deze bijdrage is dit echter minder van belang dan het feit dat de geschetste ontwikkeling lijkt te leiden tot een zekere grensvervaging tussen het reguliere onderwijs en het terrein van de intermediaire voorzieningen. Dit komt vooral tot uitdrukking in de weinig heldere verhouding tussen kort-mbo en leerlingwezen. Deze beide typen opleidingen, die zich op dezelfde doelgroep richten en hetzelfde kwalificatieniveau beogen te bereiken, ontwikkelen zich thans los van elkaar. Dat lijkt voor beide nadelige consequenties te hebben. Voor het kort-mbo betekent dit het gevaar van 'verschoolsing', van een groeiende afstand tussen opleiding en beroepspraktijk. Verder dreigt op de arbeidsmarkt een concurrentieverhouding tussen beide te gaan ontstaan. Hoewel het leerlingwezen daarbij de betere papieren lijkt te hebben, zijn er op dit moment aanwijzingen dat de concurrentie van het kort-mbo hier en daar problemen oplevert bij het streven naar verdubbeling van de instroom in het leerlingwezen.¹¹

Het hoeft daarom geen verwondering te wekken dat er steeds meer stemmen opgaan om tot een zekere integratie van kort-mbo en leerlingwezen te komen. Daarbij zou het kort-mbo in enigerlei vorm als een in schoolverband plaatsvindende voorbereidingsperiode vooraf moeten gaan aan een praktijkgedeelte met een duaal karakter (in het Haagse jargon heet dit het successieve model). Het valt te verwachten dat er in bepaalde opleidingssectoren op korte termijn met zo'n model geëxperimenteerd gaat worden. Dit betekent dat er een duidelijke verbinding gelegd zou gaan worden tussen het reguliere beroeps- onderwijs en het tussengebied, waarbij een deel van het eerste in de sfeer van de intermediaire voorzieningen getrokken wordt. Deze ontwikkeling zou een verdere impuls krijgen, wanneer de plannen van de Commissie-Wagner om het hele beroepsonderwijs een duaal karakter te geven in de praktijk gebracht zouden worden. Hierover is thans echter nog weinig te zeggen. Ook aan de andere kant van het tussengebied, op het grensvlak van de intermediaire voorzieningen en de op particuliere basis georganiseerde bedrijfsgerichte opleidingen, doen zich ontwikkelingen voor die tot de groei van het tussengebied

leiden. De achtergrond daarvan wordt gevormd door de al meermalen genoemde processen van economische, technische en sociale innovatie in het arbeidsbestel. Door het overheidsbeleid wordt in ons land en elders hierop onder meer gereageerd met plannen en maatregelen gericht op de uitbreiding van de beroepsgerichte volwasseneneducatie (BVE). Daarbij vormen naast de opvatting dat dit van groot belang is voor de economische ontwikkeling ook de al wat oudere ideeën over 'education permanente' een inspiratiebron.

Nu moet daarbij worden aangetekend dat — in ons land althans — zeker geen sprake is van een snelle expansie van het (mede) door de overheid bekostigde deel van de beroepsgerichte volwasseneneducatie. De discussie heeft tot op dit moment vooral voorstellen met betrekking tot de gewenste bestuurlijk-organisatorische opzet van de BVE opgeleverd (zie hiervoor de concept beleidsnota Beroepseducatie voor Volwassenen van 1985 en de verschillende commentaren daarop). Meer concrete plannen, zoals de opzet van een systeem van betaald educatief verlof, zijn in de ijskast gezet of bevinden zich in het beleidsmatige vacuüm van een proefprojectenfase. De aandacht lijkt zich de komende tijd te zullen gaan toespitsen op het in het leven roepen van een 'primaire beroepsopleiding voor volwassenen'. Deze zal zich overigens weer op het grensvlak van regulier onderwijs en intermediaire voorzieningen gaan bewegen.

