

Beroepswijs onderwijs

V82

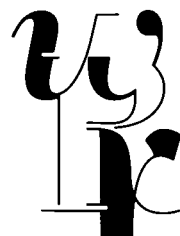
Ontwikkelingen en dilemma's
in de aansluiting
van onderwijs en arbeid

1993

W.J. Dercksen en H. van Lieshout
m.m.v. H. Kamps en Y. Wijnands

Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat, Den Haag, 1993

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Dercksen, W.J.

Beroepswijs onderwijs: ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid / W.J Dercksen, H. van Lieshout; m.m.v. H. Kamps en Y. Wijnands. - Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, - (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V82)

ISBN 90-399-0591-6

Trefw.: beroepsonderwijs; Nederland / onderwijs en arbeidsmarkt; Nederland.

Over de auteurs

Prof. dr. W.J. Dercksen is hoogleraar Sociale Wetenschappen i.h.b. Sociaal-Economisch Beleid in de Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Tot 1 april 1993 was hij als staf lid verbonden aan de WRR.

Drs. H. van Lieshout is sinds 1 maart 1993 als aio verbonden aan de Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Voor die tijd was hij als stagiaire verbonden aan het Bureau voor Economische Argumentatie, waar hij participeerde in het vooronderzoek voor deze studie.

Drs. H. Kamps is directeur van het Bureau voor Economische Argumentatie (BEA).

Drs. Y. Wijnands is adviseur van het Bureau voor Economische Argumentatie (BEA).

Inhoudsopgave

	Ten geleide	7
1.	Aansluiting van onderwijs en arbeid	9
1.1	Terugblik	9
1.2	Het Rauwenhoff-rapport	12
1.3	Vervolg op Rauwenhoff	14
1.3.1	Zelfstandige scholen	14
1.3.2	Co-makership	15
1.3.3	Dualiseren	15
1.3.4	Startkwalificatie	16
1.3.5	Wederkerende scholing	17
1.4	Probleemstelling	17
1.5	Methodische verantwoording	18
2.	Aansluitingsproblemen in theorie en praktijk	21
2.1	Theoretische achtergronden	21
2.1.1	Human-capitaltheorie	21
2.1.2	Credentialstheorie	22
2.1.3	Systeemtheorie	23
2.1.4	Conclusie	24
2.2	Discrepanties van vraag en aanbod	25
2.3	Institutionele bindingen van onderwijs en arbeid	27
2.3.1	Beroepsgerichte scholing	28
2.3.2	Partnerships van scholen en bedrijven	28
2.3.3	Partnerships van onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven	29
2.3.4	Duale stelsels	29
2.4	Tot slot	30
3.	Het systeem van beroepsonderwijs en scholing	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Infrastructuur	31
3.2.1	Leerlingwezen	32
3.2.2	Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)	33
3.2.3	Hoger en wetenschappelijk beroepsonderwijs (HBO en WO)	35
3.2.4	(Beroepsgerichte) scholing	36
3.3	Markante kenmerken	38
3.3.1	Beroepsgerichte scholing en beroepsonderwijs: afzonderlijke sectoren	38
3.3.2	Verkokerde departementale bemoeienis	38
3.3.3	Intransparante kwalificatiestructuur	39
3.3.4	Versnipperde infrastructuur	40
4.	Zelfstandige scholen	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Organisatiemodellen van onderwijs	44
4.2.1	Centraal planningsmodel van onderwijs	44
4.2.2	Angelsaksische model van zelfstandige school	45
4.2.3	Continentele model van zelfstandige school	48
4.3	Verantwoordelijkheden inzake onderwijsinhoud	50
4.4	Verantwoordelijkheden inzake de financiering	51
4.5	Verantwoordelijkheden inzake het management van scholen	53
4.6	Conclusies en dilemma's	55

5.	Co-makership	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Co-makership in de praktijk	60
5.3	Potentieel en beperkingen van co-makership	63
5.4	Conclusies en dilemma's	64
6.	Dualisering	67
6.1	Inleiding	67
6.2	Dualisering sedert Rauwenhoff	68
6.3	Over de gehele linie of selectief dualiseren	71
6.4	Belemmeringen voor selectieve dualisering	73
6.5	Conclusies en dilemma's	74
7.	Startkwalificatie	77
7.1	Inleiding	77
7.2	Is een startkwalificatie voor iedereen haalbaar?	78
7.3	Is een startkwalificatie altijd nodig?	79
7.4	Drie opties voor een startkwalificatiebeleid	81
7.5	Aspecten van een stimuleringsbeleid startkwalificaties	84
7.6	Conclusies en dilemma's	88
8.	Wederkerende scholing	91
8.1	Inleiding	91
8.2	Structurele problemen	91
8.3	Uitwegen	96
8.4	Conclusies en dilemma's	98
9.	Ontwikkelingen in het beroepsonderwijs: samenvatting en balans	101
9.1	Inleiding	101
9.2	De gewichten	101
9.2.1	Zelfstandige scholen	101
9.2.2	Co-makership	103
9.2.3	Duaal beroepsonderwijs	103
9.2.4	Startkwalificatie	105
9.2.5	Wederkerende scholing	106
9.3	Balans	107
	Bijlage 1: lijst van afkortingen	109
	Bijlage 2: lijst van gesprekspartners	111

Ten geleide

Medio 1992 besloot de WRR een studie te laten verrichten naar de ontwikkelingen terzake van de aansluiting van onderwijs en arbeid. De belangstelling ging vooral uit naar de vorderingen op het zogeheten Rauwenhoff-traject, dat wil zeggen de afspraken die tot stand gekomen zijn naar aanleiding van de aanbevelingen van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, onder voorzitterschap van mr.ir. F.C. Rauwenhoff. De belangrijkste vraag die in deze studie aan bod komt is: welke belemmeringen en dilemma's doen zich voor bij de implementatie van de voorstellen van de Commissie-Rauwenhoff en de hierover gemaakte afspraken?

Het rapport van de Commissie-Rauwenhoff dateert van mei 1990. Reeds enkele maanden later was er een uitvoerige reactie van het kabinet. In december 1991 sloten vervolgens de ministers van Onderwijs en Wetenschappen (O&W), Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers het convenant *Samen werken aan beroepsonderwijs*. Dit convenant bevat afspraken over een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor de aansluiting van onderwijs en arbeid. Het convenant is toegespitst op het secundair beroepsonderwijs. Enkele maanden eerder hadden de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de voorzitter van het samenwerkingsverband MBO/CBO reeds het *convenant Secundair beroepsonderwijs gesloten*.

De aanleiding voor de onderhavige studie was een gesprek over het onderwerp beroepsonderwijs en bedrijfsleven tussen de minister van Economische Zaken J.E. Andriessen en het (toenmalige) lid van de WRR dr. A.D. Wolff-Albers. Was dit voor de WRR geen belangrijk onderwerp? Raadpleging van de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid leerde vervolgens dat het wenselijk was een onderzoek te verrichten naar de belemmeringen en structurele dilemma's die zich voordoen bij de implementatie van de afspraken in het kader van de Rauwenhoff-voorstellen. De WRR besloot vervolgens zo'n onderzoek daadwerkelijk in te stellen. Een bijkomende overweging was dat dit onderzoek in het verlengde ligt van eerdere raadsrapporten waarin aandacht is besteed aan het onderwerp onderwijs en arbeid (Activerend arbeidsmarktbeleid, Van de stad en de rand, Allochtonenbeleid, Een werkend perspectief).

Een deel van het onderzoek is uitbesteed aan het Bureau voor Economische Argumentatie. Samen met het voormalig WRR-staflid prof.dr. W.J. Dercksen voerden drs. H. Kamps, drs. H. van Lieshout en drs. Y. Wijnands gestructureerde gesprekken met een groot aantal relevante actoren op het terrein van onderwijs en arbeid, dat wil zeggen sleutelpersonen van scholen, bedrijven en branche-organisaties. De bevindingen zijn neergelegd in een interne rapportage. De onderhavige publikatie geeft een beeld van de belangrijkste resultaten van dat onderzoek, evenals een analyse van de belemmeringen en structurele dilemma's die zich voordoen bij het verbeteren van de aansluiting van onderwijs en arbeid.

Hoofdstuk 1 blikt terug op beleidsontwikkelingen terzake van beroepsonderwijs en scholing. Het bevat tevens de probleemstelling en methodische verantwoording van deze studie. Hoofdstuk 2 inventariseert de belangrijkste theoretische noties met betrekking tot de aansluiting van onderwijs en arbeid. Het hoofdstuk besluit met een typologie van institutionele bindingen van onderwijs en arbeid. Hoofdstuk 3 bevat een schets van het Nederlandse systeem van

beroepsonderwijs en scholing, evenals van de markante kenmerken ervan. De lezer die bekend is met de problematiek van onderwijs en arbeid kan de eerste drie hoofdstukken overslaan. Hoofdstuk 4 t/m 8 bevatten de bevindingen van deze studie. Zij zijn gegroepeerd rond de belangrijkste thema's van het rapport van de Commissie-Rauwenhoff: zelfstandige scholen, co-makership, dualisering, startkwalificatie en beroepsgerichte scholing. De in hoofdstuk 4 ontwikkelde modellen van een zelfstandige school spelen ook in de volgende hoofdstukken een centrale rol. Hoofdstuk 9 besluit met een afweging van de belangrijkste bevindingen en conclusies.

Aansluiting van onderwijs en arbeid |

De aansluiting van onderwijs en arbeid behoort tot de categorie vraagstukken waarop de antwoorden plaats- en tijdgebonden zijn. Institutionele regelingen behoeven op gezette tijden revisie. Zo'n revisie is thans gaande op het terrein van het beroepsonderwijs en de (beroepsgerichte) scholing. De traditionele visie op de functie, inhoud en vormgeving van het beroepsonderwijs en op de complementaire rol van scholing geraakt in diskrediet. Tegelijkertijd komen brokstukken van een nieuwe visie bovendrijven. Met name de Adviescommissie(s) inzake (de voortgang van) het industriebeleid (Wagner) (1981-1983) en de Tijdelijke Adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt (Rauwenhoff) (1990) hebben veel teweeg gebracht. Beide commissies benadrukten de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs zou uit haar isolement moeten komen en nader vorm en inhoud krijgen in samenspraak met het bedrijfsleven, waaronder we in dit verband ook de collectieve sector verstaan. Wat echter nog steeds ontbreekt is een samenhangende en aan het veranderingsproces richtinggevende beleidsvisie. Er ligt in het veranderingsproces tot nu toe te veel nadruk op afzonderlijke vernieuwingen en te weinig op de samenhang in het geheel. Als belangrijkste hindernis voor een nieuw stelsel van beroepsonderwijs en scholing signaleren we in deze studie dat de centrale overheid het centrale planningsmodel ten aanzien van beroepsonderwijs en scholing gaandeweg heeft losgelaten, zonder hier een nieuwe visie op sturing en financiering voor in de plaats te stellen. Hierdoor ontstaan herhaaldelijk dilemma's als er keuzen gemaakt moeten worden en tegenstrijdigheden als ze gemaakt zijn.

1.1 Terugblik

Eeuwenlang vielen beroepsonderwijs en arbeid samen. Het gildewezen vormt hiervan het prototype. Het ging echter in de loop van de 18e eeuw teloor ¹. Vanaf de tweede helft van de 19e eeuw krijgt in Nederland het beroepsonderwijs, toen nog vakonderwijs geheten, als afzonderlijke institutie gestalte. De eerste ambachtsscholen zijn op particulier initiatief gegrondvest. Daarnaast komen er middelbare technische scholen, voorlopers van de huidige Hogere Technische School (HTS). Tevens krijgt de vakopleiding in het bedrijf meer aandacht. Het jaar 1993 geldt als honderdste verjaardag van het leerlingwezen. Een wet van 1919 regelt het nijverheidsonderwijs. Deze wet laat veel ruimte aan het particulier initiatief, zowel bij de oprichting als bij de inrichting van de scholen. Het technisch onderwijs is zo van oorsprong sterk met het bedrijfsleven verbonden ². Na de Tweede Wereldoorlog gaat het georganiseerde bedrijfsleven een steeds belangrijker rol spelen, vooral in het leerlingwezen. Het doel is om via een verbeterde vakopleiding tot een goede afstemming te komen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Onder verwijzing naar de beoogde groei van de industriële werkgelegenheid sprak G.A. Kohnstamm, hoofd van de afdeling Technisch-Economische vraagstukken van het ministerie van Economische Zaken, in 1948 van de 'volslagen planloosheid van het onderwijs' ³. Vooral het tekort aan technische opleidingen was een groot manco. Het onderwijs leverde de industrie onvoldoende technisch geschoolde arbeidskrachten op verschillende niveaus.

1] Ph.J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen*; J.B. Wolters, Groningen 1964.

2] F. Meijers, *Van ambachtsschool tot LTS*; SUN, Nijmegen 1983.

3] Vgl. W.J. Dercksen, *Industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig*; Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1986.

De overheid vond de belangrijkste antwoorden op dit probleem in een ingrijpende hervorming van het lager technisch onderwijs (van ambachtsschool tot Lagere Technische School (LTS) en het leerlingwezen (van surrogaat-ambachtsonderwijs tot volwaardige vakopleiding), stichting van het uitgebreid technisch onderwijs (tegen de wil van het georganiseerde bedrijfsleven in, die dit overbodig vond), hervorming van het hoger technisch onderwijs (tot 1957 mts geheten) en de oprichting van een tweede Technische Hogeschool. Er ontstond een bij een industrialiserend land passende infrastructuur voor beroeps- onderwijs. Kenmerkend voor de naoorlogse periode is dat het georganiseerde bedrijfsleven via de overlegeconomie wel betrokken is bij het beroepsonderwijs, maar alleen medeverantwoordelijk is voor het leerlingwezen (via landelijke organen voor het leerlingwezen). Het overige beroepsonderwijs gaat vooral zijn eigen weg en ontwikkelt eigen professionele standaarden. In de jaren '60 en '70 ziet 'de onderwijsprovincie' vooral gevaar in een grote invloed van het bedrijfsleven op het onderwijs.

In 1981 stelt de Adviescommissie inzake het Industriebeleid, de Commissie-Wagner, dat de afstemming van het onderwijs op het bedrijfsleven verbetering behoeft. Het reeds enige tijd ingetreden proces van de-industrialisatie zou mede gekeerd kunnen worden door het stimuleren van de belangstelling voor het beroepsonderwijs en een kwalitatieve verbetering ervan. De Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, eveneens onder voorzitterschap van mr. G.A. Wagner, is van mening dat een beroepsopleiding de laatste fase in de onderwijsgang moet vormen, tenzij jongeren doorstromen naar het wetenschappelijk onderwijs. Zij spreekt verder van een 'gedeelde verantwoordelijkheid' van overheid en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Deze zou met name vorm en inhoud moeten krijgen door versterking van het leerlingwezen (verruiming van het aantal praktijkplaatsen), de introductie van het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO) en de introductie van twee fasen in het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en het Hoger Beroepsonderwijs (HBO), waarbij de eerste fase een schoolse opleiding is en de tweede fase een combinatie van theoretisch onderwijs en 'leren door doen'. Het bedrijfsleven zou, evenals in het leerlingwezen, primair verantwoordelijk moeten zijn voor de laatste, duale fase van de MBO- en HBO-opleiding. De commissie beveelt daartoe de instelling van landelijke organen voor MBO en HBO aan, welke evenals die voor het leerlingwezen bestaan uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en het schoolwezen ⁴.

Deze aanbevelingen leidden tot het zogenoemde Open Overleg Wagner. Hieraan namen organisaties van werkgevers en werknemers, onderwijsorganisaties en centrale overheid (O&W, EZ, SoZaWe, Binnenlandse Zaken (Biza) en Financiën) deel. Het Open Overleg onderschreef de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs ⁵. Deze zou zowel voor het MBO als voor het HBO, zij het op onderscheiden wijze, landelijk en sectoraal gestalte moeten krijgen. Over de uitwerking van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid bereikte het Open Overleg geen eensgezindheid.

In het voetspoor van het Open Overleg ontstonden voor het MBO de Bedrijfstakgewijze Overleggen Onderwijs Bedrijfsleven (BOOB's) en de Bedrijfstakgewijze Overleggen Technisch Onderwijs (BOTO's). Per bedrijfstak togen onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven aan het werk om landelijke eindtermen op te stellen voor de bij de bedrijfstak behorende MBO-opleiding.

4] *Een nieuw elan; de marktsector in de jaren tachtig*; de rapporten van de Adviescommissie(s) inzake (de voortgang van) het industriebeleid, redactioneel bewerkt door H. van Dellen, Kluwer, Deventer 1984.

5] *Open Overleg Wagner, Op weg naar gezamenlijke verantwoordelijkheid*; Eindrapport van het Open Overleg over de voorstellen van de Commissie-Wagner inzake het beroepsonderwijs, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984.

De BOOB's werkten volgens de zogenoemde Koninklijke Weg. Allereerst stelden zij beroepenprofielen op, daaruit destilleerden zij beroepsopleidingsprofielen (evenals leerplannen en examenprogramma's) en pas daarna eindtermen voor het MBO. Deze werden vervolgens ter vaststelling ingediend bij de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Het Open Overleg nam het voorstel om MBO en HBO dual in te richten niet over. Het vond dat voltijds beroepsonderwijs met stages en duale opleidingen naast elkaar moesten blijven bestaan. Wel stond het een verbetering voor van de praktijkcomponent in zowel schoolse als duale opleidingen. Ten slotte onderschreef het Open Overleg de wenselijkheid van meer praktijkplaatsen voor het leerlingwezen.

Per saldo leidde het werk van de adviescommissies Wagner en het Open Overleg tot een grotere medeverantwoordelijkheid van de sociale partners voor het MBO en het leerlingwezen. Het droeg ook bij tot de verdubbeling van de instroom in het leerlingwezen. Tussen 1983 en 1990 verdubbelde de instroom in het leerlingwezen (van 26.670 tot 53.158 leerlingen). De voorspoedige conjunctuur stak een helpende hand toe bij het realiseren van de benodigde leer-arbeidsplaatsen. Ondanks de genoemde aanbeveling van de Commissie-Wagner bleef het HBO echter buiten de nieuwe gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven.

Het Regeerakkoord van het derde kabinet Lubbers kondigde de instelling van een tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt aan, bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Redenen hiervoor waren de aansluitingsproblemen tussen de verschillende schooltypen, het ontbreken van duidelijke prioriteiten binnen het onderwijssysteem, de gebrekkige afstemming van onderwijs en arbeid, de inefficiëntie van leerwegen, verschillen in status tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs en doelmatigheidsverschillen tussen scholen. Centraal in de opdracht staat de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid.

Wat er op het punt van de afstemming van onderwijs en arbeid precies mis zou zijn is overigens niet nader toegelicht. Het laat zich raden dat hierbij allereerst gedacht moet worden aan de concentratie van werkloosheid onder laag opgeleiden en de arbeidsmarktparadox (combinatie van een omvangrijke werkloosheid en tekorten aan vaklieden op verschillende niveaus). Verder zijn ook bevindingen uit het arbeidsmarktsurvey van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) in dit verband relevant: circa eenderde van de Nederlandse werknemers is van mening dat hun opleiding onvoldoende aansluit op het werk dat ze verrichten ⁶.

De regering wenste zowel advies over het secundair als het tertiair onderwijs. De adviescommissie werd geacht voort te bouwen - zij het 'met onorthodoxe voorstellen' - op veranderingen die reeds in gang waren gezet door de minister van Onderwijs en Wetenschappen: schaalvergroting, sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs (de zogeheten SVM-operatie), meer autonomie voor scholen en (belonings)flexibiliteit, herziening van de bekostigingssystematiek, versterking van het secundaire onderwijs door pakketverbreding en -verzwaring, en differentiatie in het post-initiële traject van het hoger onderwijs door onder meer vorming van zogenoemde graduate en practice schools. De opleidingsmethodieken, en vooral het 'training-on-the-job', zouden veel aandacht moeten krijgen ⁷. Op 21 december 1989 installeerde de minister van Onderwijs en Wetenschappen de tijdelijke adviescommissie. Voorzitter werd mr.ir. F.C. Rauwenhoff.

⁶] Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *OSA-Rapport 1990; Arbeidsmarkt perspectieven*; OSA-Rapport nr. 8, 's-Gravenhage 1990.

⁷] Herzien resultaat programmatisch overleg, brief van de kabinetsformateur R.F.M. Lubbers, *Staatscourant* 26 oktober 1989.

Het rapport 'Onderwijs - arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject' verschijnt in mei 1990. Het sluit in veel opzichten nauw aan op 'de onvoltooide van Wagner'. Evenals de Commissie-Wagner onderstreept de Tijdelijke Adviescommissie de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, scholen, beroepsleven en individuen voor het (beroeps)onderwijs en de latere scholing. Ze gaat ook uit van de gedachte dat algemeen vormend onderwijs geen eindonderwijs kan zijn. De titel van het rapport weerspiegelt het uitgangspunt dat een werkzaam leven een leven lang leren veronderstelt. De aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt reikt veel verder dan het ene moment waarop schoolverlaters aan hun eerste baan beginnen. Het initiële onderwijs zou ook moeten voorbereiden op scholing gedurende de loopbaan.

De Commissie-Rauwenhoff kiest voor een nieuw concept van onderwijs waarbij de aansluiting van onderwijs en arbeid in het systeem zelf is verwerkt.

'Uitgangspunt is de zelfstandige school die in onderhandeling met arbeidsmarkt en overheid tot een aanbod komt. De leerweg zelf krijgt bovendien een afsluitende fase die de overgang vormt van school naar werk. Het individu krijgt een grotere verantwoordelijkheid om goed gebruik te maken van het door de overheid te garanderen, maar begrensd recht op bekostigd onderwijs.'⁸

De commissie legt de te verbeteren aansluiting van onderwijs en arbeid uiteen in vier doelen:

- (1) een *zelfstandige school* die eigen beslissingen kan nemen en actief inspeelt op veranderingen;
- (2) *co-makership*. Scholen en bedrijven zouden het onderwijs gezamenlijk vorm en inhoud moeten geven;
- (3) een *duaal beroeps- en wetenschappelijk onderwijs*; alle (beroeps)opleidingen bevatten een leer-arbeidsovereenkomst;
- (4) een levenslang recht voor alle werkenden en werkzoekenden om een *startkwalificatie* te behalen op het niveau van aankomend vakman.

(ad 1) Een *zelfstandige school* is voor de Commissie-Rauwenhoff een professionele instelling die op het gebied van management, onderwijsontwikkeling, leerlingbegeleiding, studie- en beroepskeuzevoorlichting, bedrijfseconomisch handelen en personeelsbeleid in hoge mate zelfstandig opereert. Als voorwaarden hiervoor noemt zij:

- *verbreding van het onderwijsaanbod*
De commissie pleit voor Colleges voor Beroepsonderwijs, wier programma-aanbod bestaat uit korte en lange duale MBO-opleidingen, leerlingwezenopleidingen, deeltijd MBO en scholingsprogramma's. Verder is de commissie voor een fusie van deze colleges met het dag-/avondonderwijs voor volwassenen en met instellingen voor basiseducatie. Ten slotte pleit ze voor samenwerking met de scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening en met externe bedrijfsopleidingen (branche-instituten);
- *bedrijfseconomische vrijheid*
Scholen moeten zelf hun inzet van middelen kunnen bepalen, waaronder hun activiteiten in de sfeer van beroepsgerichte scholing. Dit vergt volledige lump-sum-financiering (dus inclusief de kosten van huisvesting, inventaris en wachtgeld);

⁸] Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Onderwijs- arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*; Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1990, blz. 15.

- *gedecentraliseerd personeelsbeleid*

Naast decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid naar de sector onderwijs is de commissie voor deregulering, om scholen een maximale ruimte te bieden voor een eigen personeelsbeleid.

