

---

Zitting 1981–1982

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven  
(Rijksbegroting)**

Nr. 42

## **Deelrapport 34**

### **Duur van de opleiding en scholing**

**De verblijfsduur van leerlingen in het onderwijs, mede in relatie tot de eisen van de arbeidsmarkt**

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>I. De taakopdracht en uitwerking daarvan</b>	<b>3</b>
I.1. Algemeen	3
I.2. De interpretatie van de opdracht	3
I.3. Nadere uitwerking taakopdracht; uitgangspunten	4
I.4. Financieel uitgangspunt	5
I.5. Opzet	6
<b>II. Voortgezet onderwijs</b>	<b>6</b>
II.1. De cursusduur: huidige situatie	6
II.2. Evaluatie cursusduur	7
II.3. Verblijfsduur: huidige situatie	9
II.4. Verblijfsduur: evaluatie	12
II.5. Verblijfsduur: alternatieven	13
II.6. Financiële uitwerking alternatieven	14
<b>III. H.O.-aspecten</b>	<b>15</b>
III.1. Het hoger onderwijs	15
III.2. Cursusduur en inschrijvingsduur	16
III.3. Verblijfsduur in het hoger onderwijs; cumulatie van opleidingen	17
III.4. Beleidsalternatief	18
<b>IV. Conclusies</b>	<b>20</b>
IV.1. Samenvatting	20
IV.2. Besparingen	20
IV.3. Gevolgen van het voorgestelde stelsel	20
IV.4. Realisatie	20
<b>Deelrapport 36</b>	<b>113</b>
<b>Deelrapport 39</b>	<b>131</b>

## VOORWOORD

De beschikbare tijd heeft ook in deze tweede ronde «Heroverweging» beperkingen opgelegd zowel met betrekking tot de diepgang als ten aanzien van de uitwerking van de in dit rapport ontwikkelde beleidsvarianten. Daarom is nadere gedachtenontwikkeling nodig om het geschetste beeld te completeren.

De in de hoofdstukken opgenomen berekeningen zijn onder grote tijdsdruk opgesteld. Er is daarom gekozen voor een benadering die van een aantal globale veronderstellingen uitgaat.

## HOOFDSTUK I. DE TAAKOPDRACHT EN UITWERKING DAARVAN

### I. 1. Algemeen

De belangrijkste reden van de heroverwegingsoperatie is het beperken van de omvang van de collectieve uitgaven door middel van een welbewuste afweging en door het scheppen van ruimte voor nieuwe prioriteiten.

De heroverweging heeft een fundamenteel karakter, waarbij de overheidsbemoediging op een bepaald beleidsterrein, los van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen, opnieuw wordt overwogen.

Er is sprake van één verplichte variant, namelijk één die resulteert in een 20% besparing t.o.v. de meerjarenraming 1986. Daarnaast kunnen varianten worden opgenomen die, al dan niet in samenhang, leiden tot een ander bezuinigingspercentage. De titel van deze heroverwegingsoperatie luidt: «Duur van de opleiding en scholing», met als ondertitel: «De verblijfsduur van leerlingen in het onderwijs, mede in relatie tot de eisen van de arbeidsmarkt».<sup>1</sup> In de eerste ronde van de heroverweging collectieve uitgaven luidde de titel van een heroverwegingswerkgroep «Opleiding en Scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt».

### I. 2. De interpretatie van de opdracht

In het laatstgenoemde rapport is ook de cursus- en verblijfsduur van de leerlingen in relatie tot de eisen van de arbeidsmarkt onderwerp van bespreking geweest.

Zowel in de partiële benadering (vgl. hfdst. 3.2) als in de integrale benadering (vgl. hfdst. 3.3) zijn voorstellen met betrekking tot (de beperking van) de cursus- en verblijfsduur opgenomen.

Na enige discussie heeft de werkgroep besloten haar activiteit in deze ronde op de verblijfsduur van leerlingen in het onderwijs, bij gegeven cursusduur, toe te spitsen<sup>2</sup>.

Deze benadering is een andere dan die in het eerste rapport werd gekozen. Daarin stond de cursusduur centraal. Hoewel in dit rapport de verblijfsduur bij gefixeerde cursusduur centraal staat wordt er ook aan de cursusduur aandacht besteed.

Deze optiek, die wezenlijk afwijkt van die uit de eerste ronde kan een eerste bron voor nieuw materiaal zijn. Van belang zijn voorts dat thans wordt aangesloten op recente ontwikkelingen in zowel het hoger onderwijs als in het voortgezet onderwijs. In dit verband kan worden gewezen op de Wet twee-fasenstructuur w.o., het wetsontwerp Wet h.b.o. en de onlangs gepubliceerde nota over de herstructurering van de eerste fase van het voortgezet onderwijs<sup>3</sup>.

Als vervolg daarop bereidt de regering op het moment van schrijven van dit tweede heroverwegingsrapport een uitwerkingsnota voor met de consequenties voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs. In beide laatstgenoemde nota's worden voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs beperkingen in de verblijfsduur voorgesteld. Een dergelijke beperking wordt nu reeds gerealiseerd in het w.o. door middel van de Wet twee-fasenstructuur, en wordt voor het h.b.o. voorgesteld in het wetsontwerp h.b.o.

In het vorige rapport is als een belangrijke beleidsvariant de zogenaamde twee-fasenstructuur voor de beroepsopleidingen genoemd. Een tweetal leden van de werkgroep hebben deze variant nader geanalyseerd en uitgewerkt. Aangezien deze uitwerking niet aansluit bij de thans door de werkgroep gekozen uitwerking van de taakopdracht en de tijd ontbrak om deze grondig in de werkgroep te bespreken is besloten deze nadere uitwerking als bijlage bij dit rapport te voegen.

Met betrekking tot de daarin opgenomen voorstellen kan worden opgemerkt dat bij de meeste leden van de werkgroep op basis van een eerste globale beschouwing ernstige bedenkingen bestaan ten aanzien van de uitvoerbaarheid ervan.

<sup>2</sup> De tijdsdruk heeft ertoe geleid dat niet dieper kon worden ingegaan op de relatie tot de arbeidsmarkt. Dit is wel gedaan in de bij dit rapport gevoegde uitwerking van de integrale benadering zoals genoemd in het eerste rapport. Deze uitwerking is door een tweetal leden van de werkgroep op eigen titel samengesteld.

<sup>3</sup> De nota «Verder na de Basisschool» Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.

### I. 3. Nadere uitwerking taakopdracht; uitgangspunten

Uitgangspunt van de werkgroep is de gedachte geweest dat de voorstellen niet alleen dienen te getuigen van realiteitszin, maar dat de voorstellen ook gefundeerd moeten zijn op onderwijskundig te verdedigen visies.

Zoals hierboven reeds gememoreerd heeft de werkgroep gekozen voor een benadering die zich richt op de beperking van door de overheid te financieren verblijfsduur. Een dergelijke aanpak heeft onder meer in de genoemde nota Verder na de Basisschool en de Wet twee-fasenstructuur w.o. reeds een bepaalde uitwerking gevonden.

In de nota Verder na de Basisschool zijn voorstellen opgenomen die zich richten op een doorbreking van het leerstofjaarclassensysteem en een flexibilisering van de inrichting in het onderwijs waardoor het mogelijk zal zijn omwegen te voorkomen. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar § 5 van hoofdstuk 3 van dit rapport.

Ook in de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs dient het onderwijs zo te worden ingericht dat de verblijfsduur en de cursusduur naar elkaar toe worden gebracht. Dit kan naar het oordeel van de werkgroep plaatsvinden door middel van een onderwijskundig systeem waarbij een modulaire programmering van het onderwijs uitgangspunt is. Er ontstaat een stelsel van onderwijsmodulen, genormeerde studiepunten en daarop gebaseerde dossierdiploma's.

De werkgroep heeft de door de (COHO<sup>4</sup>) ontwikkelde gedachten omtrent de cursusduur in relatie tot veldloop dan wel expeditiemodel voor haar voorstellen nadrukkelijk in de bechouwingen betrokken. Hoewel de invalshoek van de werkgroep niet geheel dezelfde is, spreekt de gedachte van het expeditiemodel dat onderwijsgeevenden en onderwijsvragenden een inspanningsverbintenis sluiten gebaseerd op een grote wederzijdse betrokkenheid zeker aan.

Aan inhoud en niveau van de bestaande opleidingen wordt in de door de werkgroep gedane voorstellen ten principale niet getornd, wel wordt voorgesteld de maximale inschrijvingsduur gelijk te stellen met de voor de onderscheiden opleidingen vastgestelde cursusduur. Dit betekent dat de toegestane inschrijvingsduur voor bijvoorbeeld het h.a.v.o. vijf jaar zal zijn.

In het stelsel dat door de werkgroep wordt voorgesteld kan een leerling in die toegestane vijf jaar niet doubleren. Na afloop van de vijf jaar blijkt hoever de leerling is gekomen ten opzichte van het ijkpunt dat het eindexamen conform de bestaande situatie blijft. Indien een leerling na de toegestane inschrijvingsduur niet voldoet aan alle voor het eindexamen gestelde eisen wordt er op basis van de met voldoende resultaat afgelegde modulen een dossierverklaring afgegeven.

Deze modulen zullen zo geharmoniseerd moeten zijn dat de betrokken leerling de studie kan voortzetten aan bijvoorbeeld een avond- of dag/avondschool om zodoende de ontbrekende modulen aan te vullen (of bij niveau-differentiatie de modulen op het gewenste niveau te brengen) tot voldoende modulen zijn verzameld om tot het omwisselen van de dossierverklaring in een formeel diploma over te kunnen gaan. Het aanvullen van de opleiding nadat men zijn inschrijvingsrechten heeft verbruikt zal men voor eigen rekening (cursusgelden dienen kostendekkend te zijn, gemeten naar de integrale kosten van het betreffende onderwijs) moeten nemen.

Het geschetste stelsel kan zowel in het middelbaar als in het hoger onderwijs worden geëffectueerd.

Zoals hierboven reeds opgemerkt zal een van de pijlers van een dergelijk stelsel moeten zijn de zorg die door de onderwijsgeevenden aan student-studierenden wordt besteed. Als in het geschetste voorbeeld de studerende in het bezit is gekomen van het diploma dat voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden met het oog op toelating tot het hoger onderwijs dan kan hij of zij weer van de (aansluitende) gesubsidieerde onderwijsvoorzieningen gebruik gaan maken. Uiteraard ontstaat er in dat geval ook weer aanspraak op studiefinanciering. Het geschetste stelsel veronderstelt

<sup>4</sup> Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs. Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs. 's-Gravenhage 1981.

de aanwezigheid van faciliteiten om de complementaire modulen of onderdelen die men na verstrijken van de inschrijvingsduur nodig heeft of wenst te volgen.

Voor de financiering van de complementaire onderwijsmodulen kan worden gedacht aan leningen tegen markttrente, gegarandeerd door de overheid of het bedrijf waar men werkt.

Essentieel is in de gekozen opzet het invoeren van een systeem van onderwijsmodulen, studiepunten en dossierdiploma's. Het modulair onderwijs, gekoppeld aan een systeem van studiepunten en dossierdiploma's is in de laatste jaren steeds meer in de belangstelling komen te staan<sup>5</sup>. Dit systeem kent tal van onderwijskundige en financiële voordelen. In verband met de door de werkgroep gedane voorstellen inzake de inschrijvingsduur worden hier slechts een aantal van die voordelen vermeld.

1. Geringere studievertraging. Een voor de hand liggend voordeel t.o.v. het jaarklassensysteem. Slechts die cursusonderdelen waarvoor de leerling geen voldoende heeft gescoord moeten worden overgedaan. Wanneer de mogelijkheid wordt geopend de gevolgde modulen op een naar niveau gedifferentieerde wijze af te sluiten, kan de studievertraging nog verder worden teruggedrongen.

2. Een verminderde uitval. Van een opbouw van de opleiding in afgeronde en overzienbare modulen zal een motiverende werking op de student uitgaan, die de studieuitval vermindert.

3. Meerdere uitstapmogelijkheden met civiel effect. Een modulair onderwijssysteem maakt het mogelijk dat leerlingen die de studie (tijdelijk) staken zonder alle onderdelen te hebben afgelegd, toch een dossierdiploma krijgen, waardoor een herkenbaar civiel effect ontstaat voor de wel gevolgde onderdelen.

4. Terugdringen van studieomwegen. Door een gedifferentieerd aanbod (zowel naar richting als niveau) heeft de student een ruime mogelijkheid om te kiezen welke onderdelen het best overeenkomen met zijn of haar interesse en capaciteiten. Een optimaal gebruik van een studiepuntensysteem vereist dat er tussen verschillende onderwijsinstellingen een onderlinge afstemming en wederzijdse erkenning plaatsvindt. Verder is van belang dat de studiepunten ook in de tijd overdraagbaar zijn waardoor een leerling na een tijdelijke studiestaking zijn studie zonder tijdverlies kan hervatten; eventueel voor eigen kosten wanneer hij of zij de hem of haar toegestane inschrijvingsduur al heeft verbruikt.

5. Te denken valt aan het ontwikkelen van afspraken of combinatiemogelijkheden tussen bijvoorbeeld algemeen vormend onderwijs en beroeps-onderwijs.

6. Het systeem maakt het onnodig om steeds met cursusduren uitgedrukt in hele jaren te werken.

#### **I. 4. Financieel uitgangspunt**

1. Alleen de door het Departement van O & W beheerde onderwijsinstellingen worden in de beschouwingen betrokken.

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 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 1982 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.

<sup>5</sup> Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs. De invoering van een studiepuntenstelsel in het hoger onderwijs. 's-Gravenhage 1975. Adviezen Innovatiecommissie Participatie-onderwijs (ICP).

Begroting meerjarenraming van OenW<sup>6</sup>

	1982	1983	1984	1985	1986
Basisonderwijs	74	72	71	71	71
Voortgezet onderwijs	3 549	3 568	3 562	3 543	3 483
Hoger onderwijs	4 380	4 479	4 594	4 706	4 795
Diensten en Inspectie	542	546	561	569	577
Studiefinanciering	1 375	1 355	1 358	1 371	1 385
Totaal	9 920	10 020	10 146	10 260	10 311
20%	1 984	2 004	2 029	2 052	2 062

I. 5. Opzet

Zoals hiervoor is uiteengezet krijgt de verblijfsduur in het onderwijs de meeste aandacht. Een en ander wordt apart besproken voor het voortgezet onderwijs en voor het hoger onderwijs. Deze aanpak ligt voor de hand omdat in de beide onderwijssectoren de situatie op dit moment verschillend is. Voor het voortgezet onderwijs zijn er aanzetten gegeven om te komen tot een verkorting van de verblijfsduur, met name in de eerste fase. Er is op dit punt nog geen gerealiseerd beleid. Het hoger onderwijs bevindt zich in een stadium dat nieuw beleid gericht op verblijfsduurbepaling wordt ingevoerd (in het w.o.) dan wel ter bespreking voorligt in de Staten-Generaal (voor het h.b.o.). Voor de berekeningen wordt dientengevolge voor het v.o. uitgegaan van de huidige situatie en voor het h.o. van de situatie nadat de in gang gezette structuurwijzigingen zullen zijn gerealiseerd.

HOOFDSTUK II. VOORTGEZET ONDERWIJS

II. 1. De cursusduur: huidige situatie

De cursusduur van de verschillende opleidingen in het voortgezet onderwijs, met uitzondering van het hoger beroeps onderwijs, is als volgt:

Schooltype:	Cursusduur:
<i>l.b.o.: lager beroeps onderwijs, bestaande uit</i>	4 jaar
l.t.o. lager technisch onderwijs	
l.e.a.o. lager economische en administratief onderwijs	
l.h.n.o. lager huishoud- en nijverheidsonderwijs	
l.l.o. lager landbouw (agrarisch) onderwijs	
l.m.o. lager middenstandsonderwijs	
<i>a.v.o./v.w.o.: algemeen vormend onderwijs/voorbereidend wetenschappelijk onderwijs</i>	
l.a.v.o. lager algemeen vormend onderwijs	2 jaar
m.a.v.o. middelbaar algemeen vormend onderwijs	4 jaar
h.a.v.o. hoger algemeen vormend onderwijs	5 jaar
v.w.o. voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bestaande uit gymnasium, atheneum en lyceum	6 jaar
<i>m.b.o.: middelbaar beroeps onderwijs</i>	
m.t.o. middelbaar technisch onderwijs:	
– m.t.s.: middelbaar technische school	4 jaar
– opleidingen laboratorium personeel	3 jaar
– middelbaar nautisch of zeevaartonderwijs	1–4 jaar
m.h.n.o. middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs omvat een veelheid van opleidingen die variëren van	1–3 jaar
bv. vormingsklas	1 jaar
bv. opleiding kostuumnaaien	2 jaar
bv. opleiding huishoudkunde	3 jaar

<sup>6</sup> In verband met de ingrijpende herstructureringen van de begroting van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen in voorgaande jaren was het op korte termijn niet mogelijk om de vergelijkbare bedragen op de begrotingen van 1970 en 1975 terug te rekenen. Er heeft zich in deze sector geen explosieve groei voorgedaan.

Schooltype:	Cursusduur:	
m.s.p.o.	middelbaar sociaal pedagogisch onderwijs bv. opleiding gezinsverzorgende 2 jaar bv. m.b.o.-cultureel werk 3 jaar	2–3 jaar
m.d.g.n.o.	middelbaar diensten, gezondheids- en nijverheidsonderwijs ofwel m.h.n.o./m.s.p.o. nieuwe stijl	3 jaar
m.l.o.	middelbaar landbouw (agrarisch)onderwijs – m.a.s., middelbare agrarische scholen – m.t.u.s., middelbare tuinbouwscholen – m.b.c.s., middelbaar bosbouw en cultuurtechnische school – opleiding voor levensmiddelentechnologie	2–3 jaar 2–3 jaar 3 jaar 4 jaar
m.m.o.	middelbaar middenstandsonderwijs – m.d.s., middelbare detailhandelscholen – middelbare slagersvakschool – middelbare horeca scholen	3 jaar 4 jaar 4 jaar
m.e.a.o.	middelbaar economisch en administratief onderwijs	3 jaar
k.l.o.s.	opleidingsschool voor kleuterleidster	3 jaar
k.-m.b.o.	kort middelbaar beroepsonderwijs	2 jaar
<i>Vormingswerk</i>		
	– v.w.j., vormingswerk voor werkende jongeren	1–2 jaar
	– v.j.v., vormingswerk voor jong volwassenen, variërende duur	
<i>Leerlingwezen</i>		
	– primaire opleidingen	2–3 jaar
	– voortgezette opleidingen	minimaal 1 jaar
<i>Voortgezet onderwijs voor volwassenen:</i> geen éénduidige regelingen en cursuseduren		

## II. 2. Evaluatie cursusduur

Elke opleiding heeft een bepaalde cursusduur (zie paragraaf 1 van dit hoofdstuk).

Kijken we naar de geschiedenis dan blijkt dat niet alleen de inhoud van opleidingen maar dat ook de cursusduur daarvan in de loop der tijd is veranderd. Bij de bepaling en bij een verandering van een cursusduur worden verschillende argumenten aangevoerd. We zullen eerst een aantal voorbeelden geven, daarna zullen we een overzicht geven van de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld.

### *Een aantal voorbeelden*

– De h.b.s., 5-jarig, gaf evenals het gymnasium, dat 6-jarig is, toegang tot het wetenschappelijk onderwijs. Bij de invoering van de Mammoetwet is de h.b.s. vervangen door het atheneum dat evenals het gymnasium 6-jarig is. Eén van de redenen voor deze verlenging met één jaar was om de opleidingen die toegang verschaffen tot het w.o. gelijkwaardig te maken.

– Ten gevolge van het l.b.o./l.a.v.o.-besluit in de zeventiger jaren heeft een verlenging van de cursusduur van het lager beroepsonderwijs van 3 naar 4 jaar plaatsgehad. Redenen hiervoor zijn o.a.

- alle vormen van lager beroepsonderwijs in één besluit onder te kunnen brengen;
- meer aandacht aan de ontwikkeling van de capaciteiten van leerlingen te kunnen schenken;
- omdat vanuit het bedrijfsleven behoefte ontstond aan mensen die breed zijn opgeleid;
- en vanwege de verlenging van de leerplicht. De rechtvaardigheidsgedachte, namelijk het belang van de werkende jongeren en de idee meer meisjes bij het onderwijs te betrekken en de relatieve positie ten opzichte van de a.v.o.-leerlingen waren onder meer een reden voor deze leerplichtverlenging.

- Argumenten om de vele m.h.n.o.- en m.s.p.o.-opleidingen die veelal 2- of 3-jarig zijn te herstructureren tot het m.d.g.n.o. dat 3-jarig is, zijn:
  - meer samenhang in de middelbare beroepsopleidingen te brengen;
  - vele smalle functie-opleidingen worden vervangen door brede beroepsopleidingen;
  - een verbeterde doorstroming naar het h.b.o. te bevorderen;
  - de toenemende vraag naar onderwijs;
  - vanwege de veranderde instroom.
- Het zgn. «gat in de w.v.o.» – wat betekent dat er in het huidige voortgezet onderwijs niet voor een ieder de mogelijkheid is een beroepskwalificatie te verwerven – leidde tot de experimenten met het k.-m.b.o. Deze onderwijsvoorziening is bedoeld om vooral 16- tot 18-jarigen een betere startpositie te verschaffen door hen een beroepsopleiding te geven.
- Als de pedagogische opleiding basisonderwijs (p.a.b.o.) ingevoerd zal gaan worden zal deze 4-jarig zijn. De huidige p.a. en k.l.o.s. zijn 3-jarig. Redenen voor deze cursusduurverlenging zijn o.a.
  - de gelijkwaardigheid met andere beroepsopleidingen;
  - ruime aandacht voor praktische beroepsvoorbereiding;
  - behoud van de verworvenheden van p.a.'s en k.l.o.s.sen;
  - de hogere eisen die het toekomstige basisonderwijs aan de leerkrachten zal stellen b.v. de vergrote zorgbreedte en het multiculturele karakter.
- Onlangs is de nota «Verder na de Basisschool» gepubliceerd, waarin is opgenomen het voorstel om de categoriale opbouw van het voortgezet onderwijs te doorbreken en te vervangen door één schooltype voor alle 12- tot 15-jarigen. Hierbij is o.a. gekeken naar het voortgezet onderwijs in andere met name Westeuropese landen.
- Alle voorbeelden dateren uit de tijd na de Tweede Wereldoorlog. Er wordt in die tijd een verlenging van de cursusduur ingevoerd of voorgesteld. In de dertiger jaren (crisistijd) heeft echter een verkorting van de cursusduur van de l.t.s. plaatsgevonden namelijk van 3 naar 2 jaar. Dit in verband met bezuinigingen.

### *Overwegingen*

- De veelheid van argumenten om de cursusduur te veranderen kunnen verdeeld worden in een aantal categorieën. Hiertoe behoren onder meer:
- Pedagogisch psychologische argumenten. Hiertoe behoren de argumenten waarbij uitgegaan wordt van het individu/de leerling, zoals meer algemeen vormend onderwijs, de ontplooiing van talenten, aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de leerlingen, niet alleen de ontwikkeling van cognitieve maar ook van emotionele, sociale en creatieve vaardigheden.
  - Onderwijskundige leerplanontwikkelingsargumenten.
  - Sociaal maatschappelijke argumenten zoals de voorbereiding op het functioneren in een steeds veranderende samenleving. Bij voorbeeld het bevorderen van de deelname aan maatschappelijke en culturele activiteiten, kennen van de democratisch verworven rechten en plichten van burgers.
  - Emancipatorische argumenten. Hiertoe behoren de argumenten waarbij onderwijs voor bepaalde, achtergestelde groepen van leerlingen bevorderd wordt zoals meisjes, vroegtijdige schoolverlaters en onvoldoende gekwalificeerden.
  - Argumenten vanuit de beroepsvoorbereidende en -opleidende functie van het onderwijs. Ruim opgevat behoren tot deze argumenten alle kwalificatie-eisen die vanuit een toekomstige arbeidssituatie aan de daarop voorbereidende opleiding gesteld komen. Hiertoe behoren eisen die het bedrijfsleven maar ook andere werkgevers zoals overheid en instellingen stellen. Functie-classificaties worden vertaald naar inhoud en niveaus van (m.n. beroeps)onderwijs. Er wordt bv. gevraagd naar aanpassingen aan de technische en industriële ontwikkelingen, verbreding van een opleiding, versmalling en verdieping van opleidingen, een betere afstemming op de behoefte van de arbeidsmarkt.



- Didactische argumenten. Hiertoe behoren argumenten m.b.t. een samenhangend geheel en logische opbouw van de leerstof. Om tot een bepaald kennis- en kundenniveau te komen dient de leerstof logisch en systematisch opgebouwd te worden. Bij voorbeeld opnemings van elementaire leerstof zoals wiskunde en Engels.
- Onderwijsstructurele argumenten. Hiertoe behoren alle argumenten om tot een samenhangend en doorzichtig geheel van onderwijsvoorzieningen te komen. Bijvoorbeeld gelijkwaardigheid van verschillende opleidingen van hetzelfde niveau, aansluiten bij voorafgaand onderwijs, voorbereiden op opleidingen van hogere niveaus, vergroting van de overstap- en doorstromingsmogelijkheden.
- Vergelijkingen met het buitenland. Opleidingen worden vergeleken met opleidingen van dezelfde aard en niveau in andere landen, m.n. landen in een soortgelijke situatie dus westerse geïndustrialiseerde landen.

Ook al zijn er sterke argumenten om een cursusduur te veranderen dan moet daarnaast rekening gehouden worden met enkele randvoorwaarden. Met name de historisch gegroeide situatie en de economische randvoorwaarde (financiële mogelijkheden) zijn factoren waarmee rekening gehouden moet worden bij een verandering van de cursusduur.

Opleidingen hebben een bepaalde traditie in cursusduur, inrichting, inhoud, organisatie enz. Bij verandering van een cursusduur zullen ook andere elementen zoals de inhoud moeten veranderen. Vele bezwaren tegen een cursusduurverandering hebben hierop betrekking, bijvoorbeeld er zijn geen nieuwe leerinhouden, er is geen geschikt leerplan, er kunnen geen leerinhouden weggelaten worden zonder de kwaliteit van de opleiding aan te tasten. Ook zijn er allerlei belangen zoals rechtsposities en werkgelegenheid aan de opleidingen verbonden en deze kunnen bedreigd worden. Het onderwijssysteem is niet erg flexibel en veranderingen zoals verlenging of korting van de cursusduur zullen niet gemakkelijk en snel doorgevoerd kunnen worden.

Een belangrijke randvoorwaarde wordt door de financiële middelen gevormd. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn veranderingen in cursusduur bijna altijd een verlenging geweest. Dit kostte veel geld. In economisch gunstige tijden zoals tijdens de zestiger en begin zeventiger jaren was dit geen groot probleem. Nu breken echter economisch minder gunstige tijden aan. Er zal terdege rekening gehouden moeten worden met de financiële mogelijkheden.

#### *Aanbeveling*

Mede in het licht van de hiervoor genoemde argumenten lijkt het gewenst de cursusduur van de verschillende opleidingen opnieuw te bezien. Daartoe dient naar het oordeel van de commissie een deskundige en breed samengestelde werkgroep in het leven te worden geroepen.

### **II. 3. Verblijfsduur: huidige situatie**

In dit hoofdstuk zijn een beperkt aantal gegevens over verblijfsduur, omwegen, zittenblijven, drop-outs, e.d. opgenomen. Bij de analyse van de huidige situatie is vooral van deze meer globale gegevens uitgegaan.

Het doubleren van klassen alsmede de verticale doorstroom van het ene schooltype naar het andere zijn algemeen bekende oorzaken waardoor de gemiddelde verblijfsduur langer uitvalt dan de nominale cursusduur. Uit het cohort 1977 zijn de volgende gegevens af te leiden:

Tabel 1. COHORT 1977 (Schoolloopbanen in %)

Start 1977	Aanwezig na 3 jaar								Totaal
	v.w.o.		h.a.v.o.		m.a.v.o.		l.b.o.		
	klas 4	klas 3	klas 4	klas 3	klas 4	klas 3	klas 4	klas 3	
v.w.o.	9,5	1,6	1,3	0,7					13,1
h.a.v.o.	0,3	0,1	5,3	2,7	0,7	0,6			9,7
m.a.v.o.			0,4	0,2	18,7	11,0	2,0	3,0	35,4
l.b.o.					0,1	0,5	25,2	6,5	32,3
									90,5

Bron: CBS.

Aanvullende gegevens:

– 3,2% brugklas

– 6,3% drop-out

Ergo:

– 26,9% is één of meerdere malen blijven zitten

– 4,0% is afgestroomd zonder zitten-blijven

– 0,9% is opgestroomd zonder zitten-blijven

– 0,8% is opgestroomd met zitten-blijven

– 57,9% is binnen hetzelfde onderwijs gebleven en is niet blijven zitten.

Met betrekking tot onderwijsleerwegen zijn de hieronder gepresenteerde gegevens beschikbaar: ruim 30% van de m.a.v.o.-gediplomeerden gaat door in het h.a.v.o.; een kleiner percentage h.a.v.o.-gediplomeerden gaat door in het v.w.o. (zie volgende tabel).

Tabel 2. Uitstroom a.v.o.-v.w.o. 1978/1979 in percentage van de totale uitstroom van gediplomeerde naar bestemming

		Doorstr. binnen a.v.o.:		Doorstr. naar b.o. en h.o.			Geen volledig: dagonderwijs:
		h.a.v.o.	v.w.o.	m.b.o.	h.b.o.	w.o.	
m.a.v.o.-4	j	31,7	0	46,2	2,0	–	11,7
	m	31,2	0	39,0	0,8	–	25,7
h.a.v.o.	j	–	16,2	6,9	51,4	–	27,4
	m	–	7,4	7,1	35,7	–	46,8
v.w.o.	j	–	–	0,3	21,1	62,1	15,5
	m	–	–	0,7	30,5	39,6	26,9

(Uit: Statistiek van het v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o., CBS 1981).

Bovenstaande doorstroomstatistiek toont voorts aan dat een deel van de h.a.v.o.-gediplomeerden doorstroomt naar het m.b.o. en een nog groter deel van de v.w.o.-gediplomeerden doorstroomt naar het h.b.o. De doorstroom naar h.b.o. en v.w.o. neemt in de laatste jaren af. In 1974 bij voorbeeld stroomden van de v.w.o.-gediplomeerden respectievelijk 72% jongens en 45% meisjes door naar het w.o. Van de h.a.v.o.-gediplomeerden gingen respectievelijk 53% jongens en 41% meisjes door naar het h.b.o.

Daar staat tegenover dat de doorstroom van h.a.v.o. naar m.b.o. en van w.o. naar h.b.o. stijgt.

Hieruit blijkt dat het feitelijk doorstroompatroon in de tweede fase van het voortgezet onderwijs steeds minder in overeenstemming verloopt met de oorspronkelijke bedoelingen van de Wet voortgezet onderwijs.

Vervolgens besteden we enige aandacht aan de uitstroom uit het onderwijs zonder dat een diploma wordt gehaald. Het gaat hier met andere woorden om het verschijnsel van de «drop-outs».

Tabel 3. Uitstroom uit het volledig dagonderwijs

	Mannen			Vrouwen		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Kleuteronderwijs	800	800	800	700	700	700
Gewoon lager onderwijs	1 765	1 156	1 260	1 565	1 025	1 120
Buitengewoon onderwijs	2 962	3 011	2 970	1 736	1 752	1 760
v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o.						
lagere trap						
zonder diploma	4 103	5 168	4 770	5 349	6 565	5 880
met diploma	4 858	4 324	4 400	10 913	10 404	10 020
hogere trap						
zonder diploma	6 072	6 634	6 070	5 196	6 629	6 410
met diploma	8 961	8 050	8 070	13 481	13 364	13 640
Lager beroepsonderwijs						
zonder diploma	14 525	13 824	13 860	9 588	8 351	8 580
met diploma	33 895	33 926	33 410	31 449	21 090	20 280
Middelbaar beroepsonderwijs						
zonder diploma	9 691	9 586	10 760	9 393	10 387	10 370
met diploma	12 288	12 967	13 440	16 570	19 496	20 060
Hoger beroepsonderwijs						
zonder diploma	8 301	8 567	8 930	4 491	4 656	4 810
met diploma	12 279	12 965	12 870	10 010	10 280	10 770
Wetenschappelijk onderwijs						
zonder diploma	3 810	2 012	8 240	1 660	1 255	3 710
met diploma	7 891	8 179	8 130	2 331	2 438	2 700
Totaal	132 201	131 169	137 980	114 432	118 392	120 820

Bron: CBS.

In onderstaande tabel zijn tenslotte de gegevens van de laatste jaren met betrekking tot het verschijnsel «drop-outs» bij elkaar gezet.

Hiermee kunnen we een inzicht in de meeste recente ontwikkelingen krijgen.

Tabel 4. Totaal aantal drop-outs per schooljaar

	M		V		T	
	abs.	% <sup>7</sup>	abs.	%	abs.	%
1976/'77	20 400	30,1	18 300	28,5	38 700	29,4
1977/'78	22 100	30,5	17 900	27,1	40 000	28,9
1978/'79	23 200	32,3	19 400	29,2	42 600	30,8
1979/'80	22 400	31,7	18 600	28,7	41 000	30,3

<sup>7</sup> Een percentage van de totale uitstroom uit de eerste cyclus van het v.o.

Een voor de hand liggende conclusie is, dat het verschijnsel «drop-out» de laatste jaren toeneemt. Op de evaluatie van de hier gepresenteerde gegevens en op mogelijke alternatieven en conclusies zal in de volgende hoofdstukken worden ingegaan.

## II. 4. Verblijfsduur: evaluatie

Voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs is de onlangs gepubliceerde discussienota «Verder na de Basisschool» van groot belang. Met betrekking tot de verblijfsduur van leerlingen in de eerste drie jaar van het toekomstige voortgezet onderwijs zal als regel gelden, dat deze maximaal drie jaar zal zijn en voor ten hoogste één-kwart leerlingen vier jaar.

In dit hoofdstuk zal verder op basis van de gegevens die in de vorige paragraaf zijn opgenomen een evaluatie van de duur van opleiding en scholing in het voortgezet onderwijs plaatsvinden. De nadruk ligt daarbij op de verblijfsduur van leerlingen in het onderwijs bij gegeven cursusduur.

In het vorige rapport van de heroverwegingswerkgroep «Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt» staat op pagina 14: «De conclusie van die beschouwing (naar verblijfsduur van jongeren in het jeugdonderwijs 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». Op basis van de gepresenteerde cijfers in hoofdstuk twee kan worden gezegd dat deze conclusie nog steeds geldig is.

Het vorige rapport bevat verder een aantal algemene beleidsaanbevelingen, waarvan er een aantal op de verblijfsduur van leerlingen betrekking hebben. Uit de bespreking van de in hoofdstuk twee gepresenteerde cijfers in de huidige werkgroep, is naar voren gekomen dat deze onverkort kunnen worden gehandhaafd. De meest algemene aanbevelingen op dit punt luiden:

- 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;
- de gemiddelde verblijfsduur in het volledig dagonderwijs dient aanzienlijk te worden beperkt; omwegen (bij voorbeeld tijdverlies bij overstap van het ene naar het andere schooltype) en andere vertragingmechanismen dienen zoveel mogelijk geëlimineerd te worden.

Op de verblijfsduurbeperving in het voortgezet onderwijs wordt verder in aanbeveling vijf van het vorige heroverwegingsrapport ingegaan: «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».

Daaraan kan worden toegevoegd dat in de tweede fase met modulaire leerstofopbouw dient te worden gewerkt, het leerstofjaarklassensysteem moet worden doorbroken en de afsluiting door middel van certificaten moet plaatsvinden.

Deze aanbevelingen zijn allen gebaseerd op een aantal waarnemingen die ook in het vorige rapport zijn verwoord.

Omdat deze nog steeds gelden, zullen we ze hier nog eens opsommen: op pag. 19 wordt daartoe de volgende vraag gesteld: 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 weg van onderwijs naar arbeidsmarkt verlengen. Daarop wordt als volgt ingegaan:

Geconstateerd moet namelijk worden dat in de huidige opzet van het voortgezet onderwijs een aantal (tijd- en dus geldroevende) mechanismen optreden die het tijdpas van de individuele leerling vaak en op grote schaal langer maken dan nodig is. Gewezen wordt onder meer op:

- 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;

- 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 het totaal van de exameneisen;
- opleidingswegen – denk met name aan het m.a.v.o. – die door de bank genomen, zeer kwetsbaar zijn uit een oogpunt van arbeidsmarktrelevantie. M.a.v.o. abiturienten hebben een verhoogde kans op niet of vertraagde plaatsing op de arbeidsmarkt. Ook hun kans op plaatsing in het vervolg onderwijs, met name het m.b.o., wordt aangetast (door h.a.v.o.-abituriënten). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het h.a.v.o.; te vroege pakketkeuze waardoor problemen met doorstroming ontstaan;
- opleidingswegen waarin leerlingen kennelijk nog steeds een te vroege beroepskeuze doen; verwezen wordt naar het leerjaar l.b.o., dat door velen benut wordt als een herprofielingsjaar evenals het kort-m.b.o.». En het rapport vervolgt: «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 w.o. mechanismen werken die het tijdpad (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».

Naar de mening van de werkgroep kan deze opsomming worden aangevuld met een kanttekeningen. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het hierboven bedoelde vijfde leerjaar l.b.o. in veel gevallen een gevolg is van een te beperkte opleiding en daarnaast dat vooral in de tweede fase van het voortgezet onderwijs te weinig wordt nagegaan of bij de instroom naar bepaalde onderwijssoorten de leerlingen wel in staat zijn een dergelijke opleiding te voltooien of dat deze opleiding voor hen wel de meest geëigende is. De werkgroep vindt dat meer dan tot nu toe geschiedt, dient te worden nagegaan voor welke opleidingen leerlingen het beste in aanmerking komen. Het selectie- en determinatieproces dient bij de instroom naar de tweede fase van het voortgezet onderwijs dus te worden verbeterd en een grotere rol te gaan spelen.

## **II. 5. Verblijfsduur: alternatieven**

Kern van dit hoofdstuk vormen de gedachten betreffende modulen, certificaten, studiepunten (zie de in paragraaf 3 van hoofdstuk I genoemde literatuur). De structuur van het voortgezet onderwijs blijft buiten beschouwing.

We gaan dus uit van de huidige structuur van het voortgezet onderwijs. Wel zullen we waar dat nodig en mogelijk is, aansluiten bij de ideeën uit de nota «Verder na de Basisschool».

Concreet betekent dit, dat we voortgaan op de weg die is ingeslagen in de richting van een verdere afstemming binnen het voortgezet onderwijs en van een grotere flexibiliteit en verdere individualisering.

Vooraf met het oog op de beperking van verblijfsduur menen wij, dat in het algemeen voortgezet onderwijs evenals in het beroepsonderwijs een doorbreking van het leerstofklassensysteem en een flexibilisering van de inrichting noodzakelijk zullen zijn. Daardoor zal zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, dat verschillen in tempo en moeilijkheden met een bepaald vak tot zulke problemen leiden dat een leerling de opleiding moet verlaten. Flexibilisering moet dus voorwaarden scheppen voor een hoog rendement van iedere opleiding. Een essentieel element van een flexibeler inrichting vormt een differentiatie naar tempo. Daardoor kunnen leerlingen naar behoefte meer of minder tijd aan een bepaald vak of onderdeel daarvan besteden om zo optredende tekorten tijdens de cursus aan te kunnen vullen. Zo ontstaat een meer individuele voortgang van de leerling door het onderwijs.

Als voorwaarde van een flexibele inrichting van het onderwijs dient naar een spreiding van het examen te worden gestreefd. In beginsel moet een vak kunnen worden afgesloten zodra de leerling ermee klaar is. Daarnaast zal er moeten zijn voldaan aan eisen op het terrein van de leerplanontwikkeling, de nascholing e.d. Voor het realiseren van niet in het jeugdonderwijs behaalde kwalificaties zullen in de toekomst voor steeds meer leerlingen vormen van volwassenen-educatie de aangewezen leerwegen zijn. Er dient een in alle opzichten zo flexibel mogelijke aansluiting tussen het vervolgonderwijs en het volwassenen-onderwijs te zijn. De modulaire opbouw, de spreiding van de afsluiting en de uitreiking van certificaten maken het mogelijk om op meerdere punten in de opleiding over te stappen en de draad in het volwassenen-onderwijs weer op te vatten.

Ook wat betreft de spreiding en situering en de institutionele vormgeving van het volwassenen-onderwijs dient naar een goede aansluiting te worden gestreefd.

Het systeem van volledig dagonderwijs en eventuele aanvullende studie in het avondonderwijs (volwassenen-educatie) zal alleen mogelijk zijn als er een adequaat stelsel van financiering zal zijn. Hiermee bedoelen we een zodanig stelsel, dat de studenten de gelegenheid krijgen de uitgaven, die de deelname aan het stelsel van volwassenen-educatie met zich mee brengt, te spreiden in de tijd.

Op de doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem zullen we wat nader ingaan:

Voor de individuele leerling leidt het bestaande systeem van leerstofjaar-klassen bij vertraging tot aanzienlijk tijdverlies en bovendien vaak tot demotivatie; voor het onderwijs als geheel is daardoor het rendement niet optimaal. Bovendien is bekend, dat zittenblijven lang niet altijd tot een verbetering van de leerprestaties leidt: zittenblijvers blijven vaak toch nog zwakke leerlingen.

Zittenblijven moet wel weinig rendement opleveren, omdat de oorzaken van het falen bij de doublures niet worden verholpen. De zittenblijver krijgt dezelfde stof over de gehele breedte op dezelfde wijze en in hetzelfde tempo nog eens voorgeschoteld. Tevens impliceert zittenblijven dat de leerling alle vakken moet overdoen. Het systeem staat geen gedeeltelijke herhaling toe. De kunstmatig opgeworpen jaargrenzen leiden dus tot een ondoelmatige herhaling. In het kort-m.b.o., het leerlingwezen, het project m.h.n.o./m.s.p.o. en de projecten participierend leren is naar oplossingen gezocht.

Voor het afsluiten van het onderwijs in volledig-dagverband heeft het voorgaande de consequenties dat een essentieel onderdeel van de examenregeling zal zijn dat de leerlingen certificaten ontvangen voor de vakken die zij naar voldoening afsluiten. Het behalen van alle certificaten geeft recht op een diploma.

## II. 6. Financiële uitwerking alternatieven

1. Voor het gehele voortgezet onderwijs in volledig dagverband wordt een stelsel van modulen, studiepunten en certificaten ingevoerd.

Het leerstofjaarklassensysteem zal moeten worden doorbroken en differentiaties naar tempo zullen moeten worden ingevoerd.

A.1. afschaffen zittenblijven in het gehele voortgezet onderwijs 11%  
Aanname:

11% minder leerlingen heeft voor 80% van de uitgaven directe en volledige gevolgen. Voor de overige 20% indirect en voor de helft.

Dus: 11% van  $0,80 \times 1,0 \times 7186$  mln. = 632,4  
11% van  $0,20 \times 0,5 \times 7186$  mln. = 79,1

totale besparing 711,5 mln.

A.2. beperking schoolloopbanen (verblijfsduur dichter bij de cursus).  
Door allerlei omwegen overschrijdt de verblijfsduur de cursusduur  
ruimschoots, ook als het zittenblijven is verdisconteerd.

2. Beperking omwegen (alleen kwantitatief belangrijke stromen)<sup>8</sup>

	V	M	Totaal	Bedrag per leerling
a. m.a.v.o./h.a.v.o. <sup>9</sup>	11 746	10 660	22 406	
b. h.a.v.o./m.b.o. <sup>9</sup>	1 866	1 104	2 970	
c. ath./h.b.o. <sup>9</sup>	3 930	3 508	7 438	
d. h.a.v.o./ath. <sup>9</sup>	1 614	3 283	4 897	
			37 711	f 5 040
Totale besparing f 190,0 mln.				
Totale besparing v.o.: f 901,5 mln.				

### A.3. profielbeschrijving drop-outs.

Op dit moment is niet te becijferen wat de introductie van een certificatenstelsel voor de deelname aan het onderwijs door drop-outs betekent. Invoering voor een systeem van certificaten verhoogt wel het maatschappelijk rendement. Op basis van de behaalde studiepunten en certificaten is vervolgstudie in het avondonderwijs mogelijk.

## HOOFDSTUK III. H.O.-ASPECTEN

### III. 1. Het hoger onderwijs

#### III. 1.1. *Stand van zaken*

Aan ontwikkelingen zoals in hoofdstuk I geschetst, is in het hoger onderwijs in een aantal opzichten in de afgelopen jaren reeds vorm gegeven.

Uitgangspunt is dat hoger onderwijs in zijn algemeenheid beschikbaar dient te zijn voor wie dat wenst, en dient aan te sluiten op de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden. Op grond van deze uitgangspunten wordt thans een systeem van hoger onderwijs vorm gegeven dat wordt gekenmerkt door een, in vergelijking tot vroegere situaties, relatief korte initiële opleiding, een marge tussen cursusduur en inschrijvingsduur als student en de mogelijkheid na afsluiting van de eerste fase en brede mogelijkheden in het post hoger onderwijs, afhankelijk van de eisen die de specifieke beroepspraktijk stelt. De Open Universiteit (die naar verwachting zowel h.b.o.- als w.o.-achtige programma's zal gaan verzorgen) completeert het onderwijsaanbod.

#### Schematisch:

- eerste fase h.b.o. of w.o.: biedt startcompetentie voor de beroepspraktijk
- tweede fase h.b.o. of w.o.: specialisatie
- post hoger onderwijs: nascholing gericht op de praktijk

De stadia waarin het wetgevingsproces zich bevindt:

- overkoepelende wetgeving Kaderwet hoger onderwijs voorontwerp naar adviesraden mei 1982

<sup>8</sup> matrix 1980.

<sup>9</sup> Voor onderstaande omwegen is de onderwijsloopbaan met één jaar beperkt. Bij wijze van eerste benadering zijn slechts de belangrijkste omwegen becijferd. Zodra meer bekend wordt over het Cohort 1977 zijn aanvullende berekeningen te maken.

- wetenschappelijk onderwijs  
Wet twee-fasenstructuur w.o. wordt ingevoerd met ingang van 1 september 1982 voor het eerste jaar en zal in 1986 volledig operationeel zijn
- hoger beroepsonderwijs  
Wet op het hoger beroepsonderwijs voorlopig verslag Tweede Kamer gereed mei 1982
- Open Universiteit  
Wet Open Universiteit indiening oktober/november 1982

Het bovenstaande betekent dat de eventuele effectuering van de in hoofdstuk I uitgewerkte gedachten in de tijd samen zou vallen met de invoering van nieuwe structuren. Dit betekent dat voor de getalsmatige gegevens moest worden gekozen voor een globale benadering, uitgaande van de situatie waarin genoemde wetten van kracht zullen zijn.