Van meer belang voor de relaties tussen het tussengebiet en het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven zijn de plannen voor een 'innovatief scholingsbeleid' (zie de genoemde nota, blz. 104 e.v.). Deze plannen bieden duidelijke aanknopingspunten voor een verdere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van om-, her- en bijscholing, zoals de bepleite uitbreiding van de SOB-regeling (een regeling waarbij de overheid onder bepaalde voorwaarden bepaalde scholingskosten van afzonderlijke bedrijven subsidieert). Het mag worden verwacht dat de overgang naar de tripartiete bestuurlijke structuur voor het arbeidsvoorzieningsbeleid een verdere stimulans in deze richting zal inhouden.

Er is hierboven al op gewezen dat het innovatieproces binnen het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven tot tal van opleidingsactiviteiten aanleiding geeft, maar dat tegelijkertijd de tendens bestaat een deel van deze activiteiten te

'externaliseren'. In de context van deze beschouwing zijn vooral die activiteiten van belang die het kader van de individuele bedrijven overstijgen. Al eerder is gewezen op het ontstaan van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven bij de uitvoering van het praktijkgedeelte van de vakopleiding (leerlingwezen). In samenhang hiermee staat de groeiende aandacht voor een bedrijfstaksgewijs opleidingsbeleid dat niet alleen de initiële vakopleiding, maar ook de om-, her- en bijscholing binnen de bedrijfstak omvat.

Een goed voorbeeld van een bedrijfstaksgewijs opleidingsbeleid is te vinden in de grafische industrie. Hier zijn werkgevers en werknemers tezamen erin geslaagd om tegen de achtergrond van een ingrijpend proces van technologische vernieuwing een geheel van opleidingsvoorzieningen en een daarbij behorende infrastructuur op te bouwen. Dit berust op de integratie van de vakopleiding en programma's voor om- en bijscholing en op steeds wisselende combinaties van basiskennis en meer specifieke beroeps- en functiegerichte kwalificatie-elementen in de afzonderlijke programma's (zie Kayzel, 1986). Het is overigens van belang erop te wijzen dat dit niet zonder problemen en meningsverschillen tussen werkgevers en werknemers gegaan is, waarbij het ideaal van 'breed vakmanschap' dikwijls op gespannen voet bleek te staan met de specifieke wensen van specifieke werkgevers.

De situatie in de grafische industrie is op dit moment nog een uitzondering, een uitzondering die voor een belangrijk deel haar verklaring vindt in de bijzondere arbeidsverhoudingen in deze sector (Ramondt en Scholten, 1985). Niettemin neemt ook in andere bedrijfstakken de belangstelling voor een gezamenlijk opleidingsbeleid toe. Symptomatisch hiervoor is het feit dat opleidingskwesties in toenemende mate op de agenda's van het cao-overleg prijken. Ook de in het zgn. Open Overleg Wagner gelanceerde plannen voor bedrijfstaksgewijs overleg tussen bedrijfsleven en onderwijsveld vormen een aanwijzing voor het groeiende belang van dit beleidsniveau. Het is duidelijk dat het georganiseerd bedrijfsleven, overheid en onderwijsveld elkaar de komende jaren in toenemende mate juist hier zullen ontmoeten.

Het lijkt mij dan ook dat in deze ontwikkeling duidelijke aanknopingspunten te vinden zijn voor een overheidsbeleid dat, zoals ik het eerder formuleerde, de eigen opleidingsactiviteiten van het bedrijfsleven probeert te benutten ten behoeve van een breder concept van de aansluiting tussen

onderwijs en arbeid. Zo kan men zich voorstellen dat ook op het grensvlak van het tussengebied met het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven meer activiteiten in de sfeer van de intermediaire voorzieningen zullen worden getrokken, waarbij de overheid optreedt als mede-financier en daaraan ook het recht ontleent deze activiteiten af te stemmen op haar eigen beleidsdoelstellingen. Dat is de weg die in feite ook bij het leerlingwezen gevolgd is. Juist omdat het hier om een investering in 'menselijk kapitaal' gaat, die zowel voor overheid, werkgevers als werknemers van belang is, lijkt de recente suggestie van het Christelijk Nationaal Vakverbond om een gedeelte van de voor investeringssubsidies bestemde gelden (WIR-gelden) voor scholing te gebruiken de aangewezen weg om hiervoor de benodigde financiële middelen te vinden.