(ad 2) *Co-makership* is voor de commissie een arrangement tussen een school en een bedrijf dat inhoud geeft aan een programma voor een bepaalde beroeps-kwalificatie. Het kan hierbij gaan om 'leren door doen', maar het kan ook andere zaken betreffen. Voorbeelden van het laatste zijn:

- uitwisseling van kennis en ervaringen via docentenstages en gastdocenten;
- beschikbaar stellen van apparatuur;
- gezamenlijke ontwikkeling van scholing voor werkenden;
- deelname van iemand uit een bedrijf in het bestuur van een school.

De commissie pleit verder voor verkenningen die zicht geven op voor een bedrijfstak of branche relevant onderwijs en scholing. Deze zouden veranderingen in beroepseisen moeten signaleren. Deze verkenningen zouden tevens streefcijfers moeten opleveren voor het aantal af te sluiten leer-arbeidsovereenkomsten.

(ad 3) Om een vloeiende overgang tussen beroepsopleiding en beroepsuitoefening te bereiken is de Commissie-Rauwenhoff voor *dualisering van het gehele MBO, HBO en Wetenschappelijk Onderwijs (WO)*. De commissie acht verschillende combinaties van leren en werken mogelijk. Deze hoeven dus niet op voorhand de vorm te hebben van het leerlingwezen, dat veelal een dag schools onderwijs kent en vier dagen leren-door-doen. Een voorwaarde om van duaal onderwijs te spreken is een leer-arbeidsovereenkomst.

(ad 4) De commissie is ervoor om werkenden en werkzoekenden de mogelijkheid te bieden een *startkwalificatie* te behalen. Dit is een opleiding op het niveau van aankomend vakman (primair leerlingwezen). Het argument is dat dit noodzakelijk is voor een goede start op de arbeidsmarkt en als basis voor latere scholing. Over de meer praktische aspecten van deze aanbeveling heeft de commissie zich niet uitgelaten.

De Commissie-Rauwenhoff pleit met dualisering voor een vloeiende overgang van onderwijs naar arbeid. Dit betekent niet dat initieel onderwijs en arbeid inhoudelijk in alle opzichten zullen aansluiten. Dat is ook niet nodig. *Beroepsgerichte scholing* kan in veel gevallen een nuttige intermediaire functie vervullen. Onder scholing verstaan we in dit verband interne of externe bedrijfsopleidingen en de opleidingen van de Arbeidsvoorziening. De Commissie-Rauwenhoff heeft zich slechts zeer beperkt uitgelaten over de rol van (wederkerende) scholing ter verbetering van de aansluiting van onderwijs en arbeid gedurende enig tijdstip in de loopbaan. Wel heeft de commissie een kader voor de verantwoordelijkheden met betrekking tot de scholing van werkenden aanbevolen:

'Scholing van werknemers in bedrijven dient onderdeel te zijn van de ondernemingsstrategie. Dit geldt uitdrukkelijk ook voor de quartaire sector (inclusief Rijksoverheid als werkgever). Een dergelijke ondernemingsstrategie laat zich niet wettelijk afdwingen.' En: 'Bedrijven dienen, bijvoorbeeld binnen een bedrijfstak, scholingsafspraken te maken teneinde investeringsrisico's beter te spreiden. Dit vereist een actieve rol van de sociale partners.'⁹

^{9]} Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject; op. cit.

1.3 Vervolg op Rauwenhoff

Het kabinet aanvaardde het rapport van de Tijdelijke Adviescommissie als 'een richtinggevend document'. Daarbij onderschreef het de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, scholen, bedrijven en individuen als leidend beginsel. Naar aanleiding van het Rauwenhoff-rapport sloten de ministers van Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid ruim een jaar later met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers het convenant *Samen werken aan beroepsonderwijs*. Dit convenant bevat afspraken over de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor de aansluiting van onderwijs en arbeid. Het convenant is toegespitst op het secundair beroepsonderwijs. Kort daarvoor sloten de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de voorzitter van het samenwerkingsverband MBO/CBO een *convenant Secundair beroepsonderwijs*. Kabinetsreactie en convenanten gaan uitvoerig in op de doelen, c.q. thema's in het Rauwenhoff-rapport: zelfstandige scholen, co-makership, dualisering, startkwalificatie en (wederkerende) scholing. Beide convenanten hebben echter alleen betrekking op het secundair beroepsonderwijs. Met het hoger en universitair onderwijs zijn in het kader van de Rauwenhoff-aanbevelingen geen convenanten gesloten. Zij zijn geleidelijk uit het beeld van 'het werkzame traject' verdwenen.

Ten slotte verschenen in maart 1993 onder verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen de discussienota 'Blijven leren' en de 'Kernpuntennotitie over de wet educatie en beroepsonderwijs'. Blijven leren gaat vooral over 'het dossier Rauwenhoff' en met name het vraagstuk van de startkwalificatie. De Kernpuntennotitie is een voorschot op een nieuwe wet waarin de gehele sector volwasseneneducatie en beroepsonderwijs zal worden ondergebracht.

1.3.1 Zelfstandige scholen

Het kabinet is het eens met een grotere bedrijfseconomische zelfstandigheid van scholen. Zij verwacht hierbij veel van wat Rauwenhoff de brede Colleges voor Beroepsonderwijs noemde en welke inmiddels Regionale Opleidingencentra (ROC's) heten. Het convenant Secundair beroepsonderwijs biedt scholen een grotere mate van vrijheid met betrekking tot het onderwijsbeleid (aanbieden van opleidingen). Scholen kunnen nu ook zelf beslissen over investeringen in personeel, gebouwen, inventaris en innovatie. Voor het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid is de decentralisatie arbeidsvoorwaarden overheidsperoneel van belang. Deze krijgt zijn beslag in 1993. Ook dan worden de collectieve onderhandelingen met de minister van Binnenlandse Zaken echter gevoerd door representanten van het gehele onderwijs en niet door afzonderlijke scholen zelf. Het is een decentralisatie naar het niveau van de 'bedrijfstak' onderwijs.

Voor de financiering van het secundair beroepsonderwijs is lump-sum-bekostiging het (nieuwe) uitgangspunt. Het streven is zorgvuldig rekening te houden met de verschillende 'outputs' die het secundair beroepsonderwijs en de hieraan gelieerde volwasseneneducatie kent. De minister van Onderwijs en Wetenschappen ziet de financiering als een belangrijk instrument van sturing. Opmerkelijk is dat hierbij niet alleen gedacht wordt aan kerntaken van het onderwijs als kwalificatie en toegankelijkheid voor bepaalde doelgroepen. De minister denkt via het financiële instrument ook vormkwesties te kunnen realiseren, zoals dualisering en ROC-vorming¹⁰.

^{10]} Vgl. ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Kernpuntennotitie over de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*; Zoetermeer 29 maart 1993, met name par. 3.10.

1.3.2 Co-makership

In zijn reactie op het Rauwenhoff-rapport is het kabinet het eens met het belang van een intensievere samenwerking tussen scholen en bedrijven. Voor de Commissie-Rauwenhoff betreft co-makership samenwerking van afzonderlijke scholen en bedrijven. Het kabinet rekt de formule van één-op-één relaties (school-bedrijf) sterk op. Co-makership kan ook betrekking hebben op samenwerking tussen scholen onderling, scholen en branche-opleidingsinstituten, scholen en particuliere instituten, en bedrijven onderling op het gebied van scholing. Het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs houdt het vervolgens weer bij de school-bedrijf formule, zij het dat co-makership nu ook betrekking kan hebben op samenwerking van een groep scholen die eenzelfde opleidingscluster aanbieden en een bedrijfstak. In deze studie houden we, in overeenstemming met de teneur van het convenant, de volgende ruime definitie van co-makership (op het terrein van onderwijs en arbeid) aan.

Co-makership betreft alle samenwerkingsvormen waarin onderwijs en bedrijfsleven (inclusief overheid en quataire sector) gezamenlijk gestalte geven aan de vorm en inhoud van het (beroeps)onderwijs.

Co-makership volgens bovenstaande omschrijving betreft zowel één-op-één relaties van een school en een bedrijf als samenwerking van georganiseerd bedrijfsleven en een groep scholen of een sector in het onderwijs. Samenwerkingsverbanden van scholen en opleidingsinstituten vallen echter weer niet onder deze omschrijving.

De Commissie-Rauwenhoff koos in haar rapport nadrukkelijk voor vrij opererende individuele scholen en bedrijven. De bestaande intermediaire structuur op bedrijfstakniveau sprak haar niet erg aan. Het kabinet koos evenwel voor het handhaven van die structuur, zij het niet ongewijzigd. Zo zijn de landelijke organen voor het leerlingwezen, de BOOB's en de BOTO's samengevoegd tot nieuwe landelijke organen voor het beroepsonderwijs. Deze hebben zowel een taak ten aanzien van het leerlingwezen als het MBO. Het aantal wordt gereduceerd.

1.3.3 Dualiseren

De kabinetsreactie op het Rauwenhoff-rapport noemt de combinatie van leren en werken een aantrekkelijk middel ter verbetering van de aansluiting van onderwijs en arbeid. Het over de hele linie invoeren van duaal beroepsonderwijs acht het kabinet niet mogelijk. Het staat een ontwikkeling van 'onder op' voor ogen. Scholen en bedrijven kunnen verder uit meerdere vormen van duaal leren kiezen (vier dagen werken, één dag leren; afwisseling van perioden van werken en schools leren, enz.). Het kabinet is wel voor het dualiseren van het gehele KMBO; dit kan opgaan in het leerlingstelsel. Voor het MBO wil het kabinet ruimte geven aan initiatieven van sociale partners, al dan niet in het kader van de door de Commissie-Rauwenhoff aanbevolen 'vrijhavenprojecten'¹¹. Voor het HBO acht het kabinet 'coöperatieve education' van belang, een term die de nestgeur van het HBO draagt en verwijst naar alternerende perioden van studeren en werken. Ook in onderdelen van het wetenschappelijk onderwijs acht het kabinet duaal leren relevant, en dus niet voor het gehele WO zoals de Commissie-Rauwenhoff voorstelde.

In het convenant van overheid en de centrale organisaties van werkgevers en werknemers (Samen werken aan beroepsonderwijs) stellen partijen vast dat dualiseren maar een van de middelen is ter verbetering van de aansluiting van

¹¹] *Vrijhavenprojecten* zijn regionale projecten waarvoor tijdelijk onderdelen van landelijke wetgeving en specifieke regelgeving buiten werking worden gesteld om regionale experimenten mogelijk te maken.

onderwijs en arbeid. Voor dat doel zijn eveneens belangrijk: bedrijfstakverkenningen, regelmatige aanpassing van eindtermen en het intensiveren van samenwerking van scholen en bedrijven. Met betrekking tot dualisering is het convenant enigszins afhoudend. Het bevat de afspraak om een onderzoek in te stellen bij alle bedrijfstakken en branches om na te gaan of zich knelpunten voordoen in de aansluiting van onderwijs en arbeid en in welke mate dualisering wenselijk en mogelijk is. Verder noemt het convenant randvoorwaarden voor de invoering van duaal onderwijs:

- de beslissing over dualisering is aan de sociale partners in een bedrijfstak;
- sociale partners bepalen hoeveel leerplaatsen er komen;
- pas hierna kunnen scholen en bedrijven de uitvoering ter hand nemen;
- het (in het kader van de meerjarenaafspraken) beschikbare budget blijft voor het beroepsonderwijs behouden (deze afspraak zou korte tijd later veel stof doen opwaaien toen de minister van Onderwijs en Wetenschappen bezuinigingen op beroepsonderwijs op de begroting inboekte);
- de praktijkcomponent van duale opleidingen valt qua begeleiding en kwaliteitsbewaking onder het landelijk orgaan;
- de kwaliteit en het eindniveau van nieuwe duale opleidingen dienen niet onder te doen voor die van de voltijdse varianten; ze mogen echter niet langer duren;
- er zijn meer vormen van duaal onderwijs dan een dag school, vier dagen praktijk;
- voltijds- en duale opleiding blijven naast elkaar bestaan (om de conjunctuurele kwetsbaarheid van duaal onderwijs te ondervangen).

De teneur van deze randvoorwaarden is dat het convenant afzonderlijke scholen en bedrijven niet erg veel vrijheid geeft ten aanzien van dualisering in het secundair beroepsonderwijs. Bedrijfstakorganisaties krijgen een belangrijke rol toebedeeld. Het bedrijfsleven hecht bovendien sterk aan één herkenbare, landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs.

Opmerkelijk aan het convenant Secundair beroepsonderwijs (gesloten tussen de minister van O&W en MBO/CBO) is dat partijen hierin niet over dualisering spreken, maar over versterking van de praktijkcomponent. Het werkend leren is hiervan slechts één vorm. Het convenant noemt hierbij onder meer de volgende uitgangspunten:

- alle opleidingen in het secundair beroepsonderwijs zijn gericht op door de minister vastgestelde eindtermen;
- naast beroepskwalificatie bieden de lange MBO-opleidingen algemene maatschappelijke vorming en een doorstroomkwalificatie naar het HBO.

Er is in dit convenant geen sprake meer van een van de consequenties van het dualiseren van het gehele (beroeps)onderwijs: het doen opgaan van het KMBO in het leerlingwezen. Het convenant spreekt slechts van 'een beheersing van de instroom in het KMBO'.

1.3.4 Startkwalificatie

Het kabinet onderschrijft het belang van het halen van een startkwalificatie. Voor hen die reeds werken, en derhalve al een start op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, wilde het kabinet aanvankelijk, in afwijking van de Commissie-Rauwenhoff, streven naar een minimale doorstroomkwalificatie op een niveau dat te vergelijken is met dat van LBO/MAVO. In het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs verdween deze doorstroomkwalificatie echter. Partijen nemen zich bij die gelegenheid voor *zoveel mogelijk* instromers in en deelnemers aan het arbeidsproces toe te rusten met een zogenaamde startkwalificatie. CAO-afspraken zouden hierbij kunnen helpen. De overheid stelt als stimulans 12,5 miljoen gulden en voor 1992 en 1993 ieder 30 miljoen gulden

beschikbaar.

Opmerkelijk is de oprekking van de formule die de Commissie-Rauwenhoff aan de startkwalificatie gaf. De commissie sprak van 'een *garantie* voor iedereen die de arbeidsmarkt wil betreden', c.q. 'een *recht* op een minimum startkwalificatie voor elke jongere'. De keerzijde van zo'n recht is de *plicht* van de overheid zo'n recht te effectueren. Het convenant met het georganiseerde bedrijfsleven laat dit links liggen en heeft het slechts over 'het voornemen zoveel mogelijk instromers in en deelnemers aan het arbeidsproces toe te rusten met een startkwalificatie'. Budgettaire overwegingen zijn hiervan een voorname reden. De discussienota Blijven leren, vervolgt deze lijn van het convenant: hoe kunnen *zo veel mogelijk* volwassenen een startkwalificatie behalen?

1.3.5 Wederkerende scholing

De regering onderschrijft het uitgangspunt dat werkgevers en werknemers als eerste verantwoordelijk zijn voor de scholing van werkenden (boven het niveau van de primaire startkwalificatie). Ze ziet een aanvullende rol voor de overheid. Deze aanvullende verantwoordelijkheid komt thans onder meer tot uitdrukking in de Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing en de Subsidieregeling Scholing voor Werkenden in het Bedrijfsleven (subsidies voor opzetten van een scholingsinfrastructuur voor een branche). Via de tripartiet bestuurd Arbeidsvoorziening stelt de overheid voorts middelen beschikbaar voor de scholing van werkzoekenden.

Het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs meldt dat 'op = op budgetten' de basis zijn voor het tweede-kans-onderwijs aan volwassenen (basiseducatie, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, deeltijd MBO, leerlingwezen boven 27 jaar). De laagst opgeleiden genieten prioriteit.

1.4 Probleemstelling

Het vertrekpunt van dit onderzoek was de indruk dat de implementatie van de verschillende aanbevelingen van de Commissie-Rauwenhoff en de bijbehorende convenanten meer tijd en moeite kosten dan voorzien. Het 'Rauwenhoff-proces' heeft ertoe geleid dat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (overheid/departementen, georganiseerd en lokaal bedrijfsleven, scholen) in discussie zijn gekomen. Dit geldt zowel inhoudelijke en didactische verantwoordelijkheden, verantwoordelijkheden voor het bestuur en management, als financiële verantwoordelijkheden. Op verschillende punten stelt zich de vraag waar de grenzen liggen of moeten liggen van de verschillende verantwoordelijkheden. Sleutelvragen hierbij zijn:

- Wat is nu een zelfstandige school?
- Wat zijn de mogelijkheden van co-makership?
- Moet het hele beroepsonderwijs duaal worden, of verdient een selectieve dualisering blijvend de voorkeur (en voor wie is de rekening)?
- Is het recht op een startkwalificatie voor alle volwassenen haalbaar?
- Wat schort er aan de scholing van werkenden?

De actoren op het terrein van beroepsonderwijs en scholing stuiten thans in verschillende situaties op structurele dilemma's. Een van die dilemma's betreft het vinden van de juiste mix van centrale en decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In het voor deze studie verrichte onderzoek is nagegaan welke spanningen zich voordoen tussen wat als belangrijk wordt gezien op het niveau van de centrale overheid en de centrale sociale organisaties en op het niveau van bedrijfstakken en de regio's (door afzonderlijke scholen en bedrijven).

Een tweede dilemma vloeit voort uit de wenselijkheid van één nationale kwalificatiestructuur enerzijds en een flexibele aansluiting van onderwijs en arbeid anderzijds. Komt nu in het initiële beroepsonderwijs in een aantal gevallen

niet te veel nadruk te liggen bij functiegericht onderwijs en te weinig bij een brede beroepsopleiding? Ondermijnt dit de basis voor wederkerend leren ¹²? Ten derde lijkt de traditionele vuistregel voor de financiering van onderwijs en scholing steeds minder te voldoen (de overheid financiert het initieel onderwijs, de arbeidsvoorziening de scholing van werkzoekenden en het bedrijfsleven de scholing van werkenden). Moet de co-makership gedachte niet ook tot uitdrukking komen in financiële bijdragen van het bedrijfsleven? Voor wiens rekening moet de financiering van startkwalificaties voor 27-plussers komen? Moet in alle gevallen de financiering van scholing van werkzoekenden geheel voor rekening van de overheid (Arbeidsvoorziening) komen?

Ten slotte stuit het introduceren van marktbeginzelen in het beroeps- en volwassenenonderwijs op dilemma's. Vloeit uit contractonderwijs van door O&W bekostigde instellingen geen concurrentievervalsing voort? Geldt dit ook voor de scholing door de scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening? Hoe zou de scholingsmarkt verder georganiseerd kunnen worden?

De probleemstelling van deze studie ligt in het voorgaande besloten:

Welke belemmeringen en dilemma's doen zich voor bij de implementatie van de voorstellen van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt en de hierop gebaseerde convenanten *Samen werken aan beroepsonderwijs* ¹³ en het *convenant secundair beroepsonderwijs* ¹⁴?

Het belangrijkste referentiepunt voor onderhavige studie is de verbetering in de aansluiting van onderwijs en arbeid. Bij de analyse van de ontwikkelingen met betrekking tot zelfstandige scholen, co-makership, dualisering, startkwalificatie en wederkerende scholing zal steeds nagegaan worden of, en hoe deze de aansluiting van onderwijs en arbeid kunnen verbeteren. Dit onderzoek is hiermee op de eerste plaats een empirisch onderzoek naar een gecompliceerd beleidsproces. Een aantal conclusies hebben een waarderend (normatief) karakter. Zij beogen een bijdrage te leveren aan een samenhangende beleidsvisie die richting kan geven aan het verdere veranderingsproces op het terrein van beroepsonderwijs en scholing.

1.5 Methodische verantwoording

De benodigde informatie voor deze studie is verkregen via gestructureerde gesprekken met 'actoren' op het terrein van beroepsonderwijs en scholing. Daarnaast waren publikaties en door gesprekspartners ter beschikking gestelde niet-gepubliceerde schriftelijke documentatie belangrijke bronnen van informatie. We hebben uitgebreid gesproken met:

- strategische partijen (vertegenwoordigers van de ministeries van O&W, SoZaWe, EZ, de werkgeversorganisaties VNO en NCW en de werknemerscentrales FNV en CNV),
- branche-organisaties in de metaal, bouw, zakelijke dienstverlening en detailhandel,
- kleine en grote ondernemingen in de metaal, bouw, zakelijke dienstverlening en detailhandel,
- scholen. De meeste gesprekken zijn gevoerd met MBO's; daarnaast is ook met enkele scholen voor HBO en Beroepsbegeleidend Beroepsonderwijs

¹²] In dit verband is nog steeds Idenburgs uitleg van wat beroepsonderwijs kan zijn relevant: 'Beroepsonderwijs betekent nimmer een gereed maken van de leerling voor de uitoefening van het beroep. Dit is reeds niet het geval wanneer men uitsluitend op het technische aspect van de voorbereiding let. Wat in dit opzicht in de school geleerd wordt vraagt straks nog de inoefening, de aanvulling en veelal ook de toespitsing, welke slechts in de eigenlijke werkkring kan worden verworven. De ervaring en de routine, welke de vakman kenmerken, moeten in de praktijk worden verkregen. Noch de specialisatie, welke het grote, noch de veelzijdigheid, welke het kleine bedrijf vraagt, komen in de school sfeer tot haar recht. *Schets van het Nederlandse schoolwezen*; op. cit., blz. 387.

¹³] Ministers van O&W, EZ en SoZaWe met het georganiseerde bedrijfsleven.

¹⁴] Minister van O&W met de voorzitter van het samenwerkingsverband MBO/CBO.

(BBO) gesproken.

De gesprekken met scholen en bedrijven zijn gevoerd aan de hand van gestructureerde vragenlijsten, die van te voren aan de gesprekspartners zijn toegestuurd. In totaal zijn 45 gesprekken gevoerd. We hebben gezocht naar diversiteit: vier economische sectoren; grote en kleine bedrijven; grote en kleine scholen; sector- en multi-sectorscholen; BBO, MBO en HBO; technische en economisch-administratieve opleidingen. Bovendien zijn verschillende scholen en bedrijven in paren geselecteerd. Dat had als voordeel dat de aansluiting van onderwijs en arbeid in een aantal specifieke situaties door twee betrokken partijen is belicht.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze zijn ter correctie aan de gesprekspartners voorgelegd. Eventueel commentaar is verwerkt. Bij de aanvang van de gesprekken is iedere keer gesteld dat de verslagen niet gepubliceerd zouden worden, opdat de gesprekken zo open en informatief mogelijk konden verlopen (zie bijlage 1 voor de lijst van gesprekspartners).

De gesprekken zijn niet representatief in de zin dat op basis daarvan een betrouwbaar beeld van de gemiddelde opvattingen en vorderingen gegeven kan worden. De gesprekken gaven naar onze opvatting wel een representatief beeld van de belemmeringen en structurele dilemma's die zich voordoen bij de implementatie van de 'Rauwenhoff-voorstellen'. Een relevante indicatie hiervoor is dat we na verloop van tijd langs deze weg geen nieuwe belemmeringen en dilemma's meer op het spoor kwamen. Daarnaast is het verkregen beeld geverifieerd met behulp van recente literatuur. Desalniettemin maakt dit onderzoek geen uitspraken mogelijk als 'de meeste bedrijven zijn voor duaal beroepsonderwijs'. Het onderzoek laat wel uitspraken toe als 'het niveau primair leerlingwezen is in sommige bedrijfstakken nodig om een baan te krijgen'. Ten slotte is een concepttekst besproken met enkele deskundigen ¹⁵.