### III. 2. Cursusduur en inschrijvingsduur

#### III. 2.1. Hoger beroepsonderwijs

##### III. 2.1.1. Huidige situatie

Thans kent ongeveer 70% van de opleidingen een cursusduur van vier jaar of langer en 30% een cursusduur van minder dan vier jaar. Op basis van de genoemde wetgeving zijn op dit punt geen wijzigingen te verwachten voor wat betreft de genoemde verhoudingen. Wel zullen op grond van de Wet h.b.o. alle initiële opleidingen niet langer dan vier jaar mogen gaan duren.

##### III. 2.1.2. Toekomstige situatie onder de Wet op het hoger beroepsonderwijs en de Kaderwet hoger onderwijs

Cursusduur van de eerste fase wordt zoals hierboven gesteld bepaald op maximaal vier jaar en kent een marge tussen cursusduur en inschrijvingsduur van 50%, bedoeld enerzijds voor uitloop van de studie en anderzijds om het mogelijk te maken dat de studerende allerlei (maatschappelijke) activiteiten ontplooit als actief zijn in studentenverenigingen, sport etc. Wel dient te worden opgemerkt dat van een normstudent wordt uitgegaan die geacht wordt per cursusjaar ongeveer 1700 uur aan zijn studie te besteden (42 werkweken à 40 uur) en er ook buiten deze norm dus nog ruimte aanwezig is voor overige al dan niet met de studie samenhangende activiteiten. Er komen mogelijkheden in de tweede fase en voor post hoger onderwijs.

#### 2.2. Wetenschappelijk onderwijs

##### III. 2.2.1. Huidige situatie

Per september 1982 wordt de twee-fasenstructuur van kracht met een uniforme cursusduur van vier jaar en een marge tussen cursusduur en inschrijvingsduur van eveneens 50%. Er is een tweede fase mogelijk gemaakt (met een kwalitatief en kwantitatief beperkte toelating) die wat betreft de cursusduur kan variëren tussen zes maanden en twee jaar en een marge tussen cursusduur en inschrijvingsduur van drie of zes maanden afhankelijk van de duur van de opleiding. De normen en de redenen voor de marge gelden voor het hele hoger onderwijs. Het stelsel van post-academisch onderwijs blijft gehandhaafd.



### III. 2.3. *Open Universiteit*

De voorstellen voorzien niet in een vastgelegde cursusduur, uitgangspunt is dat de te verzorgen programma's gelijkwaardig zullen zijn, ook in genormeerde studielast, aan vergelijkbare h.b.o.- en w.o.-programma's.

Het voor de Open Universiteit voorgestelde modulensysteem leent zich uitstekend voor een stelsel waarbij met uitwisselbare en «waardevaste» studiepunten en modules wordt gewerkt. De Open Universiteit kan een belangrijke rol spelen bij het eventueel aanvullen van niet binnen de cursusduur afgeronde opleidingen.

### III. 2.4. *Verder studeren na verbruik van de inschrijvingsduur*

Indien een studerende de hem of haar toekomstige inschrijvingsduur heeft opgebruikt kan de studie wel worden voortgezet, echter alleen ingeschreven anders dan als student. Dit betekent dat men geen recht heeft op studiefinanciering en studentenvoorzieningen. Men betaalt wel inschrijvings- en collegegeld. Deze algemene structuur gaat zowel voor het h.b.o. als voor het w.o. gelden.

### III. 2.5. *Evaluatie*

Zoals hiervoor reeds ten dele is weergegeven berust de thans in het hoger onderwijs voorgestelde respectievelijk ingevoerde systematiek van cursusduur en inschrijvingsduur op de volgende uitgangspunten:

- hoger onderwijs dient voor velen toegankelijk te zijn;
- hoger onderwijs bestaat uit een stelsel van een afgeronde relatief korte opleiding in de eerste fase;
- er zijn mogelijkheden voor het volgen van een specialiserende tweede fase. Nodig is dat echter niet;
- er is een systeem van post hoger onderwijs waardoor wederkerend onderwijs in relatie met de positie in de maatschappij mogelijk wordt;
- het systeem van hoger onderwijs voldoet aan gemaakte internationale (E.G.) afspraken.

De discussie over dit stelsel is ten dele (m.n. voor het h.b.o.) nog aan de gang, en ten dele na een groot aantal jaren afgerond (m.n. voor het w.o.).

De discussie heeft geresulteerd in voorstellen die naar verwachting een niet onbelangrijke reductie van de verblijfsduur in de eerste fase tot gevolg zullen hebben.

## III. 3. **Verblijfsduur in het hoger onderwijs; cumulatie van opleidingen**

Het feit dat er, zoals hiervoor uiteengezet omvangrijke structurele en onderwijskundige veranderingen in het hoger onderwijs worden uitgevoerd betekent dat werken met de beperkte beschikbare historische gegevens met betrekking tot (gemiddelde) verblijfsduur uit het verleden niet erg zinvol is.

Aannames over de toestand na de wijziging van de onderwijsstructuren hebben in dit stadium slechts betrekking op het wetenschappelijk onderwijs.

Er wordt na de volledige invoering van de twee-fasenstructuur uitgegaan van een rendement van 70% en de volgende afstudeerverdeling van hen die afstuderen:

---

Studiejaar	4	5	6	7
Percentage	40	40	18	2

---

Bron: beleidskader invoering twee-fasenstructuur, april 1981.

Aparte aandacht dient te worden gegeven aan opleidingswegen die de verblijfsduur in het hoger onderwijs kunnen verlengen, maar die daarentegen vaak uitval kunnen voorkomen als wederzijdse doorstroming en het na elkaar volgen van een h.b.o.- en een w.o.-opleiding.

Het in de Kaderwet hoger onderwijs neergelegde systeem van inschrijvingsrechten hoger onderwijs (zowel geldend voor w.o. als h.b.o., maar niet cumulatief) betekent dat de nadruk komt te liggen op (horizontale) wederzijdse doorstroming (waardoor het beter mogelijk wordt studerenden een bij de individuele mogelijkheden passende opleiding te bieden) en minder op het na elkaar volgen van opleidingen als voorbereiding op een beroepspraktijk. Overigens blijft in principe de mogelijkheid om meer dan een opleiding te volgen in het hoger onderwijs in principe wel open, zij het in het algemeen niet als student maar onder een andere inschrijvingsvorm. Dit laatste betekent onder meer dat er geen afspraak op studiefinanciering zal bestaan. Evaluatie van de verblijfsduur is op dit moment, gegeven de geschetste wijzigingen, nog niet mogelijk. Wel kan de vraag worden gesteld of de marge tussen cursusduur en inschrijvingsduur gegeven de omstandigheden niet ruim bemeten is.

### **III. 4. Beleidsalternatief**

#### *III. 4.1. Cursusduur hoger onderwijs*

In het eerste heroverwegingsrapport is gespeeld met de gedachte de cursusduur van een aantal opleidingen te beperken, zodat er een uniforme maximale cursusduur voor het hele hoger onderwijs gaat gelden. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar paragraaf 5 van hoofdstuk II. Overigens was de Ausgangssituatie in het h.b.o. en het w.o. niet overal gelijk. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt is een dergelijk operatie, zij het op andere dan financiële gronden, in het hoger onderwijs reeds aan de gang.

#### *III. 4.2. Verblijfsduur hoger onderwijs*

Zoals hierboven uiteengezet kan het beperken van de gefinancierde verblijfsduur in het hoger onderwijs, aangevuld met maatregelen in de sfeer van modulair ingericht onderwijs wel een effectieve besparing opleveren zonder dat de kwaliteit van het onderwijs behoeft te worden aangetast, op voorwaarde dat er sprake is van een adequaat stelsel van studiefinanciering en begeleiding.

##### *III. 4.2.1. Betekenis van de voorstellen voor het hoger onderwijs*

De in de inleiding van dit deelrapport neergelegde gedachtengang betekent een ingrijpende wijziging van de opvattingen over de leerweg, gekoppeld aan mogelijkheden om zelf na de reguliere leerweg binnen de ontstane inschrijvingsduur voor aanvullingen te opteren. Ook voor het hoger onderwijs biedt het systeem van een beperkte cursusduur, een dossierverklaring of een diploma na verstrijken van de cursusduur mogelijkheden om na verstrijken van de cursusduur zelf aanvulling te verwerven tegen kostprijs om tot besparing te komen.

Van groot belang is in dit verband het ontwikkelen van een studiepunten- en modulensysteem dat voor het hele hoger onderwijs bruikbaar is en dat over en weer wordt erkend.

Van deze voorstellen mag worden verwacht dat ook in het hoger onderwijs het percentage van mensen die de studie staken zal afnemen. Omdat ieder na de toegestane inschrijvingsduur een diploma ontvangt als aan de daarvoor te stellen eisen voldaan is, danwel een dossierverklaring waarin staat welke onderdelen men met goed gevolg heeft afgelegd, zal het minder voorkomen dat de studie tussentijds wordt afgebroken.

Zoals hiervoor is uiteengezet moet het mogelijk zijn na het verstrijken van de cursusduur een niet geheel afgeronde opleiding met een «genormeerd diploma» af te ronden door een aantal modules aanvullend tegen kostprijs af te nemen.

Uit het omschreven stelsel vloeit ook voor het hoger onderwijs voort dat het voor de hand zou liggen om cursusduur en inschrijvingsduur aan elkaar gelijk te maken (onder handhaving van bepaalde uitzonderingen nodig om situaties ontstaan door overmacht en persoonlijke omstandigheden te neutraliseren).

Voor de Open Universiteit valt te denken aan een vergelijkbaar (geïndividualiseerd) systeem van inschrijvingsrechten na consumptie op grond waarvan er onderwijs op basis van kostprijs kan worden gevraagd. Het ligt wel voor de hand dat dit type onderwijs relatief goedkoop zal zijn.

Wel geldt als voorwaarde voor het geschetste systeem dat er een adequaat systeem van studiefinanciering bestaat.

### III. 4.2.2. Kwantitatieve gevolgen van een beperking van de inschrijvingsduur tot de cursusduur

Bij een berekening van de financiële gevolgen voor het hoger onderwijs van de voorgestelde maatregel is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

– gemiddelde kosten per student per jaar: f 13 500,- voor zowel h.b.o. als w.o., waarvan f 10 000,- voor onderwijsvoorzieningen en f 3.500,- voor studiefinanciering;

– jaarlijkse instroom van studenten: 20 000 in het w.o. en 30 000 in het h.b.o.;

– studierendement en gemiddelde verblijfsduur onder het regime van de Wet 2-FS en de W.H.B.O.; studierendement voor zowel h.b.o. als w.o.;

28% behaalt diploma in vastgestelde cursusduur

28% behaalt diploma met een vertraging van één jaar

14% behaalt diploma met een vertraging van twee jaar

30% stopt studie zonder het behalen van een diploma na een gemiddelde verblijfsduur van twee jaar.

Bij een cursusduur van 4 jaar voor het w.o. en van 3,7 jaar ( $0,7 \times 4 + 0,3 \times 3$  jaar) resulteert een gemiddelde voor het w.o. van 3,96 jaar en voor het h.b.o. van 3,75 jaar;

– studierendement en gemiddelde verblijfsduur bij een beperking van de inschrijvingsduur tot de cursusduur.

Aansluiting is gezocht bij de hiervoor veronderstelde rendementscijfers voor de situatie onder de Wet 2-FS en de W.H.B.O.: 70% gebruikt de totale inschrijvingsduur; 28% behaalt het diploma in die termijn, 42% niet<sup>10</sup>. In principe is het daarbij vanuit financieel oogpunt irrelevant of de genoemde 42% na de inschrijvingsduur de instelling met een dossierdiploma verlaat, of tegen een kostendekkende bijdrage aanvullende onderwijsprogramma's «afneemt». 30% verlaat de instelling na een gemiddelde verblijfsduur van 2 jaar.

Hieruit volgt een gemiddelde door de overheid gefinancierde verblijfsduur voor het w.o. van 3,4 jaar

voor het h .b.o. van 3,19 jaar.

Gegeven bovenstaande veronderstellingen resulteert de voorgestelde beperking aan de inschrijvingsduur in de volgende bezuinigingen:

w.o.  $(3,96 - 3,4) \times 20\ 000 \times f\ 13\ 500 = 551\ \text{mln.}$

h.b.o.  $(3,75 - 3,19) \times 30\ 000 \times f\ 13\ 500 = 227\ \text{mln.}$

Totaal = 378 mln.

<sup>10</sup> Afgezien is van kwantificering van de mogelijke effecten van de voorgestelde structuur op het studiegedrag van de studenten; omdat men weet welke kosten overschrijving van de inschrijvingsduur met zich brengt is het mogelijk dat men sneller zal afstuderen. Als dat gebeurt zal de te realiseren besparing groter zijn.

## HOOFDSTUK IV. CONCLUSIES

### IV 1. Samenvatting

De werkgroep stelt voor te overwegen om in het onderwijs de cursusduur en de verblijfsduur in het voortgezet en het hoger onderwijs gelijk te laten lopen voor zover het gesubsidieerd onderwijs betreft.

Voorwaarden zijn:

- een systeem van genormeerde onderwijsmodulen;
- een stelsel van studiepunten die door de onderwijs verzorgende instellingen worden erkend;
- mogelijkheden om de studie af te ronden en/of aan te vullen buiten de normale inschrijvingsduur;
- een grote mate van betrokkenheid tussen studerende en onderwijsgevend;
- een adequaat stelsel van studiefinanciering gericht op de periode dat men inschrijvingsgelden heeft.

Voor cursusonderdelen die men na het verstrijken van de beschikbare inschrijvingsduur wenst te volgen zou aan de onderwijsvragende de kosten van dat onderwijs in rekening moeten worden gebracht.

### IV 2. Besparingen

De becijferde besparingen zijn:	
voor het voortgezet onderwijs	901 000 000
voor het hoger onderwijs	378 000 000
	<hr/>
Totaal	1 279 000 000

De verplichte 20% variant zou, gegeven de financiële uitgangspunten moeten leiden tot een bezuiniging van 1 980 000 000. Dit betekent dat de ontwikkelde voorstellen daaraan niet voldoen. De werkgroep ziet als enig alternatief een ingreep in de cursusduur, al dan niet in combinatie met de hierboven ontwikkelde gedachten, om tot een bezuiniging in de orde van grootte van 20% te komen. Om iets dergelijks goed af te kunnen wegen wordt hierboven voorgesteld een breed samengestelde groep de opdracht te geven een gemotiveerd advies op te stellen.

### IV 3. Gevolgen van het voorgestelde stelsel

Op het gebied van de werkgelegenheid zijn er een aantal aspecten aan te duiden.

Te voorzien valt dat er een vrij omvangrijk werkgelegenheidsverlies zal optreden bij de onderwijsgevend. Wel valt het te voorzien dat er een uitbreiding bij het niet gesubsidieerde onderwijs zal optreden. Daarnaast zal het effect ontstaan dat leerlingen eerder op de arbeidsmarkt komen.

### IV 4. Realisatie

Indien mocht worden besloten tot het invoeren van een stelsel zoals beschreven is nodig in de normale procedure:

- ontwikkelen van de in paragraaf 1 van dit hoofdstuk genoemde voorwaarden, tijdsduur: PM;
- departementale en interdepartementale voorbereiding van een wetsontwerp (juncto een aantal wijzigingswetten op bestaande wetgeving): 1 jaar;
- advies en voorbereiding voor parlementaire behandeling: 1½ jaar;
- parlementaire behandeling; overgangswetgeving: 1½ jaar.

Invoering zal dan pas vruchten gaan afwerpen vier jaar na eerste invoering (uitgaande van geleidelijke invoering per cursusjaar). Na ongeveer tien jaar zullen de becijferde bezuinigingen structureel gerealiseerd kunnen zijn.

Uiteraard zou een kortere voorbereidingstijd mogelijk zijn als daarvoor politiek en maatschappelijk voldoende draagvlak aanwezig is.

## **Nu kiezen voor straks**

**Toevoegsel  
bij Heroverweging collectieve  
uitgaven «Duur opleiding en  
scholing in relatie tot de arbeidsmarkt»**

## Voorwoord

Het hiernavolgend rapport is ontstaan als gevolg van een toezegging van een van de leden van de werkgroep «Duur opleiding en scholing» om de zgn. integrale variant uit het eerste heroverwegingsrapport<sup>1</sup> wat verder uit te werken. In het bijzonder leek de idee van de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs meer leden aan te spreken niet alleen als meer dan 20%-besparingsvariant in het kader van «de duur van opleiding en scholing» maar daarbij ook als een opleidingssysteem dat voorzag in een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

In de aanvankelijk gekozen opzet van de werkgroep zou deze uitwerking worden ingepast onder het onderdeel kwalitatieve benadering. Vanwege de uiterst kort toegemeten tijd werd later echter besloten om een meer pragmatische opzet na te streven. In deze opzet werd de inpassing van dit rapport dat inmiddels in afleveringen beschikbaar kwam, problematisch. Daar kwam bij dat men door de tijdsdruk onvoldoende de gelegenheid had om op de voorstellen in het rapport te reageren. Slechts één keer kon het rapport – helaas ook nog buiten de aanwezigheid van de opsteller – binnen de werkgroep worden besproken. In een daaropvolgende vergadering werd daarom besloten dat het rapport «Nu kiezen voor straks» zou worden toegevoegd aan het rapport van de werkgroep maar onder de uitsluitende verantwoordelijkheid zou blijven van de opsteller. Meer leden zetten vraagtekens bij de voorstellen en betreurden het dat er niet meer gelegenheid was om hierover van gedachten te kunnen wisselen. Men vond de voorstellen echter interessant genoeg om deze voor verdere discussie toe te voegen aan het rapport.

De opsteller,  
O. en W., mei 1982

---

<sup>1</sup> Deelrapport nr. 10, Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt. Tweede Kamer, zitting 1981, 16 625, nr. 15

N.B.: Op meer plaatsen in het rapport is een bijdrage geleverd door de vertegenwoordiger van SoZaWe. In het bijzonder is de paragraaf V-6 «Een berekeningsmethode voor discrepanties onderwijs–arbeidsmarkt» van zijn hand.

## **NU KIEZEN VOOR STRAKS**

### **Heroverweging collectieve uitgaven Deelrapport «Duur opleiding en scholing in relatie tot de arbeidsmarkt»**

#### **0. Voorwoord**

##### **I. Algemene inleiding**

1. Nu kiezen voor straks
2. Overwegingen bij de taakopdracht
  - 2.1. De werkgelegenheidssituatie in het algemeen
  - 2.2. Kosten en baten ten opzichte van de arbeidsmarkt
  - 2.3. De werkgelegenheid in het onderwijs
  - 2.4. De vervolgopdracht

##### **II. De relatie onderwijs–arbeid(smarkt) nader beschouwd**

1. Inleiding
2. De relatie onderwijs–beroepspraktijk
  - 2.1. Inleiding
  - 2.2. Waarborgen voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk
    - 2.2.1. Naar beroepen- en functie-analyses
    - 2.2.2. Naar wettelijk geregelde landelijke organen voor de beroepsopleiding
    - 2.2.3. Naar «richtlijn-onderwijsleerplannen» van overheidswege
    - 2.2.4. Naar een wettelijk geregelde procedure tot validering, legitimering en bekendmaking van richtlijn-onderwijsleerplannen
  - 2.3. De duur van opleiding en scholing
3. De relatie onderwijs–arbeidsmarkt
  - 3.1. Inleiding
  - 3.2. Het afstemmingsvraagstuk onderwijs–arbeidsmarkt
  - 3.3. Voorstellen tot verbetering van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt
    - 3.3.1. Naar flexibilisering van het onderwijsinstrumentarium
    - 3.3.2. Naar werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs
    - 3.3.3. Naar een bundeling van krachten op het terrein van de beroepenstudievoorlichting en begeleiding
    - 3.3.4. Naar formele en informele circuits onderwijs–arbeidsmarkt
  - 3.4. De duur van opleiding en scholing
4. De relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel
  - 4.1. Inleiding
  - 4.2. De verhouding onderwijsbestel–arbeidsbestel
  - 4.3. Voorstellen tot verbetering van de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel
    - 4.3.1. Inleiding
    - 4.3.2. Naar een twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs
    - 4.3.3. Naar een verdere inpassing van het voorgestelde instrumentarium onderwijs-arbeid(smarkt)
  - 4.4. De duur van opleiding en scholing

##### **III. Voorwaarden voor omvorming van het opleidingssysteem**

1. Inleiding
2. De duur van opleiding en scholing
3. Overwegingen bij de voorwaarden van principiële aard
  - 3.1. Initiële beroepsopleiding
  - 3.2. Jeugdwerkloosheid
  - 3.3. Emancipatiebeleid en beroepskeuze
  - 3.4. Slotopmerking



4. Overwegingen bij de voorwaarden van sociale aard
  - 4.1. Sociaal plan: een ombouw-opbouw strategie
  - 4.2. De (mogelijk alternatieve) invoering van het voltijd kort-m.b.o.
  - 4.3. De (mogelijk alternatieve) leerplichtvervulling
  - 4.4. Slotopmerking
  
5. Overwegingen bij de voorwaarden van technische aard
  - 5.1. Het verminderen van de lasten voor het bedrijfsleven
  - 5.2. Het uitbreiden van de opleidingscapaciteit van het bedrijfsleven
  - 5.3. Het instellen van een gekoppelde leer- en opleidingsplicht
  - 5.4. Slotopmerking

#### **IV. Aanzet tot kwantificering**

1. Inleiding
2. Kwantificering bij mogelijk alternatieve invoering van het kort-m.b.o.
3. Kwantificering bij ombouw m.b.o. naar twee-fasenstructuur
4. Financiële gevolgen verkorting cursusduur
5. Indicatie van de besparing bij terugdringen van de overschrijdingsduur
6. Een berekeningsmethode voor discrepanties onderwijs–arbeidsmarkt

#### **V. Bijlagen**

1. Bulletin no. 10, Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, «Mantelproject Beroepen- en Functie-analyse»
2. Relatie HBO–maatschappij
3. Structuur van de opleidingsniveaus
4. De opleidingssituatie in Duitsland
5. Beroepenclassificatiecode
6. Persdocumentatie SoZa «Werkgelegenheid (algemeen), Arbeidstijd (arbeidstijdverkorting), gesprek met K. Lewin, ex-directeur ARBVO»

## I. ALGEMENE INLEIDING

### 1. Nu kiezen voor straks

Een rapport voortvloeiend uit een bezuinigingsopdracht is één van de slechtst denkbare instrumenten om mensen (politici, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties e.d.) te motiveren tot het serieus onderzoeken van de gedane voorstellen op hun realiteitswaarde. En zeker is dat het geval wanneer het rapport voorstellen bevat die (kunnen) leiden tot een bezuiniging op het onderwijs. Emotionele reacties belemmeren dan het rationeel «oppakken» van de problematiek.

«Op onderwijs bezuinig je niet en zeker niet met de botte bijl. Het gaat immers om mensen. Om jonge en oudere mensen die voor hun persoonlijke ontplooiing en voor het verwerven en het verhogen van hun maatschappelijke en economische weerbaarheid doorgaans zijn aangewezen op de onderwijsvoorzieningen. En daar snij je niet in. Je snijdt niet in de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen». Dat is dan de emotionele reactie.

Bezuinigingsvoorstellen voor het onderwijs hebben dan ook slechts realiteitswaarde, d.w.z. zijn maatschappelijk en (daardoor) politiek aanvaardbaar, wanneer ze op z'n minst geen wezenlijke afbreuk doen aan de algemene onderwijs(beleids)doelstellingen:

- bevorderen van persoonlijke ontplooiing;
- bevorderen van maatschappelijke en economische weerbaarheid;
- en het stimuleren van het individu tot actieve democratische deelname aan het maatschappelijk leven.

En deze onderwijsdoelstellingen zullen voor iedereen gelijkelijk moeten kunnen gelden. Milieu, sekse, etnische afkomst of wat dies meer zij, mogen geen discriminerende factor zijn bij het verwezenlijken van genoemde doelstellingen. Er moet daarom een kanttekening worden geplaatst ten behoeve van die politici die menen dat reeds in 1986 een bezuinigingsvariant realiseerbaar zou zijn «die resulteert in een 20% besparing ten opzichte van de meerjarenramingen 1986». Aan deze verplichting<sup>1</sup> is vóór het jaar 1986 niet te voldoen zonder afbreuk te doen aan het bovenstaande. Slechts een fundamentele structurele aanpassing van het onderwijssysteem zou op middellange/lange termijn soelaas kunnen bieden. Met nadruk wordt gepleit voor een grondig onderzoek naar de realiseringmogelijkheden van een z.g. twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs. Realisering van dit idee zou kunnen leiden tot een lastenverlichting in de collectieve sector die aanzienlijk hoger ligt dan de gevraagde 20%. Het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs, gepresenteerd in de eerste ronde heroverweging collectieve uitgaven<sup>2</sup>, levert daarbij een niet geringe bijdrage aan de oplossing van het vraagstuk van de verbetering van de aansluiting onderwijs–arbeid(smarkt).

### Aanbevelingen

Vanwege vooral dit kwalitatieve aspect wordt er bij de Regering op aangedrongen dat «een breder gelegitimeerde werkgroep de voorstellen (meer) kritisch op de realiteitswaarde zal bekijken». Wat dit punt betreft (en ook op de andere punten) wordt uitdrukkelijk aangesloten bij het pleidooi voor deze breder gelegitimeerde werkgroep in eerder bedoeld deelrapport 10 «Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt».

Het gaat om een «Nu kiezen voor straks» waarin eens proces in gang wordt gezet

- dat de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeid(smarkt) aanzienlijk zou kunnen verbeteren
- en dat op termijn kan leiden tot zeer aanzienlijke besparingen in de collectieve sector.

---

<sup>1</sup> Vgl. algemene richtlijnen en taakopdracht werkgroepen

<sup>2</sup> Vgl. Deelrapport 10, Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt. Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 625, nr. 15.

Wat dit laatste punt betreft wordt nog naar voren gebracht dat het van weinig wijsheid zou getuigen wanneer een regering «het onderste uit de kan» zou willen hebben.

De besparingen zouden voor een deel ter beschikking van de nieuwe structuur moeten kunnen komen om gunstige voorwaarden te scheppen voor het functioneren van het systeem. Zeker zou dat moeten gelden voor de méér-opbrengsten uit deze operatie. En niet in de laatste plaats wordt daarbij gedacht aan voorwaarden, op grond waarvan aan met name jongeren weer een perspectief wordt geboden op arbeid. Met het geld zouden arbeidsplaatsen en opleidingsplaatsen moeten kunnen worden gefinancierd. Zonder dit perspectief is niet alleen het vraagstuk van de *onderwijsdoelstellingen voor grote groepen vooral jonge mensen in onze samenleving* een onoplosbaar probleem. Waartoe zou immers moeten worden opgeleid?

De Regering wordt aanbevolen om niet alleen het parlement te informeren omtrent de voorstellen in dit rapport maar (ook) de adviesraden van het onderwijs en in het bijzonder de Sociaal-Economische Raad om hun oordeel te vragen.

## **2. Overwegingen bij de taakopdracht**

### *2.1. De werkgelegenheidssituatie in het algemeen*

In een heroverwegingsoperatie die tot bezuinigingen op de collectieve uitgaven moet leiden dient gewezen te worden op de uiterst grote problemen ten aanzien van de werkgelegenheidssituatie.

Beperking van de capaciteit van het onderwijs en beperking van de inschrijvingsduur of van de verblijfsduur in het onderwijs hebben vergaande consequenties voor de arbeidsmarkt. Het 1ste rapport «Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt» wees er al op 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 die overweging was dat volgens de berekeningen van het CPB het tekort aan arbeidsplaatsen in 1985 (sic!) zou zijn opgelopen tot ongeveer 500 000. Minder dan een jaar geleden kon nog niemand vermoeden dat in februari 1982 (!) dat hoge getal al bereikt zou zijn.

### **Aanbeveling**

Prognoses over de verdere ontwikkelingen stemmen tot grote ongerustheid. Een cijfer van 1,2 mln. werklozen tegen 1985 is geprognostiseerd. Deze snel verslechterende situatie is aanleiding om aan te dringen op een grondige bestudering van de relatie onderwijs–arbeid. Ook vanuit de onderwijsoptiek is er aanleiding te suggereren tot maatregelen te komen op de arbeidsmarkt om de werkloosheid terug te dringen.

De argumentatie hiervoor is tweeledig. Enerzijds heeft de werkloosheid een duidelijk negatieve invloed op de motivering van de leerlingen en leidt ze tot een verhoogd aantal drop-outs, anderzijds vindt er binnen het onderwijs een ontwikkeling plaats, waarbij leerlingen zich van steeds hogere kwalificaties voorzien om nog een kans op de arbeidsmarkt te maken. Deze laatste tendens versterkt de concurrentie, leidt tot overkwalificatie en tot een overbodige belasting van het onderwijsbudget. In dit kader zij verwezen naar voorstellen, die een mogelijke financieringsbasis vormen voor arbeidstijdverkorting (zie bijv. *Arbeidstijdverkorting op afbetaling*, Teldersstichting 1979, K. Lewin).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zie ook bijlage 6.

Een pad, dat ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid te zelfder tijd kan worden bewandeld, is de invoering van een twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs. Door middel van een dergelijk model worden drie doelen tegelijkertijd gediend:

- een aanzienlijke besparing op de collectieve uitgaven wordt verkregen;
- de aansluiting onderwijs-arbeid(smarkt) zal in niet onaanzienlijke mate een verbetering ondergaan;
- en de (nieuwe generaties) schoolverlaters wordt een reëel perspectief geboden op arbeidservaring en werkgelegenheid in samenhang met een beroepsopleiding.

## 2.2. Kosten en baten ten opzichte van de arbeidsmarkt

Voor zolang die nieuwe situatie nog niet is bereikt dient echter te worden overwogen dat elke besparing in het onderwijs welke wordt verkregen op grond van een «*beperving van de verblijfsduur*» van leerlingen en studenten in de huidige werkgelegenheidssituatie een niet gering «*extra beslag*» zal betekenen op de collectieve sector in de vorm van sociale uitkeringen. Kosten- en batenanalyses zijn wat deze invalshoek betreft, praktisch niet aanwezig.

Enige aanknopingspunten zijn te vinden in hoofdstuk 7 van het (ambtelijke) rapport «Financiële consequenties van de integrale invoering van het kort-m.b.o.». Tegenover de kosten van het kort-m.b.o. die globaal geraamd uitkomen op rond f 8 000 per leerling berekent het rapport het totaal aan inverdieneffecten op globaal f 16 770 per leerling. Omgekeerd mag bij de juistheid van deze cijfers worden gesteld dat de afstoot van een leerlingenplaats in het onderwijs ongeveer het dubbele kost dan wat het opbrengt.

Mogelijk is de bovengenoemde raming aan «inverdieneffecten» wat aan de optimistische kant. Ook wordt onderkend dat indirecte gevolgen van een bezuinigingsmaatregel alleen op verantwoorde wijze zijn te kwantificeren via een macro-economisch model en dan nog alleen indien de alternatieve aanwending van de vrijkomende middelen (lastenverlichting, verhoging andere uitgaven, tekortreductie) bekend is<sup>4</sup>. Maar dit doet niet af aan de conclusie dat bij het huidige peil van de werkloosheidsvoorziening het beslag op de collectieve uitgaven ver uitgaat boven de kosten van een opleidingsplaats.

In dit verband wordt nog gewezen op een tweede overweging die van belang is bij het afwegen van bezuinigingen op de onderwijscapaciteit door middel van beperking van de verblijfsduur. Deze overweging leidt zelfs tot de conclusie dat niet «inkrimping», maar juist uitbreiding van de onderwijscapaciteit een krachtig middel zou zijn in de strijd tegen jeugdwerkloosheid met een ongekennd hoog financieel rendement. Het scheppen van een arbeidsplaats kost immers globaal genomen rond f 60 000 per jaar. De kosten per leerlingenplaats in het onderwijs daartegenover geplaatst bedragen per jaar slechts tussen de 10 en 20% van dat bedrag. Voor de situatie op de arbeidsmarkt hebben deze kosten echter vrijwel hetzelfde effect.

## Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande wordt met kracht gepleit voor het nader onderzoeken van de kosten/batenverhouding ten opzichte van de arbeidsmarkt.

Meer in het bijzonder verdient het aanbeveling dat de Regering het Sociaal-Cultureel Planbureau de opdracht verstrekt tot het ontwikkelen van het macro-economisch model waarnaar in de taakopdracht aan de werkgroepen wordt verwezen. Naar informatie van de opsteller bestaat zo'n model nog niet voor het onderwijs. Voor het nemen van regeringsbeslissingen zijn de uitkomsten van zo'n model, toegepast op de verblijfsduur in het onderwijs, echter – gezien bovenstaande vermoede uitkomsten – van onmisbaar belang.

---

<sup>4</sup> Vgl. algemene richtlijnen en taakopdracht werkgroepen, blz. 3 voetnoot.

Bovenstaande overweging is overigens geen pleidooi om het onderwijs in het kader van de jeugdwerkloosheid maar te gebruiken als een soort bewaarschool. Daaraan is noch bij de jongeren zelf noch bij het onderwijs behoefte. Er zijn echter onderwijsvoorzieningen waaraan wel behoefte blijkt te bestaan, maar die niet van de grond kunnen komen vanwege het ontbreken van voldoende middelen op de rijksbegroting; het kort-m.b.o. is daarvan een voorbeeld. In hoofdstuk III komen we daarop terug.

### 2.3. *De werkgelegenheid in het onderwijs*

Het aantal geregistreerde werkloze onderwijsgeevenden bedroeg aan het eind van het vorig jaar al ruim 23 000. Dat is bijna 5% van het totaal aantal werklozen. Op grond van autonome ontwikkelingen zullen in dit jaar (1982) 2100 volledige plaatsen verdwijnen in het basisonderwijs. Het voortgezette onderwijs geeft dan nog een stijging te zien met 470 plaatsen. Naar verwachting zal, als gevolg van de daling van het aantal leerlingen, ook hier een daling inzetten, te beginnen met het schooljaar 82/83. Deze daling zal zich ook uitstrekken naar het hoger beroepsonderwijs. *De voorziene daling in de loop van de jaren '80 bedraagt ca. 18%! In totaal zal de werkgelegenheid in het gehele onderwijs in die periode dalen met 25 000 à 30 000 arbeidsplaatsen.*

Het zal duidelijk zijn dat *een beleid gericht op maatregelen welke deze autonome daling nog zullen versterken – zonder dat daar iets anders tegenover staat – volstrekt ongeloofwaardig is.* Het regeringsbeleid is van oudsher gericht op volledige werkgelegenheid. Er is nog geen regering geweest die van dit uitgangspunt afstand heeft gedaan. Integendeel de laatste regeringen en ook alle politieke partijen schrijven de bestrijding van de werkloosheid en het behoud en het creëren van werkgelegenheid in hun politiek vaandel. En de maatschappelijke organisaties (i.c. de sociale partners) toetsen het regeringsbeleid aan deze uitgangspunten. Niet in het minst heeft het recente verleden dit duidelijk gemaakt. Daaruit is de conclusie te trekken dat bezuinigingsmaatregelen maatschappelijk aanvaardbaarder worden en daardoor politiek ook meer haalbaar naar de mate dat duidelijker wordt welk positief effect van de maatregelen is te verwachten voor de arbeidsmarkt als geheel (waaronder het onderwijs). En omdat het hemd altijd nog nader is dan de rok zal men het eerst naar de eigen sector kijken. Voorstellen die niet duidelijk maken waarom het algemeen belang zwaarder weegt dan het sectorbelang hebben slechts een zeer lage maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheids- en haalbaarheidsgraad.

Gezien het feit dat 80% van de onderwijsbegroting uit personeelskosten bestaat en een verkorting van de verblijfsduur (dus) altijd een verlies aan arbeidsplaatsen zal betekenen is – naar het oordeel van de opsteller – het attenderen van de Regering op bovengenoemde geloofwaardigheid beslist geen overbodige luxe.

### 2.4. *De vervolgoedracht*

Bovenstaande overwegingen hebben bij gebrek aan nieuwe elementen in de taakstelling de opsteller ertoe bewogen om een vervolgrapport samen te stellen vooral gericht op verhoging van de maatschappelijke aanvaardbaarheid en politieke haalbaarheid van de ideeën (c.q. voorstellen) uit het eerste rapport. De verblijfsduur van leerlingen en studenten in opleiding en scholing in relatie tot de arbeidsmarkt zal daarbij de algemene invalshoek zijn.

Zoals in het eerste rapport reeds werd geschreven blijken veel leerlingen een «omweg» te volgen door het onderwijsstelsel, waardoor zij langer in opleiding zijn dan nodig is. Voorts blijken de lessen/colleges die na het lager onderwijs worden gegeven voor 1/3 van het leerlingen/studentenbestand te zijn bestemd voor mensen die de opleiding niet met succes voltooien. Naast veel persoonlijk leed is dit laatste een weinig efficiënte besteding van samenlevingsgelden.

Door het onderwerp «duur van opleiding en scholing» in een tweede ronde nader te beschouwen, kan aan de orde komen:

- hoe omwegen in de leerweg kunnen worden voorkomen;
- hoe de verblijfsduur van leerlingen en studenten in het onderwijs kan worden beperkt zonder verlies aan maatschappelijk en persoonlijk perspectief;
- hoe de «uitval» kan worden beperkt en het persoonlijk en maatschappelijk «rendement» van het opleidingsproces kan worden verbeterd;
- hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de verbetering van de aansluiting onderwijs–arbeid(smarkt);
- hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de problemen samenhangend met het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid;
- hoe een bijdrage kan worden geleverd aan het oplossen van het probleem van de werkloosheid in het onderwijs;
- en hoe een en ander gefinancierd zou kunnen worden door middel van de gepresenteerde bezuinigingsvoorstellen.

De opsteller wil tot slot van deze paragraaf benadrukken dat de voorstellen niet te statisch moeten worden opgevat. Het zijn ideeën die nadere uitwerking en concretisering behoeven. Hij bepleit nogmaals hiervoor een breder gelegitimeerde werkgroep te doen instellen.

## II. DE RELATIE ONDERWIJS–ARBEID(SMARKT) NADER BESCHOUWD

### 1. Inleiding

In het heroverwegingsrapport «Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt» wordt aanbevolen in de relatie onderwijs–arbeid(smarkt) ten minste drie niveaus te onderscheiden<sup>1</sup>:

N1. *de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel*; dit is het niveau van de (politieke) keuzen;

N2. *de relatie onderwijs–arbeidsmarkt*; dit is het niveau van de vraag- en aanbodmechanismen;

N3. *de relatie onderwijs–beroepspraktijk*; dit is het niveau van de methoden, technieken en/of instrumenten.

Dit onderscheid werd nodig geacht om de verwarringwekkende discussie over de aansluitingsproblematiek in betere banen te kunnen leiden. Het kan een hulpmiddel zijn om de vele vraagstukken in de relatie onderwijs–arbeid(smarkt) iets preciezer van een antwoord te voorzien. Is men bij voorbeeld ontevreden over het niveau van de technisch-instrumentele vaardigheden van bepaalde schoolverlaters, dan is dat een vraagstuk dat ligt op het niveau van de relatie onderwijs–beroepspraktijk. Constaceert men (na onderzoek) dat er binnen de arbeidsmarkt een verdringingseffect optreedt van hoger geschoolden naar een lager entreeniveau, en dat de eerderbedoelde schoolverlaters hiertoe behoren, dan is dat laatste een vraagstuk op het niveau van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt. Het eerste vraagstuk is hierdoor een vraagstuk van niveau 2 geworden en daardoor binnen de eigen categorie (van de aansluiting van het onderwijsprogramma op de eisen van de beroepspraktijk) niet op te lossen.

Als voldoende inzicht is gekregen in de werking van de marktmechanismen (zowel aan arbeidsmarktkant als aan onderwijskant), dan zullen er oplossingen moeten worden aangedragen waarvan de besluitvorming op het eerste niveau thuishoort. Het is dan een besluitvormingsvraagstuk op het niveau van de relatie onderwijs–arbeid. Men zou in het gegeven voorbeeld kunnen kiezen voor de invoering het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs. Daar het model slechts kan werken onder de voorwaarde dat het bedrijfsleven opleidings/arbeidsplaatsen van het *vereiste* niveau ter beschikking stelt, zijn de vraagstukken van de vereiste vaardigheden (N3) en van de verdringing (N2) waarschijnlijk opgelost. Althans op al die plaatsen waar het twee-fasenmodel is ingevoerd. Waar het (nog) niet is ingevoerd blijven de problemen bestaan, wat op zich weer een overweging kan zijn om op het eerste niveau te besluiten het model «integraal» in te voeren. Zo'n besluit moet vanzelfsprekend nader worden afgewogen ten opzichte van andere overwegingen, bij voorbeeld de overweging of in voldoende mate geschikte opleidings/arbeidsplaatsen ter beschikking kunnen komen, en in welk tempo. De besluitvorming als geheel gaat velen aan maar is uiteindelijk politiek van aard vanwege de onzekerheidsgraad (optie-gehalte versus conclusie-gehalte) van de overwegingen.

Het bovenstaande is slechts een voorbeeld om het onderscheid in de drie niveaus te verduidelijken. In het onderstaande zal meer systematisch elk van de drie niveaus nader worden bekeken vanuit de scope: verbetering van de aansluiting onderwijs–arbeid(smarkt) en toegespitst op de «duur» van opleiding en scholing. We doen dat in de (omgekeerde) volgorde:

- de relatie onderwijs–beroepspraktijk
- de relatie onderwijs–arbeidsmarkt
- de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel.

De directe relatie van het onderwijs tot de beroepspraktijk is namelijk voor velen de eerste invalshoek van waaruit men de problemen van het onderwijs ten opzichte van de arbeidsmarkt bekijkt. Een verdieping naar de andere niveaus (onderwijs–arbeidsmarkt – onderwijsbestel–arbeidsbestel) is echter nodig om tot meer fundamentele oplossingen te komen.

<sup>1</sup> Vgl. Deelrapport 10. Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt, blz. 23 en 24, en bijlage 3, blz. 43 e.v.

## 2. De relatie onderwijs–beroepspraktijk

### 2.1. Inleiding

Binnen de relatie onderwijs–beroepspraktijk gaat het om de afstemming van de onderwijsprogramma's op de eisen van de beroepspraktijk. De algemene vraag binnen dit probleemgebied is: hoe kan deze relatie worden verbeterd en welke consequenties heeft dat voor de duur van opleiding en scholing.

Het uitgangspunt achter deze algemene vraag is dat naar de mate de onderwijsdoelen van een opleiding(sprogramma) in overeenstemming kunnen worden gebracht met de relevante beroepspraktijk, dat naar die mate de (gemiddelde) duur van een opleidingsprogramma beter kan worden vastgesteld. Het betreft hier de duur waarop de cursus moet worden geprogrammeerd. Daar deze cursusduur tevens de belangrijkste factor is die de lengte van de verblijfsduur in het onderwijs bepaalt, dient te worden nagegaan of er verbeteringen in de relatie onderwijs–beroepspraktijk zijn aan te brengen.

Voordat we daartoe overgaan is het wellicht van belang om op te merken dat in de huidige praktijk van de onderwijsprogrammering (leerplanontwikkeling) er in het algemeen van een omgekeerde relatie sprake is: de cursusduur is dan mede bepalend voor wat er zoal geleerd zal gaan worden. Deze cursusduur is dan meestal voorgeschreven. Op deze en ook op andere factoren die de duur van opleiding en scholing bepalen komen we nog terug. Hoewel wordt onderkend dat er aan het wettelijke vastleggen van de cursusduur niet te ontkomen valt (vanwege bekostigingstechnische redenen) en de vastgestelde duur als randvoorwaarde een sturende factor blijft op wat zal gaan worden onderwezen of niet, geldt toch dat indien er betere waarborgen kunnen worden geschapen voor de aansluiting onderwijsprogramma–beroepspraktijk er ook met recht «gegronde» redenen kunnen zijn om die cursusduur kritisch te bezien. Over deze waarborgen gaat de volgende paragraaf.

### 2.2 Waarborgen voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk

#### 2.2.1. Naar beroepen- en functie-analyses

Voor het in overeenstemming brengen van de opleidingsprogramma's met de relevante beroepspraktijk is een systematische beroepen- en functie-analyse onontbeerlijk. Eerst zal er immers een goed inzicht moeten bestaan in de relevante beroepspraktijk alvorens men de beroepsvereisten kan identificeren waarvoor moet worden opgeleid. Het instrumentarium om het onderwijs dat inzicht te verschaffen ontbreekt nog zo goed als geheel. Belangwekkende vorderingen op dit terrein worden echter gemaakt binnen het z.g. Mantelproject<sup>2</sup>. Dit project dat in 1979 is gestart zal medio 1983 worden beëindigd. Het zal naar verwachting een handzaam instrument opleveren voor het opsporen van relevante beroepsvereisten via beroepen-profielen en de vertaling daarvan naar opleidingsprogramma's.

De methode waarmee in het mantelproject wordt gewerkt bestaat (globaal genomen) uit een systematische beroepen- en functie-analyse waarmee de beroepspraktijk wordt uiteengelegd in (nader te onderscheiden soorten) activiteiten. Deze activiteiten worden vervolgens vertaald in termen van doelstellingen voor beroepsopleidingen. Kenmerkend voor de methode is de volgende stapsgewijze aanpak:

- 1.– opstellen van een *lijst* van activiteiten die eenduidig zijn voor de beroepspraktijk. Dit gebeurt in de zogenaamde beeldvormingsfase via o.a. bronnenanalyse, oriënterende gesprekken, ontwikkeling en uitwerking van criteria voor de uitsplitsing van activiteiten en controle via resonansgroepen;

<sup>2</sup> Zie bijlage 1. Het Mantelproject beroepen en functie-analyse.



2. – opstelling van een *beroepsprofiel c.q. beroepsprofielen* van activiteiten die eenduidig zijn voor de beroepspraktijk, via o.a. het opstellen van vragenlijsten, bepalen van steekproeven bij werkorganisaties, verzameling van functie-informatie en clustering van activiteiten. Dit gebeurt in een *eerste* analysefase;

3. – *uitsplitsing van activiteiten* via o.a. interactionele, motorische en cognitieve aspecten. Dit gebeurt in een *tweede* analysefase. In deze fase worden eveneens de mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het desbetreffende beroep nagegaan. Aan het eind van deze fase zijn de nog vrij globale profielen uit de eerste fase nader kwalitatief bepaald en «ingekleurd»;

4. – een omzetting van de beroepenprofielen in opleidingsprofielen. Deze taak zal vooral aan een programmacommissie toevallen waarin belanghebbenden uit het bedrijfsleven zitting hebben. Van belang is hier o.a. de keuze van de opleidingsdoelen, het criterium van de inzetbaarheid van de *beroepsbeoefenaar in meer bedrijven, de toevoeging van extra (onderwijskundige en maatschappelijke) opleidingsdoelstellingen, de anticipatie op komende ontwikkelingen enz., alsmede een verdeling van de leerinhouden over praktijkwerkplan en schoolwerkplan.*

De methode is en wordt voortdurend getoetst in de praktijk op zijn bruikbaarheid. Momenteel is de eerste analysefase nagenoeg afgesloten. De tweede analysefase is reeds enkele maanden geleden aangevangen. De rapportage over beide analysefasen wordt nog dit jaar verwacht. De resultaten, met name met betrekking tot de gevolgde methode (die door het PCBB is ontwikkeld) zullen worden neergelegd in een Handboek Functie-analyse en een Handleiding ten behoeve van het gebruik van het instrumentarium.