Het tussengebied, dat de afgelopen jaren snel in omvang is toegenomen, bezit, zo kan worden geconcludeerd, verdere groeimogelijkheden en kan wellicht als spil gaan functioneren voor een toekomstig beleid dat erop gericht is de aansluiting tussen onderwijs en arbeid van twee kanten te verbeteren. Voordat we echter te hoge verwachtingen van dit tussengebied gaan koesteren, moeten twee belangrijke relativerende opmerkingen worden gemaakt.

Ten eerste moet worden vastgesteld dat het tussengebied op dit moment nog niet veel meer is dan een conglomeraat van voorzieningen die om uiteenlopende redenen in het leven zijn geroepen en een eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarop verschillende bestuurlijke regimes van toepassing zijn en die alleen in bepaalde deelsectoren een zekere integratie vertonen (zoals bijv. in de grafische sector). De verschillende betrokken partijen (werkgevers, werknemers, betrokken departementen en onderwijsveld) hebben naast samenvallende ook uiteenlopende belangen en opvattingen met betrekking tot de meest gewenste ontwikkeling van de verschillende voorzieningen en het tussengebied als geheel. De ontwikkeling van dit conglomeraat tot een *tussensetstel*, dat wil zeggen tot een betrekkelijk stabiel en samenhangend geheel van voorzieningen waaromheen een duidelijke bestuurlijk-organisatorische structuur bestaat die een gecoördineerde besluitvorming voor het hele terrein mogelijk maakt, verkeert (anders dan bijv. in het Verenigd Koninkrijk) nog in een beginfase (zie Van Wieringen, 1984).

Zoals al eerder werd gezegd is de belangrijkste

partij op dit tussengebied thans het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De verdere institutionalisering van het tussengebied is deels afhankelijk van de verdere uitbouw en onderlinge afstemming van de voorzieningen die in het kader van het arbeidsvoorzieningenbeleid ontstaan zijn. Voor een ander deel is het afhankelijk van de regeling van de onderlinge relaties tussen dit ministerie en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in het gemeenschappelijk grensgebied (vakopleiding voor jeugdigen, beroepsopleiding voor volwassenen). Van groot belang in dit verband zal verder de aangekondigde ombouw van de bestuurlijke structuur van de arbeidsvoorziening zijn, waardoor de sociale partners mede verantwoordelijk voor het arbeidsvoorzieningenbeleid worden. Zij krijgen zo de kans de ontwikkeling van het tussengebied te beïnvloeden en de integratie van het tussengebied met het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven te bevorderen.

De tweede kanttekening is van nog principiële aard. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid bezit niet alleen allocatie- maar ook verdelingsaspecten. Het onderwijs dat iemand genoten heeft en met name het bereikte opleidingsniveau hebben een grote invloed op zijn arbeidsmarktpositie. Dat betekent dat de toegankelijkheid van bepaalde opleidingsvoorzieningen een factor van groot gewicht is, zowel in de overwegingen van de direct betrokkenen als voor een overheidsbeleid dat zich richt op het totstandbrengen van niet alleen een efficiënte allocatie, maar ook van een rechtvaardige verdeling.

De vraag die in dit verband gesteld moet worden luidt op welke wijze de opkomst van het tussengebied van invloed zal zijn op de verdeling van arbeidsmarktkansen van verschillende categorieën uit de beroepsbevolking. Zo is het gevaar niet denkbeeldig dat het hoger-opgeleiden zal bevooruden boven lager-opgeleiden, mannen boven vrouwen en – misschien zwaarderwegender – werkenden boven niet-werkenden. Dat risico lijkt alleen maar groter te zullen worden, wanneer onder invloed van de genoemde bestuurlijke omvorming een zekere integratie van het tussengebied en het circuit van bedrijfsopleidingen tot stand komt. Alleen als het selectieve karakter dat vele van de huidige intermediaire voorzieningen kenmerkt doorbroken kan worden, als het tussengebied niet alleen gebruikt zal worden als extramogelijkheid voor hen die toch al een goede arbeidsmarktpositie bezitten, maar ook als nieuwe kans voor degenen die in een niet zo'n gunstige

positie verkeren, kan de opkomst van het tussen-gebied als een positieve ontwikkeling worden beschouwd. Ook dit zal hoge eisen stellen aan het toekomstige beleid.