¹⁵ Wij zijn daarvoor de volgende personen erkentelijk: drs. J.A. van den Bandt-Stel (VNO), drs. H.M. Bronneman-Helmerts (SCP), mr. J.P.H. Donner (WRR), drs. P. van den Dool (ministerie O&W), dr. A.P.N. Nauta (WRR), drs. A.J.E.G. Renique (VNO), drs. K. van Rosmalen (voorheen ministerie EZ, thans Universiteit Utrecht), drs. G.K. Roukens (ministerie EZ), drs. M. van der Varst (ministerie O&W) en dr. A.D. Wolff-Albers (voorheen WRR).

Aansluitingsproblemen in theorie 2 en praktijk

Voor een goed begrip van de initiatieven gericht op een verbetering van de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt is enige theoretische achtergrond verhelderend ¹. In paragraaf 2.1 komen de belangrijkste theorieën aan bod. Zij bieden tevens aanknopingspunten om de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (leerlingen/ouders, bedrijfs- en beroepsleven, onderwijs en overheid) te conceptualiseren. Het is echter moeilijk om aansluitingsproblemen van (beroeps)onderwijs en arbeid te objectiveren. Zij laten zich moeilijk precies waarnemen. Bovendien is er niet veel empirisch onderzoek naar verricht. Paragraaf 2.2 geeft desalniettemin een aantal empirische indicaties over aansluitingsproblemen van onderwijs en arbeid. Tenslotte zijn er in de praktijk 'oplossingen' gevonden voor al dan niet vermeende aansluitingsproblemen in de vorm van institutionele bindingen. Paragraaf 2.3 geeft een typologie van de verschillende institutionele verbindingen van onderwijs en arbeid.

2.1 Theoretische achtergronden

De drie belangrijkste theorieën die licht werpen op de relatie onderwijs - arbeid zijn de human-capitaltheorie, de credentialstheorie en de systeemtheorie.

2.1.1 Human-capitaltheorie

De human-capital 'revolutie' aan het einde van de jaren '50 en in de jaren '60 is verbonden met het werk van pioniers als T.W. Schultz, E.F. Denison en G. Becker. Deze economen beschouwen uitgaven voor onderwijs als een investering in menselijk kapitaal. Deze investeringen verhogen de produktiviteit van een individu.

De human-capitaltheorie veronderstelt dat mensen een opleiding kiezen die hen een maximaal (financieel) rendement biedt. Verdere veronderstellingen hierbij zijn dat onderwijs kwalificeert voor de latere beroepsuitoefening en dat het beroepsleven die kwalificaties honoreert. De theorie belicht de aanbodzijde van de arbeidsmarkt: individuen hopen met de keuze van een opleiding hun latere inkomen te maximaliseren.

Het verband tussen genoten onderwijs (aantal jaren) en inkomen, c.q. beroepsniveau is in empirisch onderzoek veelvuldig vastgesteld. Dit geldt als bevestiging van de human-capitaltheorie ².

De verantwoordelijkheid voor de aansluiting van onderwijs en arbeid ligt in de human-capitaltheorie allereerst bij het individu. Gemakshalve laten we hier het onderwijs gedurende de leerplichtige leeftijd buiten beschouwing. Daarvoor is immers niet alleen het individu verantwoordelijk; ook de overheid dwingt via de leerplicht tot deelname aan het onderwijs. Voor de periode na de leerplichtige leeftijd investeert het individu, aldus de human-capitaltheorie, tijd (gederfd inkomen) en soms geld (dit verschilt per land en onderwijssoort).

¹] Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op: W.J. Dercksen en H. Kamps, *Linkages between education and business; to mutual responsibilities*, background paper on behalf of the intergovernmental conference on partnerships, organized by the Netherlands' Ministry of Education and OECD/Centre for Educational Research and Innovation, april 1992.

²] Vgl. M. Blaug, *Economics of Education: a selected annotated bibliography*, Oxford/New York 1978.

R.B. Freeman, 'Demand for Education'; in: *Handbook of Labour Economics*, Volume 1, O.C. Ashenfelter, R. Layard (ed.), North Holland, Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo 1986.

W. Groot, *Scholing, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling; Een overzicht*; VUGA, Den Haag 1991.

Het individu is op die manier verantwoordelijk voor zijn keuze tot het volgen van een bepaald type onderwijs. Daarmee neemt het individu ook verantwoordelijkheid voor de aansluiting hiervan bij de arbeidsmarkt.

In werkelijkheid is de overheid mede verantwoordelijk voor de aansluiting van onderwijs en arbeid, daar zij vrijwel al het initieel onderwijs grotendeels bekostigt. In termen van de neo-klassieke human-capitaltheorie is dit een marktperfectie.

De vraagzijde van de arbeidsmarkt blijft in de human-capitaltheorie buiten beeld. Aansluitingsproblemen tussen onderwijs en arbeid doen zich uitgaande van deze theorie slechts voor ten gevolge van marktimperfections.

2.1.1 Credentialstheorie

Bijna haaks op de human-capitaltheorie staat de credentialstheorie. Deze theorie belicht vooral de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Diploma's zijn, aldus deze theorie, voor werkgevers het belangrijkste middel in de personeelsselectie. Niet omdat ze bepaalde kennis en specifieke vaardigheden garanderen, maar omdat ze een indicatie geven van belangrijke persoonlijkheidskenmerken, zoals doorzettingsvermogen, intelligentie en belangstelling, evenals van algemene vaardigheden. Scherp gesteld luidt het argument dat niet het onderwijs de produktiviteit van individuen verhoogt, maar dat individuen die van nature reeds produktiever zijn dan anderen ook succesvoller zijn in het onderwijs. Werkgevers gebruiken diploma's om te selecteren tussen meer en minder getalenteerde personen. Voor de beroepsuitoefening noodzakelijke kennis en kunde wordt volgens deze theorie niet op school, maar 'on the job' geleerd ³.

De human-capital- en de credentialstheorie zijn niet in alle opzichten tegenstrijdig. Beide interpreteren een aantoonbaar verband tussen onderwijs en positie in het arbeidsbestel (veelal gemeten naar inkomen of functieniveau). Het fundamentele verschil tussen beide is het antwoord op de vraag *waarom* onderwijskwalificaties samenhangen met posities in het arbeidsbestel. De human-capitaltheorie problematiseert de kwalificatiedoelstelling van het onderwijs niet. Leerlingen leren er zaken die ze later te gelde maken. De credentialstheorie benadrukt daarentegen de waarde van het diploma als selectiemiddel voor werkgevers. De waarde van het diploma berust niet zozeer op de verworven kwalificaties, maar vooral op de persoonlijkheidskenmerken die voor het behalen noodzakelijk zijn ⁴.

In extreme vorm stelt de credentialstheorie dat onderwijs geen andere functie heeft dan het sorteren van individuen ten behoeve van de arbeidsmarkt. In een genuanceerder versie problematiseert deze theorie de kwalificatietheese. De vraag die met zoveel woorden gesteld wordt is: hoeveel onderwijs is er nodig voor beroepsuitoefening op de verschillende niveaus en hoe verhoudt dit zich tot het door werkgevers gevraagde onderwijsniveau. De theorie vestigt hiermee de aandacht op de mogelijkheid van overscholing ten gevolge van een diplomawedloop en op de daarmee samenhangende diploma-inflatie. Het feitelijk voorkomen van overscholing laat zich evenwel moeilijk vaststellen ⁵.

Insider-outsidertheorie

Een variant op de credentialstheorie is de insider-outsidertheorie. In een notepad geformuleerd luidt deze theorie dat het voor buitenstaanders veel lastiger is om in specifieke functies terecht te komen dan voor werknemers van de

3] Vgl. R. Collins, *The Credential Society*, New York 1979.
R.B. Freeman (1986), op. cit.

4] M. Blaug, *The Methodology of Economics; or how Economists explain*, New York 1980.

5] Vgl. J. Hartog, 'Overscholing?', *Economisch Statistische Berichten*, 13 februari 1985.

onderneming zelf. Door werving via de interne arbeidsmarkt beschikt het management over meer en adequatere informatie dan in geval van werving via de externe markt. Soms wordt deze theorie ook geformuleerd in termen van gevestigden en buitenstaanders. Gevestigden zijn dan niet alleen de werknemers van het eigen bedrijf. Het kunnen ook individuen zijn die in andere bedrijven of instellingen erkende posities innemen.

Weliswaar komt in de credentialstheorie en de varianten hierop de vraagzijde van de arbeidsmarkt in beeld, de theorie meet het bedrijfsleven geen verantwoordelijkheid toe voor de inhoud van het onderwijs. Het is, uitgaande van deze theorie, de taak en het belang van het management om een zo geschikt mogelijke persoon voor een bepaalde functie te vinden. Via ervaring en 'on the job training' kan deze persoon vervolgens geschikter worden gemaakt. Evenals als in de human-capitaltheorie ontbreekt ook in de credentialstheorie de gedachte dat het bedrijfsleven medeverantwoordelijk kan zijn voor het (beroeps)onderwijs. Met die laatste gedachte komt de vraagzijde van de arbeidsmarkt als actieve partij in het onderwijsbestel in beeld.

2.1.3 Systeemtheorie

De systeemtheoretische benadering in de sociale wetenschappen biedt wel aanknopingspunten om de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven voor het onderwijs in beeld te brengen ⁶. In navolging van T. Parsons kunnen we aan 'het systeem onderwijs' vier functies toekennen. De eerste is 'goal-attainment'. Voor het onderwijs gaat het hierbij om doelen als socialisatie, culturele en maatschappelijke vorming en beroepskwalificatie. De tweede functie van een systeem is 'adaption'; systemen passen zich aan bij hun omgeving. Zo past het onderwijs zich vroeg of laat aan bij economische, technische en sociale veranderingen. De derde functie is 'integration'. Kenmerkend voor een systeem is dat de elementen waaruit het bestaat bij elkaar blijven. De vierde functie van een systeem heet 'latency'. Een systeem reguleert spanningen en conflicten, bijvoorbeeld door regels te bieden voor conflictbeslechting.

Het onderwijs kan, systeemtheoretisch beschouwd, gezien worden als een subsysteem van het maatschappelijke systeem. Het subsysteem ontwikkelt zich in wisselwerking met zijn omgeving, die bestaat uit andere subsystemen: arbeidsbestel (economie), techniek en politiek. Het systeem onderwijs kent meerdere actoren: onderwijsinstellingen, studenten (en hun ouders), overheden, (soms) het georganiseerde bedrijfsleven en (soms) afzonderlijke bedrijven en instellingen. De relaties tussen deze actoren vormen het subsysteem onderwijs. Zo'n systeem brengt meestal ook - hoewel dit niet per definitie het geval is - een ideologie tot stand, een gemeenschappelijk aanvaard geheel van ideeën en overtuigingen met betrekking tot de interacties tussen en de rollen van de actoren in het systeem. Deze ideologie houdt mede het systeem bijeen ('integration').

De systeembenadering vraagt oog voor de relatie van een subsysteem tot andere subsystemen. Deze benadering miskent echter de interne dynamiek van subsystemen. Onder andere door Kochan c.s. is een belangrijke revisie op de systeembenadering voorgesteld ⁷. In feite, zo luidt de redenering, is de klassieke systeembenadering sterk deterministisch: veranderingen in de omgeving moeten veranderingen in het (onderwijs)systeem verklaren. Deze impulsen kunnen het subsysteem (onderwijs) echter nooit geheel determineren. De actoren in het onderwijs hebben immers strategische keuzemogelijkheden in hun

⁶] Zie voor een vergelijkbare toepassing van de systeemtheorie op een maatschappelijke 'sector': J.T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*; New York 1958.

⁷] Th.A. Kochan, R.B. McKersie en P. Cappelli, 'Strategic choice and industrial relation theory', in: *Industrial relations*, vol. 23, 1, 1984; Th.A. Kochan, H.C. Katz en R.B. McKersie, *The transition of American industrial relations*, New York 1986.

wederzijdse interacties. Deze doen zich met name voor wanneer de externe omstandigheden (de omgeving van het subsysteem) sterk veranderen. De belangrijkste premisse in de strategische keuzebenadering is dat ontwikkelingen in een subsysteem worden bepaald door een wisselwerking van externe invloeden en reacties van actoren binnen het subsysteem. Het relatieve belang van beide factoren staat niet vast. Soms leiden veranderingen in de omgeving tot snelle aanpassingen van het subsysteem. Soms moet de druk van externe omstandigheden hoog oplopen eer de actoren veranderingen entameren. Die veranderingen zijn niet alleen te verklaren door de druk van bepaalde omstandigheden, maar mede door de strategische keuzen die de actoren hebben gemaakt om de omgevingsdruk te accommoderen. Verschillende keuzes leiden ook tot verschillende verdere ontwikkelingen.

De door de socioloog A. Giddens ontworpen structuratietheorie biedt een wat andere synthese van een structuur- en een actortheorie. Een fundamenteel uitgangspunt in de structuratietheorie is dat sociale structuren niet alleen het handelen van mensen beïnvloeden, maar dat zij omgekeerd ook het resultaat van handelen zijn. Interacties tussen de actoren in een subsysteem worden dus niet alleen bepaald door de omgeving (de systemen economie, techniek en politiek). De resultaten van de interacties tussen de actoren beïnvloeden ook de 'omgeving' van het (onderwijs)systeem. Er is dus een wederzijdse beïnvloeding van systeem en omgeving. Zo beïnvloedt bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs de economische performance van bedrijven (productiviteit, kwaliteit van de arbeid) en omgekeerd beïnvloedt de economische bedrijvigheid - vroeg of laat - het onderwijs.

Welke betekenis heeft de moderne systeemtheorie nu voor de relatie onderwijs - arbeid? En welk licht werpt dit op de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven voor het onderwijs? De systeemtheorie biedt in de eerste plaats een heuristisch. De vragen laten zich als volgt beantwoorden.

- a. Belangrijk is het uitgangspunt dat onderwijs en scholing zich ontwikkelen in wisselwerking met het arbeidsbestel (economie), de techniek en de politiek. Dit betekent onder meer dat het georganiseerde bedrijfsleven en afzonderlijke bedrijven en instellingen tenminste indirect partij zijn bij het onderwijs. De prestaties van het onderwijssysteem zijn echter ook van invloed op de omgeving. De omgeving heeft daarom ook alle reden om zich direct met het onderwijssysteem te verstaan.
- b. Veranderingen in de omgeving kunnen de actoren in en/of buiten het onderwijssysteem tot strategische keuzen nopen. De gemaakte keuzen kunnen heel verschillend uitvallen. Zo hebben bijvoorbeeld in Nederland de ingrijpende veranderingen in de omgeving van het onderwijssysteem gedurende de jaren '80 geleid tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het secundair beroepsonderwijs. In het voetspoor hiervan ontstonden onder meer 'partnerships' van scholen en bedrijven, en enkele nieuwe duale leerwegen. Actoren in zowel het onderwijs als het bedrijfsleven zijn, met andere woorden, de afstemming van het systeem onderwijs op zijn omgeving actief ter hand gaan nemen.

2.1.4 Conclusie

De human-capitaltheorie en de credentialstheorie geven ieder slechts zicht op één zijde van de arbeidsmarkt, respectievelijk de aanbod- en de vraagzijde. De human-capitaltheorie problematiseert de kwalificatiefunctie van het onderwijs niet. Deze theorie veronderstelt juist goed geïnformeerde individuen die een rationele keuze maken uit een kwalificerend onderwijsaanbod. Opleidingen met onvoldoende relevantie voor de arbeidsmarkt prijzen zich uit de markt. Dit zijn overigens veronderstellingen die slechts ten dele corresponderen met de feitelijke situatie in het Nederlandse onderwijs en de handelwijzen van scholieren en studenten. De waarde van de theorie is vooral dat hij erop wijst

dat scholieren en studenten ook een individuele verantwoordelijkheid toekomt bij de keuze voor een opleiding en daarmee voor de aansluiting van onderwijs en arbeid.

De credentialstheorie in zijn zuivere vorm miskent de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Het is niet belangrijk wàt scholieren leren, als ze maar diploma's verwerven. Diploma's tonen dàt ze wat kunnen. Deze theorie wijst daarmee op gevaren van overscholing en diploma-inflatie.

Het waardevolle van de systeemtheorie is dat deze oog heeft voor de wisselwerking tussen de subsystemen onderwijs en arbeid. Deze beïnvloedt de vorm en inhoud van de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Onderwijs en bedrijfsleven zijn onderling afhankelijk, hetgeen een goede basis vormt voor een geïnstitutionaliseerde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs.

2.2 Discrepanties van vraag en aanbod

De economische wetenschap onderscheidt kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In geval van kwantitatieve discrepanties zijn vraag en aanbod op macro-economisch niveau niet aan elkaar gelijk. In geval van kwalitatieve discrepanties verschillen vraag en aanbod daarentegen qua samenstelling. Kwalitatieve discrepanties zijn bijvoorbeeld een verklaring voor de arbeidsmarktparadox, het gelijktijdig voorkomen van werkloosheid en tekorten aan bepaalde typen arbeidskrachten. Achter kwalitatieve discrepanties kunnen geografische en opleidings- en werkervaringsdiscrepanties schuil gaan, evenals institutionele factoren⁸. Een voorbeeld van zo'n institutionele factor is het oneigenlijk gebruik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Tekorten aan personeel voor laaggeschoolde functies die zich in verschillende jaren voordoen zijn mede hierdoor te verklaren. Bij de aldus gedefinieerde kwalitatieve discrepanties gaat het overigens steeds om hoeveelheidsproblemen, zij het gespecificeerd naar opleidingsniveau en -richting. In feite zijn het kwantitatieve discrepanties op micro-economisch niveau.

Naast de kwantitatieve en de voornoemde kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt is er het kwalificatievraagstuk, een werkelijk kwalitatief aspect van de aansluitingsproblematiek. We spreken van *kwalificatieproblemen* indien de verwachtingen van werkgevers ten aanzien van wat recent opgeleide vaklieden behoren te kennen en kunnen niet sporen met dat wat zij werkelijk kennen en kunnen. Indien opleidingen (curricula) niet sporen met dat wat het werk vraagt wil dat uiteraard niet altijd zeggen dat de afgestudeerden in die opleidingen op het werk niet voldoen. Dat is dan echter steeds *ondanks*, en niet dankzij de betreffende opleidingen.

Het is lastig om aansluitingsproblemen met naam en toenaam aan te tonen. Werkloosheid indiceert zelden uitsluitend een tekort aan banen, maar vrijwel altijd ook een gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod. Moeilijk vervulbare vacatures of andere indicaties van een tekort aan bepaalde vaklieden kunnen veroorzaakt zijn door tekorten aan in een bepaalde richting opgeleide mensen, maar ook aan de geboden arbeidsvoorwaarden of de kwaliteit van de arbeid. Kwalificatieproblemen zijn nog veel moeilijker te traceren. Deze paragraaf geeft enkele empirische indicaties van het voorkomen van opleidingsdiscrepanties en kwalificatieproblemen. We onderscheiden daarbij indicaties vanuit het perspectief van de vraagzijde en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt⁹.

^{8]} A. de Grip, *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*; VU uitgeverij, Amsterdam 1987.

^{9]} Vgl. J. van Hoof, *De arbeidsmarkt als arena; arbeidsmarktproblemen in sociologisch perspectief*; Sua, Amsterdam 1987.

Bezien vanuit de aanbodzijde is een eerste belangrijke indicatie van opleidingsdiscrepanties de concentratie van werkloosheid onder laaggeschoolden¹⁰. De Nederlandse arbeidsmarkt biedt steeds minder emplooi voor mensen zonder beroepsopleiding. De in internationaal opzicht hoge kosten verbonden aan het minimumloon is een van de institutionele factoren die verhindert dat er een ruimere vraag is naar laaggeschoolden.

Het grote aantal voortijdige schoolverlaters is in dit verband zorgwekkend. In 1990 verliet 6 procent van de leerlingen de school zonder een diploma voortgezet onderwijs. Zij staan bijzonder zwak op de arbeidsmarkt. Schoolverlaters met een diploma algemeen voortgezet onderwijs (MAVO, HAVO, VWO) staan ook relatief zwak op de arbeidsmarkt. Sterk is daarentegen de positie van MBO-ers, HBO-ers en WO-ers. LBO-ers nemen een tussenpositie in. Betrekken we de opleidingsrichtingen in het beeld, dan zijn er, gelet op de arbeidsmarktvooruitzichten, de volgende zwakke en sterke opleidingen¹¹. Zwak zijn:

- LEAO en LHNO,
- sociaal-culturele opleidingen op MBO-niveau,
- kunstopleidingen op HBO- en WO-niveau,
- letterenopleidingen op HBO- en WO-niveau,
- sociologie en psychologie op WO-niveau.

Opleidingen die een sterke arbeidsmarktpositie bieden zijn:

- technische opleidingen op alle niveaus,
- (overige) leerlingstelselopleidingen,
- haven-, vervoers- en communicatieopleidingen op alle niveaus,
- HBO- en MBO-opleidingen voor verpleegkunde en ziekenverzorging,
- (para)medische opleidingen op MBO- en WO-niveau,
- economisch-administratieve opleidingen op HBO- en WO-niveau.

De niet genoemde opleidingen nemen een middenpositie in. Hierbij moeten we overigens aantekenen dat vooral de arbeidsmarktpositie van opleidingen aan conjuncturele invloeden onderhevig is.

Een andere indicator van opleidingsdiscrepanties is dat ongeveer een derde van de werknemers vindt dat hun werk niet goed aansluit op hun opleiding (23% redelijk/matig, 12% slecht). Vrouwen ervaren vaker aansluitingsproblemen dan mannen, en jongeren vaker dan ouderen. De meest genoemde aansluitingsproblemen zijn: 'opgeleid voor een ander vak' en 'opleiding is van hoger niveau dan huidige functie'. Het laatste kan zowel duiden op overscholing als op te hoge verwachtingen. Daarna volgen 'opleiding is van lager niveau dan huidige functie' en 'opleiding is verouderd'¹².

Bezien vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn er eveneens indicaties van opleidingsdiscrepanties. Een belangrijke indicatie zijn enquêtes waarin werkgevers tekorten signaleren aan bepaalde categorieën personeel. Zo vond de OSA dat in 1991 22 procent van de bedrijven in industrie en landbouw en 32 procent van de bouwbedrijven had afgezien van uitbreiding van de productiecapaciteit omdat er onvoldoende geschikt personeel te vinden was¹³. Een overeenkomende indicator is de onvervulde vraag. Met name in de tweede helft van de jaren '80 en in 1990 zijn er voor tal van beroepen en functies moeilijk vervulbare vacatures. De aantallen vacatures zijn echter conjunctuurgevoelig. Opmerkelijk is desalniettemin dat sedert de tweede helft van de

^{10]} Ministerie van SoZaVw, *Sociale nota 1993*; blz. 148 e.v.

^{11]} Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief 1992*, Rijswijk 1992.

^{12]} OSA, *Tendrapport Aanbod van arbeid 1991*; 's-Gravenhage 1991.

^{13]} OSA, *Tendrapport Vraag naar arbeid*; OSA-rapport nr. 16, 's-Gravenhage 1992.

jaren '80 zowel de werkloosheid als het aantal moeilijk vervulbare vacatures hoog is geweest. Daartoe behoorden ook substantiële aantallen vacatures voor laaggeschoolden. Mede hierdoor is de groei van de werkgelegenheid in deze jaren minder sterk geweest dan mogelijk was ¹⁴. In 1991 slaat deze trend om. In de vacature top-10 voor 1992 zijn de technische vacatures verdwenen. De recessie deed zich het eerst gevoelen in de industrie en de bouw. In 1993 koerst het aantal vacatures af op een sinds het begin van de jaren '80 niet eerder bereikt laag niveau ¹⁵.