Als het instrument (medio 1983) ter beschikking komt, dan is in principe de mogelijkheid aanwezig dat het vraagstuk van de inhoudelijke aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk en van de voortdurende actualisering daarvan gerichter en concreter kan worden benaderd dan tot op heden.

«In principe is dan wel de mogelijkheid aanwezig», maar of zo'n instrument wel overal kan werken in het stelsel van beroepsonderwijs zoals wij dat kennen, is zeer de vraag. Aanvullende voorzieningen zijn daarvoor nodig.

## 2.2.2. Naar wettelijk geregelde landelijke organen voor de beroepsopleiding

Het huidige stelsel voor beroepsonderwijs valt in het algemeen gesproken in drie<sup>3</sup> varianten uiteen, te weten:

- het volledig dagonderwijs, bijv.: m.t.o., m.e.a.o., enz.;
- het cursorisch onderwijs, bijv. het cursorisch middenstandsonderwijs,
- en het onderwijs volgens het leerlingwezen.

Noch het volledig dagonderwijs noch het cursorisch onderwijs kent een wettelijk geregelde inbreng van het bedrijfsleven ter waarborging van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk. Het onderwijs volgens het leerlingwezen kent dat wel.

In het volledig dagonderwijs en het cursorisch onderwijs is het bestuur van de school volledig autonoom met betrekking tot het opstellen van het leerplan. In het volledig dagonderwijs is ook het vaststellen van het leerplan een autonome aangelegenheid van het bevoegd gezag van de school. Dit is geregeld in artikel 24 van de Wet op het voortgezet onderwijs (W.V.O.). De leerplannen van het cursorisch onderwijs zijn weliswaar onderworpen aan de goedkeuring van de minister, maar ook hier geldt dat het bedrijfsleven geen wettelijk geregelde inbreng heeft.

In het onderwijs volgens het leerlingwezen is de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven mede als waarborg voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk wel wettelijk geregeld. De Wet op het leerlingwezen is feitelijk de enige onderwijswet waarin de relatie naar en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven uitvoerig is geregeld. Tegen de achtergrond

<sup>3</sup> Het avondonderwijs voor volwassenen is hier buiten beschouwing gelaten.

van het nader vorm geven aan de idee van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs is het goed iets langer stil te staan bij de vormgeving van het onderwijs volgens het leerlingwezen.

In het leerlingwezen ontvangt men een opleiding in de praktijk van het beroep. Naast de arbeidsovereenkomst wordt daarvoor een leerovereenkomst afgesloten. Dit laatste gebeurt «ten overstaan» van een landelijk orgaan dat speciaal met deze taak en de controle op de naleving van de leerovereenkomst is belast. In de leerovereenkomst is (ook) geregeld dat men naast de opleiding in de praktijk van het beroep «aanvullend» onderwijs op een school voor beroepsonderwijs moet volgen. Dit «algemeen en op het beroep gericht onderwijs» dient op grond van artikel 2 van de wet «in onderlinge samenhang» met de praktijkopleiding te worden gegeven.

Worden in het «gewone» onderwijs alle functies van het onderwijs onder de verantwoordelijkheid van slechts één instantie verzorgd, voor het onderwijs volgens het leerlingwezen zijn op grond van de wet vier instanties verantwoordelijk. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de opleiding in de praktijk van het beroep. De school is verantwoordelijk voor het aanvullend (theorie)onderwijs. En er zijn landelijke en regionale organen met een eigen (soortige) verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van dit onderwijs volgens het leerlingwezen.

De regionale organen van het leerlingwezen onderhouden de contacten met de ouders, de leerlingen, de scholen en de instituten voor beroepskeuze en arbeidsbemiddeling, zij geven voorlichting, geven medewerking aan de totstandkoming van leerovereenkomsten en zien erop toe dat de leerlingen het algemeen en op het beroep gericht onderwijs geregeld volgen.

In het kader van de aansluiting onderwijs-beroepspraktijk zijn de landelijke organen van het bedrijfsleven van bijzonder belang. Naast eerder genoemde taken op het terrein van de leerovereenkomsten hebben de landelijke organen namelijk in het bijzonder ook de zorg voor de praktijkprogramma's en voor de examens. Deze praktijkprogramma's waarin ook de exameneisen zijn opgenomen, worden door de minister vastgesteld en bekendgemaakt in de Nederlandse Staatscourant.

Het bedrijfsleven heeft grote invloed op het functioneren van de landelijke organen. Het bestuur van de organen wordt namelijk hoofdzakelijk gevormd door het georganiseerde bedrijfsleven (vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties). Ook het georganiseerde schoolwezen is vertegenwoordigd in het bestuur van de organen. Via het bestuur heeft het orgaan een niet geringe toegang naar de bedrijven en instanties die van belang kunnen zijn voor het «up to date» houden van de programma's. Als er opleidingswensen zijn aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, dan heeft een landelijk orgaan de mogelijkheid daar gericht op in te spelen. Er worden dan z.g. totaalprogrammacommissies ingesteld die de wensen en behoeften van het bedrijfsleven omzetten in adequate opleidingsprogramma's. Het bedrijfsleven zelf heeft hierdoor een rechtstreekse invloed op en verantwoordelijkheid voor het onderwijs volgens het leerlingwezen.

Het zijn deze landelijke organen die in beginsel over de mogelijkheden beschikken om voor een bepaalde opleidingssoort de eisen te formuleren waaraan het onderwijs in verband met de beroepspraktijk moet voldoen.

Het beschikbaar komen van het instrumentarium uit het z.g. mantelproject zoals omschreven in de voorgaande paragraaf zal die functie nog kunnen verstevigen. Een belangrijk voordeel is ook dat zo'n landelijk orgaan deze functie vervult voor een bepaalde opleidingssoort als geheel. Voor een gehele beroepencategorie werkt maar één landelijk orgaan. Hierdoor zal de opleiding voor een bepaald beroep of functie op het vlak van de aansluiting onderwijs-beroepspraktijk in het gehele land volgens dezelfde eindtermen plaatsvinden en is ook de inhoudelijke aansluiting tussen de opvolgende opleidingen binnen een bepaalde categorie verzekerd. De gedachte ligt dan

ook voor de hand om te onderzoeken of de huidige landelijke organen van het bedrijfsleven die momenteel in hoofdzaak functioneren voor het onderwijs volgens het leerlingwezen niet ook een taak zouden kunnen vervullen voor het overig beroepsonderwijs.

### Aanbeveling

De Regering wordt aanbevolen te doen onderzoeken, of er voor het beroepsonderwijs «als geheel» landelijke organen nieuwe stijl zouden moeten komen ter vaststelling van de eisen waaraan het onderwijs met het oog op de beroepspraktijk zou moeten voldoen. Ook als de Regering de idee van de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs niet zou willen overnemen blijft de noodzaak bestaan om met medewerking van het bedrijfsleven en het schoolwezen wettelijk geregelde organen in het leven te roepen (dan wel bestaande organen om te vormen), die deze taak op het vlak van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk zouden kunnen vervullen. Het spreekt evenwel vanzelf dat het bestaan van dergelijke organen weliswaar een noodzakelijke maar desondanks geen voldoende voorwaarde is om de overheidszorg voor deugdelijk onderwijs te waarborgen.

#### 2.2.3. Naar «richtlijn-onderwijsleerplannen» van overheidswege

Het identificeren van beroepsvereisten en het vertalen daarvan in opleidingsdoelen is een noodzakelijke voorwaarde voor het praktijk-relevant functioneren van het beroepsonderwijs. Het kunnen beschikken over een methodisch instrumentarium daarvoor is een logische zaak. Even logisch maar minder gewoon is het verdelen van de verantwoordelijkheden voor het onderwijs over meer instanties.

Naast het instituut «school» zou de rijksoverheid moeten voorzien in het instituut «landelijk orgaan» dat op landelijk niveau en voor minstens één gehele beroepscategorie de verantwoordelijkheid voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk voor zijn rekening zou kunnen nemen, zoals nu bij het onderwijs volgens het leerlingwezen het geval is. Voor het goed functioneren van de onderscheiden verantwoordelijkheden en ter waarborging van de eigen verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs zou de rijksoverheid moeten voorzien in een goede en openbare procedure tot vaststelling van het instrumentarium waaraan de door het bevoegd gezag in te dienen leerplannen zouden moeten worden getoetst.

Zoals hierboven eerder vermeld, is de vaststelling van de leerplannen op het ogenblik divers geregeld. In het volledig dagonderwijs bepaalt het bestuur van de school binnen summiere randvoorwaarden geheel autonoom de inhoud inclusief de eindtermen van het onderwijs, ook wanneer deze eindtermen liggen in het vlak van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk.

Het is de vraag of deze verantwoordelijkheidstoedeling in het voortgezet onderwijs nog langer geheel aan de eisen van de tijd voldoet en of een nadere verdeling van de verantwoordelijkheden over drie instanties: de school, het landelijk orgaan en de overheid, zou moeten worden overwogen.

### Aanbevelingen

Zowel bij het cursorisch onderwijs als bij het onderwijs volgens het leerlingwezen zou de vaststelling van de leerplannen van het beroepsonderwijs in ieder geval *voor zover het de eindtermen in het vlak van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk betreft*, aan de *goedkeuring van de overheid* moeten worden onderworpen. Het wettelijk instrument hiervoor is voorhanden in artikel 24, lid 3 van de W.V.O.

Omtrent een soortgelijke aanpak binnen het h.b.o. en het w.o. heeft de opsteller zich nog geen afgerond oordeel gevormd. Het lijkt raadzaam om eerst de werking van de in het concept ontwerp-wet op het hoger beroeps-onderwijs bedoelde commissies van advies af te wachten.<sup>4</sup> Niettemin zou

---

<sup>4</sup> Vgl. concept ontwerp-wet op het h.b.o. Hfdst. IV: Relatie h.b.o.-maatschappij, blz. 39 + toelichting blz. 92–93 als bijlage toegevoegd.

nog vooruitlopend op de uiteindelijke vormgeving van de wet H.B.O. een discussie hierover bijzonder zinvol zijn.

De rijksoverheid zou het goedkeuringsbeleid van de leerplannen aan de eisen van de tijd moeten aanpassen. Evenmin als de scholen is het apparaat van de overheid vanuit eigen deskundigheid in staat volledig in te staan voor de correcte aansluiting tussen het opleidingsprogramma en de relevante beroepspraktijk. Die taak zou *gedelegeerd moeten worden aan de landelijke organen nieuwe stijl*. Voor het afstemmen van de verantwoordelijkheden van het onderwijsveld en het desbetreffende landelijk orgaan, alsmede om de overheidsverantwoordelijkheid voor deugdelijk onderwijs te waarborgen zou de rijksoverheid het *goedkeuringsbeleid openbaar* moeten maken. De overheid publiceert daartoe in de Nederlandse Staatscourant de *richtlijn-onderwijsleerplannen* waaraan de door het bevoegd gezag in te dienen leerplannen zullen worden getoetst. Het zijn «richtlijn»-onderwijsleerplannen waarmee wordt aangegeven dat van een voorschrift géén sprake is. Het bevoegd gezag van een opleiding mag en kan afwijken. Past men binnen het richtlijn-leerplan, dan kan de (algemene) goedkeuring niet worden onthouden. Past men niet binnen het richtlijn-leerplan, dan zal het leerplan op eigen merites moeten worden bekeken en is de (specifieke) goedkeuring niet op voorhand gegeven.

Er zou kunnen worden overwogen om, bij het bestaan van een landelijk geldend richtlijn-onderwijsleerplan voor een bepaalde sector, het algemene en het specifieke goedkeuringsbeleid te *delegeren aan de provinciale overheid*. Uiteraard binnen de randvoorwaarde dat er door middel van deze delegatie geen (onvoorzien) budgettair beslag wordt gelegd op de rijksmiddelen.

Het tot stand komen van zo'n «richtlijn-onderwijsleerplan» vereist een zorgvuldige procedure. Niet alleen wat betreft de totstandkoming zelf maar ook wat betreft de procedures tot validering en legitimering van de inhoud.

#### 2.2.4. Naar een wettelijk geregelde procedure tot validering, legitimering en bekendmaking van richtlijn-onderwijsleerplannen

Richtlijn-onderwijsleerplannen zijn nodig als referentiekader voor het goedkeuringsbeleid van de overheid. In deze tijd van toenemende openbaarheid van bestuur is het publiek ter beschikking staan van zulke toetsingsinstrumenten van de overheid een eis van de tijd. Voor het cursorisch onderwijs en voor het onderwijs volgens het leerlingwezen, waarvan de leerplannen c.q. de opleidingsprogramma's de goedkeuring van de overheid behoeven, is het toetsen aan openbaar gemaakte richtlijn-onderwijsleerplannen niet minder dan een kwestie van modern bestuur. Zoals in de vorige paragraaf is gebleken wordt een soortgelijke aanpak bepleit voor het overig beroepsonderwijs. Op die manier zijn landelijk gelijke eisen te stellen op het vlak van de aansluiting onderwijs-beroepspraktijk.

De richtlijn-onderwijsleerplannen dienen op zorgvuldige wijze tot stand te komen, met voldoende inbreng van alle betrokkenen. Men moet zich erin kunnen herkennen en aanwijsbaar de mogelijkheid hebben gehad om zijn bijdrage te leveren.

Wie zijn de betrokkenen? In de eerste plaats zijn dat vanzelfsprekend degenen die «het onderwijs of de opleiding geven». Het zijn de scholen die de opleiding verzorgen. Zij zijn verantwoordelijk voor de leerplannen van de opleidingen; de leerplannen die door de overheid «getoetst» zouden moeten worden.

In het leerlingwezen ligt deze kwestie iets ingewikkelder. Zoals de scholen geven de bedrijven een opleiding. Overal waar we gewend zijn «de school» als eerstverantwoordelijke te stellen voor het te geven onderwijs zou in het leerlingwezen «het bedrijf» die plaats innemen. In de Wet op het leerlingwezen is echter een andere toedeling van verantwoordelijkheden tot stand gekomen. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de opleiding; de leerovereenkomsten worden ook afgesloten tussen het bedrijf (de patroon)

en de leerling (of diens wettelijke vertegenwoordiger). Het landelijk orgaan van het bedrijfsleven is echter wettelijk verantwoordelijk gesteld voor de totstandkoming van de (praktijk)programma's. Nadat de overheid deze heeft goedgekeurd zijn de bedrijven verplicht volgens dat vastgestelde leerprogramma op te leiden. Daarom worden deze programma's ook gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant; het bedrijf kan dan op de hoogte zijn van het programma waartoe het zich verplicht bij het afsluiten van een leerovereenkomst. In de Nederlandse Staatscourant wordt tegelijkertijd ook gepubliceerd het z.g. richtlijn-leerplan voor de scholen die in het leerlingwezen het aanvullend (theorie)onderwijs verzorgen. De scholen zijn niet verplicht zich aan deze «richtlijn» te houden maar weten dat de goedkeuring van de leerplannen door de overheid mede geschiedt door toetsing van het leerplan aan de gepubliceerde «richtlijn».

De betrokkenen zijn dus in ieder geval de scholen en de landelijke organen van het bedrijfsleven.

De landelijke organen behoren op grond van het voorgaande tot de direct betrokkenen omdat zij voor het onderwijs volgens het leerlingwezen een soortgelijke taak hebben gekregen als de scholen in het dag- en deeltijd-onderwijs.

Als de Regering conform het voorstel in paragraaf 2.2.2 te zijner tijd zou besluiten landelijke organen nieuwe stijl in het leven te roepen met als wettelijke taak zorg te dragen voor het indiceren van de eisen waaraan het onderwijs met het oog op de beroepspraktijk moet voldoen, dan zouden deze landelijke organen voor het gehele beroepsonderwijs een eigen verantwoordelijkheid hebben en daarmee een extra titel bezitten om tot de «eerstbetrokkenen» te worden gerekend.

Terzijde wordt hier opgemerkt, maar we komen daar straks nog op terug, dat als de Regering het voorstel overneemt om het stelsel van beroepsonderwijs om te bouwen volgens het z.g. twee-fasenmodel, de toedeling van verantwoordelijkheden tussen de school als instituut en het landelijk orgaan als instituut veel natuurlijker komt te liggen (zie verder het hoofdstuk over het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding).

Tot de betrokkenen mogen zeker ook worden gerekend degenen die, wanneer het om een beroepsopleiding gaat, «de afnemers zijn van het onderwijs», i.c. het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven zelf zal vanuit de directe beroepspraktijk de mogelijkheid moeten hebben (krijgen) om aan te geven of de gekozen op het beroep gerichte opleidingsdoelstellingen voldoende de geïndiceerde beroepsvereisten dekken, en ook moeten zij zich kunnen uitspreken over de juistheid van de geïndiceerde beroepsvereisten. Het gaat m.a.w. om een twee-trapsbeoordeling. In de eerste trap gaat het om de vraag: komen de (bij voorbeeld door het landelijk orgaan geïndiceerde) beroepsvereisten in voldoende mate overeen met de beroepspraktijk, zijn ze voldoende actueel en houden ze voldoende rekening met de toekomst (innovatie)? En in de tweede trap gaat het om de vraag of de als juist beoordeelde beroepsvereisten ook – naar het oordeel van het bedrijfsleven – zo goed mogelijk hun vertaling hebben gekregen in de geformuleerde opleidingsdoelstellingen en exameneisen.

Deze z.g. valideringsvragen zijn vragen die door «deskundigen» uit de bedrijven of de bedrijfstakken (branches) zouden moeten worden beantwoord.

Het bedrijfsleven zal echter ook moeten kunnen aangeven voor het verwerven van welke (overigens als juist bevonden) beroepsvereisten het beslist nodig is (en in welke mate) dat daarin wordt voorzien middels een (of dit) opleidingsprogramma. Niet het gehele vereiste kwalificatiepatroon hoeft immers verkregen te worden door middel van een opleidingsprogramma. Een groot deel van het kwalificatiepatroon zal ook door middel van het normale ervaringsleren van alle dag tijdens het uitoefenen van de beroepspraktijk tot stand kunnen komen. Het gaat hier om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het opleidingsprogramma. Factoren die daarbij in het geding zijn, zijn o.a. het opleidingsbestand als geheel met de

mogelijkheden tot doorstroming en factoren die samenhangen met het ontplooiingsperspectief dat na de opleiding kan worden geboden. Ook de breedte van de opleiding zal in het geding zijn mede vanuit de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

Deze z.g. legitimeringsvragen zullen beter kunnen worden beantwoord door de respectieve organisaties van werknemers en werkgevers.

### **Aanbeveling**

De Regering wordt aanbevolen om te doen onderzoeken op welke wijze een wettelijk geregelde procedure tot validering en legitimering (en bekendmaking) van richtlijn-onderwijsleerplannen tot stand kan worden gebracht.

Voor een goed begrip wordt aangetekend dat het hier niet gaat om de procedure tot het ontwikkelen van het voorstel of het model (richtlijn-)onderwijsleerplan. Dat kan tot stand komen met behulp van vele organisaties, waaronder de ondersteuningsorganisaties van het onderwijs, te weten de landelijke pedagogische centra en het Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, en al of niet in samenwerking met de Stichting voor leerplantontwikkeling (SLO) en het Centraal instituut voor toetsontwikkeling (CITO). Het gaat in het gegeven voorstel om een procedure waarin de betrokkenen van het onderwijs i.c. de «gevers» en de «afnemers» mede verantwoordelijkheid kunnen krijgen voor het goedkeuringsbeleid van de overheid door middel van een wettelijk geregelde medezeggenschap bij het tot stand komen van het door de overheid te hanteren toetsinstrument (het richtlijn-onderwijsleerplan).

Het spreekt vanzelf dat de overheid ook na een deugdelijke validerings- en legitimeringsronde van de direct betrokkenen zelf verantwoordelijk blijft voor de vaststelling van de inhoud van het toetsinstrument.

Hoewel de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en voor zover het het landbouwonderwijs betreft de Minister van Landbouw en Visserij, tegenover het parlement de verantwoordelijke ministers zijn, dient de speciale betrokkenheid van het Departement van Economische Zaken en van het Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid binnen de verantwoordelijkheid van de overheid te worden veilig gesteld. Interne afspraken zullen hiervoor moeten worden gemaakt; indien nodig zal de z.g. medeparaaf-procedure moeten gelden.

Voor richtlijn-onderwijsleerplannen waarin bij voorbeeld de «vestigings-eisen» of de «veiligheidseisen» in het geding zijn is dat zeker nodig. Maar ook zal dit nodig zijn wanneer het opleidingsprogramma's betreft waarin de kwalificatiestructuur voor de opbouw van de werkgelegenheid in het geding is.

Ook andere vakdepartementen zullen betrokken moeten zijn op overeenkomstige wijze wanneer het gaat om een opleiding voor het beleidsterrein waarvoor het vakdepartement speciale verantwoordelijkheid heeft.

Om ervoor te waken dat alle verantwoordelijkheden optimaal tot hun recht kunnen komen zonder dat de «vrijheid van onderwijs» in het gedrang komt, zal de Onderwijsraad vóór de vaststelling van het richtlijn-onderwijsleerplan om finaal advies moeten worden gevraagd.

### **2.3. De duur van opleiding en scholing**

Het eerste deel van de algemene vraag binnen het probleemgebied van de relatie onderwijs-beroepspraktijk, nl. de vraag hoe deze relatie kan worden verbeterd, is in de voorgaande paragrafen uitvoerig aan de orde geweest.

Als waarborgen voor een goede aansluiting onderwijs-beroepspraktijk werden genoemd:

- beroepen- en functie-analyses inclusief het «vertaal»-instrument naar onderwijsdoelen;

- wettelijk geregelde landelijke organen voor de beroepsopleiding;
- richtlijn-onderwijsleerplannen van overheidswege als toetsingsinstrument voor het goedkeuringsbeleid;
- en een wettelijk geregelde procedure tot validering en legitimering van deze richtlijn-onderwijsleerplannen.

Het tweede deel van de algemene vraag nl. de vraag naar de consequenties voor de duur van opleiding en scholing moet nog verder worden beantwoord.

Naarmate de onderwijsdoelen van een opleidings(programma) in overeenstemming kunnen worden gebracht met de eisen van de relevante beroepspraktijk, naar die mate kan de (gemiddelde) duur van een opleidingsprogramma beter worden vastgesteld. Deze duur, de duur dus waarop de cursus moet worden geprogrammeerd, is de belangrijkste factor die de lengte van het verblijf binnen het onderwijs c.q. de opleiding bepaalt. En indien er betere waarborgen zouden kunnen komen voor de aansluiting onderwijsprogramma–beroepspraktijk, kan die cursusduur met gegronde redenen kritisch worden bezien. Dat was en is de achterliggende gedachte van de voorgaande paragrafen.

Welke realiteitswaarde heeft deze achterliggende gedachte? Deze realiteitswaarde moet binnen het huidige stelsel van beroepsonderwijs laag worden ingeschat.

Een andere taakverdeling tussen scholen en bedrijven met betrekking tot het opleiden voor een beroep zou pas zoden aan de dijk zetten. Toch zouden ook zonder de bepleite herstructurering van het beroepsonderwijs volgens het twee-fasenmodel, de gestelde waarborgen een wezenlijke verbetering inhouden op het terrein van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk.

Een belangrijk winstpunt kan zijn dat de herkenbaarheid van de onder de gestelde waarborgen tot stand gekomen opleidingen in ieder geval bij het bedrijfsleven vele malen hoger zal zijn dan op het ogenblik het geval is. Door medeverantwoordelijkheid te aanvaarden op de manieren zoals hierboven omschreven zal het bedrijfsleven eerder geneigd zijn om het aanbod op het juiste niveau «af te nemen». Dit zou een rem kunnen zijn op het z.g. verdringingsmechanisme. Bovendien, en dat is wellicht nog belangrijker, zal het lange-termijnrendement van de opleiding daardoor aanzienlijk kunnen verbeteren.

Ook al zou de opleidingsduur niet verminderen, dan nog zouden er besparingen te verwachten zijn. Deze besparingen worden dan gevonden in een te verwachten verminderde behoefte om schoolverlaters onmiddellijk te gaan bij- of omscholen zoals op meer plaatsen nu het geval is (maatschappelijk rendement). Voorts worden de besparingen gevonden in een verminderde behoefte aan de kant van het aanbod dat zich nu soms tegen wil en dank moet laten «overscholen» om enig perspectief te hebben op de arbeidsmarkt (persoonlijk rendement).

Deze effecten zouden overigens nog aanzienlijk kunnen worden versterkt indien het beroepsonderwijs wordt omgevormd volgens het twee-fasenmodel (zie verder het hoofdstuk over het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs).

Ook al wordt de realiteitswaarde van de gedachte dat de cursusduur zou kunnen worden beperkt op grond van een verbeterde aansluiting onderwijsprogramma–beroepspraktijk, laag ingeschat, dit betekent niet dat op dit terrein géén enkele winst zou kunnen worden geboekt. De Wet op het voortgezet onderwijs biedt ook geen belemmeringen voor een verkorting van de cursusduur. De wet (WVO) schrijft slechts een maximale cursusduur voor, maar daarop kunnen uitzonderingen worden gemaakt.

Het zou dan ook voor de hand liggen de Regering aan te bevelen om een grondige studie te doen maken naar een mogelijke verkorting van de bestaande cursuseduren. Er moet evenwel worden onderkend dat de kennis om deze studie te kunnen verrichten ontbreekt, alsmede het instrumentarium om deze kennis te verwerven. Zo'n studie zou eigenlijk ook eerst zinvol

kunnen worden aangepakt wanneer dat instrumentarium i.c. het stelsel van waarborgen voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk tot stand is gekomen. Ieder voorstel tot vermindering van de cursusduur zou op het ogenblik een slag in de lucht zijn.

Extra belemmerende factoren met betrekking tot dit probleem zijn een aantal vanzelfsprekendheden binnen het onderwijs die best eens ter discussie zouden kunnen worden gesteld. Zo kent de onderwijspraktijk het systeem van school- of cursusjaren ná de schoolvakantie en weer eindigend vóór de zomervakantie.

Het programmeren van opleidingsprogramma's gebeurt in cursusjaren en ook de toelating tot de opleidingen is gebaseerd op een start van de opleiding aan het begin van het cursusjaar. Deze vanzelfsprekendheden kunnen onnodig bepalend zijn voor de duur van de opleiding en scholing.

### **Aanbeveling**

De Regering wordt dan ook aanbevolen om een studie te laten verrichten naar de mogelijkheden om de flexibiliteit van het onderwijsstelsel op genoemde punten te verhogen.

Voor sommige beroepsopleidingen moet het zoals in de VS mogelijk zijn om wekelijks te beginnen met de opleiding, voor andere moet dat mogelijk zijn per maand of kwartaal. En vanzelfsprekend zullen er ook beroepsopleidingen overblijven waar de start van de opleiding slechts per jaar mogelijk is.

Wanneer deze flexibiliteit in het onderwijs is gerealiseerd, zal het ook mogelijk zijn de cursusduur van de diverse opleidingen op deze nieuwe mogelijkheden toe te snijden, waardoor er reële(re) en waarschijnlijk ook kortere cursuseduren zullen worden gerealiseerd.

Deze studie zou met spoed kunnen starten en behoeft niet te wachten op de uitkomsten van het nog te creëren waarborgenstelsel voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk. Ook voor een mogelijke invoering van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs kunnen de uitkomsten van deze studie belangrijke gegevens opleveren.

## **3. De relatie onderwijs–arbeidsmarkt**

### **3.1. Inleiding**

Binnen de relatie onderwijs–arbeidsmarkt gaat het om de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en met name om de mechanismen die daarbij een rol spelen. Het betreft hier een tweezijdig vraagstuk, d.w.z. dat de op de arbeidsmarkt werkzame mechanismen als de mechanismen aan onderwijskant in het geding zijn. Ook hier is weer de algemene vraag van waaruit we deze relatie bezien: hoe kan deze relatie worden verbeterd en welke consequenties heeft dat voor de duur van opleiding en scholing? De achterliggende gedachte is dat naar de mate «vraag» en «aanbod» op de arbeidsmarkt beter op elkaar zijn afgestemd dat naar die mate de omvang (i.c. de duur) van opleiding en scholing kan worden beperkt.

Er moet hier niet worden gedacht aan de duur van een cursus of van een opleiding maar om de totale duur die aan opleiding en scholing wordt besteed. Een beperking van die duur kan bij voorbeeld worden gevonden in het voorkomen van omwegen in het onderwijs, maar bij voorbeeld ook in het voorkomen van extra scholingsvoorzieningen voor risicogroepen op de arbeidsmarkt. Onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid raken elkaar hier.

Het zal duidelijk zijn dat (meer) inzicht in de werking van het onderwijsbestel en van het arbeidsbestel, beide in relatie tot de arbeidsmarkt, een eerste vereiste is om tot (betere) keuzes te komen met betrekking tot het afstemmingsvraagstuk onderwijs–arbeidsmarkt.



We moeten evenwel constateren dat het empirisch (en ook theoretisch) materiaal om het verlangde inzicht te krijgen of te verhogen nog slechts in *zeer beperkte mate voorradig is. Desondanks zijn er naar ons oordeel een aantal verbeteringen aan te duiden in de relatie onderwijs–arbeidsmarkt. Na een summiere verkenning van het afstemmingsvraagstuk zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan die verbeteringen en worden ingegaan op de betekenis van die verbeteringen voor de bekorting van de opleidings- en scholingswegen.*

### 3.2. *Het afstemmingsvraagstuk onderwijs–arbeidsmarkt*

Het toerusten van mensen voor de arbeidsmarkt met kennis, vaardigheden, bekwaamheden en houdingen is een belangrijke taak van het onderwijs. Dat deze toerusting niet alleen wordt verkregen via onderwijs of «het» onderwijs behoeft geen betoog, noch het feit dat de verkregen onderwijskwalificatie slechts één van de determinanten is die de plaatsbaarheid op de arbeidsmarkt bepaalt. Er zijn voldoende studies<sup>5</sup> verricht die hierop wijzen. Ook behoeft het geen betoog dat het onderwijs naast deze – economische – produktieve doelstellingen nog andere doelstellingen heeft (zie hoofdstuk I).

Hoewel de toerustingsfunctie van het onderwijs voor de arbeidsmarkt op zich zelf niet wordt overstreden, worden er wel vraagtekens bij geplaatst; men spreekt dan van kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties. Als er te veel of te weinig mensen worden opgeleid in verhouding tot de vraag op de arbeidsmarkt, dan spreekt men van kwantitatieve discrepantie. Als het onderwijs mensen aflevert die niet «weten of kunnen» wat nodig is om de gevraagde werkzaamheden op de juiste wijze te verrichten, dan is er sprake van kwalitatieve discrepantie.

Beide definities suggereren dat het onderwijs zich eenzijdig(!) zou moeten afstemmen op de arbeidsmarkt. Ook de oorzaak van de problemen in de relatie onderwijs–arbeidsmarkt wordt vaak eenzijdig gezocht aan de kant van het onderwijs<sup>6</sup>.

Onderzoekers waarschuwen echter voor zo'n eenzijdige benadering en zelfs voor een partiële of fragmentarische behandeling. Er zou met andere woorden dus niet opnieuw mogen worden haltgehouden bij de verschijnselen zelf, maar dieper moeten worden gegraven naar oorzaken, factoren en invloeden die voor het bestaan van die verschijnselen verantwoordelijk zijn en hun onderlinge samenhang zouden kunnen verklaren. De SER sluit zich hierbij aan en heeft onlangs aan de Ministers van SoZaWe, van O en W en van EZ een voorstudie aangeboden<sup>7</sup>, over de relatie onderwijs–arbeidsmarkt waarin juist de tweezijdigheid van het vraagstuk tot uitgangspunt wordt genomen. Dit uitgangspunt wordt vooral gefundeerd in de overtuiging dat de aansluitingsproblemen weliswaar primair op de arbeidsmarkt tot uiting komen, maar dat de oorsprong van deze problemen veeleer is gelegen in (autonome) ontwikkelingen binnen het onderwijsbestel of het arbeidsbestel zelf.

Een essentiële verandering in deze optiek is, dat niet meer het gebruikelijke arbeidsmarktkader wordt gehanteerd voor de cijfermatige vergelijking onderwijs–arbeidsmarkt, maar dat er gekozen wordt voor een meer dynamische benadering waarbij het onderzoek wordt gericht op de ontwikkelingen binnen de subsystemen onderwijsbestel en arbeidsbestel en op de aanpassingsprocessen daartussen.

Als ingangsbegrippen voor deze andere aanpak wordt gekozen voor de begrippen: *kwalificatie en flexibiliteit.*

Onder kwalificatie wordt verstaan: «het geheel van persoonlijke eigenschappen en bekwaamheden dat iemand ten behoeve van het verrichten van arbeid kan aanwenden» (blz. 14).

Onder flexibiliteit wordt verstaan: «het geheel van (groeps- en individuele) processen, dat te maken heeft met de verwerving, de allocatie en de benutting van kwalificaties» (blz. 15).

<sup>5</sup> Vlg. o.a. de studies in het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek onderzoek en met name de studie van Van Hoof en Dronkers «onderwijs en arbeidsmarkt» Siswo, Amsterdam 1979.

<sup>6</sup> Zie de samenhang onderwijs–arbeid (een model). Eerder vermeld deelrapport nr. 10, blz. 45-50.

<sup>7</sup> Voorstudie over de relatie onderwijs–arbeidsmarkt bij brief van de SER d.d. 30 november 1981 aangeboden door de ministers van SoZaWe, van O en W en van EZ.

Via een knelpuntenanalyse die uitgaat van bovengenoemde kaders en begrippen, zijn zowel in het arbeidsbestel als in het onderwijsbestel zeer vele factoren, verschijnselen en ontwikkelingen en discrepanties en spanningsmomenten aangeduid die van belang zijn voor nader onderzoek met betrekking tot de juiste probleemstelling en het vinden van oplossingen.

In de notitie wordt meermalen een fundamentele lange-termijnverkenning bepleit voor een uitdieping van de problematiek. Maar daarnaast wordt ook de nadruk gelegd op een korte-termijnaanpak, waarbij concrete aansluitingsproblemen worden gezien op een betere benutting van bestaande flexibiliteitsmarges (blz. 57), d.w.z. op een betere benutting van de aanpassingsmogelijkheden die er zijn.

In de aanbestedingsbrief worden drie benaderingswijzen geschetst:

- a. het (doen) *analyseren* van mogelijkheden tot verandering van opleidingsinhouden, -structuur en -capaciteit wanneer ontwikkelingen in de kwalificatietrends in het arbeidsbestel daartoe aanleiding geven;
- b. het (doen) *analyseren* van flexibiliteitsmarges in verschillende onderdelen van onderwijsbestel, arbeidsbestel en arbeidsmarkt. In plaats van te streven naar een volledige inventarisatie zou hierbij gekozen moeten worden voor de analyse van een aantal specifieke terreinen, bij voorbeeld: de verwerving van kwalificaties; de benutting van aanwezige kwalificaties door de organisatie van de arbeid; de vertaling van benodigde kwalificaties naar expliciete vraag op de arbeidsmarkt; de breedte en groeimogelijkheid van kwalificaties; de allocatie van kwalificaties;
- c. het *adviseren* ten aanzien van de ontwikkeling van institutionele middelen die het mogelijk maken van de bestaande marges een beter gebruik te maken ten einde de afstemming van vraag en aanbod van kwalificaties te versoepelen. Deze advisering is niet zonder meer afhankelijk van de uitkomsten van analyses genoemd onder b. Reeds op dit moment zijn er aanzetten tot de bedoelde ontwikkeling van institutionele middelen (zoals in de grafische en elektrotechnische bedrijfstakken of in sommige grote ondernemingen).

Zoals blijkt zijn de meest complete aspecten voor nader onderzoek gereserveerd.

Op zich zelf is de problematiek ook belangwekkend genoeg voor nader onderzoek en dat onderzoek moet er naar ons oordeel ook zeker komen. Maar het is de vraag of het entameren van oplossingen voor het aansluitingsvraagstuk onderwijs–arbeidsmarkt moet wachten totdat de onderzoeksresultaten bekend zijn. Zeker waar het gaat om oplossingen die, zoals de SER wil, moeten worden gezocht in een verbetering van de (bestaande) aanpassingsmogelijkheden binnen ieder bestel. Dergelijk onderzoek – hoe nodig ook – zal nog jaren gaan duren. Hier stuiten we immers op methodologische en methodische problemen.

Bruikbare indicatoren om bij voorbeeld kwalificaties af te leiden ontbreken nog vrijwel geheel.<sup>8</sup> Ook op het terrein van de veranderingen in de kwalificatiestructuur ontbreekt, zeker waar het Nederland betreft, onderzoek eveneens vrijwel geheel. En ook waar gegevens bekend zijn over verschuivingen tussen economische sectoren zijn er nauwelijks conclusies te trekken met betrekking tot het kwalificatievraagstuk. Het opzetten van een bruikbaar onderzoeksmodel zal daardoor nog geruime tijd vergen. Ook het onderzoek over de invloed van autonome ontwikkelingen binnen de onderwijssector op de kwalificatiestructuur zit nog in een beginfase. En daar lopen ook de theorieën nog (te zeer) uiteen.

Evenwel naar het lijkt hebben Conen, Huijgen en Riesewijk een instrument kunnen ontwikkelen, dat enige conclusies toelaat omtrent de relatie tussen opleidings- en functieniveaus (Conen, Huijgen, Riesewijk, De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960, 1971 en 1977, te verschijnen in ESB 1982). Wij zullen een aantal van hun resultaten weergeven in paragraaf 3.3.1 en voorts een mogelijke consequentie van hun werkwijze aangeven voor de onderwijsplanning en -budgettering.

---

<sup>8</sup> Vgl. literatuurstudie Kraayvanger in Tijdschrift voor agologie 81/6 Boom, 1981, blz. 429 e.v.

Onderzoek als dat van Conen c.s. is gebaseerd op statistische gegevens. De verbanden worden sterk pragmatisch gelegd. Theorievorming omtrent de factoren, die de autonome ontwikkelingen binnen het onderwijs bepalen en hun invloed op de kwalificatiestructuur van het onderwijs, vertoont tot dusverre een allesbehalve consistent beeld. Er zijn onderzoekers<sup>9</sup> die aan die autonome ontwikkelingen van het onderwijs een geringe rol toekennen. De geringe gebruiksmogelijkheden van overvloedige kwalificaties zouden ervoor zorgen dat op het niveau van de maatschappij als geheel de hoogte en de aard van de kwalificaties zich niet al te ver zullen verwijderen van de vraag. Zij wijzen met andere woorden op een zich zelf corrigerende invloed van de kwalificatiestructuur van het arbeidsbestel op het onderwijs. Anderen<sup>10</sup> wijzen er echter op dat de aard van het aanbod invloed heeft op de kwalificatiestructuur rondom de arbeidsplaats. Een relatief hoger opleidingsniveau zou dan gepaard gaan met een geringer toezicht, alsmede met een geringer aantal hiërarchische niveaus.

Met accentverschillen is hier sprake van herstructurering van de arbeidsverdeling met autonomie-effecten en rationalisatie-effecten die uitgaan van het hogere kwalificatieniveau. Maar hoe dan ook, het gewenste inzicht en het onderzoek daarnaar zal in ernstige mate worden belemmerd door de ondoorzichtigheid en de wisselvalligheid van het arbeidsbestel met zijn segmentering.

Deze invloed van de segmentatie voor de arbeidsmarkt op zowel de vraag naar «vereiste» kwalificaties als op de «benodigde» kwalificaties moet niet gering worden geacht. Daar komt bij dat arbeidsmarktsegmentatie geen statisch gegeven is. Deelmarkten binnen de werkgelegenheidsstructuur van bepaalde bedrijven kunnen ontstaan en verdwijnen al naar gelang de verschillende reacties van een bedrijf op de conjunctuur. Maar ook bij dezelfde reactie (bij voorbeeld: het afstoten van werk) kan het nog geheel verschillend uitpakken welke soort kwalificaties voor het bedrijf tot het stabiele deel gaan behoren en welke soort tot het variabele deel. Voor het «aanbod» betekent dit dat men met dezelfde soort kwalificaties een geheel andere positie gaat innemen op de arbeidsmarkt. Behoort men tot het stabiele deel, dan heeft men voldoende aan de «vereiste» kwalificaties. Behoort men tot het vlottende deel, dan is het de vraag of de «vereiste» kwalificaties ook voldoende de wendbaarheid op de arbeidsmarkt garanderen. Wanneer niet wordt beschikt over de daarvoor nodige kwalificaties, dan is men kwetsbaar en vormt men voor de overheid een risicogroep.

Bovenstaande overwegingen maken als voorbeeld duidelijk dat theoretisch afdoend gefundeerd onderzoek nog jaren zal duren voor er voldoende gegevens voorradig zijn waar «het beleid» op kan inspelen. We vragen ons daarom af of het niet mogelijk is om «op de hand wegend» met voorstellen te komen die de relatie onderwijs–arbeidsmarkt kunnen verbeteren, mede waardoor een besparing op de collectieve uitgaven kan worden verkregen.

## Aanbeveling

In de volgende paragraaf zullen we op dit vlak enkele eenvoudige voorstellen doen. We willen deze paragraaf echter niet afsluiten zonder de Regering aan te bevelen om met kracht support te geven aan de onderzoeks- en adviesvoorstellen van de SER.

### 3.3. Voorstellen tot verbetering van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt

#### 3.3.1. Naar flexibilisering van het onderwijsinstrumentarium

In paragraaf 2.3 hebben we reeds aanbevolen een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om de flexibiliteit van het onderwijsstelsel te verbeteren. Het ging toen om het doorbreken van een aantal vanzelfsprekendheden die onnodig belemmerend zouden kunnen werken op de cursusduur. Genoemd werden:

- het eenvormig vastleggen van het schooljaar
- het programma in jaargehelen
- het jaarlijks toelaten, e.d.

<sup>9</sup> Vgl. Kraayvanger, blz. 437.

<sup>10</sup> Vgl. Grooting en Paul. De relatie tussen onderwijskwalificatie en arbeidsorganisatie. ITS, 1981.

Flexibilisering van deze zaken zou met zich meebrengen dat de geïndiceerde cursusduur (via het stelsel van waarborgen) ook omgezet kan worden in een feitelijke cursusduur die er bij past. Een geïndiceerde cursusduur van bijvoorbeeld 1½ jaar behoeft dan niet te resulteren in een feitelijke cursusduur van 2 jaar, louter en alleen omdat het stelsel die kortere duur niet mogelijk maakt. De verkorting van de cursusduur zou tot besparingen kunnen leiden.

Er is nog een tweede motief om te pleiten voor zo'n onderzoek. Het is bekend dat de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt de groepen zijn die slechts een lagere (algemene) scholing hebben gehad of over geen enkel diploma kunnen beschikken: de dropouts uit alle vormen van het voortgezet onderwijs. Vooral van deze laatste groep zou men kunnen zeggen dat er van verspilling sprake is. Opleidingen die niet worden afgerond hebben kennelijk geen waarde op de arbeidsmarkt en voor deze groep (en voor enkele andere groepen) worden in het kader van de jeugdwerkloosheidsbestrijding speciale cursussen in het leven geroepen, de z.g. schakel- en oriëntatiecursussen voor jeugdige werklozen (CJW). Deze cursussen verlopen naar het oordeel van betrokkenen zeer succesvol. Toch kan ook hier de vraag worden gesteld of er geen sprake is van uitgaven ten laste van de collectieve middelen, die niet gedaan zouden behoeven te worden wanneer het rendement van het onderwijs zou worden verhoogd. In een dubbel opzicht is hier dus sprake van «verspilling». Er zijn kosten verbonden aan een niet afgemaakte opleiding en er zijn kosten verbonden aan de «symptoombestrijding». Het woord «verspilling» wordt hier gebruikt in de financiële zin van het woord. De tegenwerping is dan ook te verwachten dat niet afmaken van opleidingen nog niet hoeft te betekenen dat er sprake is van een totale verspilling. Men brengt dan ongetwijfeld naar voren dat educatie nooit verloren gaat.

Toch kan men zich afvragen of het maatschappelijk geen verspilling is dat de ongetwijfeld opgedane kwalificaties niet herkenbaar zijn op de arbeidsmarkt, waardoor onvoltooide opleidingen niet worden «gewaardeerd». Als men als gevolg hiervan werkloos blijft, dan is er sprake van maatschappelijke verspilling. In menig opzicht is hier dus sprake van verspilling.

Flexibilisering van de onderwijsprogrammering in op de arbeidsmarkt herkenbare eenheden kan een belangrijke bijdrage zijn om deze «verspilling» tegen te gaan. Er kan daarbij worden aangesloten bij ideeën als «programma-eenheden», modules en certificaatsgericht leren.<sup>11</sup>

### Aanbeveling

Het is niet uitgesloten dat in het bijzonder het certificaatsgericht leren het rendement van het onderwijs aanzienlijk kan verhogen. De langjarige anticipatiespanning die voor de meeste opleidingen vereist is kan door vele jongeren niet (of niet meer) worden opgebracht. Het certificaatsgericht leren kan dit doorbreken. Door de herkenbare stappen die moeten worden gezet zal de motivatie van deze jongeren toenemen, waardoor ook het persoonlijk rendement van het leren wordt verhoogd. We bevelen de Regering dan ook aan om met kracht een beleid te doen voeren om de onderwijsprogrammering van het gehele voortgezet onderwijs om te zetten in certificaatsgericht leren.

Voor het h.b.o. en w.o. valt een soortgelijk betoog te houden, zij het dat de werkgelegenheidssituatie voor deze categorie niet zo donker is als voor de beschreven categorie van laag geschoolden en (vooral) dropouts.

De procentuele werkloosheid neemt af naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Op dit moment<sup>12</sup> heeft nagenoeg 50% van het totaal aantal ingeschreven werklozen de laagste opleidingsgraad (l.o.). Gerekend t/m niveau 2 (l.b.o.) loopt dit cijfer naar 90%; percentages, die overigens al enige tijd teruglopen.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Zie ICP-adviezen 1 t/m 9.

<sup>12</sup> Gebaseerd op gegevens W. Albeda: Onderwijs en arbeidsmarkt, 1976.