Slot

In dit artikel zijn twee benaderingen besproken die in het denken over en het beleid met betrekking tot de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid een grote rol spelen.

De eerste benadering, die een toenemende populariteit geniet, concentreert zich in hoge mate op het reguliere (beroeps)onderwijs. Het streven is erop gericht dit meer in overeenstemming te brengen met de eisen van het arbeidssysteem, door middel van een vorm van onderwijsplanning waarbij gegevens over de toekomstige personeelsbehoeften (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) een grote rol spelen. Ik heb betoogd dat deze afhankelijkheid van gedetailleerde gegevens over de toekomstige ontwikkelingen in de vraag naar arbeidskrachten en de functie- en beroepenstructuur ook het zwakke punt van deze benadering vormt.

Tevens heb ik erop gewezen dat de beoogde vorm van onderwijsplanning gemakkelijk tot omslachtige, tijdrovende procedures kan leiden en ook verder duidelijk bureaucratische trekjes bezit.

Ik heb geprobeerd daartegenover een minder bureaucratische en school-centrische manier van denken over de relaties tussen onderwijs en arbeidsbestel te plaatsen. Daarbij heb ik met nadruk gewezen op de betekenis van de zgn. intermediaire opleidingsvoorzieningen en van de in eigen beheer uitgevoerde opleidingsactiviteiten van het bedrijfsleven zelf. De centrale vraag voor het toekomstige beleid moet luiden hoe de taakverdeling tussen en onderlinge afstemming van regulier onderwijs, intermediaire voorzieningen en het eigen opleidingscircuit van het bedrijfsleven gestalte zullen moeten krijgen. De intermediaire voorzieningen vormen daarbij in zekere zin de spil waar het geheel om draait. Dit tussengebiet, dat de laatste jaren snel in betekenis toegenomen is, bezit naar beide kanten toe verdere expansiemogelijkheden. De ontwikkeling van het tussengebiet tot een 'tussenstelsel' dat wordt gekenmerkt door onderlinge integratie van voorzieningen en coördinatie van beleid, verkeert echter nog in een beginfase. Meer aandacht voor dit tussengebiet (incl. de verdelingsaspecten ervan) is gewenst.

Ik begon dit artikel met een variant op de titel

van Emmerij's boek: *Can the school build a new social order?* De lezer van dit boek zal zich herinneren dat deze vraag een retorische was en dat Emmerij's antwoord erop ontkennend luidde. De lezer van dit artikel zal zich thans niet verbazen over het feit dat mijn antwoord op de vraag, *Can the school build a new economy?* eveneens volmondig nee luidt. De school – in de terminologie van dit artikel: het reguliere onderwijs – is zeker niet in staat een nieuwe economie op te bouwen, en kan evenmin alleen de last van een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsbestel dragen. □