Er is niet veel onderzoek gedaan naar de meningen van werkgevers over de kwaliteit van opleidingen. De grote inzet waarmee vanuit het bedrijfsleven is gewerkt aan het opstellen van eindtermen voor het middelbaar beroepsonderwijs indiceert wel dat betrokkenen van mening zijn dat er niet alleen aansluitingsproblemen zijn, maar ook kwalificatieproblemen. Zij achten de opleidingen zelf voor verbetering vatbaar. We zijn hiermee gekomen op het terrein van de 'oplossingen' van aansluitingsproblemen. Niet gehinderd door de credentialstheorie veronderstellen al deze 'oplossingen' dat het onderwijs niet alleen selecteert, maar ook kwalificeert.

2.3 Institutionele bindingen van onderwijs en arbeid

Zowel de theorievorming over de aansluiting van onderwijs en arbeid als de empirische indicaties van een gebrekkige aansluiting indiceren het belang van institutionele bindingen tussen beide. Naast de individuele verantwoordelijkheid voor de keuze van een opleiding (human-capitaltheorie) en de verantwoordelijkheid van het onderwijs voor de selectie van individuen (credentials-theorie) biedt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven een goed uitgangspunt voor het inhoud geven aan de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Zonder expliciet naar de systeemtheoretische benadering te verwijzen was de Commissie-Rauwenhoff van mening dat de aansluiting van onderwijs en arbeid in het systeem zelf moest worden verwerkt ¹⁶. Deze aansluiting kan beter gestalte krijgen naarmate het onderwijs gedwongen is om adequaat met zijn relevante omgeving (economie, techniek) te interacteren.

Deze laatste les is in Nederland pas in de praktijk gebracht vanaf het Open Overleg Wagner. Sinds die tijd krijgt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs langzaam maar zeker gestalte. De sedert de Commissie-Wagner bereikte consensus bleek een belangrijke impuls te geven aan de ontwikkeling van verschillende institutionele bindingen van onderwijs en arbeid.

De praktijk laat verschillende typen institutionele bindingen van onderwijs en arbeid zien: beroepsgerichte scholing, 'partnerships' van scholen en bedrijven (ook wel 'twinnings' of 'jumelages' genoemd), 'partnerships' van onderwijs (bijv. een onderwijssector) en georganiseerd bedrijfsleven (bijv. een branche-organisatie) en duale stelsels van beroepsonderwijs. Deze institutionele bindingen spelen, ieder op eigen wijze, een belangrijke rol in de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.

¹⁴] WRR, *Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering, nr. 38, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage 1990.

¹⁵] Bron: CBS, *Vacature-enquêtes, verschillende jaren*.
Ministerie van SoZaWe, *Sociale Nota 1994*; SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1993.

¹⁶] *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*; op. cit., blz. 15.

2.3.1 Beroepsgerichte scholing

Beroepsgerichte scholing is een belangrijke intermediair van onderwijs en arbeid. Het biedt doorgaans een vervolg op het initiële onderwijs. Scholing dient voor het verwerven van kennis, vaardigheden en soms ook attitudes welke nodig zijn voor de uitoefening van specifieke functies en/of het participeren in een bedrijf. Scholing is relevant voor werkenden en werkzoekenden op verschillende momenten van hun carrière of levensloop. Het kan samenvallen met de start in een eerste baan of functie, maar ook om- of bijscholing betreffen.

Beroepsgerichte scholing is in ons land slechts zeer gedeeltelijk verweven met het reguliere onderwijssysteem. Het is grotendeels een aparte sector (zie verder paragraaf 3.3.1). Beroepsgerichte scholing vindt plaats via interne en externe bedrijfsopleidingen, via de opleidingen in het kader van de Arbeidsvoorziening en via het overige beroepsgerichte particuliere onderwijs voorzover dit geen equivalent is van het initiële bekostigde onderwijs. Externe bedrijfsopleidingen worden soms verzorgd door scholen in het kader van contractonderwijs, en verder door particuliere opleidingsinstituten en door andere organisaties, zoals branche-organisaties. Een enkele keer wordt ook het leerlingwezen tot het terrein van de scholing gerekend. Officieel is het echter regulier, c.q. initieel onderwijs. Arbitrair genoeg worden de opleidingen van de Open Universiteit niet tot de scholingssector gerekend. Immers de meeste studenten schrijven zich niet in om een academische opleiding te voltooien, maar om een of meerdere cursussen te volgen. Hetzelfde geldt voor het deeltijd-MBO, -HBO en -WO. De bedrijfstak scholing is, samenvattend, in handen van bedrijven en branche-organisaties, de Arbeidsvoorziening, scholen en particuliere opleidingsinstituten.

De aanbevelingen van de Commissie-Rauwenhoff raken de scholingsintermediair op drie manieren. Allereerst wil zij dat zelfstandige scholen meer ruimte krijgen om via contractonderwijs in te spelen op de scholingsmarkt. Een zekere speelruimte voor scholen om deze markt te betreden was overigens reeds eerder gecreëerd via de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs. Ten tweede is de ondertitel van haar rapport veelzeggend voor het belang van een goede scholingsinfrastructuur: naar een werkzaam traject. Hiermee bedoelt de Commissie-Rauwenhoff dat een werkzaam leven een leven lang leren veronderstelt. Tenslotte kunnen werkenden en werklozen zich via specifieke scholing een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verwerven. Naast het reguliere leerlingwezen bieden bijvoorbeeld de Centra voor Vakopleiding hiertoe mogelijkheden.

2.3.2 Partnerships van scholen en bedrijven

In de loop van de jaren '80 zijn er tal van 'partnerships' ontstaan tussen afzonderlijke scholen en bedrijven, niet alleen in Nederland, maar in alle landen van de OESO. Het zijn samenwerkingsverbanden van een school en een bedrijf, zoals ook door de Commissie-Rauwenhoff is aanbevolen. De commissie gebruikte hiervoor de term 'co-makership'. Bij veel partnerships gaat het niet om een volledig geformaliseerde samenwerking. Meestal zijn het relaties die zich ontwikkelen. Bedrijven kunnen plaatsingsmogelijkheden bieden aan stagiaires, leerlingen en afgestudeerden, evenals stagemogelijkheden voor docenten. Verder kunnen bedrijven leraren en leerlingen in contact brengen met nieuwe technieken en apparatuur. Soms doen bedrijven verouderde machines en werktuigen over aan scholen, of leveren zij gastdocenten of leden voor schoolbesturen. Omgekeerd kunnen scholen bedrijven diensten bewijzen op punten als personeelsvoorziening en aanbod van relevante scholingsmogelijkheden (contractonderwijs). Economische motieven zijn het belangrijkste voor het aangaan van partnerships. Bedrijven besparen op kosten van werving en selectie, verzekeren zich van een adequaat scholingsaanbod en verbeteren

soms tegelijkertijd langs deze weg hun imago. Scholen verbeteren de arbeidsmarktpositie van hun alumni en daarmee hun eigen reputatie ¹⁷.

2.3.3 Partnerships van onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven

Partnerships van onderwijs en *georganiseerd* bedrijfsleven zijn een derde type institutionele binding van onderwijs en arbeid. Er zijn uiteenlopende voorbeelden: het door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk formuleren van opleidingsdoelen, curricula en/of eindtermen van het reguliere onderwijs, het gezamenlijk organiseren van de praktijkcomponent van een opleiding en scholing voor werklozen, allochtonen, jongeren en herintreedsters. In het beroepsonderwijs krijgen deze partnerships vooral gestalte via het formuleren van eindtermen door BOOB's en BOTO's en hun opvolgers in deze: de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs.

2.3.4 Duale stelsels

In verschillende Europese landen (Duitsland, Denemarken, Nederland) zijn duale opleidingen een beproefde methode om een goede aansluiting van onderwijs en arbeid te verzekeren. Duitsland kent een vrijwel volledig duaal secundair beroepsonderwijs. Nederland en Denemarken kennen eveneens duale opleidingen binnen het secundair beroepsonderwijs, in Nederland het leerlingwezen. Duale stelsels vergen samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven. Het bedrijfsleven zorgt voor leer-arbeidsplaatsen en de supervisie van leerlingen. Het theoretisch onderwijs vindt plaats op school, doorgaans gedurende een dag per week. In Nederland zorgen de Landelijke Organen voor praktijkconsulenten die de leerlingen en hun begeleiders uit het bedrijf op de werkplek begeleiden.

Duale stelsels zijn te onderscheiden van zogenaamde sequentiële stelsels. In een sequentieel stelsel worden schoolse beroepsopleidingen vervolgd door beroepsgerichte scholing op de werkplek. In een duaal stelsel is er juist een gelijktijdigheid van schools onderwijs en onderricht op de werkplek. Jongeren komen daardoor eerder met de wereld van het werken in aanraking ¹⁸.

Het voorstel van de Commissie-Rauwenhoff was om voor het gehele beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs een duale structuur te institutionaliseren. Deze institutionele binding zou een belangrijke waarborg moeten bieden voor een goede aansluiting van onderwijs en arbeid.

^{17]} D. Hirsch, *Schools and Business: a new partnership*; OECD/CERI, Paris 1992.

^{18]} G. Schmid, 'Flexibele coördinatie: de toekomst van het duale systeem vanuit het oogpunt van het arbeidsmarktbeleid', in: *CEDEFOP Beroepsopleiding*, 1992, nr. 1, blz. 53-58.

2.4 Tot slot

Deze studie gaat uit van de veronderstelling dat het een kerntaak van het (beroeps)onderwijs is om kwalificaties voor de arbeidsmarkt te bieden. Zonder de selectiefunctie van het onderwijs te miskennen beschouwen we de credentialstheorie in zijn zuivere vorm als te eenzijdig. Een belangrijke vraag is vervolgens hoe het (beroeps)onderwijs zodanig georganiseerd kan worden dat het die kwalificatiefunctie zo goed mogelijk vervult. Institutionele bindingen van onderwijs en arbeid zijn een belangrijke bouwsteen voor dat antwoord. De waarde van deze bindingen is goed te verwoorden in termen van de systeemtheorie. Beroepsgerichte scholing, partnerships en duale stelsels slaan een brug tussen het systeem (beroeps)onderwijs en het arbeidssysteem. Via deze intermediairs kunnen beide sociale deelsystemen doelgericht op elkaar worden betrokken. Deze institutionele bindingen geven echter nog nauwelijks antwoord op de vraag welke organisatie van het onderwijssysteem zelf de beste voorwaarden biedt voor het voorzien in adequate beroepskwalificaties. Die kernvraag komt in hoofdstuk 4 aan bod. Daaraan voorafgaand biedt hoofdstuk 3 een schets van het bestaande systeem van beroepsonderwijs en scholing.

Het systeem van beroepsonderwijs 3 en scholing

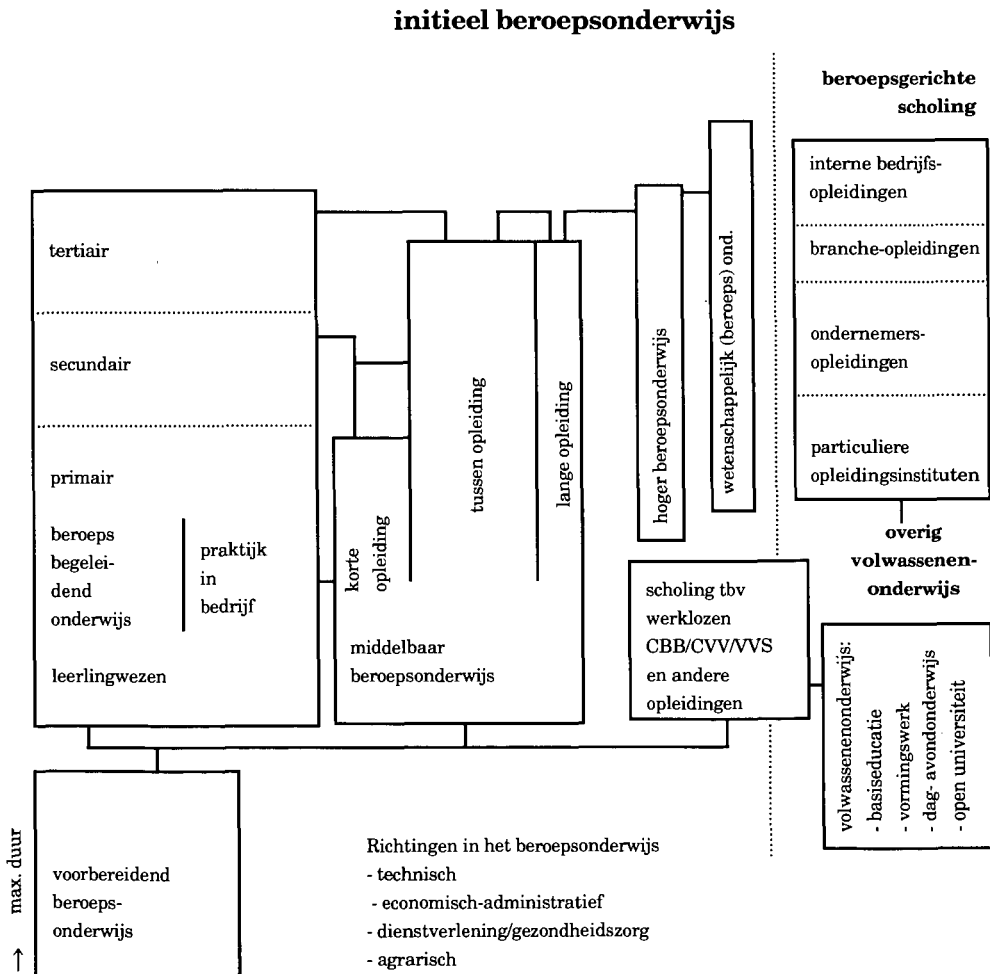
3.1 Inleiding

In een betrekkelijk recent review van het Nederlandse onderwijs werden experts, aangewezen door de OESO, getroffen door de 'verbijsterende' reeks van schooltypen ¹. Het beroepsonderwijs draagt daar zijn steentje aan bij. Paragraaf 3.2 biedt een overzicht van de infrastructuur van beroepsonderwijs en scholing. Paragraaf 3.3 belicht vervolgens enkele markante kenmerken.

3.2 Infrastructuur

De structuur van het beroepsonderwijs en de beroepsgerichte scholing is afgebeeld in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Structuur van het stelsel van beroepsonderwijs en scholing



^{1]} OECD, *Reviews of National Policies for Education; Netherlands*; Paris 1991.

Figuur 3.1 onderscheidt initieel onderwijs en beroepsgerichte scholing. Daarnaast is het overig volwassenenonderwijs geplaatst. Onder de term scholing, ook wel specifieke scholing genoemd, vallen de beroepsgerichte, de functiegerichte en de bedrijfsgerichte opleidingen die een vervolg bieden op het initieel onderwijs. De scholing van werklozen hangt wat tussen de voornoemde drie categorieën in. Opleidingen van Centra voor Vakopleiding maken bijvoorbeeld soms gebruik van modules van het leerlingwezen. Toch bieden zij geen initieel beroepsonderwijs, maar beroepsgerichte scholing voor volwassenen. Basiseducatie en dag-avondonderwijs zijn in het diagram opgenomen omdat deze voor velen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor beroepsgerichte scholing.

Gegevens over leerlingen (0-64 jaar) die in 1991 het volledig dagonderwijs verlieten leren dat 44 procent een beroepsopleiding op MBO-, HBO- of WO-niveau voltooide. Van hen verliet 16 procent de school met een diploma van het LBO of het algemeen voortgezet onderwijs. Van de laatst bezochte school verliet 40 procent het volledig dagonderwijs zonder een diploma. Verder stroomde 4 procent door naar een of andere vorm van officieel part-time onderwijs en 15 procent ging naar het leerlingwezen. Circa 9 procent slaagt er ook na pogingen in het part-time onderwijs of het leerlingwezen niet in een diploma voortgezet onderwijs te behalen². Deze laatste groep heet ook wel drop-outs.

De structuur van het Nederlandse onderwijssysteem is in andere publikaties goed beschreven³. Hier volstaan enkele korte karakteristieken van leerlingwezen, middelbaar en hoger beroepsonderwijs (MBO en HBO), wetenschappelijk onderwijs (WO), de scholing ten behoeve van werklozen en de (overige) beroepsgerichte scholing. Het voorbereidend beroepsonderwijs blijft hier buiten beschouwing, daar het niet als eindonderwijs bedoeld is. Vragen met betrekking tot de aansluiting van onderwijs en arbeid hebben om die reden alleen indirect betrekking op het VBO (tot voor kort LBO). Verder blijft ook het niet-beroepsgerichte volwassenenonderwijs buiten beschouwing.

3.2.1 Leerlingwezen

Het leerlingwezen is een beroepsopleiding waarbij de leerling zowel naar school gaat als het vak in de praktijk van een beroep leert. De verschillende opleidingen kennen landelijke eindtermen in de vorm van totaalprogramma's. In totaal telt het leerlingwezen beroepsopleidingen voor meer dan vierhonderd beroepen.

De meest voorkomende vorm is vier dagen werken bij een bedrijf en één dag school in de week. Leerling, werkgever, vakconsulent en school tekenen een leerovereenkomst, waarin de rechten en plichten van cursist en werkgever zijn vastgelegd. De vakconsulent is een vertegenwoordiger van een landelijke orgaan van het leerlingwezen. Naar schatting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft circa 75 procent van de deelnemers aan het leerlingwezen een leer-arbeidsovereenkomst en 25 procent alleen een leerovereenkomst.

In een aantal bedrijfstakken en regio's zijn er gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten (GOA's). GOA's zijn bedoeld om de mogelijkheden om leerlingen op te leiden in het leerlingwezen te vergroten, met name voor kleine bedrijven. Die kunnen soms bijvoorbeeld geen leer-arbeidsplaats voor twee jaar garanderen. Soms werken kleine bedrijven ook dermate gespecialiseerd dat ze geen voldoende brede praktijkopleiding kunnen bieden. De bouw biedt daar de nodige voorbeelden van. GOA's plaatsen de leerling bij de aangesloten bedrijven.

2] Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief 1993*; Rijswijk 1993.

3] Ministerie van O&W, *Rijkdom van het onvoltooide*; Publikatie van het ministerie van O&W, Zoetermeer 1989.
K. Visser, *Beroepsonderwijs en scholing in Nederland*; CIBB, 's-Hertogenbosch 1992.

Ze bieden de leerling een opleidings- en werkgarantie voor de duur van de opleiding. Om die waar te kunnen maken beschikken ze doorgaans over een eigen leerlingwerkplaats.

Het leerlingwezen kent drie opleidingsniveaus.

Primair leerlingwezen

De primaire opleiding duurt in het algemeen twee of drie jaar. Als toelatingsvoorwaarde geldt doorgaans een diploma MAVO of LBO. Leerlingen met een lager opleidingsniveau en leerlingen die in een andere richting in het leerlingwezen willen instromen dan ze in hun vorige opleiding gevolgd hebben, kunnen worden toegelaten via oriëntatie- en schakelcursussen. Het niveau van de primaire opleidingen kan per sector verschillen en soms ook binnen een sector. Zo zijn de opleidingen assistent-elektromonteur en elektromonteur beide primaire opleidingen ⁴.

Secundair leerlingwezen

De voortgezette opleiding duurt één of twee jaar. Toelating vereist een primaire opleiding of een gelijkwaardig diploma. Een aantal secundaire opleidingen kent ook een instroom uit algemene voortgezette opleidingen zoals MAVO-d, HAVO en VWO.

Tertiair leerlingwezen

Tertiaire opleidingen vereisen een diploma van de voortgezette opleiding of een vergelijkbaar diploma. Hier is voor een aantal opleidingen instroom vanuit HAVO en VWO mogelijk.

Het beroepsbegeleidend beroepsonderwijs (BBO) verzorgt de theoriecomponent van de leerlingopleidingen. Vroeger deden streekscholen dit. Door fusies worden BBO-scholen steeds vaker onderdeel van MBO-colleges.

Zowel het schoolse onderwijs in het leerlingwezen, als de landelijke organen worden door de overheid bekostigd. Daarnaast levert de overheid een bijdrage aan ondersteuning van de praktijkcomponent via de Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen (BVL).

3.2.2 Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)

Het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) dateert uit de jaren '50. Het bereidt leerlingen voor op functies op kaderniveau. De (lange) MBO-opleiding is grotendeels beroepsgericht, maar bevat ook een deel algemene vakken zoals Nederlands, Engels en maatschappijleer. De leerling volgt een op de praktijk afgestemde theoretische opleiding afgewisseld door praktijk in de vorm van praktijklessen, practica en praktijksimulaties. De instellingen voor MBO zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van deze binnenschoolse praktijkcomponent. Stageperiodes zijn een integraal onderdeel van de opleiding. Binnen de kaders van de door de minister vastgestelde eindtermen en op basis van door de school zelf te ontwikkelen schoolwerkplannen is de school verantwoordelijk voor de stages. Krachtens het stagebesluit van de overheid moet de school met de leerling en de stagegever een schriftelijke stage-overeenkomst sluiten. Deze stage-overeenkomst bevat geen normeringen. Eisen waaraan een stage moet voldoen worden overgelaten aan partijen zelf.

Sedert de jaren '80 is het secundair beroepsonderwijs uitgebreid met nieuwe

⁴ P. Lems, E.A.W. Crince Le Roy, *Wegen naar Rome; Alternatieve startkwalificatietrajecten voor werkenden*; Adviescentrum Opleidingsvraagstukken, Bunnik 1993.

opleidingen, in het bijzonder met het KMBO. In het kader van de eerder genoemde SVM-operatie zijn vervolgens scholen voor kort middelbaar beroeps- onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs gefuseerd. In het vernieuwde MBO zijn thans vier typen opleidingen te onderscheiden.

Oriënterende en schakelende programma's

Oriënterende programma's zijn bedoeld voor leerlingen die nog geen definitieve keuze voor een bepaalde opleiding hebben gemaakt. Schakelende programma's zijn bedoeld om leerlingen die niet over de vereiste voorkennis beschikken te kwalificeren voor specifieke opleidingen. Deze vormen van onderwijs zijn dus niet bedoeld als eindonderwijs, maar gericht op doorstroming naar andere opleidingen binnen het MBO.

Korte opleiding

Deze opleiding leidt op tot beginnend beroepsbeoefenaar op het niveau van het primair leerlingwezen. De opleiding is gericht op doorstroming naar het secundair leerlingwezen of de tussen- en lange opleidingen in het MBO. De cursusduur is twee jaar. Het KMBO is ooit het 'gat in de Mammoetwet' genoemd.

Tussenopleiding (lange vakopleiding)

De tussenopleiding bestaat thans alleen nog in de sector landbouw en natuurlijke omgeving. Tussenopleidingen duren drie jaar. Ze zijn gelijkwaardig aan de secundaire opleidingen in het leerlingwezen ⁵. In 1991 zijn experimenten gestart met zogeheten duale lange vakopleidingen. Wettelijk gezien zijn dit (eveneens) tussenopleidingen. Zij beogen zelfstandige beroepsuitoefening op het niveau van het secundair leerlingwezen. Tussenopleidingen bieden - anders dan de lange MBO-opleidingen - geen mogelijkheid voor doorstroming naar het HBO. Zij duren maximaal vier jaar. Er zijn lange vakopleidingen voor de sectoren horeca, elektrotechniek en werktuigbouwkunde ⁶.

Lange opleiding

De lange opleiding leidt op tot zelfstandige beroepsuitoefening. Het niveau is vergelijkbaar met dat van het tertiair leerlingwezen. Deze lange opleiding is ook gericht op doorstroming naar het hoger beroepsonderwijs. De maximale cursusduur bedraagt vier jaar. De lange MBO-opleiding geeft toegang tot het HBO. Er is echter geen programmatische afstemming van MBO en HBO.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen stelt de eindtermen van de verschillende opleidingen vast. Per 1 augustus 1993 kennen de meeste opleidingen landelijke eindtermen welke zijn opgesteld door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk (via BOOB's en BOTO's). De landelijke eindtermen bieden geen garantie op een landelijk gelijk eindniveau van de leerlingen omdat er geen landelijke examens zijn. Dit is een verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke scholen.

