

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

**Nr. 15**

**Deelrapport 10**

**Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt**

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1. Taakopdracht</b>	<b>3</b>
1.1. Algemeen	3
1.2. De interpretatie van de opdracht	3
1.3. Afbakening van het beleidsterrein	4
<b>Hoofdstuk 2. Beschrijving van de capaciteitsplanning van het onderwijs</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 3. Evaluatie van het beleid</b>	<b>7</b>
3.1. De toenemende betekenis van het afstemmen van de capaciteit van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt	7
3.1.1. Algemeen	7
3.1.2. Introductie van enige begrippen	9
3.1.3. Arbeidsmarktontwikkelingen	10
3.1.4. Conclusies	13
3.2. De partiële benadering	14
3.2.0. Vooraf	14
3.2.1. Algemeen	15
3.2.2. Capaciteitsbeperking	16
3.2.3. Verbetering instrumentarium voor kwantitatieve afstemming	17
3.2.4. Beperking verblijfsduur in het onderwijs	19
3.2.5. Andere vormen van capaciteitsbeperking	21
3.3. De integrale benadering	23
3.3.1. Inleiding	23
3.3.2. De relatie onderwijs-arbeidsmarkt	23
3.3.3. Het rendement van het onderwijs en van het onderwijsbeleid in relatie tot de arbeidsmarkt	24
3.3.4. Contouren van een alternatief beleid	25
3.3.5. Tentatieve uitwerking m.h.o. op een 20%-alternatief	29
a. grove uitwerking naar het onderwijsbestel	30
b. grove uitwerking naar het arbeidsbestel	31
c. concretisering naar het onderwijs	32
<b>Hoofdstuk 4. Samenvatting beleidsvarianten en financiële consequenties</b>	<b>34</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>36</b>
1. Becijfering partiële benadering	36
2. Becijfering integrale benadering	38
3. De relatie en samenhang onderwijs-arbeid	43
4. De Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1978 (CBS)	51
5. Notitie met betrekking tot onderwijsbeleid	60

## VOORWOORD

De beschikbare tijd heeft beperkingen opgelegd zowel met betrekking tot de mate van diepgaandheid als met betrekking tot de kwaliteitseisen van de in dit rapport ontwikkelde beleidsvarianten.

Voor een aantal beleidsvarianten geldt dat verder onderzoek nodig zal zijn om het geschetste beeld te legitimeren.

De in de bijlage opgenomen berekeningen zijn in grote tijdnood opgesteld. Er is daarom gekozen voor benaderingen die van een aantal globale veronderstellingen uitgaan.

Hoewel het rapport als totaliteit voor de verantwoording van de werkgroep komt, dat wil niet zeggen dat alle leden van de werkgroep zonder voorbehoud kunnen instemmen met alle voorgestelde maatregelen. Uitgangspunt voor de discussie is geweest dat de voorstellen in principe verdedigbaar en op de hand wegend realiseerbaar zouden moeten zijn. De werkgroep is er daarbij van uitgegaan dat bij een eventuele vervolgoopdracht een breder gelegitimeerde werkgroep de voorstellen (meer) kritisch op de realiteitswaarde zal bekijken.

## HOOFDSTUK 1. DE TAAKOPDRACHT

### 1.1. Algemeen

Aan de werkgroep is opgedragen onderwerp 7 te analyseren: «Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt».

De motivering<sup>1</sup> luidde:

«Tot nu toe wordt de capaciteit van het onderwijs vrijwel geheel bepaald door het aantal gegadigden voor de diverse onderwijssoorten terwijl de maatschappelijke behoefte aan opgeleiden geen rol speelt. Te heroverwegen ware of deze benadering nog wel actualiteitswaarde heeft in het licht van de budgettaire nood. Ook de doelmatigheid van een dergelijk beleid dient in ogenschouw te worden genomen, zeker als het om kostbare opleidingen gaat».

Qua gedachtengang zal de heroverweging sterke trekken moeten vertonen van «zero-base budgetting»: «hoe zouden we de overheidsbemoedening op een beleidsterrein opzetten indien we met de uiterst beperkte financiële ruimte in het achterhoofd opnieuw vanuit een nul-positie zouden starten, los van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen».

Opgeleverd moet worden een heroverwegingsrapport dat

- op een betrekkelijk globale wijze de relevante overwegingen weergeeft die van belang zijn voor de beoordeling van het beleidsterrein
- en een aantal alternatieven geeft voor het beleid van de toekomst.

(In ieder geval dient een beleidsvariant geformuleerd te worden waarmee in 1985 een besparing van 20% wordt bereikt.)

Dit alles op een zodanige wijze dat politieke principebeslissingen mogelijk worden.

### 1.2. De interpretatie van de opdracht

«Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid ...» zegt onze grondwet in artikel 208. In een tijdsbestek van meer dan een eeuw is een onderwijsstelsel gegroeid waarin naast en in samenhang met het openbaar onderwijs, het bijzonder onderwijs bestaat. Beide worden door de overheid gesubsidieerd, maar de bemoeienis van de overheid is bij wet beperkt gehouden. Het is een stelsel dat alléén verstaan kan worden in de specifieke context van ons land. Aan buitenlanders is ons systeem dan ook nauwelijks of niet duidelijk te maken.

<sup>1</sup> Vgl. brief Ministerie van Financiën dd. 26 november 1980 aan Ministerraad (zie bijlage 1).

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1. Taakopdracht</b>	<b>3</b>
1.1. Algemeen	3
1.2. De interpretatie van de opdracht	3
1.3. Afbakening van het beleidsterrein	4
<b>Hoofdstuk 2. Beschrijving van de capaciteitsplanning van het onderwijs</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 3. Evaluatie van het beleid</b>	<b>7</b>
3.1. De toenemende betekenis van het afstemmen van de capaciteit van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt	7
3.1.1. Algemeen	7
3.1.2. Introductie van enige begrippen	9
3.1.3. Arbeidsmarktontwikkelingen	10
3.1.4. Conclusies	13
3.2. De partiële benadering	14
3.2.0. Vooraf	14
3.2.1. Algemeen	15
3.2.2. Capaciteitsbeperking	16
3.2.3. Verbetering instrumentarium voor kwantitatieve afstemming	17
3.2.4. Beperking verblijfsduur in het onderwijs	19
3.2.5. Andere vormen van capaciteitsbeperking	21
3.3. De integrale benadering	23
3.3.1. Inleiding	23
3.3.2. De relatie onderwijs-arbeidsmarkt	23
3.3.3. Het rendement van het onderwijs en van het onderwijsbeleid in relatie tot de arbeidsmarkt	24
3.3.4. Contouren van een alternatief beleid	25
3.3.5. Tentatieve uitwerking m.h.o. op een 20%-alternatief	29
a. grove uitwerking naar het onderwijsbestel	30
b. grove uitwerking naar het arbeidsbestel	31
c. concretisering naar het onderwijs	32
<b>Hoofdstuk 4. Samenvatting beleidsvarianten en financiële consequenties</b>	<b>34</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>36</b>
1. Becijfering partiële benadering	36
2. Becijfering integrale benadering	38
3. De relatie en samenhang onderwijs-arbeid	43
4. De Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1978 (CBS)	51
5. Notitie met betrekking tot onderwijsbeleid	60

De geschiedenis van het onderwijsbeleid van de laatste decennia laat zien dat het uiterst moeilijk is om van het oorspronkelijke distributieve beleid over te stappen naar een constructief, dat wil zeggen sturend, initiërend en reducerend beleid.

Het distributieve beleid stond voor een overheidsaanpak waarbij men tot een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de onderwijsinstellingen over de z.g. «denominaties» (de levensbeschouwelijke richtingen) trachtte te komen. Was het distributieve beleid meer een passief beleid, het constructieve beleid was en is actief van aard. De overheid wil(de) het onderwijs en het onderwijsstelsel doelgericht verbeteren. Het huidige kabinet-Van Agt heeft de volgende doelstellingen voor ogen:

- bevorderen van persoonlijke ontplooiing
- bevorderen van maatschappelijke en economische weerbaarheid (daarvoor is de arbeidsmarkt als referentiekader van groot belang)
- en het stimuleren van het individu tot actieve democratische deelname aan het maatschappelijk leven.

Doelstellingen dus, die praktisch soortgelijk zijn aan die van vorige kabinetten en waarin iedereen zich in het algemeen wel kan vinden. Maar of het nu deze of andere doelstellingen zijn, gebleken is dat het voeren van een actief onderwijsbeleid een moeizaam proces is, vol met historisch verankerde voetangels en klemmen. Toen de huidige Staatssecretaris De Jong, in zijn beleidsnotitie over de proefprojecten kort-m.b.o. het arbeidsmarktcriterium introduceerde, werd hem dat niet onverdeeld in dank afgenomen.

Een heroverweging van het onderwijsbestel, wil ze komen tot realistische alternatieven, zal zich dan ook niet geheel los kunnen maken van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen.

Een goedkoper onderwijsstelsel is slechts te realiseren door krachtig en integraal regeringsbeleid. Dit regeringsbeleid dient te zijn gebaseerd op duidelijke en samenhangende voorstellen, actieve interdepartementale ondersteuning en op veelvuldig democratisch overleg met betrokkenen en parlement. Het is om die reden dat de werkgroep zich niet heeft willen beperken tot de taakopdracht in strikte zin.

Daarnaast heeft de werkgroep gemeend een andere ingang te moeten presenteren voor een samenhangend en kostenbesparend onderwijsbeleid.

Allereerst wordt echter ingegaan op de taakopdracht in strikte zin. Nagegaan wordt of een beleid, waarbij de capaciteit van het onderwijs vrijwel geheel wordt bepaald door het aantal gegadigden, nog wel actualiteitswaarde heeft. In het bijzonder wordt ingegaan op de toenemende betekenis van het afstemmen van de capaciteit van het onderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt.

Vervolgens heeft de werkgroep zijn taakstelling ruimer opgevat. Op basis van evaluatie van het huidig onderwijssysteem in relatie tot zijn werking naar het arbeidsbestel wordt binnen de gestelde financiële randvoorwaarden een beleidsvariant voor het genoemde onderwijssysteem geformuleerd die (zowel kwantitatief als kwalitatief) bijdraagt aan een betere afstemming van het onderwijs op het arbeidsbestel (vice versa).

### **1.3. Afbakening van het beleidsterrein**

De korte beschikbare tijd voor de heroverwegingsexercitie in de omvang zoals hierboven omschreven, alsmede de overweging dat andere werkgroepen aanpalend onderwijs- en scholingsvoorzieningen en hun beschouwingen zullen betrekken, hebben de werkgroep genoodzaakt te komen tot de volgende inperking van de probleemstelling:

1. Alleen de door het departement van O en W beheerde onderwijsinstellingen en de parallelle opleidingen van L en V worden in de beschouwingen betrokken. De werkgroep is evenwel van mening dat in een eventuele vervolgexercitie het onderwijs dat door andere departementen beheerd wordt wel degelijk in de beschouwingen betrokken moet worden.

De geschiedenis van het onderwijsbeleid van de laatste decennia laat zien dat het uiterst moeilijk is om van het oorspronkelijke distributieve beleid over te stappen naar een constructief, dat wil zeggen sturend, initiërend en reducerend beleid.

Het distributieve beleid stond voor een overheidsaanpak waarbij men tot een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de onderwijsinstellingen over de z.g. «denominaties» (de levensbeschouwelijke richtingen) trachtte te komen. Was het distributieve beleid meer een passief beleid, het constructieve beleid was en is actief van aard. De overheid wil(de) het onderwijs en het onderwijsstelsel doelgericht verbeteren. Het huidige kabinet-Van Agt heeft de volgende doelstellingen voor ogen:

- bevorderen van persoonlijke ontplooiing
- bevorderen van maatschappelijke en economische weerbaarheid (daarvoor is de arbeidsmarkt als referentiekader van groot belang)
- en het stimuleren van het individu tot actieve democratische deelname aan het maatschappelijk leven.

Doelstellingen dus, die praktisch soortgelijk zijn aan die van vorige kabinetten en waarin iedereen zich in het algemeen wel kan vinden. Maar of het nu deze of andere doelstellingen zijn, gebleken is dat het voeren van een actief onderwijsbeleid een moeizaam proces is, vol met historisch verankerde voetangels en klemmen. Toen de huidige Staatssecretaris De Jong, in zijn beleidsnotitie over de proefprojecten kort-m.b.o. het arbeidsmarktcriterium introduceerde, werd hem dat niet onverdeeld in dank afgenomen.

Een heroverweging van het onderwijsbestel, wil ze komen tot realistische alternatieven, zal zich dan ook niet geheel los kunnen maken van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen.

Een goedkoper onderwijsstelsel is slechts te realiseren door krachtig en integraal regeringsbeleid. Dit regeringsbeleid dient te zijn gebaseerd op duidelijke en samenhangende voorstellen, actieve interdepartementale ondersteuning en op veelvuldig democratisch overleg met betrokkenen en parlement. Het is om die reden dat de werkgroep zich niet heeft willen beperken tot de taakopdracht in strikte zin.

Daarnaast heeft de werkgroep gemeend een andere ingang te moeten presenteren voor een samenhangend en kostenbesparend onderwijsbeleid.

Allereerst wordt echter ingegaan op de taakopdracht in strikte zin. Nagegaan wordt of een beleid, waarbij de capaciteit van het onderwijs vrijwel geheel wordt bepaald door het aantal gegadigden, nog wel actualiteitswaarde heeft. In het bijzonder wordt ingegaan op de toenemende betekenis van het afstemmen van de capaciteit van het onderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt.

Vervolgens heeft de werkgroep zijn taakstelling ruimer opgevat. Op basis van evaluatie van het huidig onderwijssysteem in relatie tot zijn werking naar het arbeidsbestel wordt binnen de gestelde financiële randvoorwaarden een beleidsvariant voor het genoemde onderwijssysteem geformuleerd die (zowel kwantitatief als kwalitatief) bijdraagt aan een betere afstemming van het onderwijs op het arbeidsbestel (vice versa).

### **1.3. Afbakening van het beleidsterrein**

De korte beschikbare tijd voor de heroverwegingsexercitie in de omvang zoals hierboven omschreven, alsmede de overweging dat andere werkgroepen aanpalend onderwijs- en scholingsvoorzieningen en hun beschouwingen zullen betrekken, hebben de werkgroep genoodzaakt te komen tot de volgende inperking van de probleemstelling:

1. Alleen de door het departement van O en W beheerde onderwijsinstellingen en de parallelle opleidingen van L en V worden in de beschouwingen betrokken. De werkgroep is evenwel van mening dat in een eventuele vervolgexercitie het onderwijs dat door andere departementen beheerd wordt wel degelijk in de beschouwingen betrokken moet worden.

2. Een volgende beperking bestaat erin dat van het onderwijssysteem alleen die opleidings- en scholingsvormen worden meegenomen die uitmonden op de arbeidsmarkt. Het kleuter- en lager onderwijs alsmede het grootste deel van de eerste jaren aan het voortgezet onderwijs blijven met andere woorden buiten beschouwing.

3. Als referentiepunt voor de op te leveren besparingen worden de kosten van het onderwijs voor 16-jarigen en ouderen in aanmerking genomen.

De cijfers zijn gebaseerd op de daarvoor begrote uitgaven voor de begroting 1981 en de meerjarenramingen conform de miljoenennota en gecorrigeerd voor de bedragen die per schoolsoort worden geacht te behoren tot de kosten van het onderwijs aan 16-jarigen en ouderen, zoals hierboven aangegeven.

	1981	1982	1983	1984	1985
<b>O en W-begroting</b>	(in mln.)				
DGBO	65	66	65	65	65
DGVO	3293	3387	3421	3437	3429
DGHW	4405	4522	4679	4770	4882
DGDI	622	579	594	606	615
Totaal	8385	8554	8759	8878	8991
20% criterium	1677	1711	1752	1776	1798
<b>L en V-begroting</b>					
Hoger agrar. onderw.	67	70	73	76	77
Middelb. agr. onderw.	118	124	131	134	137
Praktijk scholen	28	29	29	30	30
Landb. Hogeschool	190	199	206	209	213
Totaal	403	422	439	449	453
20%	80,6	84,4	87,8	89,8	90,6

De werkgroep is er zich van bewust door deze beperkingen een aantal globale afgrenzingen in de probleemstelling te hebben aangebracht.

In het rapport worden een aantal aanzetten voor bezuinigingsmogelijkheden aangegeven. Een en ander zal nadere uitwerking behoeven.

## HOOFDSTUK 2. CAPACITEITSPANNING VAN HET ONDERWIJS

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze de planning van het onderwijs momenteel tot stand komt. Daarbij wordt met name nagegaan welke instrumenten daarbij O en W ten dienste staan en in hoeverre daarbij arbeidsmarktcriteria (kunnen) worden toegepast.

Voor alle in dit rapport beschouwde onderwijssoorten geldt dat in eerste instantie en als belangrijkste bepalende factor voor de capaciteit voor de onderwijssoorten is aan te merken de individuele vraag naar onderwijs. In beginsel worden de omvang en capaciteit van het onderwijs dan ook bepaald door deze individuele vraag die, afhankelijk van de soort opleiding, aan een aantal vereisten (zoals soort vooropleiding, vakkenpakketten), moet voldoen.

Daartegenover bestaan, afhankelijk van de schoolsoort, een aantal beïnvloedingsmogelijkheden voor O en W, die direct of indirect de capaciteit kunnen beïnvloeden. De ratio en de intensiteit waarmee deze beheersinstrumenten door O en W kunnen worden toegepast, verschillen per opleidingssoort. Hieronder wordt per schoolsoort op deze beheersinstrumenten ingegaan; daarbij wordt met name aandacht besteed aan de mate waarin het arbeidsmarkt criterium bij deze instrumenten wordt c.q. kan worden toegepast.

## VWO en HBO

De afzonderlijke instellingen verkrijgen hun middelen naar rato van het aantal ingeschreven studenten op basis van per soort verschillende normen. Deze normeringsregeling geeft O en W slechts een zeer indirect instrument voor capaciteitsplanning. Het aantal toe te laten studenten wordt n.l. beslist door de bevoegde gezagen. Welke criteria daarbij worden gehanteerd is niet bekend. Waarschijnlijk spelen een rol zaken als geen al te grote schommelingen in aantallen, behoeften van de arbeidsmarkt, beschikbare docenten, stageplaatsen etc. Een effectief instrumentarium voor een capaciteitsplanning op grond van arbeidsmarktcriteria, voor O en W, ontbreekt derhalve van bestaande scholen.

De oprichting van nieuwe scholen geschiedt volgens de z.g. planprocedure. Deze plannen, meestal ingediend via de vier deelplanorganisaties, worden vastgesteld na overleg met deze organisaties. De officiële criteria die voor opnemings in het plan worden aangehouden en die tot bekostiging kunnen leiden zijn:

- te verwachten aantallen leerlingen (ergo: individueel behoeftecriterium)
- spreiding naar denominatie
- spreiding naar regio.

Formeel speelt derhalve bij de oprichting van nieuwe scholen het arbeidsmarkt criterium geen rol. De Minister van O en W heeft formeel geen discretionaire bevoegdheid. In het ontwerp van wet HBO wordt het arbeidsmarkt criterium als planningsinstrument geïntroduceerd.

## WO

Primair ligt het «beleid» met betrekking tot capaciteitsplanning bij de instellingen van WO. Deze zijn verplicht elke vier jaar een middellange termijnplanning en jaarlijks een Financieel schema en een vraagbegroting bij O en W in te dienen.

De Minister van O en W stelt in het Algemeen Financieel schema, zo mogelijk in multilateraal overleg, de globale beleidskaders voor de instellingsplannen vast, bij voorbeeld: nullijn van het totale WO, prognoses studentenaantallen, geen daling van onderzoekscapaciteit, ontwikkelingsmogelijkheden van kleine instellingen etc. Het initiatief en het hoofddaccent van het capaciteitsbeleid liggen derhalve bij de instellingen. OW heeft, met name via het AFS en de begroting, daarop een vrij globale en indirecte invloed.

## Numerus fixus

Wanneer naar het oordeel van een faculteitsraad of afdelingsraad uit de gegevens betreffende de aanmelding dan wel uit anderen hoofde blijkt dat voor het eerste studiejaar van het eerstvolgende cursusjaar de grens van de beschikbare onderwijs capaciteit in een studierichting wordt overschreden, kan op initiatief van de instelling met positief advies van de Academische Raad de Minister van O en W een numerus fixus vaststellen. De *criteria*, op grond waarvan de onderwijs capaciteit wordt bepaald, zijn niet wettelijk omschreven.

Het initiatief en de primaire beslissing tot het instellen van een numerus fixus liggen bij de instelling en de Academische Raad. De Minister van O en W heeft daarop een indirecte (door zijn goedkeuring) en door zijn gedwongen afwachtende houding een vrij passieve invloed. De bestaande numerus-fixusregeling is derhalve voor O en W géén beheersinstrument met het oog op een capaciteitsplanning op basis van het arbeidsmarkt criterium. Hantering van het arbeidsmarkt criterium bij het instellen van een numerus fixus vereist een wijziging van de Machtigingswet.



## **Nieuwe studierichtingen WO**

Het initiatief tot oprichting van een nieuwe studierichting ligt bij de instelling WO. De universiteitsraad besluit daartoe, doorgaans op voorstel van het College van Bestuur. Een dergelijke beslissing behoeft de goedkeuring van O en W, na advies van de Academische Raad. Binnen O en W wordt getoetst aan criteria zoals wetenschappelijke behoefte. De behoeften van de arbeidsmarkt aan via een nieuwe studierichting opgeleiden zouden daarbij, hoewel dat tot dusverre niet expliciet is gehanteerd, een criterium kunnen zijn.

## **Cursussen LW**

Voor het opstarten van LW-cursussen is een onderlinge samenwerking tussen de opleiding en de praktijk van een beroep in het algemeen en op het beroep gericht onderwijs nodig. Het opzetten van de cursussen is afhankelijk van mogelijkheden voor het afsluiten van leerovereenkomsten. Door deze vereisten is sprake van een zekere afstemming van soort en omvang van deze cursussen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Indien aan deze vereisten is voldaan, is voor O en W sprake van een in sterke mate autonome ontwikkeling. De invloed van O en W op de capaciteit van deze cursussen (die bij de bestaande regelingen in zekere mate wordt bepaald door de arbeidsmarkt) is derhalve relatief beperkt en indirect.

## **HOOFDSTUK 3. EVALUATIE VAN HET BELEID**

### **3.1. De toenemende betekenis van het afstemmen van de capaciteit van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt**

#### *3.1.1. Algemeen*

Het centrale probleem voor de komende jaren is een verwachte geringe groei van de economie en werkgelegenheid, die zich bij ongewijzigd beleid in versterkte mate zal voortzetten. Daardoor zijn een beperking en reallocatie van collectieve uitgaven vereist, gericht op een prioriteitenverschuiving ten gunste van de sociaal-economische doelstellingen. Het onderwijs heeft, voor zover het gericht is op het voorbereiden op toetreding tot de arbeidsmarkt, een relatie met de sociaal-economische doelstellingen. De mate waarin het onderwijs voldoet aan de behoeften van de arbeidsmarkt kan hierbij een indicator zijn van de mate waarin het onderwijs bijdraagt tot realisering van de sociaal-economische doelstellingen. Daarnaast heeft het onderwijs een relatie met sociaal-culturele doelstellingen voor zover het bijdraagt aan aspecten als persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke weerbaarheid en welzijn.

De afgelopen decennia zijn de reële kosten voor het onderwijs sterk gestegen. Het aandeel daarvan in het nationaal inkomen nam in de zestiger jaren vrij sterk toe, in de zeventiger jaren is deze toename geleidelijk gestabiliseerd.

Voor een belangrijk deel werd deze groei veroorzaakt door demografische ontwikkelingen en reële loonontwikkelingen in het onderwijs. Voor een ander deel zijn zij toe te schrijven aan uitbreiding van het voorzieningsniveau van het onderwijs zelf. Hierbij zijn te noemen factoren zoals verlenging van de leerplicht, verlenging van de gemiddelde onderwijsduur, introductie van nieuwe curricula en schoolsoorten, wijzigingen in de leraar/leerling- en student/docent-ratio's.

Doorgaans werden deze uitbreidingen van het voorzieningsniveau niet geïnitieerd op basis van duidelijke kwalitatieve of kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt; over het algemeen vonden ze hun oorsprong in intensivering van de culturele doelstellingen die met het onderwijs werden beoogd, aspecten die in de afgelopen periode een steeds belangrijkere plaats

zijn gaan innemen in het onderwijsbeleid. Dit heeft ook geleid tot een accentuering van de algemene vorming in het onderwijs.

Door deze ontwikkelingen en doordat de keuze van het onderwijs en het opleidingsniveau dat wordt gevolgd, wordt bepaald door het onderwijs vragende individu is de relatie tussen het onderwijs en de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften van de arbeidsmarkt vaak niet duidelijk (meer) aan te geven. Geleidelijk heeft het onderwijssysteem zich, afgezien van een aantal opleidingssoorten waar die relatie wel duidelijk aanwezig is, in toenemende mate onafhankelijk van de behoeften van de arbeidsmarkt ontwikkeld.

Aan de andere kant is het overigens onjuist te stellen (zoals blijkt uit de motivering bij de opdracht) dat de maatschappelijke behoefte, waaronder die van de arbeidsmarkt, aan opgeleiden geen enkele rol speelt bij de capaciteit van het onderwijs. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, zijn de sturingsmogelijkheden van O en W om een en ander beter op elkaar af te stemmen thans zeer beperkt.

Bij het oprichten van scholen en in het bijzonder bij scholen voor beroeps-onderwijs en ook bij uitbreiding van het leerlingwezen hebben arbeidsmarktgegevens altijd een rol gespeeld. De archieven van de ETI's en bij de deelplanorganisaties zullen vele rapporten bevatten op het terrein van de kwantitatieve relaties tussen het verlangde beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. En de werkgelegenheid zelf speelt op zich ook een (soms onbeheerste) rol bij de capaciteit van het onderwijs. Met name geldt dit voor delen van het beroepsonderwijs. Arbeidsmarktprognoses hadden en kunnen vaak directe invloed hebben op het aantal meldingen voor een bepaalde afdeling.

Voor het beroepsonderwijs zijn overigens ook voorbeelden te geven van actief overheidsbeleid vanuit prioritaire sociaal-economische doelstellingen. Na de oorlog stonden we als land voor de keus òf om door te gaan op de oude weg van landbouw en handel òf om snel om te schakelen naar een industrialisatie. De «Nota inzake de industrialisatie van Nederland» van Van den Brink, minister van Economische Zaken (vgl. bijlage A bij de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1950) heeft een directe stimulans gegeven aan het oprichten van lagere, middelbare en hogere scholen voor beroepsonderwijs en aan de capaciteitsuitbreiding van de leerlingstelsels in relatie tot een beleid gericht op verruiming van werkgelegenheid.

Nu ons land (opnieuw) in moeilijkheden verkeert door de verwachte beperkte stijging van de economische groei en de werkgelegenheid is de maatschappelijke actualiteit van het onderwerp onmiddellijk gegeven. De werkgroep ziet er dan ook vanaf om in dit rapport in te gaan op de actualiteitswaarde van het huidige planningsysteem van het onderwijs. Ten eerste is er een heroverwegingsgroep speciaal belast met dat onderwerp. En ten tweede zou een eventueel positief oordeel over het huidige planningsinstrumentarium vanuit de optiek van de werkgroep «opleiding en scholing» ten opzichte van de arbeidsmarkt niet (kunnen) leiden tot een besparingsalternatief van 20%.