Noten

1. Zie ter illustratie het artikel van Van Iersel in een eerdere aflevering van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (Van Iersel, 1986) en het paper van Van Hoof en Van Wieringen voor het EC Symposium *Education/training and labour market policy* (Van Hoof en Van Wieringen, 1986).
2. Hierop wordt uitvoeriger ingegaan in Van Hoof en Dronkers (1980) en in een recente OSA-publikatie (Van Hoof, 1984).
3. Een illustratie daarvan biedt het rapport van de zgn. ANTOS-werkgroep waarin – voor het eerst in Nederland! – een integrale toepassing van de manpower-demand-benadering te vinden is (ANTOS, 1984).
4. De min of meer cryptische term concept-beleidsnotitie geeft aan dat het hier om beleidsvoornemens gaat waarover de regering eerst met de betrokkenen overleg wil voeren alvorens tot vaststelling en uitvoering van het beleid over te gaan. Het laatste woord over deze voornemens was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage (januari 1986) nog niet gesproken.
5. In de nota wordt over een vierdeling gesproken: er zouden adviescommissies moeten komen voor de sector landbouw, de sector techniek, een sector 'economisch-detail-administratief-bestuurlijk' en ten slotte diensten en gezondheidszorg.
6. Naast het voorstel tot het instellen van landelijke organen voor het beroepsonderwijs is dit overigens een tweede punt waaruit blijkt dat in de nota de ervaringen die in het leerlingwezen met betrekking tot de afstemming van onderwijs en beroepspraktijk zijn opgedaan tot uitgangspunt neemt.
7. Weliswaar worden in de nota enkele opmerkingen over de noodzaak tot flexibiliteit gemaakt, doch deze worden maar weinig uitgewerkt. Ronduit verbluffend is de in dit verband gemaakte opmerking dat de geschetste planningssystematiek in dringende gevallen ('in geval van prioritaire, urgente ontwikkelingen') niet gevolgd hoeft te worden (Nota p.xi). Men ziet de bui kennelijk al hangen!
8. Een goed voorbeeld geven Dorewaard en Huijgen in hun studie van veranderingen in de functiestructuur in verzekeringkantoren (Dorewaard en Huijgen, 1985).
9. Ik heb de indruk dat dit soort problemen in het Mantelproject, voorzover ze al onderkend worden, veelal ad hoc wordt opgelost, waarbij de reactie van de

praktijkmensen op de tussentijdse produkten van de functie-analyse (de 'legitimering' door de betrokkenen) een zeer belangrijke rol speelt.

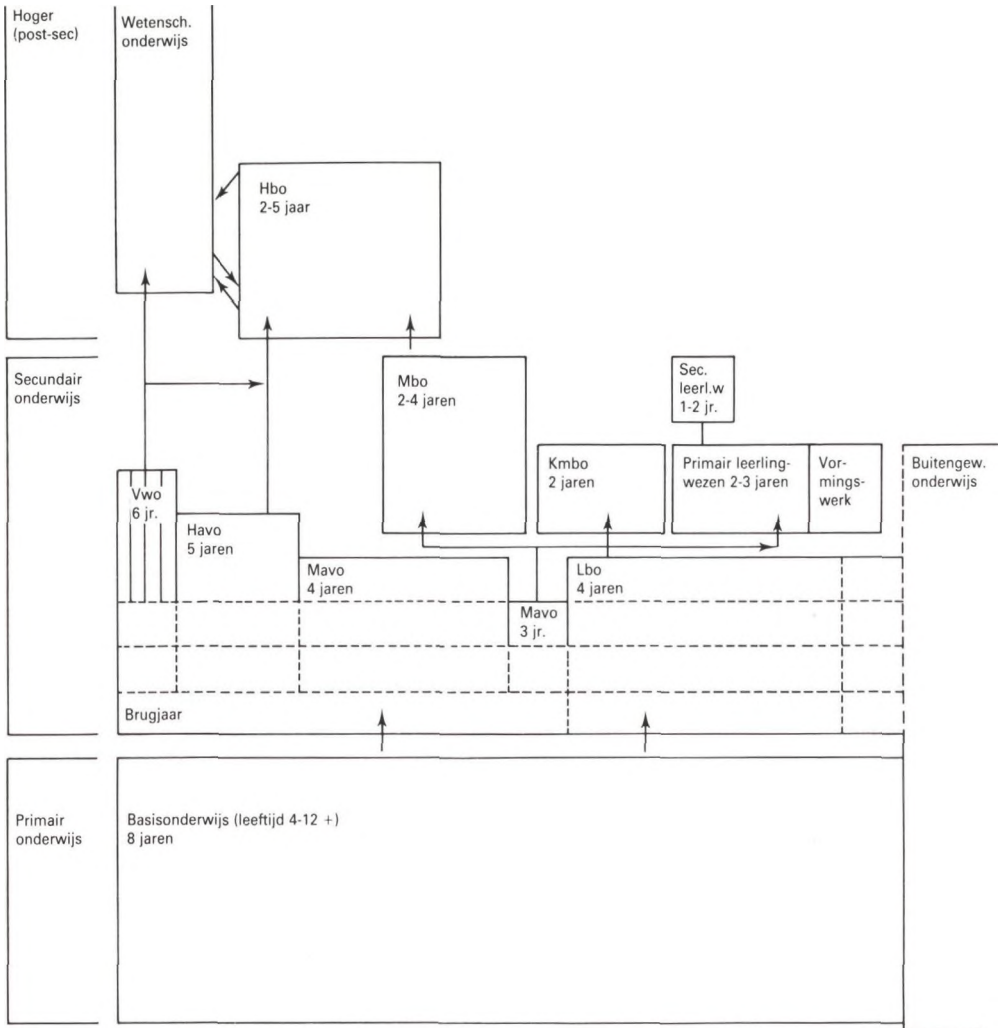
10. Een interessant – en tamelijk uniek – voorbeeld van zo'n bedrijfstaksgewijs opleidingsbeleid wordt beschreven in de studie van Kayzel (1985) van het opleidingsbeleid in de grafische industrie.
11. In een interimrapport van de Interdepartementale Werkgroep Leerlingwezen worden in dit verband onder meer de bouw, de elektrotechniek, de installateursopleidingen en de kappersbranche als voorbeelden genoemd (Werkgroep Leerlingwezen, 1985, blz. 8).