<sup>13</sup> Vgl. SER/ROA-rapport 1981, blz. 18.

Het lijkt aannemelijk dat de hoger geschoolden in toenemende mate genoeg nemen met lager gekwalificeerde arbeidsplaatsen dan op grond van de opleidingskwalificatie verwacht zou mogen worden.<sup>14</sup> Even aannemelijk is daarom dat de meeste pijn geleden wordt door die groep die niet meer kan uitwijken. Vandaar dat we ervoor pleiten om het certificaatsgericht leren het eerst in te voeren in het voortgezet onderwijs. Niets belet het h.b.o. en het w.o. echter om dezelfde kant uit te gaan.

### 3.3.2. Naar werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs

Van een ander soort «verspilling» is sprake als een opleiding geen overeenkomst vertoont met de te vervullen functie of daar niet of nauwelijks kan worden gebruikt. Het gaat hier niet zozeer om de hoger geschoolden die in toenemende mate met lager gekwalificeerde plaatsen genoeg (moeten) nemen.

Alhoewel dit problemen oplevert voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk doordat het bedrijfsleven de onderwijsoutput niet op het juiste niveau afneemt, kan aan de andere kant worden gesteld dat het hogere kwalificatieniveau de flexibiliteit en de innovatiecapaciteit van een bedrijf kan verhogen. Bovendien is het niet uitgesloten dat een hoger kwalificatieniveau kan leiden tot een andere arbeidsverdeling, waarbij meer inhoud kan worden gegeven aan de arbeidsplaats. Bij dit laatste moet wel worden aangetekend dat de snelheid waarmee het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking in Nederland qua omvang stijgt in geen verhouding staat tot de snelheid waarmee het niveau van de te verrichten arbeid stijgt. Deze discrepantieverschillen naar niveau leveren wel problemen op maar van regelrechte verspilling behoeft nog geen sprake te zijn.

Iets anders ligt dat wanneer er te veel mensen worden opgeleid binnen een bepaalde soort opleiding. En dit geldt zeker wanneer de substitutiegraad van de opleiding laag ligt. Als er te veel opgeleiden van een bepaalde soort zijn, zal een deel moeten uitwijken naar een andere richting. Soms zal dat zonder al te veel problemen gaan: de kwalificatie-eisen zijn dan niet specifiek en de substitutiegraad dus hoog. In andere gevallen zal er omscholing moeten plaatsvinden om een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt. Deze switch-opleidingen kunnen (voor een deel) worden voorkomen indien men de capaciteit van de diverse onderwijsvoorzieningen (meer) gaat richten op de behoefte op de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt van het onderwijssysteem dat de individuele vraag naar onderwijs in het algemeen bepalend is voor de capaciteit van de voorziening wordt dan geplaatst binnen de randvoorwaarden van de behoefte op de arbeidsmarkt.

Het is evenwel bekend<sup>15</sup> dat de gegevens die nodig zijn voor capaciteitsplanning van het onderwijs zo goed als ontbreken. Slechts voor enkele sectoren vallen enigszins betrouwbare prognoses te maken. De medische sector, de sociaal-culturele sector en de sector onderwijs zijn de bekende voorbeelden.

Prognoses of werkgelegenheidsprojecties zijn hier mogelijk omdat het deelmarkten betreft met nauwkeurig afgebakende grenzen en met een betrekkelijk stabiel karakter. Bovendien betreft het deelmarkten die vanuit de overheid of een centrale beroepsorganisatie aan regels en afspraken zijn gebonden.

Minder stabiele deelmarkten en deelmarkten met eb- en vloedgrenzen zijn minder toegankelijk voor werkgelegenheidsprojecties.

Ook de substitueerbaarheid van opleidingen binnen de kwalificatiestructuur van bedrijven verhoogt de mogelijkheid om voor deze opleidingen betrouwbare werkgelegenheidsprojecties te maken niet. Het wordt althans in deze gevallen bijzonder moeilijk om een rechtlijnig verband van werkgelegenheidsontwikkelingen te leggen naar de diverse opleidingsmogelijkheden binnen het onderwijs.

<sup>14</sup> SER/ROA-rapport 1981, blz. 18.

<sup>15</sup> Vgl. Deelrapport 10, 1ste heroverwegingsronde, blz. 15 e.v.

Een andere belangrijke handicap is dat er onvoldoende zicht is op (het herstel van) de verticale mobiliteit van het personeel binnen bedrijven. Er wordt opgeleid tot een bepaald entreeniveau. Dit entreeniveau hoeft niet het eindniveau te zijn.

Al deze aspecten maken het moeilijk om voor het onderwijs – enkele sectoren uitgezonderd – over te gaan tot een capaciteitsplanning.

Toch menen we dat met voortvarendheid nader zou moeten worden onderzocht of er geen praktische ingang voor dit vraagstuk kan worden gevonden. Aanknopingspunten daarvoor kunnen wellicht worden gevonden in de Amerikaanse werkwijze. In de staat Georgia krijgen de scholen jaarlijks van het ministerie van onderwijs «werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs».<sup>16</sup> De gegevens voor deze werkgelegenheidsprojecties verkrijgt men van het ministerie van arbeid. De vraagkantprojecties worden geproduceerd door Georgia's «Occupational Employment Statistics (OES-)program». Dit OES-program dat op federale basis plaatsvindt genereert «occupational estimates» op een «industry-by-industry» basis door middel van onderzoeksdocumenten die worden gezonden aan werkgevers in zo'n 400 verschillende industrieën. Via formulieren waarop telkens ten hoogste 200 beroepen worden onderzocht, worden zo per bedrijfstak de gegevens iedere drie jaar verzameld. Deze gegevens worden door het ministerie van arbeid geanalyseerd en gepubliceerd voor geheel Georgia in «Analysis of occupational supply and demand in Georgia». Daarna worden deze gegevens vertaald naar het onderwijs en gepubliceerd in de reeds genoemde «Job Opportunities Forecast» van het ministerie van onderwijs.

In verband met de substitueerbaarheid van de opleiding is nog het volgende punt van belang. Bij het opbouwen van de leerplannen verwerkt men tevens de beroepsbeschrijvingen die men van het federale (!) ministerie van arbeid verkrijgt. Deze gegevens, de z.g. «DOT's» staan in de «Dictionary of Occupational Titles» en worden in elk leerplan in een matrix verwerkt. Naast informatie over taken en beroepsactiviteiten waarvoor wordt opgeleid (de beroepsvereisten, ook wel «V-tecs» genoemd<sup>17</sup>) vormen de «DOT's» de basis van het leerplan maar ook van de «credits» waarop het DOT-nummer wordt aangegeven. Op die manier kan van elke opleiding (en onderdeel daarvan) eenduidig worden gezien over welke kwalificaties men precies beschikt.

### Aanbeveling

Het bovenstaande geeft aanleiding om de Regering te adviseren een nader onderzoek in te stellen naar de Amerikaanse aanpak van de werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs. Job-forecasting, V-tecs en DOT's maken ook een *zuiverder programmering* van de opleidingen mogelijk, zeker als aandacht is geschonken aan de technologische veranderingen. Het zuiverder programmeren kan leiden tot een uitzuivering van de huidige opleidingsprogramma's die vaak uit «veiligheidsoverwegingen» worden «overvuld». Gekoppeld aan de voorstellen van paragraaf 3.3.1 leidt dit tot bekorting van de cursusduur.

### 3.3.3. Naar een bundeling van krachten op het terrein van de beroepen- en studievoorziening en -begeleiding

Werkgelegenheidsprojecties speciaal gemaakt voor het onderwijs kunnen een hulpmiddel zijn bij het plannen van onderwijsvoorzieningen. De gebruiksmogelijkheid zal variëren met de mate waarin inzicht wordt verkregen in de ontwikkeling van de werkgelegenheid, naar de mate dat derze werkgelegenheid eenduidig kan worden vertaald naar kwalificatie-eisen en naar de mate dat er rechtlijniger verbanden zijn te leggen naar overeenkomstige opleidings- en scholingscategoriën.

---

<sup>16</sup> Job Opportunities Forecast For Georgia. A Planning Forecast for Vocational Education Occupational Need/Demands. Georgia Department of Education. March 1981.

<sup>17</sup> V-tecs: Vocational Technical Educational Consortium of States.

Het nut is tweeërlei: de onderwijsvoorzieningen van een bepaalde soort kunnen beter worden afgestemd op (de ontwikkeling van) de behoefte, en ook het toelatingsbeleid kan beter op deze behoefte worden toegesneden. Een en ander leidt tot verhoging van het maatschappelijk rendement van de opleidings- en scholingsvoorzieningen en ook het persoonlijk rendement zal toenemen.

Het persoonlijk en maatschappelijk rendement van opleiding en scholing zal nog verder kunnen toenemen wanneer er leerplannen en toetsings- en afsluitingsmogelijkheden ontstaan die rekening houden met maatschappelijk (h)erkenbare kwalificaties (i.c. beroepstaken en activiteiten, dan wel beroepsvereisten).

Een derde «soort» rendementsverbetering kan nog worden verkregen wanneer de schoolinterne en de schoolexterne beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding zouden worden verstevigd en aan elkaar zouden worden gerelateerd.

Door een bundeling van krachten op deze terreinen kan worden bereikt dat de toestroom naar de diverse soorten opleiding en scholing *gefundeerder* kan verlopen en vertragingen en dreigende mislukkingen vroeger kunnen worden geconstateerd. De *curatieve benadering* moet worden gecompleteerd met een *preventieve benadering*. De eerdergenoemde werkgelegenheidsprojecties kunnen ook hier een hulpmiddel zijn.

Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Vele ouders kiezen momenteel liever voor een vorm van algemeen onderwijs dan voor een vorm van beroepsonderwijs. Dit gebeurt ongetwijfeld op grond van de veronderstelling dat daardoor de maatschappelijke vooruitzichten van degene om wie het gaat beter zullen zijn dan bij een andere keuze. Pas later blijkt dat men zich op dit punt heeft vergist en dat een algemene opleiding meer risico's meebrengt voor de arbeidsmarkt. Aanvullende (her)scholing zou dan moeten volgen om de plaatsbaarheid op de arbeidsmarkt te verhogen.

Hetzelfde geldt voor keuzes voor die opleidingssoorten die geen of slechts weinig perspectief op werkgelegenheid bieden. Men wordt met andere woorden op «gegronde motieven» afgehouden van opleidingssoorten met weinig perspectief. Door deze inperking van de keuze zal de allocatie naar de overige geboden opleidingssoorten realistischer verlopen.

Omgekeerd biedt een goed georganiseerde beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding het voordeel dat er kan worden ingespeeld op overheidsbeleid. Op de ontwikkelingen in «gevoelige» sectoren kan dan eerder worden ingespeeld (denk aan: sector bouw, volksgezondheid, onderwijs e.d.). De onderwijs-«uitstroom» zal daardoor te zijner tijd beter passen bij de werkgelegenheidssituatie van dat moment. Maar ook kan worden ingespeeld op een economisch speerpuntenbeleid.

Wil de overheid wel of niet de kleinschaligheid van het ondernemen actief bevorderen, wordt «het ambacht» wel of niet in «ere» hersteld, wat is de overheid van plan met ontwikkelingen voortvloeiend uit innovaties als gevolg van de ontwikkelingen op het terrein van de micro-elektronica (informatica, automatisering, robotica); dit zijn allemaal vragen die in het kader van een economisch speerpuntenbeleid een antwoord behoeven wil het onderwijs er «op tijd» op kunnen inspelen. Bekend is immers het z.g. «najleffect» van het onderwijs. De nadelige effecten van dit najlen moeten niet alleen zoveel mogelijk worden voorkomen maar – liever nog – worden ingehaald.

Het onderwijs kan een krachtig instrument zijn voor de opbouw van kwalificaties die nodig zijn in een modern en toekomstgericht bedrijfsleven. Een goed (en anders) georganiseerde beroepen- en studievoorlichting is daarvoor nodig.

Op het ogenblik zijn er (onsamenhangend) diverse activiteiten op dit terrein te onderscheiden:

– De overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs gebeurt door middel van het bijeenbrengen van drie soorten gegevens: de keuze

van de ouders, het advies van het schoolhoofd en (veelal) de uitslag van de CITO-test. Al deze gegevens worden voornamelijk gebaseerd op het inzicht in de mogelijkheden van de leerling om vervolgonderwijs te volgen. Traditionele waarderingen over de status en de maatschappelijke mogelijkheden van het vervolgonderwijs spelen hier een rol. Werkgelegenheidsprojecties daarentegen spelen – mede ook door het ontbreken er van – nauwelijks een rol. «Uitstel» van beroepen- en studiekeuze zal op zich zelf dit proces niet kunnen verbeteren.

– Beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding vindt voorts plaats als nevenactiviteit van diverse onderwijssoorten. Schooldecanen zijn hier doorgaans mee belast. Het Ministerie van Onderwijs stelt voorlichtingsmateriaal en (slechts enkele) taakuren ter beschikking. Met alle respect voor de inzet van deze onderwijsfunctionarissen kan door gebrek aan middelen (ook hier) niet worden gesproken van een geprofessionaliseerde onderwijs-taak. Doorgaans blijft deze taak ook beperkt tot het kiezen van vakkenpakketten met het oog op vervolgstudies. Werkgelegenheidsaspecten spelen nauwelijks een rol.

– In enkele onderwijsvormen kent men speciale beroepen- en beroeps-oriëntatieprogramma's. Deze programma's bevorderen het persoonlijk keuzeprocess van de leerling. Deze onderwijsvoorzieningen beschikken ook over z.g. schakelprogramma's, die het mogelijk maken dat de toelating c.q. de opname in de gekozen beroepsopleiding, gelet op de vooropleiding, zo efficiënt mogelijk kan gebeuren. Alhoewel deze aanpak voor grote groepen jongeren al een hele verbetering betekent, mag ook hier weer worden verwacht dat door het ontbreken van werkgelegenheidsprojecties niet in alle gevallen de meest realistische beroepensector wordt gekozen.

– De opleidingen in het leerlingwezen kennen regionale organen (zie paragraaf 2.2.2). Deze organen zijn verantwoordelijk voor de sociaal-pedagogische begeleiding van de leerling/werknemer die een opleiding volgt in het kader van het leerlingwezen.

De regionale organen zijn ook verantwoordelijk voor de voorlichting. Zij doen dat door die schoolsoorten te bezoeken waarvan mag worden verwacht dat er potentiële deelnemers voor het leerlingwezen aanwezig zijn. Zij geven op die scholen dan «gastlessen» en begeleiden de potentiële kandidaat voor het leerlingwezen verder bij zijn keuze.

De laatste jaren is deze taak van de regionale organen uitgebreid tot het geven van voorlichting over die schoolsoorten die naast het leerlingwezen ook in aanmerking zouden kunnen komen bij een beroepskeuze. De ontwikkeling van een nieuwe vorm van beroepsonderwijs in volledig dagverband (het kort-m.b.o.) is hiervan de oorzaak. De voorlichting dekt nu zowel beroepsopleidingsmogelijkheden in de praktijk van het beroep met aanvullend part-time onderwijs (het leerlingwezen) als beroepsopleidingsmogelijkheden in volledig dagverband (het m.b.o. en het kort-m.b.o.). Een eerder optredend belangrijk nadeel van deze vorm van voorlichting – namelijk het toepraten naar een opleiding in het leerlingwezen – wordt hierdoor tegengegaan. Als de regionale organen echter wettelijk een initiërende taak voor de voorlichting zouden krijgen voor het gehele voortgezet onderwijs, dan zou het nadeel definitief zijn opgeheven en zou ook de beroepen- en studievoorlichting zowel in- als extern beter kunnen worden aangepakt.

– De gewestelijke arbeidsbureaus ten slotte (but not least) beschikken eveneens over een op zich zelf goed equipment en instrumentarium voor beroepen- en studievoorlichting; en zij helpen via testmogelijkheden ook bij het maken van een beroepskeuze.

Van al deze activiteiten en voorzieningen moet worden gezegd dat er geen (georganiseerde) samenhang tussen bestaat, de diverse mogelijkheden zijn ook ongelijk verdeeld over het onderwijs en over de doelgroepen.



Bovendien moet worden geconstateerd dat een belangrijk deel van de diverse mogelijkheden «slechts» (en dan in toenemende mate) ter beschikking komt wanneer er in het algemeen gesproken al iets mis is gegaan (*curatieve benadering*). Van een beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding met het oog op een zo goed mogelijke allocatie van leerlingen in het licht van (prognoses over) de werkgelegenheid en een verhoging van de efficiëntie van het opleidingssysteem is geen sprake (*preventieve benadering*).

### Aanbeveling

We bevelen de Regering dan ook aan om te doen onderzoeken hoe kan worden gekomen tot een betere instrumentering, afstemming en coördinatie van de beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding.

#### 3.3.4. Naar formele én informele circuits onderwijs–arbeidsmarkt

In het voorgaande zijn een aantal suggesties naar voren gebracht ter verbetering van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt. In de paragraaf over de beroepen- en studievoorlichting en «-begeleiding» is in het bijzonder het voorstel gedaan om de diverse activiteiten op dit ingewikkelde terrein te intensiveren maar vooral ook te coördineren. Op dit laatste punt gaan we nu iets verder in.

Voor coördinatie op welk terrein dan ook is een formeel circuit vereist. Er zal immers plaats moeten zijn waar de coördinatie plaatsvindt. Die plaats kan worden gevonden in de z.g. *contactcentra onderwijs–arbeid* (COA's). Zoals bekend is de Regering van plan om op korte termijn over te gaan tot het oprichten van dergelijke centra, één per provincie. Het gaat hierbij om een proef van drie jaar. In die tijd zal moeten blijken op welke wijze de toegedachte taken hun uitwerking hebben gekregen en welke formeel-juridische beheersstructuur aan deze COA's ten grondslag moet worden gelegd.

De COA's hebben uitdrukkelijk tot taak gekregen om de schoolkeuze-, studiekeuze- en beroepskeuzevoorlichting beter op elkaar af te stemmen. De ervaring zal moeten leren hoe dit gaat en welke aanvullende voorwaarden de overheid eventueel nog zou moeten scheppen voor het functioneren van de COA's op dit terrein. Met betrekking tot één voorwaarde is in de vorige paragraaf reeds een suggestie gedaan: de regionale organen van het leerlingwezen zouden hun taak moeten kunnen vervullen voor het gehele beroepsonderwijs in het voortgezet onderwijs. In de praktijk van het functioneren van de COA's zal blijken of deze suggestie realisering verdient of niet. Belangrijk is dat er op regionale basis een forum is waarin dit soort suggesties kunnen worden besproken met alle betrokkenen die in de dagelijkse praktijk met deelgebieden op het terrein onderwijs–arbeidsmarkt bezig zijn. Want niet de coördinatie van de beroepen- en studievoorlichting en -begeleiding is het probleem maar (de verbetering van) de relatie onderwijs–arbeidsmarkt als geheel. Daarom is het een gelukkige zaak dat de coördinatie van schoolkeuze-, studiekeuze- en beroepskeuzevoorlichting niet de enige taak van de COA's is.

De COA's hebben op regionale basis de algemene taak om de relatie onderwijs–arbeidsmarkt te verbeteren. Het bevorderen van een systematische kennisvergaring op het terrein van deze relatie is dan ook terecht als eerste en algemene taak gesteld. Er moet immers worden bevorderd dat door hun bundeling van krachten de effectiviteit van het aanwezige instrumentarium wordt verhoogd.

Het bijeen zijn van al degenen die in een regio deelverantwoordelijkheid dragen voor (de verbetering van) de onderwijs–arbeidsmarkt kan nog een ander belangrijk voordeel hebben; namelijk het ontstaan van een *informeel circuit* van goede relaties tussen bedrijfsleven en onderwijs. Wanneer dit (abstracte) bedrijfsleven en dit (abstracte) onderwijs «gezichten krijgt en

namen van mensen», dan zal dit de bereidheid verhogen om de problemen voor elkaar op te lossen. De poorten en deuren van elkaars instellingen zullen eerder opengaan en men zal ook eerder bereid zijn tot praktische oplossingen te komen op de «werkvloer» van elkaars instellingen. Terugkoppeling van ervaringen en bevindingen vindt door dit soort informele contacten op een ongedwongen en vanzelfsprekende wijze plaats.

Aan het ontstaan van informele circuits zou naar onze mening bijzondere aandacht moeten worden gegeven.

De relatie onderwijs–arbeidsmarkt is zo ingewikkeld dat het uitgesloten moet worden geacht dat alle problemen op dit terrein zouden zijn op te lossen door het opzetten van zuiver rationele oplossingsmethoden. De relatie onderwijs–arbeidsmarkt zal gebaat zijn met vele en veelsoortige contacten tussen onderwijs en bedrijfsleven. Dit bedoelen we wanneer we spreken over het (doen) ontstaan van informele circuits.

Informele circuits ontstaan echter niet zomaar, daarvoor moeten situaties worden gecreëerd. Zo'n situatie kan tot stand komen in instituties zoals de hierboven genoemde COA's. Een voorwaarde is dat het takenpakket niet te eng wordt omschreven; er is dan een formele basis aanwezig om de juiste mensen met elkaar in contact te brengen.

Zo'n situatie kan echter ook tot stand komen wanneer het onderwijs meer gebruik gaat maken van de beroepspraktijk als opleidingsmiddel (stages). Of wanneer het onderwijs zo wordt geherstructureerd dat een leidend uitgangspunt voor de beroepsopleiding wordt dat het beroepskwalificerende deel in het bedrijfsleven zelf plaatsvindt. Het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding – waar we straks nog op terugkomen – creëert dergelijke situaties. Op een vanzelfsprekende wijze heeft «de school» dan contact met «het bedrijfsleven» en omgekeerd. En dit geldt zowel voor de staf als voor de leerlingen, die hun ervaringen vanuit het bedrijf weer mee terugnemen naar de school.

Ook zou nog kunnen worden gedacht aan het (meer) betrekken van bedrijfsmensen als gastdocent of het aantrekken van bedrijfsfunctionarissen als deeltijd docent. Op al deze manieren kunnen situaties worden geschapen die de communicatie tussen onderwijs en het bedrijfsleven bevorderen. De relatie onderwijs–arbeidsmarkt zal erbij gebaat zijn.

### **Aanbeveling**

We adviseren de Regering dan ook om te doen onderzoeken op welke wijze naast formele circuits vooral ook informele circuits tot stand kunnen worden gebracht ter verbetering van de relatie onderwijs–arbeid. Bijzondere aandacht zou daarbij nog kunnen uitgaan naar het wetenschappelijke onderwijs. Bekend is dat er nog veel onderzoek op de terreinen van de aansluitingsvraagstukken onderwijsbestel–arbeidsbestel, onderwijs–arbeidsmarkt en onderwijs–beroepspraktijk zal moeten worden verricht. Als het vele studentenonderzoek mede kan worden gericht op de praktische vraagstukken die hier liggen, dan snijdt het mes aan meer kanten: de studenten leren de wetenschappelijke methoden en technieken hanteren, ze leren tevens belangrijke vraagstukken kennen waar de hedendaagse maatschappij mee worstelt en diezelfde maatschappij kan profijt hebben van het door hen verrichte onderzoek.

### *3.4. De duur van opleiding en scholing*

De algemene vraag binnen de relatie onderwijs–arbeidsmarkt was de vraag: hoe kan deze relatie worden verbeterd en welke consequenties heeft dat voor de duur van opleiding en scholing. De achter liggende gedachte was en is dat naar de mate «vraag» en «aanbod» beter op elkaar zouden kunnen worden afgestemd, dat naar die mate de omvang (i.c. de totale duur) van opleiding en scholing kan worden beperkt. Besparingen zouden het gevolg kunnen zijn.

De volgende concrete acties werden voorgesteld:

- het flexibiliseren van het onderwijsinstrumentarium;
- het ontwerpen van werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs;
- het bundelen van krachten op het terrein van beroepen- en studievoorziening en -begeleiding;
- en het scheppen van formele en informele circuits onderwijs en arbeidsmarkt.

Te zamen vormen deze voorstellen een aantal verbeteringen op het terrein van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt waardoor verspilling van de collectieve uitgaven kan worden tegengegaan en het persoonlijk en maatschappelijk rendement van opleiding en scholing zal toenemen.

Gebleken is dat het afstemmingsvraagstuk niet zuiver getalsmatig van aard is, maar dat vele kwalitatieve aspecten een rol spelen. Voorts is gebleken dat het empirisch materiaal met betrekking tot deze aspecten – mede door het ontbreken van een geschikt onderzoeksinstrumentarium – nog onvoldoende voorhanden is. Deze omstandigheden maken het bekorten van de duur van opleiding en scholing, anders dan door de integrale weg zoals aangegeven, tot een uiterst hachelijke zaak. Het zou letterlijk «onverantwoord» zijn!

De aangegeven integrale weg leidt echter tot een substantiële verbetering van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt en zal naar verwachting ook – als neveneffect – leiden tot besparingen op de collectieve uitgaven. Het zal overigens moeilijk zijn deze besparingen te kwantificeren. Een indicatie ontlent we aan de berekeningsmethode van Conen, Huijgen en Riesewijk, 1982 (zie paragraaf V, 6).

#### **4. De relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel**

##### *4.1. Inleiding*

Binnen de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel gaat het uiteindelijk om politieke keuzen. Het betreft hier (immers) keuzes rondom de mate van afstemming tussen onderwijsdoelstellingen versus sociaal-economische doelstellingen. Vraagstellingen en probleemgebieden op terreinen als «volledige werkgelegenheid», «deeltijdarbeid», «emancipatie», «educatief verlof», «drempelloze toelating tot onderwijsvoorzieningen» vinden hier hun plaats.

Ook alle beslissingen over de in dit rapport gepresenteerde voorstellen vinden hier hun plaats. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt, wil men de relatie onderwijs–arbeid(smarkt) kunnen verbeteren; de situatie verandert niet vanzelf ten goede. De gemaakte keuzes zijn randvoorwaarde en grens voor de mate waarin de relatie onderwijs–arbeid(smarkt) zich kan verbeteren.

Het succes van het beleid op dit terrein (onderwijs–beroepspraktijk en onderwijs–arbeidsmarkt) mag dan ook slechts worden beoordeeld (geëvalueerd) binnen het kader van de gemaakte politieke beslissingen op het terrein van de verhouding onderwijsbestel–arbeidsbestel en de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Dat wil niet zeggen dat men de eenmaal genomen beslissingen niet in een later stadium (politiek) zou mogen aanvechten. Het is een goed democratisch recht van iedere burger of groepering in Nederland om op «heroverweging» aan te dringen. Veranderde omstandigheden kunnen hiervoor een goede aanleiding vormen. Nee, het wil slechts zeggen dat een kwalitatieve beoordeling van de werking van het onderwijsbestel of het arbeidsbestel in een democratisch land in eerste instantie moet worden gespiegeld tegen en «gewaardeerd» aan de hand van het democratisch vastgestelde referentiekader van politieke uitgangspunten.

Een enkel voorbeeld kan dit verduidelijken.

Als er binnen ons parlementaire stelsel wordt afgesproken dat de (lagere) beroepsopleidingen breed en algemeen van karakter moeten zijn,

om een redelijk perspectief te verkrijgen op persoonlijke ontplooiing en op maatschappelijke wendbaarheid, dan is het «onjuist» om het overheidsbeleid op dit punt te attackeren met de constatering dat men «geen hamer meer kan vasthouden», ook al kan de constatering op zich «waar» zijn. Men moet dan of de gestelde prioriteiten van de persoonlijke ontplooiing en de maatschappelijke wendbaarheid (opnieuw) ter discussie stellen of aantonen dat deze prioriteiten als beleidsuitgangspunt niet (of niet meer) worden gerealiseerd, vanwege veranderde maatschappelijke omstandigheden. In het eerste geval komt men tot een nieuwe of hernieuwde keuze; in het tweede geval moet worden gezocht naar een andere operationalisatie.

Vele voorbeelden zijn zo te geven.

Het spreekt vanzelf dat het gebrek aan empirische kennis op het terrein van de relatie onderwijs–arbeidsmarkt niet erg bevorderlijk is om op macro-niveau «het beleid» wetenschappelijk gefundeerd te evalueren. Sterker nog: het moet uitgesloten worden geacht dat de gegevens die nodig zouden zijn eerder dan op een termijn van ten minste 5–10 jaar ter beschikking zouden zijn. Wanneer er niet met voortvarendheid (politiek) support wordt gegeven aan onder meer de voorstellen uit dit rapport zoals omschreven in de hoofdstukken over de relatie onderwijs–beroepspraktijk en de relatie onderwijs–arbeidsmarkt, dan zal het nog veel langer duren voor de gegevens beschikbaar zijn.

Dit constaterend rijst de vraag: wat dan? Want ook binnen dit onderdeel is de algemene vraag: hoe kunnen we de relatie tussen het onderwijsbestel en het arbeidsbestel verbeteren met het oog op een gewenste beperking van de collectieve uitgaven?

Na een inleidende algemene paragraaf over de verhouding onderwijsbestel–arbeidsbestel zal deze vraag worden beantwoord, waarbij in het bijzonder de aandacht wordt gevraagd voor het z.g. twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs. Via dit twee-fasenmodel is het mogelijk een aantal eerder gedane voorstellen op een vanzelfsprekende wijze «in te bouwen». Het mes snijdt dan aan twee kanten. De relatie onderwijs–arbeid(smarkt) zal in niet geringe mate worden verbeterd. En tevens zijn er dan aanzienlijke besparingen op de collectieve uitgaven te verkrijgen.

#### *4.2. De verhouding onderwijsbestel–arbeidsbestel*

De bezuinigingsproblemen in het onderwijs zijn geen zuiver financiële problemen. Het gaat immers om een afweging van materiële en immateriële «kosten en baten» vanuit een oogpunt van effectiviteit van het onderwijs.

Belangrijker nog is dat de huidige financiële problemen niet losstaan van de huidige economische crisis. In essentie komt hier dan ook de vraag op naar een minder kostbaar onderwijssysteem dat zo mogelijk even doeltreffend of als het even kan nog doeltreffender dan voorheen kan functioneren.

Bezinning op de volgende beleidsproblemen lijkt in dit verband urgent, te weten:

a. De (kwantitatieve en kwalitatieve) discrepantieproblematiek die op de arbeidsmarkt tot uiting komt.

Een van de belangrijkste aspecten hierbij is dat deelmaatregelen als numeri clausi, beperkingen in de kwartaire sector, enz. in beginsel zeer onduidelijke en niet in te schatten effecten opleveren omdat op dit moment geldige middellange termijnprognoses ontbreken. Dit maakt iedere planning tot een illusie.

b. Het ontbreken van een duidelijk omljnd algemeen sociaal-economisch beleid waaraan een onderwijsbeleid kan worden gekoppeld.

De gevolgen hiervan zijn bijzonder ernstig, niet alleen voor het werkloosheidsbeleid, maar ook voor een herstel van de marktsector en een daarop aansluitend onderwijsbeleid.

Op dit moment zijn er wel *aanzetten* tot een speerpuntenbeleid, een innovatie- en facetbeleid, maar de omvang, duur en diepte ervan geven (nog) geen indicaties waarop het onderwijsbeleid kan aansluiten. Het gevolg is dat een verlenging van de planningshorizon van de korte termijn naar de middellange/ lange termijn *niet* mogelijk is; noch voor wat betreft de onderwijsmaatregelen, noch voor wat betreft de algemeen te treffen sociaal-economische maatregelen.

c. De sterk toegenomen *aandrang* op het onderwijs om tot een grotere inspanning te komen met betrekking tot werklozen, schoolverlaters, migranten en volwassenen(educatie).

Deze *nieuwe* taken beogen een betere sociaal-economische betrokkenheid van het onderwijs; echter zij leiden tot sterk verhoogde uitgaven. Het gevaar is hier niet denkbeeldig dat inefficiënt gaat worden opgetreden omdat niet duidelijk is op welke wijze de aansluiting onderwijs–arbeid beleidsmatig het meeste rendement oplevert.

d. Het ontbreken van en duidelijk zicht op de herstructureringsproblemen en -mogelijkheden in het bedrijfsleven.

De beide bewegingen, te weten de *afkalving* van traditionele werkgelegenheid en opleidingen en het bevorderen van nieuwe arbeidsplaatsen en de opleiding daarvoor, zijn tot dusverre alleen incidenteel en ad hoc benaderd.

e. Het ontbreken van zicht op en van voldoende overeenstemming over de punten waarop het overheidsbeleid met het oog op het herstel van de economie moet aangrijpen.

Een duidelijke prioriteitenstelling en beleidsamenhang met betrekking tot de werkloosheid, de bevordering van economische groei, en onderwijs en (volwassenen)educatie ontbreekt. De indruk bestaat dat er langzamerhand *gescheiden circuits* gaan ontstaan met *cliëntvorming* op de diverse terreinen. Dit wordt een zeer kostbare zaak. Een opleiding en scholing als verbindend element krijgt onvoldoende de ruimte met alle nadelige gevolgen voor de sociale en economische mobiliteit.

f. Het ontbreken van voldoende zicht op de vraag welk fundamenteel ander beleid, passend bij de huidige sociaal-economische crisis moet worden gevoerd.

In toenemende mate maar nog steeds incidenteel worden het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Economische Zaken betrokken bij het sociaal-economische onderwijsbeleid. Aan de andere kant wordt het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen maar zijdelings of zeer indirect bij (de ontwikkeling van) de gewenste sociaal-economische context betrokken.

Kenmerkend voor de huidige situatie is dat bij ons overal wel wat gebeurt maar zonder veel samenhang en zonder duidelijke keuzes.

De conclusie lijkt duidelijk; het is de hoogste tijd dat de huidige vorm van het onderwijssysteem eens goed wordt gezien. Het stamt nog uit de tijd van economische groei en volledige werkgelegenheid. Hoelang kan deze fictie nog worden volgehouden?

De kosten, de sterke uitbreiding van het onderwijs, de lange duur van de opleidingen, het wegvallen van het element *ervaring* in veel opleidingen, de veralgemening, de nadruk op de individuele vraag, maar bovenal het in toenemende mate ontbreken van enig perspectief op een plaats in de arbeidsmarkt, zijn allengs tot een enorm probleem geworden. Veel beperkingen binnen het onderwijsbestel en omgekeerd veel beperkingen binnen het arbeidsbestel konden vroeger door extra kosten worden opgevangen.

Dit levert nu problemen op die nog worden vergroot door de scherpere concurrentie, snelle veranderingen in produktietechnieken, andere eisen aan vakbekwaamheid, invoering van nieuwe informatiemogelijkheden en dergelijke.

Voor een aantal problemen op het terrein onderwijsbestel–arbeidsbestel (i.c. voor de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk en voor de afstemming onderwijs–arbeidsmarkt) hebben we reeds voorstellen gedaan. Deze voorstellen worden in het licht van het bovenstaande nu aangevuld met een meer ingrijpend voorstel tot herstructurering van het onderwijssysteem.

#### 4.3. *Voorstellen tot verbetering van de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel*

##### 4.3.1. Inleiding

In deelrapport 10 van de eerste heroverwegingsronde getiteld: «Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt», is het voorstel gedaan om het onderwijssysteem versneld te doen overstappen naar de strategie van wederkerende educatie en zijn de contouren van een alternatief beleid geschetst (blz. 25 e.v.). Daarbij is erop gewezen dat het hele pakket aan maatregelen zijn totale waarde als voorstel verliest indien er aan de kant van het arbeidsbestel geen passende maatregelen worden getroffen.<sup>18</sup> Als essentiële voorwaarde werd genoemd dat de opnamecapaciteit van het arbeidsbestel zou moeten worden verhoogd (blz. 31). En zo'n arbeidssysteem zou tevens aan de voorwaarde moeten voldoen dat het een bijdrage levert aan de ontplooiingsmogelijkheden van de individuele werknemer (blz. 27).

In deze paragraaf gaan we alléén verder in op het voorstel om het beroepsonderwijs zo te herstructureren dat er voor alle huidige voltijd beroepsopleidingen een twee-fasenstructuur ontstaat: een eerste fase waarin schoolonderwijs wordt gegeven in voltijd verband en een tweede fase waarin een opleiding in de praktijk van het beroep wordt gegeven met aanvullend deeltijd (theorie) onderwijs op school.

Deze beperking tot het voorstel van de twee-fasenstructuur betekent niet dat niet langer de aandacht wordt gevraagd voor de overige voorstellen die in het desbetreffende rapport zijn gedaan, integendeel. Maar het gegeven tijdsgebrek geeft geen ruimte om meer te doen en het onderwerp past het best in de voorgaande beschouwingen over de relatie onderwijs–arbeid(smarkt).

Eén van de uitgangspunten waarop het ombuigingsbeleid zich zou moeten baseren luidde (vgl. blz. 30–31): «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.»

Naast de andere uitgangspunten en criteria leidde dit uitgangspunt tot het voorstel voor de twee-fasenstructuur. De opsteller geeft nu een toelichting op dat voorstel maar wil vooraf nogmaals benadrukken dat het hier nog *slechts om een idee* gaat dat nadere uitwerking behoeft en ook niet te statisch moet worden opgevat.

Nog een andere aantekening is vooraf van belang. Het voorstel voor een twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs heeft geen enkele andere overeenkomst dan een gedeelte van de naam met de z.g. twee-fasenstructuur van het wetenschappelijk onderwijs dat momenteel wordt ingevoerd. Een van de meest kenmerkende verschillen is dat in de twee-fasenstructuur van het w.o. slechts een gedeelte van de studenten door zal kunnen gaan naar de tweede fase. In de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs gaat iedereen door! Maar dit verschil is niet het enige; het is een totaal ander voorstel dat hier «als idee» – dat zij nogmaals benadrukt – uit de doeken wordt gedaan.

Een «breed gelegitimeerde werkgroep» zou de opdracht moeten krijgen om het scholingsconcept van de twee-fasenstructuur nader te concretiseren.

---

<sup>18</sup> In de bijlage «De relatie en samenhang onderwijs–arbeid» van genoemd deelrapport 10 wordt de onverbreekelijke samenhang van de werking van het onderwijsbestel en van het arbeidsbestel toegelicht.

Dit mede om de maatschappelijke en (daardoor) politieke haalbaarheid te vergroten.

Het vergroten van het maatschappelijk en politiek draagvlak voor het onderhavige voorstel is van eminent belang. Het gaat immers om een nogal ingrijpende omvorming van het opleidingssysteem. Onder normale omstandigheden zou geen politicus het in zijn hoofd halen om een zo ingrijpende aanpak te presenteren. Alléén abnormale omstandigheden kunnen daartoe aanleiding geven. De opsteller meent dat die abnormale omstandigheden nu aanwezig zijn. De economische crisis met zijn grote werkloosheid en het gemis aan perspectief op een arbeidsplaats zijn al meermalen genoemd.<sup>19</sup> Willen we de reeds lang gekoesterde onderwijsdoelstellingen veilig stellen en ruimte scheppen voor bij voorbeeld emancipatiebeleid, minderhedenbeleid, volwasseneneducatie, e.d. en in het bijzonder financieel de ruimte krijgen voor een gericht beleid onderwijs-arbeidsmarkt (waaronder ook de bestrijding van met name de jeugdwerkloosheid valt), dan moet er doelbewust en zeer principieel worden gekozen voor een andere en goedkopere opzet van het beroepsonderwijs. Een opzet overigens die tevens een betere aansluiting onderwijsbestel-arbeidsbestel garandeert.

### Aanbeveling

Om het maatschappelijk draagvlak te peilen beveelt de opsteller de Regering aan om de adviesraden van het onderwijs en de Sociaal-Economische Raad de voorstellen uit dit rapport voor te leggen en in het bijzonder de mening en het advies te vragen over de voorgestelde idee van de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs.

#### 4.3.2. Naar een twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs

Het scholingsconcept van de twee-fasenstructuur voor het onderwijs wordt in de schema's 1 t/m 4 modelmatig gepresenteerd.

*Schema 1* geeft de basisstructuur aan van het onderwijs na de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Het is een consequente toepassing van het eerder geformuleerde uitgangspunt dat de beroepsopleiding op welk niveau dan ook (sic!) zo spoedig mogelijk dient samen te lopen met daadwerkelijke beroepsuitoefening. Daarom is het w.o. en het h.b.o. in het schema opgenomen. Dit verdient apart de aandacht omdat de desbetreffende velden weinig gemotiveerd zullen zijn om zich een herstructurering zoals voorgesteld op de hals te halen nu ze midden in de (nog jaren durende) eindfase zitten van eigen herstructureringsprocessen.

We menen echter dat *niet* bij voorbaat (ook niet voorlopig) moet worden afgezien van het betrekken van w.o. en h.b.o. Niet alleen zou het hoger onderwijs (w.o. en h.b.o.) aanzienlijk duurder blijven (en worden) dan nodig, maar het niet betrekken van deze velden werpt ook barrières op voor de realisering van de grondgedachte van de strategie van wederkerende educatie.

Binnen de grondgedachte van de strategie van wederkerende educatie immers moet het – om een praktisch voorbeeld te geven – mogelijk zijn om op ± 15-jarige leeftijd te gaan werken «zonder – dat – men – daardoor – zijn – maatschappelijk – perspectief – verliest!»! Gaan werken mag dan niet betekenen dat men zijn mogelijkheden verkleint. Integendeel, via de strategie van de wederkerende educatie zou het juist mogelijk moeten worden dat mensen die werken o.a. met behulp van onderwijs, opleiding en scholing, zich (weer) in en door het uitoefenen van arbeid kunnen ontplooien. *De mogelijkheid tot doorstroming naar alle niveaus van onderwijs is daarvoor een absolute voorwaarde, ook als men reeds in de praktijk van het beroep werkzaam is.* Opent men die mogelijkheid om zich te kwalificeren terwijl men al werkt niet voor alle niveaus, dan zullen er «status-verschillen» blijven bestaan. Via onbeheersbare maatschappelijke mechanismen zal het volledig dagonderwijs dan de voorkeur blijven krijgen boven de opleidingen in de praktijk van het beroep, met alle gevolgen voor de samenstelling en de mogelijkheden van de doelgroep.

<sup>19</sup> Maar ook de druk die de Regering legt op de departementen om tot een drastische verlaging van de collectieve uitgaven te komen, mag hier worden genoemd.

BASISSTRUCTUUR VAN HET ONDERWIJS NA DE 1e FASE VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Schema 1

Verklaring afkortingen:

MBO/bv = beroepsvoorbereidend MBO  
 MBO/bk = beroepskwalificerend MBO  
 HBO/bv = beroepsvoorbereidend HBO  
 HBO/bk = beroepskwalificerend HBO  
 WO/bv = beroepsvoorbereidend W.O.  
 WO/bk = beroepskwalificerend W.O.

S = eventueel schakeling  
 (opleidingen duren daardoor  
 2 à 3 jaar)

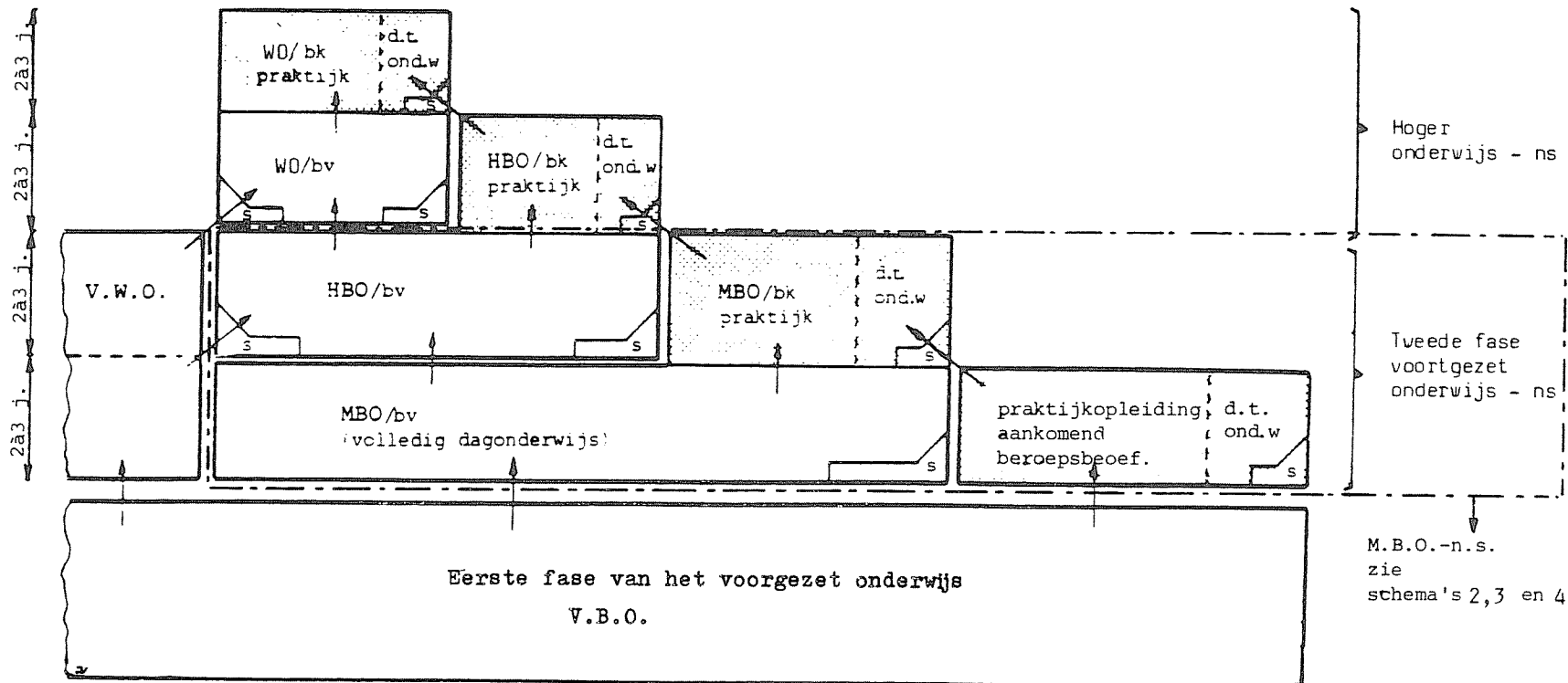
Praktijkopleiding aankomend  
 vakman + MBO/bv + MBO/bk = MBO-n.s.

2e fase VO omvat: WVO

MBO/ns  
 + HBO/bv

Hoger onderwijs  
 omvat:

HBO/bk  
 WO/bv  
 WO/bk





Het bovenstaande dat men geen ontwikkelingsprioriteit zou kunnen leggen bij de lagere en middelbare beroepsopleidingen. Op voorhand zal evenwel duidelijk moeten zijn dat de potentiële «doorstromers» tijdig aan hun trekken moeten komen. De herstructureringsstrategie zou hiermee rekening moeten houden.