De gegeven besparingsopdracht en de evidente actualiteitswaarde van een onderwijsplanning waarbij zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin (meer) wordt rekening gehouden met de behoeften van de arbeidsmarkt zijn voor de werkgroep aanleiding geweest zich te beperken tot twee invalshoeken:

1. Aan de hand van traceerbare discrepanties tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor zover die betrekking hebben op kwantitatieve overschotten en/of kwalitatieve overscholing worden (deel)beleidsvarianten ontwikkeld. Deze «partiële benadering» is uitgewerkt in par. 3.2.

2. Vervolgens wordt het onderwijssysteem gezien en herzien ten behoeve van een betere aansluiting op de arbeidsmarkt v.v., waarbij de sociaal-economische doelstellingen die met het onderwijs worden nagestreefd prioriteit krijgen. Deze «integrale benadering» is uitgewerkt in par. 3.3.

Geconstateerd werd voorts dat de deelname aan de diverse onderwijsvoorzieningen geen dwarsdoorsnede liet zien van onze samenleving, maar dat bepaalde groepen meer profiteerden van de samenlevingsvoorzienin-

gen dan andere groepen. Deze laatste maatschappelijke bewegingen zijn inmiddels omgezet in actief overheidsbeleid.

Een overweging die in deze paragraaf tot slot niet achterwege mag blijven is de volgende.

Aan de gedachte van de capaciteitsplanning ligt impliciet de veronderstelling ten grondslag dat een betere planning zou kunnen leiden tot vermindering van de overheidsuitgaven. En ondere een betere planning wordt dan verstaan: een betere aansluiting bij de behoefte op de arbeidsmarkt, waarbij ook wordt gedacht aan een vermindering van de capaciteit als zodanig.

Minder onderwijsvragenden leiden in de sfeer van het onderwijs tot minder uitgaven. De macro-economische gevolgen van een vermindering van de collectieve uitgaven behoeven in dit rapport niet te worden uiteengezet. Hier kan worden volstaan met erop te wijzen dat voor zover de arbeidsmarkt niet in staat zal zijn om leerlingen op een jeugdiger leeftijd op te nemen, er sprake zal zijn van een extra beslag op de collectieve sector in de vorm van sociale uitkeringen. Uitgangspunt bij deze overweging is dat volgens berekeningen van het CPB het tekort aan arbeidsplaatsen in 1985 zal zijn opgelopen tot ongeveer 500 000. Voorwaarde voor het slagen van een bezuinigingsoperatie in deze sfeer is dan ook dat er een oplossing wordt gevonden voor het probleem van de werkgelegenheid dan wel dat op andere wijze de opnamecapaciteit van het arbeidsbestel wordt vergroot. Bij de integrale benadering zal op dit laatste aspect nader worden ingegaan.

### 3.1.2. *Introductie van enige begrippen*

In het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek is een literatuurstudie verricht naar een aantal aspecten van de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. Deze studie werd mogelijk gemaakt door subsidies van het Ministerie van Sociale Zaken, het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en het Sociaal en Cultureel Planbureau. De redenen voor de literatuurstudie moet men zoeken in de situatie op het desbetreffende terrein van onderzoek. Het onderzoek naar de relatie onderwijs-arbeidsmarkt is doorgaans van geringe reikwijdte, meestal opgezet vanuit een beperkte beleids-optiek, en het mist vaak een degelijke theoretische fundering. De auteurs (T.J. van Hoof en J. Dronkers; onderwijs en arbeidsmarkt 1979) signaleren ook in de maatschappelijke discussie over aansluitingsproblemen een soms grote eenzijdigheid en een geneigdheid om uitspraken over de problemen en hun oorzaken te doen die niet of nauwelijks door empirische gegevens worden ondersteund. En zij geloven, dat het risico bepaald niet denkbeeldig is, dat een en ander zich ook zal vertalen in slecht gefundeerd en eenzijdig beleid.

In veel beschouwingen over de relatie onderwijs-arbeidsmarkt wordt onderscheid gemaakt tussen *kwantitatieve en kwalitatieve aspecten*. De veronderstelling, die aan dat onderscheid ten grondslag ligt, is dat er met name in twee opzichten aan die relatie wat kan mankeren. Ofwel er worden door het onderwijs te veel of te weinig mensen opgeleid in verhouding tot de vraag op de arbeidsmarkt; dan is er sprake van *kwantitatieve discrepantie*. Ofwel het onderwijs levert mensen af, die niet weten of kunnen wat nodig is om de werkzaamheden op de juiste wijze te verrichten; dan is er sprake van *kwalitatieve discrepantie*.

Typend voor deze gedachtengang is dat het onderwijs wordt gezien als de belangrijkste variabele; met andere woorden als er wat mis is in de verhouding onderwijs-arbeidsmarkt moeten de oorzaken vooral gezocht worden in het onderwijs (vgl. signalement «arbeid, vrije tijd en educatie», HRWB februari 1981).

Deze voorstelling van zaken past geheel in wat Van Hoof en Dronkers in hun studie over onderwijs en arbeidsmarkt hebben aangeduid als het naïeve model van deze relatie. Vlaskamp en Hövels (die het deelrapport «aansluitingsonderzoek» hebben geschreven waarop Van Hoof en Dronkers zich baseren) noemen deze rechtlijnige opvatting die ten grondslag bleek te liggen aan vele prognosestudies en aansluitingsstudies de «verengde opvatting».

Deze «verengde opvatting» of dit naïeve model maakt een uiteenleggen van kwantitatieve en kwalitatieve relaties tussen onderwijs en arbeidsmarkt mogelijk. In dit rapport wordt deze aanpak de partiële benadering genoemd. Kwantitatieve relaties tussen onderwijs en arbeidsmarkt kunnen dan worden geanalyseerd door een confrontatie van (de ontwikkeling van) het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde opleiding en (de ontwikkeling van) de vraag naar deze afgestudeerden vanuit het «domein» van deze opleiding, bestaande uit bij deze opleiding behorende functies (prognoses). Kwalitatieve relaties kunnen worden geanalyseerd door een confrontatie van de inhoud van een opleiding en de inhoud van de bijbehorende functies.

Vlaskamp en Hövels voeren vanwege bovengenoemde nadelen ter verbreding van de optiek twee begrippen in: kwalificatie en flexibiliteit.

Met het begrip *kwalificatie* wordt het geheel van kennis, houdingen en vaardigheden aangeduid dat iemand in staat stelt arbeidsprestaties te verrichten. Kwalificatie is een kenmerk van personen.

Het begrip *kwalificatie* dient in eerste instantie om een scherpere formulering van de kwalitatieve aansluitingsproblematiek te geven. Door onderwijsinhouden te vertalen in kwalificaties en de gevraagde arbeidsprestaties in kwalificatie-eisen kan een «genuanceerde» verbinding tussen onderwijs en arbeid worden gelegd. Tot de determinanten die de plaatsbaarheid op de arbeidsmarkt bepalen behoren onder meer sociaal milieu, werkervaring, opleiding, inzet, leeftijd, gezinsomstandigheden, etnische herkomst en geslacht. De factor opleiding is dus één determinant van de kwalificatie, de andere genoemde sociaal-structurele variabelen bepalen in niet onbelangrijke mate mee de keuze van de onderwijsvorm en daarmee, direct of indirect, tevens het verloop van de beroepsloopbaan.

Het begrip *flexibiliteit* wordt gebruikt als een aanduiding van aanpassingsprocessen tussen vraag en aanbod die met name tot uitdrukking komen in de situatie dat personen met dezelfde opleiding vaak in uiteenlopende functies terechtkomen, terwijl in deze of nauw verwante functies vaak mensen met uiteenlopende opleidingen te vinden zijn.

Flexibiliteitsmogelijkheden moeten zowel in de aard van de opleidingen, de aard van de functies als in de kenmerken van de individuen worden gezocht. Door dit begrip wordt dus het bestaan van minder exclusieve relaties tussen opleidingen en functies naar voren gehaald. Flexibiliteit is op te vatten als een aanpassingsmechanisme dat discrepanties kan oplossen en voorkomen. Bij de integrale benadering gaan we daar nader op in.

### 3.1.3. Arbeidsmarktontwikkelingen

In de arbeidsmarktverkenning 1981 van de SER wordt de arbeidsmarkt gekenschetst als een «gecompliceerd geheel». De aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is hierdoor eveneens gecompliceerd en wordt door de SER gezien als een «tweezijdig vraagstuk». Niet alleen doen zich aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt processen voor die «voor een deel onafhankelijk» van elkaar verlopen, zodat vraag en aanbod qua omvang en samenstelling nooit «automatisch» met elkaar overeenstemmen. Bovendien loopt als het ware de output van het onderwijs in de tijd gezien niet synchroon met de vraag vanuit de arbeidsmarkt, hetgeen volgens de SER als «een structureel gegeven» moet worden aanvaard. De ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt worden onder meer beïnvloed door de afzetmogelijkheden, de relatieve prijzen van de produktiefactoren, de technologische ontwikkeling, de organisatie van de produktie en de werving en selectie waarbij vooroordelen ten opzichte van bepaalde groepen negatieve factoren zijn. De ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt worden onder meer beïnvloed door ontwikkelingen in het onderwijsstelsel, door sociaal-economische en culturele factoren die van invloed zijn op de participatie, door arbeids- en beroepsvoorkeuren. In dit opzicht is de aansluitingsproblematiek een permanent vraagstuk. *Het verbeteren van de relatie onderwijs – arbeidsmarkt is een essentiële zaak, met name voor de lange*

*termijn. De raad meent dan ook dat het beleid met betrekking tot de relatie onderwijs – arbeidsmarkt een tweezijdig karakter moet hebben. Dat wil zeggen, zowel de vraag- als de aanbodkant (onderwijs/arbeidsbestel) moet onderwerp kunnen zijn van beleidsbeïnvloeding.*

Uit de arbeidsmarktverkenning 1981 van de SER blijkt ook dat in de afgelopen jaren veel aandacht is geschonken aan de discrepantie op de arbeidsmarkt. Een van de facetten van deze problematiek betrof het verschijnsel dat bij een min of meer stabiel blijvende werkloosheid de geregistreerde openstaande vraag toenam. Werknemers zonder werk bleven werkloos, werkgevers kampten met het probleem vacatures in hun werkorganisatie bemand te krijgen. Onder de huidige marktomstandigheden is de problematiek van het moeilijk kunnen vervullen van openstaande vacatures in omvang sterk verminderd. Een illustratie van de kwalitatieve discrepantie kan worden verkregen uit een analyse van de samenstelling van de werkloosheid. *Uit die analyse blijkt dat het werkloosheidspercentage lager is naarmate de opleiding hoger is. Deze samenstelling suggereert de veronderstelling dat er een verdringingseffect optreedt: hoger gekwalificeerde personen nemen de plaats in van lager gekwalificeerden. Verder blijkt dat de werkloosheid van technisch opgeleiden relatief gezien lager ligt dan die van algemeen opgeleiden.*

In de arbeidsmarktverkenning is verder aandacht geschonken aan de *kwaliteit van de arbeid* en is gewezen op een studie die als een eerste aanzet kan worden beschouwd voor informatie op dit punt. Uit deze studie blijkt dat het functieniveau van de arbeidsplaatsen in hoge mate wordt bepaald door de technologische ontwikkeling en de interne bedrijfsorganisatie. Het scholingsniveau van de beroepsbevolking wordt in hoge mate bepaald door de positieve betekenis die wordt gehecht aan het volgen van onderwijs met het oog op de individuele ontplooiingsmogelijkheden.

De SER acht het verder inherent aan de ontwikkelingen van de economie dat zich voortdurend verschuivingen voordoen in de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid. Vanuit deze optiek bezien is een voortdurende aandacht voor de discrepantie op de arbeidsmarkt gewenst, mede vanwege de mogelijkheid dat zich bij een verbetering van de arbeidsmarktsituatie nieuwe problemen kunnen gaan voordoen bij de afstemming van vraag en aanbod.

*Het beleid dat beoogt de discrepantie op de arbeidsmarkt te verminderen moet daarmee gericht zijn op zowel de kwaliteit en het niveau van de arbeidsplaatsen als op het niveau en de richting van de kwalificaties van de beroepsbevolking.*

Het verbeteren van de kwaliteit en het niveau van de arbeidsplaatsen vindt de SER vervolgens zeer gewenst. De ontwikkeling daarvan mag niet eenzijdig worden afgestemd op de eisen die voortvloeien uit een op zich beïnvloedbare technologische ontwikkeling en een efficiënte organisatie. De techniek moet mede dienstbaar zijn aan het creëren van zinvolle arbeid en aan het verminderen van onaangename arbeidsomstandigheden. Van het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid mogen ook overigens positieve effecten worden verwacht, namelijk een vermindering van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. De scholing van de beroepsbevolking moet zowel een algemeen vormende als een beroepsgeoriënteerde component bevatten.

Wat de laatste component betreft zou er volgens de SER *meer ruimte moeten komen binnen de bedrijven en bedrijfstakken voor beroepsgeoriënteerde opleidingen*. In de eerste plaats omdat binnen bedrijven en bedrijfstakken meer inzicht aanwezig is met betrekking tot een behoefte aan specifieke kennis. Verder bestaat er dan de mogelijkheid om aan te knopen bij verschillende vormen van educatief verlot.

Wat het trendmatig arbeidsaanbod betreft, geeft het SER-rapport aan dat dit in de eerste helft van de jaren zeventig met gemiddeld 4000 manjaren per jaar toenam. In de tweede helft van deze periode bedroeg deze stijging gemiddeld 22 000 manjaren per jaar. *Een belangrijk deel van deze stijging vloeide voort uit een afnemende groei van de onderwijsdeelneming.*

Voor de komende jaren wordt een groei van het trendmatig arbeidsaanbod verwacht van gemiddeld 49 000 manjaren per jaar. Deze toegenomen stijging is een gevolg van een verminderde invloed van de onderwijsdeelname en de afvloeiing naar de WAO/AAW. De volgende tabel brengt dit in beeld.

Tabel 1. Groei van het arbeidsaanbod naar oorzaken

	Trendmatige wijziging deelnemingspercentages door:					totaal	Natuurlijke groei	Trendmatige groei
	onderwijsdeelname	WAO/AAW	toename deelneming geh. vrouwen	vervroegde uittreding	overig			
							(x 1000 manjaren)	
1971–1975	–220	–105	+100	–	–65	–290	270	20
1976–1980	–145	–137	+103	–24	+ 2	–201	310	109
1981–1985	– 39	– 86	+ 59	–15	+29	– 52	297	245
1986–1990	– 24	– 70	+ 55	+ 2	+44	7	219	228
1991–1995	– 26	– 66	+ 48	– 2	+35	– 11	59	48
1996–2000	– 8	– 65	+ 45	– 2	+44	+ 14	–68	– 54

Bron: Centraal Planbureau.

Ten aanzien van de diverse opleidingsniveaus kan worden geconstateerd dat de problemen zich vooral concentreren bij de lager en de uitgebreid lager opgeleiden. Het tekort aan werkgelegenheid voor middelbaar opgeleiden neemt evenwel ook aanzienlijk toe (zie bijlage 5).

*De schoolverlatersbrief 1981 van het Ministerie van Sociale Zaken* tot slot constateert dat er een toename te constateren is van het aantal scholieren dat zonder enig diploma uit de eerste cyclus van het voortgezet onderwijs op de arbeidsmarkt komt. Voor 1977 was de groep uitvallers nog ongeveer 38 700 groot, voor 1979 wordt het aantal geschat op ca. 42 600.

De mate waarin langdurige werkloosheid voorkomt is een belangrijke factor bij de beschrijving van de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters.

Uit een statistische analyse heeft het Ministerie van Sociale Zaken de volgende conclusies getrokken met betrekking tot de verschillen naar *niveau* en naar *richting*.

#### *Verschillen qua niveau* (zie bijlage 4)

1. Vergelijkt men de niveaus onderling, dan valt de relatief geringe kans op werkloosheid onder de niveaus 1 en 7 op. Dit geldt met name voor de mannelijke schoolverlaters. Hierbij passen evenwel de volgende kanttekeningen:

- Zowel voor niveau 1 als voor niveau 7 geldt dat er relatief veel langdurig werklozen in het bestand aanwezig zijn. Bij niveau 7 spelen hier waarschijnlijk de langdurige sollicitatieprocedures een rol.

- Ongediplomeerde schoolverlaters hebben waarschijnlijk een niet al te hoog eisenpakket, terwijl de feitelijke kans om een full-time baantje te krijgen veelal de concrete aanleiding vormt om de school te verlaten.

- Hoewel hierover precieze gegevens ontbreken, kan verondersteld worden dat met name voor schoolverlaters van niveau 1 de kans op repeterende werkloosheid relatief groot is.

2. Vergelijkt men de niveaus 2, 3 en 5, dan valt de relatief grote kans op werkloosheid voor niveau 5 op. Met name geldt dit voor vrouwelijke schoolverlaters. Dit blijkt vooral teruggevoerd te kunnen worden op schoolverlaters afkomstig uit opleidingen voor onderwijzend personeel.

3. Op alle niveaus is de kans op werkloosheid voor meisjes groter dan voor jongens. Met name dient gewezen te worden op de veel grotere kans op werkloosheid van meisjes uit het l.b.o., voor het merendeel afkomstig uit het l.h.n.o., ten opzichte van jongens uit dit onderwijstype, die vooral uit het l.t.o. komen.

### *Verschillen per richting*

Per niveau zijn de verschillen qua richting als volgt te typeren.

1. Voor niveau 1 geldt dat het relatief zeer grote aantal schoolverlaters dat langer dan zes maanden ingeschreven is met name teruggevoerd dient te worden op de schoolverlaters die als vooropleiding (buitengewoon) lager onderwijs hebben en de uitvallers uit het l.h.n.o. Relatief weinig langdurige werkloosheid onder het niveau 1 komt voor bij de uitvallers uit het l.t.o.

2. Voor het niveau 2 kan gesteld worden dat de kans op werkloosheid met een m.a.v.o.-diploma iets groter is dan met een l.b.o.-diploma. De verschillen zijn gering omdat de situatie er voor jongeren totaal anders uitziet dan voor meisjes. Voor jongens is de kans op werkloosheid met een m.a.v.o.-diploma aanzienlijk groter dan met een l.b.o.-(l.t.o.)-diploma. Bij meisjes is de kans op werkloosheid met een m.a.v.o.-diploma wel groter; de arbeidsmarktperspectieven met een l.b.o.-(l.h.n.o.)-diploma zijn evenwel nog geringer. Voor het niveau 2 geldt dat relatief zeer weinig langdurige werkloosheid voorkomt, hetgeen met name is toe te schrijven aan het l.t.o. Een uitzondering wordt gevormd door de schoolverlaters van het l.h.n.o., waaronder relatief zeer veel langdurige werkloosheid voorkomt.

3. Wat betreft niveau 3 is opvallend dat de kans op werkloosheid met een h.a.v.o.-(v.w.o.)-diploma geringer is dan met een m.b.o.-opleiding. Hierbij gaat het bij jongens om geringe en bij meisjes om aanzienlijke verschillen.

Binnen niveau 3 geldt dat onder schoolverlaters uit het m.t.o., m.e.a.o. en m.h.n.o. een relatief gering aantal langdurig ingeschrevenen te vinden is, terwijl onder de schoolverlaters uit de middelbare opleiding voor onderwijzend personeel (kleuterleidsters) relatief zeer veel langdurige werkloosheid voorkomt. Dat bij kleuterleidsters in 1980 relatief weinig kortdurende werkloosheid voorgekomen is, is een verschijnsel dat incidenteel genoemd kan worden. In 1980 is een facultatief vierde leerjaar aan de dagopleiding toegevoegd, waaraan door circa 80% van de A-gediplomeerden wordt deelgenomen.

4. Wat betreft niveau 5 is in het voorgaande reeds gewezen op de relatief grote kans op werkloosheid, hetgeen met name geldt voor vrouwelijke schoolverlaters uit de opleidingen voor onderwijzend personeel. Met betrekking tot het voorkomen van langdurige werkloosheid onder niveau 5 kunnen onderscheiden worden de schoolverlaters uit het h.t.o., h.e.a.o. en hoger (para-)medisch onderwijs, waaronder relatief weinig langdurige werkloosheid voorkomt, en de schoolverlaters uit het hoger sociaal-cultureel onderwijs en het kunstonderwijs, waaronder relatief veel langdurig ingeschrevenen te vinden zijn.

#### *3.1.4. Conclusies*

Uit de respectieve stukken volgen de volgende conclusies:

1. Het verbeteren van de relatie onderwijs-arbeidsmarkt is een essentiële zaak.

2. Het vraagstuk van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is een tweezijdig vraagstuk; van een eenzijdige aanpassing van het aanbod aan de vraag, of omgekeerd, kan geen sprake zijn.

3. Verdringingseffecten belemmeren de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.

4. Het scholingsniveau wordt bepaald door de mogelijkheden tot individuele ontplooiing.

5. Een beleid gericht op het verminderen van discrepantie op de arbeidsmarkt moet gericht zijn zowel op de kwaliteit en het niveau van de arbeidsplaatsen als op het niveau en de richting van de kwalificaties van de beroepsbevolking.

6. De scholing van de beroepsbevolking moet zowel een algemeen vormende als een beroepsoriënterende component bevatten.

7. Er moet wat dit laatste betreft meer ruimte komen binnen de bedrijven en bedrijfstakken voor beroepsoriënterende opleidingen.

8. Voor de komende jaren wordt een trendmatige groei van het arbeidsaanbod verwacht van gemiddeld 49 000 manjaren per jaar.

9. Het tekort aan arbeidsplaatsen kan in 1985 tot  $\pm$  500 000 arbeidsplaatsen zijn opgelopen.

10. De lagere opleidingscategorieën en de categorie vrouwen en meisjes worden door doorschuiving van de hogere opleidingscategorieën respectievelijk doorschuiving naar de categorie mannen en jongens het kind van de (vooruit-)berekening.

11. De groep uitvallers uit het onderwijs neemt toe.

12. Meisjes hebben een grotere kans op werkloosheid dan jongens.

13. Algemene conclusies over verschillen in kans op werkloosheid en de mate waarin langdurige werkloosheid voorkomt onder schoolverlaters met een algemeen vormende opleiding versus een beroepsopleiding zijn moeilijk te trekken omdat er binnen verschillende niveaus tussen de diverse richtingen van beroepsonderwijs aanzienlijke verschillen zijn die het beeld sterk vertekenen.

Ter afsluiting van deze paragraaf kan als algemene conclusie worden gesteld dat er inderdaad een toenemende betekenis moet worden gehecht aan de mogelijkheden om de onderwijscapaciteit en de capaciteit van de arbeidsmarkt zowel in kwantitatief opzicht als in kwalitatief opzicht beter op elkaar af te stemmen.

### 3.2. De partiële benadering

#### 3.2.0. Vooraf

In deze paragraaf zal vooral aandacht gegeven worden aan de vraag of het onderwijs qua soorten opleidingen en qua aantallen daaraan deelnemende leerlingen is afgestemd c.q. af te stemmen is op ontwikkelingen aan arbeidsmarktzijde (zie par. 3.2.1 en par. 3.2.2).

De conclusie is dat het niet eenvoudig is een rechtstreeks verband te leggen tussen arbeidsmarktontwikkelingen en onderwijsplanning. Pogingen daartoe zullen zeker ondernomen moeten worden doch zullen waarschijnlijk op deelaspecten c.q. zeer partieel tot resultaten leiden ook voor wat betreft besparingsmogelijkheden. Bovendien wordt geconstateerd dat er nog een lange weg te gaan is alvorens dergelijke resultaten zijn te boeken.

Daarnaast wordt in deze paragraaf een (korte) beschouwing gewijd aan een ander aspect van onderwijscapaciteit, nl. de verblijfsduur van jongeren in het jeugdonderwijs. Een dergelijke beschouwing past hier omdat hier (de lengte) van het tijdpad onderwijs–arbeidsmarkt in het geding is. De conclusie van die beschouwing is dat de verblijfsduur c.q. het tijdpad veel langer is dan de formele cursusduur van de diverse opleidingstypen en dat er alle aanleiding is om vanuit deze optiek de inrichting en opzet van met name het voortgezet onderwijs kritisch te bezien.

Vervolgens worden een aantal mogelijkheden besproken om uitgaande van het huidige onderwijssysteem te komen tot een kwantitatief en kwalitatief betere afstemming onderwijs–arbeidsmarkt. De werkgroep is op grond van dit soort beschouwingen tot de conclusie gekomen dat naast een partiële benadering een breder geheel van aspecten in de beschouwingen betrokken moet worden. Kortom: een integrale benadering zoals die in par. 3.3.3 wordt aangeduid, waarin een fundamenteel andere visie (nl. die van wederkerend onderwijs) op het functioneren van het onderwijs (mede) in relatie tot de arbeidsmarktontwikkelingen wordt geschetst. Een dergelijke visie zal ingrijpende consequenties hebben voor het gehele onderwijs en zal met name ook diepgrijpende veranderingen in de inhoud en opzet van het huidige jeugdonderwijs met zich meebrengen; daarnaast zal echter ook aan arbeidsmarktzijde een kritische beschouwing moeten plaatsvinden ten aanzien van gegroeide situaties (bij voorbeeld over de scheidslijn tussen betaalde en onbetaalde arbeid) en randvoorwaarden voor een stelsel van wederkerend onderwijs (educatief verlof e.d.).



### 3.2.1. Algemeen

Wil men prognoses in het kader van de onderwijsplanning ten behoeve van de capaciteitsbepaling kunnen gebruiken dan moeten deze *informatie* over de toekomstige behoeften aan arbeidskrachten bevatten. Informatie wil in dit verband zeggen gedifferentieerd naar opleidingsniveau en -inrichting. Tevens gaat het om prognoses voor een *termijn* die minstens zo lang moet zijn als de duur van de opleiding; immers de effecten van op basis van prognoses getroffen beslissingen worden pas merkbaar op het moment dat de eerste schoolverlaters met een voltooide opleiding de arbeidsmarkt betreden. Dit betekent in de meeste gevallen prognoses voor de *middellange termijn* (2–8 jaar).

Bij het opstellen van prognoses die aan deze eisen voldoen, doen zich twee moeilijkheden voor:

1. *het veranderlijke karakter* van de behoeften aan arbeidsmarktkrachten;
2. het probleem hoe deze naar *specifieke opleidingen* toe te rekenen.

Dat de vraag naar arbeidskrachten veranderlijk is komt in de eerste plaats door de economische, technologische en organisatorische ontwikkelingen die voortdurend in het arbeidssysteem aan het werk zijn. Denk bij voorbeeld aan de afbouw van de scheepsbouwindustrie, waardoor verschillende beroepen, vaak met een lange historie achter zich, snel in omvang teruglopen. Omgekeerd dient in het onderwijs op de toekomstige doorwerking van belangrijke economische ontwikkelingen te worden vooruitgelopen, omdat de creatie van nieuwe werkgelegenheid in sterke mate afhangt van het beschikbaar komen van daartoe gekwalificeerde krachten.

Deze soms spectaculaire veranderingen vormen echter niet de enige redenen waarom de vraag naar arbeidskrachten met een bepaald beroep moeilijk voorspelbaar is. Er is niet altijd een directe relatie tussen concrete functies en één bepaalde opleiding of één bepaald beroep. Voor de betrokken arbeidskrachten betekent dit, dat ze in meer of mindere mate onderling verwisselbaar of substitueerbaar zijn. Bepaalde beroepen of opleidingen zijn op de arbeidsmarkt elkaars concurrenten.

