

Aankomend vakmanschap via tussenstelsel

De vormgeving van initiële beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo

Vijftien jaar geleden boden de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen G.H. Grosheide en de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid B. Roolvink het parlement hun nota 'Inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren' aan. In de nota wordt beargumenteerd dat voor het verbeteren van de toekomstkansen van deze groep het noodzakelijk is dat deze jongeren langer (tot het achttiende jaar) onderwijs gaan volgen. '... Het probleem waarvoor wij staan is dus, dat de toekomstkansen van vele jongeren, die al op vijftien-, zestien-, of zeventienjarige leeftijd een plaats in het arbeidsproces moeten innemen, steeds slechter worden dan die van hun leeftijdgenoten, die zich op een plaats in de maatschappij en op de volwassenheid in het algemeen kunnen voorbereiden in een leersituatie die geheel aan hun leeftijd is aangepast. De werkende jongeren hebben slechts beperkte mogelijkheden tot algemene vorming en opleiding. Die mogelijkheden vormen een te smalle basis om te kunnen voldoen aan de steeds dringender eis van flexibiliteit, die de maatschappelijke ontwikkeling stelt. Bij conjuncturele en structurele veranderingen op de arbeidsmarkt komt vooral voor mensen met een geringe opleiding de werkgelegenheid in gevaar ...'.

We weten nu dat het op jeugdige leeftijd gaan werken sindsdien meer uitzondering dan regel is geworden. Door de onderwijsexplosie van de afgelopen jaren is de groep jongeren die vóór hun negentiende jaar gaat werken, ondanks een forse toename van het aantal jongeren van deze leeftijd ten gevolge van demografische ontwikkelingen, meer dan gehalveerd (van ruim 400 000 in 1970 tot zo'n 200 000 in 1985).

Kijken we naar de huidige positie van de groep dan springen twee kenmerken in het oog (Geurts, 1985). Jongeren van deze leeftijd waren nog nooit zo hoog gediplomeerd als vandaag de dag en, ten tweede, de beroesperspectieven van de groep zijn sinds de oorlog nog nooit zo slecht geweest als nu. Dit maakt vooral de enorme groei van omvang en duur van de werkloosheid onder deze jongeren duidelijk.

Wij menen dat deze tegenspraak tussen onderwijsexplosie en kansen op de arbeidsmarkt, die bekend staat als de *inflatoire* ontwikkeling van het onderwijs, tot extra nadenken moet aanzetten bij de huidige plannen om opnieuw via uitbreiding van onderwijsvoorzieningen de toekomstkansen van jongeren te verbeteren.

Uitbreiding beroepsopleidingsmogelijkheden

Op dit moment wordt naarstig gewerkt aan een uitbreiding van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo. Deze schoolverlaters hebben geen beroepsopleiding achter de rug als ze op de arbeidsmarkt komen. Het lbo is beroepsvoorbereidend en het mavo algemeen vormend onderwijs. Jaarlijks gaat het om zo'n 100 000 jongeren, wat meer jongens dan meisjes. Ongeveer driekwart is afkomstig van het lbo en een kwart van het mavo. Ongeveer een derde van de groep heeft in de eerste fase van het voortgezet onderwijs geen diploma behaald. Vooral door de schrikbarende groei van de jeugdwerkloosheid is de laatste jaren het tekort aan beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo in de tweede fase van het voortgezet onderwijs herontdekt. Dit zogenoemde gat in het onderwijs was ook al in de jaren zeventig ontdekt, maar is toen niet gedicht (Geurts en Hövels, 1983).

Overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties hebben onlangs gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich genomen om alle leerlingen van lbo en mavo de mogelijkheid te geven om tenminste een initiële beroepsopleiding te voltooien. In deze initiële beroepsopleiding moet een maatschappelijke erkende beroepskwalificatie verworven kunnen worden. Deze beroepskwalificatie

* Drs. J. Geurts is als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan de dienst Instituut voor Sociale Wetenschappen (ITS) van de Universiteit van Nijmegen.

wordt meestal aangeduid met de term 'aankomend vakmanschap' (Min. van O & W, september 1984).

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

In deze beschouwing¹ houden we ons niet bezig met de vraag of een initiële beroepsopleiding voor zoveel jongeren wenselijk is. Deze vraag kan ons inziens zowel vanuit pedagogische als maatschappelijke eisen alleen maar volmondig bevestigend worden beantwoord. Aankomend vakmanschap wordt voor de toekomstkansen van elke jongere door overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties als een minimale basisuitrusting gezien. Wel houden we ons bezig met de vraag naar de wenselijke vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo. Hierover bestaat nog veel onenigheid. We gaan eerst in op het huidige tweesporenbeleid en de discussie hierover. Ons inziens biedt dit beleid teveel ruimte voor eigengereid optreden. Terwijl de overheid toekijkt lijken onderwijs en bedrijfsleven ieder hun eigen spoor te kiezen: de eerste het kort-mbo en de tweede het leerlingwezen. Op deze manier dreigt er te weinig terecht te komen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beroepsopleidingsmogelijkheden.