Even principieel als de hierboven genoemde niveaукwestie is de volgende voorwaarde van wezenlijk belang:

– *de beroepskwalificatie (i.c. het diploma) zal slechts mogen worden verkregen wanneer men gewerkt heeft en opgeleid is in de praktijk van het beroep.*

*Onderwijskundig gezien* betekent dit dat het beroepsonderwijs voor zover dat momenteel wordt gegeven in volledig dagverband een twee-fasenstructuur verkrijgt:

– *de eerste fase* geeft een theoretisch/praktische fundering voor het uitoefenen van het verlangde beroep; het is beroepsvoorbereidend onderwijs (bv) waarin men een basiskwalificatie voor de arbeidsmarkt verkrijgt (entree-niveau). Deze eerste fase geeft tevens een doorstroomkwalificatie voor het volgen van het naasthogere onderwijs in de overeenkomstige beroepensector;

– *de tweede fase* geeft een beroepsopleiding in de praktijk van het beroep ondersteund door en in samenhang met daarop afgestemd aanvullend part-time theorie-onderwijs; het is beroepskwalificerend onderwijs (bk), waarbij het steeds gaat om het bereiken van een bepaald *eindniveau*.

De onderwijsinstututen die het (volle-tijd- en deeltijd-onderwijs in het kader van deze twee-fasenstructuur gaan geven, zullen tevens structureel de onderwijskundige mogelijkheid moeten hebben om z.g. schakelprogramma's te geven. Dit om de doorstromingsmogelijkheden in het algemeen en in het bijzonder via met name de praktijkopleidingen te vergroten, maar daarnaast ook om het onderwijs te kunnen toesnijden op de individuele behoeften (van jong-volwassenen en volwassenen). Deze schakeling kan voorkomen als voorschakeling en als nevenschakeling. Voorkomen moet echter worden dat men integraal een z.g. voorschakeljaar gaat inbouwen.

*Organisatorisch gezien* zou het meeste rendement (zowel onderwijskundig als financieel) uit de nieuwe structuur kunnen worden gehaald indien instellingen van de tweede fase voor voortgezet onderwijs het onderwijs gaan verzorgen, omvattend: de praktijkopleiding voor aankomend vakman (primair leerlingwezen), het MBO-bv, het MBO-bk en het HBO-bv; en instellingen voor hoger onderwijs het onderwijs omvattend: het HBO-bk, het WO-bv en het WO-bk.

Deze verdeling is zeer waarschijnlijk niet alleen goedkoper omdat slechts een deel van het h.b.o. naar het «dure» w.o. (h.o.) overgaat, maar heeft ook (grote?) onderwijskundige voordelen. Binnen de tweede fase van het voortgezet onderwijs kan door middel van deze constructie namelijk reeds een nauwe binding worden gelegd tussen het MBO-ns en het h.b.o. (longitudinale leerplanontwikkeling). En doordat HBO-bv voorbereidt op WO-bv maar sterker nog op HBO-bk moet door deze constructie een sterk informeel circuit tussen beide soorten instellingen ontstaan wat bevorderlijk is voor de samenhang van het gehele beroepsonderwijs.

Het gepresenteerde schema over de «Basisstructuur van het onderwijs na de 1ste fase van het voortgezet onderwijs» moet zoals eerder gezegd niet te statisch worden opgevat (zie schema 1). In het bijzonder geldt dit voor de leeftijdsindeling en de duur van het onderwijs. De leeftijdslijn is slechts indicatief voor de leeftijd waarop de desbetreffende onderwijssoort voor het eerst toegankelijk wordt. Ouderen en in het bijzonder ook volwassenen zullen aan de genoemde onderwijssoort kunnen deelnemen.

De leeftijdslijn wordt echter tevens beïnvloed door de duur van het onderwijs. Het schema «Basisstructuur» suggereert een gelijkmatige duur van de genoemde onderwijssoorten van telkens 4 jaar, onder te verdelen in 2 fasen met ieder een duur van 2 jaar. Deze duur van 4 jaar respectievelijk 2 jaar kan echter variëren. Ten minste drie factoren spelen daarbij een rol. De duur van het onderwijs is afhankelijk van:

- a. *de inhoud en de omvang van het beroepsprofiel* waarvoor wordt opgeleid. Dit geldt in principe voor alle niveaus. De ene beroepscategorie vereist meer specifieke kennis en vaardigheden dan de andere;
- b. *de individuele studieduur*. Er zijn cursisten die een programma sneller kunnen doorlopen en er zijn (doorgaans meer) cursisten die er wat langer over moeten doen om zich de nodige kennis en vaardigheden te verwerven;
- c. *de gewenste sub-structuur* binnen de onderwijssoort (zie schema's 2, 3 en 4).

Het lijkt daarom verstandig om in structuurschema's (ex factor c) consequent aan te geven dat de duur kan variëren (op grond van de factoren a en b). In de schema's 2 en 3 is de duurindicatie daarom steeds aangegeven als: 1 à 2 jaar, 2 à 3 jaar en 3 à 4 jaar.

*De schema's 2, 3 en 4* geven als toelichting op de basisstructuur een mogelijke indeling in niveaus van het m.b.o.-nieuwe stijl. Er wordt benadrukt dat het *slechts om een voorbeeld* gaat om de idee van de twee fasenstructuur zo helder mogelijk te presenteren; andere indelingen of verdelingen zijn dus mogelijk. Organisatorische en institutionele implicaties zijn er echter wel uit af te lezen.

Zo is het overduidelijk noodzakelijk dat er een *organisatorisch verband* moet bestaan tussen de twee fasen van het beroepsonderwijs i.c. tussen het volledig dagonderwijs dat de basiskwalificatie en de doorstroomkwalificatie verzorgt en het onderwijs dat de beroepskwalificatie voor zijn rekening neemt.

*Institutioneel* betekent dit dat het volledig dagonderwijs en het deeltijd onderwijs zo enigszins mogelijk worden gekoppeld.

Ook maken de schema's duidelijk dat er een organisatorisch verband moet bestaan tussen de drie voorgestelde niveaus van het mbo-n.s.

Hoewel de eerder genoemde band tussen de twee fasen van het beroepsonderwijs zeer sterk moet zijn, het is en blijft een verticale koppeling. De band tussen de drie niveaus veronderstelt echter institutioneel een horizontale koppeling. Deze horizontale koppeling is niet alleen van belang met het oog op een afgestemde leerplanontwikkeling maar in het bijzonder ook voor de doorstroming (waaronder tussentijdse doorstroming middels schakelprogramma's voor degenen die bij hun eerste keuze te laag hebben gegrepen en omgekeerd voor degenen die aanvankelijk wat te hoog hebben gegrepen).

#### *Mogelijke niveaus van onderwijs mbo-n.s*

In de mogelijke onderwijskundige sub-structuur voor het mbo-n.s worden drie niveaus onderscheiden. Er wordt daarbij enigszins aangesloten bij de Sedoc-indeling<sup>20</sup> die op EG-niveau wordt gehanteerd.

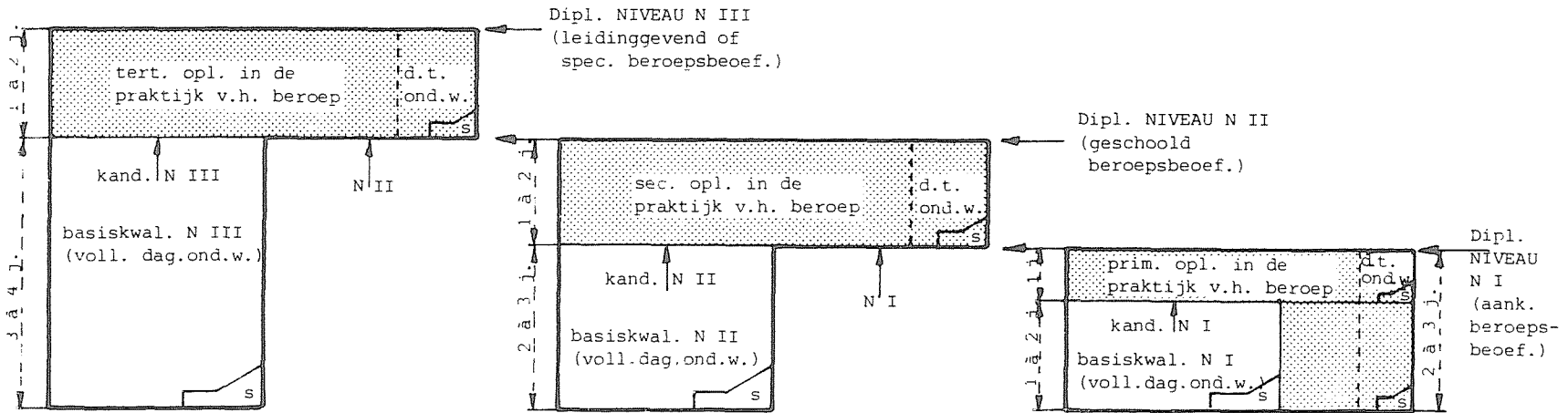
---

<sup>20</sup> Zie bijlage

NIVEAU's BEROEPSOPLEIDINGEN MBO - NIEUWE STIJL

Verklaring afkortingen

- s = eventueel schakeling
- d.t.ond.w. = deeltijd-onderwijs
- tert. opl. = tertiaire opleiding
- sec. opl. = secundaire opleiding
- prim. opl. = primaire opleiding
- kand. = kandidaats



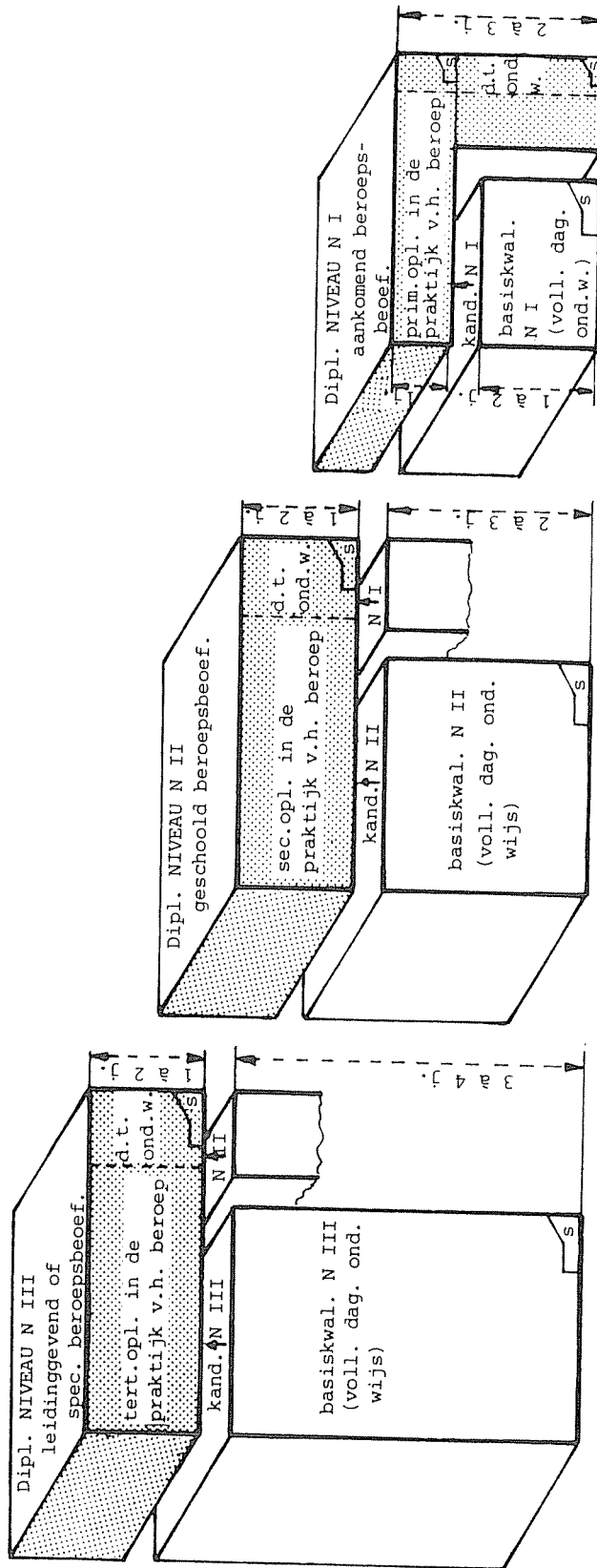
D.v

Schema 3

NIVEAU's BEROEPSOPLEIDINGEN MBO - NIEUWE STIJL

Verklaring afkortingen

- s = eventueel schakeling
- d.t. ond.w. = deeltijd-onderwijs
- tert. opl. = tertiaire opleiding
- sec. opl. = secundaire opleiding
- prim. opl. = primaire opleiding
- kand. = kandidaats



Eerste fase voortgezet onderwijs

V.B.O.

NIVEAU'S BEROEPSOPLEIDINGEN M.B.O.-NIEUWE STIJL

Eindniveau	Te bereiken na:
Diploma N I "aankomend beroepsbeoefenaar"	Te bereiken na: a) 2 à 3 jaar primaire opleiding in de praktijk van het beroep b) 1 à 2 jaar basiskwalificatie + 1 jaar primaire opleiding in de praktijk van het beroep kandidaats N I (entree-niveau)
Diploma N II "geschoold beroepsbeoefenaar"	a) Diploma N I + 1 à 2 jaar secundaire opleiding in de praktijk van het beroep b) 2 à 3 jaar basiskwalificatie + 1 à 2 jaar secundaire opleidingen in de praktijk van het beroep kandidaats N II (entree-niveau)
Diploma N III "leidinggevend" of "specialistisch beroepsbeoefenaar"	a) Diploma N II + 1 à 2 jaar tertiaire opleiding in de praktijk van het beroep b) 3 à 4 jaar basiskwalificatie + 1 à 2 jaar tertiaire opleiding in de praktijk van het beroep kandidaats N III (entree-niveau)

Het *eerste niveau* is dat van *aankomend beroepsbeoefenaar* (Sedoc 1). Het gaat hier om een inleidende beroepsopleiding waarvan de kwalificatie, die bedoeld is om betrekkelijk eenvoudig werk binnen een bepaalde beroepsgroep uit te voeren, vrij snel kan worden verworven. Het schoolonderwijs verzorgt de basiskwalificatie, dat wil zeggen een inleidende scholing (theorie en praktijk) gericht op het verwerven van voldoende kennis en vaardigheden om de arbeidsmarkt op dit niveau te betreden.

Bij de *basiskwalificatie* gaat het (dus) slechts om een kwalificatie op *entreeniveau* voor de arbeidsmarkt.

De opleiding in de praktijk van het beroep en het aanvullend deeltijdonderwijs zijn gericht op het verwerven van voldoende kennis en vaardigheden om het opgedragen eenvoudige werk naar behoren te kunnen verrichten.

Bij de *beroepskwalificatie* gaat het (dus) steeds om een *eindniveau*.

Het *tweede niveau* is het niveau van *geschoold beroepsbeoefenaar* (Sedoc 2). Het schoolonderwijs verzorgt weer de basiskwalificatie met een scholing op entreeniveau voor de arbeidsmarkt. De opleiding in de praktijk van het beroep en het aanvullend deeltijdonderwijs verzorgen de scholing gericht op het behalen van de beroepskwalificatie. Op dit niveau wordt een volledige kwalificatie verkregen voor een welomschreven activiteit met gebruik van de desbetreffende instrumenten en technieken. Het gaat om praktisch werk dat zelfstandig kan worden uitgevoerd binnen de grenzen van de aangeleerde technieken.

Het *derde niveau* heeft twee differentiaties, nl. specialistische beroepsbeoefenaar en leidinggevend beroepsbeoefenaar.

Bij *specialistische beroepsbeoefenaren* (Sedoc 3) gaat het om meer theoretische kennis dan het vorige niveau en enig inzicht in de wetenschappelijke achtergrond. Het gaat echter vooral om specialistisch praktisch werk dat zelfstandig kan worden uitgevoerd inclusief de (mede) verantwoordelijkheid voor planning en coördinatie.

Bij de *leidinggevende beroepsbeoefenaar op middelbaar niveau* (Sedoc 4 en 5) gaat het om bekwaamheid en kennis die het mogelijk maken op onafhankelijke manier verantwoordelijkheid te dragen voor planning en/of administratie en/of beheer. Degene die deze opleiding heeft gevolgd kan de beroepsactiviteit zelfstandig uitoefenen (als werknemer of als ondernemer). Hij is op de hoogte van de voornaamste wetenschappelijke achtergronden.

#### *Tussentijdse horizontale doorstroming*

Tussentijdse horizontale doorstroming moet niet alleen mogelijk zijn zoals eerder aangegeven tussen de drie niveaus MBO-ns maar ook tussen het volledig dagonderwijs dat de basiskwalificaties verzorgt en de opleidingen in de praktijk van het beroep en het aanvullend onderwijs die de beroepskwalificatie verzorgen. Vandaar dat in de schema's zowel aan de kant van het volledig dagonderwijs als aan de kant van de praktijkonderwijs en het deeltijdonderwijs de schakelmogelijkheid is aangegeven. Door de schakelmogelijkheid kan het onderwijs voldoende op het individu worden toegesneden onder het behoud van een «standaard» beroepsopleiding (gelegitimeerd en gevalideerd).

#### *Verticale doorstroming*

Reeds eerder gaven we het element van *verticale doorstroming* aan als element van wezenlijk belang binnen de grondgedachte van de strategie van wederkerende educatie. Zonder deze verticale doorstroming gaat het maatschappelijk perspectief dat geboden dient te worden en de daarvan afhankelijke mogelijkheid tot persoonlijke ontplooiing verloren.

Voorwaarde voor het slagen van de twee-fasenstructuur beroepsonderwijs is dat uit de schooldiplomering voor de basiskwalificatie blijkt dat het hier om een *entreeniveau* gaat voor de arbeidsmarkt en nog *niet* om het *eindniveau* van de beroepsopleiding. Duidelijk moet blijken dat na het verlaten van het volledig dagonderwijs (1ste fase) de opleiding nog niet voltooid is maar dat daarvoor eerst nog een aanvullend deeltijd-onderwijs moet volgen (2de fase) alvorens men voor dat beroep is gekwalificeerd.

Het diploma af te geven door het volledig dagonderwijs zou dit qua naamgeving tot uitdrukking kunnen brengen door het de titel «Voorlopig Diploma» of «Kandidaatsdiploma» mee te geven. Wellicht zijn er nog andere titels te bedenken. Het gaat niet om de genoemde titels maar om de vervulling van de voorwaarde zelf. Ook bij innovatie zijn het (volgens een van de wetten van Samoreus) de ogenschijnlijk «kleine dingen die het 'm doen».

#### 4.3.3. Naar een verdere inpassing van het voorgestelde instrumentarium onderwijs–arbeid(smarkt)

Reeds meermalen werd erop gewezen dat de invoering van een twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs het mogelijk zou maken om de eerder gedane voorstellen tot verbetering van de aansluiting onderwijs–beroepspraktijk en van de verhouding onderwijs–arbeidsmarkt op een vanzelfsprekende wijze in te voeren. In deze paragraaf zal dit worden verklaard, waarbij tevens wordt ingegaan op enkele andere aspecten die van belang zijn.

In paragraaf 2.2.2 werd het voorstel gedaan om nader te onderzoeken of de landelijke organen van het leerlingwezen niet ook een taak zouden kunnen vervullen voor het overige beroepsonderwijs. Dit in verband met het voorstel om voor het gehele beroepsonderwijs te komen tot wettelijk geregelde landelijke organen voor het beroepsonderwijs. Deze landelijke organen zouden voor een bepaalde opleidingssoort de eisen moeten inventariseren en formuleren waaraan het onderwijs met het oog op de aansluiting met de beroepspraktijk zou moeten voldoen.

Als er wordt overgegaan tot de z.g. twee-fasenstructuur, dan zou voor de 2de fase het leerlingwezen model kunnen staan. Het leerlingwezen kent als opleidingsstelsel immers niet alleen een opleiding in de praktijk van het beroep met aanvullend, deeltijd- (theorie)onderwijs op school, maar het beschikt ook over het instrumentarium om deze opleidingsvorm te realiseren, rekening houdend met de belangen van het bedrijfsleven en van het schoolwezen.

De Wet op het leerlingwezen is zoals eerder werd opgemerkt de enige onderwijswet waarin deze verhouding tussen het schoolwezen en het bedrijfsleven wettelijk is geregeld. Het kent naast beide eerder genoemde elementen:

- landelijke organen die de praktische opleiding in de bedrijven begeleiden
- en regionale organen die de sociaal-pedagogische aspecten van de leerlingenbegeleiding behartigen.

Het bovenstaande betekent niet dat de opleidingen in het leerlingwezen geheel ideaal verlopen. Een aantal wensen zijn ook daar nog te realiseren, maar het is een opleidingsvorm die de instrumenten heeft om de 2de fase van het beroepsonderwijs zoals voorgesteld in het twee-fasenmodel goed te realiseren. De Wet op het leerlingwezen zou daartoe omgevormd moeten worden tot een *wet op de beroepsopleiding* waarin zowel de 1ste fase van het beroepsonderwijs als de 2de fase van vooral het beroepsonderwijs wordt geregeld.

In een logische samenhang zou dan de samenwerking kunnen worden geregeld tussen het voltijd-schoolonderwijs van de 1ste fase en al degenen die verantwoordelijkheid zouden dragen voor de 2de fase, te weten:

- de patroon of werkgever die de praktijkopleiding verzorgt of doet verzorgen,
- de scholen die het aanvullend onderwijs geven,
- de landelijke organen die de praktijkopleiding begeleiden
- en de regionale organen die de leerlingen begeleiden.

De landelijke organen van het bedrijfsleven (nieuwe stijl) zouden op deze manier niet alleen op een vanzelfsprekende manier voor het gehele beroepsonderwijs (voor de 1ste en de 2de fase) de taak op zich kunnen nemen voor het inventariseren en formuleren van de beroepsvereisten maar ook en in samenhang daarmee de praktijkopleiding van de leerlingen in de bedrijven kunnen begeleiden. Deze begeleidingstaak is essentieel voor het goed functioneren van de praktijkopleiding in de verschillende bedrijven. Samenwerking met de scholen is hierbij vanzelfsprekend een eerste vereiste.

De regionale organen (nu nog van het leerlingwezen) zouden in dit model eveneens op een vanzelfsprekende manier hun voorlichtingstaak hebben voor het gehele voortgezet onderwijs (par. 3.3.3). Maar ook hun sociaal-pedagogische begeleidingstaak kan zich dan uitstrekken tot allen die een beroepsopleiding volgen wat het rendement van het beroepsonderwijs ten goede kan komen.

*De verhouding tussen het schoolwezen en het bedrijfsleven* is in het kader van het twee-fasenmodel eveneens eenvoudiger af te bakenen. Voor de 1ste fase heeft het schoolwezen (i.c. de school) de eerste verantwoordelijkheid.

Het bedrijfsleven heeft voor die eerste fase een wettelijk geregelde medeverantwoordelijkheid dan wel taak op het terrein van de benodigde beroepsvereisten (op entreeniveau en op eindniveau). Voor de 2de fase heeft het bedrijfsleven (i.c. het bedrijf) de eerste verantwoordelijkheid.

De medeverantwoordelijkheid van het schoolwezen komt tot uitdrukking door het dragen van bestuursverantwoordelijkheid in de landelijke organen van het bedrijfsleven. De (ped)agogische verantwoordelijkheid wordt verder gewaarborgd door de autonome positie die de scholen bezitten die het aanvullend deeltijd-onderwijs verzorgen. Deze verantwoordelijkheid wordt voorts mede verzekerd door de onafhankelijke positie van de regionale organen, die overigens voor de afstemming van hun werkzaamheden deel (moeten gaan) uitmaken van de contactcentra onderwijs-arbeid (COA – zie 3.3.3).

Het spreekt vanzelf dat de overheid de volle verantwoordelijkheid blijft dragen voor het goed functioneren van dit stelsel. De essenties zullen goed moeten worden geregeld in de voorgestelde wet op het beroepsonderwijs.

### **Aanbeveling**

Op grond van het bovenstaande wordt de Regering geadviseerd om een onderzoek in te stellen naar de mogelijke vormgeving en inhoud van een wet op de beroepsopleiding ter integrale regeling van het beroepsonderwijs volgens het twee-fasenmodel. Daarbij zal aandacht moeten worden besteed aan:

- de wijze waarop het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs onderwijskundig/structureel het best kan worden ingericht en welke waarborgen moeten worden gesteld (leercontracten e.d.),
- de wijze waarop de taken van de landelijke organen nieuwe stijl en die van de regionale organen nieuwe stijl het best kunnen worden geformuleerd,
- en de wijze waarop de bestuursverantwoordelijkheden van het bedrijfsleven en het schoolwezen ten opzichte van elkaar zo goed mogelijk kunnen worden afgebakend.



#### 4.4. De duur van opleiding en scholing

De algemene vraag binnen dit onderdeel van hoofdstuk II «De relatie onderwijs–arbeid(smarkt) nader beschouwd», was ook hier: hoe kunnen we de relatie tussen het onderwijsbestel en het arbeidsbestel verbeteren met het oog op een gewenste beperking van de collectieve uitgaven.

De conclusie kan kort zijn.

Het in de vorige paragrafen voorgestelde twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs zou niet alleen de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel aanzienlijk kunnen verbeteren wat op zich zelf tot rendementsverhoging zal leiden en dus tot formele besparingen op de collectieve uitgaven. De invoering van een twee-fasenstructuur zal daarnaast ook leiden tot het vanzelfsprekender «inbouwen» van een aantal eerder gedane voorstellen (paragrafen 2.2 en 3.3) tot verbetering van het rendement van het onderwijs en dus ook de besparingen met zich meebrengen die daarmee zijn te bereiken.

Deze besparingen kunnen hier echter buiten beschouwing blijven. De invoering van de twee-fasenstructuur leidt op zich zelf namelijk tot een onderwijssysteem dat een verminderd beslag zal leggen op de collectieve uitgaven. In meervermeld deelrapport is een berekening gemaakt van de mogelijke besparingen die dit model kan opleveren. *De voorzichtige conclusie is dat de besparing wel  $\pm 30\%$  kan bedragen. Afhankelijk van de mate van invoering kan het hier gaan om bedragen in de orde van grootte van honderden miljoenen tot enkele miljarden.* De voor het samenstellen van dit rapport toegemeten tijd is helaas te kort om deze besparing te verifiëren.

#### Aanbeveling

De gegeven besparingsindicatie geeft de opsteller echter aanleiding om de Regering te adviseren met spoed een financiële werkgroep in te stellen met de taak om de financiële consequenties van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs nauwkeurig te berekenen.

Het toepassen van het twee-fasenmodel voor het beoepsonderwijs kan doordat de duur van het volledig dagonderwijs kan wordt beperkt, *tot besparingen leiden op het huidige onderwijssysteem.* Belangrijk is echter dat het *ook besparingen kan opleveren op uitgaven die momenteel worden voorzien*, maar waarvoor nog geen geld is. Te denken is hierbij aan de invoering van het volle-tijd-kort-m.b.o., dat aanzienlijk goedkoper gefinancierd zou kunnen worden, aan het ondernemersonderwijs dat dringend aan verbetering toe is, aan de opleidingen in de gezondheidszorg en met name aan het MB0-V dat van een 3-jarige opleiding over zou moeten gaan naar een 4-jarige opleiding.

Op enkele van deze voorbeelden zal in het vervolg van dit rapport nog worden teruggekomen.

Hier wordt aangetekend dat de invoering van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs afhankelijk is van de voorwaarde dat de opnamecapaciteit van het bedrijfsleven drastisch kan worden verhoogd. *Wanneer aan deze voorwaarde niet kan worden voldaan, dan zal het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs niet integraal kunnen worden ingevoerd.* Het verliet hierdoor zijn principiële uitgangspunten voor de verhouding onderwijsbestel–arbeidsbestel met het oog op het behalen van een beroepskwalificatie. Het verliest dan echter tevens voor een groot deel de mogelijkheid om de veronderstelde besparingen te realiseren. En bovendien kunnen voorziene uitgaven niet worden herberekend tot een goedkoper uivallende variant.

In het volgend hoofdstuk zal op deze problematiek nader worden ingegaan. Ook de vraagstukken van «de duur van de initiële onderwijsfase», van de «jeugdwerkloosheid», van de «leerplichtverlenging» en van «emancipatie van vrouwen» komen hier dan aan de orde.

### III. VOORWAARDEN VOOR OMVORMING VAN HET OPLEIDINGSSYSTEEM

#### 1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk II werd de relatie onderwijs–arbeid(smarkt) nader verkend met het oog op het genereren van verbeterings- en besparingsvoorstellen. In elk van de onderdelen: de relatie onderwijs–beroepspraktijk, de relatie onderwijs–arbeidsmarkt en de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel zijn voorstellen gedaan. De meest vergaande voorstellen werden gedaan in het deel over de relatie onderwijsbestel–arbeidsbestel. Het model voor een twee-fasenstructuur in het beroepsonderwijs werd nader uitgewerkt. Een geïntegreerde wet op de beroepsopleiding werd voorgesteld. Van alle verbeteringsvoorstellen zijn ook de consequenties nagegaan voor de duur van opleiding en scholing, vanuit het gegeven dat een en ander tot besparingen zou moeten leiden. De conclusie is dat de voorstellen gedaan in de onderdelen onderwijs–beroepspraktijk en onderwijs–arbeidsmarkt slechts indirect tot besparingen zullen leiden.

Meer substantiële besparingen zijn te verwachten van een anders gestructureerd onderwijssysteem. Het twee-fasenmodel voor het beroeps-onderwijs geeft aan hoe dat eruit kan gaan zien.

De invoering van dit model is echter afhankelijk van een aantal voorwaarden.

Voor een deel zullen deze voorwaarden van *principiële aard* zijn. Als de besparingsvoorstellen tot een verkorting van de initiële onderwijsfase zouden leiden, dan moet er rekening mee worden gehouden dat er zowel onderwijsorganisaties zullen zijn als maatschappelijke organisaties die elke medewerking aan het realiseren van de besparingsvarianten zullen weigeren. Dit geldt zowel voor de bekorting van de cursusduur door middel van botte maatregelen als voor het bekorten van de duur van het volledig dagonderwijs ten gunste van een onderwijssysteem ingericht volgens het twee-fasenmodel.

Het zal de onderwijsorganisaties en de maatschappelijke organisaties duidelijk moeten zijn dat medewerking aan de herstructureringsvoorstellen niet gaat betekenen dat men medewerkt aan het verkleinen van de kansen van de zwakken in onze samenleving. Anders weigeren zij hun medewerking en wordt de invoering van elke besparingsvariant politiek moeilijker haalbaar.

Voor een ander deel zullen de voorwaarden van *sociale aard* zijn. Besparingsvarianten kosten arbeidsplaatsen. Voorzien moet worden dat er weinig medewerking vanuit het onderwijs zal zijn als dit tot consequentie heeft dat men zich de kaartenbak van het arbeidsbureau inwerkt. Het vooraf presenteren van een sociaal plan zal aan deze situatie veel kunnen verlichten. Wellicht is het zelfs mogelijk de hele omvormingsoperatie te relateren aan reeds voorziene en nog niet voorziene uitbreidingen van de algemene onderwijs capaciteit. De invoering van het volletijd-kort-m.b.o. is daar een voorbeeld van. Maar in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zou men ook kunnen denken aan een soort (alternatieve) leerplichtverlenging tot bij voorbeeld 18 of 20 jaar of tot het moment waarop men een eerste beroepskwalificatie heeft behaald. De huidige personele capaciteit van het onderwijs kan in de omvormingsstrategie dan worden aangewend voor maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. De voordelen van zo'n benadering zijn duidelijk. Men doet wat aan de ernstige problemen van deze tijd en men verlicht tegelijkertijd de sociale pijn.

Voor weer een ander deel zijn deze voorwaarden meer *technisch van aard*, zoals het verhogen van de opnamecapaciteit van het arbeidsbestel.

De werkloosheid in het algemeen en de grote jeugdwerkloosheid in het bijzonder maakt zonder maatregelen op dit terrein de invoering van een twee-fasenstructuur illusoir.

Op de diverse soorten voorwaarden zal in het onderstaande iets uitvoeriger worden ingegaan. Het is echter niet mogelijk hier uitputtend te zijn.

### Aanbeveling

De Regering wordt daarom aanbevolen om de voorwaarden waaronder tot herstructurering van het onderwijssysteem volgens het twee-fasenmodel kan worden overgegaan, uitputtend te doen inventariseren en becommentariëren en van adviezen te doen voorzien.

## 2. De duur van de initiële onderwijsfase

In onze maatschappij wordt veel waarde gehecht aan gelijke kansen op ontplooiing voor iedereen. Talloze cijfers, onder meer afkomstig van het CBS, laten zien dat er geen twijfel over bestaat dat dit ideaal nog niet is bereikt. Ook de onlangs gepresenteerde nota «Verder na de Basisschool»<sup>21</sup> constateert: «dat feitelijk in het onderwijs bepaalde verschillen in de hand gewerkt worden en worden versterkt. Dat effect staat haaks op het streven dat alle leerlingen zich naar de mate van hun mogelijkheden ontplooiën».

Al jaren wordt er op allerlei manieren geprobeerd oplossingen voor dit probleem binnen het onderwijs te creëren. Een van die oplossingen was het stimuleren van het volwassenenonderwijs. De gedachte hierachter was de mensen de mogelijkheden te bieden om zich na het beëindigen van de initiële opleiding in een of andere richting (verbreding of verdieping) nader te bekwamen. Het volgen van een of andere vorm van volwassenenonderwijs kon ten dienste staan van individuele ontplooiing of gericht zijn op verbetering van de beroepskwalificatie.

Uit diverse onderzoeken<sup>22</sup> blijkt echter dat de deelname aan dit soort voorzieningen evenredig is aan de reeds genoten opleiding, met andere woorden hoe meer opleiding men al had, des te meer maakt men gebruik van het volwassenenonderwijs. Daardoor komt van het «tweede-kansonderwijs» maar weinig terecht. DE WRR concludeert in zijn rapport «over sociale ongelijkheid», «dat de educatieve voorzieningen na afsluiting van de initiële onderwijsfase (...) die in de initiële fase ontstane ongelijkheid qua kennis niet verminderen, maar waarschijnlijk vergroten»<sup>23</sup>.

Ter illustratie hiervan zijn de volgende tabellen opgenomen. De eerste betreft de deelname aan cursussen van Teleac.<sup>24</sup>

Aantal jaren initiële opleiding	% dat deelneemt of eerder deelnam
6 of minder	20
7–8	37
9–10	48
11 of meer	56

De tweede tabel is ontleend aan een rapport dat gewijd is aan de Open University<sup>25</sup>. De vooropleiding is hier niet gekwantificeerd maar in kwalitatieve termen aangegeven. De conclusie is echter dezelfde: de deelname aan wederkerende educatie is verre van gelijkelijk verdeeld.

Behaalde diploma	% deelnemers
Geen diploma	7,5
Lager voortgezet onderwijs	2,9
V.w.o.	33,0
Technisch onderwijs	15,3
Onderwijzersdiploma	27,3
Hoger onderwijs	13,3

<sup>21</sup> Verder na de Basisschool, Den Haag 1982, blz. 17.

<sup>22</sup> NCVO: *Leermotivaties en leeroriëntaties van volwassen Nederlanders*, Amersfoort, 1973, blz. 55.

H. Lington: *Adult-education in the Netherlands*, Konnstamminstituut, Amsterdam, 1975.

H. Frese: *Open Scholen, multimediale systemen en educatieve netwerken*, Alphen a/d Rijn, 1974.

<sup>23</sup> WRR: *Over sociale ongelijkheid*, Den Haag

<sup>24</sup> Lington: O. C., blz. 42.

<sup>25</sup> Frese: O. C., blz. 31.

Frese constateert dat het tweede-kansonderwijs «pas blijkt te functioneren na tussenkomst van eerdere mogelijkheden voor vervolgonderwijs»<sup>26</sup>.

Bekorten van initiële opleidingsfase – zo blijkt uit het bovenstaande – zal de ongewenste sociale ongelijkheid alleen maar vergroten en moet om die reden worden voorkomen.

Letten op de huidige economische situatie moet daarbij worden overwogen dat onderwijs niet geheel en alleen ten dienste staat van het individuele belang. Het is een «merit good»<sup>27</sup> dat bijna geheel door de overheid wordt gefinancierd, omdat diezelfde overheid er voordeel van heeft als de burgers op deelname aan het maatschappelijk verkeer worden voorbereid en een beroepsopleiding hebben genoten.

Ook uit het oogpunt van deze maatschappelijke functie van onderwijs kan met andere woorden worden gepleit voor behoud van de initiële opleidingsduur. Het sleutelwoord is hierbij: flexibiliteit. De samenleving is, gezien de economische toestand waarin zij thans verkeert, gebaat bij flexibele burgers. Hiermee wordt bedoeld dat mensen bereid en in staat zijn hun kwalificatie te veranderen (vergroten of verleggen) wanneer dat de arbeidsorganisatie en hun zelf ten goede komt.

Om in een arbeidsorganisatie te kunnen functioneren zijn een aantal algemene vaardigheden nodig. Deze algemene, dat wil zeggen minder aan een concrete functie gebonden, vaardigheden kunnen onderscheiden worden in technisch-instrumentele en sociaal-normatieve vaardigheden. Bij sociaal-normatieve vaardigheden kunnen we denken aan bereidheid tot hard werken, bedrijfsloyaliteit, samenwerkingsbereidheid, hulpvaardigheid, creativiteit en flexibiliteit.

Bij *technisch-instrumentele vaardigheden* kunnen we denken aan nauwkeurigheid, technisch inzicht, voorzichtigheid, leervermogen en dergelijke. Al lang is het onderwijs de plaats waar deze vaardigheden worden geleerd. En dat ligt ook voor de hand aangezien het algemene vaardigheden betreft geldend voor alle personen in een arbeidsorganisatie, dus zowel voor de hoge als lage functies. Ook diegenen die werkzaam zullen zijn in de lage functies dienen een adequate opleiding te ontvangen waarin deze technisch-instrumentele en sociaal-normatieve vaardigheden worden geleerd.

Daarnaast zijn er specifieke vaardigheden nodig voor arbeid in een concrete functie. Door de technologische ontwikkelingen veranderen zowel de bedrijfsvoering als de produktiemethoden relatief snel.

Ook degenen die werkzaam zijn in lagere functies in een arbeidsorganisatie zullen dus in een snel veranderende omgeving moeten kunnen functioneren. sleutelwoord vraagt om *flexibiliteit*, men moet kunnen en willen veranderen van werkzaamheden.

Binnen deze lagere functies kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen ongeschoold werk en werk voor lager opgeleiden. Met name voor ongeschoold werk geldt doorgaans dat slechts een oriëntatie i.p.v. een kwalificatie nodig is. Maar ook het werk voor de lager opgeleiden zal door de technologische ontwikkelingen veranderen. Zij zullen dus bereid moeten zijn tot *her- en bijscholing*. De basis voor deze her- en bijscholing zal reeds in het jeugdonderwijs gelegd moeten worden.

Samenvattend kan dus worden gesteld dat voor de lagere functies een gedegen opleiding noodzakelijk is waarbij algemene technisch-instrumentele en sociaal-normatieve vaardigheden geleerd worden. De opleiding moet gericht zijn op flexibiliteit en oriëntatie op arbeid en techniek. Tevens moet de her- en bijscholingsbereidheid van de lager opgeleiden worden bevorderd.

Naast het houdingsaspect is een tweede aspect van flexibiliteit de *inzetbaarheid*. In tijden van grote en groter wordende werkloosheid is het belangrijk dat de inzetbaarheid van mensen in het arbeidsproces groter is.

<sup>26</sup> Frese: O. C. blz. 43.

<sup>27</sup> J. Ritzen: in Van Kemenade (ned): *Onderwijs: Bestel en Beleid*, Groningen, 1980.

Daarmee is hun positie op de arbeidsmarkt rooskleuriger. Ruimere inzetbaarheid wordt bewerkstelligd door algemenere, bredere kwalificaties in een persoon verenigd. Het reeds genoemde ITS-rapport merkt hierover op: «voor arbeidsorganisaties vormen de algemene kwalificaties een reservoir voor bedrijfsspecifieke kwalificering» (bijscholing etc. dus) en voor flexibele inzetbaarheid in de arbeidsorganisatie met name op uitvoerend niveau<sup>28</sup> en: «Een verbreding van de beroepsopleidingen heeft dan ook niet alleen gevolgen voor de mogelijke directe inzetbaarheid, maar ook voor de speelruimte die op instellingenniveau nu nog bestaat om formatieproblemen op te lossen».

Bereidheid tot veranderen is van belang met het oog op de snelle technologische vooruitgang en in verband met noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van wisselende economische omstandigheden.

Veranderen moet hier niet opgevat worden in de zin van op een hoger niveau brengen. Een van de conclusies uit het rapport «De relatie tussen onderwijs, kwalificatie en arbeidsorganisatie» luidt: «Er blijkt geen sprake te zijn van een technologisch determinisme ten aanzien van de kwalificatiestructuur. Ook niet in de zin dat de technologische ontwikkeling zelf een verhoging van de vereiste ontwikkeling met zich mee zou brengen.<sup>29</sup> Het gaat dus niet alleen om bereidheid tot verwerven van een hogere kwalificatie, maar vaak om het *verleggen* ervan. Er is behoefte aan mensen die zich positief opstellen ten opzichte van programma's van bijscholing, omscholing, herscholing. Dat is dus een kwestie van een *attitude*. Eerder in deze paragraaf werd al aangegeven dat die attitude meer aanwezig blijkt te zijn naarmate men een lagere vooropleiding achter de rug heeft.

Samenvattend komen we tot de conclusie dat verkorting van de initiële opleidingsduur moet worden voorkomen omdat daardoor het realiseren van de hoofddoelen van het onderwijs mede vanuit sociaal-economisch gezichtspunt fundamenteel in het gedrang komt. Dat geldt zowel voor de individuele ontplooiingsmogelijkheden als voor de maatschappelijke functie die onderwijs heeft door de voorbereiding op het maatschappelijk verkeer en het bieden van een beroepsopleiding. Een voorstel tot herstructurering van het onderwijs zal hiermee rekening moeten houden.

### 3. Voorwaarden van principiële aard.

#### 3.1. Initiële beroepsopleiding

Uit paragraaf 2 vallen eigenlijk twee conclusies te trekken

De eerste conclusie is duidelijk: een verkorting van de initiële opleidingsduur moet worden voorkomen!

Aan een andere conclusie valt evenwel ook niet te ontkomen, namelijk de conclusie dat het huidige onderwijssysteem en de aanvullende voorzieningen in het kader van de volwasseneneducatie de ongelijkheid van mogelijkheden om gebruik te maken van die educatieve voorzieningen waarschijnlijk alleen maar vergroten.

De logisch hier te stellen vraag is dus of een omgevormd opleidingssysteem volgens het twee-fasen-model dit bezwaar versterkt of misschien voor een deel kan wegnemen.

In deze paragraaf wordt nagegaan wat er kan gaan gebeuren indien het onderwijssysteem wordt omgevormd naar het twee-fasenmodel zonder aanvullende maatregelen.

De uitval uit het beroepsonderwijs is zoals bekend hoog; voor sommige gevallen soorten wordt een percentage van in de 40% genoemd. Eerder in dit rapport is in dit verband het woord «verspilling» gevallen (II, 3.3.1). Daarbij werd niet zozeer bedoeld de financiële verspilling, maar vooral ook de verspilling in maatschappelijk en persoonlijk inzicht. Op grond hiervan werd gepleit voor flexibilisering van het onderwijsinstrumentarium. Het rendement (persoonlijk-maatschappelijk) zal daardoor kunnen toenemen.

<sup>28</sup> VBO, blz. 59.

<sup>29</sup> ITS: *De relatie tussen onderwijs, kwalificatie en arbeidsorganisatie*, Nijmegen 1981, blz. 292.

Dit rendement zal nog verder kunnen toenemen door de invoering van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs; daarvoor wordt het ook gepresenteerd! Doordat jongeren eerder met de beroepspraktijk in aanraking kunnen komen, zal er niet langer zo'n groot beroep behoeven te worden gedaan op de anticipatiespanning die de huidige opleidingen in volle tijd-verband vereisen en waartoe kennelijk steeds minder jongeren in staat zijn.

Omzetting (zonder nadere maatregelen) zou op zich zelf gezien er dus toe kunnen leiden dat het rendement toeneemt. Het betekent een verbeterde deelname van jongeren aan het onderwijs en dus een pluspunt voor de nieuwe structuur.

Echter het bedrijfsleven moet – dat is eerder al gezegd – over voldoende opnamecapaciteit kunnen beschikken om de opleidingsfunctie zoals voorgesteld in de 2de fase van het model te *kunnen* vervullen (we zien er hierbij vanaf dat het bedrijfsleven die functie ook moet *willen* vervullen). Indien het bedrijfsleven die functie in onvoldoende mate kan vervullen, dan zou de situatie ontstaan dat schoolverlaters van de 1ste fase van de beroepsopleiding in onvoldoende mate worden opgevangen in de 2de fase van de beroepsopleiding. Dat zou ten koste gaan van de beroepskwalificatie maar ook van het persoonlijk en maatschappelijk rendement van de 1ste fase van het beroepsonderwijs.

### **Aanbeveling**

Omdat de voordelen van het twee-fasenmodel slechts zijn te bereiken indien dit model (op termijn!) integraal wordt ingevoerd, zal er moeten worden nagegaan welke zekerheidsstellingen er moeten worden getroffen opdat iedereen die een beroepsopleiding in het schoolonderwijs begint, deze ook met een beroepskwalificatie kan voltooien in het bedrijfsleven.

### *3.2. Jeugdwerkloosheid*

De huidige werkloosheid en het grote aandeel van de jongeren daarin ( $\pm$  50%) leveren zowel een pro- als een contra-argument op voor de invoering van het twee-fasenmodel.

Als contra-argument kan gelden dat de werkloosheid het gevolg is van een absoluut en structureel tekort aan arbeidsplaatsen. Hierdoor is de opnamecapaciteit van het bedrijfsleven per definitie beperkt als het om opleidingsplaatsen zou gaan zoals gebruikelijk bij het leerlingwezen waar men doorgaans een volledige arbeidsplaats bezet.

Als argument «pro» kan naar voren worden gebracht dat de jongeren op het ogenblik iedere initiële beroepservaring dreigen te gaan missen. Men spreekt in dit verband al van een «lost generation». Er zal een oplossing moeten worden gevonden voor dit probleem. Jongeren moeten in staat worden gesteld om tenminste enige beroepservaring en beroepsscholing op te doen, anders zullen ze ook later niet of moeilijk plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Als het bedrijfsleven bereid zou kunnen worden gevonden om min of meer «boventallig» jongeren op te nemen voor het opdoen van ervaring en het verkrijgen van scholing, dan ligt het voor de hand dit te doen in het kader van een goed geregelde opleidingssituatie. Het leerlingwezen is zo'n situatie en de 2de fase van het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding is soortgelijk. Er zou dan wel moeten worden bekeken onder welke voorwaarden het bedrijfsleven bereid zou kunnen zijn die taak op zich te nemen. In een volgende paragraaf zullen we deze (technische?) voorwaarden nader verkennen.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs *niet zonder meer* moet worden ingevoerd. Een aantal zekerstellingen zijn vereist. Aan de andere kant zijn er motieven om in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid bijzondere aandacht te schenken aan de mogelijkheden die juist een beroepsopleiding in een twee-fasenstructuur kan bieden.