Wij zijn hiermee op het tweede probleem terechtgekomen: het probleem hoe een bepaalde behoefte aan arbeidskrachten vertaald moet worden naar specifieke opleidingen. Zal men voor bepaalde geschoolde functies in de nabije toekomst een beroep doen op het leerlingwezen of op kort-m.b.o.? Zal men deelnemers aan het leerlingwezen uit de l.t.s. blijven recruteren of, zoals nu al op een schaal van enige betekenis gebeurt, ook uit de m.a.v.o.?

De substitueerbaarheid van bepaalde opleidingen vormt een groot struikelblok bij het opstellen van bruikbare prognoses. Een aantal beroepen/opleidingen vormt een uitzondering op dit beeld. Er bestaan op de arbeidsmarkt deelmarkten met nauwkeurig afgebakende grenzen en een betrekkelijk stabiel karakter. In dat soort deelmarkten wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid meestal vanuit een centraal punt beheerst (de overheid, een met monopolistische bevoegdheden uitgeruste beroepsorganisatie) en is deze aan een aantal regels of afspraken gebonden. Een voorbeeld vormen vooral onderdelen van de tertiaire en kwartaire sector. Hier zijn de kwantitatieve ontwikkelingen voorspelbaar. Bij een aantal vakdeelmarkten is er tevens een directe relatie met een (aantal) opleiding(en). In beginsel kan dan bij de planning van voorzieningen met de op te stellen prognoses rekening worden gehouden. In eerste instantie wordt aan de medische sector, de sociaal-culturele sector en aan het onderwijs zelf gedacht.

In bijlage 1 zijn voor wat betreft de medische sector en de onderwijsopleidingen beleidsvarianten berekend, gebaseerd op een capaciteitsplanning op basis van arbeidsmarktcriteria.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd, dat er een wijze van werken zal moeten worden uitgestippeld, welke tegemoet komt aan de vraag van individuele deelnemers en aan de behoeften aan vakbekwaam per-

soneel in het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op langere termijn. Gezocht zal moeten worden naar manieren, waarop de relatie onderwijs–arbeidsmarkt op doelmatige wijze zichtbaar kan worden gemaakt. Zowel de vernieuwing van het industriële apparaat als het stabiliseren van de werkgelegenheidssituatie ook buiten de industrie schept voor de planning van het onderwijs verplichtingen.

De snelle economische en technisch-organisatorische veranderingen maken vergroting van de flexibiliteit in de relaties tussen onderwijs, arbeidsmarkt en arbeidssysteem noodzakelijk. Vergroting van de flexibiliteit kan worden bereikt door:

- veranderingen in de curricula, bij voorbeeld door verbreding of theoretische verdieping van de beroepsopleiding;
- voorzieningen voor om-, her- en bijscholing;
- het invoeren van een meer geleidelijke overgang van school naar werk.

Het onderwijs kan een bijdrage aan de vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt leveren door, behalve aan op grotere flexibiliteit gerichte kwalificaties, ook aan innoverende kwalificaties voldoende aandacht te besteden.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen autonome en meer planmatige ontwikkelingen in de economie. Voor wat betreft de autonome veranderingen op de arbeidsmarkt kan worden getracht door middel van gegevensverzameling meer inzicht te krijgen in de toekomstig te verwachten vraag naar bepaalde arbeidskwalificaties. Echter het zal moeilijk zijn betrouwbare voorspellingen dienaangaande te doen. Aangaande de arbeidsmarktsituatie en de te verwachten economische en technologische ontwikkelingen zullen de Ministeries van Economische en van Sociale Zaken de noodzakelijke informatie dienen te verschaffen, onder meer:

- een weergave van de huidige kwalificatiestructuur binnen het arbeidsproces, gesplitst naar regio, en een vertaling van deze kwalificatiestructuur naar opleidingsdoelstellingen;
- een overzicht van de al of niet complementaire scholingsmogelijkheden van de kant van het bedrijfsleven en het Ministerie van Sociale Zaken zelf, dat van betekenis is bij de (korte-termijnafstemming) van de opleidingsmogelijkheden op de kwalificatiestructuur;
- de bestaande behoefte aan vaklieden en ander geschoold personeel;
- de waarschijnlijke behoefte op langere termijn aan vaklieden en ander geschoold personeel, mede voortvloeiende uit de technologische ontwikkelingen;
- de eventuele wensen, die er zijn ten aanzien van onderwijs, scholing en opleiding, nu en in de naaste toekomst.

### 3.2.2. *Capaciteitsbeperking*

Het is dus slechts in beperkte mate mogelijk om tot een capaciteitsplanning van het onderwijs te komen. Daarvoor is nodig een verbetering van de informatie met betrekking tot de arbeidsmarkt en een versterking van het formele instrumentarium van Onderwijs en Wetenschappen. Binnen het kader van het huidige onderwijssysteem wordt een aantal pogingen ondernomen om het aantal mogelijkheden te vergroten. In de eerste plaats kan op de opmerkingen in de vorige paragrafen met betrekking tot de relatie onderwijs–beroepspraktijk worden gewezen. Hierin is uitvoerig ingegaan op de vraag aan welke gegevens behoefte is. De Departementen van Sociale Zaken en van Economische Zaken is gevraagd informatie te leveren over de omvang en de kwalificatiestructuur van de toekomstige beroepsbevolking.

In het kader van ISP-Noorden des Lands zal een proefproject worden opgezet, waarin zal worden nagegaan of het mogelijk is voor een beperkt gebied een dergelijk kwalificatieprofiel te ontwikkelen. Het project is in een voorbereidend stadium; op dit ogenblik kan nog niet worden aangegeven wat de resultaten zijn. Bij de opzet en spreiding van het kort-m.b.o zal even-

eens worden nagegaan op welke wijze ontwikkelingen in het arbeidsbestel bij de planning van het kort-m.b.o. van belang kunnen zijn. Ook hier betreft het pogingen die zich afspelen binnen het kader van het huidige onderwijsstelsel. Gezien de uitvoerige uiteenzettingen die hiervoor hebben plaatsgevonden, kunnen de verwachtingen van beide pogingen niet al te hoog gespannen zijn.

Een andere mogelijkheid de planning te verbeteren is wellicht gelegen in ervaringen op dit gebied in het buitenland. Met name in Engeland en in de VS zouden methoden van manpower-planning zijn ontwikkeld die tot goede resultaten hebben geleid. Op dit moment ontbreekt hieromtrent de nodige informatie. Gezien de verschillen in onderwijsstructuur moet men voorzichtig zijn bij het overplaatsen van resultaten van andere landen naar Nederland. In de VS is bij voorbeeld de relatie tussen bepaalde typen opleidingen en de arbeidsmarkt veel stringenter dan in Nederland. De opleidingen zijn niet alleen erg kostbaar, maar de cursisten zijn na het voltooiën van de opleiding vrijwel zeker van de baan. Een situatie die in Nederland vrijwel ontbreekt. Het lijkt echter gewenst nauwkeurig na te gaan welke mogelijkheden tot manpower-planning in het buitenland zijn ontwikkeld en na te gaan binnen welk kader hiervan ook in Nederland gebruik kan worden gemaakt.

In de opleidingen gericht op de medische sector, de sociaal-culturele sector en op het onderwijs zelf is het in beginsel mogelijk tot een capaciteitsplanning over te gaan. In de sociaal-culturele sector en in het voortgezet en wetenschappelijk onderwijs ontbreken nog prognoses. In het voortgezet onderwijs zal voor het eind van 1981 een raming beschikbaar komen.

Op basis van de prognoses die nu beschikbaar zijn, is het mogelijk een capaciteitsbeperking in te stellen in de opleidingen gericht op het kleuteronderwijs, het lager onderwijs en de medische sector. Een voorstel treft u in de bijlage aan.

Voor de sociaal-culturele sector dienen er eerst ramingen te worden vervaardigd. Hier ligt een taak voor CRM.

### 3.2.3. *Verbetering instrumentarium voor kwantitatieve afstemming*

Om in kwantitatieve zin de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren zal het noodzakelijke instrumentarium voor het voeren van beleid ter zake moeten worden gecreëerd. In de huidige situatie is dit instrumentarium vrijwel afwezig. De inzet van het te ontwikkelen instrumentarium kan ertoe leiden dat te grote discrepanties tussen het aanbod van opgeleiden in een bepaalde richting en de vraag daarnaar van de arbeidsmarkt worden voorkomen. Een exacte manpower-planning is overigens niet mogelijk en niet wenselijk. Het instrumentarium zal vooral moeten worden toegepast op het beroepsgericht onderwijs.

Een capaciteitsbeleid heeft per schoolsoort *twee instrumenten* nodig. Dit zijn ten eerste een instrument met betrekking tot het aantal scholen (of opleidingen) en ten tweede een instrument met betrekking tot het aantal leerlingen per schoolsoort en in het verlengde daarvan per school.

Uitbreiding van het *aantal scholen* wordt voor het hele voortgezet onderwijs beheerst door de z.g. planprocedure krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft een discretionaire bevoegdheid. In een aparte heroverwegingsgroep wordt hieraan aandacht besteed.

In het ontwerp van wet op het hoger beroepsonderwijs, waarbij het h.b.o. uit het v.o. wordt gelicht, wordt al voorgeschreven dat per schoolsoort en capaciteit gegevens worden verzameld en dat de Minister deze gegevens bij zijn oordeel over de wenselijkheid van een nieuwe school moet betrekken. De maatschappelijke behoefte in termen van sociaal-economische doelstellingen kan dus meewegen.

Bij het wetenschappelijk onderwijs is voor de instelling van nieuwe (sub)-faculteiten en studierichtingen de toestemming c.q. medewerking van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen noodzakelijk. Aanbevolen wordt

dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen voor het hele voortgezet onderwijs een discretionaire bevoegdheid krijgt met betrekking tot het aantal scholen. De uitoefening van deze bevoegdheid zal zich zoals gezegd vooral op het beroepsgerichte l.b.o, m.b.o en voorshands h.b.o richten.

Zoals gezegd dient een instrument met betrekking tot het aantal scholen te worden aangevuld met een instrument met betrekking tot het aantal opleidingsplaatsen per schoolsoort en school. Aanbevolen wordt derhalve een wettelijke basis te creëren voor een numerus fixus gebaseerd op maatschappelijke behoefte. In (de wet op) het voortgezet onderwijs en (de ontwerp-wet op) het h.b.o. ontbreekt deze mogelijkheid thans geheel. Bij het wetenschappelijk onderwijs bestaat thans alleen de mogelijkheid een numerus fixus in te stellen wegens beperkte opleidingscapaciteit maar niet wegens beperkte behoefte van de arbeidsmarkt. Aanbevolen wordt het criterium van de behoefte van de arbeidsmarkt op te nemen in de Machtigingswet inschrijving studenten.

Het tweeledig instrumentarium per schoolsoort – te weten het plan met betrekking tot het aantal scholen en een numerus fixus, waardoor de opleidingscapaciteit kan worden beheerst – kan meer functies vervullen die thans niet of nauwelijks worden gerealiseerd.

1. Het *voorkomen* van uitbreiding van langdurige of kortstondige en derhalve zeer kostbare opleidingscapaciteit, als de behoefte van de arbeidsmarkt daartoe geen aanleiding geeft.

2. Het *beperken van de opleidingscapaciteit* als de behoefte op de arbeidsmarkt duidelijk beneden het aanbod van opgeleiden ligt.

3. Als een numerus fixus per schoolsoort wordt vastgesteld in relatie tot de vraag op de arbeidsmarkt ontstaat indirect een *sturingsmechanisme*, waardoor leerlingen niet te vaak een opleiding gaan volgen in een richting die wel hun interesse heeft maar weinig emplooi is. De leerlingenstroom wordt gestuurd naar de opleidingen waaraan maatschappelijk behoefte is. Te denken valt hierbij aan op technologie gerichte opleidingen.

4. Naast de factor van de maatschappelijke behoefte zal ook de factor van de *gemiddelde kosten* per studie/opleidingsrichting een rol dienen te spelen. Indien op grond van sociaal-culturele overwegingen ieder een opleiding zou mogen volgen op het *niveau* dat hij wil, dan zouden in zeer dure studierichtingen zoals bij voorbeeld de medische en wis- en natuurkunde-faculteit uit kostenoverwegingen numeri fixi gebaseerd op de maatschappelijke behoefte moeten worden ingesteld, om de vraag naar opleiding in een goedkopere richting om te buigen. Deze overwegingen over de gemiddelde kosten per studie zijn in minder extreme vorm qua uitwerking ook geldig met betrekking tot beroepsonderwijs.

De besparingen die uit een zodanig capaciteitsbeleid voortvloeien zijn ten aanzien van de onderwijskosten moeilijk te becijferen, maar de maatschappelijke baten zijn aanzienlijk.

De volgende voorbeelden dienen ter illustratie.

Heel duidelijk is de disallocatie die optreedt bij de opleiding van medici. De numerus fixus ligt thans op ca. 2000 eerstejaars. De ministerraad stelde in het rapport van de commissie heroverweging academische ziekenhuizen vast dat de maatschappelijke behoefte 1100 eerstejaars was. In de werkgroep heroverweging volksgezondheid wordt tot een behoefte van 1300 geconcludeerd, terwijl de beroepsgroepen zelf (rapport Adviescommissie Opleiding geneeskundigen, 1981) bij ruim 1500 uitkomen. Ergo ten minste 500 artsen worden te veel per jaar in opleiding genomen. De opleidingskosten zijn nog niet de grootste verspilling, die komt daarna pas.

Aangezien in deze sector ieder aanbod zijn eigen vraag schept en het medisch bedrijf hoofdzakelijk uit de collectieve middelen (ziekenfondsen en

ziektekostenverzekeringen) wordt gefinancierd, leidt deze overproductie uitgaande van een praktijkduur van 35 jaar tot een aanzienlijke disallocatie van middelen.

De werkgroep heroverweging volksgezondheid concludeert dat tussen nu en 2000 geen enkele fysiotherapeut en farmaceut hoeft te worden opgeleid om ook in 2000 nog aan de maatschappelijke behoefte te kunnen voldoen.

Het SCP heeft berekend dat er tegen 1990 30 000 onderwijsgevenden te veel zijn. Dit kan niet zonder gevolgen voor de opleidingscapaciteit van de pedagogische academies blijven. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen trekt dan ook in de nota «werkgelegenheid en onderwijs» die op 13 maart jl. naar het parlement is gestuurd de conclusie dat een numerus fixus voor dit schooltype onontkoombaar is.

In het welzijnswerk zijn op dit moment ca. 2000 gediplomeerden van de sociale academie werkloos. Een herbezinning op deze opleidingscapaciteit is dringend noodzakelijk.

In bijlage 1 worden beleidsvarianten op basis van een capaciteitsplanning die uitgaat van arbeidsmarkt-criteria en van medische sector en onderwijs-sector aangegeven.

### 3.2.4. *Beperking verblijfsduur in het onderwijs*

In het bijzonder zal ingegaan worden op de vraag of het onderwijs qua soorten opleidingen en qua aantallen daaraan deelnemende leerlingen is afgestemd op c.q. af te stemmen is op ontwikkelingen aan arbeidsmarktzijde.

Vooraf moet erop gewezen worden dat een dergelijke manier van evaluatie niet compleet is. In het kader van een evaluatie zouden nl. ook andere evaluatievragen aan de orde moeten komen zoals:

- hoe ver moet het onderwijs gaan in zijn voorbereiding op arbeidsmarktposities;
- in welke mate wordt aan de zijde van de arbeidsmarkt ingeschoten op nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs, bij voorbeeld de ontwikkeling van participerend leren enz.;
- in welke mate zijn de *onderwijsprogramma's* voldoende up to date te houden en welke bijdrage mag daartoe verwacht worden van arbeidsmarkt-zijde;
- in welke mate zijn er in de huidige onderwijsstructuur mechanismen werkzaam die de verblijfsduur van jongeren in het onderwijs verhogen c.q. het tijdpad van de jongeren op de weg van onderwijs naar arbeidsmarkt verlengen.

Een aantal van deze vragen komt, impliciet of expliciet, in de rest van dit rapport aan de orde. De laatste vraag is echter zo belangrijk dat het goed is in deze inleiding daar kort op in te gaan. Geconstateerd moet nl. worden dat in de huidige opzet van het voortgezet onderwijs een aantal (tijd- en dus geldroevende) mechanismen optreden die het tijdpad van de individuele leerling vaak en op grote schaal langer maken dan nodig is. Gewezen wordt op:

- a. het z.g. «afvalrace»-fenomeen; jongeren kiezen bij voorbeeld v.w.o./h.a.v.o. doch stappen na enige tijd over naar m.a.v.o. of l.b.o. en lopen daarbij veelal aanzienlijk tijdverlies op;
- b. het zittenblijven; als leerlingen op een aantal onderdelen of over de hele vaklinie achterblijven, wordt in de huidige opzet – waarbij toegewerkt wordt naar een welomschreven geheel van exameneisen – vaak het mechanisme van zittenblijven c.q. doubleren gehanteerd;
- c. het «zakken» voor het examen; in het verlengde van het zittenblijven zien we ook het verschijnsel dat leerlingen een geheel jaar moeten overdoen indien zij niet voldeden aan de exameneisen;
- d. er zijn opleidingswegen – denk met name aan het m.a.v.o. – die, door de bank genomen, zeer kwetsbaar zijn uit een oogpunt van arbeidsmarkt-relevantie. M.a.v.o.-abituriënten hebben een verhoogde kans op niet- of vertraagde plaatsing op de arbeidsmarkt. Ook hun kans op plaatsing in het ver-

volgonderwijs, met name het m.b.o., wordt aangetast (door h.a.b.o.-abituriënten). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het h.a.v.o.: te vroege pakketkeuze waardoor problemen met doorstroming;

e. er zijn ook opleidingswegen waarin leerlingen kennelijk nog steeds een te vroege beroepskeuze doen; verwezen wordt naar het 5de leerjaar l.b.o. dat door velen benut wordt als een herprofileringjaar evenals het kort-m.b.o.

Uit deze (en wellicht nog andere) verschijnselen kan geconcludeerd worden dat in de huidige structuur en in het functioneren van het v.o. doch wellicht ook van het h.b.o. en h.o. mechanismen werken die het tijdspad (onder meer naar de arbeidsmarkt toe) van leerlingen in zeer ongunstige zin beïnvloeden. Een en ander leidt ertoe dat de *verblijfsduur* van jongeren in het (volledig dag-)onderwijs veel langer is dan uit de officiële *cursusduur* van de diverse onderwijsvormen is af te leiden. Ter illustratie van dit gegeven wordt gewezen op bijlage 5 bij dit rapport, dat wil zeggen een aantal staten uit het CBS-rapport «de Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1978/1979».

Het is, uiteraard, in het kader van dit rapport niet mogelijk een volledig overzicht te geven van de oorzaken van deze zich steeds sterker manifesterende ontwikkeling. De oorzaken daarvan zullen enerzijds gezocht moeten worden in de leerlingen zelf (demotivatie, enz.); anderzijds kan de oorzaak gezocht worden in de wetgeving (die onderscheid maakt tussen cursus- en inschrijvings- c.q. verblijfsduur) en het onderwijsstelsel zelf. Wat betreft dit laatste moet met name gewezen worden op de groeiende overtuiging dat het huidige v.o.-stelsel dwingt tot een te vroege keuze tussen a.v.o. (m.a.v.o./h.a.v.o./v.w.o.) en l.b.o. (c.q. de diverse typen van l.b.o.), waarbij vele jongeren echter na enkele jaren tot de conclusie komen dat zij verkeerde keuzen hebben gedaan en dan (doch dan met veel tijdverlies) overstappen naar een andere type van v.o.

Ten einde dit te voorkomen wordt door sommigen in Nederland gepleit voor een 4-jarige middenschool waarin alle jongeren na het basisonderwijs nog een periode van vier jaar gemeenschappelijk onderwijs volgen en het tijdstip van verdere studie- en beroepskeuze wordt uitgesteld tot het 16de jaar. Aangezien het niet ondenkbaar is dat dit streven, indien het idealiter zou worden gerealiseerd, leidt tot een behoorlijke kosteninflatie (aangezien jongeren in die visie pas op het 16de jaar beginnen met beroepsvoorbereiding) zijn ook minder vergaande varianten denkbaar, bij voorbeeld het vormen van een algemene beroepsoriënterende school (voor 12-15-jarigen); in deze school wordt aan alle leerlingen een eigentijds algemeen vormend onderwijsprogramma aangeboden (een mixture van a.v.o.- en l.b.o.vakken) waarbij met name het 3de leerjaar een beroepsoriënterende en determinerende functie heeft; deze periode wordt niet afgesloten met een slaag/zakbeslissing doch met een dossioma waarin voldoende informatie is verwerkt om te kunnen beslissen over de aard van de vervolgopleiding.

Los van de vraag of dergelijke ver strekkende maatregelen getroffen moeten worden valt in elk geval te (her)overwegen het programma-aanbod ook in de eerste leerjaren van het huidige v.o. meer op elkaar af te stemmen (zodat gemakkelijke overstapmogelijkheden met weinig tijdverlies mogelijk worden); daarbij valt te denken aan de invoering van een programma van beroepsoriëntatie in het 3de leerjaar van het gehele v.o. waarvan verwacht mag worden dat ook jongeren daardoor sneller op de hoogte raken van de diverse mogelijkheden en op basis daarvan meer verantwoorde keuzen kunnen maken van het vervolgonderwijs.

In bijlage 1 wordt op basis van globale veronderstellingen een berekening van een beleidsvariant, gebaseerd op verkorting van de verblijfsduur, uitgewerkt.

### 3.2.5. *Andere vormen van capaciteitsbeperking*

De thans volgende voorstellen zijn, evenals de eerder besproken voorstellen, gericht op aanpassingen binnen het huidige onderwijssysteem. Het is ook mogelijk de voorstellen in te passen in een fundamenteel herzien onderwijsstelsel zoals uitgewerkt in par. 3.3.

#### a. *Integraal 4-jarig categoriaal arbeidsmarktgericht vervolgonderwijs*

Het verdient aanbeveling dat al het onderwijs aan 12- tot 16-jarigen zodanig van inhoud is, dat alle 16-jarigen na voltooiing daarvan maatschappelijk kunnen functioneren. Door realisering van dit uitgangspunt zouden besparingen kunnen worden bereikt ten behoeve van het onderwijs aan 16-jarigen en ouderen. Bij handhaven van een volledige leerplicht gedurende tien jaar zou al het vervolgonderwijs na de basisschool in beginsel 4-jarig kunnen zijn en een eindexamenpakket – en derhalve leerplan – moeten krijgen, dat duidelijk is afgestemd op dat segment van de arbeidsmarkt waarop (het niveau van) de opleiding is gericht. Daarvoor is een gerichte informatie, waarover in par. 3.2.1 werd gesproken, gewenst.

##### – *Op de arbeidsmarkt gericht onderwijs*

In het bijzonder wordt gedacht aan een aanzienlijke versterking van het l.b.o. door meer beroepsgerichte vakken te gaan geven. Thans zijn de eerste twee leerjaren hoofdzakelijk algemeen georiënteerd, terwijl de laatste twee beroepsgericht zijn. Het moet mogelijk zijn hier één algemeen en één beroepsgericht jaar van te maken.

##### – *Verkorting cursusduur h.a.v.o./v.w.o.*

Hoewel in het bovenstaande met name wordt gedacht aan versterking van het l.b.o., zou ook bekeken moeten worden op welke wijze eerdergenoemd uitgangspunt gerealiseerd zou kunnen worden bij de m.a.v.o., de h.a.v.o. en het v.w.o. Daarbij zou moeten worden overwogen of de h.a.v.o. niet teruggebracht zou kunnen worden tot vier jaar en het v.w.o. tot vijf jaar. Een grondige bezinning op de basiseducatie zou hiervoor de ingang kunnen zijn (vg. 3.3.4).

##### – *Afschaffing partiële leerplicht voor 16-jarigen*

Versterking van de 1ste fase van het voortgezet onderwijs in zijn relatie tot de arbeidsmarkt schept ook de mogelijkheid om de partiële leerplicht voor 16-jarigen af te schaffen. Indien het hierboven genoemde uitgangspunt wordt gerealiseerd, dan is een wettelijke verplichting tot het volgen van onderwijs voor 16-jarigen en ouderen overbodig. Gezien ook het feit dat de partiële leerplicht in een aantal gevallen belemmerend werkt bij de toetreding tot de arbeidsmarkt, kan bij realisering van genoemd uitgangspunt deze partiële leerplicht voor de 16-jarigen worden afgeschaft. Te overwegen ware om in een overgangperiode de partiële leerplicht alléén nog te laten bestaan als vervangende leerplicht voor de 15-jarigen. Een uitbreiding van deze vervangende leerplicht naar de 14-jarigen zou, gezien het huidige percentage vroegtijdige schoolverlaters uit de 1ste fase, zeker ook in de overwegingen moeten worden betrokken. (Voor besparingscijfers zie bijlage.) In het kader van de huidige wetgeving is voor deze leerlingen alleen volledige ontheffing van de leerplicht mogelijk.

##### – *Leerlingwezen*

Uitgaande van de kwalitatieve versterking van het onderwijs aan 12–16-jarigen ontstaat de mogelijkheid, de duur van de cursussen van het leerlingwezen met ten minste 10% te beperken, hetgeen zowel voor O en W als voor het bedrijfsleven leidt tot besparingen. Met name zal dit gelden voor het z.g. schakeljaar in het leerlingwezen. Het eventueel handhaven van de cursusduur zou geheel de bedrijfsgerichte vorming ten goede kunnen komen. Ten

tweede kan een voorkeur worden uitgesproken voor het volgen van cursussen in het leerlingwezen, boven het volgen van volledig dagonderwijs, aangezien de beroepsgerichte vorming geïntegreerd in de bedrijfssituatie veel beter tot zijn recht komt dan in het volledig dagonderwijs. Deze verschuiving van volledig dagonderwijs naar het leerlingwezen leidt bovendien tot aanzienlijke beperkingen van de onderwijsuitgaven. Deze toepassing van het leerlingwezen wordt bevorderd door de selectiedrempel bij voortzetting van een opleiding na 16 jaar (zie punt e) en de daaruit voortvloeiende beperking van de capaciteit van met name (kort-) m.b.o.

– *Verdere beroepsvorming*

De verdere beroepsvorming in latere levensfasen kan in deze benadering met op die beroepsuitoefening gerichte cursussen worden gerealiseerd. Een redelijk aanbod lijkt daarvoor verzekerd. De deelneming aan en financiering van deze cursussen kan dan een zaak van werkgevers en werknemers worden. De aansluiting op de arbeidsmarkt is daarmee verzekerd.

Zoals al eerder is aangegeven, bestaat in relatie tot de arbeidsmarkt geen behoefte aan een partiële leerplicht.

b. *Toelatingsselectie*

Wanneer wordt bedacht dat aan leerlingen en studenten die het onderwijs zonder diploma verlaten in 1975 gemiddeld f 3,3 mld. werd uitgegeven (d.i. ca. 30% van de onderwijsuitgaven, die geacht worden te behoren tot het onderwijs aan boven-15-jarigen), dan moet de vraag naar (betere) selectiemethoden onder ogen worden gezien.