Literatuur

- Ahamed, B. en M. Blaug, *The practice of Manpower Forecasting*, Elsevier, Amsterdam 1973.
- ANTOS-werkgroep, *De arbeidsmarkt naar sector, beroep en opleiding*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 1984.
- *Beroepsprofielen en leerplanontwikkeling beroeps-onderwijs*, Concept-beleidsnotitie over de onderwijskundige concretisering van een deel van de 'Wagner-Afspraken', Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
- Biessen, C.F. van, 'Leren in arbeidsorganisaties', in: B.W. Rosendaal e.a., *Opleiden, leren en werken*, Boom, Meppel 1983.
- Biessen, F. van en H. van der Zee, 'Het educatieve aspect van organisaties', in: *M en O*, 39, 1985, blz. 301-315.
- Bilderbeek, R.H. en P.J. Kalff, *Automatisering van de fabricage; een verkenning van technische, economische en sociaal-organisatorische aspecten*, Kluwer, Deventer 1985.
- Bilderbeek, R.H. en R.E.H.M. Smits, *Methoden en technieken van toekomstonderzoek en de aansluiting onderwijs-arbeid*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
- Christis, J. e.a., *Techniek, Organisatie, Arbeidsmarkt (samenvattend rapport)*, NPAO-publikatie no. 6, 's-Gravenhage 1980.
- Dekkers, J.M. en G. Slagmolen, *Flexibele automatisering: kansen op beter werk*, SER, 's-Gravenhage 1984.
- Dorewaard, H. en F. Huijgen, 'Van vakspecialist tot all-rounder. Veranderingen in functie- en opleidingsstructuur in het verzekeringswezen', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 1, nr. 2, 1985 blz. 53-66.
- Einerhand, M.G.K., M.J. Meesters en P.N.J. Spanenburg, 'Deelname aan bedrijfsopleidingen in Nederland', in: *Supplement op de Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 1984/4, blz. 12-22.
- Emmerij, L., 'De economie van het onderwijs', in: *Pre-adviezen voor de Vereniging van Staatshuishoudkunde*, 's-Gravenhage 1968.
- Emmerij, L., *Can the school build a new social order?*, Elsevier, Amsterdam 1974.
- Hamaker, H.G., 'Naar een tripartiet bestuur voor de arbeidsvoorziening', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 1, nr. 3, 1985, blz. 76-85.
- Heijink, J. en Th. van Miltenburg, 'Werken met behoud van uitkering; een liturgisch gebeuren?' in: H.S. Merens-Riedstra e.a., *Werken tussen loon en uitkering*, SMD, Leiden 1986.
- Hoof, J.J. van en J. Dronkers, *Onderwijs en arbeidsmarkt. Een verkenning van de relaties tussen onderwijs, arbeid en arbeidssysteem*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.
- Hoof, J.J. van, *Recente ontwikkelingen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeid: problemen en mogelijkheden voor een flexibele koppeling*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Den Haag 1986.
- Hoof, J.J. van en A.M.L. van Wieringen, 'Cooperation, competition and corporatism. The emergence of a new pattern of relations between the education/industry and the State in the Netherlands', Paper for the E.C. Symposium on Education/Training and Labour Market Policy, SVO, Den Haag 1986.