Om het langs elkaar heenlopen van onderwijs en bedrijfsleven tegen te gaan, pleiten we voor een vormgeving van initiële opleidingsmogelijkheden via het idee van een tussenstelsel. Volgens ons kan het streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aansluiting tussen school en beroepsleven beter tot zijn recht komen in een stelsel tussen onderwijs- en arbeidssysteem, dan door aanpassingen van beide systemen. Voor we het idee van een tussenstelsel bespreken, staan we stil bij de onderlinge afhankelijkheid van overheid, bedrijfsleven en onderwijs. In weerwil van de vele aandacht voor de aansluitingsproblematiek is er nog te weinig bekend over wat zich afspeelt tussen deze partijen. We menen dat een interorganisationele benadering uitkomst zou kunnen bieden.

Tweesporenbeleid

Kort-mbo

Voor de uitbreiding van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo is een tweesporenbeleid ontwikkeld. In het volledig dagonderwijs krijgen schoolverlaters van lbo en mavo meer mogelijkheden een initiële be-

roepskwalificatie te verwerven door het kort-middelbaar beroepsonderwijs (kort-mbo). Dit nieuwe type beroepsonderwijs wordt vormgegeven in samenwerkingsverbanden van scholen voor lbo, mbo, bbo en vormingsinstituten. Het kort-mbo is in 1979 gestart met 17 proefprojecten en ruim 1200 leerlingen. In het schooljaar 1982/83 waren er 26 proefprojecten met een kleine 7500 leerlingen. Het aantal proefprojecten is in het schooljaar 1983/84 uitgebreid tot 50. De bedoeling is dat het kort-mbo in 1986 circa 30 000 leerlingen heeft. Omdat de opleiding tweejarig is betekent dit dat dan ongeveer 15 000 nieuwe leerlingen kunnen instromen.

Naast de proefprojecten met voltijd kort-mbo functioneren nu 26 voorzieningen voor deeltijd kort-mbo. Zij vormen de afronding van de integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs. Op 1-8-1986 starten nog 6, mogelijk 7 nieuwe voorzieningen voor deeltijd kort-mbo.

Leerlingwezen

Niet alleen via het kort-mbo maar ook via het leerlingwezen wordt gepoogd de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo fors uit te breiden. Vooral na 1980 is de opleidingscapaciteit van het leerlingwezen sterk teruggelopen. Er zijn stimuleringsmaatregelen, waarvan de belangrijkste is de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ-maatregel) van het Ministerie van SZW, ontwikkeld om de opleidingscapaciteit aanzienlijk te doen toenemen. Het Ministerie van SZW kent vanaf 1983 de subsidies niet meer toe aan individuele werkgevers, maar aan opleidingsfondsen per bedrijfstak die tot stand zijn gekomen op basis van afspraken tussen werkgevers en werknemers. In het cursusjaar 1983/84 was 130 miljoen beschikbaar. Het budget voor de BVJ-maatregel 1985/86 is verhoogd tot maximaal 243 miljoen. De opleidingsfondsen worden paritair beheerd. Subsidievoorwaarde is onder meer een plan waarin de hoeveelheid leerarbeidsplaatsen wordt geraamd. De subsidie bevordert gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten tussen de bedrijven. De bedoeling is de instroom in het leerlingwezen zo minder afhankelijk te maken van de conjunctuurgevoelige mogelijkheden van individuele bedrijven. Overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties hebben afgesproken op korte termijn te streven naar een jaarlijkse instroom in het primair leerlingwezen van zo'n 50 000 jongeren. Dit zou een verdubbeling van de instroom van het schooljaar 1982/83 betekenen.

De plaats van deze twee leerwegen

Er is nogal wat discussie over dit tweesporenbeleid. In nota's van het Ministerie van O en W wordt tegenstrijdig gesproken over de plaats die deze twee leerwegen moeten gaan innemen in de overgang van school naar beroepsleven. In de beleidsnotities over het kort-mbo staat de gelijkwaardigheid met het primaire leerlingwezen voorop en in de nota 'De tweede fase vervolgonderwijs' is sprake van het achter elkaar zetten van deze twee leerwegen met ieder een eigen kwalificatieniveau (Min. van O & W, 1982 en 1983).

Met name door haar tweede verslag van werkzaamheden heeft de Commissie-Wagner de knuppel in het hoenderhok gegooid (Adviescommissie, 1983). De commissie gaf in dit verslag de voorkeur aan versterking van het leerlingwezen en wees een zelfstandige uitbouw kort-mbo af. Het Open Overleg tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties heeft deze voorkeur niet overgenomen. Men is echter ook niet tot een duidelijke andere of nieuwe standpuntbepaling gekomen over de plaats van de twee leerwegen ten opzichte van elkaar. Drie met elkaar concurrerende visies zijn op tafel blijven liggen (Min. van O & W, juni 1984).