De deelname aan het secundair beroepsonderwijs heeft in de jaren '80 een enorme vlucht genomen: van circa 300.000 leerlingen in 1980 tot circa 520.000 in 1990/91. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is thans voornemens om de oprichting van Regionale Opleidingencentra (ROC's) voor beroeps- onderwijs en volwasseneneducatie te bevorderen. Deze zullen het resultaat

⁵] *Handboek Onderwijs & Arbeid*; Samsom H.D. Tjeenk Willink, 2135-12.

⁶] Zie ook: H.M. Bronneman-Helmers, *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1992, blz. 67.

moeten zijn van vrijwillige fusies die worden gestimuleerd door financiële incentives. Het gaat daarbij (tenminste) om de volgende instellingen:

- basiseducatie,
- voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO),
- beroepsbegeleidend onderwijs (BBO),
- vormingswerk voor jeugdigen,
- middelbaar beroepsonderwijs (MBO) met minimaal drie sectoren.

De eerste ROC's kunnen per 1 augustus 1993 gevormd worden. De wegbereider voor deze ROC-vorming is de per 1 augustus 1991 in werking getreden SVM-wetgeving (sectorvorming en vernieuwing van het MBO). Sectorvorming is in dit verband het binnen één instituut samenbrengen van opleidingen die zijn gericht op verschillende sectoren van het bedrijfs- en beroepsleven. Er zijn vier sectoren: agrarisch, economisch, technisch en verzorgend.

3.2.3 Hoger en wetenschappelijk beroepsonderwijs (HBO en WO)

Het HBO is gericht op theoretische en praktische voorbereiding op hogere beroepen. Het biedt schools onderwijs, waarbij de stage de belangrijkste vorm van praktijk is. Evenals in het MBO zijn docenten van de instelling stagebegeleiders. Wel experimenteren een aantal HBO-instellingen momenteel met duale opleidingen. Zij gebruiken hiervoor de aanduiding 'coöperatieve education'. In deze duale opleidingen wisselen periodes van leren en werken elkaar in de tijd af.

De scholen stellen zelf de eindtermen voor de opleidingen vast. Van een landelijke kwalificatiestructuur is derhalve in het hoger beroepsonderwijs geen sprake. Evenmin heeft het beroepsleven een geïnstitutionaliseerde verantwoordelijkheid voor de opstelling van die eindtermen. Die verantwoordelijkheid ligt geheel bij de afzonderlijke HBO-instellingen zelf. Er is hier wel enige verschuiving waar te nemen. Binnen de HBO-raad wordt gepraat over de mogelijkheid om tot landelijke eindtermen te komen. Ook een betrokkenheid van de sociale partners hierbij is niet uitgesloten.

Binnen universiteiten staat autonomie nog hoger in het vaandel dan in het HBO. De organisatie van het onderwijs zit daarbij echter in de tang van twee extremen. Enerzijds het beginsel van de verbondenheid van onderwijs en onderzoek in combinatie met de hoge status van onderzoek en de resulterende carrièrekansen. Specialisatie van universitair personeel op hetzij onderwijs, hetzij onderzoek is daardoor in de praktijk nauwelijks mogelijk. Alleen de zogeheten toegevoegde docenten, medewerkers op tijdelijk contract, hebben een volledige onderwijstaak. De overige medewerkers geven hun onderzoekstaak bovendien veelal prioriteit boven hun onderwijstaak. Dit wrikt, vooral in een periode waarin universitair onderwijs massa-onderwijs is en dus nog veel meer dan voorheen professionalisering vereist. De andere helft van de tang is vrijwel ontbrekende geïnstitutionaliseerde band met de buitenwereld. Overheid noch bedrijfsleven hebben in formeel opzicht invloed op de inhoud van het onderwijs en onderzoek. Onderwijsprogramma's behoeven alleen de goedkeuring van vakgroepen en faculteitsraden waarin alleen de verschillende geledingen van het personeel, evenals studenten, zijn vertegenwoordigd. Van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven is binnen de universiteiten geen sprake.

Verder hinkt de doelstelling van de universitaire eerste-fase-opleiding op twee gedachten. In veel faculteiten is de universitaire opleiding traditioneel een opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. In werkelijkheid is het dit thans minder dan ooit. Om die reden komt de bijzonder onbestemde aanduiding 'academische vorming' als eindterm naar boven. De opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker wordt het domein van de tweede fase onderzoekersopleidingen, het leerlingstelsel van de universiteit.

Sedert de jaren '80 zijn in het HBO en het WO een groot aantal nieuwe stu-

dierichtingen tot stand gekomen. Vanuit het bedrijfsleven kwam vervolgens de klacht dat niet meer duidelijk is wat de onderscheiden pretenties zijn. Personeelsfunctionarissen zien soms door de bomen het bos niet meer. HBO en WO zien deze differentiatie in het opleidingsaanbod nu zelf ook als een probleem. Sinds mei 1993 is er een Adviescommissie Onderwijsaanbod aan de slag. Deze commissie beoordeelt of de doelmatigheid van het hoger onderwijs niet in het geding is als instellingen een nieuwe opleiding willen verzorgen. Het onderwijsaanbod van de hoger onderwijsinstellingen wordt voorts opgenomen in een Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Voor opname van nieuwe opleidingen is goedkeuring nodig van de voornoemde commissie ⁷. Onder invloed van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) is voor een hoog aggregatieniveau gekozen, waardoor opleidingen niet steeds opnieuw hoeven te worden beoordeeld.

3.2.4 (Beroepsgerichte) scholing

De sector (beroepsgerichte) scholing is zowel vanuit de vraag- als de aanbodzijde van de scholingsmarkt te omschrijven. De vraagzijde bestaat uit degenen die de scholing volgen. Veelal worden werkenden en (werkloze) werkzoekenden onderscheiden. De aanbodzijde valt voor een belangrijk deel uiteen in instellingen die vooral scholing voor werkzoekenden verzorgen en instellingen die scholing voor werkenden verzorgen. Voor veel particuliere opleidingsinstituten is dit onderscheid niet zo relevant.

Scholing van werkzoekenden

Werklozen, of met werkloosheid bedreigde werknemers, kunnen via de Arbeidsvoorziening voor scholing in aanmerking komen. Meestal gebeurt dit bij de 'eigen' scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening: de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding (CVV), de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening (CBB) en de door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gefinancierde Vrouwenvak scholen (VVS). Hiernaast kunnen werklozen op basis van de Kaderregeling Scholing (KRS) vergoeding krijgen voor het volgen van een opleiding bij een 'vreemd' instituut. Dit kan een opleiding zijn die een school aanbiedt in het kader van contractonderwijs, maar ook een opleiding bij een particulier instituut. De PBVE (Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie) is een subsidieregeling bedoeld voor werkzoekenden met een (zeer) laag opleidingsniveau. De betreffende opleidingen kennen beroepsoriënterende, schakelende en kwalificerende elementen. Het kwalificerend element is vergelijkbaar met (onderdelen van) de primaire opleidingen in het leerlingwezen. Soms wordt gebruik gemaakt van modules van het leerlingwezen.

Het aantal deelnames (te onderscheiden van deelnemers) aan scholing in het kader van de arbeidsvoorziening is in de jaren '80 sterk toegenomen. Het liep op van circa 19.000 in 1980 tot 113.000 in 1990. In dat laatste jaar was er bijna 800 miljoen gulden mee gemoeid (exclusief de bijdragen aan het leerlingwezen) ⁸.

Scholing van werkenden

De scholing van werkenden vindt plaats via interne en externe bedrijfsopleidingen en via het overige beroepsgerichte particuliere onderwijs (zie ook par. 2.3.1) Beroepsgerichte scholing is een groeisector. Uit de CBS-statistiek Bedrijfsopleidingen in Nederland blijkt dat bedrijven in de particuliere sector

⁷] Staatscourant, 24 juni 1993.

⁸] Ministerie van SoZaWe, *Rapportage arbeidsmarkt 1990*; Den Haag 1990.

RVE Adviescentrum Volwasseneneducatie, *Feiten en cijfers over de volwasseneneducatie*; Utrecht 1991.

in 1990 3 miljard gulden aan interne en externe bedrijfsopleidingen hebben besteed. Dit is 38 procent meer dan in 1986, het jaar van de vorige enquête ⁹. De kosten van gederfde arbeidstijd zijn inbegrepen in het bedrag van 3 miljard gulden. Als percentage van de directe arbeidskosten stegen de scholingskosten van 1,5 procent in 1986 tot 1,7 procent in 1990. Vergeleken met concurrerende landen is dit overigens eerder aan de lage dan aan de hoge kant ¹⁰. De rijks-overheid investeert meer in zijn ambtenaren. De totale kosten (incl. gederfde arbeidstijd) van opleidingen bij de bestuurlijke rijksoverheid bedroegen in 1990 252 miljoen gulden. Dit komt overeen met 4,5 procent van de directe arbeidskosten in dat jaar ¹¹. Opmerkelijk is dat het onderwijs zelf veel minder in de scholing van zijn personeel investeert. Vooral het HBO doet weinig aan scholing. In 1990/91 volgde slechts een van de 14 docenten een nascholings-cursus ¹².

Uit onderzoek blijkt dat er reden is om een zekere onderinvestering in bedrijfsopleidingen te veronderstellen. In een studie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) zijn bedrijven hier rechtstreeks naar gevraagd ¹³. Daarbij zei 41 procent een extra opleidingsinspanning gewenst te achten. Belangrijke knelpunten zagen zij in:

- geringe scholingsbereidheid van medewerkers,
- onvoldoende financiële mogelijkheden,
- ondoorzichtige opleidingenmarkt,
- beperkte schoolbaarheid medewerkers.

Om een indruk te krijgen van de omvang van de markt voor externe bedrijfsopleidingen heeft het Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) via het Nederlands Instituut voor de Publieke Opiniepeiling (NIPO) een enquête onder bedrijven gehouden naar wat zij aan opleidingen uitbesteden. Voor 1991 schat BEA de totale omzet van externe bedrijfsopleidingen op 1,1 miljard gulden. Scholen hebben 16 procent van deze markt in handen, particuliere opleidingen 55 procent en overige aanbieders 29 procent (branche-organisaties, werkgeversorganisaties, Kamers van Koophandel, e.d.).

Indien we bestedingen door individuele deelnemers buiten beschouwing laten is de markt voor (beroepsgerichte) scholing redelijk nauwkeurig te becijferen. De totale kosten (incl. gederfde arbeidstijd) bedragen dan circa 4,2 miljard gulden (1990). Voor interne en externe bedrijfsopleidingen 3 miljard gulden, 0,25 miljard voor opleidingen van rijksambtenaren en 0,95 miljard voor scholing in het kader van de Arbeidsvoorziening (inclusief de subsidies aan het leerlingwezen). De scholingskosten van quartaire instellingen zijn niet bekend.

Particuliere opleidingen

Nederland kent een groot aantal particuliere opleidingsinstituten. De Vries en Diederer noemen in navolging van KNOV-voorzitter Kamminga het aantal van circa 5000 ¹⁴. Deze richten zich deels op bedrijven, deels op individuele burgers. De namen van de belangrijkste belangenorganisaties geven een indruk van de sector: de Vereniging van Trainings- en Opleidingsinstituten in Nederland (VETRON), de Vereniging van Opleidingsinstituten op het gebied van Informatica (VOI), de Vereniging van Instellingen voor Buitenschools Mondeling Onderwijs (VBMO) en de Vereniging van Instellingen voor Schriftelijk Onderwijs (VISO).

^{9]} Niet gecorrigeerd voor inflatie.

^{10]} CBS, *Volwasseneneducatie bedrijfsopleidingen 1990*, deel 1, particuliere sector, 's-Gravenhage 1992.

^{11]} CBS, *Volwasseneneducatie bedrijfsopleidingen 1990*, deel 2, bestuurlijke rijksoverheid, 's-Gravenhage 1992.

^{12]} R. Wittink, 'Nascholing in het reguliere onderwijs 1990/91', *Supplement sociaal-economische maandstatistiek*, jrg. 1993, nr. 4.

^{13]} J. de Koning e.a., *Bedrijfsopleidingen: omvang, aard, verdeling en effecten*; Beleidsstudies volwasseneneducatie no. 1, ministerie van O&W, 1991.

^{14]} B. de Vries, J. Diederer, *Transparantie van de scholingsmarkt*; A&O/ministerie van O&W, Bunnik 1993.

3.3 Markante kenmerken

De onderzoeker die tracht zicht te krijgen op het Nederlandse stelsel van beroepsonderwijs en beroepsgerichte scholing stuit op een aantal markante kenmerken. Dat betreft niet alleen de genoemde 'verbijsterende' reeks van schooltypen en de omvang van de 'bedrijfstak' scholing (zie hiervoor), maar ook de verkokerde departementale bemoeienis met het stelsel van beroepsonderwijs en scholing, de intransparante kwalificatiestructuur en de versnipperde infrastructuur van de scholing voor (werkloze) werkzoekenden. Voor alles valt echter op dat beroepsonderwijs en beroepsgerichte scholing twee grotendeels gescheiden sectoren zijn.

3.3.1 Beroepsgerichte scholing en beroepsonderwijs: afzonderlijke sectoren

De beroepsgerichte scholing voor werkenden en (werkloze) werkzoekenden heeft zich in ons land grotendeels onafhankelijk van het beroepsonderwijs ontwikkeld¹⁵. Er ontstonden in de vorm van interne en externe bedrijfsopleidingen aparte voorzieningen voor de scholing van werkenden. Scholen verzorgen slechts een zeer klein deel van de externe bedrijfsopleidingen. De scholing van werkzoekenden is ontwikkeld door het voormalig Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid) en valt nu onder de tripartiet bestuurde Arbeidsvoorziening. Beroepsonderwijs, bedrijfsopleidingen en scholing in het kader van de Arbeidsvoorziening bieden onderling vergelijkbare kwalificaties. De eindtermen van de verschillende opleidingen zijn niet aan elkaar gerelateerd. De verschillende sectoren verstrekken ook verschillende diploma's en certificaten, zelfs wanneer zij overeenkomstige kwalificatiemogelijkheden bieden.

3.3.2 Verkokerde departementale bemoeienis

De bemoeienis van de centrale overheid met het terrein van het beroepsonderwijs en de beroepsgerichte scholing is sterk verkokerd. Binnen het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zijn er thans drie directies betrokken bij het beroepsonderwijs. De Velddirectie Wetenschappelijk Onderwijs is verantwoordelijk voor het universitaire onderwijs. De Velddirectie Hoger Beroepsonderwijs is verantwoordelijk voor het HBO; het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie vallen onder de Velddirectie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE)¹⁶. Tot 1988 kende het departement zelfs zeven directies op het terrein van het beroepsonderwijs, waaronder één voor HBO en WO tezamen. De verkaveling van het beroepsonderwijs over meerdere directies en het samengaan van HBO en WO, zoals dat in het verleden gold, is een van de redenen waarom het beleid gericht op een betere aansluiting van onderwijs en arbeid zo sterk verschilt voor het secundair en het hoger beroepsonderwijs.

Tot 1991 was de Arbeidsvoorziening een Directoraat-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sedertdien kent de Arbeidsvoorziening tripartiete besturen. In het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) zijn de departementen van SoZaWe, EZ en O&W vertegenwoordigd. Deze structuur nodigt uit tot een zekere coördinatie van het beleid van de

¹⁵ Uitzonderingen zijn de grafische industrie en de horeca. Zo komen er in de grafische industrie Grafische Lycea, waarvan het onderwijsaanbod bestaat uit grafische beroepsopleidingen en post-onderwijs cursussen. Bestaande scholingsvoorzieningen uit de bedrijfstak worden hierin ondergebracht. Zie: B. Hövels, J. van den Berg, *Beroepsopleidingen in de grafische industrie*; ITS, Nijmegen 1992.

¹⁶ Volwasseneneducatie is voor wat de Directie BVE betreft basiseducatie, dag- en avondonderwijs en vormings- en ontwikkelingswerk.

rijksoverheid met betrekking tot de beroepsgerichte scholing van (werkloze) werkzoekenden.

Ten slotte heeft het ministerie van Economische Zaken bemoeienis met zowel het beroepsonderwijs (waaronder het cursorisch ondernemersonderwijs), als met de scholing van werkenden. Dit gebeurt onder meer via het ondersteunen van bedrijfstakverkenningen, verkenningen van de gevolgen voor het onderwijs van technologische ontwikkelingen en het ontwikkelen van lesmateriaal, het bevorderen van het imago van technische opleidingen en zogeheten impulsprogramma's. Deze hebben tot doel om hardnekkige aansluitingsproblemen van onderwijs en arbeid voor een bedrijfstak op te heffen¹⁷. De Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden biedt het midden- en kleinbedrijf subsidie om scholingsprojecten op te zetten.

3.3.3 Intransparante kwalificatiestructuur

Noch in het beroepsonderwijs, noch in de beroepsgerichte scholing van werkenden en werkzoekenden is sprake van een samenhangende en landelijke kwalificatiestructuur. Wat voor deze drie sectoren afzonderlijk geldt, geldt te meer voor hun geheel (zie paragraaf 3.3.1). Zo zijn bijvoorbeeld de opleidingen in het leerlingwezen in veel sectoren nog niet gerelateerd aan de MBO-opleidingen. De bedrijfsopleidingen zijn zelfs in één bedrijfstak veelal een doolhof waar slechts weinig specialisten de weg in weten. De Arbeidsvoorziening heeft zijn eigen scholingsinstituten.

Met uitzondering van het leerlingwezen ontbraken in het secundair beroepsonderwijs tot voor kort landelijke eindtermen. Met ingang van 1 augustus 1993 gaan voor het MBO landelijke eindtermen gelden, of om precies te zijn: voor circa 70 procent van de MBO-opleidingen en circa 95 procent van de leerlingen¹⁸. De nieuwe Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's) zullen zich gaan bezighouden met de integratie van de eindtermen van leerlingwezen en MBO. Daarmee moet er op den duur één kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs gaan ontstaan. Voor het MBO komt er vooralsnog geen verplichting tot landelijke examens. Dit blijft een verantwoordelijkheid voor de scholen.

In de door ons gevoerde gesprekken bleek dat zowel bedrijven, branche-organisaties als scholen sterk geporteerd zijn voor de enkelvoudige landelijke kwalificatiestructuur in het secundair beroepsonderwijs (MBO en leerlingwezen tezamen). Vooral grote bedrijven hechten sterk aan uniforme en herkenbare kwalificaties. Veel bedrijven en branche-organisaties zijn ook voor landelijke examens. Daarentegen houden scholen de examens liever geheel in eigen hand. Tenslotte bestaat er een communis opinio dat de landelijke eindtermen betrekking moeten hebben op circa 80 procent van het curriculum. De overige ruimte kan dan bestemd worden voor een eigen profilering van het curriculum. Scholen kunnen met deze formule bijvoorbeeld de aangeboden opleidingen profileren via partnerships met bedrijven in de regio. Het belangrijkste doel van regionale differentiatie van het MBO is aansluiting op de regionale arbeidsmarkt.

Het HBO en WO kennen geen landelijke eindtermen. De afzonderlijke scholen en universiteiten zijn hier zelf verantwoordelijk voor. In het HBO is er wel een tendens die kan uitlopen op landelijke eindtermen. Er is allereerst de aanzet om de 'wildgroei' van HBO-opleidingen in te dammen via de Adviescommissie onderwijsaanbod hoger onderwijs (zie hiervoor). Verder heeft de HBO-Raad de mogelijkheid opgeworpen om circa 70 procent van de inhoud van opleidingen

¹⁷] Ministerie van Economische Zaken, *Bedrijfsleven en beroepsonderwijs; Nieuwe bondgenoten!*; 's-Gravenhage 1992.

¹⁸] *Uitleg; gele katern*, ministerie van O&W, 27 januari 1993, 9e jrg., nr. 3.

landelijk te bepalen. Aanvankelijk was het niet de bedoeling het bedrijfsleven hierbij te betrekken. Zegslieden spreken voor dit punt echter van een kentering.

De pretenties van de universitaire eerste-fase-opleidingen variëren van beroepsopleiding tot academische vorming en een opleiding tot (aankomend) wetenschappelijk onderzoeker. De tweede fase biedt opleidingen tot wetenschappelijk onderzoeker, ontwerper en specialist. Landelijke eindtermen voor de eerste fase zouden van betekenis kunnen zijn voor de aansluiting tussen eerste en tweede fase, evenals voor de aansluiting op de arbeidsmarkt en op overige beroepsgerichte scholing.

Voor de scholing van werkenden en werkzoekenden ontbreekt een kwalificatiestructuur vrijwel geheel. Voor een deel hangt dit samen met de aard van de scholing. Bedrijfs- en functiespecifieke scholing is moeilijk te omschrijven in termen van meer algemeen geldende kwalificaties. Er vindt onder de kop van scholing voor werkenden en werkzoekenden echter ook veel beroepskwalificatie plaats. Hiervoor wordt in veel gevallen niet aangesloten bij de kwalificaties die het reguliere beroepsonderwijs biedt. Er is op dit punt echter een kentering (zie hoofdstuk 5).

De scholing van werkzoekenden laat zich in de meeste gevallen evenmin onderbrengen in een duidelijke kwalificatiestructuur. Wel sluiten opleidingen van Centra voor Vakopleiding soms nauw aan bij opleidingen in het kader van het leerlingwezen. De combinatie van de vele en uiteenlopende scholingsmogelijkheden voor werklozen en het ontbreken van een duidelijke kwalificatiestructuur heeft bijgedragen tot het ontstaan van wat in jargon 'scholingsnomaden' heet.

3.3.4 Versnipperde infrastructuur

De infrastructuur voor de scholing van (werkloze) werkzoekenden is sterk versnipperd. Grofweg valt deze uiteen in een drietal segmenten. Ten eerste de scholing via de Arbeidsvoorziening (arbeidsbureaus), ten tweede scholing via gemeentelijke of door gemeenten bekostigde instellingen en ten derde scholing via branche-organisaties (vaak als uitvloeisel van CAO-afspraken).

Van origine is de scholing van werkzoekenden het terrein van de Arbeidsvoorziening. In het begin van de jaren '80 gingen de arbeidsbureaus echter over tot de zogeheten vraaggerichte benadering; zij gaven prioriteit aan vacaturevervulling, waardoor de kansen voor moeilijk bemiddelbare werklozen verder afnamen. De gemeenten sprongen toen in het hierdoor ontstane gat van werkloosheidsbestrijding. Vaak speelde de sociale dienst (GSD) hierbij een belangrijke rol op basis van art. 36 WWV (voorzieningen voor werklozen). Hiernaast riepen veel grotere gemeenten een afdeling werkloosheidsbestrijding, c.q. werkgelegenheidsbevordering in het leven.

Ook middelen in het kader van het gedecentraliseerde welzijnsbeleid kregen een scholingsbestemming (ten koste van alternatieve vormings- en ontplooiingsdoeleinden).