– *Na de basisschool*

Deze toelatingsselectie dient te worden verbeterd ten opzichte van het huidige schoolonderzoek aan het eind van de lagere school. De uitvalpercentages (de schoolverlaters zonder diploma) zijn op alle schoolsoorten zodanig hoog (ca.  $\frac{1}{3}$ ), dat een betere toelatingsselectie bij de aanvang van het voortgezet onderwijs op korte termijn gerealiseerd moet worden. Het rendement van het onderwijs verbetert daardoor in ieder geval in maatschappelijke zin en waarschijnlijk ook in budgettaire zin.

Voor wie niet aan de selectiecriteria voldoet zou een eenvoudige en goedkope opleiding moeten worden gecreëerd. Gedacht kan worden aan een soort v.l.g.o., terwijl in het technisch onderwijs het individueel technisch onderwijs als vorm van speciaal onderwijs functioneert. In dit verband ware te overwegen of dan leerlingen van deze «rest»-schooltypen geen beperking van de volledige leerplicht kan worden verleend. Aan leerlingen die het l.b.o. en het a.v.o. zonder diploma verlieten werd in 1975 f 1,7 mld. uitgegeven.

– *Bij voortzetting van opleiding vanaf 16 jaar*

In de tot nu toe geschetste benadering kunnen alle leerlingen (excl. v.w.o.) op 16-jarige leeftijd in principe toetreden tot de arbeidsmarkt. Gezien het lage rendement bij het onderwijs aan 16-jarigen en ouderen (uitval  $\frac{1}{3}$ ) zou op m.b.o. en h.b.o. en ook w.o. een betere toelatingsselectie veel vruchten kunnen afwerpen. Zeker als ook vanuit kwantitatieve overweging met betrekking tot de arbeidsmarkt de toelating tot een schoolsoort beperkt is, zou aan vergelijkende examens kunnen worden gedacht. Door de invoering van vergelijkende examens ontstaan prikkels die de ongemotiveerdheid van leerlingen, die op het ogenblik zoveel voorkomt, in positieve zin kunnen beïnvloeden. In m.b.o. en h.b.o. wordt f 0,6 mld. en in het w.o. f 1,0 mld. per jaar (cijfers 1975) besteed aan leerlingen/studenten die de opleiding zonder diploma verlaten (zie bijlage).



### 3.3. De integrale benadering

#### 3.3.1. Inleiding

Vanuit de ruimere taakopvatting (vgl. par. 1.2) heeft de werkgroep gemeend een meer gefundeerde beleidsvariant te moeten presenteren. De werkgroep bepleit dat capaciteitsplanning van onderwijsvoorzieningen meer dan voorheen wordt bezien mede vanuit de maatschappelijke behoefte. Maar de werkgroep onderkent ook dat het instrumentarium voorlopig niet voorhanden zal zijn en bovendien dat als het instrumentarium voorhanden is het slechts één van de hulpmiddelen zal zijn om tot een ietwat betere planning te komen. Een strikt «geleide» planning van onderwijsvoorzieningen past niet bij de vrijheid van onderwijs maar ook niet bij de vrijheid van ondernemen in ons land en het daarmee gepaard gaande vrije-marktmechanisme. Vanuit het oogmerk dat desondanks een verbetering van de aansluiting tussen het onderwijssysteem en het arbeids(markt)beleid tot stand zou moeten komen, heeft de werkgroep zich verdiept in de relatie onderwijs–arbeid en heeft de werkgroep ook gekeken naar het rendement van het onderwijs en van het onderwijsbeleid in relatie tot de arbeidsmarkt. Op basis van een evaluatie van het huidige onderwijssysteem in relatie tot zijn werking naar het arbeidsbestel wordt – binnen de gestelde financiële randvoorwaarden – een beleidsvariant voor het genoemde onderwijssysteem geformuleerd.

Op zowel conceptueel als op concreet niveau wordt een alternatief systeem bepleit dat zoveel mogelijk bijdraagt (zowel kwantitatief als kwalitatief) aan een betere afstemming van het onderwijs op het arbeidsbestel (vice versa).

Aangetekend wordt dat deze uitwerking onder het grootste voorbehoud gepresenteerd wordt. De werkgroep heeft, gezien de korte tijd die beschikbaar was, niet méér kunnen doen dan te laten zien dat de hier aangegeven weg begaanbaar is om tot substantiële besparingen te komen en ook noodzakelijk is vanuit een verbetering van de relatie onderwijs–arbeid(smarkt).

Aan een breed gelegitimeerde werkgroep zou de opdracht moeten worden gegeven om op basis van de hier gepresenteerde grote lijn met uitgewerkte en realiseerbare voorstellen te komen. Ten einde tot een vruchtbare werkwijze te kunnen komen zou een dergelijke commissie een gerichte adviesopdracht dienen te krijgen, dat wil zeggen dat de Regering vooraf een aantal duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden zou moeten formuleren.

#### 3.3.2. De relatie onderwijs–arbeidsmarkt

In de relatie onderwijs–arbeid zouden ten minste drie niveaus onderscheiden moeten worden:

1. Het niveau van de *relatie onderwijs–arbeid*, in zijn algemeenheid een macro-niveau; hier spelen allerlei beleidskosten een rol, bij voorbeeld onderwijsdoelstellingen versus sociaal-economische doelstellingen, vragen rond educatief verloop, deeltijdarbeid, optimale werkgelegenheid. Op dit niveau gaat het om politieke keuzen.

2. Het niveau van de *relatie onderwijs–arbeidsmarkt*: hier spelen de mechanismen van vraag en aanbod, de keuze voor opgeleiden van een bepaald niveau, verdringingseffecten etc. een rol. Hier gaat het dus om de op de arbeidsmarkt werkzame mechanismen maar ook om de marktmechanismen aan onderwijskant.

3. Het niveau van de relatie onderwijs–beroepspraktijk; dit betreft de afstemming van het onderwijsprogramma op de eisen van de beroepspraktijk, dit zijn de eisen die door de arbeidssituatie aan de functionaris worden gesteld voor de uitoefening van zijn beroep. Hier gaat het om factoren en problemen die in beginsel van technisch-instrumentele aard zijn. Het is het niveau van de instrumenten aan onderwijs- en aan arbeids(markt) kant.

Deze onderscheiding is nodig om de verwarringwekkende discussie over de aansluitingsproblematiek in betere banen te leiden.

Een voorbeeld kan dat verduidelijken. De kritiek van het bedrijfsleven laat zich het best samenvatten in het de laatste jaren veel gebruikte gezegde: «Ach meneer ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden». Duidelijk is dat een veelheid van problemen en zeker van ongenoegens blijkt uit dit gezegde. Deze problemen worden echter niet of nauwelijks diepgaand geïndiceerd. Wel geeft men onmiddellijk de oplossingsrichting aan: «Bring die veralgemening terug en zorg dat ze weer voldoende praktijken krijgen». Hele berekeningen over en vergelijkingen van het aantal praktijken dat vroeger beschikbaar was en dat nu gegeven wordt moet de juistheid van de aangegeven oplossingsrichting staven. Men redeneert alsof het probleem zonder twijfel van louter technisch-instrumentele aard zou zijn en op het niveau van de aansluiting onderwijs-beroepspraktijk zou thuishoren. In de discussie wordt de tegenargumentatie echter gegeven vanuit de politieke keuze die indertijd gemaakt is met betrekking tot de onderwijsdoelstellingen. En dat terwijl beide partijen wellicht en veronderstellenderwijs niet onderkennen dat het probleem misschien wel allereerst op het niveau van de marktmechanismen moet worden gezocht. De doelgroep van het l.b.o. zou immers in de loop der tijden wel eens verschoven kunnen zijn naar andere vormen van voortgezet onderwijs. En dat klopt! De oorspronkelijke doelgroep waarbij de beleidsdoelstelling van de veralgemening onverkort paste is er niet meer, althans niet meer in de oorspronkelijke samenstelling. De breedte en diepte aan kwalificatiemogelijkheden is in de huidige doelgroep er dan ook waarschijnlijk uit. En om die reden zou men wellicht moeten overwegen of bij deze veranderde doelgroep een meer beroepsgerichte aanpak niet zinvoller zou zijn, mede om de stijgende demotivatie en drop-out te voorkomen en om de initiële aansluiting op de arbeidsmarkt voor deze groep te verzekeren. In ieder geval moet duidelijk zijn dat als men op verschillende niveaus over dit aansluitingsprobleem praat, eindeloos en onvruchtbaar langs elkaar heen gepraat het gevolg zal zijn.

Ook voor het opsporen van een oplossingsrichting<sup>2</sup> kan de hierboven aangegeven driedeling van belang zijn. Kort gezegd gaat het hierbij om:

- het maken of opnieuw maken van (politieke) keuzen;
- het vergroten van kennis en inzicht in de werking van onze samenleving;
- het ontwikkelen en verbeteren van methoden, technieken en/of instrumenten.

### 3.3.3. *Het rendement van het onderwijs en van het onderwijsbeleid in relatie tot de arbeidsmarkt*

Diverse maatschappelijke bewegingen (actualiteitswaarde) zullen nu en in de toekomst een beroep doen op de overheidsuitgaven. Ook zal het deelnemerspercentage van de diverse geledingen van onze samenleving aan de onderwijsvoorzieningen nog een stijgende tendens blijven vertonen (al zullen de absolute aantallen teruglopen op grond van vermindering van het aantal geboorten binnen de z.g. basisgeneraties). Tezelfdertijd wordt geklaagd over toenemende demotivatie bij leerlingen en studenten en over afnemende studieresultaten. Het aantal drop-outs is vaak ook schrikbarend hoog.

Het rendement van de afzonderlijke onderwijsvoorzieningen staat dan ook onder grote druk. Verwacht mag worden dat het aantal projecten gericht op het opheffen van de knelpunten in het onderwijs nog aanzienlijk zal moeten worden uitgebreid. Althans als men doorgaat op de huidige weg. Men moet zich dan ook afvragen of niet veel energie wordt gestoken in symptoombestrijding terwijl een oplossing van de problemen van demotivatie, drop-out en laag rendement beter elders zou kunnen worden gezocht.

Over het algemeen is het zo dat de mens zijn identiteit ontleent aan de arbeid die hij verricht i.c. het beroep dat wordt uitgeoefend. De meeste vor-

---

<sup>2</sup> Zie verder de bijlage: De relatie en samenhang onderwijs-arbeid.

men van onderwijs bereiden daarop in algemene zin voor en doen op het gebied van de identiteitsontwikkeling een beroep op het vermogen tot anticipatie op die beroepsuitoefening (pedagogisch eiland). Alleen de parttime voorzieningen kunnen beide elementen, t.w. scholing en beroepsuitoefening, combineren.

Het is niet uitgesloten dat voor diverse vormen van volledig dagonderwijs de toenemende demotivatie zijn oorzaak vindt in deze scheiding van scholing en beroepsuitoefening. Zeker wanneer we ook in aanmerking nemen dat de jongeren veel eerder dan vroeger zich zelfstandigheid willen en kunnen verwerven. Het onderwijsstelsel zou daar in samenhang met het arbeidsbestel de consequentie uit moeten trekken.

Er zijn nog meer argumenten of overwegingen aan te voeren als pleidooi voor een grondige bezinning op de structuur van het onderwijsstelsel als zodanig. Eerder in dit rapport signaleerden we al het feit dat ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, die nergens in de ons omringende landen zo groot is als bij ons, speciale onderwijsvoorzieningen zijn getroffen voor de z.g. risicogroepen. Hoewel hierbij tevens moet worden bedacht, dat wij een relatief hoog wettelijk minimumloon hebben, zijn risicogroepen op de arbeidsmarkt vooral de groepen die zonder enig diploma het onderwijs hebben verlaten, de drop-outs dus uit alle vormen van voortgezet onderwijs en de groepen die uitsluitend algemeen voortgezet onderwijs hebben gevolgd. Voor deze groepen en voor enkele andere groepen (l.h.n.o- en l.e.a.o-schoolverlaters) zijn speciale onderwijsvoorzieningen ingericht met het doel d.m.v. scholing en opleiding de plaatsbaarheid op de arbeidsmarkt te verhogen. De cursussen zijn zoals reeds gezegd zeer succesvol en toch moeten er een paar kanttekeningen bij worden geplaatst. Voor de hand ligt de kanttekening dat de cursussen qua doelstelling overbodig zouden zijn wanneer de risicokenmerken zich niet zouden voordoen, een kwestie dus van rendement van onderwijsvoorzieningen en van de relatie algemeen voortgezet onderwijs – arbeidsmarkt. Men zou om deze reden kunnen stellen dat de cursussen voor jeugdige werklozen eigenlijk een vorm zijn van symptoombestrijding: als het onderwijs het beter zou doen qua rendement en qua doelstelling, dan zouden de overheidsuitgaven voor deze cursussen wel achterwege kunnen blijven.

Het bovenstaande geldt niet alleen voor de cursussen jeugdige werklozen maar in het algemeen ook voor het reeds lang aanvaarde beleid gericht op het verwerven van een beroepskwalificatie voor ieder lid van onze samenleving. Gesteld echter, dat dat beleid aan onderwijskant zou slagen, hoe vangt de arbeidsmarkt dit dan op? En wat te denken van het emancipatiebeleid dat gericht is op o.a. versterking van de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt? Als dat aan onderwijskant slaagt, dan komen er zeker problemen aan de kant van de arbeidsmarkt die de extra toestroom niet zal kunnen opvangen. Het «verborgen aanbod» komt echter wel boven water en zal terecht een beroep doen op een uitkering.

Overwegingen bij het rendement van het onderwijs en bij het rendement van het onderwijsbeleid geven aanleiding tot het advies om versneld de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze het onderwijsstelsel en het arbeidsbestel beter bij elkaar zouden kunnen aansluiten.

### 3.3.4. *De contouren van een alternatief beleid*

Het analyseren van de problemen (kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties) in de relatie onderwijs–arbeid is een ingewikkelde zaak. Dat hebben ook recente studies in het kader van het «Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek» aangetoond (o.a. de studies van Vlaskamp en Hövels en van Van Hoof en Dronkers). De systemen onderwijs en arbeid zijn wat hun relationele problemen betreft zo interdependent, dat het onjuist is eenzijdig de oorzaak van alle kwalen te zoeken bij het onderwijs<sup>3</sup>. De problemen worden niet opgelost door te snijden in de onderwijsvoorzieningen en een dergelijke aanpak zal spoedig tot een hernieuwd beroep leiden op intensivering

<sup>3</sup> Zie bijlage: De samenhang onderwijs–arbeid (een model).

van de overheidsuitgaven. Verantwoorde oplossingen zijn eerst te verwachten van een probleemanalyse waarin rekening wordt gehouden met de drie hiervoor gegeven ingangen, te weten: onderwijs – arbeid (politieke keuzen), onderwijs–arbeidsmarkt (marktmechanismen) en onderwijs–beroepspraktijk (instrumenten).

Het zal niet gemakkelijk zijn, met uitzondering van de 4de sector, relaties te leggen tussen concrete onderwijsprogramma's en arbeidsmarktcriteria. Dit noopt tot voorzichtigheid op de terreinen van de capaciteitsplanning en de inhoudsbepaling van het onderwijs. De werkgroep beveelt in elk geval aan naar deze relaties versneld onderzoek te doen verrichten. Het onderwijsbeleid zal voorlopig rekening moeten houden met de omstandigheid, dat er thans nog onvoldoende zicht op de inhoud van de genoemde relaties bestaat.

N.B. 1: Een antwoord, dat het onderwijs op grond van het voorgaande kan geven, ligt in het sleutelbegrip: flexibiliteit voor de duur van het werkzame leven.

Het onderwijssysteem zou versneld over moeten stappen van de strategie behorend bij het eerste-levensfase-onderwijs naar de strategie passend bij permanente educatie, i.c. *de strategie van wederkerende educatie*.

Voor de structuur van de onderwijsvoorzieningen betekent dit dat vanaf 16 jaar er een uitgebouwd stelsel moet zijn van parttime onderwijs. Die uitbouw is noodzakelijk niet alleen om gedurende een langere periode dan de levensfase over onderwijsvoorzieningen te kunnen beschikken, maar ook om te waarborgen dat op de leeftijd van 15 à 16 jaar er sprake is van een werkelijk alternatief. Op die leeftijd zou men moeten kunnen kiezen tussen doorgaan in het volledig dagonderwijs of gaan werken met de mogelijkheid om zijn educatie (waaronder beroepskwalificatie) voort te zetten.

Een flexibel opgezet parttime systeem, gestructureerd vanuit de strategie van de wederkerende educatie, kan dat bereiken. Het spreekt vanzelf dat het herstructureren van het onderwijsbestel vanuit deze strategie van de wederkerende educatie zijn consequenties heeft voor zowel de inhoud als de capaciteit, als de gehele opzet van de huidige voorzieningen. Zaken die beter en gemakkelijker in een latere levensfase te leren zijn hoeven niet meer in het initiële onderwijs geleerd te worden. De toetreding tot de arbeidsmarkt door grotere groepen op vroegere leeftijd onder de conditie van daarbij passende onderwijsvoorzieningen zal niet alleen het motivatieprobleem binnen het onderwijs voor een groot deel verminderen maar ook voor een meer natuurlijke aansluiting zorgen tussen onderwijs en beroepspraktijk.

Het onderwijs zou evenwel niet alleen qua strategie een stuk flexibeler moeten worden, waarvoor wederkerende educatie een mogelijkheid biedt, ook de inrichting van het onderwijs zal flexibeler moeten worden. Daarvoor kan aangesloten worden bij vernieuwingen die reeds in gang gezet zijn in het onderwijs voor (werkende) jongeren en in het onderwijs voor volwassenen. Uitgangspunten voor deze vernieuwingen zijn dat de onderwijsinstelling beschikt over een breed en gevarieerd programma-aanbod met oriënterende programma's, schakelende programma's en beroepsopleidende programma's en dat de deelnemer actief begeleid wordt om zich uit het gevarieerde aanbod een op het lijf geschreven educatief programma te kiezen en om dit programma werkelijk te effectueren (individuele leerwegen).

Een ander herstructurerings-element betreft de onderwijsprogrammering zelf. Deze programmering zal veel flexibeler kenmerken vertonen wanneer men aansluit bij ideeën als programma-eenheden, modulensysteem en certificaatsgericht leren.

Bedacht dient echter te worden, dat een dergelijke organisatie van de onderwijsprogrammering ongetwijfeld uitgavenverhogend zal werken. Zeker indien de overheid de verantwoordelijkheid hiervoor ook volledig zou willen dragen en er geen rem gezet wordt op de onderwijsvoorzieningen voor volwassenen, indien deze niet bereid worden gevonden een groter deel van de kosten voor hun rekening te nemen.

N.B. 2: Na het voorgaande spreekt het vanzelf dat het antwoord van arbeidskant eveneens moet worden gevonden in het sleutelbegrip: flexibiliteit.

Het arbeidssysteem zou versneld en in samenhang met het onderwijssysteem flexibiliteitskenmerken moeten gaan vertonen en zich moeten richten op een strategie die ermee rekening houdt dat mensen voldoende mogelijkheid (moeten) hebben om zich her, om of bij te scholen en/of om zich te scholen of verder te scholen voor de beroepsuitoefening. Zo'n arbeidssysteem zal aan de voorwaarde moeten voldoen dat het een bijdrage levert aan de ontplooiingsmogelijkheden van de individuele werknemer. De arbeidsverdeling zal daartoe zodanig geherstructureerd moeten worden dat (discrepantie) verschijnselen als «overscholing» dan wel «onderbenutting» een bijdrage kunnen gaan leveren aan de flexibiliteit van de ondernemingen. Het reservepotentieel aan kwalificaties kan een forse bijdrage leveren aan de innovatiecapaciteit van ondernemingen, mits dit potentieel daartoe bewust wordt aangewend en mits dit perspectieven biedt voor de ontplooiingsmogelijkheden van de individuele werknemers.

Overwegingen zijn voorts, dat het algemene opleidingspeil van onze (beroeps)bevolking blijft stijgen en dat het arbeidssysteem niet in dezelfde mate de kwaliteit van de arbeid heeft kunnen verhogen en daartoe bij de huidige arbeidsverdeling voorlopig ook wel niet voldoende in staat zal zijn.

In de VS is gebleken dat de kwaliteit van de gevraagde arbeid met name uit de middengroepen sinds 1950 niet meer verhoogd is. Voor hogere functies gaat dit niet, of in mindere mate, op. Gezien de technische geavanceerdheid van de VS is dit een belangrijk gegeven (WRR-«arbeid» blz. 6). Aan het eind van de negentiger jaren zal het aandeel van de «ongeschoolde arbeider» in het totaal van de arbeid altijd nog meer dan een kwart zijn.

Zowel de verwachtingen met betrekking tot de stijging van het opleidingspeil als met betrekking tot de niet of nauwelijks stijgende kwaliteit van de arbeid leiden tot de gedachte om de kwaliteit van de arbeid meer dan voorheen te spreiden over het aanwezige arbeidspotentieel. Het zal de flexibiliteit van het ondernemen ten goede komen en mensen, wat hun individuele capaciteiten betreft, meer ontplooiingsmogelijkheden bieden.

Het ware wijs tijdig al dit soort consequenties op zijn precieze merites te bezien, opdat er voldoende tijd beschikbaar blijft voor een overgangsstrategie.

Het verdient aanbeveling om de knelpunten en problemen tussen onderwijs en arbeids(markt) in samenhang vanuit het onderwijssysteem en vanuit het arbeidssysteem te bezien. En ook om vanuit een samenhangende strategie naar oplossingen voor deze problemen en knelpunten te zoeken.

N.B. 3: Tot de elementen van die samenhangende strategie behoren naar het oordeel van de werkgroep in ieder geval ook een *grondige bezinning op de z.g. basiseducatie en het versterken van de informele circuits tussen onderwijs en arbeidsbestel*.

*Ten eerste dient er een grondige bezinning plaats te vinden op het terrein van de gewenste basiseducatie.* Dit is de educatie die heden ten dage als algemene norm zou moeten gelden voor in beginsel elk lid van onze samenleving. In ons land is de leerplicht maar steeds verlengd zonder dat men zich genoeg afvroeg of de inhoud van al dat verplicht onderwijs in het kader van zo'n samenlevingsverplichting (nog) wel adequaat was. Vooral in het voortgezet onderwijs heeft men daarvan de last in volle omvang ondervonden. Schooltypen naar soort, aard en niveau sterk gedifferentieerd moe(s)ten steeds meer delen van de totale populatie opvangen. De spanning tussen de maatschappelijke vereisten (neergelegd in de eindtermen van de onderwijsprogramma's) en de persoonlijke behoeften en mogelijkheden van in het bijzonder de leerplichtigen(!) werd en is nog steeds een probleem. Onderwijsvernieuwingsprojecten proberen daar een antwoord op te vinden, maar de

demotivatie van de leerlingen culminerend in drop-out neemt toe. Naast het flexibiliseren van het onderwijs met het oog op het reguleren (*niet*: elimineren) van de spanning tussen de maatschappelijke vereisten en de persoonlijke behoeften en mogelijkheden is een grondige bezinning op de basiseducatie vereist. Er is wellicht «te veel» als «te vanzelfsprekend» meegenomen in het onderwijsprogramma, dat (nu) als ballast weggenomen kan worden, waardoor er tijd vrijkomt voor andere zaken en ook beperking van de leerplichtige periode mogelijk maakt.

De bezinning op de basiseducatie zou zich echter niet alleen moeten bezighouden met het «opschonen» van «aangroeisels» of «niet ter zake doende vanzelfsprekendheden» uit het huidige basisleerpakket. De bezinning op de basiseducatie zou zich ook fundamenteel moeten bewegen op het terrein van de zich snel wijzigende maatschappij. De informatiemaatschappij staat technisch gezien in de startblokken. Het onderwijs moet daar *nu* de consequenties van trekken en in ieder geval tot uitgangspunt nemen dat de school-als-informatie-verwervend-instrument-bij-uitstek voor de toekomst heeft afgedaan. Efficiëntere methoden zijn in aantocht (computergestuurd onderwijs, video en beeldplaat, afstandsonderwijs e.d.). Het onderwijs zal moeten weten welke technisch-instrumentele en sociaal-communicatieve vaardigheden (inclusief de daarvoor benodigde kennis en inzicht) voor het leven in deze informatiemaatschappij nodig zijn. En bij deze bezinning mag niet ontbreken dat ook allerlei van beroepen afgeleide manuele vaardigheden evenzeer tot de hedendaagse vereiste basiseducatie zouden moeten worden gerekend. Het in ons onderwijs nog steeds doorwerkende onderscheid tussen «algemene vorming» en «beroepsvorming» dient grondig te worden afgebroken.

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke bezinning op de basiseducatie consequenties heeft voor de voortgezette educatie. In principe gelden daarbij dezelfde overwegingen. We gaan daar dan ook niet verder op in maar vermelden het alleen omdat een bezinning op de inhoud en omvang, vormgeving en duur van het (voortgezet) onderwijs moet beginnen vanuit een algemeen concept van de basiseducatie.

Naast een grondige bezinning op de basiseducatie (en voortgezette educatie) zelf verdient aparte aandacht de wijze van verwerven van deze basiseducatie. Daarbij doelen we niet zozeer op de nieuwe methoden en technieken zoals hierboven genoemd, maar vooral op de strategie van educatieverwerving. Het spreekt vanzelf dat de inhoud en de omvang van de onderwijspakketten van het basis- en voortgezet onderwijs anders (verdeeld) zullen liggen, wanneer men kan uitgaan van een onderwijsstelsel dat past bij de strategie van de wederkerende educatie. Bij wederkerende educatie is het immers mogelijk om bepaalde zaken (met betrekking tot de basiseducatie en met betrekking tot de voortgezette educatie) naar een latere levensfase te verschuiven. Iets dat binnen het huidige onderwijsstelsel, dat zich richt op «nu leren voor de rest van je leven», niet mogelijk is.

*Ten tweede dient alle aandacht te worden gegeven aan het versterken van de informele circuits tussen onderwijs en arbeidsbestel.*

*Voor het verwerven van bekwaamheid* ten opzichte van de arbeidsmarkt gaat de werkgroep ervan uit:

- dat in de basiseducatie (en voortgezette educatie) ook allerlei algemene vaardigheden afgeleid uit de wereld van beroep en arbeid opgesloten liggen en
- dat het beroepsonderwijs zo spoedig mogelijk dient samen te lopen met daadwerkelijke beroepsuitoefening.

Dit betekent dat het verwerven van vakbekwaamheid zowel na als naast (parttime onderwijs) het verwerven van basis- (en voortgezette) educatie kan voorkomen (maatschappelijke kwalificatie).

Het verwerven van de vakbekwaamheid nadat men in de praktijk van het uit te oefenen beroep werkzaam is geweest heeft voordelen ook op het ter-

rein van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk. De relevantie van de te leren zaken zal door de leerling/student beter doorzien worden (werkt motiverend). Maar ook de terugkoppeling van de beroepspraktijk naar het ondersteunende onderwijsprogramma is beter verzekerd. Er ontstaat via dit buitenschoolse leren voor de leerling/student/werknemer een onder- vangbaar informeel circuit van terugkoppeling naar het onderwijs. De pro- gramma's zullen hierdoor sneller bijgesteld worden op grond van de veran- derde behoeften binnen het arbeidsbestel. Naast het bestaan van een officiële circuit verzekerd door landelijke organen nieuwe stijl en de regionale contactcentra onderwijs–arbeid (COA), lijkt het bestaan van zo'n *informeel circuit van essentieel belang*.