Een model waarbij beide leerwegen gelijkwaardig naast elkaar bestaan (het parallelle model). Het zogenaamde successieve model waarin beide leerwegen in tijd op elkaar volgen. De opleiding wordt in het volledig dagonderwijs begonnen en in het kader van het leerlingwezen afgerond. De derde visie is verwoord in het gemengde model. Hierin is een combinatie van het successieve en het parallelle model uitgewerkt met nadruk op het successieve. Dit betekent dat in één onderwijsvoorziening drie leerwegen mogelijk zijn. De leerweg via het successieve model staat centraal, maar het blijft mogelijk om in specifieke gevallen gebruik te maken van het kort-mbo of van het leerlingwezen.

Recentelijk is door notities van adviesinstanties ten behoeve van het basisonderwijs en eerste en tweede fase voortgezet onderwijs een nieuwe dimensie aan de discussie toegevoegd. Deze instanties pleiten voor een snelle invoering van het kort-mbo, en hebben zich vooral gebogen over de plaats die het kort-mbo moet krijgen in het voortgezet onderwijs. De voorkeur van de Adviesraad voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs (ARVO-II, 1985) gaat uit naar een koppeling met het mbo en niet met het lbo. Opvallend is dat de ARVO-II louter onderwijsinterne criteria hanteert. Zo worden als de vijf be-

langrijkste motieven voor een spoedige invoering van het kort-mbo genoemd:

1. een groot aantal leerlingen kan in het kort-mbo geen plaats vinden;
2. de beperking van het leerlingenaantal legt te grote druk op heterogeniteit in het kort-mbo;
3. leraren willen duidelijkheid;
4. oneigenlijke onderwijsvarianten terugdringen; en
5. er zijn inmiddels voldoende aanwijzingen voor de inrichting van het kort-mbo.

Over de aansluiting van het kort-mbo op de arbeidsmarkt, toch een van de belangrijkste criteria bij invoering van deze nieuwe beroepsopleiding, wordt geen woord gerept. Hierdoor kan moeilijk van een evenwichtige advisering gesproken worden. Het lijkt erop dat te snel het kort-mbo het onderwijs wordt ingeprepat. Overigens blijken de adviesinstanties het over de plaats in het voortgezet onderwijs onderling nog lang niet eens te zijn. Na een eerste concept van de zes adviesinstanties gezamenlijk, ging het tweede concept nog maar uit van de twee adviesinstanties uit de tweede fase voortgezet onderwijs. Uiteindelijk is één advies overgebleven, namelijk dat van de ARVO-II (Landelijk projectleidersoverleg, 1985).

Achterwaartse oriëntatie

Het touwtrekken tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties over de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden laat zien dat er nog onvoldoende overeenstemming is over een gemeenschappelijke aanpak. Ter wille van de grote lijn laten we het touwtrekken binnen de partijen buiten beschouwing.

Uitgaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid is makkelijker gezegd dan gedaan. Het grote gevaar van een dergelijke ambivalente situatie is dat voordat men het weet er een achterwaartse oriëntatie optreedt. Zonder eenduidige invulling vallen overheid, bedrijfsleven en onderwijs terug in eventueel opgepoetste eigen vertrouwde aanpakken van de problematiek, in traditionele gevechten over de vormgeving van de beroepsopleiding, en dat was nu juist niet de bedoeling. Ons inziens is op dit moment het gevaar van een achterwaartse oriëntatie reëel. We hebben eerder op twee risico's gewezen die de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beroepsopleidingsmogelijkheden bedreigen (Geurts, 1985).

Het eerste risico dat op de loer ligt is dat het schoolwezen en bedrijfsleven ieder hun eigen spoor kiezen. De eerste het kort-mbo en de twee-

de het leerlingwezen. In het kort-mbo ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beroepsopleiding bij de school en in het leerlingwezen bij het bedrijfsleven. Hierdoor is te weinig sprake van tweerichtingsverkeer tussen pedagogische en maatschappelijke eisen. Onderwijs en bedrijfsleven blijven langs elkaar heen lopen.

Een tweede risico dat de gewenste vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden bedreigt is dat er nog te weinig sprake is van een integratie van opleidings- en werkgelegenheidsmogelijkheden. De energie wordt gestoken in het wegwerken van de tekorten in het opleidingsaanbod en men hoopt dat dit gunstige gevolgen zal hebben voor de kansen op de arbeidsmarkt. De resultaten van het overleg tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs kenmerken zich tot nu toe door een eenzijdige nadruk op de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden. Afspraken over de vormgeving van de werkgelegenheidsmogelijkheden waarop de beroepsopleidingsmogelijkheden kunnen worden afgestemd zijn nog nauwelijks te bespeuren. In dit verband kan het gevaar van een achterwaartse oriëntatie duidelijk worden geïllustreerd. Met als doel verdeling van de werkgelegenheid voor jongeren waren er in de industrie afspraken over een 32-urige werkweek voor nieuwkomers. Uit recente berichten is op te maken dat deze afspraken op losse schroeven staan.