Er zijn in de publieke sfeer veel instellingen die actief zijn op het terrein van de scholing van werkzoekenden. Naast de eerder genoemde scholingsinstellingen van de Arbeidsvoorziening bestaat het lokale tableau veelal uit samenwerkingsverbanden van arbeidsbureau en sociale dienst, de sociale dienst zelf, centra voor beroepseducatie, PBVE-lokaties, Vrouw en Werk-winkels, allochtonenwinkels en in grotere gemeenten soms tientallen projecten en instellingen in de sociaal-culturele hoek die zich met scholing en werkloosheidsbestrijding bezighouden. De gemeente Amsterdam is hier een notoir voorbeeld, maar ook in andere gemeenten en regio's is de kaart van instellingen met een arbeidsvoorzieningstaak zeer gedifferentieerd¹⁹. Eén probleem hiervan is dat

werklozen door de bomen het bos niet meer zien en dus niet weten waar ze het beste voor wat terecht kunnen. Dit geldt overigens ook voor veel werknemers binnen de genoemde instellingen. Het aanbod is onoverzichtelijk en er zijn aansluitingsproblemen tussen de vele deelopleidingen ²⁰. Een tweede probleem is dat officiële instanties soms tegenstrijdige signalen afgeven. Zo komt het voor dat een arbeidsbureau een werkloze voorstelt om deel te nemen aan scholing en dat de bedrijfsvereniging dit vervolgens niet toestaat ²¹. (Om deze reden heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid thans het voornemen de beslissingsbevoegdheid over deelname aan scholing door werkloze uitkeringsgerechtigden geheel bij de arbeidsbureaus te leggen.) Een derde probleem is dat de waaier van scholingsinitiatieven in de publieke sfeer gemakkelijk tot verspilling leidt. Publiek gefinancierde scholingsinstellingen overlappen elkaar qua taken en beconcurreren elkaar in de werving van deelnemers, in plaats van op kwaliteit en relevantie van de aangeboden scholing (zie verder hoofdstuk 8.2).

^{19]} W.J. Dercksen, E. van Luijk, P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; WRR, Werkdocumenten W50, 's-Gravenhage 1990.

^{20]} Vgl. S. Boorsma, P. Renooy, *Trajectbemiddeling en netwerkvorming*; VUGA, 's-Gravenhage 1993.

^{21]} A.T. Marseille, *Voorspelbaarheid van bestuurshandelen; Een onderzoek naar rechtsregels en beslissingen over het volgen van scholing met behoud van uitkering*, Kluwer, Deventer 1993.

4.1 Inleiding

De Commissie-Rauwenhoff zag een belangrijke rol weggelegd voor scholen om een goede aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt te bewerkstelligen:

'Het is voor de kwaliteit en de positie van het onderwijs noodzakelijk dat er 'open' instellingen ontstaan. Open met een breed toegankelijk aanbod; open voor de wensen van deelnemers; open in communicatie met afnemers en open voor nieuwe marktontwikkelingen.'¹

In zijn reactie op het rapport van de Commissie-Rauwenhoff onderschrijft het kabinet het pleidooi voor zelfstandige scholen². Zelfstandigheid is nodig 'om de instellingen sneller en meer flexibel te laten opereren'. Dit geldt volgens het kabinet zowel voor het middelbaar beroepsonderwijs als voor het gehele hoger onderwijs. Voor het hoger onderwijs verwijst de regeringsreactie naar de in voorbereiding zijnde Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Ten aanzien van het secundair beroepsonderwijs vertaalt de regering het concept van de zelfstandige school in:

- de wenselijkheid van (de toch al door haar voorgestane) brede Colleges voor Beroepsonderwijs (thans Regionale Opleidingscentra geheten, (ROC's)),
- een bekostigingssystematiek die scholen meer bedrijfseconomische vrijheid biedt,
- een decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de sector onderwijs,
- een vraaggerichte aanpak van de onderwijsverzorging,
- kwaliteitszorg voor het beroepsonderwijs via periodieke verkenningen, verantwoording door de school over de kwaliteit van het geleverde aanbod en periodieke visitaties door commissie van deskundigen.

Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs (de onderwijsinhoud) noemt de kabinetsreactie vier uitgangspunten:

- de overheid stelt kwaliteitsnormen in relatie tot de bekostiging,
- er blijft een herkenbare landelijke kwalificatiestructuur,
- er dient een beperkte mogelijkheid te zijn voor het tegemoet komen aan specifieke ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt,
- de overheid bewaakt de 'breedte' van de door haar bekostigde beroepsopleidingen.

Deze reactie op het rapport van de Commissie-Rauwenhoff laat enerzijds zien dat het kabinet scholen meer vrijheden wil bieden. Anderzijds is het geen onomwonden keuze voor zelfstandige scholen. Misschien is het zelfs juist om te stellen dat in de gedachtenvorming over zelfstandige scholen tot op heden niet systematisch is geëxpliciteerd wat een zelfstandige school is. Dit geldt zowel voor het rapport van de Commissie-Rauwenhoff, als voor de kabinetsreactie hierop en de op het rapport van de commissie volgende maatschappelijke discussie. Door het ontbreken van een uitgekristalliseerde visie op de zelfstandige school is het recente onderwijsbeleid vaak onduidelijk of inconsistent. Hoe past, bijvoorbeeld, de door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

¹] *Onderwijs - arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*; op. cit., blz. 30.

²] Ministerie van O&W, Kabinetsreactie Rapport Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, Zoetermeer 19 oktober 1990.

opgelegde concentratie van scholen zich nu met het streven naar *zelfstandige* scholen? Verdraagt een landelijke kwalificatiestructuur zich met zelfstandige scholen? Verdraagt vrijwel volledige overheidsfinanciering van het hoger onderwijs zich met het beginsel dat het hoger onderwijs geheel zelf verantwoordelijk is voor de inhoud van de opleidingen? Om een antwoord te krijgen op dit soort vragen is het nodig te expliciteren wat een zelfstandige school is. Eén ding lijkt duidelijk. Zelfstandige scholen verdragen zich niet met een 'centraal planningsmodel' van het onderwijs. Dit model heeft in Zoetermeer ook afgedaan, althans in beginsel. Voor universiteiten heeft dit centrale planningsmodel overigens zelfs bij benadering nooit gegolden. Het departement ziet scholen niet langer meer alleen als uitvoerders van centraal ontwikkelde opleidingen en regels voor management en personeelsbeleid.

In theorie is de organisatorische tegenhanger van centrale planning de markt. Het concept van de zelfstandige school leunt impliciet op een markt- of transactiemodel. Dit hoofdstuk biedt twee rivaliserende ideaaltypische modellen van een zelfstandige school. Zij staan beide in contrast tot het ideaaltypische centrale planningsmodel.

Ideaaltypen zijn gestileerde constructies, welke een hulpmiddel vormen voor een beschrijving en analyse van de werkelijkheid. In het geval van marktmodellen van het onderwijs gaat het om een virtuele werkelijkheid. Ideaaltypen kennen een eigen, interne consistentie. De hieronder beschreven ideaaltypische marktmodellen beogen een zo goed mogelijke afstemming van onderwijs en arbeid. Onze claim is dat beide organisatie modellen het beleid zowel een richtsnoer kunnen bieden, als noodzaken tot een keuze. Een consistent onderwijsbeleid kan niet uit beide modellen tegelijk putten. De claim gaat overigens niet zo ver dat de praktijk geheel met een van de modellen zou moeten samenvallen. Mits goed doordacht leveren niet al te grote afwijkingen waarschijnlijk geen problemen op. Grote afwijkingen, of vermenging van elementen uit beide modellen zullen, zo luidt de claim, wel tot beleidsinconsistenties en -frustraties leiden. De modellen bieden verder tevens de mogelijkheid om de recente beleidsontwikkelingen terzake van de zelfstandige school, gespecificeerd naar onderwijsinhoud, financiering en management, te waarderen. Onderwijsinhoud en financiering beschouwen we als de twee belangrijkste dimensies in de organisatie modellen van onderwijs. Management is hiervan een afgeleide.

4.2 Organisiatiemodellen van onderwijs

Van oudsher is het Nederlandse beroepsonderwijs zeer sterk centraal georganiseerd ³. Het kwam dicht in de buurt van een zuiver centraal planningsmodel. Zoals hierboven gesteld zijn marktprincipes de organisatorische tegenhanger van centrale planning. Het institutionaliseren van een markt vergt echter organisatie. Het implementeren van marktbeginzelen in het onderwijs vereist, met andere woorden, een beleidsvisie op de zelfstandige school. Ideaaltypisch kunnen we twee markt- of transactiemodellen onderscheiden. Ze hebben uitsluitend betrekking op het niet-leerplichtig onderwijs. Deze paragraaf biedt een beschrijving van het centraal planningsmodel en twee marktmodellen van onderwijs.

4.2.1 Centraal planningsmodel van onderwijs

Tot voor kort kwam de organisatie van het Nederlandse onderwijs dicht in de buurt van een zuiver centraal planningsmodel. In dit model voeren onderwijsinstellingen door de minister van Onderwijs en Wetenschappen vastgestelde

³] Vgl. *Schets van het Nederlandse schoolwezen*; op. cit., blz. 309 e.v.

regels en beleid uit, met name op terreinen als onderwijsinhoud, financiering en - als afgeleide daarvan - management.

In het centrale planningsmodel is de onderwijsinhoud centraal vastgelegd, bijvoorbeeld in leerplannen die de goedkeuring van de minister behoeven. Landelijke examens verzekeren uniformiteit in de leerstof, en zorgen er tevens voor dat een diploma overal in het land een gelijke waarde heeft. Verder is ook de duur van de verschillende opleidingen centraal vastgesteld. Bij dit model past een bekostiging van het 'pseudo collectieve goed' onderwijs door de overheid, zij het dat de overheidsfinanciering zich niet hoeft uit te strekken tot de studiefinanciering, zoals de geschiedenis ook leert. Het management van het onderwijs is in dit model uitvoerend, zoals het in een bureaucratie betaamt. De arbeidsvoorwaarden van het personeel van de onderwijsinstellingen zijn conform die van andere ambtenaren.

Een voordeel van een centraal planningsmodel is centrale stuurbaarheid. Vanuit de top van de bureaucratie kunnen er aanwijzingen en richtlijnen versprekt worden aan lagere niveaus. Men zou ook wel van een 'oekazestelsel' kunnen spreken. De minister is uiteindelijk op alles aanspreekbaar, met name door het parlement. Verder liggen rechten en plichten van alle betrokkenen schriftelijk vast. Een ander voordeel is het relatieve gemak om een transparante kwalificatiestructuur tot stand te brengen. Belangrijke nadelen van een centraal planningsmodel zijn dat het er mee verbonden stelsel erg inflexibel is. Het reageert langzaam en vaak gebrekkig op de eisen die de omgeving stelt. Veranderingen kunnen alleen na goedkeuring, of op initiatief van de top van de hiërarchie worden doorgevoerd. Verder doet dit model nauwelijks een beroep op eigen initiatief van de actoren binnen het stelsel.

Het centrale planningsmodel is voor het onderwijs als volgt te schematiseren.

Centrale planningsmodel onderwijs

onderwijsinhoud:

- + centrale vaststelling opleidingsaanbod
- + landelijke eindtermen (c.q. leerplan en centrale examens)

financiering:

- + overheidsbekostiging en/of individuele bekostiging

management:

- + ambtelijke uitvoering van centraal gestelde regels
- + duur van opleidingen is gegeven
- + arbeidsvoorwaarden conform die van (andere) ambtenaren

voordelen:

- vaste en schriftelijk afbakening van verantwoordelijkheden,
- transparante kwalificatiestructuur,
- centrale overheid is volledig aanspreekbaar op inhoud en uitvoering onderwijs (één loket voor klachten).

nadelen:

- inflexibel,
- appelleert niet aan eigen initiatief scholen (beperkte onderwijsvrijheid).

4.2.2 Angelsaksische model van zelfstandige school ⁴

In het Angelsaksische model van een zelfstandige school zijn leerlingen na de leerplichtige leeftijd geheel zelf verantwoordelijk voor de keuze van hun oplei-

⁴ Deze benaming is minder geïnspireerd door het Amerikaanse en Engelse onderwijssysteem, dan door het vigerende sociaal-economisch beleid in die landen dat meer ruimte aan marktbeginnselen laat dan de georiënteerde markteconomieën van continentaal Europa.

ding, evenals voor de keuze van de school die deze biedt. Dit model veronderstelt goed geïnformeerde en rationeel handelende leerlingen (en ouders). In dit model zijn scholen geheel verantwoordelijk voor hun aanbod van opleidingen. Zij concurreren met elkaar om leerlingen. Zij doen dit door die opleidingen te bieden die het meest in trek zijn. Verder wedijveren zij door goede onderwijskwaliteit en arbeidsmarktvooruitzichten te bieden. Scholen kunnen om hun positie te versterken banden aanknopen met bedrijven of organisaties van het bedrijfsleven (partnerships).

Bij een onderwijssysteem dat draait op dit type zelfstandige scholen past een financiering van het onderwijs via de leerling. Hoge of zeer hoge eigen bijdragen maken duidelijk dat de keuze van een school of universiteit vooral een verantwoordelijkheid is van het in zichzelf investerende individu. Door de hoogte van de eigen bijdragen kunnen scholen zich profileren. Desgewenst kan een 'dure' school zich via beurzen ook 'sociaal profileren'. Om de keuze voor bepaalde opleidingen te bevorderen kunnen overheid of bedrijven ook beurzen toekennen aan veelbelovende leerlingen/studenten (prestatiebeurzen).

Het Angelsaksische model kent geen of hooguit een gedeeltelijke overheidsbekostiging van de onderwijsinstellingen. Overheidsbekostiging zou immers neerkomen op een blanco cheque aan scholen/universiteiten om geheel naar eigen inzicht dat onderwijs te geven dat hen goeddukt. Er is dan geen transactie. Het model gaat dus niet uit van het baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap, zoals J. van Doorn de Nederlandse verzorgingsstaat ooit karakteriseerde. Verder verdraagt studiefinanciering in de vorm van een algemeen beurzenstelsel zich evenmin met dit model. Dit lokt immers uit tot louter consumptie van de studiebeurzen door de rechthebbende leerling/student, en niet allereerst tot de investering van de leerling/student in zichzelf. De investering van een leerling/student in onderwijs vereist juist dat dit tot uitdrukking komt in een hoge eigen bijdrage. Hierdoor is de leerling/student gedwongen zich af te vragen welke 'waar' een onderwijsinstelling biedt en of dat de moeite waard is. Studiefinanciering in de vorm van persoonlijke leningen past daarentegen wel goed bij dit model.

De transactie van school/universiteit en leerling/student is de kern van het Angelsaksische model. De onderwijsinstelling is vrij om onderwijs aan te bieden waarvoor zij een markt aanwezig acht, maar dit veronderstelt een consument die het aanbod beantwoordt. Naast de leerling/student kan ook het bedrijfsleven de rol van consument vervullen, bijvoorbeeld door beurzen te verstrekken aan veelbelovende studenten in relevante opleidingen, of door een voor hen relevante onderwijsinstelling financieel te ondersteunen.

In dit model is de toetreding tot de aanbodzijde van de opleidingsmarkt vrij. Er is dus geen onderscheid tussen publieke en particuliere scholen. Er kunnen uiteraard wel vestigingscriteria gelden of andere 'ordenende' regels. Deze zijn in beginsel niet anders dan voor andere sectoren in het bedrijfsleven. Het management van scholen is in dit model dus in beginsel niet anders dan het management van een particulier bedrijf, stichting of coöperatie: het zo efficiënt mogelijk nastreven van zelf gespecificeerde doelstellingen. Hierbij past ook geen al te dwingend keurslijf voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel: de docenten en andere medewerkers. Scholen bepalen zelf de arbeidsvoorwaarden, of hebben een eigen ondernemings-CAO. Scholen en universiteiten hebben in dit model uiteraard ook de vrijheid om bij de toelating van studenten te selecteren.

Sporen van dit eerste marktmodel zijn vooral in de Angelsaksische wereld te vinden. Een aantal elementen is ook het Nederlandse beroepsonderwijs niet vreemd, zoals de vrijheid van het hoger onderwijs (HBO en WO) om zelf de inhoud van het onderwijs vast te stellen. Toegangsselectie is het Nederlandse onderwijsstelsel wel vreemd, met uitzondering van het leerlingwezen en de universitaire tweede-fase-opleidingen. Een van de aanbevelingen van de Commissie-Rauwenhoff lijkt rechtstreeks afkomstig uit dit model: 'de school plant haar eigen aanbod, ontwikkelt nieuwe programma's en richt dat aanbod

flexibel in ten behoeve van verschillende doelgroepen'. Deze aanbeveling spoort ook goed met de nieuwe Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Een belangrijk bezwaar van dit model is de afwezigheid van een voor het bedrijfsleven duidelijk herkenbare kwalificatiestructuur⁵. In dit model is de sorteerfunctie van het onderwijs, zoals verwoord in de credentialstheorie, belangrijker dan de kwalificatiefunctie. Er zijn goede en minder goede scholen en dus ook goede en minder goede abiturienten. Wat ze precies kennen en kunnen doet er niet zo veel toe. Dat leren ze wel in het bedrijf. In een Angelsaksisch model is deze sorteerfunctie een zichzelf versterkend proces. De 'betere' scholen zullen ook de 'betere' studenten trekken en vice versa. Dat impliceert dat 'goede' scholen relatief weinig hoeven te investeren in didactische en onderwijskundige vernieuwingen. 'Slechte' scholen komen door dit mechanisme makkelijk in een neerwaartse spiraal terecht, waarvoor investeringen in didactische en onderwijskundige vernieuwingen waarschijnlijk onvoldoende kunnen compenseren.

Een bezwaar van hoge eigen bijdragen en selectie van studenten door de instelling is dat beide op gespannen voet kunnen staan met het ideaal van gelijke onderwijskansen. Dit hoeft overigens niet zonder meer het geval te zijn. De kwaliteit van de selectie is hier een cruciale variabele, evenals de mogelijkheden voor minder welgestelde leerlingen/studenten om via beurzen en/of leningen hun onderwijs te bekostigen. Ten slotte lokt dit model uit tot vergaande één-op-één relaties van scholen en bedrijven of scholen en brancheorganisaties. Zowel scholen als bedrijven en branches kunnen hierdoor in een erg afhankelijke, en dus kwetsbare positie geraken. In dit model verschilt de onderlinge kwaliteit van scholen in sterke mate.

In schema ziet dit (geconstrueerde) Angelsaksische model van een zelfstandige school er als volgt uit.

Angelsaksische model zelfstandige school

onderwijsinhoud:

- + scholen stellen eigen opleidingsaanbod vast
- + scholen bepalen eindtermen zelf

financiering:

- + (zeer) hoge eigen bijdragen (bijv. via persoonlijke leningen)
- + prestatiebeurzen
- + partnerships met bedrijven

⁵ De bekende Amerikaanse econoom L. Thurow ziet dit als zwakste punt van het Amerikaanse onderwijssysteem: 'Consider the fifteen-thousand-plus independently elected local school boards that run America's schools - the ultimate in Jeffersonian local democracy. If an educational system that allows thousands of independent local school boards to run schools was a good one, one might reasonably expect that at least one of those fifteen thousand school systems could turn out high-school graduates whose achievement scores could match those of Europe or Japan. None can. When more than fifteen thousand experiments are run each year, and each of them results in failure year after year, the source of that failure is not apt to be found in local devils (such as the existence or nonexistence of schoolteachers' unions or merit pay). Something is wrong with the system itself. International benchmarking reveals that no one turns out a high-quality product unless someone sets quality standards. The world's best school systems operate under a strong centralized ministry of education that sets tough standards that everyone must meet. No one passes without performing. In contrast, locally elected school boards have a direct incentive to cater to the lowest common denominator when it comes to setting standards. No substantial fraction of the students can be flunked, whatever their performance. If they were flunked, a different school board would be elected. Teachers would be fired. Yet no one in America can say that local school boards should be abolished. That would be un-American.' L. Thurow, *Head to head, the coming economic battle among Japan, Europe, and America*, William Morrow, New York 1992, blz. 261-262.

- management:
- + ondernemend op alle fronten
 - + school bepaalt duur van opleidingen
 - + school bepaalt (onderhandelt) arbeidsvoorwaarden zelf

voordelen:

- flexibiliteit onderwijssysteem,
- minimale bureaucratie,
- beheersbaarheid van de collectieve uitgaven voor onderwijs.

nadelen:

- intransparante kwalificatiestructuur,
- gevaar van ongelijke onderwijskansen,
- sterk wisselende kwaliteit van scholen.

4.2.3 Continentale model van zelfstandige school

In het tweede model van de zelfstandige school concurreren scholen niet op basis van de inhoud van hun opleidingen, maar uitsluitend op basis van opleidingsperformance (hoe voeren zij opleidingen uit). Scholen kiezen in dit model zelf een aanbod van opleidingen uit een beperkt aantal van hoger hand vastgestelde gestandaardiseerde opleidingen. Het bedrijfsleven kan nauw betrokken worden bij de opstelling van de eindtermen van de verschillende opleidingen en bij de limitering van het opleidingsaanbod, al is dit niet strikt noodzakelijk. Een onafhankelijke derde (bijv. de overheid) waarborgt de kwaliteit van de via opleidingen te verwerven kwalificaties via het waarborgen van landelijk equivalente examens. Diploma's en certificaten zijn in dit model landelijk herkenbaar en vergelijkbaar ⁶. Evenals het vorige model veronderstelt ook dit model rationeel handelende en goed geïnformeerde leerlingen (en ouders). Het aantal opleidingen waarover zij geïnformeerd horen te zijn is echter geringer dan in het eerste model, hetgeen een goede geïnformeerde makkelijker bereikbaar maakt. Ook in dit 'continentale' model is de toetreding tot de aanbodzijde van de opleidingsmarkt vrij, zij het dat de verscheidenheid van opleidingen is gelimiteerd ⁷.

In dit model vergoedt de overheid de kosten van het onderwijs aan de instellingen, al kunnen deze ook eigen bijdragen van leerlingen/studenten vragen. Ter bestrijding van de kosten van levensonderhoud van leerlingen/studenten kan de overheid studietoelagen bieden. Onderwijsinstellingen worden afgerekend op behaalde resultaten: leerlingen die een opleiding met goed gevolg afsluiten (outputfinanciering). Hierbij valt natuurlijk te differentiëren naar de aard van de opleiding, doelgroepen en andere sociale desiderata. Landelijke examens zijn een wezenlijk onderdeel van dit model. De ratio van overheidsbekostiging is dat de overheid onderwijsinstellingen via outputfinanciering kan afrekenen op een welomschreven prestatie.

In dit model concurreren scholen niet op het punt van de inhoud van het onderwijs. De opleidingen passen binnen één landelijke kwalificatie- en examenstructuur. Het management van de scholen is vooral ondernemend met

⁶] Zonder een uitgewerkt marktmodel voor de organisatie van het onderwijs te presenteren noemt H. Wansink in zijn veelbesproken studie voor de Wiardi Beckman Stichting het marktmechanisme en de liberalisering van de besturing en de bekostiging van scholen 'absolute voorwaarden voor kwaliteitsverbetering van een collectieve voorziening als onderwijs'. Zijn redenering is verwant met wat wij hier het continentale model noemen: 'Omdat het onderwijs een gemeenschappelijk belang voor de gehele bevolking vertegenwoordigt (...) (dient de overheid) ook de exameneisen of eindtermen te blijven vaststellen en aldus de inhoud en het niveau van het onderwijs in laatste instantie te bepalen. H. Wansink, *Een school om te kiezen; Naar een actuele onderwijspolitiek*; Bert Bakker, Amsterdam, blz. 123.

⁷] In tegenspraak met de hier gekozen naam - continentaal model - zijn veel elementen ervan thans richtinggevend voor de hervorming van het beroepsonderwijs in Australië.

betrekking tot de selectie uit het opleidingsaanbod, de vormgeving van het onderwijs en de nadere inkleuring van de opleidingen (uitgaande van vaststaande eindtermen) ⁸.

Ook van dit continentale model zijn er elementen in het Nederlandse beroeps-onderwijs terug te vinden: de landelijke eindtermen in het MBO en de beperking van de verscheidenheid van MBO-opleidingen en leerlingstelsels. Wat betreft de vrije toetreding tot de opleidingsmarkt en de onafhankelijke examinering biedt de opleiding rijvaardigheid in Nederland een mooi voorbeeld van dit tweede marktmodel.