Een en ander zou nog meer rendement kunnen opleveren indien we de *opleiding van onderwijsgeevenden* op een andere leest zouden schoeien. Tot op heden is de belangrijkste invalshoek het verwerven van vakinhoudelijke bekwaamheid voor een bepaald onderwijsvak (Engels, wiskunde, metaalbe- werken, algemene vakken e.d.). De (ped)agogisch-didactische scholing is weliswaar steeds meer van belang geworden maar het accent ligt nog steeds op het verwerven van inhoudelijke bekwaamheid op het terrein van het te geven vak. Voor de toekomst zou de invalshoek moeten verschuiven naar het (ped)agogisch-didactisch scholen van mensen die hun vakbe- kwaamheid al in het bedrijfsleven hebben verworven. Het onderwijsbestel zou daarbij in grote mate moeten overgaan op het systeem van de parttime of gastdocent, i.c. het inschakelen of inhuren van een vakman met (ped)ago- gisch-didactische scholing uit het bedrijfsleven die voor een aantal uren del- en van het onderwijsprogramma verzorgt. De onderwijsinstelling zelf zou over een relatief kleine vaste staf moeten beschikken, de rest van het docen- tencorps wordt ingehuurd. Een systeem dat in Amerika niet ongebruikelijk is. Een en ander zal wel niet in externe vorm opgaan voor alle onderwijsin- stellingen of voor alle onderdelen van onderwijsprogramma's (vakken) gel- dend te maken zijn. Dat is ook niet de bedoeling. Het gaat hier slechts om het verschuiven van de invalshoek op basis van het uitgangspunt: vakbe- kwaamheid wordt primair in het bedrijfsleven verworven.

Deze maatregelen met betrekking tot het onderwijsbestel zouden gecomp- leteerd moeten worden met een tweetal voorzieningen:

- de regionale contactcentra onderwijs–arbeid
- de landelijke organen voor de beroepsopleiding nieuwe stijl.

*Regionale contactcentra onderwijs–arbeid (COA)* zouden in allerlei op- zichten een (belangrijke) bijdrage kunnen leveren aan een meer samenhan- gende benadering van de relatie onderwijs, werkloosheid en werkgelegen- heid, ook al is de werkgelegenheid niet het eigenlijke werkterrein van deze centra. De huidige regionale organen van het leerlingwezen zouden via real- locatie van taken ingezet kunnen worden als dienstorgaan van deze COA's (wetswijziging is daarvoor noodzakelijk).

*De landelijke organen voor de beroepsopleiding nieuwe stijl* zouden in al- lerlei opzichten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een samenhan- gende benadering van de beroepsopleidingen in het onderwijs (en in de be- drijven). De huidige landelijke organen van het leerlingwezen zouden via een reallocatie van taken kunnen worden omgevormd tot deze landelijke or- ganen, alsmede de effectiviteit van de inbreng van het bedrijfsleven en van het schoolwezen dienen daarbij opnieuw te worden bekeken. Gedacht wordt aan een vermindering van het aantal van de huidige organen van ruim der- tig tot ongeveer de helft. Een en ander zal niet leiden tot vermindering van de overheidsuitgaven maar wel tot verhoging van het rendement van deze uit- gaven.

### 3.3.5. *Tentatieve uitwerking m.h.o. op een 20% alternatief*

Het spreekt vanzelf dat binnen de contouren van het hiervoor geschetste alternatieve beleid meer concretisering mogelijk zijn. Het is hier niet de plaats om de nieuwe structuur precies aan te geven. Het ontwerpen van zo'n

nieuwe structuur zou opgedragen moeten worden aan een breed gelegiti-meerde werkgroep van voldoende niveau. We wezen daar eerder op. Zo'n werkgroep zou veel preciezer dan hier mogelijk is, moeten aangeven wat wel en niet mogelijk is, rekening houdend met de in ons land gegroeide verhoudingen. En het spreekt vanzelf dat een structuur die zoveel mogelijk uitgaat van het bestaande in ons land meer kans van succes heeft dan afbraak met wederopbouw.

a. *Grove uitwerking naar het onderwijsbestel*

Hieronder wordt dan ook slechts tentatief aangegeven welke consequenties uit een ombouwstrategie zouden kunnen voortvloeien, die kostenbesparend werken. In het onderstaande wordt met andere woorden gepoogd een lijst van mogelijke «ombuigingsuitgangspunten» te formuleren aansluitend bij de huidige structuur en de huidige onderwijssoorten. Deze ombuigingsuitgangspunten zijn gebaseerd op structuurcriteria ontleend aan dit rapport en voornamelijk neergelegd in de vorige paragraaf over «de contouren van een alternatief beleid». Deze criteria zijn:

1. Toegewerkt moet worden naar een stelsel van wederkerend onderwijs, waarin ook op latere leeftijd aanvullende educatie in combinatie verworven kan worden en eventueel eerder opgelopen achterstanden ingehaald kunnen worden; ook her-, om- en bijscholing behoren daartoe.
2. Eveneens zou moeten worden toegewerkt naar een geïntegreerd en intern gedifferentieerd onderwijsstelsel.
3. Het tijdpad van het jeugd- en jongerenonderwijs naar de arbeidsmarkt toe moet niet langer zijn dan vanuit strikt pedagogische redenen noodzakelijk is; veranderende voorwaarden aan de arbeids(markt) kant maakt een verschuiving van dat tijdstip mogelijk.
4. De onderwijsinrichting moet qua structuur de ruimte bieden voor leerweg-acceleratie (inclusief verrijking en verdieping), maar ook de ruimte bieden om zich te bekwamen in een aangepast tempo; een en ander met behoud van maatschappelijke herkenbaarheid van het genoten onderwijs.
5. De beroepsopleiding (op welk niveau dan ook) dient zo spoedig mogelijk samen te lopen met daadwerkelijke beroepsuitoefening; dit veronderstelt o.a. flexibilisering van de arbeidsplaatsenstructuur.

De (tentatieve) verwerking van deze criteria levert voor de structuur van het onderwijsbestel in het kader van deze heroverwegingsexercitie de volgende globale ombuigingsuitgangspunten op:

1. Onderwijs in volledig dagverband wordt qua cursusduur zoveel mogelijk beperkt.
2. (Aanvullend) deeltijdonderwijs (zowel beroepsonderwijs als algemeen voortgezet onderwijs) verdient waar mogelijk de voorkeur boven (voortzetting van) volledig dagonderwijs; dit betekent uitbouw deeltijdonderwijs en ombouw volledig dagonderwijs in deeltijdonderwijs.
3. Geïntegreerd voortgezet onderwijs heeft de voorkeur boven categoriaal onderwijs.
4. De gemiddelde verblijfsduur in het volledig dagonderwijs dient aanzienlijk te worden beperkt; omwegen (bij voorbeeld tijdverlies bij overstap van het ene naar het nadere schooltype) en andere verdragingsmechanismen (bij voorbeeld zittenblijven, doubleren ingeval van zakken voor het examen) dienen zoveel mogelijk geëlimineerd te worden.



5. Om lange leeromwegen van met name a.v.o.-leerlingen te voorkomen verdient het aanbeveling in de eerste drie jaren van het algemeen voortgezet onderwijs een programma in te voeren ter oriëntatie op de wereld van arbeid en beroep en de samenleving in ruime zin.

6. Naast en in samenhang met de reeds bestaande parttime-beroepsopleidingen zou voor alle huidige voltijd beroepsopleidingen kunnen gaan gelden dat er een tweefasen-structuur wordt aangebracht; de eerste fase in voltijd, de tweede fase in deeltijdverband; dit laatste waar mogelijk gecombineerd met daadwerkelijke beroepsuitoefening.

7. De beroepsopleidingsfunctie zal waar mogelijk moeten worden gestoeld op vier instrumenten:

- opleidingen in het bedrijfsleven geënt op de praktijk van het beroep;
- daarmee samenhangend en daarop afgestemd onderwijs in de onderwijsinstelling;
- gewaarborgd (een en ander mede op grond van geïndiceerde beroepsvereisten) door landelijke organen nieuwe stijl en
- begeleid door regionale contactcentra.

8. Voor de profijitgedachte doen zich de volgende mogelijkheden voor:

- voor het onderwijs een grotere eigen bijdrage vragen;
- scherper bezien welk onderwijs de overheid volledig financiert, welk onderwijs voor een deel en welk onderwijs geheel self-supporting moet zijn;
- bezien in hoeverre het bedrijfsleven het onderwijs moet (mede-)financieren.

#### *b. Grove uitwerking naar het arbeidsbestel*

Het gehele pakket maatregelen verliest zijn totale waarde als voorstel indien aan arbeidskant geen maatregelen getroffen worden waarvan de contouren zijn aangegeven in de paragraaf over het alternatieve beleid.

Een belangrijke voorwaarde is dat de opnamecapaciteit van het arbeidsbestel wordt verhoogd. Naast structurele maatregelen in de sfeer van de werkgelegenheid kan ook gedacht worden aan maatregelen die het bedrijfsleven willig maken zijn volle medewerking te geven aan de ombouw van het huidige systeem. Het overtuigd zijn dat de nieuwe structuur betere kwalitatieve voorwaarden schept voor de aansluiting onderwijs–arbeid(smarkt) in het algemeen en voor de beroepsopleiding in het bijzonder, zal niet voldoende zijn. Van werkgeverszijde zal immers gewezen worden op de hoge kosten verbonden aan een opleiding in de praktijk van het beroep. Op het ogenblik vindt men deze kosten al een te zware last voor het bedrijfsleven en wil men dat de overheid extra gaat bijdragen. Hoeveel te meer zullen de aangedragen argumenten gaan gelden wanneer de overheid een systeem bepleit dat staat of valt met een uitbreiding van de opnamecapaciteit van het bedrijfsleven. Aangedragen zal worden dat het bedrijfsleven best bereid is om die opnamecapaciteit uit te breiden door het creëren van extra «praktijkopleidingsplaatsen» doch dat de lasten behorende bij de z.g. werknemersstatus dan aanzienlijk zouden moeten worden verminderd. In ieder geval zouden de automatische lasten voortvloeiend uit het van toepassing zijn van de wet op het minimumloon aanzienlijk moeten worden verminderd.

Zo'n vermindering kan op weerstanden stuiten bij de centrale werknemersorganisaties. Gewezen zal worden op zaken als «goedkope arbeidskrachten» en «het ontbreken van onderwijskundige waarborgen». Aan de andere kant zal de vakbeweging ook best willen inzien dat het buiten het arbeidsproces blijven van vele jongeren grote schade zal toebrengen en de samenleving handen vol geld zal kosten. Hoe dan ook, slechts onder het stellen van onderwijskundige waarborgen (toezicht, begeleiding, praktijkleerplannen en een zekere «boventaligheid») zal de vakbeweging uiteindelijk wellicht willen instemmen met het (gedeeltelijk) afzien van aanspraken op het minimumloon.

In het bijzonder zal het min of meer «boventalig» zijn voor zowel werknemersorganisaties als voor werkgeversorganisaties een «must» zijn. Voor de werknemersorganisaties om eerdergenoemde reden en voor de werkgeversorganisaties om op die manier de opnamecapaciteit te kunnen uitbreiden.

Simpel gedacht kan het produktieve werk van één arbeidsplaats door méér personen worden verricht, waarbij er tijd vrijkomt voor instructie en leren. Wanneer het nuttig rendement van de door allen te verrichten arbeid ook nog leidt tot produktieverhoging dan wordt het creëren van «praktijkopleidingsplaatsen» aantrekkelijk.

Het spreekt vanzelf dat er in zo'n systeem deugdelijke waarborgen dienen te bestaan om een uit de hand lopen te voorkomen. Daarbij kan gedacht worden aan het afsluiten van gekoppelde leer- en arbeidsovereenkomsten. De inhoud daarvan zou nader bepaald moeten worden en wettelijk moeten worden verankerd. In het algemeen zou dan – mede vanuit de *profijtgedachte* – voor de wet op het minimumloon kunnen gelden dat onderwijs een vorm van loon is zoals in het Burgerlijk Wetboek omschreven is. Dit vereist wetswijziging van de wet op het minimumloon. Een andere weg is om ex artikel 3, lid 2, van de wet op het minimumloon te bepalen dat personen die (bepaalde soorten) beroepsopleidingen volgen uitgezonderd zijn van de werking van deze wet.

Voor jongeren beneden de leeftijd van 18 jaar zou men een andere weg kunnen bewandelen. Gedacht wordt dan aan de mogelijkheid om tot een andere invulling van het begrip leerplicht te komen voor de leeftijdscategorie 15–18-jarigen. Waar de huidige leerplicht het individu (en zijn ouders) verplicht, zou men voor de leeftijdscategorie 15–18-jarigen kunnen denken aan een opleidingsplicht voor bedrijven. Alle jongeren die na hun 15de jaar werken zouden dan door het bedrijfsleven in opleiding moeten worden genomen. Dit zou te realiseren zijn door voor die categorie wettelijk te bepalen dat de af te sluiten arbeidsovereenkomst aan de vormvereiste moet voldoen van het hebben van een leer- of opleidingsovereenkomst.

Waar voor de andere geldt het hebben van een arbeidsovereenkomst alvorens een leer- of opleidingsovereenkomst mag worden afgesloten, geldt dan voor de jongeren tot 18 jaar het omgekeerde. Hieraan gekoppeld zou men voor de beneden 18-jarigen alléén nog maar moeten discussiëren over de hoogte van onkostenvergoedingen en over de hoogte van een jeugdbeloning zonder dat dit gerelateerd wordt aan de hoogte van het minimumloon.

### *c. Concretisering naar het onderwijs (uitsluitend gebruiken als rekenvoorbeeld!)*

*Nader geconcretiseerd* zou men op grond van bovengenoemde criteria en uitgangspunten de volgende volstrekt arbitraire politieke keuze kunnen doen:

- het voortgezet onderwijs wordt, voor zover dat wordt gegeven in volledig dagonderwijs, qua cursusduur en qua verblijfsduur beperkt tot maximaal zes jaar. (Men zou bij voorbeeld ook de verblijfsduur kunnen stellen op maximaal zes jaar en de cursusduur gelijk kunnen stellen op vijf jaar, vele varianten laten zich zo denken);
- het hoger onderwijs, voor zover dat volledig dagonderwijs is, wordt beperkt tot vier jaar.

<sup>4</sup> In overweging wordt gegeven de hierna volgende maatregelen op het punt van beknotting van de cursusduur/verblijfsduur eventueel te koppelen aan een nieuwe opzet van het voortgezet onderwijs bij voorbeeld door het invoeren van een school voor geïntegreerd voortgezet onderwijs c.q. School voor Algemeen en Beroepsoriënterend Voortgezet Onderwijs voor alle 12–15 jarigen, als aangeduid in par. 3.2.3. Ook het tijdverlies dat in de huidige opzet van het voortgezet onderwijs optreedt als een leerling tussentijds overstapt van h.a.v.o. naar m.a.v.o. en/of l.b.o. (en vice versa) kan daarvoor aanzienlijk beperkt worden.

*Voor het voortgezet onderwijs in zijn huidige opzet<sup>4</sup> betekent dat:*

- het gymnasium en het atheneum worden qua cursusduur en studieduur gemaximeerd op zes jaar;
- de hoogste leerjaren van h.a.v.o., atheneum en gymnasium worden toegesneden op de kenmerken van het volwassenenonderwijs: certificaat gericht leren en uitbreiding van mogelijkheden voor het volgen van die jaren in deeltijd- en avondonderwijs (communicerende vaten met volletijd variant);
- het (huidige) m.b.o. wordt opgesplitst in twee fasen; het huidig dagonderwijs wordt teruggebracht tot twee jaar (in samenhang met het kortm.b.o.);

- het praktijkjaar van het huidig m.b.o. en het hoogste leerjaar worden afgebouwd en vervangen (2de fase) door parttime en avondonderwijs (versnelde invoering m.b.o. nieuwe stijl in samenhang met kort-m.b.o. leerlingwezen en volwassenenonderwijs);
- de m.a.v.o. wordt qua cursusduur en studieduur gemaximeerd op vier jaar;
- het l.b.o. wordt eveneens gemaximeerd op vier jaar;
- de herprofilering ex artikel 31 van het examenbesluit l.b.o. wordt afgeschaft;
- de partiële leerplicht wordt afgeschaft voor de 16-jarigen, blijft echter bestaan als vervangende leerplicht voor de 15-jarigen.

*Voor het hoger onderwijs betekent dit:*

- de 1ste fase van het wetenschappelijk onderwijs wordt integraal gemaximeerd op vier jaar;
- de 2de fase van het wetenschappelijk onderwijs wordt als volledig dagonderwijs afgebouwd en omgezet in parttime onderwijs (toelating waar mogelijk onder de conditie dat men in de relevante beroepspraktijk werkzaam is);
- de 1ste fase van de beroepsopleiding binnen het h.b.o. wordt als volledig dagonderwijs gemaximeerd op twee jaar;
- het praktijkjaar en het laatste jaar van het huidig h.b.o. worden afgebouwd en vervangen door parttime/avondonderwijs (2de fase beroepsopleiding). Te zamen duren de 1ste en 2de fase ten minste vier jaar, gerekend als volle jaarpakketten. Dit in verband met de harmonisatie met het wetenschappelijk onderwijs. Bij vermindering van de zwaarte per jaar kan de 2de fase over een langere periode worden uitgebreid.

*Voor de opleidingen tot onderwijsgevenden betekent dit:*

- de opleiding tot onderwijsgevende voor het basisonderwijs wordt (na de h.a.v.o.) als dagonderwijs gemaximeerd op twee jaar (onder gelijktijdige herinvoering van de z.g. «onvolledige bevoegdheid» (1ste fase beroepsopleiding));
- de «volledige bevoegdheid» (2de fase beroepsopleiding) voor het basisonderwijs wordt weer ingevoerd en verkregen via parttime c.q. avondonderwijs;
- de opleiding tot onderwijsgevende voor het voortgezet onderwijs (gecombineerde 2de/3de graad) wordt als volledig dagonderwijs gemaximeerd op drie jaar;
- de opleiding tot onderwijsgevende 1ste graad wordt als volledig dagonderwijs gemaximeerd op vier jaar (= maximum van fulltime hoger onderwijs);
- de m.o.-opleidingen worden gestimuleerd boven een uitbreiding van de NLO's; ze worden in parttime/avondonderwijs gegeven; ze verzorgen onderwijs voor de 2de/3de graad en voor de 1ste graad;
- de NLO's worden qua aantal *niet* uitgebreid.

*Enkele opmerkingen met betrekking tot overige mogelijke bezuinigingen:*

- vanuit een bezinning op de basiseducatie in combinatie met wederkerende educatie ontstaat ruimte voor vermindering/verkorting van de onderwijsprogramma's;
- een verschuiving naar latere levensfasen maakt het ook mogelijk dat (grotere) eigen bijdragen kunnen worden verlangd;
- een bezinning op het onderwijssysteem kan ook met zich meebrengen dat het aantal effectieve onderwijsuren per jaar opnieuw bekeken kan worden. De lengte van de vakantie is immers altijd afgeleid van de spankracht van de leerlingen. Nu dat anders kan komen te liggen, ware te overwegen of de vakanties niet méér zouden kunnen aansluiten bij de ambtenarenvakanties waardoor het aantal effectieve onderwijsuren per jaar kan stijgen onder gelijkblijvende kosten;

– het aanbrengen van een tweefasenstructuur voor de beroepsopleiding vermindert de onderwijsuitgaven indien we in beginsel het model van de Wet op het leerlingwezen voor alle beroepsopleidingen aanhouden (cijfers zie bijlage);

– de opleidingen voor onderwijsgevendenden gaan met (enigszins) andere doelgroepen werken. Of dat macro-economisch tot bezuinigingen leidt staat nog te bezien. Het overgaan op de parttime leerkracht – die zijn rechtspositie in het bedrijfsleven behoudt – zal waarschijnlijk wel tot behoorlijke besparingen kunnen leiden. Niet alleen omdat het verzekeren van de rechtspositie geen of minder kosten met zich brengt, maar ook omdat deze «onderwijsgevende» min of meer automatisch up to date blijft, waardoor een groot deel van de bijscholingskosten kan vervallen.

N.B. Benadrukt moet worden dat het bovenstaande een tentatieve opsomming is van een mogelijk totaalpakket ombuigingen. Isoleren van maatregelen uit het totaalpakket is in het algemeen onmogelijk zonder geweld te doen aan het geheel. Elke maatregel op zich zal evenwel nauwkeurig op zijn merites overwogen moeten worden vóórdát een definitieve lijst kan ontstaan. Een breed gelegitimeerde commissie (staatscommissie) is hiervoor de aangewezen weg.

#### HOOFDSTUK 4. SAMENVATTING BELEIDSARIANTEN EN FINANCIËLE CONSEQUENTIES

##### I. Partiële benadering

	Fin. consequenties <sup>1</sup> (globaal)			
	1982	1983	1984	1985
<i>Beperking opleidingscapaciteit<sup>2</sup></i>				
– medische opleidingen (bijlage 1)	34	67	101	135
– onderwijsopleidingen (bijlage 1)	86	193,5	256,4	233,3
– sociaal-culturele opleidingen	PM (in afwachting van prognoses)			
<i>Beperking verblijfsduur (bijlage 1)</i>				
	ca. 900 mln. per jaar			

<sup>1</sup> Aangezien een aantal van de beleidsvarianten deels overlappend is, is totalisering van de besparingen bij deze partiële benadering niet mogelijk.

<sup>2</sup> Het betreft hier het primaire effect op de opleidingen waarop de capaciteitsbeperking betrekking heeft. Per saldo zal een deel van de besparingen weer teniet gedaan worden als gevolg van «alternatieve kosten» doordat een deel van studenten een andere opleiding, waarvoor geen numerus fixus geldt, kan gaan volgen.

	Besparingen per 1 jaar
<i>Indicatieve kwantificering van de kwalitatieve voorstellen</i>	
Verkorting h.a.v.o. met 1 jaar 207 000 x 1/5 x f 5 800	ruim 200 mln.
Verkorting v.w.o. met 1 jaar 192 000 x 1/6 x f 5 800	ruim 150 mln.
Afschaffing partiële leerplicht	50 mln.
Gevolgen toelatingstoets l.b.o. verschuiving naar eenvoudig schooltype 348 000 x 1/6 x (f 5 800 - f 3 500)	85 mln.
Selectie instroom m.b.o. 163 000 x 1/6 x f 6 000	ruim 150 mln.
drop-outs halveren	ruim 150 mln.
Selectie instroom h.b.o. drop-outs beperken 161 000 x 1/6 x f 7 500	bijna 200 mln.
Beperking cursusduur leerlingwezen 10%	ca. 15 mln.
Méér leerlingen in leerlingwezen 30 000 x f 1 700	ruim -50 mln.
Selectie instroming w.o. beperking drop-outs	500 mln.

**II. Integrale benadering**  
Berekening, zie bijlage 2

	Gemiddelde besparing per jaar (x mln.)	
	prijsbasis 1975	prijsbasis 1981 (140%, niveau 1975)
l.b.o.	260	364
a.v.o.	550	770
m.a.v.o.	20	28
l.a.v.o.	11	18
v.w.o.	17	24
m.b.o.	153	214
h.b.o.	277	388
w.o.	1034	1448
Totaal	2322	3254

## BECIJFERING PARTIËLE BENADERING

Achtereenvolgens wordt een berekening gemaakt van de volgende drie maatregelen:

1. beperking instroom onderwijzersopleidingen (voor het primair onderwijs);
2. beperking instroom opleidingen in de medische sector;
3. beperking verblijfsduur in het onderwijs.

De berekeningen zijn globaal van aard. Gerekend is met de kosten per leerlingjaar als weergegeven in de memorie van toelichting bij de O en W-begroting 1981 en met (kwantitatieve) leerlinggegevens uit resp. de 7de publicatie van de Commissie Prognose KBO, de CBS-mededeling no. 7739 en met de in bijlage 5 opgenomen CBS-publicatie «De Nederlandse jeugd en haar onderwijs». Voor de kosten in de medische sector is uitgegaan van de gemiddelde totale kosten per student (lopende uitgaven vermeerderd met rente en afschrijving), zoals opgenomen in de CBS-publicatie «Uitgaven van het w.o. in 1978».

### 1. Beperking instroom onderwijzersopleidingen (voor het primair onderwijs)

#### *Beperking toestroom KCOs*

– Er wordt uitgegaan van de gegevens van de laatste publicatie van de Commissie Prognose KBO. De instroom wordt met 80% van het overschot van het voorgaande jaar beperkt.

Jaar	Geringere instroom	Totaal minder II.	Besparing (x 1 mln.) <sup>1</sup>
1981	$0,8 \times 250 = 200$	200	f 1,1
1982	$0,8 \times 2\ 500 = 2\ 000$	2 400	f 13,0
1983	$0,8 \times 1\ 765 = 1\ 412$	6 012	f 32,5
1984	$0,8 \times 1\ 510 = 1\ 208$	10 032	f 54,2
1985	$0,8 \times 1\ 640 = 1\ 312$	7 964	f 43,0
1986	$0,8 \times 1\ 635 = 1\ 308$	7 556	f 40,8

<sup>1</sup> Bedrag per II-jaar (MvT 1981): f 5 405.

#### *Beperking toestroom PA*

– Idem. veronderstellingen als bij de Klos.

Jaar	Geringere instroom	Totaal minder II.	Besparing (x 1 mln.) <sup>1</sup>
1981	$0,8 \times 2\ 515 = 2\ 012$	2 012	f 19,1
1982	$0,8 \times 4\ 580 = 3\ 664$	7 688	f 73,1
1983	$0,8 \times 4\ 450 = 3\ 560$	16 924	f 160,8
1984	$0,8 \times 3\ 960 = 3\ 168$	21 280	f 202,2
1985	$0,8 \times 3\ 770 = 3\ 016$	20 032	f 190,3
1986	$0,8 \times 3\ 400 = 2\ 720$	18 256	f 173,5

<sup>1</sup> Bedrag per II-jaar (MvT 1981): f 9 502.

### 2. Beperking instroom opleidingen medische sector

– In het studiejaar 1980–1981 waren de volgende aantallen eerstejaarsstudenten ingeschreven.<sup>1</sup>

Eerste jaar	
Geneeskunde	1960
Tandheelkunde	465
Farmacie	325

<sup>1</sup> Algemeen financieel schema 1982/1985.

Op basis van de gegevens van Vomil lijkt een beperking van de instroom als volgt mogelijk en gewenst:

Geneeskunde gedurende vier jaar steeds 500 studenten minder instroom, tandheelkunde en farmacie t/m 1986 geen beperking van de instroom.

#### Geneeskunde

Jaar	Beperking aantal studenten	Besparing (x 1 mln.)
1982/1983	500	33,6 <sup>1</sup>
1984	1000	67,3
1985	1500	100,9
1985/1986	2000	134,5

<sup>1</sup> De werkelijke besparingen kunnen aanzienlijk lager liggen, o.a. door verloop-effecten, geen rekening houden met uitvalpercentage en de hoge vaste kosten.

### 3. Beperking verblijfsduur in het onderwijs

De verblijfsduur in het onderwijs kan worden beperkt. Leerlingen volgens soms onnodig lange (om)wegen in het onderwijs, het percentage leerlingen dat zonder te blijven zitten een diploma behaalt is erg laag, er gaat onnodig veel tijd verloren doordat te vroeg een keuze moet worden gedaan, e.d.