De onderlinge afhankelijkheid van de partijen

Over de relatie tussen onderwijs en arbeid is met het oog op verbeteren van beroepsopleidingsmogelijkheden al veel gezegd en geschreven. Meestal worden oorzaken en oplossingen gezocht in het functioneren van het onderwijs. Ook wel, maar minder vaak gaat de aandacht uit naar het functioneren van het arbeidsbestel. De aard van de betrekkingen zelf heeft tot nu toe veel minder op de voorgrond gestaan. We willen er hier op wijzen dat door het uitdrukkelijk uitgaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid de aard van onderlinge betrekkingen tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs ter discussie wordt gesteld en daarom nadere aandacht verdient. De vraag is of deze onderlinge betrekkingen de afstemming bevorderen dan wel belemmeren.

Interorganisatiele theorievorming

Het ligt voor de hand bij het zoeken naar antwoorden op deze vraag te rade te gaan bij interorganisatiele theorievorming (zie o.a. Wassenberg (red.), 1980 en Godfroy, 1981). We kunnen

hier slechts op deze ingang wijzen. Bij ons weten is met behulp van deze theorievorming nog geen speur- of denkwerk verricht op het terrein van de afstemming tussen onderwijs en arbeid.

Vanuit interorganisatiele theorievorming kunnen overheid, bedrijfsleven en onderwijs worden opgevat als partijen (spelers) op het terrein van de afstemmingsproblematiek. Ze hebben een bepaalde regeling van de onderlinge betrekkingen (de structuur) en een patroon van gegroeide verstandhoudingen (de cultuur) die een zelfstandige invloed hebben op de manier waarop tegen de afstemmingsproblematiek wordt aangekeken. Het handelen van partijen op het terrein van de afstemmingsproblematiek kan opgevat worden als strategisch gedrag waarbij bewust ingespeeld wordt op de vrije ruimte die de structuur en de cultuur bieden tussen onderlinge afhankelijkheid en onafhankelijkheid. De interorganisatiele benadering wijst uit dat waar verschillende partijen aan een gemeenschappelijk vraagstuk werken zij veelal meer energie steken in het oplossen van hun eigen particuliere problemen dan in het oplossen van de gemeenschappelijke problematiek. Vaak wordt als oorzaak van deze individualistische organisatiestrategieën gezien handhaving van eigen autonomie of anders gezegd angst voor inkapseling. Interorganisatiele relaties worden daarom vaak gekenmerkt door machtsspel. Partijen willen desnoods tegen de zin van de andere partij(en) in hun zin krijgen.

Rivaliserend en samenwerkend strategisch handelen

Voor ons onderwerp zou het gewenst zijn om meer te weten over het machtsspel tussen de betrokken partijen.² We moeten ons hier beperken tot het verkregen inzicht dat in het interorganisatiele veld een mengsel van vooral rivaliserend naast samenwerkend strategisch handelen te verwachten is. Alleen onder betrekkelijk uitzonderlijke omstandigheden blijkt onderlinge afhankelijkheid, hoog oplopende collectieve frustraties bij voortzetting van individualistische strategieën ten spijt, tot adequate gemeenschappelijke reacties te leiden.

Hoog oplopende collectieve frustraties kunnen worden beschouwd als onbedoelde of ongewenste uitkomsten van strategisch gedrag. Partijen mikken niet op deze uitkomsten maar ze komen voort uit hun situatie van onderlinge afhankelijkheid. Op een elementaire maar niettemin instructieve manier kan wat wordt bedoeld worden uitgelegd met het bekende prisoners-dilemma uit de speltheorie (zie Van Wezel en Vissers, 1983).

'Twee gevangenen zijn gescheiden opgesloten op verdenking van een misdrijf. De rechter geeft hen de volgende keuzemogelijkheden. Als beide bekennen krijgen zij ieder 10 jaar gevangenisstraf. Als beide ontkennen krijgen ze ieder 2 jaar straf. Als gevangene A ontkent en gevangene B bekent krijgt gevangene A 20 jaar en gevangene B 1 jaar; bekent gevangene A en ontkent gevangene B dan zijn de straffen: 1 respectievelijk 20 jaar.

Wanneer elke gevangene niet weet wat de ander zal doen is de beste strategie voor A bekennen.

Om identieke redenen is het voor B het beste om te bekennen. Bij rationele keuze van elke gevangene zal dus zonder coöperatie de uitkomst zijn "bekennen-bekennen". Dit resultaat is echter sub-optimaal. Door overleg kunnen de spelers de aantrekkelijker uitkomst "ontkennen-ontkennen" realiseren.'