Een bezwaar van dit model is de beperkte flexibiliteit van het opleidingsaanbod. Nieuwe opleidingen moeten voor toelating/erkenning eerst door een centrale molen. Het onderwijsveld zal hierdoor minder nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van het opleidingsaanbod. Verder is het makkelijker nieuwe opleidingen te starten dan bestaande te lozen.

De kwalificatiefunctie van onderwijs heeft in dit model veel meer gewicht dan in het Angelsaksische ideaaltype. Niet alleen individuen, maar ook de overheid investeert in de kwalificatie van de (aanstaande) beroepsbevolking. De eindtermen van de verschillende opleidingen worden centraal vastgesteld, bij voorkeur door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk. Dit laatste biedt de beste kans dat de opleidingen inhoudelijk zijn afgestemd op dat wat het beroepsleven vraagt.

In schema ziet dit continentale model van een zelfstandige school er als volgt uit.

Continentale model zelfstandige school

onderwijsinhoud:

- + centrale vaststelling opleidingsaanbod
- + landelijke eindtermen

financiering:

- + overheidsbekostiging via outputfinanciering
- + studiefinanciering
- + (eventueel) bescheiden eigen bijdragen

management:

- + selecteert aan te bieden opleidingen
- + ondernemend m.b.t. uitvoering onderwijs
- + school bepaalt opleidingsduur
- + arbeidsvoorwaarden volgens CAO van sector onderwijs, c.q. ondernemings-CAO

voordelen:

- afstemming van onderwijs op arbeid via eindtermen,
- transparante landelijke kwalificatiestructuur,
- concurrentie scholen via vormgeving onderwijs,
- algemene toegankelijkheid van het beroeps-onderwijs.

nadelen:

- beperkte flexibiliteit opleidingsaanbod,
- beperkte flexibiliteit onderwijsinhoud.

^{8]} De vaststaande eindtermen hoeven overigens niet op het hele curriculum betrekking te hebben, maar kunnen ook beslag leggen op bijvoorbeeld 80%. De eindtermen verhinderen scholen dan niet om eigen accenten te leggen of om partnerships met bedrijven en branche-organisaties aan te gaan (zie hiervoor hoofdstuk 5).

4.3 Verantwoordelijkheden inzake onderwijsinhoud

Het leerlingwezen en het grootste deel van het MBO zijn gebonden aan landelijke eindtermen. Sinds kort zijn deze bovendien opgesteld in samenspraak van onderwijs en bedrijfsleven. Het georganiseerde bedrijfsleven is medeverantwoordelijk geworden voor de inhoud van het secundair beroepsonderwijs. Landelijke eindtermen passen bij het continentale model van een zelfstandige school. Zij laten overigens onverlet dat scholen naast hun reguliere opleidingen ook de markt voor cursorisch onderwijs betreden. HBO en WO kennen geen landelijke eindtermen. De instellingen zijn zelf volledig verantwoordelijk voor hun eindtermen. Het is bovendien aan de afzonderlijke instellingen of studierichtingen om voor wat hun reguliere opleidingen betreft al dan niet samen te werken met bedrijven of organisaties van het bedrijfsleven. Dit past bij het Angelsaksische model van een zelfstandige school.

De feitelijke ontwikkelingen in het secundair beroepsonderwijs sporen het meest met het continentale model. Er zijn landelijke eindtermen en er bestaat het voornemen de kwalificatiestructuur van leerlingwezen en MBO te integreren teneinde meer transparantie te verkrijgen. In andere opzichten passen de ontwikkelingen in het secundair beroepsonderwijs echter niet bij het continentale model. Dat betreft de impact van de landelijke eindtermen, het ontbreken van een landelijke examenstructuur in het MBO, de vastgelegde opleidingsduur en de relatie van leerlingwezen en MBO tot de beroepsgerichte scholing in het kader van de Arbeidsvoorziening en andere vormen van beroepsgerichte scholing.

De gesprekken met vertegenwoordigers van scholen en bedrijven over de impact van de eindtermen voor het MBO leverden een paradoxaal beeld op. Er zijn scholen die vinden dat de eindtermen onvoldoende richtinggevend zijn voor het onderwijs en bovendien moeilijk te toetsen omdat ze te weinig concreet zijn. Andere scholen vinden de eindtermen te inflexibel, omdat ze te weinig ruimte bieden voor een regionale inkleuring van het onderwijs.

Het een is echter niet tegenstrijdig met het ander, maar afhankelijk van het impliciete referentiekader. Scholen die voorstander zijn van een grote vrijheid van de school voor de inhoud van de opleidingen vinden de eindtermen te inflexibel en scholen die voor een grote mate van uniformiteit van de opleidingen zijn vinden het omgekeerde.

Bezien tegen de achtergrond van beide modellen zijn de huidige eindtermen vlees noch vis. Landelijke eindtermen zijn niet verenigbaar met het Angelsaksische model van een zelfstandige school. Uitgaande van het continentale model van een zelfstandige school bieden de eindtermen onvoldoende houvast. Het MBO kent geen landelijke examenstructuur. Scholen zijn nu zelf verantwoordelijk voor de examens en dus voor de kwaliteit die hun diploma's waarborgen. Centraal geüniformeerde examens zouden daarentegen kunnen verzekeren dat de onderlinge vergelijkbaarheid van de kwalificaties die scholen leveren boven elke twijfel verheven is.

De doorzichtigheid van de kwalificatiestructuur in het secundair beroepsonderwijs is gediend met de voorgenomen integratie van leerlingwezen en MBO. Dit is een belangrijke stap op weg naar één samenhangende en doorzichtige kwalificatiestructuur voor het gehele beroepsonderwijs, inclusief beroepsgerichte scholing. Eén kwalificatiestructuur maakt de verhouding van de verschillende opleidingen tot elkaar duidelijk. Het maakt bovendien rechtlijnige en efficiënte leerwegen mogelijk. Helaas ontbreekt thans nog het voornemen tot de integratie van de scholing van werkzoekenden in de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs en met name de integratie van de opleidingen die de scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening bieden. Voorts zou een deel van de scholing van werkenden gecertificeerd kunnen worden via dezelfde kwalificatiestructuur, die dan uiteraard wel nadere ontwikke-

ling behoeft. Hetzelfde geldt voor een deel van het opleidingsaanbod van particuliere opleidingen.

Het continentale model van een zelfstandige school hoeft voor wat de inhoud van het onderwijs betreft niet op gespannen voet te staan met de wens om de opleidingen een eigen inkleuring te geven. Voor het MBO voltijd is een formule daarvoor dat de landelijke eindtermen 80 procent van het onderwijsprogramma beslaan. De resterende ruimte is voor invulling door de afzonderlijke scholen, al dan niet in het kader van partnerships met bedrijven of (regionale) branche-organisaties. Over de wenselijkheid van deze formule bestaat een zekere communis opinio onder de door ons gesproken scholen en branche-organisaties en bedrijven in de metaal, bouw, zakelijke dienstverlening en detailhandel.

Uit de gesprekken met scholen en bedrijfsleven bleek verder een sterke voorkeur voor een MBO, HBO en WO dat brede beroepsopleidingen biedt, waarvan de arbeidsmarktrelevantie tegen technische en markteconomische ontwikkelingen bestand is. Noch bij scholen, noch bij het bedrijfsleven was er, met andere woorden, animo om functiegericht onderwijs in het curriculum te verpakken. Deze opvattingen bieden natuurlijk geen garantie dat zulks in werkelijkheid niet zal voorkomen. Deze verleiding bestaat echter vooral in het Angelsaksische model. Indien scholen een partnership aangaan met een bedrijf bestaat het gevaar dat zij de onderwijsinhoud te sterk afstemmen op de in dat bedrijf bestaande functies. Dat is nadelig voor de kwaliteit van de opleiding, omdat functie-inhouden doorgaans sterk aan verandering onderhevig zijn. Functiegerichte opleidingen zijn veel meer aan bederf onderhevig dan brede basisopleidingen. Leerlingen/studenten hebben daarom meer baat bij een brede basis dan bij directe inzetbaarheid in een bedrijf. Bedrijfsopleidingen, functiegerichte scholing en inwerkprogramma's kunnen deze kloof na indiensttreding en op verschillende momenten gedurende de loopbaan alsnog overbruggen. Ter nuancering van het voorgaande moet wel gesteld worden dat een beperkte mate van functiegerichte scholing binnen een opleiding wel een bijdrage kan leveren om leerlingen na hun opleiding aan een baan te helpen. Zij hebben dan een streepje voor op andere sollicitanten. Verschillende respondenten wezen erop dat via beroepsgerichte scholing ook op een later tijdstip tekorten in de kwalificatie kunnen worden weggewerkt.

4.4 Verantwoordelijkheden inzake de financiering

Minister Ritzzen van Onderwijs en Wetenschappen heeft in 1990 de sociale partners op hun achterste benen gekregen door in de ontwerp-begroting 1991 op te nemen dat het bedrijfsleven voor 145 miljoen bijdraagt in de kosten voor het beroepsonderwijs. Hierover bestonden geen afspraken en het bedrijfsleven was daar ook niet zo maar toe bereid. Het convenant 'Samen werken aan beroepsonderwijs' herstelde korte tijd later de status quo met betrekking tot de financiering van beroepsonderwijs en beroepsgerichte scholing. Dit convenant loopt echter in 1994 af.

De huidige verdeling van financiële verantwoordelijkheden is in grote lijnen de volgende ⁹⁾. De overheid financiert het initiële beroepsonderwijs aan jongeren onder de 27 jaar. Onderwijsinstellingen ontvangen een lump-sum-financiering en leerlingen/studenten kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering om de kosten van levensonderhoud en de directe studiekosten te bestrijden. De overheid stelt verder budgetten beschikbaar voor de bekostiging van het tweede-kans-onderwijs voor volwassenen (met name VAVO, deeltijd-MBO, deeltijd-HBO, deeltijd-WO en primair leerlingwezen > 27 jaar) en de basiseducatie.

⁹⁾ Zie ook: H.M. Bronneman-Helmers, *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1992.

Van het leerlingwezen < 27 jaar bekostigt de overheid de schoolse component zonder meer ¹⁰. Verder biedt de Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen (BVL) een bijdrage aan de bekostiging van de praktijkcomponent. Eventuele besparingen vanwege dualisering van MBO-opleidingen blijven behouden voor het beroepsonderwijs. De scholing van werkenden is een verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven. De scholing van werkzoekenden is een verantwoordelijkheid voor de Arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties (bedrijfsverenigingen, sociale diensten en GMD).

Het nieuwe financieringssysteem, de lump-sum-financiering, geeft onderwijsinstellingen de mogelijkheid om een eigen beleid te voeren op basis van een budget dat afhangt van het aantal leerlingen ¹¹. In het huidige bestel zit aan deze financiering echter een gevaarlijk aspect: scholen kunnen te happig worden om studenten aan te trekken, met een verdere wildgroei van opleidingen als gevolg. Dit gevaar speelt thans vooral voor het HBO en WO. De reden is dat lump-sum-financiering niet past bij het Angelsaksische model van een zelfstandige school. In dat model is de school geheel zelf verantwoordelijk voor aangeboden opleidingen en investeren leerlingen (ouders) zowel tijd als geld in een opleiding. Hierbij passen geen blanco cheques van een overheid. In dit model is lump-sum-financiering hooguit te combineren met zeer hoge eigen bijdragen.

Lump-sum-financiering past evenmin goed bij het continentale model van een zelfstandige school (gelimiteerd aantal opleidingen, centrale eindtermen en examens). Hier past een outputfinanciering: het aantal gediplomeerden dat een school aflevert. De overheid rekent scholen dan af op dat wat ze met leerlingen bereiken en financiert scholen dus niet louter om het feit dat er leerlingen komen. Zo'n outputfinanciering kan uiteraard gemodificeerd worden, bijvoorbeeld naar specifieke doelgroepen. Tevens valt rekening te houden met de verschillende materiële en personele benodigdheden van opleidingen. Een dergelijke outputfinanciering komt in het Nederlandse publieke onderwijsbestel niet voor.

Het is te verwachten dat de regering de discussie over bijdragen van het bedrijfsleven aan de financiering van het beroepsonderwijs in 1994 zal heropenen. Het verdient aanbeveling deze discussie niet pas te voeren met de hete adem van een begroting in de nek, maar eerder en principieel. De hiervoor geschetste modellen voor een zelfstandige school bieden een aanknopingspunt voor zo'n nadere fundering. Een door het Rijk vastgestelde financiële bijdrage van het bedrijfsleven aan het beroepsonderwijs past alleen bij het continentale model van een zelfstandige school. Het is er echter niet onverbreekelijk mee verbonden. Dit komt vooral omdat deze discussie in hoge mate een 'lood om oud ijzer' karakter heeft. Directe bijdragen van het bedrijfsleven aan het beroepsonderwijs zijn immers in wezen niet anders dan een nieuwe, specifieke belasting (een bepaalde wijze van belastingheffing is overigens wel van invloed op de *verdeling* van de fiscale lasten over belastingplichtigen). Zo'n nieuwe financiële bijdrage van het bedrijfsleven aan het beroepsonderwijs behoort dan ook gefundeerd te worden in termen van het bijzondere profijt dat het te belasten bedrijfsleven heeft van het beroepsonderwijs.

Door het Rijk vastgestelde bijdragen van het bedrijfsleven aan beroepsonderwijs passen in het geheel niet bij het Angelsaksische model. In dit model gaan bedrijven hooguit partnerships aan met één of enkele scholen. Zoals gezegd hebben de Nederlandse instellingen voor beroepsonderwijs en wetenschappe-

^{10]} De O&W-nota *Blijven leren* (op. cit.) stelt voor de bekostiging van deeltijd-MBO, -HBO en -WO en secundaire en tertiaire leerlingopleidingen een leeftijdsgrens van 27 jaar voor. Het financiële motief dreigt het daarmee te gaan winnen van het tweede-kans-motief. In een economisch bestel dat niet alleen steeds kennisintensiever wordt, maar tegelijkertijd ook een groter beroep zal moeten doen op ouderen zou dit wel eens 'penny wise, pound foolish' kunnen zijn.

^{11]} Vgl. D.C. van Ingen, P.H.J. Vrancken, *Financieringsarrangementen in het hoger onderwijs*; Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoekreeks nr. 44, Den Haag 1993.

lijk onderwijs kenmerken van beide modellen. Het secundair beroepsonderwijs neigt wat meer naar het continentale model en het hoger onderwijs naar het Angelsaksische.

4.5 Verantwoordelijkheden inzake het management van scholen

Onderwijsinstellingen, betrokken departementen, bedrijven en sociale partners zijn het eens over het beginsel dat de school verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderwijs. Dit impliceert dat de overheid zich zo veel mogelijk van regelgeving op dit punt zou moeten onthouden. De bedrijfsvoering is een zaak van de scholen. Hierbij gelden uitzonderingen. In het ideale geval zouden die moeten voortvloeien uit het verkozen model van een zelfstandige school.

In het Angelsaksische model kiezen leerlingen voor een school en verkrijgt de school zijn inkomsten geheel of vooral uit lesgelden en overeenkomsten met bedrijven. Hierbij past dat de overheid in beginsel geen andere regels stelt aan het schoolbedrijf dan aan andere (dienstverlenende) instellingen. Dit kunnen eisen zijn in de sfeer van de Vestigingswet en de Keuringsdienst van Waren. Eisen ten aanzien van de opleidingen die een school biedt, de uitvoering daarvan en de schaalgrootte van de school passen hier in ieder geval niet bij. De SVM-, STC-, TVC- en SKG-operaties¹² en het recente beleid gericht op de vorming van Regionale Opleidingscentra (ROC) zijn dus niet verenigbaar met het Angelsaksische model van een zelfstandige school.

In het continentale model bieden scholen opleidingen aan uit een gelimiteerd aanbod, waarvoor centraal opgestelde examens gelden. De school verwerft zijn middelen via outputfinanciering. De zelfstandigheid van scholen is hier allereerst begrensd door het centraal vastgestelde opleidingsaanbod. Verder is de school verplicht tot de examenregeling en - op straffe van een tekort aan inkomsten - tot een zo goed en efficiënt mogelijke uitvoering van de verkozen opleidingen. Evenals in het Angelsaksische model kan de overheid kwaliteitseisen stellen. Ook hier passen echter geen nadere eisen ten aanzien van de uitvoering van het onderwijs en de verdere bedrijfsvoering. Door de outputfinanciering is het ook niet nodig dat de overheid eisen stelt ten aanzien van schaalgrootte. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de schaal.

Het beleid van schaalvergroting en het beleid gericht op ROC-vorming passen bij geen van beide modellen van een zelfstandige school. Deze beleidsinitiatieven passen juist bij een centraal planningsmodel. Daarin is de overheid verantwoordelijk voor de planning van de educatieve infrastructuur. De overheid zorgt dat er op de verschillende plaatsen in het land voldoende educatief aanbod is. In een marktmodel scheidt de overheid slechts een (financiële) structuur waarin het educatieve aanbod zich zelf kan aandienen en zelfstandig ontwikkelen.

In onze gesprekken met MBO-scholen en bedrijfsleven bleken er nogal wat bezwaren te zijn tegen de ROC-vorming. Deze bezwaren bestaan vooral bij 'sectorscholen'. Een sectorschool mag alle opleidingen binnen een sector aanbieden, maar is daar niet toe verplicht. Er zijn 4 sectoren: landbouw, techniek, economie, en dienstverlening en gezondheidszorg. Zo zijn er bijvoorbeeld Technische Colleges¹³. Sommige scholen kiezen voor één sector, omdat een sectorschool duidelijker herkenbaar is voor het bedrijfsleven dan een multi-sectorale school. Een bijkomend voordeel is dat het bestuur van zo'n school

^{12]} De SVM-operatie betrof het middelbaar beroepsonderwijs (SVM = Sectorvorming en Vernieuwing in het MBO), de STC-operatie betrof het hoger beroepsonderwijs (STC = Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie) en de TVC- en SKG-operaties betroffen het wetenschappelijk onderwijs (TVC = Taakverdeling en Concentratie; SKG = Selectieve Krimp en Groei).

zich volledig op één sector kan richten. De school hoeft de belangen van die sector dan niet af te wegen tegen die van een andere.

Andere bezwaren tegen het beleid gericht op ROC-vorming zijn:

- ROC-vorming werkt logge, bureaucratische organisaties in de hand;
- samenwerking en fusies moeten vanuit de markt vorm krijgen. De overheid moet deze niet van boven af opleggen;
- de door O&W beoogde besparingen kunnen ook op een andere manier gehaald worden (andere bekostigingsstructuur);
- het onder één dak brengen van verschillende opleidingen vraagt een grote cultuuromslag. Verschillende scholen zetten vraagtekens bij de deelname van basiseducatie, VAVO en vormingswerk. Deze opleidingen hebben een ander imago dan MBO en leerlingwezen en vergen ook een ander management.

Scholen en bedrijfsleven zien ook voordelen in de ROC-vorming:

- ROC's bevorderen de transparantie van het aanbod van beroepsopleidingen;
- het ROC-concept schreeuwt om de integratie van CBB's en CVV's, al is dat afgaande op het huidige beleid niet vanzelfsprekend;
- ROC's zijn goed voor de horizontale doorstroming van leerlingen, met name tussen leerlingwezen en MBO. Thans hebben streekscholen en MBO's geen materieel belang bij verwijzing van leerlingen naar elkaar. Het is mogelijk dat hierdoor belangen van leerlingen worden geschaad. Sommige leerlingen gedijen beter in het meer praktische leerlingwezen, andere beter in het meer theoretische MBO;
- ROC's kunnen schaalvoordelen en economische efficiëntie bieden (bijvoorbeeld door uitwisseling van onderwijsmodules tussen verschillende opleidingen).

De hierboven genoemde voordelen van ROC-vorming zijn ook bereikbaar via het continentale model van de zelfstandige school. Een duidelijke kwalificatiestructuur maakt het opleidingsaanbod in beginsel zelfs nog transparanter dan ROC-vorming. Outputfinanciering dwingt scholen om leerlingen die elders beter gedijen te verwijzen. Immers, de school krijgt alleen vergoeding voor leerlingen die een diploma halen. Anders dan in een planningsmodel belooft een marktmodel economisch efficiënt handelen van scholen.

De Commissie-Rauwenhoff zag als een belangrijke voorwaarde voor een zelfstandige school een maximale ruimte voor een eigen personeelsbeleid inclusief de daarbij behorende financiële verantwoordelijkheid. Sterk gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen passen bij uitstek bij het Angelsaksische model van een zelfstandige school. Scholen zijn dan in grote mate zelf verantwoordelijk voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid. Dit is een van de middelen om zich van elkaar te onderscheiden. Naar de sector onderwijs gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen passen goed bij het continentale model van een zelfstandige school.

Met ingang van 1 april 1993 zijn de arbeidsvoorwaarden overheidspersoneel gedecentraliseerd naar acht sectoren, waaronder de sector onderwijs. Deze decentralisatie heeft voor het onderwijs als voordeel dat meer dan voorheen rekening gehouden kan worden met de specifieke omstandigheden van deze bedrijfstak. Er ontstaat hiermee geen situatie waarin scholen zelf verantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsvoorwaardenvorming. Scholen zullen de arbeidsvoorwaarden als een gegeven moeten nemen. Wel is het mogelijk dat de onderwijs-CAO ruimte gaat bieden voor enig maatwerk: het afstemmen door de scholen van de arbeidsvoorwaarden op de maat van het individuele

^{13]} Er zijn ook Grafische Lycea. Deze hebben in de SVM-operatie een uitzonderingspositie gekregen.

personeelslid. Verder kunnen onderwijsinstellingen een eigen personeelsbeleid voeren naarmate het departement op dit gebied dereguleert.

Scholen kunnen in de toekomst wel rekenen op vrijheid met betrekking tot de onderwijsverzorging. Het kabinet wil, blijkens de reactie op een rapport van de WRR, na een overigens zeer ruime overgangperiode een groot deel van het budget voor onderwijsverzorging en nascholing rechtstreeks aan de scholen uitkeren¹⁴. Vraag en aanbod zullen elkaar dan moeten vinden. Tot nu toe bepaalt het aanbod van verzorgingsinstellingen nog de vraag (schoolbegeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra, Centraal Instituut voor de Toetsontwikkeling, het Instituut voor de Leerplanontwikkeling (SLO), de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO), het Centrum voor Innovatie van het Beroepsonderwijs (CIBB) en het Landelijk studie- en ontwikkelingscentrum voor volwasseneneducatie (SVE).

Haaks op zowel het Angelsaksische als het continentale model staat tenslotte de overdaad aan regelgeving waaronder het departement van Onderwijs en Wetenschappen de scholen nog steeds begraaft. Deze overdaad verdient overigens enige nuancering. Recente wetten op het terrein van het beroepsonderwijs (SVM, WCBO, VAVO, KVE) bevatten onmiskenbaar veel minder inrichtingsvoorschriften dan hun voorgangers. Daartegenover staat dat de snelle openvolging van wettelijke kaders en daarbij behorende overgangsregelingen - tijdelijk - een 'hausse' aan nieuwe regels met zich meebrachten. Desalniettemin is het centrale planningsmodel dan wel niet langer richtinggevend, het oekazestelsel is ook nog lang niet dood. Een zekere spanning tussen het centrale en het decentrale niveau is onvermijdelijk in elke organisatie, en dus ook in de organisatie van het onderwijssysteem. Klachten zijn echter tot een minimum te beperken indien alle actoren weten wat ze aan elkaar hebben en het daar in hoofdlijnen ook over eens zijn. Een heldere keuze voor een bepaald model van een zelfstandige school kan die duidelijkheid verschaffen en de benodigde consensus helpen genereren.