### 3.3. *Emancipatiebeleid en beroepskeuze*

Meisjes en vrouwen kiezen traditioneel voor bepaalde vormen van onderwijs. Het algemeen voortgezet onderwijs heeft daarbij verreweg de voorkeur boven het beroepsonderwijs. Traditioneel is ook nog steeds de beroepskeuze. Er zijn (mede daardoor) beroepsopleidingen die als typisch mannelijk of als typisch vrouwelijk worden aangemerkt.

Reeds enige tijd wordt er – zoals bekend – door de diverse regeringen een krachtig emancipatiebeleid gevoerd. Dit beleid beoogt meisjes en vrouwen naar eigen voorkeur en onafhankelijk van wie of wat dan ook (juridisch, financieel/economisch, maar ook gevestigde waarderingen en rolopvattingen e.d.) in staat te stellen allerlei taken te vervullen en posities in te nemen in de maatschappij.

Het opheffen van achterstanden, het vergroten van keuzevrijheden en het opnieuw waarden van mannelijke en vrouwelijke kwaliteiten ook ten opzichte van de arbeidsmarkt zijn beleidstopics waar iedere beleidsmaker (politiek, maatschappelijk en ambtelijk) rekening mee moet houden.

Een succesvol emancipatiebeleid zal tot een vergrote deelname van meisjes en vrouwen op de arbeidsmarkt leiden. Dit brengt in deze tijden van werkloosheid een extra probleem met zich mee dat in het kader van een algemeen werkgelegenheidsbeleid zal moeten worden opgelost.

Voor het onderwijs betekent een en ander dat men zich zorgen moet gaan maken over de (te) sterke deelname van meisjes en (jonge) vrouwen aan het algemeen voortgezet onderwijs. Schoolverlaters uit deze categorie van onderwijs komen op de arbeidsmarkt met nauwelijke enige beroeps-kwalificatie. Een beleid dat de toestroom naar het beroepsonderwijs bevordert zal dringend moeten worden overwogen.

Het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs heeft als vorm van beroepsonderwijs vanuit het emancipatiebeleid gezien belangrijke voordelen boven het huidige beroepsonderwijs in volledig dagverband.

Een belangrijk probleem bij het huidige onderwijs is de *beroepskeuze*. Eerder in dit rapport zijn voor de verbetering daarvan al voorstellen gedaan; op een enkel facet gaan we hier iets dieper in.

Binnen het beroepskeuzeproces moet het mogelijk zijn dat jongens en meisjes, vrij van traditionele en achterhaalde rolopvattingen, zich een beroep kunnen kiezen dat past bij de eigen voorkeur en mogelijkheden. Een belangrijke belemmering hierbij is dat indien er eenmaal is gekozen de arbeidsmarkt, door traditionele mechanismen beheerst, sterk naijlt op de «doorbrekende» keuzes die zijn gemaakt in de beroepsopleiding. De schoolverlaters ondervinden hiervan het nadeel dat ze minder snel «aan de bak» komen of over hogere kwalificaties moeten beschikken. In het bijzonder geldt dit voor vrouwen! Op zich is hier vanwege «mismatch» al sprake van «verspilling» in financieel en in persoonlijk en maatschappelijk opzicht.

Het overheidsbeleid probeert dit naijlingseffect te voorkomen door gewenningssituaties te subsidiëren. Deze kosten kunnen worden voorkomen en het persoonlijk en het maatschappelijk rendement van rolopvatting doorbrekende beroepskeuzes zal toenemen wanneer het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs wordt ingevoerd. Alle schoolverlaters van de 1ste fase van dit beroepsonderwijs moeten dan immers worden opgenomen in de 2de fase van de beroepsopleiding. Iedereen die een beroepsopleiding volgt komt in die fase in een concrete praktijksituatie binnen het arbeidsbe-stel.

Er wordt daardoor werkervaring opgedaan maar het «opnemende» bedrijfsleven raakt – in een overzichtelijk opleidingsproces – gewend aan met name vrouwen in traditioneel «mannelijke» beroepen. Het emancipa-tieproces zal daardoor naar beide kanten vlotter verlopen.

Geldt het bovenstaande voor het geval dat men reeds een beroepskeuze heeft gedaan, ook voor het geval dat er nog geen beroepskeuze heeft plaatsgevonden is de opleiding gebaat bij het twee-fasenmodel. Via de ingebouwde schakel- en oriëntatiemogelijkheid is het mogelijk tot een zo

goed mogelijke beroepskeuze te komen. Indien in een latere fase van de opleiding evenwel mocht blijken dat men de beroepspraktijk toch niet aan kan of dat men om andere redenen liever wil afzien van de aanvankelijke keuze, dan is via dit systeem de terugkeer naar het beroepskeuzep proces beter verzekerd dan in de huidige situatie. Een (alternatieve) leerplichtverlenging kan deze tussentijdse heroriëntatiemogelijkheid nog belangrijk verbeteren. Niet alleen het persoonlijk rendement van de onderwijsinvestering neemt dan toe, maar ook het maatschappelijk rendement, omdat verkeerde keuzes in een eerder stadium worden onderkend (zie verder par. II, 3.3.3).

Naast de bestrijding van de jeugdwerkloosheid leveren met andere woorden ook overwegingen vanuit het emancipatiebeleid motieven op om bijzondere aandacht te schenken aan de mogelijkheden die een beroepsopleiding in een twee-fasenstructuur op dit punt kan bieden.

## **Aanbeveling**

### *3.4. Slotopmerking*

Vanuit het bovenstaande dringt zich de volgende slotopmerking op:

Men zou moeten overwegen om een aantal doelstellingen tegelijk te vangen. In het kader van het terugdringen van de collectieve uitgaven, het bestrijden van de jeugdwerkloosheid en het emancipatiebeleid wordt het goedkopere twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs ingevoerd en tegelijkertijd wordt op de «een of andere manier» het volgen van een beroepsopleiding verplicht gesteld (zie par. III, 4.2). De jeugdwerkloosheid wordt daardoor bestreden, er wordt een concrete bijdrage geleverd aan het emancipatiebeleid, de initiële onderwijsfase wordt voor bedreigde groepen verlengd en men verkrijgt een opleidingssysteem dat een substantieel verminderd beslag legt op de collectieve middelen.

## **4. Overwegingen bij de voorwaarden van sociale aard**

### *4.1. Sociaal plan: een ombouw-opbouw strategie*

Besparingsvarianten kosten arbeidsplaatsen. Dit geldt in het algemeen maar in het bijzonder voor het onderwijssysteem waar de personeelskosten meer dan 85% van het budget belasten. Ook de besparingsvariant van de twee-fasenstructuur voor het beroepsonderwijs kost arbeidsplaatsen. Althans als er geen extra maatregelen worden getroffen die het verlies compenseren.

De «heroverwegingsoperatie» heeft in het algemeen twee doelen: het beslag op de collectieve middelen moeten worden verminderd om

- de collectieve uitgaven terug te schroeven
- en om beleidsruimte te scheppen voor het oplossen van ernstige maatschappelijke en economische problemen.

Het spreekt vanzelf dat de Regering in gemeen overleg met het parlement geheel vrij moet zijn om te bepalen naar welke beleidssectoren het deel van het uitgespaarde bedrag dat men voor nieuwe beleidsdoelen wil aanwenden, zal toevloeien.

Vanwege de opsteller van dit rapport behoeft geen pleidooi te worden verwacht voor andere sectoren; daar zijn andere groepen voor ingesteld. Ook zou het minder gepast zijn indien de opsteller voor de onderwijssector zomaar allerlei «leuke dingen voor de mensen» zou presenteren. Van hem mag echter wel worden verwacht dat de Regering wordt geïnformeerd over de voorwaarden die moeten worden gerealiseerd om de realiteitswaarde van de te verwachten besparingen te verhogen. Het niet voldoen aan de voorwaarden kan immers leiden tot het niet of het slechts zeer ten dele bereiken van de besparingen die men beoogt.



De invoering van het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs met alles wat daar ingepast behoort zoals:

- de beroepen- en functie-analyses (2.2.1)
- de wettelijk geregelde landelijke organen (2.2.2)
- de richtlijn-onderwijsleerplannen (2.2.3)
- de wettelijk geregelde procedures voor de legitimering van die leerplannen (2.2.4)
- de flexibilisering van het onderwijsinstrumentarium (3.3.1)
- de werkgelegenheidsprojecties voor het onderwijs (3.3.2)
- de bundeling van de krachten op het terrein van de beroepskeuze (3.3.3)
- de formele en informele circuits onderwijs-arbeidsmarkt (3.3.4)

zal een zeer grote inspanning vergen van alle betrokkenen. De medewerking van het onderwijsveld is daarbij een absolute voorwaarde.

Het zal duidelijk zijn dat de kaartenbak van het GAB geen aantrekkelijk perspectief is en geen klimaat schept waarin bovengenoemde veranderingen kunnen worden gerealiseerd.

### **Aanbevelingen**

De *beste* voorwaarden worden geschapen wanneer de Regering *een totaalplan* doet opstellen voor herstel van de economie met daarin geïntegreerd *een 10-jarig onderwijsplan* tot *ombouw en opbouw* van het huidige onderwijssysteem, een ombouw volgens het twee-fasenmodel en een opbouw in het kader van de wederkerende educatie.

Een *sociaal plan* zal onderdeel moeten uitmaken van dit onderwijsplan. Men moet daarin dan laten zien op welke wijze het verlies aan arbeidsplaatsen elders wordt gecompenseerd.

In bovenbedoelde plannen zal tevens het verband moeten worden gelegd tussen de maatregelen voor de korte/middellange en de middellange/lange termijn. De problemen voortvloeiende uit de huidige economische crisis en de daarmee gepaard gaande werkloosheid verisen op de korte termijn maatregelen, (wellicht) ook op onderwijsgebied. Het is daarbij niet uitgesloten dat men bepaalde maatregelen in een later stadium beter weer kan afbouwen en/of door andere vervangen. Zo enigszins mogelijk moet men dit in het totaalplan voorzien en via *termijnwetgeving* vastleggen. Een dergelijke planning en wetgeving voorkomt (terechte) sociale onrust en levert de voorwaarden voor drastische bezuinigingsoperaties.

In de volgende paragrafen zullen enkele maatregelen voor een korte/middellange termijn worden vermeld om het bovenstaande toe te lichten.

#### *4.2. De (mogelijk alternatieve) invoering van het volletijd-kort-m.b.o.*

De (wens tot) invoering van het volletijd-kort-m.b.o. is een goed voorbeeld om de mogelijkheden om te komen tot een *sociaal plan* toe te lichten. Het onderwerp is actueel, het gaat om beroepsonderwijs in volledig dagverband en het kan nieuwe arbeidsplaatsen opleveren. Het onderwerp is actueel omdat er al drie keer een kamerbrede motie is aangenomen tot invoering van het kort-m.b.o. De huidige problemen op de arbeidsmarkt zijn daar niet vreemd aan. Vele jongeren die anders een beroep zouden doen op een plaats op de arbeidsmarkt kunnen in deze vorm van onderwijs een beroepsopleiding volgen qua niveau ongeveer vergelijkbaar met het primair leerlingwezen. Het zou moeten gaan om  $\pm 60\,000$  jongeren in 1990. Het kort-m.b.o. waar het hier om gaat is onderwijs in volledig dagverband. Er kan gedurende 2 à 3 jaar door middel van oriënterende, schakelende en beroepsopleidende programma's onderwijs worden gegeven vanuit een schoolse setting. Dit betekent dat ook waar gebruik wordt gemaakt van buitenschoolse leerplaatsen (stages), de school formeel gesproken als enige verantwoordelijk is voor de opleiding. Er wordt momenteel ervaring

opgedaan met het ontwerpen van onderwijsleerplannen die na validering en legitimering in de Staatscourant zullen worden gepubliceerd als «richtlijn»-onderwijsleerplan. De landelijke organen van het bedrijfsleven verlenen hun medewerking maar hebben (nog) geen wettelijk vastgelegde taak in dezen gekregen. De aansluiting van het kort-m.b.o. op het leerlingwezen is mede daardoor problematisch.

De kosten verbonden aan de integrale invoering belopen ruim f 500 mln.

Wanneer het kort-m.b.o. volgens het twee-fasenmodel zou kunnen worden ingevoerd, dan levert dat *een besparing op van ± 30%*. De uitbreiding van het arbeidsplaatsenbestand binnen de sector onderwijs is daardoor minder groot van omvang dan bij een invoering in volledig dagverband. Maar daar staat tegenover dat de invoering eerder realiseerbaar wordt door het verminderd beslag op de collectieve uitgaven. Hierdoor kan er *eerder* iets worden gedaan aan de bestrijding van de problemen samenhangend met de jeugdwerkloosheid en bovendien komen er *eerder* arbeidsplaatsen beschikbaar in de sector onderwijs.

Deze uitbreiding van het arbeidsplaatsenbestand kan ten goede komen aan de werkloze onderwijskrachten maar daarnaast ook in een 10-jarenplan worden gebruikt om het twee-fasenmodel ook elders in het middelbaar beroepsonderwijs in te voeren.

Zo'n aanpak waarbij ombouw en opbouw hand in hand gaan levert ook grote onderwijskundig/strategische voordelen op. De ombouw van het (middelbaar) beroepsonderwijs en de opbouw van het kort-m.b.o. worden dan immers strategisch *tegelijk* gerealiseerd en zullen *daardoor* per saldo *niets extra's* kosten. De besparing wordt gevonden in het feit dat er geen extra beslag wordt gelegd op de collectieve middelen.

Onderwijskundig wordt het voordeel bereikt dat wat nu als categoriale voorziening wordt opgebouwd van meet af aan wordt opgebouwd als differentiatie van het m.b.o.-nieuwe stijl.

Ter voorkoming van misverstand zij hier opgemerkt dat niet alleen de huidige m.b.o.-scholen voor deze ontwikkelingen in aanmerking zullen mogen komen maar ook andere voorzieningen voor beroepsonderwijs. Een deel van het l.b.o. zou ook voor omvorming in aanmerking moeten komen. Dit niet alleen vanwege de onderwijskundige kennis en ervaring maar ook vanwege het beschikbare equipment en ervaring. Ook hierdoor zijn besparingen te bereiken. En het spreekt vanzelf dat een strakke binding aan de huidige voorzieningen voor deeltijd beroepsonderwijs bij zo'n ombouw een eerste vereiste is, wil er in de deeltijdsector geen verspilling optreden.

Het bovenstaande pretendeert niet een volledige ombouwstrategie aan te geven. Het is slechts een relevant en praktisch voorbeeld van hoe het zou kunnen. Wanneer het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding de Regering echter aanspreekt, dan is het de hoogste tijd om zo'n ombouwstrategie te ontwerpen. Het is goedkoper en ook onderwijskundig voordelig omdat door het instrumentarium dat met het twee-fasenmodel ter beschikking kan komen een aantal van de huidige problemen eenvoudiger is op te lossen.

#### 4.3. De (mogelijk alternatieve) leerplichtvervulling

De mogelijkheden voor een sociaal plan worden aanzienlijk verruimd wanneer «op de een of andere manier» voor een bepaalde categorie het volgen van een initiële beroepsopleiding verplicht wordt gesteld (vgl. par. III, 3.4).

#### Aanbevelingen

In een meerjarig geïntegreerd regeringsplan ter bestrijding van de (gevolgen van) de werkloosheid is het voorstelbaar dat er zo'n verplichting zou worden gesteld voor de doelgroep begrensd door de leeftijd van 19 jaar of 20 jaar. Ook is het mogelijk deze begrenzing te vinden in het gevolgd hebben van een initiële beroepsopleiding. De (gevolgen van de) jeugdwerkloosheid wordt hierdoor bestreden, men realiseert condities voor het bereiken van emancipatiedoelen, men vermindert substantieel het

aanbod op de arbeidsmarkt, men bevordert de aansluiting onderwijsbestel–arbeidsbestel en men realiseert een goedkoper opleidingsstelsel. Althans wanneer de verplichting wordt getroffen in overeenstemming met de mogelijkheden die het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs biedt. Dit betekent dat het werken onder leercondities zoals beoogd met de tweede fase van de beroepsopleiding mogelijk moet zijn.

Indien wordt gedacht aan het instrument van de *leerplichtverlenging* (zie nota «Verder na het basisonderwijs»), dan zou dit moeten betekenen dat er inhoudelijk een andere invulling aan dit begrip leerplicht wordt gegeven. Het is evenwel ook mogelijk dat van een ander instrument gebruik wordt gemaakt om de verplichting te bereiken. In paragraaf III.5 zal daar nader op worden ingegaan.

Ook aan de onderkant van de leerplicht voor 15/16-jarigen kan van deze alternatieve vorm van vervulling van de leerplicht gebruik worden gemaakt wanneer het om ongemotiveerden gaat. Ongemotiveerden kunnen dan vroeger in een begeleide vorm van beroepsopleiding worden opgenomen. Het rendement van het onderwijs en het persoonlijk en maatschappelijk rendement zal hierdoor toenemen.

Alternatieve leerplichtvervulling schept interessante mogelijkheden. Het heeft niet de nadelen van een traditionele leerplichtverlenging, die jongeren vasthoudt in schoolse vormen van onderwijs. De praktijk heeft geleerd dat dit voor steeds meer jongeren «het paard achter de wagen» is. Voorts is van belang dat het nemen van maatregelen in de sfeer van (alternatieve) leerplichtvervulling verlengingsmogelijkheden oplevert welke mogelijkheden tevens interessant zijn in verband met het opstellen van een sociaal plan voor onderwijsgeevenden die als gevolg van de invoering van het twee-fasenmodel anders werkloos zouden worden.

Gezien de plannen van de Regering tot leerplichtverlenging en tot bestrijding van de jeugdwerkloosheid (jeugdplan) verdienen bovenstaande gedachten ernstige overweging. Besparingen worden dan niet alleen gevonden in een goedkoper werkend onderwijssysteem en in een verhoogd rendement maar ook in het vrijkomen van een groot deel van de gelden die nu worden gereserveerd voor het jeugdplan (f 575 mln. op jaarbasis).

#### 4.4. *Slotopmerking*

In vervolg op paragraaf III.3.4 kan aanvullend nog worden gesteld dat naast het bereiken van de daargenoemde doelstellingen de verplichting tot het volgen van beroepsonderwijs nog een ander belangrijk gevolg heeft, dat de moeite van het overwegen waard is.

Door de verplichting tot het volgen van een beroepsopleiding stijgt het kwalificatieniveau van de bevolking, iets waar (de ontwikkeling en de vernieuwing van) de economie mee gediend is.

Van dit laatste zijn we ons in Nederland onvoldoende bewust. In Duitsland<sup>30</sup> ligt deze zaak vanzelfsprekender. Daar is het bedrijfsleven ook meer betrokken bij de beroepsopleiding dan bij ons en heeft men als bedrijfsleven ook meer over voor die opleiding.

Ook in Frankrijk is men overtuigd van de noodzaak om alle Fransen in de gelegenheid te stellen om een gekwalificeerde beroepsopleiding te ontvangen. Voor het eerst in de geschiedenis heeft men daar een *speciaal Ministerie voor Beroepsonderwijs* in het leven geroepen met als hoofddoel alle Fransen een hoogwaardige kwalificatie te verschaffen, waarbij rekening wordt gehouden met de revolutionaire technologische veranderingen die wij op dit moment beleven en in de toekomst zullen beleven.<sup>31</sup> Opmerkelijk is daarbij dat het de Fransen niet zomaar gaat om een beroepsopleiding in de praktijk van het beroep. Ze hebben juist de wet op de alternerende opleiding buiten werking gesteld. Dit gebeurt niet omdat men tegen het principe is, maar omdat de alternerende opleiding, in haar huidige vorm, de jongeren die de praktijk ingaan, onvoldoende garanties geeft op werk dat ook vanuit opleidingsstandpunt effectief is. Er moeten garanties komen

<sup>30</sup> Zie bijlage over de opleidingssituatie in Duitsland.

<sup>31</sup> Vgl. Cedefop News, nr. 2, 1982 of Colo Doc nr. 25.3648.

opdat het werk dat wordt opgedragen ook werkelijk tot hun vorming bijdraagt. Dat is de reden waarom er een nieuwe wet wordt ingediend, waarbij de pedagogische effectiviteit van de praktijkopleiding wel wordt gewaarborgd.

Dit zijn zaken die ook voor Nederland overweging verdienen.

## 5. Overwegingen bij de voorwaarden van technische aard

### 5.1 *Het verminderen van de lasten voor het bedrijfsleven*

Reeds meermalen is naar voren gebracht dat voor het invoeren van een twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs het een absolute voorwaarde is dat het bedrijfsleven in staat is om de toegedachte functie met betrekking tot de 2de fase van de opleiding te kunnen vervullen. De problemen rondom een soortgelijke situatie als het leerlingwezen maken duidelijk dat op het terrein van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven nog enige stappen te zetten zijn.

De mogelijkheden van de *rijksoverheid* om op dit terrein wat te doen zijn beperkt tot het (in zekere mate) *vergoeden van de loonkosten*. In het kader van het jeugd(garantie)plan waar het gaat om een bijdrage aan het oplossen van de problematiek van de langdurig werklozen (16 tot 18 jaar) wordt deze mogelijkheid in praktijk gebracht. De (garantie op een) tijdelijke arbeidsplaats wordt gefinancierd door de langdurig werkloze zijn uitkering te laten behouden en dit bedrag via subsidie aan te vullen tot de hoogte van het minimumloon. Alleen zó was deze maatregel voor werknemersorganisaties aanvaardbaar. In beginsel staat deze mogelijkheid ook open voor de opleidingsplaatsen die nodig zijn in de 2de fase van de beroepsopleiding of in het leerlingwezen. Nader zou dan moeten worden bekeken welke afgrenzingen er zouden moeten plaatsvinden (bedreigde bedrijfstakken). Het zal evenwel duidelijk zijn dat dit een relatief dure oplossing is. Het vergoeden van een deel van de loonkosten (f 7600) is een veelvoud van de kosten die een leerling kost in de 2de fase van de beroepsopleiding als alleen de opleidingskosten voor de rijksoverheid in aanmerking worden genomen (f 2500). *Van de kant van het bedrijfsleven* zou men kunnen overgaan tot het stichten van egalisatiefondsen of van opleidingsfondsen. De kosten van de praktijkopleiding zouden dan kunnen worden gedragen door de (toekomstige) gebruikers. In Nederland wordt de gedachte van de egalisatiefondsen alleen door de werknemersorganisaties aanvaard. De werkgeversorganisaties verwerpen de gedachte op grond van technische moeilijkheden. Er lijkt evenwel wat ruimte te komen in hun standpunt nu er onlangs in plaats van over «egalisatie»-fondsen gesproken is over «opleidings»-fondsen.

Het verlichten van de lasten van het bedrijfsleven via deze weg zal evenwel ook gevolgen hebben voor de overheid. Als werkgever is de overheid immers ook gebruiker van de opleidingsdiensten van het bedrijfsleven. Het niet bijdragen van de overheid als werkgever aan de opleidingsfondsen kan wel, maar lijkt een meten met twee maten en wordt daarmee in ieder geval een politiek item.

### **Aanbeveling**

Verlichting van de loonkosten *binnen het bedrijfsleven* kan ook worden gevonden door een *maatregel ex artikel 3 lid 2 van de wet op het minimumloon* (WML) te nemen. Een bepaalde doelgroep, bij voorbeeld de 16–18-jarigen die een opleiding conform het twee-fasenmodel volgen, zou men via deze weg kunnen uitzonderen van de werking van deze wet. De hoogte van de jeugd/opleidingslonen wordt dan aan het spel van de maatschappelijke krachten overgelaten. Een gedifferentieerde loonvorming zoals in de Duitse situatie is het resultaat. Van de zijde van de vakbeweging moet, indien niet een groot aantal garanties worden geboden ter voorkoming

van misbruik van de opleiding, op groot unaniem verzet worden gerekend wanneer men deze maatregel neemt; dat heeft het leerlingwezen geleerd. Men zal wijzen op het feit dat de jeugdlonen reeds uitgaan van het feit dat men nog onervaren is en nog opleiding behoeft en dat nog onlangs de kortingspercentages ten opzichte van het minimumloon voor volwassenen zijn aangepast. Naar verwachting zal dit verzet niet of in veel mindere mate spelen bij de garanties<sup>32</sup> die het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding kan bieden in combinatie met een (alternatieve) leerplichtverlenging. Duidelijk zal moeten zijn dat het om een echte opleidings situatie gaat, waarbij om opleidingsredenen weliswaar arbeid wordt verricht maar waarbij aan de andere kant het verrichten van arbeid niet het hoofddoel is. De vakbeweging is voorstander van een opleidingsvorm die uitgaat van het opleiden in de praktijk van het beroep. Bovendien wenst de vakbeweging voor iedere jongere een initiële beroepsopleiding met goede doorstroomperspectieven. De FNV wil daarvoor zelfs een leerplichtverlenging in het schoolse onderwijs realiseren. Alternatieve leerplichtvervulling volgens een door de vakbeweging gewenst model zal derhalve niet op onoverkomelijke bezwaren kunnen stuiten. Naast deze praktische bezwaren is er immers geen principieel bezwaar tegen de maatregel aan te voeren. Het Burgerlijk Wetboek erkent namelijk het ontvangen van onderwijs als loon (bestanddeel). Doordat de WML uitgaat van een minimumloon in «geld» uit te keren kan het geven van onderwijs *niet* tot bestanddeel van het *minimumloon* worden gerekend. Er zijn twee mogelijkheden om dit ongedaan te maken: de wet veranderen of een maatregel ex artikel 3 lid 2 nemen; de laatste weg is wetstechnisch en misschien ook politiek de eenvoudigste.

Het kabinet kan de maatregel nemen nadat aan de procedure is voldaan (inwinnen van adviezen). Bij wetswijziging zou het principe in het geding zijn en de hele wet op het minimumloon op dit punt op «losse» schroeven zetten. (Opeens zou kunnen blijken dat heel veel minimumloners onderwijs ontvangen).

## 5.2. *Uitbreiden van de opleidingscapaciteit van het bedrijfsleven*

In het kader van de invoering van het twee-fasenmodel voor de beroepsopleiding dient ook te worden overwogen op welke manier eventueel de opleidingscapaciteit van het bedrijfsleven nog verder kan worden uitgebreid. Twee verschillende situaties kunnen zich hierbij voordoen: ófwel de eerdergenoemde en gekozen maatregelen hebben onvoldoende effect (criteria?) ófwel zij hebben wel voldoende effect maar desondanks is er onvoldoende capaciteit. Het gaat dan om *opleidingsplaatsen* die niet normaal kunnen worden vervuld vanuit het aanwezige arbeidsplaatsenbestand. Alhoewel de scheidslijnen moeilijk precies te trekken zullen zijn, betreft het hier de mogelijkheid om via boventaligheid op het formatiebestand *opleidingsplaatsen* te creëren.

Om de situatie te verhelderen gaan we er hier vanuit dat er dusdanige verlichtingsmaatregelen worden getroffen dat de opleidingscapaciteit zich *kan maximaliseren*. Een verdubbeling van de capaciteit is dan zeker niet uitgesloten. Het is echter de vraag of de opleidingscapaciteit zich ook *zal maximaliseren*. Om het gat tussen *kan* en *zal* te dichten zou een *verplichting tot het in opleiding nemen van jongeren dan wel een verplichting tot het beschikbaar stellen van opleidingsplaatsen* in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Bij onvoldoende maximalisering van de opleidingscapaciteit kan de verplichting dan in werking treden. De Duitse situatie kan wellicht tot voorbeeld dienen (zie bijlage 4). Het is evenwel niet uitgesloten dat op grond van een relatief of absoluut tekort aan arbeidsplaatsen er een gat blijft zitten tussen de reële (en gemaximaliseerde) opleidingscapaciteit van het bedrijfsleven en de *gewenste opleidingscapaciteit*. Deze *extra opleidingscapaciteit* kan nodig zijn in het kader van een verplichte beroepsopleiding voor een bepaalde doelgroep.

<sup>32</sup> Eventuele extra garanties zouden kunnen worden gefinancierd uit de meeropbrengsten van het twee-fasenmodel als bezuinigingsvariant (zie paragraaf 1.1.)

Bij een *relatief tekort* kan er sprake zijn van frictie tussen aangeboden capaciteit en de gevraagde capaciteit. Het gaat hier zowel om een kwantitatief tekort als om een kwalitatief tekort: het beschikbare arbeidsplaatsenpotentieel kan onvoldoende kwalitatief van aard zijn om te kunnen dienen als opleidingsplaats. Tussen de 30 en 40% van de arbeid is «ongeschoolde» arbeid!

Bij een *absoluut tekort* aan arbeidsplaatsen is er sprake van onvoldoende werkgelegenheid.

Ten einde het probleem van het tekort (relatief en absoluut) aan arbeidsplaatsen te tackelen kan (eveneens) worden gedacht aan *het aangaan van een opleidingsplaatsenovereenkomst met het bedrijfsleven (sociale partners) c.q. aan het instellen van een plicht tot het beschikbaar stellen van opleidingscapaciteit*.

Deze opleidingscapaciteit kan alleen via z.g. «boventaligheid» op de normale formatie gerealiseerd worden. De lasten voor het bedrijfsleven zouden minimaal moeten zijn. Het zou daarom irreëel zijn om deze «boventaligen» onder de WML te laten vallen. Een maatregel ex artikel 3 lid 2 zal hier dan ook op zijn plaats zijn. Doordat het beschikbare *kwalitatieve werk* in dit geval «gedeeld» wordt om de opleidingscapaciteit kunstmatig uit te breiden ligt het voor de hand deze maatregel niet uitsluitend te nemen voor de z.g. «boventaligen» maar een maatregel ex artikel 3 lid 2 te binden aan maatregelen tot maximalisering van de opleidingscapaciteit en te binden aan maatregelen tot het beschikbaar stellen van de extra opleidingscapaciteit.

### 5.3. *Het instellen van een gekoppelde leer- en opleidingsplicht*

Met een maatregel in deze sfeer kunnen diverse effecten worden bereikt. Eerder zijn reeds genoemd: *maximalisering van de opleidingscapaciteit en het creëren van extra opleidingscapaciteit*.

Een maatregel in deze sfeer kan echter ook direct worden aangewend met het oog op *vermindere van het aanbod op de arbeidsmarkt*. De maatregel zou dan aan de ene kant zoveel mogelijk jongeren beneden een bepaalde leeftijd uit het officiële circuit van de arbeidsmarkt moeten halen maar aan de andere kant niet mogen verhinderen dat er een opleiding in het bedrijfsleven wordt gevolgd en er werkervaring wordt opgedaan. Dit kan waarschijnlijk alleen worden gerealiseerd met behulp van z.g.n. bovenformatieplaatsen en met het «delen» van de hiervoor benodigde en beschikbare arbeid.

Een gekoppelde leer- en opleidingsplicht kan mede afhankelijk van het gewenste effect diverse vormen aannemen, maar zal als maatregel het meest effect sorteren wanneer hij gepaard gaat met een maatregel ex artikel 3 lid 2 WML.

Bij het vormgeven zou men aan de volgende varianten kunnen denken:

Er wordt *formeel alleen een soort opleidingsplicht* ingevoerd. In deze variant wordt ervan uitgegaan dat er een wettelijke regeling komt waarin wordt bepaald dat niet meer volledig leerplichtigen beneden een bepaalde leeftijd alleen nog mogen «werken» onder de voorwaarde dat het bedrijfsleven een *erkende beroepsopleiding* verzorgt.

In het algemeen zouden deze «erkende» beroepsopleidingen de opleidingen volgens het twee-fasenmodel en de leerlingwezenopleidingen moeten zijn. De «leerplicht» is dan automatisch via de af te sluiten leerovereenkomst aan de opleidingsplicht gekoppeld. De leerovereenkomst is dan immers «vorm-vereiste» voor het afsluiten van de arbeidsovereenkomst.

De eerder bedoelde wettelijke regeling kan wellicht het best ondergebracht worden in de Arbeidswet. Er komt dan een *voorwaardelijk arbeidsverbod* voor een bepaalde doelgroep, bij voorbeeld alle beneden 18-jarigen, dat in zijn voorwaarde de opleidingsplicht insluit.

Deze bovengeschetste vorm, gecombineerd met een maatregel ex artikel 3 lid 2 WML, is waarschijnlijk voldoende om maximalisering van de opleidingscapaciteit te bereiken. Wellicht is deze vorm in combinatie met WML art. 3 lid 2 ook voldoende om de nodige extra opleidingscapaciteit los te krijgen. De verhouding tussen vraag naar opleidingscapaciteit en aanbod van opleidingscapaciteit zal in beginsel ongeveer in evenwicht moeten zijn.

Bij deze vorm van opleidingsplicht blijven evenwel buiten beschouwing alle jongeren tot een bepaald leeftijd die noch op vrijwillige basis het volledig dagonderwijs volgen noch op vrijwillige basis onder de gegeven voorwaarden willen gaan werken. Als men deze categorie wil bereiken, dan moet ook de Leerplichtwet worden aangepast en wel zo dat een 16-18-jarige uitsluitend de keus heeft tussen het volgen van volledig dagonderwijs of het gaan werken onder de conditie van het volgen van een opleiding in het bedrijf gecombineerd met het volgen van het daarbij behorende deeltijdonderwijs (zie hier ook de Duitse situatie).

Elk van deze varianten heeft effecten op de werkgelegenheid binnen het onderwijs en daarmee op de kwantificering van de maatregelen. Van welke aard en omvang deze effecten zullen zijn is pas vast te stellen wanneer de Regering een duidelijke keuze heeft gedaan met betrekking tot de onderscheiden varianten.

#### 5.4. Slotopmerking

Bovenstaande exercitie levert met betrekking tot de «voorwaarden van technische» aard in ieder geval de conclusie op dat problemen op dit terrein in principe oplosbaar zijn.

Als slotopmerking voegen we hier nog aan toe dat lastenverlichting van het bedrijfsleven in ruil voor het scheppen van opleidingscapaciteiten dubbel werkt in het vlak van het terugdringen van de collectieve lasten. Door de invoering van een twee-fasenstructuur voor de beroepsopleiding verkrijgt de rijksoverheid een aanmerkelijk goedkoper onderwijsstelsel.

Het voordeel voor het bedrijfsleven is die van een verbeterde aansluiting onderwijs-arbeid(smarkt). Allerlei aanvullende investeringen in het bedrijfsleven als gevolg van een inefficiënt werkend onderwijsstelsel worden daardoor teruggedrongen. Terwijl ook de lastenverlichting op zich zelf mag worden beschouwd als een verlichting van de collectieve druk soortgelijk aan het effect dat wordt verkregen bij vermindering van de collectieve uitgaven. En last but not least de «levensechte» werkende/lerende jongeren verkrijgen een beroepsopleiding wat hun positie op de arbeidsmarkt aanmerkelijk versterkt.

Bovenstaande overwegingen leiden tot de generale conclusie dat het twee-fasenmodel voor het beroepsonderwijs, in ieder geval binnen het voortgezet onderwijs, invoerbaar is. Althans de voorwaarden waaraan moet worden voldaan behoeven niet op onoverkomelijke bezwaren te stuiten.

## IV. AANZET TOT KWANTIFICERING

### 1. Inleiding

Meermalen is in het rapport aangegeven dat een kwantificering van de mogelijk geachte besparingen een moeilijke zaak zal zijn. Niet voor niets wordt ervoor gepleit om een financiële werkgroep te doen instellen om meer gefundeerde berekeningen op te stellen. Het beschikbaar zijn van een (door het Sociaal-Cultureel Planbureau te ontwikkelen) macro-economisch model waarin ook kwalitatieve elementen zijn verwerkt is een eerste voorwaarde om tot een goede afweging te kunnen komen van kosten/batenverhouding van het onderwijs ten opzichte van de arbeidsmarkt (vgl. I, 2.2 en II, 3.4)

In deze kosten/batenanalyse mag niet ontbreken het extra beslag op de collectieve sector in de vorm van sociale uitkeringen wanneer een beperking van de verblijfsduur betekent dat men eerder op de arbeidsmarkt komt. In dat geval zullen deze kosten moeten worden afgewogen tegen de kosten van een opleidingsplaats op school, dan wel tegen de kosten die het scheppen van een arbeidsplaats met zich meebrengt (vgl. I 2.2). In het bijzonder is deze afweging van belang bij beleidsvoornemens die het tot stand brengen van nieuwe onderwijsvoorzieningen beogen; het kort-m.b.o. is daarvan een voorbeeld.

In het eerste heroverwegingsrapport nr. 10 «Scholing en opleiding ten opzichte van de arbeidsmarkt» (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 625, nr. 15) zijn becijferingen gemaakt van de besparingen die de z.g.n. «integrale variant» met zich zou kunnen meebrengen. Deze becijferingen waarin ook zijn opgenomen de méérkosten, geven een indicatie dat er tot  $\pm 30\%$  kan worden bespaard. De hoogte van dit percentage moet een krachtige stimulans zijn om deze integrale variant die in dit rapport nader is uitgewerkt serieus op zijn realiseerbaarheid en op z'n financiële consequentie te onderzoeken.

In deze paragraaf geven we op enkele onderdelen een nadere kwantificering.

### 2. Kwantificering bij de mogelijke alternatieve invoering van het kort-m.b.o.

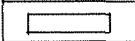
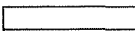
Integrale invoering van het kort-m.b.o. volle tijd is gedetailleerd beschreven in het rapport van de financiële werkgroep (nov. '81). Enige kenmerken hieruit zijn:

- Geschatte populatie 68 000; rekening houdend met de daling van het geboortecijfer betekent dat voor 1990  $\pm 60 000$ .
- De kosten per leerling voor de schoolcomponent worden begroot op f 7 800 (incl. f 300 vervanging inventaris/onderhoud).
- Noodzakelijke ver- en nieuwbouw totaal f 568 mln. gespreid over 6 jaren
- Kosten van begeleiding en (verdere) ontwikkeling  $\pm$  f 10 mln. op jaarbasis.
- Aantal arbeidsplaatsen onderwijzend en niet-onderwijzend personeel bij  $\pm 60 000$  leerlingen,  $\pm 4880$  excl. begeleiding en ontwikkelingsfuncties.
- De opleidingsduur is 2- tot 3-jarig. Leerlingen die het kort-m.b.o. kiezen als alternatief voor een m.b.o.-opleiding (in 1990  $\pm 6 250$  per jaar) voltooien hun opleiding in 2 jaar. Van de rest zal  $\pm 40\%$  in 2 jaar de opleiding afmaken. 60% zal er 3 jaar voor nodig hebben. De leerlingenstroom zal er rond 1990 als volgt uitzien:



	Instroom	2de cursusjaar	3de cursusjaar
Alt. m.b.o.	6 250	6 250	—
40%	7 400	7 400	—
60%	10 900	10 900	10 900
Totaal	24 550	24 550	10 900

	Oriëntatie- en schakeljaar
	2de jaar van de beroepsopleiding

Het aandeel van de O & S-leerlingen (18%) komt ongeveer overeen met de verhouding van de aangeboden programmering in de huidige proefprojecten en de verhouding vormingswerk – beroepsbegeleidend onderwijs. De percentages en tijdsduur van de opleiding zijn overeenkomstig de leerweg in het b.b.o.

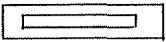
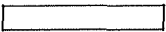
In de twee-fasenvariant wordt het 2de jaar van de beroepsopleiding in deeltijd uitgevoerd op een niveau gelijkwaardig aan het laatste jaar van de primaire leerlingwezenopleiding. Dat heeft tot gevolg dat de opnamecapaciteit voor het kort-m.b.o. ten aanzien van het 2e opleidingsjaar kan worden teruggebracht tot 25%. Hierdoor nemen natuurlijk ook de kosten voor de schoolcomponent af. Deze kostendaling zal echter niet gelijk zijn aan de capaciteitsdaling omdat de apparaatskosten voor een 1-dagsdeelnemer naar verhouding hoger liggen.

De kostendaling van het gehele project (schoolcomponent) ligt op  $\pm 29\%$  (zie berekeningen).

De in de begroting voor de invoering van het volle tijd kort-m.b.o. opgenomen bedragen voor ver- en nieuwbouw kunnen worden aangepast aan de lager benodigde capaciteit die nu uitkomt op  $\pm 70\%$  van de geraamde. De leerlingstroom omgerekend naar fulltime equivalenten (1990) ziet er dan als volgt uit (1fte = 41-dagsdeelnemers).

	Instroom	2de cursusjaar	3de cursusjaar
Alt. m.b.o.	6 250	1 600	—
40%	7 400	1 850	—
60%	10 900	10 900	2 725
Totaal	24 550	14 350	2 725

	O & S programma	Totaal 41 625 = 69%
	2de jaar van de beroepsopleiding	

Beide berekeningen zijn uitgevoerd op de situatie in 1990.

Kosten per volle-tijd-leerling f 7 800 op jaarbasis.

Kosten van een 1-dagsdeelnemer f 2 400 op jaarbasis.

Beide bedragen zijn incl. de lopende inventarisbenodigdheden.

1990	Volle-tijd variant	Twee-fasen-variant	% minder kosten
x 1000			
Schoolcomponent	467 000	335 400	28%

**Berekening**

1de jaar	2de jaar	3de jaar	
<i>Volle-tijdvariant</i>			
6 250	6 250		
7 400	7 400		
10 900	10 900	10 900	
24 550	24 550	10 900 =	60 000 x 7800 : 476 mln.
<i>Twee-fasenvariant</i>			
6 250	6 250		
7 400	7 400		
10 900	10 900	10 900	
24 550	24 550	10 900 waarvan	35 450 fte 24 550 pt
			35 450 x 7800: 276,5 mln.
			24 550 x 2400: 58,9 mln.
			<u>335,4 mln.</u>
			335,4 mln. = 71% van 467
			Besparing 28,2% .

Op het totaal van de nodig geachte bedragen voor ver- en nieuwbouw kan 30% bespaard worden. De totale investering wordt voor de volle-tijdvariant geraamd op f568 mln., een besparing dus van ± f 170 mln. in de loop van 6 jaren.

Voor wat betreft de ondersteuning/begeleiding en ontwikkeling zal het geraamde bedrag ongeveer gelijk blijven. Wel zal hier een verschuiving van taken plaatsvinden. Mogelijk zal er op de inventarisuitgaven nog een besparing plaatsvinden, maar hier is op dit moment nog weinig over te zeggen. Het aantal arbeidsplaatsen zal teruglopen van ± 4880 naar ± 3400.

**1. Integrale invoering volle tijd kort-m.b.o. (bedragen x 1000)**

Jaar	Aantal leerlingen	Kosten v.d. schoolcomponent	Ver- en nieuwbouw	Begeleiding, ondersteuning, ontwikkeling	Totaal
1983	2 600	99 000	100 000	10 000	209 000
1984	16 700	130 000	99 000	10 000	239 000
1985	24 500	191 000	96 500	10 000	297 500
1986	33 400	261 000	94 000	10 000	365 000
1987	43 200	337 000	91 000	10 000	438 000
1988	51 900	405 000	88 000	10 000	503 000
1989	60 000	467 000	—	10 000	477 000
1990	60 000	467 000	—	10 000	477 000

**2. Twee-fasenvariant**

Kosten v.d. schoolcomponent	Ver- en nieuwbouw	Begeleiding, ondersteuning, ontwikkeling	Totaal	Saldo 1-2	% lagere kosten
71 000	70 000	10 000	151 000 <sup>1</sup>	58 000	27,7
93 500	70 000	10 000	173 500	65 500	26,6
137 000	67 000	10 000	214 000	83 500	28
187 500	65 000	10 000	262 500	102 500	28
242 000	64 000	10 000	316 000	122 000	27,9
291 000	61 500	10 000	363 500	140 500	27,9
335 000	—	10 000	345 000	132 000	27,9
335 000	—	10 000	345 000	132 000	27,9

<sup>1</sup> De berekening voor 1983 is zuiver rekentechnisch omdat de invoering van de twee-fasenvariant voor dat jaar niet haalbaar is. Bij invoering zal het model een overgangsfase moeten kennen.

	Arbeidsplaatsen	
	1	2
1983	1025	715
1984	1360	945
1985	1995	1385
1986	2715	1885
1987	3515	2435
1988	4220	2930
1989	4880	3400
1990	4880	3400

### 3. Kwantificering bij ombouw m.b.o. naar twee-fasenstructuur

Gezien de complexiteit van het m.b.o., de differentiaties in opleidingsduur, vakrichtingen en de inrichting van het onderwijs, kan op deze termijn slechts een indicatie worden gegeven van de financiële en werkgelegenheidsconsequenties bij invoering van de twee-fasenstructuur in het m.b.o.

In een rekenvoorbeeld is uitgegaan van een 50-50 situatie, d.w.z. uitgaande van de huidige opleidingsduur is deze in twee helften gehakt waarvan het eerste deel in volle tijd en het tweede deel in deeltijd wordt verzorgd. De consequentie hiervan is dat eenvormig vastgelegde schooljaren vervangen moeten worden door een geïndiceerde cursusduur. Zie ook 3.3.1 naar een flexibilisering van het onderwijsinstrumentarium.

Bij de kostenberekening is uitgegaan van een gemiddeld bedrag per leerling van f 6 800 voor de volle tijd en f 2 100 voor de deeltijd (1 dag). Hierbij is rekening gehouden met een stijging van de apparaatskosten.

Het aantal arbeidsplaatsen is fictief berekend door de totale kosten te verminderen met 15% exploitatiekosten en vervolgens te delen door f 75 000. De daling is vervolgens procentueel aangegeven.

Nogmaals: de berekeningen zijn alleen als indicatie bedoeld en voor één jaar uitgevoerd waarbij de leerlingaantallen over het jaar 79/80 als basis zijn genomen. De procentuele uitkomsten zijn op eenvoudige wijze te extrapoleren naar andere jaren op basis van de voor die jaren geldende leerlingaantallen.

N.B. Bij de opstelling van de cijfers is het laboratoriumonderwijs buiten beschouwing gelaten wegens het onvoldoende beschikbaar zijn van gegevens.