De spiraaltheorie

Wanneer we terugkeren naar ons onderwerp dan kost het geen overdreven denkinspanning om een relatie te leggen tussen het prisoners-dilemma en de in de inleiding geschetste inflatoire ontwikkeling van het onderwijs. De inflatoire ontwikkeling is op te vatten als een onbedoeld of ongewenst resultaat van het rivaliserend gedrag van de actoren onderwijs en arbeid. Emmerij (1974) heeft dit suboptimale resultaat beschreven in zijn spiraaltheorie. Hij maakt duidelijk dat het geloof dat onderwijs een grote invloed heeft op maatschappelijke kansen en mogelijkheden het gevaar oproept van een ongebreidelde onderwijsexpansie zonder ooit de begeerde sociaal-economische doelstellingen te bereiken. Waarom? Omdat naar mate er meer mensen een hoger onderwijsniveau behalen de voordelen die verbonden waren aan dat onderwijsniveau verdwijnen. Dit heeft tot gevolg dat de druk toeneemt om een nog hoger onderwijsniveau te bereiken zodat men kan delen in de sociaal-economische voordelen die verbonden zijn aan dat hogere niveau. Hiermee is een nieuwe frustratiecyclus geopend. De spiraaltheorie maakt tevens duidelijk dat 'de laatst aankomende groep' steeds de dupe blijft. Emmerij wijst erop dat de enige acceptabele manier om aan deze 'rat-race' iets te doen, is af te komen van het rechtlijnige, het sequentiële, onderwijsstelsel en komt zo tot zijn voorstel voor wederkerend onderwijs. Na de verplichte basisvorming moet het waterdichte schot tussen school en werk worden weggenomen, zodat het veel makkelijker is heen en weer te gaan tussen die twee werelden.

Tussenstelsel, niemandsland of stabiele overgangsstructuur

Wanneer we de aard van de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid historisch bekijken wordt de relatie gekenmerkt door een toenemende institutionele scheiding van leren en werken (Kraayvanger en Van Onna, 1985). Het is steeds vanzelfsprekender geworden dat arbeidstaken slechts kunnen worden verricht, wanneer te voren buiten het arbeidsproces in school leeractiviteiten hebben plaatsgevonden. Het wegvallen van de eenheid van leren en werken is een belangrijk kenmerk van de huidige op een verregaande arbeidsdeling en onderwijsdeling gebaseerde maatschappij. De effecten van deze institutionele scheiding zijn tegenstrijdig. Aan de ene kant worden de kansen en mogelijkheden tot leren vergroot, verbreed en ook geuniformeerd. Aan de andere kant wordt de overgang van school naar beroepsleven bemoeilijkt door de formele scheiding en bestaat er de grote kans dat de overgang niet vlekkeloos verloopt of zelfs met grote spanningen gepaard gaat.

Culturele en structurele veranderingen

In een artikel over de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid signaleert Van Wieringen twee processen die recentelijk een belangrijke rol spelen (Van Wieringen, 1984). Hij constateert dat zowel op cultureel als op structureel niveau belangrijke veranderingen optreden in de aard van de onderlinge betrekkingen. Omdat zij ons denken over de vormgeving van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid over de beroepsopleidingen verder kunnen helpen, staan we bij deze veranderingen stil. Eerst het culturele niveau.

Door Van Wieringen wordt in de naoorlogse samenhang tussen onderwijs en arbeid een drietal periodes onderscheiden. In de wederopbouwperiode van de jaren vijftig en zestig werd door de expanderende economische bedrijvigheid een stevige band tussen onderwijs en arbeid gelegd. De groei van het onderwijs was een antwoord op de toenemende behoefte aan geschoolde manpower aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Eind jaren zestig begint een nieuwe periode. In de jaren zeventig wordt onderwijs eerst en vooral gedefinieerd als een welzijnsvoorziening. Nog al eens is vooral vanuit het bedrijfsleven het verwijt te horen dat het onderwijs zich te zeer verwijderd zou hebben van de economische bedrijvigheid, met name van de industrie. De discussie over het al of niet kunnen vasthouden van de hamer is een sprekend voorbeeld. Van Wieringen meent dat vooral door de rapporten van de Commissie-

Wagner de belangrijkste duw is gegeven om de tweede periode af te sluiten. In het begin van de jaren tachtig wordt met nieuw elan gezocht naar een verbinding tussen pedagogische en economische eisen. Hij stelt zich de vraag wat we doen in deze derde periode: zonder meer teruggaan naar een wederopbouwperiode of hebben we toch voldoende overgehouden aan culturele opbrengst uit de tweede periode om scherpzinnig en met behoud van pedagogisch optimisme de relatie opnieuw te doordenken?

Op structureel niveau signaleert Van Wieringen dat de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid steeds meer verzelfstandigen tot iets wat op zichzelf aandacht verdient. Er is tussen onderwijs en arbeid niet meer sprake van een grensvlak maar van een grensstrook. De huidige jeugdwerkloosheid en vooral de beleidsmaatregelen ter bestrijding hiervan hebben een tussenstelsel doen ontstaan.³ De betiteling van een tussenstelsel maakt het zijns inziens mogelijk duidelijk te zien wat er aan de hand is in de grensstrook. De organisatie van de betrekkingen tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs staan nu zelf ter discussie. Van Wieringen licht dit toe vanuit een vijftal invalshoeken, te weten:

1. het bestaansrecht überhaupt;
2. de omvang;
3. de regels die er gelden;
4. de afwenteling van kosten; en
5. de machtsverdeling.