- Hövels, B., 'Het leerlingwezen en het opleidingsbeleid van arbeidsorganisaties', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 1, nr. 3, 1985, blz. 62-75.
- Iersel, J. van, 'Enkele ontwikkelingen in de relatie educatie-arbeid', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 2, nr. 1, 1986, blz. 52-59.
- Kaiser, M., 'Berufliche Flexibilität – Konzeption, Befunde, Schlussfolgerungen, Kritik und Forschungsperspektiven', in: D. Mertens (red.), *Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung-Eine Forschungsinventur des IAB*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Neurenberg 1982, blz. 397 e.v.
- Kayzel R., *Het opleidingsbeleid in de grafische industrie*, (samenvattend verslag), OSA voorstudie nr. 6, 's-Gravenhage 1986.
- Kraayvanger, G. en B. van Onna, *Intermediaire voorzieningen; nieuwe ontwikkelingen tussen onderwijs en beleid?*, OSA werkdokument, 's-Gravenhage 1986.
- Mantelproject, *Handleiding voor beroepenanalyse*, PCBB, 's-Hertogenbosch 1983.
- Mertens, D., 'Zum Flexibilitätsansatz des IAB', in: J. Matthes (red.), *Sozialer Wandel in Westeuropa, Verhandlungen des 19 Deutschen Soziologentages*, Campus Frankfurt 1979, blz. 720 e.v.
- Nijssen, J.B. en R. Brons, *Onderwijs en arbeidsmarkt; een evaluatie van prognoses*, Katholieke Universiteit, Afdeling Planning, Nijmegen 1978.
- Raad voor de Arbeidsmarkt, *Arbeidsmarktverkenning 1983*, SER, 's-Gravenhage 1983.
- Ramondt, J. en G. Scholten, *De Stille voorhoede. De grafische bedrijfstak temidden van economische en technische turbulentie*, Stenfort Kroese, Leiden/Antwerpen 1985.
- Valkenburg, F. en A. Hulskes, *Kwalificatie-ontwikkeling tijdens de beroepsloopbaan*, IVA, Tilburg 1983.
- Veerman, T.J. en J.J. van Hoof, 'Arbeid tussen regulering en deregulering; een nabeschuiving', in: H.S. Merens-Riedstra e.a., *Werken tussen loon en uitkering*, SMD, Leiden 1986, blz. 164-182.
- Werkgroep Leerlingwezen, *Tweede Voortgangsrapport*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (intern).
- Wieringen, A.M.L. van, 'Alleen is erger, over de dynamiek van de relaties tussen onderwijs en arbeid', in: J. Branger e.a. (red.) *Onderwijsbeleid in Nederland*, Leuven 1984.
- Wong, R.A., H.P.A. Kroft en H.I.E. Dijkhuis-Potgiesser, *Hoe werken maatregelen voor werklozen? Een literatuurstudie naar evaluatie van maatregelen ten behoeve van werklozen in 7 Europese landen*, Ministerie WVC, Rijswijk 1985.

Bijlage

Structuur van het Nederlandse onderwijs



Legenda: mavo = middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
 vwo = voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
 havo = hoger algemeen voortgezet onderwijs
 lbo = lager beroepsonderwijs
 kmbo = kort middelbaar beroepsonderwijs
 mbo = middelbaar beroepsonderwijs
 hbo = hoger beroepsonderwijs

Andere gebruikte afkortingen:
 LLW = Leerlingwezen