Indien driekwart van alle leerlingen één jaar korter naar het volledig dag-onderwijs gaat, bij voorbeeld door goede voorlichting, uitstel van studien en beroepskeuze, afschaffen van de «zak – slaag»-beslissing, beperking verblijfsduur in het volledig (WO) onderwijs, dan levert dit in het gehele onderwijs de volgende besparing op:

$$0,75 \times \frac{1}{\text{gem. verblijfsduur}^1} \times f \ 8 \ 385 \ \text{mln.} = f \ 898,4 \ \text{mln.}$$

<sup>1</sup> Geschatte gem. verblijfsduur: 7 jaar.

**BIJLAGE 2 BECIJFERING INTEGRALE BENADERING**

Artikel	Onderwijssoort	Geraamd voor 1981				Toegestaan voor 1980				Voorlopige rekening 1979			
		aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)			aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)			aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)		
			perso- neel	mate- rieel	totaal		perso- neel	mate- rieel	totaal		perso- neel	mate- rieel	totaal
58, 59	Speciaal onderwijs	90 875	6 325	—	6 325	91 060	6 316	—	6 316	88 190	6 379	—	6 379
63, 64	Kleuteronderwijs <sup>1</sup>	404 610	2 323	420	2 743	410 500	2 221	313	2 534 <sup>2</sup>	430 890	2 201	359	2 560
66, 67	Gewoon lager onderwijs	1 311 885	2 487	—	2 487	1 352 315	2 395	—	2 395 <sup>2</sup>	1 401 430	2 314	—	2 314
73 t/m 76	Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs/hoger algemeen voort- gezet onderwijs/middelbaar alge- meen voortgezet onderwijs	815 815	4 769	451	5 220	835 860	4 515	387	4 902	832 160	4 591	455	5 046
79	Lager technisch onderwijs	168 075	4 912	646	5 558	162 445	4 829	671	5 500	162 300	4 983	684	5 667
79	Lager huishoud- en nijverheids- onderwijs	58 315	4 715	491	5 206	61 885	4 836	522	5 358	63 550	4 706	512	5 218
79	Lager economisch en administra- tief onderwijs	24 940	3 990	584	4 574	26 350	3 982	513	4 495	25 990	4 069	535	4 604
79	Lager algemeen voortgezet onderwijs	400	3 805	533	4 338	480	3 975	521	4 496	460	4 465	578	5 043
80	Middenstandsonderwijs	30 630	697	20	717	25 660	719	10	729	25 650	620	105	725
81	Middelbaar technisch onderwijs	45 505	5 448	962	6 410	44 030	5 418	973	6 391	48 510	4 968	787	5 755
82	Lager en middelbaar nautisch onderwijs	3 330	7 849	1 402	9 251	3 540	7 228	1 925	9 153	3 470	7 672	1 929	9 601
83	Middelbaar huishoud- en nijverheids- onderwijs eventueel gecombineerd met lager of hoger huishoud- en nijverheidsonderwijs of opleiding leraressen N-akten	79 515	4 504	370	4 874	94 935	4 719	396	5 115	81 550	4 985	504	5 489
83	Middelbaar sociaal-pedagogisch onderwijs	16 010	7 094	787	7 881	13 140	7 148	802	7 950	18 270	4 437	508	4 945
84, 85	Rijks centrale instituten voor op- leiding van sportleiders(sters)	400	11 548	4 825	16 373	350	11 506	4 805	16 311	360	10 087	4 203	14 290
86	Middelbaar en lager middenstands- onderwijs	10 240	4 506	548	5 054	9 760	4 612	536	5 148	9 360	4 982	640	5 622
86	Middelbaar economisch en admini- stratief onderwijs	15 820	4 943	635	5 578	14 545	4 864	679	5 543	13 370	4 846	674	5 520
86	Slagersvakscholen en cursussen	350	3 503	1 291	4 794	350	5 081	1 336	6 417	325	5 859	1 266	7 125
87	Scholengemeenschappen voor lager beroepsonderwijs	49 870	4 654	571	5 225	42 230	4 621	604	5 225	45 790	4 743	619	5 362
87	Scholengemeenschappen voor lager/ middelbaar beroepsonderwijs	32 670	4 444	507	4 951	30 210	4 642	488	5 130	29 820	4 454	508	4 962
87	Scholengemeenschappen voor middel- baar beroepsonderwijs	7 320	5 353	560	5 913	5 555	5 211	661	5 872	6 100	5 047	610	5 657
93	Vormingswerk (dagwerk)	28 200	2 925	598	3 523	31 100	2 969	584	3 553	34 800	3 493	564	4 057



Staat 4.7

Artikel	Onderwijssoort	Geraamd voor 1981				Toegestaan voor 1980				Voorlopige rekening 1979			
		aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)			aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)			aantal- len leer- ling- jaren	uitgaven per leerlingjaar (x f 1)		
			perso- neel	mate- rieel	totaal		perso- neel	mate- rieel	totaal		perso- neel	mate- rieel	totaal
93	Streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs	58 900	1 937	326	2 263	63 600	1 971	262	2 233	65 000	2 115	314	2 429
93	Proefprojecten 16-18-jarigen	5 660	8 471	1 493	9 964	3 940	7 484	1 776	9 260	1 200	4 823	3 053	7 876
98	Avondscholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs/hoger algemeen voortgezet onderwijs/middelbaar algemeen voortgezet onderwijs/middelbaar economisch en administratief onderwijs	64 630	2 130	203	2 333	63 380	1 943	248	2 191	57 290	1 975	210	2 185
99	Vormingswerk jonge volwassenen	14 000	1 268	425	1 693	13 000	1 174	556	1 730	12 560	1 046	496	1 542
113	Hoger technisch onderwijs	25 910	8 315	1 547	9 862	23 885	8 404	1 597	10 001	22 940	8 068	1 344	9 412
113	Laboratoriumscholen	11 910	7 070	1 703	8 773	12 845	7 920	1 462	9 382	11 810	7 469	1 288	8 757
114	Hoger nautisch onderwijs	3 060	8 630	2 639	11 269	4 045	8 091	1 934	10 025	3 935	8 139	1 357	9 496
115 t/m 117	Scholen voor toegepaste huishoudwetenschappen	1 115	7 764	1 441	9 205	685	9 580	1 706	11 286	510	8 111	1 490	9 601
117	Hotelvakscholen	675	9 237	476	9 713	620	9 582	542	10 124	590	9 709	938	10 647
117	Hoger economisch en administratief onderwijs en school voor toerisme	10 895	5 397	880	6 277	8 905	5 992	968	6 960	7 830	5 677	820	6 497
118	Hoger sociaal-pedagogisch onderwijs	47 565	6 317	702	7 019	45 275	6 721	655	7 376	40 940	6 566	648	7 214
119 t/m 121	Muziek- en theateronderwijs	7 415	12 783	1 598	14 381	7 170	13 080	1 584	14 664	6 755	13 205	1 438	14 643
121	Beeldend kunstonderwijs	8 345	9 619	1 460	11 079	7 820	8 830	1 479	10 309	7 075	8 109	1 337	9 446
121	Voortgezet en hoger bouwkunst- onderwijs	900	4 426	432	4 858	860	6 343	567	6 910	880	6 247	481	6 728
265 t/m 269	Opleidingsscholen voor kleuter- leidsters	9 170	4 550	855	5 405	10 810	4 258	505	4 763	12 270	4 323	870	5 193
270 t/m 272	rijksleerscholen	1 000	2 127	500	2 627	1 000	2 168	407	2 575	1 000	2 191	431	2 622
273 t/m 277	Opleidingsscholen voor onderwijzers	24 030	8 582	920	9 502	28 285	7 965	904	8 869	30 110	8 255	1 119	9 374
279	Experimentele lerarenopleidingen	18 090	9 314	1 886	11 200	16 955	9 158	2 011	11 169	15 550	9 036	2 192	11 228
279	M.o.-opleidingen	19 410	2 515	65	2 580	19 480	2 360	61	2 421	18 950	2 139	66	2 205
279	Academies voor lichamelijke opvoeding	2 900	7 497	1 558	9 055	2 900	6 802	869	7 671	2 810	5 791	1 454	7 245
280	Opleidingen tot onderwijzend personeel bij het technisch beroeps- onderwijs	4 130	5 599	660	6 259	4 995	4 490	524	5 014	4 320	3 966	455	4 421

<sup>1</sup> Exclusief stichtingskosten.

<sup>2</sup> Inclusief de bijdragen, afkomstig van het Departement van Binnenlandse Zaken en het WIR-fonds.

## BIJLAGE 2

### Kosten onderwijssoorten (prijsniveau 1975), incl. verzorgingsstructuur

Onderwijssoort	Bestaande situatie								
	1		2		3		4		
	gemiddelde		minimum		maximum		off. cursusduur		
	<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	korte studie a	lange studie b	
k.o./g.l.o.		7,5	17 350	6	13 590	10	22 630	13 590	13 590
l.b.o.	z.d.	2,9	13 175	1	4 155	8	43 420		
	m.d.	4,6	21 915	2/3*	12 455	8	43 420	24 095	24 095
a.v.o.	z.d.	3,8	15 785	1	4 345	10	43 370		
m.a.v.o.-3		3,6	14 610	3	13 035	6	25 970	17 295	17 295
m.a.v.o.-4		4,6	19 175	4	17 390	7	30 325	21 640	21 640
h.a.v.o. (m.a.v.o.)		6,3	26 650	5	21 735	9	39 025	25 985	25 985
v.w.o.		6,9	29 005	6	26 080	10	43 370	30 330	30 330
m.b.o. via l.b.o.	z.d.	2,1	12 035	1	4 465	7	62 625		
	m.d.	3,5	25 850	3	13 405	8	62 650	17 695	23 625
m.b.o. via m.a.v.o.	z.d.	2	12 030	1	4 465	8	62 640		
	m.d.	3,6	25 850	3	13 405	8	62 640	13 405	31 345
h.b.o. via h.a.v.o.	z.d.	2	18 620	1	6 345	8	80 020		
	m.d.	4	36 780	3	19 025	8	80 020	19 135	45 795
h.b.o. via v.w.o.	z.d.	2	18 620	1	6 355	8	80 030		
	m.d.	3,9	36 780	3	19 035	8	80 030	19 035	45 795
w.o.	z.d.	5,9	148 130	1	7 930	13	808 300	15 850	124 360
	m.d.	9,2	232 280	4	31 750	13	808 300	39 680	435 200

<sup>1</sup> Verblijfsduur.  
z.d. = zonder diploma.  
m.d. = met diploma.

\* Gewijzigd in 4 jaar.

### Full-time onderwijs, incl. verzorgingsstructuur

Onderwijssoort	Nieuwe situatie									
	5		6		7		8		9	
	gemiddelde		minimum		maximum		off. cursusduur		gemiddelde kostenbesparing 17.5	
	<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	korte studie a	lange studie b		
k.o./g.l.o.		7,5	17 350	6	13 590	10	22 630	13 590	13 590	—
l.b.o.	z.d.	1,8	8 178	1	4 155	4	21 710			4 991
	m.d.	4	19 057	4	16 606	4	21 710	32 126	32 126	2 851
a.v.o.	z.d.	1,9	7 893	1	4 345	4	17 380			7 982
m.a.v.o.-3		4	16 674	4	17 390	4	17 328	21 640	21 640	2 501
m.a.v.o.-4		4,75	20 093	4	17 388	6	26 016	31 182	31 182	6 557
h.a.v.o. (m.a.v.o.)		4,75	19 967	4	17 387	6	26 022	30 330	30 330	9 038
v.w.o.		4,75	19 967	4	17 387	6	26 022	30 330	30 330	9 038
m.b.o. via l.b.o.	z.d.	1,2	6 877	1	4 465	2	17 893			5 158
	m.d.	2	14 771	2	8 937	2	15 663	11 797	11 812	11 079
m.b.o. via m.a.v.o.	z.d.	1,2	7 218	1	4 465	2	15 660			4 812
	m.d.	2	14 361	2	8 937	2	15 660	8 937	15 673	11 489
h.b.o. via h.a.v.o.	z.d.	1,1	9 251	1	6 345	2	20 005			9 363
	m.d.	2	18 390	2	12 683	2	20 005	12 757	22 898	18 390
h.b.o. via v.w.o.	z.d.	1,1	9 251	1	6 355	2	20 008			9 369
	m.d.	2	18 390	2	12 690	2	20 008	12 690	22 898	18 390
w.o.	z.d.	2,2	55 234	1	7 930	4	248 707			92 896
	m.d.	4	100 991	4	31 750	4	248 707	39 680	248 686	131 289

<sup>1</sup> Verblijfsduur.  
z.d. = zonder diploma.  
m.d. = met diploma

Part-time onderwijs (2 dagen per week), incl. begeleiding

Onderwijssoort		Nieuwe situatie								
		10		11		12		13		14
		gemiddelde		minimum		maximum		off. cursusduur		gemiddelde
		<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	<sup>1</sup>	kosten	korte studie a	lange studie b	besparing 97,10
k.o./g.l.o.									—	
l.b.o.	z.d.								4 997	
	m.d.	0,6	2 471	—	—	—	—	—	387	
a.v.o.	z.d.								7 892	
m.a.v.o.-3										
m.a.v.o.-4		0,6	2 221	—	—	—	—	—	280	
h.a.v.o. (m.a.v.o.)		1,55		—	—	—	—	—	747	
v.w.o.		2,15	5 810	—	—	—	—	—	1 022	
m.b.o. via l.b.o.	z.d.								5 158	
	m.d.	1,5	8 935	—	—	4 919	9 838		2 144	
m.b.o. via m.a.v.o.	z.d.					3 918	12 541		4 812	
	m.d.	1,6	9 302	—	—				2 187	
h.b.o. via h.a.v.o.	z.d.								9 369	
	m.d.	2	14 443	2	—	5 255	17 599		3 947	
h.b.o. via v.w.o.	z.d.								9 369	
	m.d.	1,9	13 719	—	—	5 232	17 599		4 671	
w.o.	z.d.								92 896	
	m.d.	5,2	91 902	—	3	130 571	—	130 571	39 387	

<sup>1</sup> Verblifsduur.

z.d. = zonder diploma.

m.d. = met diploma

Gemiddelde kostenberekening van de totale studie incl. verzorging en begeleiding naar de huidige situatie (1975) en de nieuwe situatie, alsmede de besparingen over de totale studie en het gemiddelde hiervan per jaar

Onderwijssoort		Aantallen leerlingen	Bedrag studie huidige situatie	Bedrag studie nieuwe situatie		Besparing totale studie	Gemiddelde besparing per jaar
				f.t.	p.t.		
				x 1 000 000			
k.o./g.l.o.		1 946 915	33 780	33 780	—	—	
l.b.o.	z.d.	137 400	1 810	1 123	—	687	237
	m.d.	274 799	6 020	5 237	679	106	23
a.v.o.	z.d.	264 915	4 180	2 091	—	2 091	550
m.a.v.o.		323 196	6 195	5 389	718	90	20
h.a.v.o. (m.a.v.o.)		95 369	2 540	1 916	554	71	11
v.w.o.		111 265	3 225	2 222	892	114	17
m.b.o.	z.d.	41 345	495	284	—	213	101
	m.d.	82 692	2 140	1 188	769	181	52
h.b.o.	z.d.	39 460	735	365	—	370	185
	m.d.	78 921	2 900	1 451	1 083	369	92
w.o.	z.d.	42 557	6 305	2 351	—	3 953	670
	m.d.	85 133	19 775	8 598	7 824	3 353	364
				65 995	12 519		
Totalen in procenten		3 523 967	90 100	78 514	11 598	2 322	
			100	87,1	12,9		

### **Uitgangspunten:**

- Gegevens CBS over 1975;
- CBS-gegevens Cohort 1972:  
m.a.v.o. 26% slaagt zonder vertraging  
h.a.v.o. 6,5% slaagt zonder vertraging  
v.w.o. 11.5% slaagt zonder vertraging;
- Gegevens inzake beroepsonderwijs niet bekend;  
*aangenomen:*  
i.b.o als m.a.v.o.  
m.b.o. als h.a.v.o.  
h.b.o. als v.w.o.;
- Leerlingen h.a.v.o. en v.w.o. na 4de leerjaar: 50% kiest voor part-time opleiding;
- $\frac{1}{3}$  van de leerlingen verlaat de onderwijssoort zonder diploma;
- Verzorgingsstructuur omgeslagen over alle leerlingen k.b.o. t/m h.b.o. is f 25 per leerling/per jaar;
- Begeleiding conform LW-structuur ad f 810 per persoon/per jaar, berekend bij alle part-time vormen in «nieuwe situatie» met uitzondering van w.o.;
- De berekeningen zijn «met grote reserve» gebaseerd op een «eerste poging» om verband te leggen tussen de uitgaven ten behoeve van het onderwijs en de leerlingen.

### 1. De relatie onderwijs–arbeid(smarkt) een probleem, een opgave

In het rapport is al aangetoond dat de relatie onderwijs–arbeid terecht in de belangstelling staat en dat ernst moet worden gemaakt met het onderzoeken van de mogelijkheden op welke wijze het onderwijsbestel en het arbeidsbestel beter bij elkaar zouden kunnen aansluiten.

De relatie onderwijs–arbeid is niet eenvoudig van aard. Dat summier aan te tonen is de bedoeling van deze paragraaf. Het onderwijs is namelijk een te kostbaar goed om via oppervlakkige analyses tot diepsnijdende conclusies te komen.

In de relatie onderwijs–arbeid zouden ten minste drie niveaus onderscheiden moeten worden:

1. Het niveau van de *relatie onderwijs–arbeid* in zijn algemeenheid; een macro-niveau; hier spelen allerlei beleidskeuzen, bij voorbeeld onderwijsdoelstellingen versus sociaal-economische doelstellingen, vragen rond educatief verloop, deeltijdarbeid, optimale werkgelegenheid. Op dit niveau gaat het om politieke keuzen.

2. Het niveau van de *relatie onderwijs/arbeidsmarkt*; hier spelen de mechanismen van vraag en aanbod, de keuze voor opgeleiden van een bepaald niveau, verdringingseffecten etc. Hier gaat het dus om de op de arbeidsmarkt werkzame mechanismen, maar ook om de marktmechanismen aan onderwijsskant.

3. Het niveau van de *relatie onderwijs–beroepspraktijk*; dit betreft de afstemming van het onderwijsprogramma op de eisen van de beroepspraktijk, dit zijn de eisen die door de arbeidssituatie aan de functionaris worden gesteld voor de uitoefening van zijn beroep. Hier gaat het om factoren en problemen die in beginsel van technisch-instrumentele aard zijn.

#### Detectieschema relatie onderwijs–arbeid

	Onderwijssysteem	Arbeidssysteem
N I	Onderwijs–arbeid (Politieke keuzen)	
N II	Onderwijs–arbeidsmarkt (Marktmechanismen)	
N III	Onderwijs–beroepspraktijk (Instrumenten)	

Deze onderscheiding is nodig om de verwarringwekkende discussie over de aansluitingsproblematiek in betere banen te leiden.

Een voorbeeld kan dat verduidelijken. De kritiek van het bedrijfsleven laat zich het best samenvatten in het de laatste jaren veel gebruikte gezegde: «Ach meneer, ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden». Duidelijk is dat een veelheid van problemen en zeker van ongenoegens blijkt uit dit gezegde. Deze problemen worden echter niet of nauwelijks diepgaand geïndiceerd. Wel geeft men onmiddellijk de oplossingsrichting aan: «Brenge die veralgemening terug en zorg dat ze weer voldoende praktijkmensen krijgen». Hele berekeningen over en vergelijkingen van het aantal praktijkmensen dat vroeger beschikbaar was en dat nu gegeven wordt moet de juistheid van de aangegeven oplossingsrichting staven. Men redeneert alsof het probleem zonder twijfel van louter technisch-instrumentele aard zou zijn en op het niveau van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk zou thuishoren (N III). In de discussie wordt de tegenargumentatie echter gegeven vanuit de politieke keuze die indertijd gemaakt is met betrekking tot de onderwijsdoel-

stellingen (N I). En dat terwijl beide partijen wellicht en veronderstellenderwijs niet onderkennen dat het probleem misschien wel allereerst op het N II-niveau, het niveau van de marktmechanismen moet worden gezocht. De doelgroep van het I.b.o. zou immers in de loop der tijden wel eens verschoven kunnen zijn naar andere vormen van voortgezet onderwijs. En dat klopt! De oorspronkelijk doelgroep waarbij de beleidsdoelstelling van de veralgemening onverkort paste is er niet meer, althans niet meer in de oorspronkelijke samenstelling. De breedte en diepte aan kwalificatiemogelijkheden zijn in de huidige doelgroep er dan ook waarschijnlijk uit. En om die reden zou men wellicht moeten overwegen of bij deze veranderde doelgroep een meer beroepsgerichte aanpak niet zinvoller zou zijn, mede om de stijgende demotivatie en drop-out te voorkomen en om de initiële aansluiting op de arbeidsmarkt voor deze groep te verzekeren. In ieder geval moet duidelijk zijn dat als men op verschillende niveaus over dit aansluitingsprobleem praat, eindeloos en onvruchtbaar langs elkaar heen gepraat het gevolg zal zijn.

Maar niet alleen voor een heldere discussie is de driedeling van belang. Benadrukt moet worden dat speciaal over het opsporen van de oplossingsrichting de driedeling van belang kan zijn.

Wederom een voorbeeld ter verduidelijking. Als men in de opleiding van opticiens nog steeds met de hand lenzen leert slijpen, terwijl dat in de gehele beroepspraktijk niet meer voorkomt, dan is de oplossing, afgezien van wat emotionele factoren gelegen bij wat al oudere examinatoren, in principe vrij simpel van aard. Men schrapt dit onderdeel eenvoudig uit de opleiding. Het op zich eenvoudige probleem is: «Hoe sporen we op wat (nog) relevant is voor de beroepspraktijk» (N III-probleem).

Moeilijker wordt het, wanneer het om beroepsopleidingen gaat, die wat de inhoud en de omvang aangaat de directe beroepspraktijk (op grond van N I-keuzen moeten) overstijgen. Op grond van een N I keuze heeft men bij voorbeeld besloten dat de opleidingsgebieden voor jongeren die een initiële beroepsopleiding ontvangen «breed» moeten zijn. Dit in verband met bij voorbeeld de mogelijkheid tot beroepsmobiliteit (N I-keuze) en/of het voorkomen van werkloosheid (N I-keuze). En dit weer vanuit bij voorbeeld het uitgangspunt i.c. de N I-keuze om voor iedereen (N I-keuze) in onze samenleving het recht (N I-keuze) op arbeid te realiseren: met bij voorbeeld tijdelijk voorrang voor vrouwen (N I-keuze).

De knelpunten en problemen die zich dan kunnen voordoen zijn (spelenderwijs):

- men accepteert de N I-keuze niet omdat
  - men voorstander is van een andere keuze (N I)
  - men onvoldoende geloof hecht aan het realiseren van de doelstelling (N I) op grond van het ontbreken van voldoende inzicht in de werking van de mechanismen binnen en tussen de subsystemen onderwijs en arbeidsmarkt (N II).
  - men de consequenties niet wil aanvaarden van bij voorbeeld jongeren die niet direct inzetbaar zijn, maar nog een bedrijfs-scholing nodig hebben (N III).

De oplossingsrichting (eveneens spelenderwijs):

- De oplossing ligt hier in de richting van het verhogen van de acceptatiegraad via bij voorbeeld discussie, voorlichting, enz. en . . . . . en voor belangrijke zaken uiteindelijk in het regelen bij wet of krachtens een wet.
- En hier in de richting van meer onderzoek op het terrein van onderwijs en arbeid.
- Hier zou de (relatieve) zwaarte van het probleem onderzocht kunnen worden, waarna men creatieve oplossingen tracht te bedenken, eventueel te beproeven en in te voeren. Dat kan tot nieuwe N I-keuzes leiden maar ook tot acceptatiegraad verhogende activiteiten.

- men accepteert de N I-keuze wel maar . . . . .
    - men heeft onvoldoende greep op de ontwikkeling (innovatie) van de arbeidsmarkt (N II)
    - Men kan de «breedte» van de opleidingen niet bepalen
    - Men slaagt er niet in de profielvereisten in het kader van de beroepsopleiding te vertalen in onderwijsdoelen (N III).
  - men heeft de N I-keuze geaccepteerd en misschien tot genoegen van velen en tot ongenoegen van sommigen binnen het subsysteem onderwijs geheel bevredigend gerealiseerd, maar . . . . .
    - men ziet dat men binnen het subsysteem arbeidsmarkt niet (meer) adequaat reageert. Men kiest op de arbeidsmarkt niet de perfect opgeleide maar de hoger geschoolde (verdringingsmechanismen).
- Hier zou men moeten proberen die greep te verstevigen door meer onderzoek naar de verwachte ontwikkelingen in de verschillende bedrijfstakken (eventueel inclusief naar verborgen innovatie). Het ontwerpen van een «Contourennota-arbeid» tot stand te brengen in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is ook een richting waaraan hier gedacht kan worden.
  - Hier zou men als oplossingsrichting kunnen denken aan «proefprojecten» (zoals voor de 16—18-jarigen per 1 augustus a.s. tot stand komen).
  - En hier tracht men de instrument-ontwikkeling te bevorderen door activiteiten als bij voorbeeld het mantelproject beroepenanalyse en het COB/IST-onderzoek naar de vertaling van beroepsvereisten in opleidingsdoelen, enz.
  - Na analyse van dit mechanisme op N II-niveau zal men terug moeten naar het N I-niveau i.c. het niveau van de (politieke) keuzen om alle relevante factoren weer eens op een rijtje te zetten en om eventueel via proeven (met onderzoek) tot een nieuwe oplossing i.c. keuze te komen.

Het spreekt vanzelf dat we zo spelend met het gegeven voorbeeld nog heel wat knelpunten en problemen kunnen bedenken.

Het uiteenleggen van de knelpunten en problemen naar hun aard (N I t/m N III) is van belang om het probleem of het knelpunt beter en precieser te pakken te krijgen en om daardoor de aard van de oplossingsrichting beter zichtbaar te maken. Kort gezegd gaat het

- om het maken of opnieuw maken van (politieke) keuzen (N I),
- om het vergroten van kennis en inzicht in de werking van onze samenleving (N II), of
- om het ontwikkelen en verbeteren van methoden, technieken en/of instrumenten (N III).

## 2. De samenhang onderwijs—arbeid (een model)

De oorzaak van de problemen in de relatie onderwijs—arbeid(smartk) wordt vaak eenzijdig gezocht aan de kant van het onderwijs. En ook de oplossingsmogelijkheden worden dan gezocht aan de kant van het onderwijs. Zowel de oorzaken als de oplossingsmogelijkheden zullen echter niet eenzijdig gezocht mogen worden aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Dit aan te geven is de bedoeling van deze paragraaf.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat een probleem op ten minste drie niveaus moet worden uiteengelegd, zowel aan de onderwijskant als aan de kant van het arbeidsbestel, om met enige mate van succes de juiste oplossingsrichting te kunnen aangeven. Men kan nog zo goed (willen) opleiden voor een beroep of functie (N III), als de opgeleiden door bepaalde marktmechanismen niet op het vereiste niveau worden afgenomen (N II), dan heeft het eigenlijk geen zin om de inhoud van de opleiding (nog) beter te doen aansluiten bij de inhoud van het beroep waarvoor wordt opgeleid (N III). Eerder zou men zich dan moeten afvragen of men de opleidingen dan niet zou moeten veralgemenen en verbreden om betere plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt te verwerven (N I).