Wanneer we Van Wieringen wat vrij interpreteren komen we tot de conclusie dat hij pessimistisch is over het resultaat van het strategisch handelen der partijen. Het tussenstelsel krijgt bij hem de kenmerken van een niemandsland, waarin een koppeling bestaat tussen het secundair segment van de arbeid en het secundair segment van het onderwijsbestel. Met het eerste is bedoeld dat gedeelte van de werkgelegenheid dat wordt gekenmerkt door geringe opleidingseisen, lage lonen, weinig loopbaanperspectief en instabiele banen. Met het secundair segment van het onderwijs wordt bedoeld op opleidingen die worden gekenmerkt door een korte duur en onmiddellijke gebruikserichtheid, verzorgd door onderwijsvoorzieningen in de marge van het schoolwezen of behorend tot de marginale activiteiten van de reguliere voorzieningen.

Tussenperiode: leren én werken

Wij willen hier een meer optimistische visie tegenover stellen. De aangegeven culturele en

structurele ontwikkelingen kunnen ook door overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties worden aangegrepen die band tussen school en beroepsleven steviger en hechter te maken. Het tussenstelsel krijgt dan de kenmerken van een stabiele overgangsstructuur in plaats van een niemandsland. Dit zou kunnen door voor schoolverlaters van lbo en mavo na het verlaten van het volledig dagonderwijs een samenhangend geheel van deeltijd-opleidingen en deeltijd-banen te creëren. Tussen de periode waarin het accent ligt op leren en de periode waarin het accent ligt op werken, wordt op deze manier een reguliere tussenperiode geplaatst van leren én werken. Een dergelijke tussenperiode heeft grote voordelen. Schoolverlaters van lbo en mavo kunnen na school niet meer in een uitzichtloze positie terecht komen doordat ze geen werk vinden, of in een marginale positie doordat ze genoeg moeten nemen met allerlei noodvoorzieningen. Een periode van leren én werken past in een werkgelegenheidsbeleid waarin herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid een belangrijke plaats inneemt. Jongeren krijgen de ruimte om hun opleiding, hun werk, hun sociale contacten en vrije tijd anders in te richten dan tot nu toe algemeen gangbaar is. Bovendien heeft een dergelijke tussenperiode het voordeel dat er tal van innovatieve mogelijkheden ontstaan om de samenhang tussen onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid voor deze doelgroep te verbeteren. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze tussenperiode worden overheid, bedrijfsleven en onderwijs meer dan tot nu toe gedwongen om zowel de vorming als realisering van interesses en vaardigheden van jongeren met betrekking tot beroepsarbeid beter op elkaar af te stemmen.

Van de maatregelen die de laatste jaren zijn genomen om de overgang van school naar beroepsleven voor schoolverlaters van lbo en mavo te vergemakkelijken is de uitbreiding van de beroepsopleidingsmogelijkheden via kort-mbo en leerlingwezen veruit de omvangrijkste. Voor de vormgeving van een regulier tussenstelsel tussen onderwijs en arbeid zou deze maatregel als vertrekpunt genomen kunnen worden. De centrale functie van het tussenstelsel zou moeten zijn zowel het verzorgen van een initiële beroepskwalificatie voor schoolverlaters van lbo en mavo als ook hun inschakeling in het arbeidsproces. Terzijde willen we twee kanttekeningen maken. Ten eerste, het is het overwegen waard om het tussenstelsel een ruimere functie te geven. Niet alleen een concentratie op de initiële overgang

van school naar beroepsleven, maar ook op latere overgangen in het kader van om-, her- en bijscholing. Het tussenstelsel heeft dan de ruimere functie om te zorgen voor een stevige en hechte band tussen leren en werken gedurende het gehele beroepsleven. De tweede kanttekening is dat we ons hier niet begeven in een gloednieuwe discussie. Het idee van een tussenstelsel is eerder in discussie geweest via begrippen als permanente educatie, wederkerend leren, wederkerende arbeid en recentelijk het door het Cedefop voorgestane begrip: alternerende opleiding. Vooral de uitwerking die het Cedefop hiervan heeft gegeven kan verder helpen bij de vormgeving van het tussenstelsel (Cedefop, 1982).

Integrale aanpak

Wanneer vanuit de huidige uitbreiding van de beroepsopleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van lbo en mavo wordt gedacht in de richting van een regulier tussenstelsel, moeten ons inziens twee soorten integratie voorop worden gesteld.

1. Integratie van kort-mbo en leerlingwezen

Om het risico van het langs elkaar heen blijven lopen van onderwijs en bedrijfsleven te vermijden zou hoge prioriteit gegeven moeten worden aan het streven van integratie van kort-mbo en leerlingwezen. Onlangs afgesloten onderzoek laat zien dat beide leerwegen een normatieve visie hebben op de educatieve waarde van leren, respectievelijk werken. Het leerlingwezen heeft de neiging om de mogelijkheden en betekenis van het schoolse leren te onderschatten. Omgekeerd kan van het kort-mbo worden gezegd dat het te weinig open staat voor het belang van het leren in de beroepspraktijk.