#### 1. Kwantificering<sup>1</sup>

	1e j.	2e j.	3e j.	4e j.	Totaal	Kosten x 1000	Arbeids- plaatsen
M.t.o.	16 228	13 197	10 626	9 696	49 747	338 280	3 830
M.n.o.	784	509	342	—	1 635	11 118	120
M.a.o.	5 233	4 293	2 718	73	12 317	83 756	980
M.h.n.o.	21 944	11 641	4 565	—	38 150	259 420	2 935
M.m.o.	5 193	2 562	2 087	—	9 842	66 925	755
M.e.a.o.	9 088	7 413	6 464	—	22 965	156 162	1 760
M.s.p.o.	3 975	3 003	625	—	7 603	51 700	585
Totaal:	62 445	42 618	27 427	9 769	142 259	967 361	10 965

<sup>1</sup> De cijfers zijn door de berekeningswijze slechts indicatief te gebruiken en niet vergelijkbaar met de reële cijfers.

## 2. Twee-fasenstructuur

	Volle tijd		Deeltijd		Totaal	Kosten x 1000	Besparings- % t.o.v. 1	Arbeids- plaatsen <sup>2</sup>	Daling-% t.o.v. 1
M.t.o.	16 228	13 197	10 626	9 626	49 747	242 619	28,3	2 588	32,4
M.n.o.	784	255	596	—	1 635	8 317	25,2	89	25,8
M.a.o.	5 233	2 146	4 938	—	12 317	60 547	27,7	646	34,1
M.h.n.o.	21 944	5 820	10 386	—	38 150	210 606	18,8	2 246	23,5
M.m.o.	5 193	1 281	3 368	—	9 842	51 096	25,2	545	27,8
M.e.a.o.	9 088	3 706	10 171	—	22 965	108 358	30,6	1 156	34,3
M.s.p.o.	3 975	1 502	2 126	—	7 603	41 708	19,3	445	23,9
Totaal:	62 445	27 907	42 211	9 626	142 259	723 251	25,2	7 715	29,6

<sup>2</sup> In verband met de stijging van de apparaatskosten wordt de berekening  
... x 0,80 : 75 000

Bij een gelijktijdige ontwikkeling van ombouw van het m.b.o. en opbouw van het kort-m.b.o. naar een twee-fasenstructuur zullen deze elkaar voor wat betreft het aantal wegvallende en beschikbaar komende arbeidsplaatsen opheffen (k.m.b.o. plus ± 3400, m.b.o. minus ± 3250).

## 4. Financiële gevolgen verkorting cursusduur

De verkorting van een cursusduur heeft uiteraard financiële gevolgen. Uitgaande van het prijsniveau 1978 kunnen de bezuinigingen per leerling worden geraamd voor het m.b.o. tussen f 530 en f 1 320 per jaar, afhankelijk van de gevolgde goedkope dan wel dure opleiding, per verkorting van 10%.

Gezien het in 1978 aanwezige aantal leerlingen komt iedere 10%-verkorting neer op ca. f 50 mln. per jaar bezuiniging. (vgl. punt II, 3.3.1 en II, 2.3).

## 5. Indicatie van de besparing bij het terugdringen van de overschrijdingsduur

De gemiddelde cursusduuroverschrijding in de a.v.o.- en l.m.b.o.-sectoren is (CBS 1977):

m.a.v.o.	12%
h.a.v.o.	23%
l.b.o.	10%
m.b.o.	18%

Gemiddeld, rekening houdend met de leerlingaantal-verhoudingen, is dat 15%. De basisgegevens zijn nogal gedateerd naar de laatst beschikbare. Inmiddels zijn er voldoende aanwijzingen die gaan in de richting van 18%. In het rekenvoorbeeld is niet met dit laatste percentage gerekend.

De overheidsuitgaven in de a.v.o.- en l.m.b.o.-sector waren in 1978 totaal f 7 842 mln. Gesteld dat de overschrijdingsduur kan worden teruggebracht tot 50%, zullen de kosten (1978) dalen tot f 7 330 mln.; een besparing van 6,4% en dit voorbeeld f 512 mln. en de a.v.o.- en l.m.b.o.-sector.

Berekening:  $7 842 : 115 \times 107,5 = 7 330$ . (vgl. II, 3.4)

## 6. Een berekeningsmethode voor discrepanties onderwijs-arbeidsmarkt

Een indicatie omtrent de discrepanties onderwijs-arbeidsmarkt ontleen Conen c.s. (Conen, Huijgen en Riesewijk, 1982) aan de arbeidskrachtentelling 1977. Zij komen onder meer tot tabel 1 (Zie blz. 86). Zij lichten de tabel toe met de term: onderbenutting. Met het gebruik van deze term moet men voorzichtig zijn. Zolang niet bekend is welke factoren de verdeling van functieniveaus in de werkgelegenheid bepalen, is met even veel recht te spreken van «overscholing».

Een belangrijk gegeven, dat de onderzoekers voorts presenteren, is dat van de procentuele verdeling van de functieniveaus in de werkgelegenheid in 1960, 1971 en 1977. Zie tabel 2.<sup>33</sup> (Zie blz. 86)

De functieniveaus zoals hier gedefinieerd maken een vergelijking met opleidingsniveau mogelijk. Geconfronteerd met de uitstroom uit diverse vormen van onderwijs levert dit het volgende overzicht op:

N.B. Deze paragraaf is gebaseerd op gegevens van de vertegenwoordiger van SoZaWe, lid van de werkgroep «Duur opleiding en scholing».

#### Uitstroom diverse niveaus onderwijs vs functieniveaus in percentages

Huidige uitstroom onderwijs naar niveaus (1979)		Werkgelegenheid functieniveaus (1977)	
1.	3,0	1.	8,9
2.	11,5	2.	17,7
3.	38,5	3.	21,5
4.	14,5	4.	22,5
5.	16,0	5.	14,4
6.	12,5	6.	10,6
7.	3,5	7.	4,5

Incl. leerlingwezen; voor gedetailleerde tabel zie bijlage 5.

Bij deze vergelijking dient te worden gerealiseerd, dat de linkerkolom de verdeling van de uitstroom uit het onderwijs, dat wil zeggen de potentiële instroom in het arbeidsproces, aangeeft. Rechts staat de verdeling over de feitelijke werkgelegenheid: daar zijn dus ook de mensen in opgenomen, die via promotie in functieniveau zijn gestegen sinds hun intrede in het arbeidsproces. De conclusie van «overscholing» (c.q. «onderbenutting») ligt voor de hand, met name waar het om lagere niveaus gaat.

Om enige indicatie te geven over hetgeen deze benadering zou kunnen betekenen voor het budget van het Ministerie van O & W zijn toch de opleidings- en functieniveaus aan elkaar gerelateerd. Deze zonder twijfel zeer behoudende schatting levert een besparing op van rond f 200 mln. Zie berekening A, blz. 87. Dit bedrag zou kunnen worden aangevuld met de bedragen die diverse interne bedrijfsopleidingen kosten, die werknemers toegang tot hogere functieniveaus geven.

In een rekenvoorbeeld, dat niet irreëel lijkt, zou de verdeling van intreeniveaus in de arbeidsorganisaties als volgt kunnen worden gesteld.

Niveau	Percentage
1	10
2	25
3	25
4	18
5	10
6	9
7	3

Indien het onderwijs op deze niveaus zou afkoersen, zou dit een jaarlijkse besparing van rond f 1 mld. kunnen opleveren. Zie berekening B op blz. 89.

#### Aanbeveling

Mogelijke besparingen, variërend van f 200 mln. tot f 1 mld., zouden zeker aanleiding moeten zijn tot verder onderzoek op dit terrein.

<sup>33</sup> Gehanteerd wordt de indeling naar functieniveaus van het Ministerie van SoZaWe, die als bijlage is bijgevoegd.

**Tabel 1. Bevolking in loondienst (15–64 jaar) naar opleidingsniveau en functieniveau in 1971 en 1977, in procenten**

ON	Lager			UL			Middel			Semi-hoger			Hoger		
	71	77	71–77	71	77	71–77	71	77	71–77	71	77	71–77	71	77	71–77
1	21,4	22,7	1,3	4,2	5,8	1,6	0,9	1,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
2	32,7	33,1	0,4	16,5	17,8	1,3	5,5	5,2	-0,3	0,5	1,1	0,6	0,1	0,2	0,1
3	23,7	21,9	-1,8	27,1	28,7	1,6	12,4	14,9	2,5	1,6	2,6	1,0	0,3	0,6	0,3
4	15,1	15,4	0,3	32,3	31,2	-1,1	17,7	22,2	4,5	2,8	3,7	0,9	0,4	1,3	0,9
5	5,6	5,4	-0,2	14,5	12,0	-2,5	38,6	34,1	-4,5	19,1	19,5	0,4	3,6	4,8	1,2
6	1,3	1,1	-0,2	4,8	3,8	-1,0	22,5	19,3	-3,2	62,1	55,3	-6,8	32,2	28,5	-3,7
7	0,3	0,3	0,0	0,6	0,7	0,1	2,4	3,0	0,6	13,8	17,7	3,9	63,4	64,6	1,2
Totaal x 1000	1194,2	1136,9		1293,2	1491,0		376,0	653,1		213,0	331,2		78,4	137,5	

Toelichting: De in deze en volgende tabellen binnen een opleidingsniveau aangebrachte horizontale strepen tussen de functieniveaus markeren de onderbenutting (vgl. figuur 1): de percentages *boven* deze strepen indiceren de onderbenutting per opleidingsniveau voor de jaren 1971 resp. 1977.

Uit: De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960, 1971 en 1977. De relatie opleidingsniveau—functieniveau in 1971 en 1977, drs. G. J. M. Conen, drs. F. Huijgen, drs. B. J. P. Riesewijk.

**Tabel 2. Procentuele verdeling van de arbeidsplaatsen in manjaren<sup>1</sup> van personen in loondienst (w.v. arbeiders en employés) naar functieniveau in 1960, 1971 en 1977**

Functie-niveau	Arbeiders			Employés			Totaal		
	1960	1971	1977	1960	1971	1977	1960	1971	1977
1	12,9	20,1	19,5	0,3	0,2	0,2	8,0	10,3	8,9
2	30,2	29,6	28,7	2,1	10,6	8,7	19,4	20,3	17,7
3	30,4	21,8	21,9	19,9	22,6	21,2	26,3	22,2	21,5
4	24,6	27,2	28,5	39,7	15,7	17,3	30,4	21,6	22,4
5	1,9	1,3	1,4	13,5	26,3	25,0	6,4	13,5	14,4
6	—	—	—	21,5	18,7	19,4	8,3	9,2	10,6
7	—	—	—	3,0	5,9	8,2	1,2	2,9	4,5
Totaal x 1000	100 (= 1945,8)	100 (= 1776,6)	100 (= 1709,2)	100 (= 1225,5)	100 (= 1710,6)	100 (= 2083,4)	100 (= 3171,5)	100 (= 3487,2)	100 (= 3792,6)

<sup>1</sup> Manjaren zijn als volgt berekend:

$$\text{aantal personen 1–14 uur} \times \frac{7}{40} = .175$$

$$\text{aantal personen 15–29 uur} \times \frac{22}{40} = .55$$

$$\text{aantal personen 30 uur en meer} \times 1$$

= aantal manjaren

## Berekening A

## Kosten huidig systeem per jaarlijkse uitstroom

Niveau	Soort opl.	Aantal l.l.	Kosten opl. p.j.	Duur opl.	Bedrag in mln.
Basisond.	KO + LO	294 750	f 3 000	8 jr.	7 074 000 000
1	Valt af direct na Lo. 8750. Verder gaan 286 000 leerlingen				
2	m.a.v.o. zonder	11 730	f 5 000	2 jr.	117 300 000
	l.b.o. zonder	21 400	f 5 500	2 jr.	235 400 000
3A	l.b.o./m.a.v.o.	70 310	x f 5 000	x 4	1 406 200 000
	m.b.o. zonder =	19 970	x f 5 000	x 4	399 400 000
		19 970	x f 5 000	x 2	199 700 000
3B	primair l.l.-wezen	24 000	x f 2 500	x 3	180 000 000
		2 4000	x f 2 500	x 2	120 000 000
4A	h.a.v.o. zonder	12 470	x f 5 000	x 2	124 700 000
	m.b.o. 2 jr =	20 000	x f 5 000	x 4	400 000 000
		20 000	x f 7 000	x 2	280 000 000
4B	voortgezet l.l.-wezen:	10 000	x f 2 500	x 4	100 000 000
		10 000	x f 2 500	x 5	125 000 000
5	m.b.o. 3 jr =	12 500	x f 5 000	x 4	250 000 000
		12 500	x f 7 000	x 3	262 500 000
	h.b.o. zonder	13 220	x f 5 000	x 4	264 400 000
		13 220	x f 10 000	x 2	264 400 000
	h.a.v.o./v.w.o.	21 410	x f 5 000	x 5	535 250 000
6	— h.b.o.	23 240	x f 5 000	x 4	464 800 000
		23 240	x f 10 000	x 2	464 800 000
	— w.o. zonder	14 100	x f 5 000	x 5	352 500 000
		14 100	x f 30 500	x 2	860 100 000
7	— w.o.	10 690	x f 5 000	x 5	267 250 000
		10 690	x f 30 500	x 6	1 956 270 000
					f 16 703 970 000

In het volgende overzicht worden deze kosten omgerekend per leerling per niveau.

Niveau	Aantal l.l.	Indicatieve kosten per leerling per niveau
1	294 750	f 24 000
2	33 130	f 10 650
3	158 250	f 14 550 <sup>1</sup>
4	72 470	f 14 200 <sup>2</sup>
5	72 850	f 21 650
6	74 680	f 28 650
7	21 380	f 104 000
<sup>1</sup> niveau 3 voll. dagond. 18 150		
idem deeltijd 6 250		
<sup>2</sup> niveau 4 voll. dagond. 15 350		
idem deeltijd 11 250		

De nu beschikbare gegevens duiden alleen op de aanwezigheid in een bepaald niveau. Om een vergelijkende berekening als marcatie te maken, moet dan ook worden gedaan alsof instroom in het niveau rechtstreeks volgt vanuit het basisniveau 1. Een juiste berekening van de totale onderwijskosten voor een populatie heeft een cumulatief karakter doordat rekening wordt gehouden met de doorstroming binnen de niveaus. In beide berekeningen is dit achterwege gelaten. Hieronder is slechts aangegeven wat de bezetting per niveau is:  
 bij I de huidige (1979) bekende uitstroombereikingspercentages en een basisonderwijs eindniveau van 3% = 8850 leerlingen  
 bij II de gewenste uitstroombereikingspercentages op basis van het functieniveau en een basisonderwijs eindniveau van 8,9% = 26255 leerlingen.  
 De basispopulatie is in beide gevallen 295 000.

**I. Huidige uitstroom (1979)**

Niveau basisond.	%	Aantal leerl.	(Meer)kosten per leerling	Totale kosten
		295 000	24 000	7 080 000 000
1	3,0	8 850	—	—
2	11,5	34 220	10 650	364 443 000
3	38,5	113 870	14 550	1 656 808 500
4	14,5	43 070	14 200	611 594 000
5	16,0	47 200	21 650	1 021 880 000
6	12,5	37 170	28 650	1 064 920 500
7	3,5	10 620	104 000	1 104 480 000
	100	295 000		12 904 125 000
Totale onderwijskosten per populatie				

**II. Functieniveau (1977)**

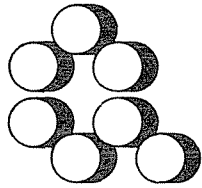
Niveau basisond.	%	Aantal leerl.	(Meer)kosten per leerling	Totale kosten
		295 000	24 000	7 080 000 000
1	8,9	26 255	—	—
2	17,7	52 215	10 650	559 284 750
3	21,5	63 425	14 550	922 833 750
4	22,4	66 080	14 200	938 336 000
5	14,4	42 480	21 650	919 692 000
6	10,6	31 270	28 650	895 885 000
7	4,5	13 275	104 000	1 380 600 000
	100	295 000		12 696 632 000
Totale onderwijskosten per populatie				

De bereikte besparing in dit rekenmodel is ± f207 mln. ofwel 1,6%.



**Berekening B (een rekenvoorbeeld)**

Niveau	Deelnemings- percentage	Leerling- aantal	Kosten per leerling	Totale kosten x 1 mln.
Basisonderwijs	100%	295 000	24 000	7 080
1	10%	29 500	24 000	—
2	25%	73 750	10 650	785,4
3	25%	73 750	14 550	1 073,1
4	18%	53 100	14 200	754,0
5	10%	29 500	21 650	638,7
6	9%	26 550	28 650	760,7
7	3%	8 850	104 000	920,4
Totaal	100%	295 000		12 012,3
Kosten huidig systeem				12 904,1
Besparing				894,2



## INHOUD:

Het tiende bulletin is geheel gewijd aan de activiteiten van het Mantelproject Beroepen- en Functie-analyse.

Op moment van schrijven is het hoofdonderzoek van de eerste analysefase Mantelproject in een vergevorderd stadium. Bij meer dan 2500 beroepsbeoefenaren (en hun chefs) is gevraagd naar functiegegevens.

De verwerking van dit onderzoek vindt nu plaats en binnen afzienbare tijd willen we u hierover informeren. In dit bulletin wordt het project in een wat algemener kader geplaatst en geven we aan hoe de werkwijze van het project is. Vervolgens beschrijven we hoe het instrumentarium ontwikkeld wordt en worden de bevindingen uit een gehouden proefonderzoek gerapporteerd.



## PLAATS VAN HET PROJECT

### Naar thematiek

Het Mantelproject wil middels beroepen- en functie-analyse meewerken aan de afstemming tussen beroepsopleidingen en beroepspraktijk. Het project plaatst zich hierdoor binnen de problematiek van de afstemming tussen onderwijs en arbeid. Het kan daarbij gaan om een kwantitatieve afstemming en een kwalitatieve afstemming.

**De kwantitatieve afstemming** heeft betrekking op aantallen, het tekort of overschot aan arbeidskrachten voor plaatsen op de arbeidsmarkt (vraag-aanbod verhouding).

**De kwalitatieve afstemming** gaat over de inhoudelijke afstemming tussen hetgeen in een opleiding wordt aangeleerd en hetgeen door de beroepspraktijk wordt geëist.

Het zal duidelijk zijn dat een tekort aan kwalitatieve afstemming voor zowel de beroepsbeoefenaar als de arbeidsorganisatie tot problemen kan leiden.

De beroepsbeoefenaar herkent zijn pakket kennis en vaardigheden onvoldoende terug in zijn werk en wordt onzeker. Frustraties en dalende arbeidssatisfactie zijn mogelijke gevolgen. Voor de arbeidsorganisatie kan dit een vermindering van de arbeidsresultaten inhouden en in een tijd van voldoende werkgelegenheid tot een groot verloop onder de beroepsbeoefenaren.

De aandacht van het Mantelproject richt zich op de **kwalitatieve** afstemming tussen onderwijs en arbeid, m.a.w. het gaat om de inhoudelijke afstemming tussen de kwalificatie-eisen die een beroep stelt en de leerinhouden die binnen een beroepsopleiding de voorbereiding op een adequate beroepsuitoefening moeten vormen. Natuurlijk moet nog wel worden aangetoond of er werkelijk zo'n grote kloof bestaat tussen beroeps-

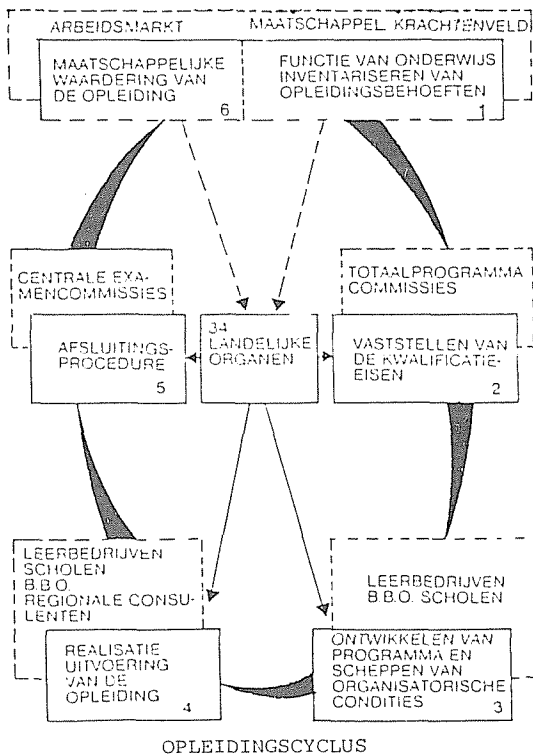
opleiding en beroepseisen. Allerwegen wordt hierover geschreven, maar er bestaat nog weinig feitenmateriaal waaruit de mate van het tekort aan afstemming kan worden bepaald.

De methode waarmee het Mantelproject de mogelijke kortsluiting tussen opleiding en praktijk in beeld wil brengen, bestaat uit een systeem van beroepen- en functie-analyse waarmee de beroepspraktijk wordt uiteengelegd in activiteiten. Deze activiteiten worden dan vervolgens vertaald in termen van doelstellingen voor beroepsopleidingen. Doelstellingen die niet via beroepen- en functie-analyse kunnen worden opgeleverd en die relevant zijn voor beroepsonderwijs, zullen op andere wijze moeten worden verkregen.

### In de opleidingscyclus

Hiervoor is in het kort ingegaan op de thematiek van het project, de afstemmingsproblematiek. Daarmee is hopelijk tevens ook de maatschappelijke relevantie duidelijk geworden van het aanpakken van deze problematiek. Naast de thematische plaatsbepaling is er bij dit project nog een andere afbakening te maken, n.l. binnen de opleidingscyclus. Het project heeft tot doel een systeem op te leveren, waarmee doelstellingen kunnen worden opgeleverd. Daarmee bestrijkt het project een deel van het hele leerplanontwikkelings-traject.

In het PCBB-project Beroepsonderwijs Analyse (B.O.A.) is dit ontwikkelingstraject gevisualiseerd en ingevuld voor beroepsopleidingen in het kader van het leerlingwezen. We hebben van dit plaatje gebruik gemaakt om aan te geven welke onderdelen van de opleidingscyclus door het Mantelproject worden bestreken.



Het Mantelproject bestrijkt de gebieden 1 en 2 uit het schema.

Het B.O.A.-team spreekt in gebied 1 over het inventariseren van opleidingsbehoeften. In termen van het Mantelproject betekent dit dat wordt geïnventariseerd welke activiteiten er in de beroepspraktijk door de beroepsbeoefenaren worden verricht. Hoe een en ander nader gestalte krijgt, wordt straks aan de hand van de project-aanpak verduidelijkt. Het tweede gebied van de cyclus, het vaststellen van de kwalificatie-eisen, omvat voor het Mantelproject het vertalen van functie-gegevens uit de inventarisatie in termen van doelstellingen.

Als het instrument straks, na beëindiging van het project, in kringen van het Leerlingwezen in gebruik is, zal het omzetten van functie-gegevens (beroepsprofielen) gebeuren in totaalprogramma-commissies.

De Landelijke Organen verrichten dus op basis van hun kennis van de beroepencategorie de functie-analyses en brengen de resultaten daarvan binnen deze commissies.

Het instrument moet mogelijkerwijs ook bruikbaar zijn voor andere soorten van beroepsonderwijs (b.v. MBO-HBO). In programma-commissies zullen beroepspraktijk en beroepsonderwijs gezamenlijk tot vaststelling van doelstellingen moeten komen. Er zullen dan wel organisaties belast moeten worden met het aanreiken van functie-analyse gegevens aan deze commissies.

## PROJECT-AANPAK

### Inleiding

In mei 1979 startte het Mantelproject officieel.

Het is een samenwerkingsproject van de Stichting Beroepsopleiding VAM (automobielsector), de Stichting ECABO (economische en administratieve sector), de SOM (metaalsector), en de overkoepelende (onderwijs)organisaties COLO, PCBB en GSB. Het project wordt gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Daarnaast zijn het Ministerie van Sociale Zaken en de onderwijsinspectie Leerlingwezen als waarnemer bij het project betrokken.

### Doelen

De projectdoelen kunnen worden omschreven als:

- het ontwikkelen van een instrumentarium dat de praktijk van een bepaald beroep zodanig in beeld brengt dat op grond hiervan direct onderwijsdoelen geformuleerd kunnen worden.
- het opstellen van een drietal beroepsopleidingsprogramma's om het voornoemde instrumentarium op zijn werkbaarheid te toetsen.
- het implementeren van de ontwikkelde methode in het veld van het Leerlingwezen.



### Werkwijze

Het ontwikkelen van een instrumentarium vindt plaats aan de hand van de drie proefgebieden Vam, Som en Ecabo.

De werkzaamheden in het project zijn grotendeels aan deze drie deelprojecten opgehangen. Binnen de ver-

schillende sectoren is in overleg met het betreffende landelijke orgaan een beroep gekozen dat geanalyseerd zou worden. Voor de metaalsector is dat het beroep van bankwerker, hand en machinaal, en voor de automobielsector het beroep monteur personenauto. Voor de economisch-administratieve sector was een dergelijke keuze niet te realiseren, omdat bepaalde beroepsbenamingen niet eenduidig bleken te zijn. Daarom werd hier gekozen voor een niveau-aanduiding, m.a.w. het proefterrein zou zich uitstrekken over LBO en MBO.

De verschillende proefgebieden zijn gekozen om de instrumentontwikkeling mogelijk te maken. Overeenkomsten en verschillen tussen de drie deelonderzoeken moeten in beeld komen en duidelijk moet worden hoe en in welke mate deze van invloed zijn op het te ontwikkelen instrument.

## HET INSTRUMENTARIUM

De belangrijkste doelstelling van het Mantelproject is een instrumentarium te ontwikkelen dat de activiteiten van een bepaalde beroepspraktijk zodanig in kaart brengt dat op basis hiervan direct onderwijsdoelen geformuleerd kunnen worden.

Dit instrumentarium zou dan moeten bestaan uit een reeks stappen die moeten worden ondernomen om van gegevens uit de beroepspraktijk naar doelstellingen voor beroepsopleidingen te komen. Het wordt dus een methodiek, een stappenschema, waarmee gewerkt kan worden.

De blauwdruk van zo'n methodiek is binnen het Mantelproject ontwikkeld en de onderscheiden stappen worden vervolgens op bruikbaarheid getoetst. Dus alle werkzaamheden binnen het project, waaronder ook de onderzoeksactiviteit binnen de deelprojecten, zijn in

feite toetsingselementen voor de ontwikkelde opzet voor een methodiek.

Deze methodiek valt in de volgende stappen uiteen:

### Beeldvormingsfase

Het eindproduct van de beeldvormingsfase is de zogenaamde activiteitenlijst. Dit is een lijst waarin alle activiteiten van een bepaald beroep vermeld staan. Een activiteit is een actie (van de beroepsbeoefenaar) gericht op een object. Een paar voorbeelden van activiteiten zijn: het oplossen van een vergelijking, het bepalen van verspaningscondities.

Net als doelstellingen kunnen activiteiten meer of minder concreet zijn. Het afstellen van een carburateur is bijvoorbeeld concreter dan het repareren van een auto.

Deze activiteitenlijst is met behulp van de volgende gegevens tot stand gekomen:

- bronnenmateriaal (functie-analyse, studieboeken)
- gesprekken met bedrijfsfunctionarissen van het te analyseren beroep (b.v. werkplaatschef)

Aan het eind van deze fase is er dus een activiteitenlijst ontwikkeld met alle mogelijke elementen, die het betreffende beroep inhoudelijk omvat. De activiteiten zijn qua inhoud niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Ze zijn 'echter' niet zo gedetailleerd weergegeven dat duidelijk is welke kennis, inzichten en bekwaamheden voor uitvoering ervan is vereist. Activiteiten moeten zodanig zijn uitgesplitst dat ze in hun geheel door één beroepsbeoefenaar gedaan worden. Verricht deze laatste slechts delen van een activiteit, dan moet deze verder worden uiteengelegd. De activiteiten moeten bovendien zodanig geformuleerd zijn, dat ze eventueel met geringe aanpassingen, direct te vertalen zijn in doelstellingen.

De feitelijke en gewenste activiteiten zijn beide in de lijst opgenomen; ze vormen de basis voor het gewenste en het feitelijke beroepsprofiel, zoals dat in de volgende fase door beroepsbeoefenaren (en chefs) wordt aangegeven.



### Eerste en tweede analysefase

In de eerste analysefase worden bij de beroepsbeoefenaar de activiteiten geïnventariseerd die zij verrichten, middels een vragenlijst. Deze vragenlijst is gebaseerd op de activiteitenlijst uit de beeldvormingsfase. Alvorens representatief geachte beroepsbeoefenaren (en hun directe chefs) bevraagd worden, vindt een uitproberen van de ontwikkelde vragenlijsten plaats. Op grond van een proef-onderzoek wordt de lijst al dan niet bijgesteld. Daarna vindt het eigenlijke hoofdonderzoek plaats.

Bij de beroepsbeoefenaar en zo mogelijk ook bij zijn meest directe chef, wordt gevraagd naar zaken die gegevens moeten opleveren over de relevantie van de opgesomde activiteiten voor de geanalyseerde functie, zodat duidelijk wordt aan welke activiteiten in een opleidingsprogramma aandacht moet worden geschonken.

Activiteiten die nog te onduidelijk of te zeer samengesteld blijken te zijn, moeten nog verder worden geanalyseerd in de tweede analysefase. Dit kan in deze fase bijvoorbeeld gebeuren door bevraging van personen uit de beroepspraktijk die ter zake kundig zijn met betrekking tot de betreffende nader te analyseren activiteiten.

De afzonderlijke activiteiten zijn uit te splitsen naar:

- a. Interactionele activiteiten: activiteiten in relatie met personen (sociale vaardigheden), b.v.: staat klant met klacht te woord.

- b. Motorische activiteiten: activiteiten die plaatsvinden via de direct waarneembare motoriek van de beroepsbeoefenaar (handelingen), b.v.: vult olie bij.
- c. Cognitieve activiteiten: activiteiten die berusten op verstandelijk vermogen (kennis en inzicht), b.v.: leest tekening volgens de Europese projectie-methode.

Een dergelijke indeling geeft echter nog onvoldoende informatie om doelstellingen op te leveren. Er zal ook moeten worden vastgesteld:

- wat de aanleiding is om een activiteit te starten (b.v. opdracht chef),
- de situationele relevante omstandigheden, zoals fysieke en mentale omstandigheden, en de mate van zelfstandigheid,
- normen, waaraan een activiteit moet voldoen (productnormen, procesnormen),
- gebruikte hulpmiddelen (gereedschap, etc.)

In de tweede analysefase wordt tevens nagegaan wat de toekomstige ontwikkelingen in het betreffende beroep zullen zijn. Dit betekent dat er gesprekken dienen te worden gehouden met experts op het betreffende vakgebied.

### Van beroepsprofiel naar opleidingsprofiel

De analyse-methodiek zoals die hiervoor is beschreven, levert beroepsprofielen op. De eerste analysefase nog vrij globale profielen, terwijl de tweede analysefase een kwalitatieve inkleuring en verdieping geeft.

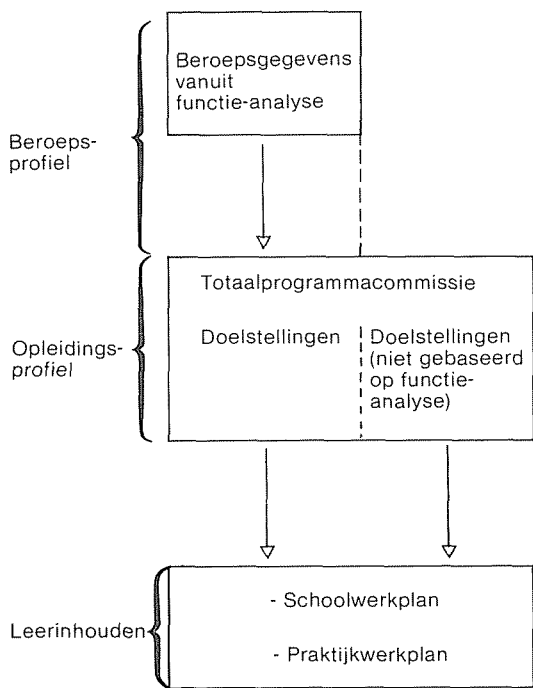
De profielen dienen als basismateriaal voor de inhoud van de opleidingen, m.a.w. de beroepsprofielen moeten worden omgezet in opleidingsprofielen. Er moet een keuze worden gemaakt, welke doelen wel en welke niet in onderwijsleerplannen moeten worden opgenomen. Het projectteam zou deze keuze willen laten maken door een programmacommissie, met daarin verschillende belanghebbenden vanuit bedrijfsleven en onderwijs.

Dit zijn voor het leerlingwezen de totaalprogrammacommissies. Deze beslissen welke activiteiten wel en welke niet in een opleidingsleerplan thuis horen.

Belangrijk criterium daarbij moet zijn dat de activiteiten niet te bedrijfsgebonden zijn, m.a.w. de doelstellingen moeten zodanig breed zijn dat een toekomstig beroepsbeoefenaar met zijn opleiding bij meerdere bedrijven inzetbaar is na een relatief korte inwerkperiode. Dit gevaar van bedrijfsgebondenheid is echter niet reëel, omdat een beroepsprofiel de resultaten omvat van een onderzoek over zeer veel bedrijven. Het wordt dus toch altijd een opname over meerdere bedrijven, en niet een plaatje van één bedrijf. Het opleidingsleerplan dient verder ook te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen binnen het vakgebied. Tevens dient de totaalprogrammacommissie doelstellingen te formuleren welke niet middels analyse opgeleverd kunnen worden (b.v. maatschappelijke aspecten).

Aan de hand van de nu voorhanden zijnde doelstellingen wordt een toewijzing gemaakt van de doelstellingen t.b.v. praktijkwerkplan en schoolwerkplan. Ter verduidelijking van een en ander het volgende schema:





## PROEFONDERZOEK

Het Mantelproject verkeert nu in de zogenaamde eerste analysefase. In deze fase wordt een groot-schalig onderzoek uitgevoerd door bevraging van beroepsbeoefenaren en/of hun directe chefs middels een vragenlijst.

Deze vragenlijst bevat een opsomming van alle mogelijke taken die binnen een bepaald beroep op deelveld worden verricht.

Recentelijk is een proefonderzoek onder ongeveer 25 bedrijven per beroepsrichting afgesloten.

De opgesomde taken werden door de beroepsbeoefenaren/chefs herkend en men was gemotiveerd om de vragenlijsten in te vullen.

Het proefonderzoek was nodig om de vragenlijst, voortvloeiende uit de activiteitenlijst te toetsen op volledigheid en duidelijkheid.

Middels zo'n „try-out” kan tevens ervaring worden opgedaan met de organisatorische kant van het hoofdonderzoek.

Het proefonderzoek werd ook gebruikt om na te gaan in hoeverre de uitspraken van de beroepsbeoefenaar overeenkwamen met zijn directe chef.

De afzonderlijke bevindingen van de drie proefprojecten met betrekking tot het proefonderzoek worden hierna kort weergegeven.

### SOM

Het proefonderzoek van de SOM omvatte een selectie van 25 bedrijven waarin van elk bedrijf een beroepsbeoefenaar en een chef bevraged werden. De vragenlijsten hadden drie antwoordcategorieën, n.l. de frequentie, de belangrijkheid en de wenselijkheid van de activiteiten.

Met de laatste categorie worden die activiteiten be-

doeld die niet verricht worden maar die volgens de chef wel verricht zouden moeten kunnen worden. Alleen de chefs vulden de vragen met betrekking tot deze categorie in.

Zowel de directe leidinggevende als de vakman vult de vragenlijsten zelfstandig in.

Van de vragenlijsten werden er 5 x 2 gebracht door een subteam-lid, 14 x 2 door consultants en 6 x 2 per pos. verzonden, waarvan één na telefonische voorafmelding. Ook is een beheersysteem ontwikkeld. De term „beheersysteem” klinkt in dit verband wat zwaar. Het gaat immers om de organisatie van een onderzoek met twee keer 25 respondenten.

Dit „beheersysteem” is dan ook niet opgezet om het verloop van het proefonderzoek bij te houden maar om een voor het hoofdonderzoek bruikbaar systeem te ontwikkelen.

Met de consultants vonden voor de verspreiding van de vragenlijsten besprekingen plaats, waarin doel, plaats en werkwijze van het Mantelproject werden uiteengezet en in het bijzonder die van het deelproject. De try-out, het proefonderzoek, kwam hierna uitvoerig aan de orde.

Vervolgens werden een aantal organisatorische afspraken gemaakt.



Uit de evaluatievragen die aan het einde van de vragenlijst gesteld waren, bleek dat de vragenlijst van de SOM redelijk goed voldeed. Slechts een paar vragen dienden anders geformuleerd te worden en een enkele vraag werd toegevoegd of geschrapt.

De vergelijking van de uitspraken van de bankwerker hand/machinaal en zijn directe leidinggevende leverde op dat er t.a.v. de categorie „frequentie” een opvallende samenhang tussen de uitspraken te constateren viel. Op grond hiervan en op grond van de bevindingen, opgedaan tijdens een studiereis in de V.S. werd besloten de frequentie niet meer aan de directe leidinggevende te vragen in het hoofdonderzoek. Dit heeft als voordeel dat de invultijd voor de chefs korter wordt.

De categorie „belangrijkheid” gaf een verschil te zien in beantwoording tussen beide soorten respondenten. Dit verschil vloeiende voort uit een systematisch hogere score op „belangrijkheid” door de directe chef. Het was dus niet zo dat de chef en de beroepsbeoefenaar t.a.v. „belangrijkheid” verschillende meningen waren toegegaan; de scores van chef en beroepsbeoefenaar correleerden in hoge mate. De chefs waren alleen vaker geneigd activiteiten van groter belang te achten dan de beroepsbeoefenaren. Vanwege de hoge correlatie tussen de bevindingen van de chefs en de beroepsbeoefenaar werd ook hier geconcludeerd dat de informatie van chef en beroepsbeoefenaar als uitwisselbaar beschouwd kan worden.

Om deze reden en de tijdsbesparing bij het invullen van de vragenlijst is de kolom „belangrijkheid” bij vakman voor het hoofdonderzoek komen te vervallen.

De verspreiding van de vragenlijsten door de consultants had een zeer positieve bijdrage aan het proefonderzoek en werd erg gewaardeerd door het bedrijfsleven.

Dit is voor het subteam SOM aanleiding geweest in het hoofdonderzoek alle vragenlijsten door consultants te laten verspreiden.

### ECABO

Het proefonderzoek, gedaan door het subteam ECABO omvatte 35 vragenlijsten. De beroepsbeoefenaren werden door de consultants en de projectteamleden van ECABO bevraged.

De consultants kregen voor de afname van de vragenlijst een instructie.

Het enquêteren door de consultants bleek geen pro-

blemen op te leveren.

Juist door hun beroepsdeskundigheid kwamen er nogal wat opmerkingen van inhoudelijke aard over de vragenlijst die verwerkt werden in de lijst voor het hoofdonderzoek.

De „enquête" werd alleen aan beroepsbeoefenaren voorgelegd. Dit omdat de directe leidinggevende vaak niet op de hoogte is van de specifieke werkzaamheden van de te bevragen beroepsbeoefenaren.

De vragenlijst in het hoofdonderzoek had twee categorieën, n.l. „frequentie" en „noodzakelijkheid". Het subteam besloot deze categorieën voor het hoofdonderzoek te handhaven. De operationalisering van het begrip „belangrijkheid" in „noodzakelijkheid" bleek echter niet goed te voldoen. Daarom wordt het begrip nu rechtstreeks gevraagd in het hoofdonderzoek.

Uit de evaluatievragen, die op de laatste pagina van het vragenboekje stonden, bleek dat de vragenlijst voldoende duidelijk was. Er waren slechts enkele wijzigingen noodzakelijk.

Gezien het omvangrijke hoofdonderzoek werd besloten de vragenlijst af te laten nemen door consultants, subteamleden en hulpkrachten.

## VAM

Voor dat de definitieve vragenlijst voor het proefonderzoek werd gemaakt is tijdens een avondsessie door een twaalftal monteurs de conceptlijst ingevuld. Gevolg hiervan was dat enkele detailwijzigingen werden aangebracht in de formulering van de activiteiten.

Het proefonderzoek bestond uit 25 bedrijven, die door 5 consultants van de VAM werden bezocht, en waarin grote, middelgrote en kleine bedrijven, dealer en niet-dealers, waren opgenomen.

De vragenlijsten werden door de consultants aan monteur en chef werkplaats overhandigd. Tevoren waren deze consultants mondeling ingelicht over de bedoelingen en de te volgen werkwijze:

- de instructie moest kort gehouden worden om de schriftelijke instructie in de vragenlijst op duidelijkheid en bruikbaarheid te toetsen.
- meteen een datum afspreken om de vragenlijsten weer op te halen. De consultant kan zijn route dan beter plannen en uitstel wordt geen afstel!
- gevraagd werd om de bevindingen met het aanleveren en ophalen op te schrijven. Deze gegevens konden van belang zijn bij het nemen van een beslissing of dit een goede aanpak zou zijn voor het hoofdonderzoek.



De medewerking van de bedrijven was over het algemeen goed. Op een totaal van 25 bedrijven bleek het nodig om 5 reservebedrijven in te schakelen.

De opzet van de vragenlijst is gelijk geworden aan de opzet van de SOM-lijst.

Dat wil zeggen dat de invulcategorieën bij elke activiteit (verricht of niet-verricht) „onbelangrijk", „minder belangrijk", „belangrijk", en „zeer belangrijk", zijn gewijzigd. Er zal in het hoofdonderzoek onderscheid worden gemaakt in activiteiten die de beroepsbeoefenaar niet verricht, waarbij gevraagd zal worden of verrichting van deze activiteit ook niet nodig is, toch meegenomen is of toch noodzakelijk is, en in activiteiten die de beroepsbeoefenaar wel verricht.

In het laatste geval zal gevraagd worden of die activiteit minder belangrijk, belangrijk of zeer belangrijk is. Deze wijziging heeft plaatsgevonden omdat twijfel bestond omtrent de gewenste interpretatie van het begrip „belangrijkheid". Vermoed werd dat deze term te veel geassocieerd werd met het algemene functioneren van b.v. een auto of een monteur in het algemeen

in plaats van met het functioneren van deze beroepsbeoefenaar in deze functie. Het bleek dat de term „wenselijk" bij niet-verrichte activiteiten, en daarmee de overweging van de wenselijkheid van het in een bepaalde mate kunnen verrichten van bepaalde activiteiten door de beroepsbeoefenaar, in het beroepsveld richtinggevoender overkwam.

Besloten is deze afweging door de chef van de monteur te laten verrichten.

Deze moet nu de mate van wenselijkheid van het kunnen verrichten van niet-uitgevoerde activiteiten en de mate van belangrijkheid van wel door de monteur uitgevoerde activiteiten beoordelen. De monteur zelf geeft aan hoe vaak hij bepaalde activiteiten verricht. Ook het subteam VAM heeft in het proefonderzoek de ervaring opgedaan dat de informatie die chef en beroepsbeoefenaar geven t.a.v. frequentie en belangrijkheid uitwisselbaar is.

De vragenlijst is ook nog op een ander aspect gewijzigd. De vragen rond de activiteit „storing zoeken" dienden nader uitgewerkt te worden. De oorspronkelijke set vragen differentieerde onvoldoende naar het niveau van het storingzoeken. Daarom is een aparte serie vragen aan het begin van de vragenlijst toegevoegd. In deze serie vragen dient precies aangegeven te worden waar en op welk niveau de monteur het storingzoeken verricht. Verwacht wordt dat er een relatie gevonden zal kunnen worden tussen de karakteristieken van het storingzoeken (plaats, niveau of type) en een bepaalde clustering van activiteiten.

Verwacht wordt m.a.w. dat degenen die bepaalde types „storingzoeken" in de garagebranche doen ook bepaalde karakteristieke activiteitenpakketten uitvoeren. Beginnend bij het storingzoeken zouden dan bepaalde beroeps- of functieprofielen in de automobielsector gevonden kunnen worden. Voor het overige zijn op basis van de reacties uit het proefonderzoek sommige vragen gewijzigd, andere vragen zijn toegevoegd en enkele vragen zijn geschrapt.



## Conclusie

Tot slot willen wij kort stilstaan bij de meest opvallende bevindingen uit de 3 proefonderzoeken.

Wij kunnen constateren dat er grote overeenstemming bestaat t.a.v. de bevindingen uit de proefonderzoeken. Positieve berichten zijn er te melden ten aanzien van de bevindingen van de subteams met de kwalitatieve gegevens over de in het beroep voorkomende activiteiten. Niet alleen blijkt het direct vragen naar het belang van een activiteit voor de functie bij de respondenten aan te slaan, maar ook dat de informatie die chefs en beroepsbeoefenaren op dit punt geven, uitwisselbaar is. Dit geldt overigens ook voor informatie over de frequentie waarmee activiteiten worden uitgevoerd. De medewerking van de bedrijven is over de gehele linie genomen positief te noemen. Zeer velen onderschreven het belang van objectieve functie-informatie voor het opzetten van beroepsopleidingen. Aan het verzamelen van deze informatie wilde men graag meewerken! Ook de medewerking van consultants is zonder meer positief te noemen. Hun kennis van de beroepspraktijk maakte hen tot goede partners bij het uitzetten/afnemen van de vragenlijsten.

Ook het proefonderzoek heeft zijn waarde t.a.v. de inhoud van de vragenlijsten bewezen. Het bleek nodig op bepaalde punten de vragenlijsten bij te stellen. Gelukkig behoefde die bijstelling niet zover te gaan dat de lijsten ingrijpende wijzigingen moesten ondergaan.

De activiteitenlijsten die in de beeldvormingsfase zijn opgesteld, bleken vrijwel compleet te zijn.

De benodigde invultijd is aan de hoge kant, gemiddeld 2 à 2,5 uur. Toch is niet besloten tot het schrappen van

vragen of het opsplitsen van de vragenlijsten over meerdere respondenten. Dit betekent dat bij het afnemen van de vragenlijsten in het hoofdonderzoek, de consultants extra attent moeten zijn op het motiveren van de respondenten voor het goed en volledig invullen van de vragenlijst.

---

## TOT SLOT

---

In dit bulletin is aangegeven langs welke weg het Mantelproject een instrument voor beroepen- en functie-analyse ontwikkelt, dat bruikbaar is om een belangrijk deel van de doelstellingen voor beroepsopleidingen op te leveren. Binnen drie proefgebieden worden de ontwikkelde stappen getoetst op bruikbaarheid.

Na beëindiging van het project moet er dus een instrument liggen dat ook bruikbaar is voor andere beroepssectoren, zodat niet deelnemende landelijke organen eveneens met zo'n instrument kunnen gaan werken. Het Mantelprojectteam vindt het daarom een goede zaak om met andere landelijke organen in contact te treden. Binnenkort zullen er dan ook vanuit het team activiteiten worden ontplooid om belangstellende landelijke organen op meer uitvoerige wijze te informeren over de projectervaringen tot nu toe, zodat de implementatie van ideeën en eerste resultaten van het project op gang kan komen.