De driedeling is met andere woorden een instrument om beleidsgericht te analyseren van welke aard een probleem precies is en hoe het probleem kan worden opgelost: via een beleidsombuigende politieke beslissing; of dat er eerste meer inzicht verkregen moet worden in de werkzame mechanismen om in een later stadium de juiste beslissing te kunnen nemen; of dat echt (slechts?) een kwestie is van het beter indiceren van de beroepsvereisten en het ontwikkelen van een vertaalinstrument naar het onderwijs (COB-onderzoek aansluiting onderwijs–beroepspraktijk en mantelproject PCBB, COLO, SOM, BEVAM, ECABO), een en ander zo nodig in een geherstructureerd onderwijsstelsel.

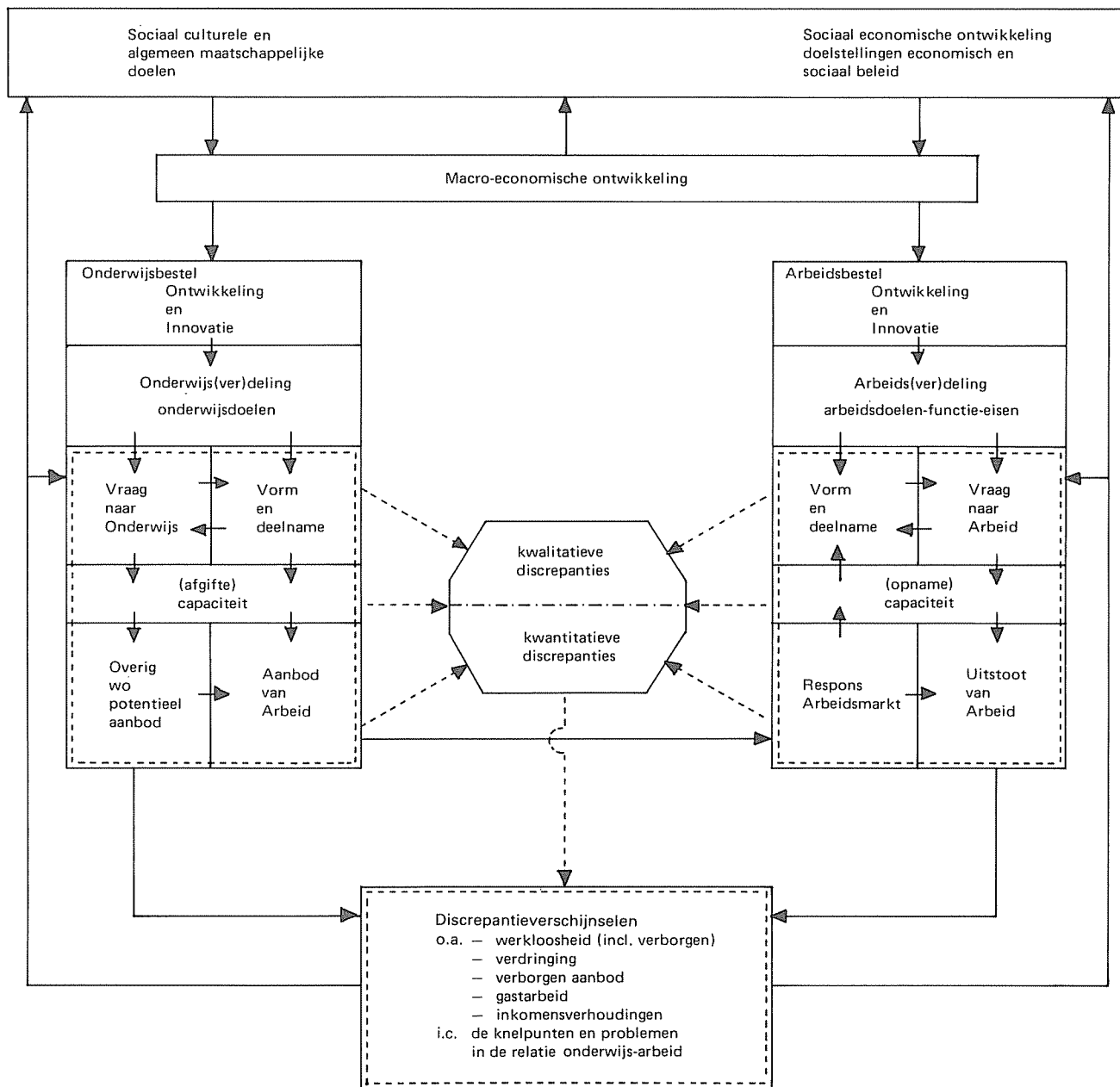
De driedeling laat evenwel ook zien dat de relatie onderwijs–arbeid ietwat ingewikkelder is dan sommige aansluitingsonderzoeken, die uitgaan van min of meer exclusieve bindingen tussen (beroeps)opleidingen en beroepen of functies in het arbeidssysteem, doen vermoeden.

Deze notitie behoeft weliswaar geen theorie te ontwerpen voor het aansluitingsvraagstuk met zijn vele problemen (kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties). Wel moet deze notitie de interdependentie duidelijk laten zien tussen het onderwijssysteem en het arbeidssysteem, opdat niet op grond van vermeende oorzaken van bepaalde knelpunten eenzijdige beslissingen vallen ten aanzien van het onderwijs. Dit zou het paard achter de wagen spannen en in een latere fase extra overheidsinspanningen kosten om de zaak te redresseren.

Om de interdependentie tussen het systeem onderwijs en het systeem arbeid te laten zien kan het volgende schema dienen:



Schema: Model samenhang Onderwijs-Arbeid



-----> Discrepantie-relaties  
 —————> Stroomdiagram

### *Korte toelichting op het model*

In het gepresenteerde model zijn de beide subsystemen, het onderwijsbestel aan de ene kant en het arbeidsbestel aan de andere kant, als zelfstandige en gelijkwaardige grootheden naast elkaar gezet. De arbeidsmarkt wordt als een onderdeel (van de werking) van het arbeidsbestel beschouwd. Voor beide subsystemen gaan we ervan uit, dat ze hun gestalte hebben gekregen en begrepen kunnen worden vanuit een (gedeeltelijk) eigen historische context, maar dat ze ook een aantal overeenkomstige (historische) uitgangspunten en kenmerken vertonen, die de onderlinge afhankelijkheidsrelaties zichtbaar kunnen maken. Zo worden de onderwijsdoelen en de arbeidsdoelen in ons land in beginsel in vrijheid (dat wil zeggen niet door de overheid) vastgesteld. Niettemin, een gymnasium of een vormingsinstituut mag geen beroepsopleiding geven en ook aan de beroepsuitoefening binnen het arbeidsbestel zijn grenzen gesteld o.a. wat betreft functie- of opleidingseisen. Aan de vrijheid tot het formuleren en derhalve ook aan het realiseren van onderwijs- en respectievelijk arbeidsdoelen zijn met andere woorden grenzen gesteld; grenzen evenwel die op grond van beleidskeuzen verlegd kunnen worden, waardoor de stelsels in principe veranderbaar zijn en besprekingen (en advies-arbieid) over de afhankelijkheidsrelaties met hun consequenties (discrepantieverschijnselen) zinvol worden.

Kenmerkend voor de grensbepaling in beide stelsels is de soms sterk doorgevoerde arbeids(ver)deling. In het onderwijs bestaan mede daardoor op macro-niveau scholen naar soort, aard en niveau. Het algemeen voortgezet onderwijs wordt bij voorbeeld onderscheiden van het beroepsonderwijs. Binnen het beroepsonderwijs kennen we dan voorts aparte scholen voor beroepen, die technisch van aard zijn en onderscheiden worden van scholen voor bijvoorbeeld economische en administratieve beroepen. En tot slot zijn de schooltypen weer onderscheiden in scholen, die het lagere niveau voor hun rekening nemen, of het middelbare niveau, of het hogere niveau.

Het principe van de arbeids(ver)deling leidt niet alleen tot bovenbedoelde onderwijs(ver)deling, maar heeft ook op meso-niveau en micro-niveau zijn effecten bij voorbeeld in het verschijnsel aan afdelingen, studierichtingen en specialisaties respectievelijk in de leervakkenstructuur en de vakleraar.

Aan de kant van (het eigenlijke) arbeidsbestel is de arbeids(ver)deling veel ingewikkelder en minder doorzichtig dan aan de kant van het onderwijsbestel. Er is (daardoor) ook veel minder een algemeen patroon aan te geven van het stelsel.

De bij de arbeids(ver)deling passende kwaliteiten zouden in de vraag naar arbeid tot uitdrukking moeten komen (systeem-endogeen gezien). De vraag naar arbeid wordt echter vaak geformuleerd in termen van het onderwijsbestel naar soort, aard en niveau. De afhankelijkheidsrelatie met het onderwijs is hier duidelijk aanwezig en werkt mede bepalend door in de vorm van en de deelname aan het arbeidsbestel.

Aan onderwijskant is er van de zijde van ouders, jongeren en volwassenen een vraag naar onderwijs eveneens geformuleerd in termen van het onderwijsbestel en deze vraag werkt (eveneens systeem-endogeen gezien) door in de vorm van en de deelname aan het onderwijs.

Confronteren we bovengenoemde kenmerken van beide stelsels aan elkaar, dan zal de mogelijkheid van een kwalitatieve discrepantie naar inhoud, soort, aard en niveau vice versa van onderwijs en arbeid zeker aanwezig zijn. Als er bij voorbeeld een stijgende vraag naar algemeen voortgezet onderwijs is en een afnemende vraag naar beroepsonderwijs, dan heeft dat consequenties naar het arbeidsbestel. En als een bepaalde soort arbeid steeds aantrekkelijker wordt (bij voorbeeld door de ergonomische kenmerken van de arbeid of door de plaats in de beloningsstructuur), dan heeft dat gevolgen voor de vraag naar onderwijs.

Nauw met deze kwalitatieve discrepantie verbonden is de kwantitatieve discrepantie. Hier gaat het, afgezien van eventuele kwalitatieve discrepanties, meer om de zuivere overschotten en tekorten naar soort, aard en ni-

veau. Het is de resultante in kwantitatieve zin van vraag en aanbod. Het is het verschil tussen diegenen van de schoolverlaters die zich aanbieden op de arbeidsmarkt en het aantal opgenomen in het arbeidsbestel als antwoord van de zijde van het arbeidsbestel op vraag en aanbod.

Beide soorten discrepanties zullen zich uiten in discrepantieverschijnselen: werkloosheid, wijziging inkomensverhoudingen (al of niet zwart), aantrekken goedkope arbeidskrachten (gastarbeiders) maar ook in verdringingsverschijnselen.

De systemen, het onderwijsbestel aan de ene kant en het arbeidsbestel aan de andere kant, staan beide (systeem-exogeen) onder invloed van een geheel van nauw verweven en in elkaar grijpende veranderingen c.q. ontwikkelingen op sociaal-cultureel en sociaal-economisch terrein.

Veranderende opvattingen (maatschappelijk/politiek) over rolpatronen, vrije tijd, seks, arbeid enz. leiden tot andere doelgroepen voor het onderwijsbestel. Denk aan de hedendaagse hausse aan huisvrouwen, die alsnog de m.a.v.o. willen volgen. Deze andere doel- of vraaggroep heeft vrij spontaan tot het ontstaan van de z.g. moeder-m.a.v.o. geleid. Zo zijn meer voorbeelden te geven.

De opvattingen over bij voorbeeld gelijkheid van kansen in het onderwijs, ongeacht geslacht, leeftijd of milieu, zijn het laatste decennium wel de krachtigste (systeem-exogene) drijfveren geweest tot verandering van het onderwijsstelsel. De integratie van kleuter- en lager onderwijs, het ontstaan van een brugperiode en van een verlengde brugperiode in het voortgezet onderwijs, de middenschool-gedachte, het participeren leren, de open school-gedachte enz. zijn er alle het gevolg van. Dit heeft vanzelfsprekend weer gevolgen voor de wijze waarop de vraag naar onderwijs geformuleerd zal gaan worden en daarmee voor de wijze waarop de vraag naar arbeid geformuleerd kan worden.

Maar ook het arbeidsbestel staat onder systeem-exogene invloed van het geheel van sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen. Via veranderingen in bij voorbeeld de nationale productie, het ontwikkelen van nieuwe technieken of juist het ontbreken daarvan en door innovatie, groeien, verdwijnen of ontstaan geheel nieuwe bedrijven. Nauw daarmee verbonden is weer de inhoud, soort, aard en niveau van de benodigde arbeid; de arbeidsdoelen veranderen, de functies en de functie-eisen veranderen en mogelijk ook de arbeids(ver)deling. Een veranderde vraag naar arbeid is het gevolg. Een vraag die evenwel in belangrijke mate slechts geformuleerd kan worden in termen van het onderwijsbestel. De veranderde vraag kan leiden tot vernieuwd onderwijs. De industrialisatie van ons land na de oorlog en de groei van vooral het technisch onderwijs is daar een voorbeeld van.

Confronteren we beide stelsels dan weer met elkaar, dan zal duidelijk zijn dat in de eerdergenoemde kwalitatieve discrepantie naar soort, aard en niveau van onderwijs en arbeid en in de kwantitatieve discrepantie zowel systeem-endogene als systeem-exogene ontwikkelingen van beide stelsels een rol spelen.

Wanneer we de knelpunten en problemen (c.q. de discrepantieverschijnselen) in de relatie onderwijs-arbeid(smarkt) gaan analyseren, zullen we met deze endogene en exogene ontwikkelingen rekening moeten houden.

Een centrale plaats in het schema heeft gekregen de (afgifte)capaciteit van het onderwijs versus de (opname)capaciteit van het arbeidsbestel. In beide subsystemen zijn rondom deze capaciteit vier elementen gerangschikt, die van essentieel belang lijken. Door de capaciteit van beide systemen tegenover elkaar te plaatsen wordt de gebruikelijke discrepantie tussen «vraag» en «aanbod» beter in beeld gebracht.

Het zal duidelijk zijn, dat de capaciteit van het onderwijs niet identiek is aan het aanbod. Er is een groep schoolverlaters (per traditie vaak meisjes) die het schoolsysteem verlaat en geen beroep doet op de arbeidsmarkt. In dit verband mag ook gedacht worden aan het voorbeeld van de z.g. moeder-m.a.v.o.'s. Vele «moeders» zullen (nog) niet de bedoeling hebben om een beroep te doen op een arbeidsplaats. De wereld verandert echter snel en

wat niet is kan komen. Bekend is dat in tijden van hoogconjunctuur er meer «verborgen aanbod» boven water komt dan in tijden van laagconjunctuur. Bij laagconjunctuur behoort derhalve als discrepantieverschijnsel het «verborgen aanbod» genoteerd te worden.

Het «aanbod» van arbeid mag ook niet direct gerelateerd worden aan de «vraag» naar arbeid. Het is immers bekend dat een kwantitatief overschot (aanbod) van hoger geschoolden op de arbeidsmarkt leidt tot verdringing van de naast lager geschoolden (respons van de arbeidsmarkt). De hoger geschoolden gaan daardoor functioneren op het lagere beloningsniveau behorend bij de lagere functie (verandering vorm + deelname arbeid). Het is niet denkbeeldig dat er nu omgekeerd een tendens ontstaat om vanuit arbeidskant voor de lagere functies hoger geschoolden te vragen (verandering vraag naar arbeid). Wel kan het «aanbod» van arbeid direct gerelateerd worden aan de (opname)capaciteit van de arbeidsmarkt en meer in het bijzonder aan de wijze waarop de arbeidsmarkt «respons» geeft op het aanbod.

Ter adstructie: vele werkende jongeren worden door de de samenleving ertoe aangezet om toch vooral een beroepsopleiding te volgen en een vakdiploma te halen. Nu blijkt niet alleen dat vele jongeren met hun diploma toch in ongeschoold werk terechtkomen, maar ook dat van arbeidskant voor dat ongeschoolde werk meer en meer jongeren met een vakdiploma «gevraagd» worden (vgl. ITS-bijdrage ten behoeve van SISWO-onderwijs-sociologische conferentie 1979). Het meer genoemde verdringingseffect speelt hier ongetwijfeld een rol en bovendien het feit dat nog steeds iets minder dan de helft van de beschikbare arbeid «ongeschoolde arbeid» is. De «respons van de arbeidsmarkt» moet dan ook op grond van het bovenstaande als analyse-element onderscheiden worden van de vraag naar arbeid.

Ook het element «vorm en deelname» moet aan de arbeidskant onderscheiden worden. Ergonomische factoren in het algemeen, de vraag of het lopende bandwerk is of niet, of men individueel werkt of in teamverband, of een en ander in deeltijdverband gerealiseerd kan worden of slechts in full-time verband of in vier-(dan wel vijf-)ploegendienst; het zijn evenzovele factoren die bepalend zijn voor de vorm van en de deelname aan arbeid en daarmee voor de vraag naar arbeid. Kan men in de vraag eisen tot uitdrukking brengen of moet men «genoegen» nemen met wie men krijgt. En dit laatste is weer afhankelijk van het aanbod. Een groot aanbod zal ertoe leiden dat men zelfs gaat «overvragen».

De macro-economische ontwikkeling strekt haar invloed uit over vele samenlevingsvoorzieningen. Het bepaalt direct de middelen die ter beschikking kunnen komen voor ontwikkeling en innovatie van de samenlevingsvoorzieningen, waaronder het onderwijs, maar het bepaalt ook direct de middelen die ter beschikking staan dan wel ter beschikking komen aan de kant van het arbeidsbestel voor ontwikkeling en innovatie.

## HOOFDSTUK 3. VOLLEDIG DAGONDERWIJS

In het voorafgaande hoofdstuk werden de grote lijnen belicht, vooral in het kader van de historische ontwikkelingen. Thans gaan we de situatie bij het volledig dagonderwijs wat meer in detail na, waarbij naast de gegevens van 1978 in een aantal gevallen ontwikkelingen in de tijd worden gesignaleerd.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de verschillende onderwijsniveaus bij het volledig dagonderwijs aan de orde. Voor deze indeling is gekozen, ondanks het feit dat de leeftijdsverdeling bij de op elkaar aansluitende niveaus forse overlappingsen vertoont, omdat op deze wijze het cijfermateriaal overzichtelijker gepresenteerd en besproken kan worden.

Om te beginnen gaan we voor enkele leeftijdsgroepen na hoe de deelneming aan het totale volledig dagonderwijs zich sedert 1958 heeft ontwikkeld (staat 10). Bij de 12–15 jarigen is de groei niet zo groot (jongens 14%, meisjes 21%), omdat deze leeftijdsgroep voor een belangrijk deel onder de leerplicht valt. Het feit dat de promillages van 1961 lager liggen dan die van 1958 hangt samen met de grote verschillen in omvang van de geboortegeneraties van rond 1946. In de leeftijdsgroep 16–18 jaar is de deelneming van de jongens ruim verdubbeld, terwijl bij de meisjes zelfs een stijging van meer dan 200% valt te constateren. Desondanks liggen de meisjes (met 62%) nog achter bij de jongens (met 70%). Nog groter is het verschil tussen de seksen bij de 19–23-jarigen, waar de deelneming van de mannen (nog) bijna twee maal zo hoog is als die der vrouwen.

**Kleuter- en basisonderwijs**

Staat 11 geeft een algemeen overzicht van de deelneming aan het kleuteronderwijs, gewoon lager onderwijs en buitengewoon onderwijs in 1978. Van de 4-jarigen neemt reeds 96% deel aan het onderwijs.

Zoals we al in het vorige hoofdstuk hebben gezien, is het deelnemingspercentage van de 4-jarigen sedert 1958 sterk gestegen (staat 5). Van de 6-t/m 11-jarigen zit steeds rond 99% bij het kleuter- en basisonderwijs, bij de 12-jarigen daalt dit percentage ineens tot 46% voor de jongens en 38% voor de meisjes. Uit staat 6 bleek reeds, dat het aandeel van g.l.o. en bu.o. bij de 12-jarigen sedert 1958 met ca. 16 punten is teruggelopen, zowel bij de jongens als bij de meisjes. Het verminderen van het zittenblijven bij het g.l.o. kan hiervoor als reden worden aangevoerd.

**Voortgezet onderwijs lagere trap**

Dit niveau omvat, zoals blijkt uit de opsomming in staat 12, het m.a.v.o., het v.w.o./h.a.v.o. t/m leerjaar 3 en het lager beroepsonderwijs. Het gaat in dit hoofdstuk uitsluitend om het volledig dagonderwijs. Het niet-volledig dagonderwijs wordt in het volgende hoofdstuk belicht.

Van de 12-jarige jongens zit 53% bij het voortgezet onderwijs, van de meisjes 62%. Uit staat 6 bleek reeds, dat van de meisjes een kleiner deel op 12-jarige leeftijd nog bij het g.l.o. zit dan van de jongens. Hoewel het om kleine aantallen gaat geldt het ook voor het buitengewoon onderwijs.

Zowel van de jongens als van de meisjes die op 12-jarige leeftijd bij het voortgezet onderwijs zijn, zit een kwart bij het lager beroepsonderwijs en driekwart bij v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. De ontwikkeling van de deelnemingspromillages in staat 6 toont echter een duidelijk verschil tussen v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. enerzijds en l.b.o. anderzijds. In 1958 was het aandeel van het lager beroepsonderwijs bij de jongens nog eenderde en bij de meisjes zelfs tweevijfde van het voortgezet onderwijs. Deze verandering ten gunste van a.v.o. stemt overeen met de verschuiving in het bestemmingspatroon na de lagere school; in 1978 ging globaal tweederde van de uitstroom uit leerjaar 6

g.l.o. naar v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. en eerderde naar l.b.o. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar de publikaties: «Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij; onderwijsmatrix».

Het verschil met de eerdergenoemde verhouding bij de 12-jarigen (driekwart v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o., een kwart l.b.o.) vindt zijn oorzaak vooral in een andere leeftijdsopbouw van leerjaar 1 van v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. dan van leerjaar 1 l.b.o. (staat 13). Het zwaartepunt ligt voor a.v.o. duidelijk bij de 12-jarigen, voor het l.b.o. ligt het wat de jongens betreft bij de 13-jarigen, terwijl bij de meisjes de 12- en 13-jarigen ongeveer even sterk vertegenwoordigd zijn. Daar het percentage zittenblijvers blijkens de onderwijsmatrix in het eerste jaar van het l.b.o. lager is dan in het eerste jaar van het a.v.o. levert dit geen verklaring voor het verschil. Het ligt derhalve voor de hand te concluderen, dat bij het l.b.o. meer leerlingen dan bij het v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. een of meer leerjaren hebben gedoubleerd tijdens hun voorafgaande schoolloopbaan (zie ook grafiek 5).

Ook bij de hogere leerjaren zijn duidelijke verschillen te constateren tussen de leeftijdsopbouw van het a.v.o. en het l.b.o.

### **Voortgezet onderwijs hogere trap**

Dit niveau omvat het v.w.o. en h.a.v.o. leerjaren 4 en hoger en het middelbaar beroepsonderwijs (staat 14). De hoogste deelneming ligt zowel bij de jongens (42%) als bij de meisjes (45%) op 17-jarige leeftijd. Wanneer we het middelbaar beroepsonderwijs afzonderlijk bekijken, ligt de top bij de meisjes bij de 17-jarigen en bij de jongens pas bij de 18-jarigen. Ter verklaring van deze verschillen kan het volgende worden opgemerkt:

1. Over het algemeen blijkt dat meisjes sneller (met minder vertraging door zittenblijven) door het onderwijs heenstromen dan jongens. Dit blijkt onder meer uit staat 6.

2. Opleidingen bij het middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs, die bij de meisjes meer dan de helft van het totale bestand bij het middelbaar beroepsonderwijs uitmaken, duren over het algemeen korter dan opleidingen bij het middelbaar technisch onderwijs, de grootste categorie bij de jongens. Meisjes stromen dus weer sneller het middelbaar beroepsonderwijs uit.

Als we de deelneming per leerjaar bekijken (staat 15), zien we ook bij het middelbaar beroepsonderwijs het zwaartepunt bij de meisjes steeds een jaar eerder vallen dan bij de jongens, terwijl bovendien de deelneming in met name de leerjaren 3 en 4 veel geringer in omvang is. In grafiek 6 is de leeftijdsverdeling in de leerjaren 1, 2 en 3 in beeld gebracht.

### **Onderwijs op het derde niveau**

Onder dit niveau worden gerekend het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Om reeds eerder genoemde redenen ontbreken definitieve gegevens over het wetenschappelijk onderwijs van recente datum. Voor 1978 zijn voorlopige – deels geschatte – aantallen opgenomen. De deelneming aan het hoger beroepsonderwijs ligt behalve voor de 17- en 18-jarigen bij de vrouwen lager dan bij de mannen (staat 16). Tegenover een totaal van ruim 75 000 mannelijke h.b.o.-studenten staan 52 000 vrouwelijke (tabel 6). Deze tabel laat tevens zien dat dit samenhangt met de grote omvang van het hoger technisch onderwijs bij de mannen, waarvoor bij de vrouwen geen tegenwicht te vinden is.

Bij het wetenschappelijk onderwijs is het verschil tussen mannen en vrouwen nog groter dan bij het hoger beroepsonderwijs: van het totale bestand h.b.o. vormen de vrouwen 41%, terwijl uit voorlopige totaalcijfers van het wetenschappelijk onderwijs in 1978/79 blijkt dat daar het aandeel der vrouwelijke studenten 29% van het totaal is.

In staat 17 zijn cijfers vermeld over de leeftijd van de ingeschrevenen (studenten + extraneï) bij het wetenschappelijk onderwijs in de jaren 1971, 1974 en 1978. Zoals reeds eerder is opgemerkt berusten de gegevens van het laatste jaar op voorlopige – gedeeltelijk geschatte – cijfers. De verschillen tussen de leeftijdsgegevens van de eerstgenoemde twee jaren met definitieve gegevens worden o.a. veroorzaakt door verschillen in aantallen geslaagden, de omzetting van de 5-jarige h.b.s.-sen in 6-jarige athenea, terwijl met name bij de mannen de keuze voor het h.a.v.o. als alternatief voor de h.b.s. een rol speelt: het h.a.v.o.-diploma geeft immers geen toegang tot het wetenschappelijk onderwijs. Hiernaast kan nog worden genoemd de mogelijke invloed van de studentenstops bij enkele studierichtingen en de verhoging van de college- en inschrijfgelden.

Hoewel de cijfers van 1978 met enige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd, kan wel worden geconcludeerd, dat over de gehele linie zowel absoluut als ook gerelateerd aan de bevolking van een flinke stijging sprake is; in het bijzonder is dit het geval bij de vrouwen en bij de mannen boven de 25 jaar.

**Staat 10. Deelneming aan het volledig dagonderwijs<sup>1</sup> van enige leeftijdsgroepen, per 1000 van de bevolking van de overeenkomstige leeftijdsgroepen**

	Mannen			Vrouwen		
	leeftijd in jaren					
	12–15	16–18	19–23	12–15	16–18	19–23
1958	869	301	57	822	197	28
1961	857	316	64	801	204	31
1964	895	354	69	839	244	34
1967	831	424	83	874	300	42
1970	956	496	99	912	343	45
1973	881	595	129	965	443	60
1976	992	692	159	990	568	81
1977	993	701	167	991	601	86
1978	993	697	170	991	619	92

<sup>1</sup> Excl. wetenschappelijk onderwijs en de universitaire MO-opleidingen.