Integratie van de twee leerwegen biedt de ruimte voor een meer objectieve en evenwichtige kijk op de keuze van leerplaatsen. Afhankelijk van doelstelling (basisopleiding of specialisatie), aard van het beroep (machinebankwerker of administratief medewerker), doelgroep en mogelijkheden op school en op de werkplek kan zo de beste keuze van leerplaatsen worden gemaakt (Geurts en Römken, 1985).

2. Integratie van opleidings- en werkgelegenheidsmogelijkheden

Voor een integratie van opleidings- en werkgelegenheidsmogelijkheden is nodig dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleidingsmogelijkheden een vervolg krijgt aan de andere kant van de arbeidsmarkt (zie ook Hövels, 1985). Dit kan door een werkgelegenheids-

beleid te ontwikkelen waarin afspraken worden gemaakt over de kwantiteit en de kwaliteit van de arbeid voor schoolverlaters van lbo en mavo. Bolle en Büchtemann (1984) menen dat een succesvol korte-termijn-werkgelegenheidsprogramma voor deze jongeren de volgende kenmerken moet bevatten:

- een systematische combinatie van opleidingen (waaraan diploma's zijn verbonden) en werk;
- een sterk gedifferentieerde oriëntatie op doelgroepen, zowel door het creëren van nieuwe mogelijkheden op de bestaande arbeidsmarkt ten behoeve van jongeren wier problematiek voornamelijk voortkomt uit het huidige algemene tekort aan arbeidsplaatsen, als door het opzetten van een 'tweede arbeidsmarkt' met beschermde, maar duurzame banen voor probleemgroepen — jongeren die via de 'primaire' arbeidsmarkt waarschijnlijk niet in de beroepswereld geïntegreerd kunnen worden;
- een gedecentraliseerde uitvoering van bepaalde maatregelen, zodat het mogelijk wordt om 'ter plekke' doelgericht regiogebonden problemen aan te pakken en in te spelen op lokale maatregelen ter stimulering van innovaties en nieuwe ondernemingen, waarbij tegelijkertijd de alternatieve sector wordt betrokken;
- een in hoge mate vrije beschikbaarstelling van middelen met medewerking van alle betrokken maatschappelijke groeperingen (gemeentes, jeugdorganisaties, arbeidsbureaus, vakbonden, bedrijfsorganisaties, werkgevers), zodat vaker onconventionele werkgelegenheidsinitiatieven, bedrijfsvestigingen en projecten in de sector van de 'informele economie' kunnen worden gesteund.

Vormgeving regulier tussenstelsel

Tot slot willen we erop wijzen dat voor het realiseren van een regulier tussenstelsel tussen onderwijs en arbeid voor schoolverlaters van lbo en mavo door overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties veel hindernissen genomen moeten worden (Kraayvanger en Van Onna, 1985). Zowel de gekozen theoretische invalshoek als ook de praktijk, denk maar aan de toch geringe effecten die de discussie over permanente educatie, enz. tot nu toe heeft opgeleverd, wijzen erop dat de historisch gegroeide institutionele scheiding van leren en werken een grote taaiheid kent. Hier staat tegenover dat het gemeenschappelijk probleembewustzijn sterk is gegroeid en overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de beroepsopleidingsmogelijkheden van schoolverlaters

van lbo en mavo.⁴ Wij willen nog twee punten aanstippen die ons inziens bij de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden via een regulier tussenstelsel van strategisch belang zijn.

Wellicht wat tegen de huidige trend in menen we dat de overheid duidelijk als initiator voor de opzet en uitbouw van een dergelijk stelsel zou moeten optreden. De overheid is immers de eerst aangewezen instantie om boven de partijen staand het oplossen van de gemeenschappelijke problematiek te bewaken. Juist voor schoolverlaters van lbo en mavo lijkt de culturele afstand tussen pedagogische en maatschappelijke eisen groot. Dit vraagt om een uitdrukkelijke structurering van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Op hogere onderwijsniveaus, waar de culturele afstand kleiner lijkt, kan het organisationeel vormgeven aan de gemeenschappelijkheid wellicht losser gebeuren. De overheid zou aan dit structurend optreden een belangrijke impuls kunnen geven door binnenshuis orde op zaken te stellen. Met name het Ministerie van O en W en het Ministerie van SZW zouden de handen ineen moeten slaan en gezamenlijk beleid voorop moeten stellen.