*Het PCBB-bulletin verschijnt onder verantwoordelijkheid van directie en staf PCBB.  
Redactie van dit bulletin: het Mantelprojectteam.*

*Artikel 124. Commissie van advies*

1. Er is een commissie van advies inzake het hoger beroepsonderwijs in zijn relatie tot de maatschappij.
2. Voor elk van de soorten hoger beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 7, dan wel voor een deelsoort daarvan, kan op verzoek van de commissie door Onze minister een subcommissie worden ingesteld voor een termijn van ten hoogste twee jaren. Tegelijk met de instelling wordt de taak van de subcommissie vastgesteld.
3. De voorzitter en de leden van de commissie worden op persoonlijke titel door Ons voor ten hoogste vier jaren benoemd; zij hebben in meerderheid hun werkring buiten het hoger beroepsonderwijs. Zij zijn eenmaal terstond herbenoembaar.
4. De voorzitter en de leden van een subcommissie worden op persoonlijke titel door Onze minister benoemd voor dezelfde termijn dan wel het resterende deel daarvan, waarvoor de subcommissie is ingesteld.
5. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften vastgesteld omtrent de samenstelling en de werkwijze van de commissie alsmede omtrent het aan de commissie toe te voegen secretariaat.

*Artikel 125. Taak commissie van advies*

1. De commissie, bedoeld in artikel 124, heeft tot taak Onze minister, desgevraagd of uit eigen beweging, van advies te dienen omtrent de eisen waaraan – gelet op de behoeften van de maatschappij – de afgestudeerden van de studierichtingen naar haar oordeel moeten voldoen.
2. Ten behoeve van de vervulling van haar taak onderhoudt de commissie contact met daarvoor in aanmerking komende maatschappelijke organisaties en werkt zij samen met de inspectie.

**Toelichting***Artikel 124 Commissie van advies*

Op dit moment is er geen instantie die de minister van advies dient omtrent het hoger onderwijs in zijn relatie tot de maatschappij.

Het hoger beroepsonderwijs omvat blijkens zijn doelstelling de voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen (naast de aspecten van de persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijke functioneren).

In verband daarmee achten de ondergetekenden het wenselijk een commissie van personen met een specifieke deskundigheid op dit gebied in het leven te roepen, die niet grotendeels bestaat uit direct bij het onderwijs betrokkenen, maar in hoofdzaak uit personen die actief zijn in de praktijk van de diverse beroepsvelden waarvoor het hoger beroepsonderwijs opleidt. Vanuit die achtergrond kunnen zij de noodzakelijke terugkoppeling tot stand brengen vanuit de praktijk naar de opleidingen. Daarbij denken de ondergetekenden zowel aan de deskundigheid in het bedrijfsleven als aan die bij de overheid en in de maatschappelijke dienstverlening. Deze dienen actief te zijn in andere sectoren van de maatschappij. Deze commissie zal te zijner tijd ingepast dienen te worden in de nieuwe adviesstructuur. De commissie dient systematisch aandacht te besteden aan de relatie van het hoger beroepsonderwijs tot de maatschappij, en wel in het bijzonder aan de eisen waaraan afgestudeerden – gelet op de behoeften van de maatschappij – moeten voldoen.

De ondergetekenden zijn van mening dat een periodiek iken van de onderscheiden (deel)soorten van h.b.o. of combinaties daarvan in het algemeen wenselijk is.

Het *eerste lid* vormt de juridische basis voor de commissie.



Het *tweede lid* geeft een indicatie voor de structuur en werkwijze van de commissie. De commissie kan in verband met de behoeften die in een bepaalde sector van de maatschappij leven, de minister verzoeken voor een h.b.o.-soort of een deelsoort daarvan een tijdelijke subcommissie in te stellen voor een termijn van ten hoogste twee jaren.

De ondergetekenden geven de voorkeur aan instelling van subcommissies ad hoc voor een beperkte duur die afhankelijk is van de taakopdracht, omdat hierdoor een flexibele aanpassing aan maatschappelijke behoeften mogelijk is en tevens een omvangrijk permanent apparaat wordt vermeden.

Het *derde en vierde lid* beogen de onafhankelijkheid van de leden van de commissie en de subcommissies te garanderen.

Voor wat betreft de voorzitter van de commissie wordt gedacht aan een full-time functie, voor wat betreft de leden aan part-time functies.

#### *Artikel 125. Taak commissie van advies*

Het *eerste lid* behelst de taak van de commissie: het geven van advies aan de minister omtrent de eisen waaraan afgestudeerden van een of meer h.b.o.-studierichtingen – gelet op de behoeften van de maatschappij – moeten voldoen. Een dergelijk advies kan, nadat het zo nodig onderwijskundig is vertaald, leiden tot bij voorbeeld een voorstel tot herziening van het HBO-statuut. Het spreekt vanzelf dat dan de normale overleg- en adviesprocedures zullen worden gevolgd. Ook op andere wijze kan een advies doorwerken naar het onderwijs aan de instellingen, bijvoorbeeld doordat zij er rekening mee houden bij de vaststelling van het instellingswerkplan.

Het *tweede lid* bepaalt dat de commissie contact moet onderhouden met de diverse beroepsterreinen waarin de afgestudeerden van het h.b.o. in het algemeen functioneren. Om te voorkomen dat er een te grote afstand tussen de commissie en het concrete h.b.o. ontstaat, dient de commissie samen te werken met de inspectie. Zo nodig kan via de inspectie contact met instellingen plaatsvinden.

## Hoofdstuk II. 4 (Sedoc)

### Structuur van de opleidingsniveaus

*Niveau 1 – Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: verplicht onderwijs + inleidende beroepsopleiding*

Deze opleiding wordt gevolgd hetzij in een school, hetzij in het kader van opleidingsprogramma's buiten schoolverband, hetzij in een bedrijf. De hoeveelheid vereiste theoretische kennis en praktische vaardigheid is zeer beperkt.

Deze kwalificatie, die bedoeld is om betrekkelijk eenvoudig werk uit te voeren, kan vrij snel worden verworven.

*Niveau 2 – Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: verplicht onderwijs + beroepsopleiding (met inbegrip van opleiding als leerlingen)*

Op dit niveau wordt een volledige kwalificatie verkregen voor een welomschreven activiteit met gebruik van desbetreffende instrumenten en technieken.

Deze activiteit omvat vooral praktisch werk, dat zelfstandig kan worden uitgevoerd binnen de grenzen van de aangeleerde technieken.

*Niveau 3 – Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: verplicht onderwijs + hetzij beroepsopleiding hetzij aanvullende technische opleiding en kwalificatie op school of andere technische opleiding op secundair niveau*

Dit impliceert meer theoretische kennis dan het vorige niveau. Dit niveau omvat vooral praktisch werk dat zelfstandig kan worden uitgevoerd, en/of ook andere verantwoordelijkheid omvat zoals planning en coördinatie.

*Niveau 4 – Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: middelbaar onderwijs (algemene of beroepsscholing) + post-secundaire technische opleiding*

Dit is een technische opleiding op hoger niveau hetzij in scholen of elders. De kwalificatie die verkregen wordt als resultaat van deze opleiding omvat kennis en aanleg op hoger niveau maar vereist in het algemeen geen kennis van wetenschappelijke beginselen in de verschillende desbetreffende gebieden. Deze bekwaamheid en kennis maken het in het bijzonder mogelijk op autonome en onafhankelijke manier verantwoordelijkheid te nemen voor planning en/of administratie en/of beheer.

*Niveau 5 – Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: secundair onderwijs (algemene of beroepsscholing + volledige hogere opleiding en/of beroepsopleiding)*

Diegene die deze opleiding heeft gevolgd kan onafhankelijk een beroepsactiviteit – als loontrekkende of niet-loontrekkende – uitoefenen en beheerst de wetenschappelijke achtergronden van het beroep.

### 1. Leerplicht

In de Bondsrepubliek bestaat een 12-jarige leerplicht, die begint op 6-jarige leeftijd. Van deze 12 jaren dienen er 9 jaren op basis van de *volledige* leerplicht (in schoolverband) te worden afgelegd. De laatste 3 jaren kunnen ook in niet-volledig dagverband (dus part-time) worden vervuld in een school voor beroepsonderwijs – (Teilzeit)berufsschule –.

Is dit laatste het geval, dan dient het niet-volledig dagonderwijs met deze beroepsopleiding in de praktijk te worden gecombineerd. Deze opleiding is alleen mogelijk in van overheidswege erkende opleidingsberoepen.

N.B. De variant van de niet-volledige leerplicht bij ons in het 11de leerjaar bestaat dus niet. Combinatie met een praktijkopleiding is *verplicht*.

Wil een leerling na 9 jaren het volledig dagonderwijs verlaten, dan moet hij eerst een opleidingsplaats zien te krijgen. Hij (of zijn ouders, i.c. zijn wettelijke vertegenwoordigers) moet(en) met een bedrijf een *Ausbildungsvertrag* (opleidingsovereenkomst) afsluiten. Gelukt dit niet, dan is een opleiding volgens het duale systeem, inclusief dus het parttime onderwijs, niet mogelijk. Hij zal dan zijn volledige leerplicht moeten vervullen.

In het hierachter liggend overzicht van het school- en onderwijssysteem zijn o.a. de eindniveaus aangegeven van de diverse schoolsoorten.

Instroom in het duale systeem is mogelijk vanaf niveau a (eindniveau Hauptschule).

Het 5de en 6de schooljaar is de zogenaamde «Orientierungsstufe» waarin school-, studie- en beroepskeuzeaspecten aan bod komen.

*Niet* in dit overzicht opgenomen is het zogenaamde «Berufsgrundbildungsjahr», dat *na* niveau a op een beroepsschool kan worden gevolgd. Dit is een «beroepsvoorbereidend jaar». Dit jaar kan in mindering gebracht worden op de duur van de opleiding volgens het duale systeem.



## 2. Regeling van het duale systeem

Onderscheid dient gemaakt te worden tussen onderwijswetgeving en arbeidsrecht.

De leerplicht en het schoolonderwijs zijn geregeld bij *onderwijswetten*. Het volgen van niet-volledig dag(school)onderwijs is in dit kader geregeld.

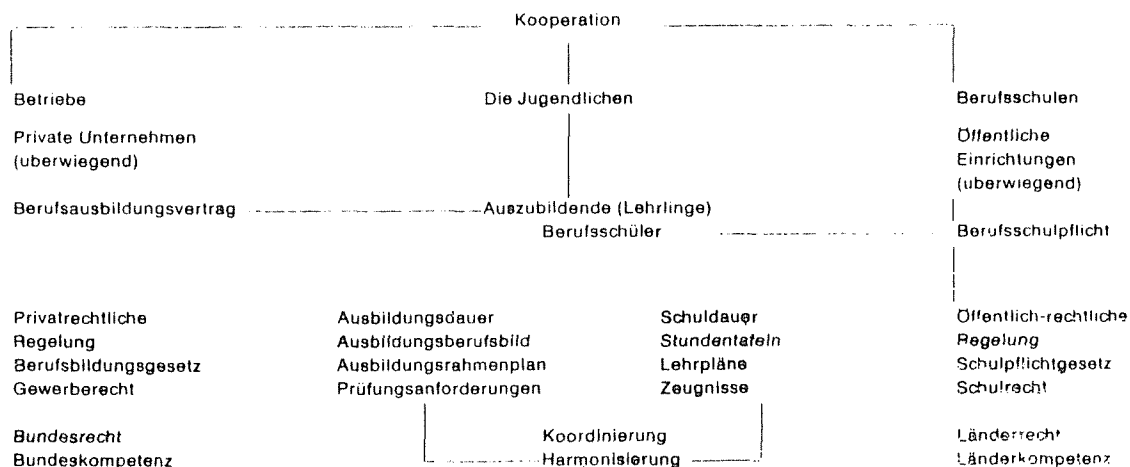
De praktijkopleiding daarentegen is geheel een zaak van het arbeidsrecht. Deze praktijkopleiding is geregeld bij de wet op de beroepsopleiding (Berufsbildungsgesetz) uit 1969, en verder tal van *privaatrechtelijke* regelingen. Hiertoe behoort m.n. de opleidingsovereenkomst (Berufsausbildungsvertrag). De opleiding vindt vooral plaats in *privaatrechtelijke* organisaties.

In een dergelijk systeem – vgl. het hierachterliggende schema – is men zeer sterk op samenwerking tussen school en bedrijven aangewezen, sterker nog dan bij ons.

Ter verduidelijking het volgende.

In het Nederlandse systeem zijn de praktijkopleiding *en* het schoolonderwijs geregeld in een onderwijswet, te weten de Wet op het leerlingwezen. De leerovereenkomst heeft dan ook betrekking op praktijkopleiding en schoolonderwijs. In het Duitse systeem heeft de opleidingsovereenkomst *alleen* betrekking op de praktijkopleiding.

### DAS "DUALE" SYSTEM ALS RECHTSFIGUR (1)



(1) Aus : Joachim Münch, Berufsbildung und Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 1971.

## 3. De opleiding en de bekostiging van het duale systeem

### 3.1. De opleiding

De opleiding in de praktijk kan op vele plaatsen gegeven worden. Op de arbeidsplaats, in leerhoeken of bedrijfsscholen, maar ook in opleidingscentra (überbetrieblichen Werkstätten). Dit laatste komt veel voor in het kleinbedrijf. Ook kunnen schoolonderwijs en praktijkopleiding in één gebouw gegeven worden (waarbij school en bedrijf taken van elkaar kunnen overnemen). Het op de opleiding aansluitende schoolonderwijs is variabel opgezet.

Behalve het eendagsonderwijs bestaan er o.a. blokcursussen. Deze kunnen zeer verschillend georganiseerd zijn. Een nieuwe variant is het zogenaamde «Berufsgrundbildungsjahr», een basisopleidingsjaar waarin naast praktijk ook theorie en algemene vakken gegeven worden. Dit jaar vervangt in voorkomende gevallen het eerste jaar van de praktijkopleiding. De opleiding wordt gegeven op basis van een programma waarin praktijkopleiding (Ausbildungsrahmenplan) en schoolleerplan (Lehrplan) gezamenlijk zijn opgenomen.

De desbetreffende vakminister (bonds niveau) is verantwoordelijk voor het praktijkdeel, de minister van O. en W. voor het leerplan.

### 3.2. *Bekostiging*

De opleiding in het bedrijf zelf komt voor eigen rekening. De werkgever betaalt dus de opleidingskosten en de vergoeding «aan de leerling» (Ausbildungsvergütung). Deze is doorgaans aanzienlijk geringer dan bij ons. Zij is ook «gestaffeld».

In tegenstelling tot bij ons is aanvulling mogelijk via een studiekostentoe-lage (Berufsausbildungsbeihilfe, BAB). Daarnaast kan men een bijzondere (sociale) uitkering krijgen, een «bedürftigkeitsabhängige Ausbildungsförderung»).

De *opleidingscentra* worden grotendeels uit publieke middelen gefinancierd (investerings-, grond- en inrichtingskosten), over het algemeen wel tot 80 % van de totale kosten.

De *exploitatiekosten* worden gezamenlijk opgebracht door de Bond en de deelstaten, de «Kamers» en de bedrijven. De verhouding hier kan 20 : 30 : 50 zijn. De kosten van de Kamers (e.a. bevoegde instanties) worden in eerste aanleg gedragen door de bedrijven (leden), en heffingen op opleidingsbedrijven. Echter ook de deelstaten dragen bij. De overheid ten slotte bekostigt haar eigen activiteiten evenals die van het schoolonderwijs.

N.B. In veel gevallen komen de sociale lasten niet op rekening van de afzonderlijke bedrijven, maar ten laste van collectieve voorzieningen (pensioenfondsen, ziekenfondsen, bedrijfstaksgewijze organisaties e.d.).

## 4. **De kwestie van de opleidingsplaatsen**

### 4.1. *Algemeen*

De realisering van een «opleidingsplicht van jongeren» via het leerlingwezen, in de BRD het duale systeem genoemd, staat of valt met een (on)voldoende aantal opleidingsplaatsen. Uitgangspunt is dat het bedrijfsleven «vrij» is al dan niet op te leiden. Er bestaat met andere woorden geen (wettelijke) verplichting voor bedrijven om op te leiden.

Tot aan het begin van de jaren '70 waren er voldoende opleidingsplaatsen beschikbaar, zij het dat er aanzienlijke fricties waren (regionaal o.a. en bedrijfstaksgewijs) en ook conjuncturele schommelingen, die tot een tijdelijke verstoring van het evenwicht leidden. Om aan die problemen het hoofd te bieden alsmede om in het algemeen te kunnen beschikken over voldoende opleidingsplaatsen is in 1976 een wet ter bevordering van het aantal opleidingsplaatsen aangenomen, het z.g. «Ausbildungsplatz-förderungsgesetz». Deze wet heeft globaal de volgende doelstellingen, te weten:

- via een financiële regeling te zorgen voor een voldoende aanbod (kwantitatief en kwalitatief) van opleidingsplaatsen;
- de oprichting van een «Bundesinstitut für Berufsbildung» (bondsinsti-tuut ter bevordering van de beroepsopleiding);

- de vergroting van de mogelijkheden voor een doelmatige, rationele en doorzichtige planning op het gebied van de beroepsopleiding, en wel via
  - a. de invoering van een permanente, centrale officiële statistiek voor de beroepsopleiding, en
  - b. een jaarlijks verslag over de beroepsopleiding.

De totstandkoming van het jaarverslag is een aangelegenheid van de Bondsminister van Onderwijs en Wetenschappen. De officiële bondsstatistiek behoort tot de taak van het Bureau voor de Statistiek van de BRD, dat daarvoor samenwerkt met het eerder genoemde Bundesinstitut en ook met het Bundesanstalt für Arbeit. Het eerdergenoemde Bundesinstitut heeft op centraal niveau een groot aantal (coördinerende) taken, waaraan op deze plaats wordt voorbijgegaan.

#### 4.2. *Het financiële aspect (algemeen)*

Kernstuk van de genoemde wet is de financiële regeling. Voor de beoordeling van de problematiek ter zake is van belang dat de beroepsopleiding in nauwe samenhang wordt gezien met het wel en wee van de diverse bedrijfstakken. Met betrekking tot de besluitvorming over het opleidingsaspect spelen andere belangen direct mee, zoals investerings-, productie-, export- en inkomens- (winst/verlies, kosten, baten) aspecten.

Fundamentele opleidingsbeslissingen zijn nooit opleidingsaangelegenheden *sec.* Dit hangt ook nauw samen met de gelijkwaardige positie van het bedrijfsleven ten opzichte van het onderwijs en de overheid.

In het algemeen gaat het bedrijfsleven ervan uit dat opleiden een taak en (vrijwillige) plicht van het bedrijfsleven (de bedrijven) is. Het zorgt in beginsel dan ook zelf voor de financiering van de praktijkopleiding, hoewel ook de (semi-)overheid zelf daaraan bijdraagt. Het zorgt in beginsel ook voor de opleidingsplaatsen.

#### 4.3. *De financiële regeling*

In hoofdlijnen is deze regeling als volgt:

- in het geval dat het aanbod van opleidingsplaatsen de vraag niet met minimaal 12<sup>1/2</sup> overtreft, dienen aanvullende opleidingsplaatsen te worden geschapen;
  - dit gebeurt via subsidies aan die ondernemingen die daartoe bereid zijn;
    - de subsidies worden opgebracht door de bedrijven via een algemene heffing van maximaal 0,25% op de totale (bruto-)loonsom. Bedrijven kunnen daarbij eerst 400 000 DM van deze loonsom aftrekken;
    - de deelstaten innen deze heffing, het «Bundesinstitut» kent de bedragen toe;
      - de premie per extra opleidingsplaats wordt toegekend aan:
        1. de bedrijven voor die plaatsen die uitstijgen boven het gemiddelde van het aantal aanwezige opleidingsplaatsen van de laatste 3 jaren;
        2. bestaande opleidingsplaatsen in de bedrijven in geval van herstructurering;
        3. collectieve opleidingsplaatsen (überbetriebliche Werkstätte) of opleidingscentra:
          - de regelingen op basis van deze wet kunnen worden toegesneden op o.a. regio's, bedrijfstakken, beroepencategorieën e.d.

#### *Toelichting inzake het percentage van 12<sup>1/2</sup>*

Dit percentage is nodig om fricties te kunnen opvangen en om te zorgen dat nu meer opgeleid wordt met het oog op de geringe aantallen schoolverlaters in de jaren vanaf 1985.

De wet is nog niet toegepast, ondanks het feit dat er langzamerhand een gebrek aan opleidingsplaatsen gaat ontstaan. Daar staat tegenover dat het aantal opleidingsplaatsen onder de dreiging van deze wet bij de inwerking-treding ineens met 200 000 is toegenomen!

De wet is vooral door de werkgevers betwist. Dat zij niet is toegepast houdt hier zeker verband mee. De bezwaren van de werkgevers hebben o.m. betrekking op het hoge percentage vrijstellingen (zij noemen 90% van de bedrijven) in verband met de loonsomaf trek van 400 000 DM, vóór de toepassing van de regeling, de te lage vergoedingen, mogelijkheden tot bedrog, en onbillijkheden bij de toepassing. Zij zijn voorstander van een (periodieke) belastingaf trek, een vergoeding van de «Ausbildungsvergütungen» en een gezamenlijke bekostiging van de opleidingscentra (Bond, deelstaten en bedrijfsleven ieder  $\frac{1}{3}$ ).

#### 4.4. *Commentaar*

Uit de inhoud en strekking van de regeling blijkt het volgende:

1. het gaat in eigenlijke zin niet om een opleidingsplicht van de bedrijven, maar om
2. een collectieve financiële sanctie (via een heffing) aan het bedrijfsleven, gecombineerd met
3. financiële steunmaatregelen aan individuele bedrijven die extra opleiden, en
4. bijzondere (financiële) steunmaatregelen aan bedreigde sectoren en gebieden e.d., en wel ten behoeve van bestaande opleidingsplaatsen en collectieve opleidingsplaatsen (centra).

De invoering van een dergelijke regeling hangt nauw samen met het succes van de oplossing inzake de «niet-kunstmatige» uitbreiding van de opleidingscapaciteit. Is het succes groot, dan kan de heffing beperkt blijven. De uitkeringen kunnen dan vooral tot bedreigde sectoren en regio's beperkt blijven. Is het succes gering, dan is het gevaar aanwezig, dat een relatief hoge heffing verzet gaat oproepen in verband met de (algemene) lastenverzwaring van het bedrijfsleven, hetgeen de roep om bijdragen van overheidszijde zal doen toenemen.

Ook de problemen inzake de juistheid van het heffingsprincipe (totale bruto-loonsom, vrijstellingen e.d.) vereisen een nadere bestudering. Hetzelfde geldt ook voor het principe van de uitkeringen (o.a. wat te doen met bedrijven die hoge opleidingskosten hebben en relatief weinig terugontvangen).

#### 5. **Excurs ter vergelijking en toelichting.**

Het Nederlandse bedrijfsleven, i.c. zijn hier de werkgevers bedoeld, heeft niet duidelijk uitgesproken dat de praktijkopleiding en de bekostiging daarvan een zaak van de ondernemingen is. Men laat dit sterk van de vergoedingen afhangen voor de opleidingskosten en de verminderde produktiviteit vgl. de jongste VNO-NCW-nota.

De becijferingen in deze nota wat betreft de kosten dienen met het volgende voorbehoud te worden gezien:

- onderzoek in de BRD (Eddingcommissie) heeft uitgewezen dat «gemiddelde» kosten niet bestaan. In 1974 varieerden zij van «winst» tot een kostenbedrag van vele duizenden DM;
- veel (niet alle) ondernemingen kunnen de kosten in de prijzen doorberekenen;
- het is de vraag of de kosten bruto dan wel netto (opbrengst) zijn berekend en/of hoe dit is gebeurd;



– het probleem van de kosten kan niet geïsoleerd worden gezien van de rentabiliteit van het bedrijf in het algemeen (de kosten zijn niet te isoleren of heel moeilijk tenzij er proefbedrijven zouden zijn). Ook de zorg voor de continuïteit van en in het bedrijf speelt een belangrijke rol. Daarnaast dient opgemerkt dat de Wet op het minimumloon de loonfactor aanmerkelijk zwaarder doet wegen dan in de BRD.

N.B. Voor de «weging» van deze problematiek speelt mee dat de zuiver arbeidsrechtelijke (juridische) inkadering van de praktijkopleiding in de BRD het de ondernemingen gemakkelijker maakt hun eigen opleidingsverantwoordelijkheid te erkennen. Men kan die niet naar het «onderwijs» toeschuiven. Men moet uitgaan van een (onafgedwongen) *samenwerking* op basis van eigen verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid. Algemene economische en bedrijfsfactoren als eerder genoemd kunnen gemakkelijker mee in beschouwing worden genomen.

## **6. Vergelijking tussen de organisatie (en uitvoering) van de beroepsopleiding buiten schoolverband in Nederland en de Bondsrepubliek**

De organisatie van de beroepsopleiding buiten schoolverband wijkt sterk af van het bij ons gevolgde systeem. De situatie is bij ons aanmerkelijk eenvoudiger. Anderzijds is het opleidingssysteem in de Bondsrepubliek nauwer verweven met het economische leven. In Nederland is de organisatie en praktische uitvoering toevertrouwd krachtens de WLW aan zogenaamde landelijke organen van het leerlingwezen (de regionale organen blijven hier buiten beschouwing). Deze organen hebben met name de zorg voor de totaliteit van de opleidingen voor de programmering, de examens en het toezicht op de praktijkopleidingen. Zij werken daartoe nauw samen met de centrale overheid en met de bedrijven. Zo worden door de overheid op voorstel van het landelijk orgaan programmacommissies ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van schoolwezen en bedrijfsleven. De programma's worden vastgesteld door de overheid (O en W). De centrale overheid (O en W) stelt bovendien de examencommissies in (op voorstel van het landelijk orgaan), die op dezelfde wijze zijn samengesteld.

Op de situatie in de BRD wordt hierna in hoofdlijnen ingegaan.

### **Organisatie beroepsopleiding (het duale systeem)**

I. De beroepsopleiding buiten schoolverband (in een bedrijf) is toevertrouwd aan de zorg van de *Bond* (Berufsbildungsgesetz)

De bevoegdheid voor wetgeving en bestuur inzake de part-time opleiding aan een beroepsschool (Berufsschule) berust bij de deelstaten.

Bond en deelstaten werken bij de opleidingsplannen samen op grond van overeenkomsten. Samenwerking vindt plaats in de *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung*.

De deelstaten werken onderling ook samen en komen bijeen in een permanente commissie (Ständige Konferenz der Kultusminister).

II. die zuständigen Stellen (bevoegde instanties)

*Bevoegde instanties* (zuständigen Stellen) houden zich bezig met het toezicht op en met de regeling van de beroepsopleiding alsook met het afnemen van examens. Bevoegde instanties zijn b.v. de kamers van Koophandel (Industrie- und Handelskammern) par. 74 + par. 75 BBG.

#### *Taak van de bevoegde instanties:*

- toezicht houden op de bekwaamheid van het opleidingspersoneel en de opleidingsbedrijven;
- organiseren van de examens;
- adviseren van opleiders en leerlingen via speciaal daarvoor aangestelde *opleidingsadviseurs*;
- bijhouden van een register van beroepsopleidingsovereenkomsten.

Bij elke bevoegde instantie is toegevoegd een beroepsopleidingscommissie (Berufbildungsausschuss), par. 56 BBG. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Zij moet in alle belangrijke beroepsopleidingsaangelegenheden gehoord worden, par. 58 BBG b.v. wijziging in de opleidingsregeling (Ausbildungsordnung). De commissie heeft daarnaast ook beslissingsbevoegdheid op het gebied van wettelijke regelingen, b.v. examenregelingen.

III. Aan elke deelstaatregering is toegevoegd een *Landesausschuss für Berufsbildung* (werkgevers, werknemers + overheid), par. 54 BBG. Deze commissie heeft tot taak de regering van de deelstaat te adviseren over beroepsopleidingsaangelegenheden op deelstaatniveau, par. 55 BBG.

#### IV. *Bundesinstitut für Berufsbildung*

Geregeld in het Ausbildungsplatzförderungsgesetz, par. 14 e.v.:

*Doel van het instituut is te komen tot:*

- een betere coördinatie tussen de overheid en degenen die bij de beroepsopleiding zijn betrokken;
- een paritaire deelneming van werkgevers en werknemers;
- coördinatie inzake wetgevende taken van Bond en deelstaten.

*Taak van het instituut:*

- onderzoek op het gebied van de beroepsopleiding;
- verstrekken van advies aan de Bondsregering;
- voorbereiding wettelijke bepalingen;
- financiering van de beroepsopleiding.

V. Voor de beroepen met opleidingsmogelijkheid wordt een *opleidingsregeling* uitgevaardigd door de bevoegde Bondsminister en de Bondsminister van Onderwijs en Wetenschappen.

Deze opleidingsregeling bestaat uit een *Verordnung über die Berufsausbildung* regelende:

- de naam van het beroep;
- de duur van de opleiding;
- minimumprogramma van vaardigheden en kennis voor het beroep;
- exameneisen.

Deze «Verordnung» (bonds-aangelegenheid) wordt afgestemd op het Rahmenlehrplan (deelstaataangelegenheid), vastgesteld door de Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder.

Verordnung en Rahmenlehrplan worden te zamen bekendgemaakt (zie b.v. Bekanntmachung des Verordnung über die Berufsausbildung zum Damenschneider nebst Rahmenlehrplan).

De «Classificatie van de beroepen naar hun onderlinge verwantschap», of kortweg «Beroepenclassificatie», ordent en groepeerde de in ons land voorkomende beroepen naar hun aanlegeten, die zij aan de werknemer stellen. Haar doel is hulpmiddel te zijn voor de arbeidsbemiddeling en beroepskeuzevoorlichting, bij het streven naar de juiste man op de juiste plaats te brengen. Bij het samenstellen van de beroepenclassificatie is niet gedacht aan een loonverhouding.

In de beroepenclassificatie zijn de beroepen ingedeeld in 7 beroepenklassen, die, beginnend met de laagste klasse, zijn aangeduid met de codecijfers 1 t/m 7.

Bij het indelen van de beroepen in klassen heeft als maatstaf gediend de mate van ingewikkeldheid van de beroepen, waarbij behalve op de werkinhoud van de beroepen is gelet op de kennis, die globaal gezien naast aanleg nodig is, om de voor de feitelijke uitoefening van de beroepen vereiste bekwaamheid te verwerven.

Zo ligt aan de indeling van de beroepen in beroepenklassen het volgende ten grondslag:

klasse 1: Arbeid, die geen of zeer weinig inzicht en overleg vereist en die op basis van eenvoudige instructies en waarnemingen na een inwerkperiode van enkele dagen tot enkele weken kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: enkele klassen basisonderwijs.

klasse 2: Arbeid, waarbij enig inzicht en overleg wordt vereist en die op grond van weinig ingewikkelde instructies en waarnemingen na een inwerktijd van enkele maanden kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: volledig basisonderwijs eventueel gevolgd door enkele klassen voortgezet onderwijs.

klasse 3: Arbeid waarbij inzicht en overleg wordt vereist en die op grond van enige kennis van de theorie, gepaard gaande met een praktische ervaring van een half tot twee jaar, kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: l.b.o. of m.a.v.o., eventueel gevolgd door een primaire opleiding in het kader van het leerlingwezen.

klasse 4: Arbeid die op grond van kennis van de theorie en een aanmerkelijke praktische ervaring kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: l.b.o. of m.a.v.o., gevolgd door een primaire eventueel voortgezette opleiding in het kader van het leerlingwezen of één of meer vakcursussen, dan wel maximaal 2-jarig m.b.o.

klasse 5: Arbeid, die op grond van aanzienlijke kennis van de theorie en een aanzienlijke praktische ervaring kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: h.a.v.o. of tenminste 3-jarig m.b.o.

klasse 6: Arbeid, die op grond van uitgebreide en diepgaande kennis van de theorie kan worden verricht.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: h.b.o.

klasse 7: Arbeid op wetenschappelijke grondslag of zuiver wetenschappelijke arbeid.

Richtlijn voor het vaststellen van het niveau: w.o.

## SCHEIDENDE VOORZITTER WW-FONDS:

NRC 25-3-1982

**Zonodig op wettelijke basis korter werken**

Door onze redacteur  
Ton van Zweeden

Den Haag, 25 maart – «Er zou over gedacht moeten worden arbeidstijdverkorting verplicht, op wettelijke basis, in te voeren. Ik zeg dat met tegenzin, want beter zou een vrijwillige regeling zijn. Een wettelijke regeling zou het mogelijk maken arbeidstijdverkorting voor alle bedrijven en werknemers in te voeren».

Aan het woord is K. Lewin, oud-directeur voor het arbeidsvoorzieningsbeleid van het ministerie van sociale zaken. Op 14 april a.s. neemt hij afscheid als voorzitter van het Algemeen Werkloosheidsfonds, «dat ik in mijn periode van een vermogen van 1,5 miljard gulden (in 1977) aan een schuld van 700 miljoen heb geholpen». Lewin is bovendien de geestelijke vader van het rapport «Arbeidstijdverkorting op afbetaling», dat enige jaren geleden door het wetenschappelijk bureau van de VVD, de Telders-Stichting, werd gepubliceerd.

Lewin heeft diep nagedacht over de problemen van arbeid en werkloosheid. In de sociale commissie van de VVD, die een werkgroep arbeid heeft gevormd, is hij de bewogen animator van de discussie over het recht op arbeid. Zijn ideeën zijn binnen die werkgroep echter nog niet uitgekristalliseerd.

In die discussie heeft hij de principiële vraag opgeworpen, of de VVD zich wil stellen achter een fundamentele ombuiging van het arbeidsmarktbeleid als de «juiste methode om een redelijk evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid te herstellen en daarmee het recht op arbeid voor iedereen».

**Krachtig beleid**

Lewin probeert zijn partijgenoten te overtuigen dat liberalen zich niet moeten neerleggen bij een blijvende werkloosheid van grote omvang. Hij is het er volledig mee eens, dat een krachtig beleid moet worden gevoerd, gericht op versterking van de marktsector. Dat beleid kan succesvol zijn, maar het zal de werkloosheid toch niet wezenlijk kunnen terugdrukken. Wie dat aanvaardt, moet de arbeidsethos aanpassen en betaalde beroepsarbeid en vrijwilligerswerk met recht op een uitkering op dezelfde noemer brengen. Er gaan stemmen op in de VVD die daarvoor pleiten, Lewin behoort niet tot hen. Hij vindt dat het werkloosheidsprobleem fundamenteel moet worden aangepakt en dat een algemene verkorting van de individuele arbeidstijd daartoe het enige effectieve middel is.

Evenals minister Den Uyl in zijn werkgelegenheidsplan stelt hij als randvoorwaarde dat de loonkosten per eenheid produkt niet mogen stijgen.

De bedrijfstijd zal gelijk moeten blijven. Bovendien moet de arbeidsmarkt aanvulling mogelijk maken. Dat wil zeggen dat hij als een van de voorwaarden ziet dat de opvallende plaatsen worden bezet door werklozen. Hij weet dat een eenmaal ingevoerde arbeidstijdverkorting heel moeilijk omkeerbaar is. Als zich ooit nieuwe spanningen op de arbeidsmarkt zullen gaan voordoen, kan naar zijn mening met succes een beroep worden gedaan op de in Nederland verborgen arbeidsreserve die in vergelijking met andere Europese landen heel ruim is. De werkloosheid zou naar zijn schatting met ongeveer eenderde of zelfs tweederde kunnen verminderen:

bij 10 procent arbeidstijdverkorting met 6 à 7 pct. Niet met een gelijk percentage omdat rekening moet worden gehouden met leegloop en overcapaciteit.

Werknemers zouden vrije tijd kunnen «kopen» door naar evenredigheid loon in te leveren. Een van de grote problemen – waarop ook Den Uyl is gestuit – is dat je van mensen met een minimumloon niet nog eens een extra loonoffer kunt vragen. Daarom denkt Lewin aan een subsidie die de minimumloner een individuele aanvulling geeft ter dekking van zijn eerste levensbehoeften. Door zo'n subsidie zou verdere nivellering binnen de loonstructuur worden voorkomen.

Het effect van loonsverlaging op de koopkracht voor werknemers boven het minimumloon zou enigszins kunnen worden verzacht door verlaging van premies en belasting, die mogelijk wordt doordat de werkloosheid daalt.

Uitgaande van de gedachte dat de werknemers niet om meer vrije tijd vragen, stelt hij dat een verkorting van de arbeidstijd met 10 pct. niet in één keer kan worden betaald door een loondaling van 10 pct. Vandaar zijn idee voor een aflopende subsidie via de WWV- en RWW-uitkeringen aan te werk gestelde ex-werklozen. De werkgever, die langdurig werklozen in dienst neemt, zou een aanvullende subsidie moeten krijgen, omdat hij voor dezelfde loonsom als voorheen minder arbeidsuren kan kopen.

Ook de werkgevers vragen niet om arbeidstijdverkorting, omdat ze dat maar lastig vinden en bang zijn voor kostenstijging. Behalve dat hun de garantie moet worden gegeven, dat de loonkosten niet stijgen, moeten ze erop kunnen rekenen dat de oorspronkelijk betaalde arbeidsuren worden opgevuld. Werklozen moeten bereid zijn die plaatsen te bezetten. Daarom zullen volgens Lewin de regels voor passende arbeid strak moeten worden gehanteerd. Voor de kosten die de werkgever moet maken om ex-werklozen op te leiden zijn waarschijnlijk subsidies nodig.

### Ideeën

Voor de overheidsfinanciën zal vermindering van de werkloosheid door arbeidstijdverkorting aanzienlijke effecten hebben, omdat er minder uitgekeerd hoeft te worden. Daartegenover staan aanvankelijk nieuwe uitgaven voor aanvullende loonsubsidies boven de uitkeringslasten en subsidies aan werkgevers voor de kosten van de invoering.

Lewin heeft ideeën ontwikkeld over de organisatie en vorm van arbeidstijdverkorting. Hij geeft verschillende mogelijkheden aan waarover de ondernemingsraad afspraken met de ondernemingsleiding kan maken.

Uitgaande van 10 pct. arbeidstijdverkorting op een 40-urige werkweek zou bij voorbeeld de werkdag met 48 minuten kunnen worden verkort, of de werkweek met vier uur.

Ook zou men b.v. kunnen kiezen voor één vrije dag per veertien dagen of een extra vakantie van 22 dagen per jaar. Die vrije dag extra kan worden betaald door 2,5 pct. van een komende loonsverhoging of eventueel ook van een deel van de prijscompensatie voor volgend jaar in te leveren.

De loonsubsidie, b.v. 75 pct. WWV plus een aanvulling van 25 pct., wordt na een jaar evenredig verminderd. Na vier jaar, als alle werknemers voor hun extra vrije dagen 10 pct. van hun loon hebben ingeleverd, loopt de subsidie af. Dit is de kern van Lewins gedachte over «arbeidstijdverkorting op afbetaling».

Die gedachte berust op een voorschotsregeling, die na afloop winst begint op te leveren voor de overheid in de vorm van minder werkloosheid en minder uitkeringslasten.

Lewin is ervan overtuigd dat er een «delta-werk» moet worden ondernomen tegen de werkloosheid. Hij wijst erop, dat het arbeidsaanbod nog tot 1995 zal toenemen (met zo'n 50 000 per jaar). Daarna zal de oplopende

curve iets afbuigen, maar het duurt zeker nog tot 2010 voor het verminderde aanbod van arbeidskrachten de situatie op de arbeidsmarkt wezenlijk zal beïnvloeden. Tegelijkertijd zet de technologische ontwikkeling door, die steeds meer arbeid zal vervangen door machines. «Daarom moeten we de arbeidsmarkt gespannen houden door het aanbod via arbeidstijdverkorting te beperken».

«Alleen op die manier kunnen we de ellende van werkloosheid voorkomen. De uitkomst daarvan is nul, de welvaart wordt niet bepaald door het aantal gewerkte uren, maar door het totaal van geproduceerde goederen en diensten».

### **Arbeidsuren**

«We werken nu zowat 1800 uur per jaar. Bij een afhankelijke beroepsbevolking van bijna 4,9 miljoen mensen zijn dat nagenoeg negenduizend miljoen nationale arbeidsuren per jaar. Trek je daar de werkloosheid en het verzuim af, samen meer dan 20 pct., dan houd je nog een 7 miljard effectieve arbeidsuren over. In die tijd wordt een aanzienlijk pakket van goederen en diensten voortgebracht, waarvan nog ruim de helft wordt geëxporteerd».

«Als we dat zo houden, maar over meer mensen verdelen, gaan we in welvaart niets achteruit. Wel zullen we daarmee bereiken dat de werkenden in de komende jaren ongeveer 2,5 pct minder vooruitgaan en dat het inkomen van de nu langdurige werklozen onmiddellijk 25 pct of meer beter wordt».

Lewin vindt dat wij een radicale maatregel niet uit de weg moeten gaan om zo'n resultaat te bereiken.

PLAN OUD-VOORZITTER WERKLOOSHEIDSFONDS:

**Overheid moet korter werken vóórfinancieren**

door Madeleine Boerma

Den Haag, zaterdag

De Stichting van de Arbeid gaat een onderzoek houden naar de arbeidsduur als instrument om de groei van de werkloosheid te verminderen. Het accent zal liggen op de haalbaarheid van concrete plannen. Nog dit jaar willen werkgevers de discussie afronden, zodat ze in 1983 spijkers met koppen kunnen slaan.

Een van de plannen die kans maken op gedetailleerde bestudering is het model van de heer K. Lewin, oud-voorzitter van het Algemeen Werkloosheidsfonds en ex-directeur Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken. Lewin gaat uit van arbeidstijdverkorting per bedrijfstak of bedrijf. Hij legt een zichtbare relatie tussen arbeidstijdverkorting en werkgelegenheid voor langdurig werklozen.

Als voorbeeld stelt Lewin een bedrijf waarin negen werknemers instemmen met 10% arbeidstijdverkorting. De negen verklaren zich bereid in jaarlijkse etappes 4 x 2,5% van hun loon in het bedrijf te laten. Hierdoor ontstaat ruimte voor een tiende werknemer, die in het plan van Lewin minimaal zes maanden werkloos is. De overheid moet tijdens de eerste etappe de uitkering van de tiende aanvullen tot 97,5% van het normale loon. De overheidsbijdrage neemt geleidelijk af. Aan het einde van de vierde etappe wordt het loon van de tiende werknemer geheel betaald uit de 10% arbeidstijdverkorting van zijn negen collega's.

Als absolute voorwaarde om zijn plan tot uitvoering te brengen noemt de heer Lewin de bereidheid van werknemers om «vrije tijd te kopen» zonder daar later looneisen tegenover te stellen. Verder zal de overheid geld moeten voorschieten om de uitkeringen gedurende enkele jaren aan te vullen. Het moeilijkste gesprek verwacht de heer Lewin met de werkgevers. Zij moeten ervan worden overtuigd dat arbeidstijdverkorting niet hoeft te leiden tot hogere produktiekosten en onoplosbare organisatieproblemen.

Door decentraal afspraken te maken over arbeidstijdverkorting zullen er verschillen in beloningen ontstaan tussen groepen werknemers. De heer Lewin vindt dat dit nadeel niet opweegt tegen het voordeel van de zichtbare relatie tussen arbeidstijdverkorting en bestrijding van de werkloosheid. Het gaat er volgens hem om een plan te ontwikkelen dat werknemers motiveert mee te werken aan arbeidstijdverkorting. Een algemene landelijke maatregel, zoals minister Den Uyl (Sociale Zaken) bepleit, is hiertoe volgens Lewin niet in staat.

De grootste werknemersorganisaties FNV en CNV zijn niet vies van Lewins plan. Drs. B. Akkerboom, beleidsmedewerker van de FNV, belast met arbeidsvoorwaarden en herverdeling van arbeid, heeft er geen problemen mee wanneer een bedrijfstak door invoering van arbeidstijdverkorting voorloopt op andere bedrijfstakken. «Ook nu wordt niet in alle bedrijfstakken evenveel verdiend», aldus drs. Akkerboom.

## Garanties

Over de garantie aan werkgevers dat arbeidstijdverkorting niet leidt tot looneisen zegt hij: «Die garanties zijn steeds beter te geven, hoewel het niet zo moet zijn dat na verloop van tijd de meerjarenafspraken niet meer ter discussie mogen staan. Het is bij voorbeeld mogelijk dat door langere bedrijfstijden de kapitaalkosten verminderen en de produktiviteit wordt verhoogd».

Volgens mr. Duca de Bruijn, beleidsmedewerkster vrouwenarbeid en welzijn van het CNV, is deze vakcentrale bereid om binnen de Stichting van de Arbeid met de werkgevers globale afspraken te maken over plannen als die van de heer Lewin. Per bedrijfstak of bedrijf moet zo'n plan verder worden ingevuld. «Maar dan zal de overheid ons de vrijheid moeten geven om die afspraken te maken», aldus mr. De Bruijn.

In het plan van de heer Lewin mist ze een aanzet om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Dit brengt haar tot de conclusie dat geen enkel plan zaligmakend is. «Het is levensgevaarlijk dat men van een heel concreet plan gaat denken: dit is de oplossing», aldus mr. De Bruijn. De werkloosheid, maar ook de verborgen werkloosheid, zal volgens haar op verschillende manieren moeten worden bestreden. Eén daarvan is het bevorderen van deeltijdbanen.

Hierbij tekent de heer Lewin aan dat door zijn plan de werkloosheid als geheel, dus ook de jeugdwerkloosheid, wordt aangepakt. Jongeren zullen er wel voor moeten zorgen minstens een half jaar aan het werk te zijn geweest. Deeltijdbanen daarentegen leiden volgens Lewin niet tot een verlichting van de werkloosheid, omdat ze voor 80% bezet zullen worden door getrouwde vrouwen en studenten die voorheen niet werkten. Bovendien is de organisatie van deeltijdwerk nogal ingewikkeld. Als voordelen van deeltijdbanen noemt hij een hogere produktiviteit per arbeidsuur en meer mogelijkheden tot individuele ontplooiing.

De heer Lewin verwacht dat werkgevers en werknemers binnen twee jaar bereid zijn tot het maken van bindende afspraken over arbeidstijdverkorting. «In die tijd is de werkloosheid behoorlijk gegroeid. Dan wordt het ook voor hen zichtbaar dat onze democratie in gevaar komt. Het gevaar komt van de werknemersorganisaties. Zij zullen onherroepelijk het vertrouwen verliezen in onze «sociale» markteconomie. Banken en verzekeringsmaatschappijen zullen worden bedreigd met nationalisering en al die waanzinnige dingen die ze in de Oostbloklanden hebben. Met een toename van de werkloosheid als ons te wachten staat – 800 000 in 1990 – roep je een revolutionaire stemming op», aldus de voormalige voorzitter van het Algemeen Werkloosheidsfonds.