Staat 11. Leerlingen bij het kleuter- en basisonderwijs naar leeftijd, per 1000 van de bevolking van elke leeftijd, 1978

	Geboorteaar															
	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960
	leeftijd in jaren															
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
<i>Jongens</i>																
Kleuteronderwijs	47	955	977	266	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Gewoon lager onderwijs	—	—	—	714	965	958	943	936	928	399	52	7	—	—	—	—
Buitengewoon onderwijs	—	0	0	3	10	16	20	21	23	24	22	18	18	13	7	8
scholen voor (z)mlk	—	0	1	4	7	15	24	30	31	32	22	8	5	3	2	1
lom-scholen	—	—	—	1	1	1	1	1	1	1	0	0	—	—	—	—
schipperskinderen	—	—	—	1	1	1	1	1	1	1	0	0	—	—	—	—
overig buo	1	2	3	6	8	9	10	10	10	9	8	6	5	4	3	3
Totaal	1	2	4	13	26	40	54	62	64	66	52	32	27	21	13	10
Algemeen totaal	48	958	981	993	995	998	998	998	992	465	103	39	27	21	13	10
<i>Meisjes</i>																
Kleuteronderwijs	48	959	980	245	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Gewoon lager onderwijs	—	—	—	738	981	979	972	971	966	349	36	5	—	—	—	—
Buitengewoon onderwijs	—	0	0	2	7	11	13	14	15	15	14	12	11	9	6	5
scholen voor (z)mlk	—	0	0	2	2	4	6	8	9	9	5	2	1	1	0	0
lom-scholen	—	—	—	1	1	1	1	1	1	1	0	0	—	—	—	—
schipperskinderen	—	—	—	1	1	1	1	1	1	1	0	0	—	—	—	—
overig buo	1	1	2	3	4	4	4	5	4	4	4	3	3	2	2	2
Totaal	1	2	3	8	15	19	25	28	29	29	22	17	18	13	9	7
Algemeen totaal	40	961	983	991	999	999	997	898	994	378	58	22	16	13	9	7

Voor absolute aantallen zie tabel 1.



Staat 12. Leerlingen bij het voortgezet volledig dagonderwijs lagere trap naar leeftijd, per 1000 van de bevolking van elke leeftijd, 1978

	Geboortejaar										
	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957
	leeftijd in jaren										
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
<i>Jongens</i>											
v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. gemeensch. leerjaar <sup>1</sup>	2	388	248	41	4	0	0	0	—	—	—
m.a.v.o. leerjaar 2 en hoger	—	0	152	269	285	194	81	20	4	0	0
v.w.o./h.a.v.o. leerjaar 2—3 <sup>1</sup>	—	1	176	253	125	27	3	0	0	0	—
Totaal	2	389	576	563	414	221	84	21	4	0	0
Lager beroepsonderwijs											
technisch onderwijs	0	107	253	310	333	274	144	44	10	2	0
nautisch onderwijs	—	1	2	3	4	3	1	0	—	—	0
agrarisch onderwijs	0	13	30	39	43	31	13	3	1	0	0
huish.- en nijverheids- onderwijs	0	3	7	5	4	2	1	0	0	0	—
middenstandsonderwijs	—	4	9	11	11	10	7	3	1	0	—
l.e.a.o./l.a.v.o.	0	10	17	24	30	27	15	4	1	0	—
Totaal	0	139	318	393	424	347	181	56	12	2	1
Algemeen totaal	3	528	894	956	838	568	265	76	16	3	1
<i>Meisjes</i>											
v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. gemeensch. leerjaar <sup>1</sup>	2	482	251	29	3	0	0	0	—	0	—
m.a.v.o. leerjaar 2 en hoger	—	0	208	331	347	214	75	15	3	0	0
w.v.o./h.a.v.o. leerjaar 2—3 <sup>1</sup>	—	1	206	282	122	21	2	0	0	0	0
Totaal	2	483	665	642	472	235	77	15	3	0	0
Lager beroepsonderwijs											
technisch onderwijs	0	10	23	16	9	5	3	2	1	0	0
nautisch onderwijs	—	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—
agrarisch onderwijs	0	4	8	10	9	6	3	1	0	0	—
huish.- en nijverheids- onderwijs	0	100	205	255	288	173	51	8	1	0	—
middenstandsonderwijs	—	4	7	7	6	4	3	1	0	0	—
l.e.a.o./l.a.v.o.	0	15	27	39	46	34	14	3	1	0	—
Totaal	0	133	271	327	358	223	75	15	3	1	0
Algemeen totaal	2	616	936	969	830	458	152	30	5	1	0

<sup>1</sup> Inclusief leerlingen in gemeenschappelijke leerjaren m.a.v.o. met h.a.v.o. en/of v.w.o.

Voor absolute aantallen zie tabel 2.

**Staat 13. Leerlingen bij het voortgezet volledig dagonderwijs lagere trap per leerjaar naar leeftijd, 1978**

	Totaal	11 en jonger	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24 en ouder
	abs.	%													
<i>Jongens</i>															
a.v.o.															
Leerjaar 1	85 400	0,4	56,1	36,8	6,2	0,5	0,1	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—
Leerjaar 2	84 549	—	0,2	48,9	39,7	10,0	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	—	—	—	—
Leerjaar 3	79 747	—	—	0,2	42,8	39,7	14,0	2,9	0,4	0,0	0,0	—	0,0	—	—
Leerjaar 4 (m.a.v.o.)	39 271	—	—	—	0,1	32,3	39,9	20,9	5,5	1,1	0,1	0,0	0,0	—	—
l.b.o.															
Leerjaar 1	52 069	0,1	32,8	44,2	18,0	3,5	0,9	0,3	0,1	0,1	0,0	—	0,0	—	—
Leerjaar 2	58 241	—	0,1	29,5	43,3	21,3	4,8	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—
Leerjaar 3	63 345	—	—	0,1	25,7	40,8	23,9	7,6	1,5	0,3	0,1	0,0	0,0	—	—
Leerjaar 4	64 756	—	—	0,0	0,1	22,1	39,3	27,2	8,8	2,0	0,3	0,1	0,0	—	—
<i>Meisjes</i>															
a.v.o.															
Leerjaar 1	91 267	0,2	62,3	33,1	3,9	0,3	0,1	0,0	0,0	—	0,0	—	—	—	0,0
Leerjaar 2	90 509	—	0,1	54,9	36,7	7,5	0,7	0,1	0,0	0,0	—	0,0	0,0	—	0,0
Leerjaar 3	87 289	—	—	0,2	48,5	37,4	11,4	2,1	0,3	0,1	0,0	0,0	—	—	—
Leerjaar 4 (m.a.v.o.)	45 151	—	—	—	0,1	39,9	39,6	6,4	3,3	0,6	0,0	0,0	0,0	—	0,0
l.b.o.															
Leerjaar 1	37 018	0,1	42,5	41,5	12,8	2,5	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	—	—	—	—
Leerjaar 2	43 374	—	0,1	39,8	41,3	15,5	2,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—	—
Leerjaar 3	45 969	—	0,0	0,1	38,2	41,7	15,9	3,3	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	—	—
Leerjaar 4	44 554	—	—	0,0	0,3	38,1	41,0	16,5	3,2	0,6	0,2	0,0	0,0	—	—

Voor absolute aantallen zie tabel 3.

Staat 14. Leerlingen bij het voortgezet volledig dagonderwijs hogere trap naar leeftijd, per 1000 van de bevolking, 1978

	Geboortejaar									
	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955
	leeftijd in jaren									
	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
<i>Jongens</i>										
v.w.o./h.a.v.o.										
h.a.v.o. leerjaar 1-5	0	44	126	152	93	36	10	2	0	0
v.w.o. leerjaar 4-6	1	75	116	124	82	36	11	2	0	0
Totaal	1	118	242	277	175	72	20	4	1	0
Middelbaar beroepsonderwijs										
technisch onderwijs	—	1	35	75	86	81	57	34	14	5
nautisch onderwijs	—	0	1	2	3	3	2	1	0	0
agrarisch onderwijs	—	0	12	21	21	16	7	3	1	1
huish.- en nijverheidsonderwijs	—	—	2	3	3	2	1	0	0	0
middenstandsonderwijs	—	0	6	13	15	12	8	4	1	0
econ. en adm. onderwijs	0	0	11	24	29	21	11	4	1	0
soc.-pedagogisch onderwijs	—	—	0	1	1	2	2	1	1	0
opl. kleuterleid(st)ers	—	—	0	0	0	0	0	0	0	—
Totaal	0	1	66	139	159	136	87	47	19	7
Algemeen totaal	1	119	308	415	334	208	108	51	20	7
<i>Meisjes</i>										
v.w.o./h.a.v.o.										
h.a.v.o. leerjaar 4-5	0	62	167	159	72	17	3	1	0	0
v.w.o. leerjaar 4-6	1	76	107	110	58	15	3	0	0	0
Totaal	1	138	275	270	129	32	6	1	0	0
Middelbaar beroepsonderwijs										
technisch onderwijs	0	0	3	6	6	5	3	1	1	0
nautisch onderwijs	—	—	0	0	0	0	0	—	—	—
agrarisch onderwijs	—	0	2	3	3	2	1	1	0	0
huish.- en nijverheidsonderwijs	0	1	81	119	67	25	7	2	1	1
middenstandsonderwijs	—	0	3	4	3	2	1	0	0	0
econ. en adm. onderwijs	—	0	12	18	16	8	2	1	0	0
soc.- pedagogisch onderwijs	—	—	9	15	12	7	4	2	1	0
opl. kleuterleid(st)ers	—	0	8	17	22	15	7	3	3	—
Totaal	0	1	118	182	129	64	25	10	5	2
Algemeen totaal	1	139	392	452	259	96	31	11	5	2

Voor absolute aantallen zie tabel 4.

**Staat 15. Leerlingen bij het voortgezet volledig dagonderwijs hogere trap per leerjaar naar leeftijd, 1978**

	Totaal	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24 en ouder
	abs.	%											
<i>Jongens</i>													
a.v.o.													
Leerjaar 4 (v.w.o./h.a.v.o.)	50 644	—	0,2	29,7	37,1	22,4	8,1	2,0	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Leerjaar 5	45 585	—	—	0,3	25,4	36,7	23,9	10,3	2,5	0,4	0,1	0,0	0,0
Leerjaar 6	10 201	—	—	0,0	0,9	37,9	36,4	17,6	5,6	1,3	0,2	0,1	0,0
m.b.o.													
Leerjaar 1	30 830	—	0,0	0,4	26,7	37,7	22,4	0,0	2,2	0,6	0,4	0,2	0,5
Leerjaar 2	23 853	—	—	0,0	0,6	24,6	34,5	24,4	10,5	3,3	1,0	0,5	0,5
Leerjaar 3	18 442	—	—	—	—	0,3	22,5	33,4	24,3	12,5	4,2	1,4	1,3
Leerjaar 4	9 483	—	—	—	—	0,1	3,4	22,2	31,0	25,4	12,0	4,0	2,0
<i>Meisjes</i>													
a.v.o.													
Leerjaar 4 (v.w.o./h.a.v.o.)	47 492	—	0,2	35,4	41,2	18,3	4,1	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Leerjaar 5	41 506	—	—	0,2	32,8	41,4	19,6	4,8	0,9	0,1	0,0	0,0	0,1
Leerjaar 6	14 024	—	—	—	0,4	49,5	36,9	11,0	1,8	0,3	0,1	0,0	0,0
m.b.o.													
Leerjaar 1	32 854	—	0,0	0,3	42,8	38,5	12,5	3,8	1,2	0,5	0,3	0,1	0,1
Leerjaar 2	21 120	—	—	—	0,8	44,3	34,5	13,1	4,3	1,7	0,8	0,3	0,2
Leerjaar 3	10 118	—	—	—	0,0	1,5	38,2	35,4	15,5	5,4	2,8	0,8	0,2
Leerjaar 4	214	—	—	—	—	—	0,5	14,0	30,4	26,6	14,5	8,9	5,1

Voor absolute aantallen zie tabel 5.

**Staat 16. Studenten bij het hoger beroepsonderwijs (volledig dagonderwijs) naar leeftijd, per 1000 van de bevolking van elke leeftijd, 1978**

	Geboortjaar													
	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955	1954	1953	1952	1951	1950	1949	1948
	leeftijd in jaren													
	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
<i>Mannen</i>														
Technisch onderwijs	7	21	33	36	34	26	18	10	6	3	1	1	0	0
Nautisch onderwijs	3	4	4	4	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Agrarisch onderwijs	1	3	5	6	5	4	2	1	1	0	0	0	0	0
Huish.- en nijverheidsonderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—
Middenstandsonderwijs	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	—	—
Econ. en adm. onderwijs	2	8	12	11	8	5	3	1	1	0	0	0	0	0
Soc.-pedagogisch onderwijs	1	4	9	11	12	12	9	8	6	4	3	2	1	1
Kunstonderwijs	0	2	3	5	6	6	6	5	4	3	2	2	1	1
Opl. onderwijzers	2	9	16	18	14	7	4	3	1	1	1	—	—	—
Opl. leraren <sup>1</sup>	1	6	10	13	13	14	12	8	6	4	3	2	1	1
Totaal	16	58	95	105	97	76	55	37	26	16	12	7	5	3
<i>Vrouwen</i>														
Technisch onderwijs	3	6	7	5	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Nautisch onderwijs	0	0	0	0	—	0	0	—	—	—	—	—	—	—
Agrarisch onderwijs	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	—	0
Huish.- en nijverheidsonderwijs	1	7	10	9	7	3	1	1	0	0	0	0	0	0
Middenstandsonderwijs	—	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—
Econ. en adm. onderwijs	0	1	2	2	1	0	0	0	0	0	—	0	0	—
Soc.-pedagogisch onderwijs	3	15	23	23	21	14	9	5	4	3	2	2	1	1
Kunstonderwijs	1	3	5	6	6	5	4	3	2	2	1	1	1	1
Opl. onderwijzers	7	22	30	27	14	5	2	1	1	0	1	—	—	—
Opl. leraren <sup>1</sup>	2	7	12	13	13	11	7	4	3	2	1	1	1	1
Totaal	17	62	90	86	65	41	25	15	10	7	7	4	3	2

<sup>1</sup> Incl. een schatting van de universitaire MO-opleidingen.  
Voor absolute aantallen zie tabel 6.

Staat 17. Ingeschrevenen bij het wetenschappelijk onderwijs

	Mannen						Vrouwen					
	1971		1974		1978 <sup>1</sup>		1971		1974		1978 <sup>1</sup>	
	abs.	per 1000 van de bevol- king	abs.	per 1000 van de bevol- king	abs.	per 1000 van de bevol- king	abs.	per 1000 van de bevol- king	abs.	per 1000 van de bevol- king	abs.	per 1000 van de bevol- king
Totaal	89 468		87 251		102 930		23 405		26 456		40 930	
17 en jonger	1 326		77		70		382		39		30	
18	4 890	43	4 092	35	4 790	39	1 639	15	1 949	17	2 340	20
19	7 466	65	6 853	60	8 640	70	2 400	22	2 954	27	4 150	35
20	8 170	73	8 081	70	9 170	75	2 515	23	3 031	27	4 360	37
21	8 722	77	8 520	74	9 170	76	2 362	22	2 909	26	4 100	35
22	8 966	77	8 970	78	9 510	80	2 226	20	2 708	24	4 120	36
23	9 147	74	8 904	79	9 150	78	2 283	20	2 443	23	3 660	32
24	8 901	68	8 323	73	8 970	76	2 159	17	2 162	20	3 210	29
25	8 273	60	7 237	61	8 110	69	1 936	15	1 865	17	2 790	25
26	4 654	47	6 102	49	6 820	58	1 033	11	1 548	13	2 290	20
27	4 223	40	5 069	39	5 580	48	906	9	1 127	9	1 690	15
28	3 205	32	4 077	30	4 440	38	655	7	824	6	1 390	13
29	2 319	25	2 108	21	3 630	30	490	6	432	5	1 200	11
30	1 626	18	1 697	16	2 900	23	338	4	403	4	990	9
31	1 237	13	1 374	14	2 500	19	243	3	303	3	860	7
32	974	11	975	10	2 060	15	203	3	249	3	690	5
33	706	8	771	9	1 190	12	180	2	181	2	410	4
34	606	7	596	6	1 030	10	132	2	164	2	430	4
35	535	7	484	6	900	9	120	2	139	2	330	4
36	445	6	378	4	620	7	114	2	109	1	270	3
37	418	5	320	4	540	6	103	1	87	1	220	3
38	305	4	320	4	410	5	103	1	85	1	180	2
39	281	3	257	3	360	4	87	1	78	1	150	2
40 en ouder	2 073		1 666		2 370		786		667		1 070	

<sup>1</sup> Voorlopige cijfers.

1. Boeckhorst en Molle stelden de volgende arbeidsmarktbalans samen<sup>1</sup>.

**Tabel 1. Vooruit berekende arbeidsmarktbalans** (mannen en vrouwen opgeteld; aantallen x 1000)

Jaar	Opleidingsniveau:				
	lager	uitgebreid lager	middelbaar	semi- en hoger	totaal
<b>1980</b>					
Aanbod	1442	1967	860	584	4853
Vraag	1308	1867	818	562	4555
Verschil	134	100	42	22	298
<b>1985</b>					
Aanbod	1256	2111	1061	702	5130
Vraag	1140	1907	932	657	4636
Verschil	116	204	129	45	494
<b>1990</b>					
Aanbod	1173	2189	1233	827	5422
Vraag	994	1930	1030	727	4681
Verschil	179	259	203	100	741

De belangstelling van de onderzoekers is anders gericht dan de onze thans. Wij constateren discrepanties, die op een te hoog opleidingsniveau zouden kunnen duiden, gezien de 3de en 4de kolom. Het is interessant in dit verband de kosten te vermelden die het Rijk maakt per leerling/student op onderscheidene niveaus<sup>2</sup>:

a.v.o.: f 5 056  
 l.b.o.: f 5 548  
 m.b.o.: f 6 867  
 h.b.o.: f 10 367  
 w.v.: f 30 598

2. Conen en Huygen<sup>3</sup> onderzochten veranderingen in het niveau van diverse functies in industrie, bouwnijverheid, niet-commerciële dienstverlening, handel en «overige commerciële dienstverlening» over de periode 1960–1971. Zij deelden de functies van «arbeiders» en die van «employés» ieder in zeven niveaus in. Zij constateerden de volgende verschuivingen in aard van de functies:

**Tabel 2. Arbeiders naar functieniveau in 1960 en 1971 in %**

Functieniveau	1960	1971	Verschil
1	14,4	22,1	7,7
2	33,9	27,5	-6,4
3	21,2	21,0	-0,2
4	28,5	28,1	-0,4
5-7	2,0	1,3	-0,7
Totaal	100	100	

**Tabel 3. Employés naar functieniveau in 1960 en 1971 in %**

Functieniveau	1960	1971	Verschil
1	0,3	0,2	-0,1
2	1,9	10,5	8,6
3	20,1	22,1	2,0
4	39,7	16,4	-23,3
5-7	38,0	50,8	12,8
Totaal	100	100	

<sup>1</sup> Drs. I.J. Boeckhout en drs. W. T. M. Molle in ESB 28-01-1981.

<sup>2</sup> Opgave CBS-bedragen 1978.

<sup>3</sup> Drs. G. C. M. Conen en drs. F. Huygen ESB 23-4-1980.

We zetten tegen deze constatering de ontwikkeling af zoals die zich qua onderwijsniveau aftekent bij de beroepsbevolking<sup>4</sup>:

Tabel 4

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Lager onderwijs	53,3	52,4	51,6	50,6	49,6	48,6	47,6	46,6
Uitgebr. lager onderwijs	34,2	34,6	35,0	35,3	35,7	36,1	36,4	36,7
Middelbaar onderwijs	7,3	7,6	7,9	8,3	8,7	9,1	9,6	10,0
Semi-hoger onderwijs	4,0	4,0	4,1	4,2	4,3	4,5	4,6	4,8
Hoger onderwijs	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Opmerkelijk is de groei van het aantal functies op functieniveau 1 onder de categorie «arbeiders» en de sterke terugloop bij het functieniveau 4 bij de «employés».

We konden op deze korte termijn niet beschikken over cijfermateriaal over de periode 1960–1971 wat betreft opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking. Het lijkt niet te gedurfd daarin de tendens te veronderstellen die in tabel 4 tot uitdrukking komt: Het percentage met slechts lager onderwijs neemt af; dat met middelbaar en semi-hoger onderwijs neemt toe.

3. Een snelle inventarisatie van het materiaal dat op zeer korte termijn ter beschikking kon komen over de situatie op de arbeidsmarkt, zou op een zekere overscholing kunnen wijzen in de chemische sector: scheikundigen versus laboratoriumpersoneel. De gegevens zijn echter grof gerangschikt. Nader uitsplitsing was op dit moment niet mogelijk. Het materiaal dat op dit moment voorhanden is duidt misschien op overscholing in de bouw: bouwkundigen tan aanzien van bij voorbeeld timmerlieden. Het maakt over het algemeen echter degelijke vergelijkingen niet mogelijk (bij voorbeeld wegens het ontbreken van de gehele sector van academici als categorie).

4. De jaren 1971–1976 waren slecht in de bouw.

Tabel 5. Geregisteerde arbeidsreserve en vraag in een aantal bouwberoepen

	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81 febr.
<b>Timmerlieden</b>														
arb. res.	705	558	396	2 632	2 109	1 895	5 592	4 227	1 852	1 425	1 217	1 602	10 481	16 440
vraag	2 214	2 476	2 30	869	1 051	1 085	775	1 165	3 241	4 560	4 867	4 256	277	165
<b>Metselaars</b>														
arb. res.	779	602	457	1 743	1 419	1 757	5 347	4 040	1 575	1 389	1 372	1 796	8 758	12 198
vraag	1 361	1 409	2 148	753	946	1 191	410	719	1 910	2 586	2 570	2 129	251	135
<b>Stukadoors</b>														
arb. res.	246	223	158	317	666	1 121	2 130	1 649	978	517	340	405	901	1 779
vraag	510	397	512	428	271	167	93	127	252	322	362	399	122	57

Binnen het l.b.o. wordt op deze inzinking gereageerd. Zie tabel 6.

Tabel 6. Uitstroom l.b.o./bouw/hout 1968–1979

Verrichtingen	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Bouw/houtvakken</b>												
Bezetting	14 471	13 595	12 257	12 225	13 150	14 560	14 816	6 070	10 752	11 380	12 042	12 938
School verlaten	12 066	11 099	9 939	9 323	9 053	9 956	9 818	4 521	7 563	8 283	8 928	9 644
Arbeidsmarkt	10 480	9 721	8 513	7 969	7 704	8 594	8 445	3 735	6 424	7 247	7 928	8 601
Leerovereenkomst	7 230	6 872	6 246	5 871	5 591	5 969	4 544	1 710	2 981	3 780	4 257	4 688

(1975 is vertekend vanwege de overgang van 3 naar 4 jaar opleiding).

Toen de bouw weer aantrok, in 1976, was het resultaat een tekort. Geleidelijk aan namen de l.b.o.-hout/bouw intrecijfers, ondanks de slechte situatie in de bouw, weer toe. De conclusie gaat in de richting van een pleidooi voor grotere flexibiliteit.

5. Zeer opvallend zijn de cijfers voor het onderwijs. De stijgende werkloosheid over jaren heeft op uit- en instroom nagenoeg geen effect. (Uitstroom indicatief vast te stellen door het cijfer van de arbeidsreserve in mei of te trekken van dit in mei).

Tabel 7. Onderwijskrachten kleuter, basis, a.v.o. en beroepsonderwijs<sup>1</sup>

	Mei 1968	Sept. 1968	Mei 1969	Sept. 1969	Mei 1970	Sept. 1970	Mei 1971	Sept. 1971	Mei 1972	Sept. 1972	Mei 1973	Sept. 1973
Arbeidsreserve	588	1 509	714	1 878	843	1 997	1 222	2 107	2 183	4 564	3 381	5 310
Vraag	105	96	181	184	149	232	191	181	286	364	369	525
	Mei 1974	Sept. 1974	Mei 1975	Sept. 1975	Mei 1976	Sept. 1976	Mei 1977	Sept. 1977	Mei 1978	Sept. 1978	Mei 1979	Sept. 1979
Arbeidsreserve	3 724	6 222	4 923	8 205	5 922	10 601	8 102	13 202	9 849	15 219	12 405	17 887
Vraag	813	993	1 350	1 096	1 642	925	1 493	1 013	1 627	1 046	1 390	1 006
	Mei 1980	Sept. 1980	Febr. 1981									
Arbeidsreserve	11 837	17 532	14 921									
Vraag	1 372	825	767									

<sup>1</sup> Niet geheel zuiver vanwege het tel-systeem CBS, doch indicatief.

Tabel 8. Indicatie voor uitstroom uit opleidingsinstellingen voor onderwijskrachten

sept. 68—mei 68: 921	sept. 75—mei 75: 3282
sept. 69—mei 69: 1161	sept. 76—mei 76: 4679
sept. 70—mei 70: 1151	sept. 77—mei 77: 5100
sept. 71—mei 71: 885	sept. 78—mei 78: 5570
sept. 72—mei 72: 2381	sept. 79—mei 79: 5482
sept. 73—mei 73: 1929	sept. 80—mei 80: 5721
sept. 74—mei 74: 2498	

Deze ontwikkeling is te meer vreemd daar de toekomstige behoefte aan onderwijzend personeel goed is te schatten.

Er is een indicatie, dat de ontwikkeling met betrekking tot maatschappelijke werkers een zelfde tendens volgt als die bij de onderwijsgevenden, los dus van de arbeidsmarkt.

6. Opgemerkt dient te worden, dat de vraag naar arbeidskrachten in de diverse tabellen niet de absolute vraag is, maar slechts die welke op de arbeidsbureaus is geregistreerd. De toenemende vraag naar arbeidskrachten in het onderwijs kan worden verklaard door aan te nemen dat werkgevers bij een zo groot aanbod geen advertentie meer plaatsen (en daardoor overspoeld worden met sollicitatiebrieven) maar het Gewestelijk Arbeidsbureau benaderen.

Er wordt in de literatuur gesproken over «onderbenutting» van de kwalificaties van arbeidskrachten. Het lijkt juist om, wanneer er systematisch van «onderbenutting» sprake is, de term «overscholing» te gebruiken.

Een «verdringingseffect» is op grond van het voorhanden zijnde materiaal niet vast te stellen. Meer gedetailleerd onderzoek lijkt hierover echter wel op redelijk korte termijn informatie te kunnen opleveren.

Het onderwijsrendement laat gezien het aantal drop-outs te wensen over.



Een oplossing kan liggen in het meer «leerling-vriendelijk» maken van het onderwijs. Ook echter mogelijk door de onderdelen, waar de leerling kennelijk nog niet aan toe is, uit te stellen en te incorporeren in een volwassenen-educatieprogramma.

In de Westerse cultuur is onderwijs een goed in zich zelf: «weten» is beter dan «niet weten»; onderwijs is een doel op zich zelf. In zijn algemeenheid is deze opvatting zo verweven met het cultuurpatroon dat zij nauwelijks ter discussie kan worden gesteld. Wanneer het gaat om beroepsopleidingen mag echter een vraagteken worden geplaatst. Het gaat hier per slot om zeer doelgerichte opleidingen. Met overscholing schiet men dat doel mogelijk voorbij.

Rijswijk, 27 april 1981

A. Dubbelboer