Een tweede punt dat we kort willen aanstippen is het strategisch belang van het mesoniveau. In de discussie over de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid krijgt vaak automatisch het macro-niveau of het microniveau de aandacht. Op macro-niveau gaat het om landelijke ontwikkelingen in aanbod van en vraag naar arbeidskrachten. Op microniveau staat het individuele gedrag van jongeren, scholen of arbeidsorganisaties in de overgang van school naar beroepsleven centraal. Zowel het Ministerie van O en W als het Ministerie van SZW lijken de laatste tijd steeds meer oog te krijgen voor het mesoniveau. Het gaat dan om de betrekkingen tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties op het niveau van de beroepssector en of bedrijfstak. Het lijkt wenselijk dat bij de vormgeving van de beroepsopleidingsmogelijkheden het strategisch belang van het mesoniveau de volle aandacht heeft. Een goed voorbeeld van de dynamiek in de relaties tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs die er op dit niveau bestaat, geeft een recent onderzoek naar het opleidingsbeleid in de grafische industrie (Kayzel, 1985). □

Noten

1. Het artikel is een bewerking van een eerder door mij opgestelde beschouwing over de wenselijke vormgeving van beroepsopleidingsmogelijkheden voor

schoolverlaters van lbo en mavo. Om deze beschouwing was gevraagd door de Raad voor het Regeringsbeleid in het kader van zijn advisering aan de Regering over basisvorming in het onderwijs.

2. Het ontbreken van analyses van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid vanuit interorganisationale theorievorming, beschouwen we als een belangrijke witte vlek in de theorievorming. Een consequentie hiervan is dat het op dit moment moeilijk is realistische inschattingen te maken over de opbrengst van de gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijsorganisaties voor het oplossen van aansluitingsproblemen. We weten te weinig van het relatieve gewicht van de drie hoofrolspelers, hun beïnvloedingsmogelijkheden, hun macht en onmacht.
3. Het idee van een tussenstelsel komt ook naar voren in de zogeheten flexibilitateitsbenadering van de aansluitingsproblematiek tussen onderwijs en arbeid (zie onder andere Beck e.a., 1980 en OSA, 1985).
4. Kallen (1981) wijst op een andere, mogelijke stimulans. Grenzen van de groei en beperking van middelen nopen tot een afweging van prioriteiten. In tijden van welvaart is alles mogelijk. Vaak heeft dit tot resultaat gehad dat aan het al bestaande steeds meer werd toegevoegd. Beperking kan tot verschraling leiden, maar ook tot uitzuivering.

Literatuur

- Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *2e verslag van werkzaamheden*, Den Haag 1983.
- ARVO-II, *KMBO op weg naar invoering*, Advies 6, Zeist september 1985.
- Beck, U., M. Brater en H. Daheim, *Soziologie der Arbeit und der Berufe*, Reinbeck bei Hamburg 1980.
- Bolle, H. en C.F. Büchtemann, 'Jeugd zonder toekomst? Werkgelegenheidsperspectieven voor jongeren in de E.G.' in: *Beroepsopleiding*, december 1984.
- Cedefop, *Alternierende opleiding: grondslagen voor actie*, Luxemburg 1982.
- Emmery, L.J., *Can the school build a New Social Order?*, Amsterdam 1974.
- Geurts, J., 'Naschoolse perspectieven van schoolverlaters van lbo en mavo', in: A.M.L. van Wieringen (red.), *Beeld van het voortgezet onderwijs*, Assen 1985.
- Geurts, J. en B. Hövels, *Kort-mbo tussen aanbod en vraag*, ITS, Nijmegen 1983.
- Geurts, J. en L. Römken, *Aankomend vakmanschap in metaal en administratie*, ITS, Nijmegen 1985.
- Godfroy, A., *Netwerken van organisaties; strategieën, spelen, structuren*, Den Haag 1981.
- Hövels, B., *Arbeidsorganisaties en het leerlingwezen, een onderzoek naar het aanbod van leer-arbeidsplaatsen door arbeidsorganisaties*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 1985.
- Kallen, D.B.P., *Ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs in WRR Educatie en Welzijn*, Den Haag 1981.
- Kayzel, R., *Opleidingsbeleid in de grafische industrie*, OSA, Den Haag 1985.
- Kraayvanger, G. en B. van Onna, *Arbeid en leren; bijdragen tot de volwassenenedukatie*, Baarn 1985.

- Kraayvanger, G. en B. van Onna, *Intermediaire voorzieningen; nieuwe ontwikkelingen tussen onderwijs en arbeid!?*, I.S.P.A., Nijmegen 1985.
- Landelijke projectleidersoverleg proefprojecten volle tijd kort-mbo, *De visie van de proefprojecten op de invoering van het kort-mbo*, Den Bosch oktober 1985.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De tweede fase vervolgonderwijs*, Den Haag 1982.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsnotitie van uitbreiding naar invoering van het kort-middelbaar beroepsonderwijs*, Den Haag 1983.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid*, Den Haag juni 1984.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Regeringsstandpunt over het Open Overleg Wagner*, Den Haag september 1984.
- OSA, *Werk voor allen*, Den Haag 1985.
- Wassenberg (red.) A., *Netwerken: organisatie en strategie*, Meppel 1980.
- Wezel, J.A.M. van en A.M.C. Vissers, *Evenwicht en onevenwicht op de arbeidsmarkt en in de economie*, Assen 1983.
- Wieringen, A.M.L. van, Alleen is erger; over de dynamiek van de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid, in: J. Branger en anderen (red.), *Onderwijsbeleid in Nederland*, Leuven 1984.