4.6 Conclusies en dilemma's

De zelfstandigheid van scholen is nog sterk ingeperkt door de traditie van centrale planning in het Nederlandse onderwijs. Het streven naar zelfstandige scholen hinkt op twee - impliciete - gedachten. Moeten scholen geheel vrij zijn in hun opleidingsaanbod (Angelsaksische model)? Of dient die vrijheid beperkt te zijn tot een aanbod uit een centraal gelimiteerd aantal opleidingen, met centraal vastgestelde eindtermen en examens (continentale model)? De ontwikkelingen in het secundair beroepsonderwijs tenderen wat meer naar het continentale model en de ontwikkelingen in het hoger onderwijs meer naar het Angelsaksische model. Beide modellen van een zelfstandige school hebben echter implicaties voor de financiering van het onderwijs, het management van de onderwijsinstellingen en de samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven. Voor een consistent beleid is het nodig een keuze te maken uit een van beide modellen. Een duidelijke beleidsvisie biedt ook een uitweg aan een aantal bestaande beleidsdilemma's. Deze doen zich thans vooral voor met betrekking tot de inhoud van de opleidingen, de financiering van het beroepsonderwijs, het management van scholen en de gewenste samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven.

Een eerste dilemma betreft *de inhoud* van het beroepsonderwijs. De Commissie-Rauwenhoff stelde voor om een sterke regionale en zelfs bedrijfs-specifieke inkleuring te geven aan de eindtermen van het beroepsonderwijs. In

¹⁴] Staatscourant 183, 22 september 1992. Zie ook: WRR, *De onderwijsverzorging in de toekomst*; Rapporten aan de Regering nr. 40, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1991.

de visie van deze commissie zijn scholen zelf verantwoordelijk voor de aangeboden opleidingen en de daarbij behorende eindtermen. Voor het MBO is in het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs echter afstand gedaan van dit voorstel. Het convenant kiest voor landelijke eindtermen. Er is echter niet gekozen voor landelijk (geüniformeerde) examens. Verder voldoen de thans opgestelde eindtermen noch aan de eisen van het Angelsaksische model van een zelfstandige school, noch aan die van het continentale model. Zij zijn te specifiek in termen van het eerste model en onvoldoende specifiek voor het tweede model.

Onder MBO-scholen, bedrijven en branche-organisaties leeft de communis opinio dat de landelijke eindtermen voor het MBO circa 80 procent van de curricula zouden moeten dekken, waardoor scholen de rest van de opleidingsruimte kunnen benutten voor een eigen inkleuring van de programma's. Daarbij kunnen scholen partnerships aangaan met bedrijven. Deze opvatting is goed verenigbaar met het in dit hoofdstuk geschetste continentale model van een zelfstandige school.

Wat de *financiering* van het initiële beroepsonderwijs betreft staat Nederland ver af van het Angelsaksische model. De huidige lump-sum-financiering past veel meer bij het continentale model, al is deze niet output-gericht. Het departement van Onderwijs en Wetenschappen betaalt nu voor deelnemers aan het onderwijs en niet voor afgestudeerden.

Binnen het departement van Onderwijs en Wetenschappen heeft enige tijd de gedachte geleefd om het bedrijfsleven een financiële bijdrage aan het beroepsonderwijs op te leggen. Doel was het ontlasten van de O&W-begroting. Verplichte bijdragen van het bedrijfsleven aan het beroepsonderwijs hebben echter in hoge mate een 'lood om oud ijzer' karakter (in plaats van algemene belastingen komen dan specifieke belastingen). Deze laten zich bovendien moeilijk legitimeren, al verschillen de fiscalisten hierover van mening. Tenslotte zal zo'n specifieke lastenheffing het enthousiasme niet aanwakkeren om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs te betrachten. De Memorie van Toelichting van de O&W-begroting 1994 leert overigens dat deze gedachte thans van de baan is.

Een dilemma ten aanzien van HBO en WO is of al dan niet moet worden voortgegaan in de richting van het Angelsaksische model. Deze voortgang zou dan, als vervolg op de Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW), vooral gemaakt moeten worden op het punt van de financiering van het hoger onderwijs: terugdringen van de overheidsfinanciering. Een groot voordeel van het Angelsaksische model is de flexibiliteit, het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en studenten, en de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven voor onderwijs. Een gevaar van zo'n financiering is dat de onderwijskansen van individuen ongelijker kunnen worden.

De voorgenomen ROC-vorming is qua *management* niet zonder meer te rijmen met het streven naar zelfstandige scholen. Het is een beleidsvoornemen dat past bij centrale planning van het onderwijs. In de beide onderscheiden marktmodellen van een zelfstandige school selecteert het management van een school zelf het opleidingsaanbod en daarmee de 'scope' van de school. De huidige visie van O&W is dat een sterke infrastructuur in de vorm van ROC's een noodzakelijke voorwaarde is voor verdere verzelfstandiging. Scholen kunnen in deze visie pas zelfstandig opereren als zij beschikken over een 'economy of scale'. Verder is de grote hoeveelheid regels vanuit O&W niet alleen een erfenis van de centrale planningstraditie, maar tegelijkertijd een obstakel op de weg naar zelfstandige scholen.

Naar afzonderlijke onderwijsinstellingen gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenonderhandelingen staan nu nog ver af van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Het is echter niet ondenkbaar dat op den duur grote onderwijsinstel-

lingen ondernemings-CAO's kunnen gaan afsluiten. De resulterende differentiatie in arbeidsvoorwaarden zou passen bij het Angelsaksische model van een zelfstandige school. Vooral nog zullen onderwijsinstellingen, uitgaande van de nieuwe arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel, de arbeidsvoorwaarden als gegeven moeten beschouwen. Wel zullen de nieuwe arbeidsverhoudingen overheidspersoneel iets meer ruimte voor zogeheten maatwerk gaan bieden. Een collectieve arbeidsovereenkomst voor de bedrijfstak onderwijs past eerder bij het continentale model van een zelfstandige school, al is het daar niet onverbreekelijk mee verbonden. Ondernemings-CAO's passen hier eveneens bij. Belangrijk is tenslotte dat zelfstandige scholen ook een ander management vragen dan in een stelsel van centrale onderwijsplanning. In plaats van functionarissen moeten de managers ondernemers worden. Het cursorisch beroeps-onderwijs biedt hiertoe de laatste jaren reeds belangrijke vingeroefeningen.

De beide modellen hebben onderscheiden implicaties voor de gewenste *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroeps-onderwijs. Het Angelsaksische model van een zelfstandige school nodigt uit tot samenwerking van afzonderlijke scholen en bedrijven. School en bedrijf kunnen in dat kader onderwijs en arbeid nader afstemmen. De samenwerking zal per school en per bedrijf sterk verschillen. Het continentale model maakt een meer uniforme samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven mogelijk. Een goed voorbeeld hiervan zijn de gezamenlijk opgestelde eindtermen voor het MBO.

Overigens verdragen beide modellen zich goed met partnerships van afzonderlijke scholen en bedrijven. De mogelijke reikwijdte daarvan verschilt echter per model. In het Angelsaksische model is vrijwel alles mogelijk. In het continentale model beperken de landelijke eindtermen de mogelijke impact van partnerships.

Indien een school en een bedrijf een partnership aangaan kan hierin ook een financiële bijdrage van het bedrijf besloten liggen. De school gebruikt dit om zijn onderwijs aantrekkelijk te maken op een manier die spoort met de (personeels)belangen van het bedrijf. Een gevaar van partnerships met een aanzienlijke financiële component is dat er een te grote afhankelijkheid kan ontstaan. Vooral in een periode van economische recessie kan dit een school parten gaan spelen (zie verder hoofdstuk 5).

Hoewel het beleid een ontwikkeling naar zelfstandige scholen voorstaat, is hiervan geen duidelijk concept. Het departement van O&W heeft geen impliciete of expliciete beleidsvisie op een zelfstandige school. Het beleid hinkt nu op drie gedachten, hier gestileerd tot het centrale planningsmodel, het Angelsaksische en het continentale model. Deze drieslachtigheid belemmert de ontwikkeling naar zelfstandige scholen. Immers, datgene wat bij het ene concept past staat vaak op gespannen voet met het andere concept.

Een goed voorbeeld betreft de centraal opgelegde schaalvergroting in het beroepsonderwijs, waaronder de thans voorgestane ROC-vorming. Dit hoort thuis in het centrale planningsmodel.

Een tweede voorbeeld betreft de landelijke eindtermen in het secundair beroepsonderwijs. Deze horen bij het continentale model. Dit vereist echter ook landelijke examens en outputfinanciering. Zolang deze er niet zijn kan het departement onderwijsinstellingen niet vrijlaten om geheel zelfstandig keuzen te maken met betrekking tot zaken als het opleidingsaanbod, schaalgrootte en overig management. Er kan dan dus niet volledig gebroken worden met de traditie van centrale planning.

Een derde voorbeeld is dat hogescholen en universiteiten geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud en resultaten van het onderwijs (dit past bij het Angelsaksische model). De rekening is echter voor de overheid (dit past zowel bij het centrale plannings- als het continentale model). Het probleem van de formule 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' is dat de buitenwereld (minister van O&W, parlement, belastingbetaler) moeilijk kan

beoordelen of het hoger onderwijs kwaliteit levert, en zo ja: waar en welke kwaliteit? Visitatiecommissies, het turven van publikaties en rendementscijfers zijn slechts gebrekkige instrumenten vergeleken met de criteria welke de twee modellen van een zelfstandige school leveren: onafhankelijke toetsing op basis van landelijke eindtermen, al dan niet opgesteld in samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven (continentale model) of hoge eigen bijdragen, waardoor studenten (en hun ouders) veel sterker dan thans zullen beoordelen of een investering in een bepaalde opleiding de moeite waard is (Angelsaksische model).

Bij het Angelsaksische model past ook dat hoger-onderwijsinstellingen hun aankomende studenten op kwaliteit selecteren. Dit is thans niet toegestaan. Dat verbod verhindert echter de onderlinge concurrentie en profilering die in het Angelsaksische model zo wezenlijk zijn.

Ten slotte toont de grote en voortgaande Zoetermeerse stroom van aan onderwijsinstellingen gerichte circulaire en aanwijzingen dat nog lang geen afscheid is genomen van de centrale planningstraditie.

5.1 Inleiding

De Commissie-Rauwenhoff pleitte voor samenwerking van afzonderlijke scholen en bedrijven. Zij noemde dit co-makership. Co-makership zou een belangrijk middel zijn om het onderwijs inhoudelijk af te stemmen op de eisen die het arbeidsproces stelt. De eerste aanbeveling van de commissie luidde:

‘Het bedrijfsleven dient de betrekkingen met het onderwijs primair toe te spitsen op directe communicatie en afspraken (arrangementen) met de scholen zelf, in plaats van deelname aan (landelijke) overlegorganen en besturen van intermediaire organisaties. Alleen dan kunnen scholen snel en effectief reageren op nieuwe ontwikkelingen.’

Dit is een aanbeveling die past bij het in het vorige hoofdstuk beschreven Angelsaksische model van een zelfstandige school. Voor het secundair beroeps-onderwijs stond deze aanbeveling haaks op de wijze waarop sinds de Commissie-Wagner was gewerkt aan het vormgeven van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven. In de BOOB's (Bedrijfstakgewijs Overleg Onderwijs en Bedrijfsleven) en BOTO's (Bedrijfstakgewijs Overleg Technisch Onderwijs) werkten op dat moment vertegenwoordigers van het onderwijs en branches aan het opstellen van landelijke eindtermen voor het MBO. Het leerlingwezen kende zo'n structuur al veel langer.

Co-makership is in het voorgaande reeds omschreven als 'alle samenwerkingsvormen waarin overheid en bedrijfsleven gezamenlijk gestalte geven aan de vorm en inhoud van het (beroeps)onderwijs'. Co-makership omvat in deze omschrijving zowel 'partnerships' van afzonderlijke scholen en bedrijven als 'partnerships' van een sector in het onderwijs (of een groep scholen) en het georganiseerde bedrijfsleven.

Eén-op-één relaties van een school en een bedrijf passen zowel bij het Angelsaksische als het continentale model van een zelfstandige school. In het laatste geval is de mogelijke reikwijdte van een partnership echter een andere dan in het Angelsaksische model. De landelijke eindtermen stellen immers grenzen aan de mogelijkheid van een school om het onderwijs samen met een of meer bedrijven nader vorm en/of inhoud te geven. Tegelijkertijd kunnen in het continentale model de eindtermen het resultaat zijn van samenwerking van onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven.

In het Nederlandse onderwijsstelsel komen het HBO en WO in de buurt van het Angelsaksische model. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de eindtermen van hun opleidingen. Dit biedt in beginsel alle ruimte om de vorm en inhoud van het onderwijs gestalte te geven in samenwerking met een bedrijf of (regionale) branche-organisatie. Niet alleen in de technische opleidingen zijn hiervan voorbeelden, maar ook in economisch-administratieve en verzorgende opleidingen. In het continentale model van een zelfstandige school ligt allereerst samenwerking tussen een onderwijssector en een organisatie van het bedrijfsleven voor de hand. Het secundair beroepsonderwijs heeft hier veel ervaring mee, allereerst op basis van de gezamenlijk met het bedrijfsleven geformuleerde eindtermen. Tegelijkertijd kennen veel MBO-scholen eigen 'partnerships' met een bedrijf of branche-organisatie. Deze partnerships kunnen belangrijk zijn voor een eigen inkleuring, c.q. regionale verbijzondering van de opleiding (zie ook hoofdstuk 4).

In dit hoofdstuk geven we eerst een beeld van de verscheidenheid van co-makerships in het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (paragraaf 5.1). Vervolgens bespreken we het potentieel en de beperkingen van co-makership in het algemeen. We besluiten met conclusies en dilemma's.

5.2 Co-makership in de praktijk

Het secundair beroepsonderwijs kent verschillende soorten co-makerships. We bespreken hier achtereenvolgens: het gezamenlijk formuleren van eindtermen, het opzetten van nieuwe opleidingen, contractonderwijs, ter beschikking stellen van apparatuur, docentenstages, praktijkleren en overige activiteiten. Het adopteren van een school door een bedrijf, zoals dat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten wel gebeurt, zijn we noch bij het bezoeken van scholen en bedrijven, noch in de literatuur tegengekomen ¹.

Eindtermen

De belangrijkste co-makershipactiviteit in het secundair beroepsonderwijs is het gezamenlijk opstellen van landelijke eindtermen voor het MBO. De BOOB's en BOTO's volgden hierbij (na enige tijd) de zogenoemde Koninklijke Weg. Het vertrekpunt daarbij is het opstellen van beroepsprofielen. Op basis daarvan zijn beroepsopleidingsprofielen samengesteld, welke vervolgens vertaald zijn in eindtermen. Het is tenslotte aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen om deze vast te stellen. Dat is inmiddels voor de meeste MBO-opleidingen gebeurd. In het leerlingwezen bestaan al veel langer gezamenlijk tot stand gebrachte landelijke eindtermen. De nieuwe Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs, waarin onderwijs en bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd, zullen in de toekomst moeten zorgen voor het up-to-date houden van de eindtermen van MBO en leerlingwezen. Bovendien zullen de nieuwe Landelijke Organen de integratie van de kwalificatiestructuur van leerlingwezen en MBO ter hand nemen.

Het hoger onderwijs kent geen landelijke eindtermen. Instellingen zijn hier zelf voor verantwoordelijk. Soms kan dit niet eens anders. Er is bijvoorbeeld maar één veterinaire opleiding in Nederland. In het hoger onderwijs is het voorts aan de instellingen zelf om hun eindtermen al dan niet in overleg met het bedrijfsleven op te stellen. Veel instellingen doen het geheel zelf. Daardoor is echter het risico groot dat de opleidingen niet goed zijn afgestemd op dat wat de arbeidsmarkt vraagt.

Een voorbeeld van een initiatief in het hoger onderwijs dat beoogt de opleiding af te stemmen op het latere beroepsleven is de Amsterdamse Academie voor Bank en Financiën, een samenwerkingsverband van de Hogeschool Holland te Diemen en de Vrije Universiteit te Amsterdam. De opleiding is opgezet in nauwe samenwerking met het bankwezen. Er is een convenant met de werkgeversvereniging en de opleidingsinstituten van het bank- en verzekeringswezen. Het bedrijfsleven is ook vertegenwoordigd in het Curatorium van de Academie. De studenten stromen in in een gezamenlijke HBO/WO propaedeutische. Daarna kiezen ze voor de afstudeerrichting bedrijfseconomie aan de VU of economie van de financiële sector aan de Hogeschool Holland. Het belangrijkste opleidingsdoel in beide richtingen is de voorbereiding op een *loopbaan* in de financiële wereld. Functiegerichte cursussen en modules zijn dan ook taboe. Naast kennis en kunde wil de Academie ook opleiden in de cultuur van de branche. Praktijkdocenten en docentenstages zijn hierbij hulpmiddelen. Het

[1] Vgl. D. Hirsch, *Schools and Business: a new partnership*; OECD/CERI, Paris 1992.

bankwezen heeft vooral inspraak in de HBO-opleiding. De inspraak in de WO-opleiding verloopt stroef².

Nieuwe opleidingen

Een belangrijke vorm van co-makenschap is het ontwikkelen van nieuwe opleidingen. Zij beogen uiteraard een zo goed mogelijke aansluiting van het onderwijs op nieuwe ontwikkelingen in het beroepsleven. We zijn hiervan de nodige voorbeelden tegengekomen.

Zo is bij de MTS Heerlen in 1989 een nog niet bestaande opleiding meet- en regeltechniek gestart in samenwerking met DSM Limburg. Voor die tijd gaf DSM aan in dienst getreden MTS-ers gedurende 33 maanden bijscholing, omdat een reguliere opleiding meet- en regeltechniek ontbrak. Nu is er dus een specifieke MBO-opleiding.

Een ander voorbeeld is de opleiding hydrauliek bij het MBO-College Den Bosch. Deze school werkte daartoe samen met Hydraudyne Hydrauliek. Tot voor kort was het onderwijs op pneumatiek afgestemd, terwijl het bedrijfsleven inmiddels bijna volledig op hydrauliek is overgeschakeld.

Het Haagse Tinbergen College heeft in samenwerking met Moret Ernst & Young een speciale tweejarige MEAO-opleiding accountancy ontwikkeld. Het Tinbergen College verzorgt het zuivere MEAO-deel van de opleiding en Moret Ernst & Young het specifieke accountancy-deel. Daarbij is rekening gehouden met het programma dat het NIVRA aan accountancystudenten biedt.

Verschillende MEAO's bieden sinds enige tijd het vak bankleer. Dit vak is ontwikkeld door het onderwijs en het NIBE (Nederlands Instituut voor het Bank en Effectenbedrijf). Er is ook een apart, door het NIBE ontwikkeld examen voor. Op dezelfde manier is er voor MEAO's ook een nieuw, apart ontwikkeld vak assurantiën.

Acht HEAO's hebben met het bank- en verzekeringswezen een gelijknamige afstudeerdifferentiatie ontwikkeld. Hierbij is de eerder genoemde 'Koninklijke Weg' bewandeld. Men heeft allereerst nagegaan in welke start- en doorstroomfuncties HEAO-ers bij banken en verzekeringsbedrijven terecht kwamen. Daar is een beroepsprofiel uit afgeleid, dat vertaald is in een beroepsopleidingsprofiel. Afspraken over de daarbij passende HEAO-opleiding zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten van NIBE, Stichting Vakopleiding Verzekeringwezen, een bank en een school. Zo zijn banken aan scholen gekoppeld. De Rabobank heeft bijvoorbeeld overeenkomsten met de Hogeschool Economie & Management te Utrecht en de Hogeschool Eindhoven.

Contractonderwijs

Contractonderwijs is een veel voorkomende samenwerkingsvorm tussen scholen en bedrijven. Het kan op verschillende manieren bijdragen aan de afstemming van de reguliere opleidingen op het latere beroepsleven. Allereerst komt de school zo in aanraking met mensen uit de praktijk en de opvattingen die zij hebben over onderwijs. Verder levert contractonderwijs ook informatie over ontwikkelingen in het bedrijfsleven.

Een voorbeeld hiervan biedt DAF. Dit bedrijf heeft een eigen opleidingscentrum. Dat centrum heeft een honderdtal functiegerichte modulaire opleidingen (die niet allemaal primair voor DAF zijn ontwikkeld). Het niveau varieert van laag (LBO-niveau) tot hoog (HBO-niveau). De duur varieert van 4 tot 20 uur.

² Opmerkelijk genoeg heeft staatssecretaris Cohen, conform het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 1994, laten weten dat soortgelijke nieuwe experimenten tussen universiteit en hogeschool niet meer in het overheidsbeleid passen. Zijn streven is een verscherping van het onderscheid tussen universiteit en HBO. De staatssecretaris heeft zich in dit verband overigens niet uitgelaten over de wenselijkheid van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor de afstemming van onderwijs en arbeid. Vgl. NRC, 16-10-1993.

Er zijn 500 à 700 cursisten per jaar (1992). DAF heeft eigen docenten in dienst, die multi-functioneel inzetbaar zijn. Daarnaast huurt DAF externe docenten in, het liefst uit het reguliere onderwijs. Deze krijgen zo tevens gelegenheid kennis te maken met de opleidingsvragen die de praktijk stelt. Contract-onderwijs is voor scholen dus een zeer lucratieve manier om de eigen docenten bij te scholen.

Praktijkdocenten

Praktijkdocenten zijn de tegenhanger van contractonderwijs. Er zijn verschillende scholen die mensen uit het bedrijfsleven voor enkele uren als docent inhuren. Universiteiten kennen het bijzonder en part-time hoogleraarschap. Scholen en universiteiten werken ook wel met gastdocenten. Het inschakelen van praktijk- en gastdocenten is een van de manieren om het onderwijs af te stemmen op het latere beroepsleven van leerlingen. Praktijkdocenten kunnen niet alleen goed doorgeven wat het bedrijfsleven aan beroepskennis vraagt, maar ook hoe er gewerkt wordt. Niet alleen kennis is belangrijk, maar ook vaardigheden en attitudes. Een kwetsbaar punt is dat het aantrekken van gastdocenten erg afhankelijk is van persoonlijke netwerken.

Docentenstages

Zowel scholen als bedrijven zijn van mening dat stages voor docenten een goed middel zijn om het onderwijs op het beroepsleven af te stemmen. Voor de docenten kunnen deze stages heel verfrissend en blikverruimend zijn. Bovendien stimuleren zij de introductie van nieuwe technieken in het onderwijs. Er zijn in de praktijk echter de nodige knelpunten om op enige schaal kwalitatief goede docentenstages te introduceren:

- de vervanging van de docent tijdens de stageperiode en de daaraan verbonden kosten;
- het risico dat de stagiaires definitief naar het bedrijfsleven vertrekken;
- motivatie van docenten om stage te lopen.

Een voorbeeld van een stageproject is een initiatief van Vroom & Dreesman en de Vereniging van Directeuren in de Detailhandel. In 1990 kregen 200 docenten de mogelijkheid van een stage van een week. Een jaar later stelden ook andere bedrijven stageplaatsen beschikbaar. V&D is erg tevreden over dit instrument en veel docenten hebben belangstelling. Docentenstages willen ook nog wel eens de animo verhogen voor gastdocentschappen van mensen uit het bedrijf.

Ter beschikking stellen van apparatuur en materialen

Vooraf in technische opleidingen bestaat behoefte aan het gebruik van materialen en machines om te leren door doen. Vaak kunnen afgeschreven machines een opleiding nog goede diensten bieden. Zo maakt de MTS voor luchtvaarttechniek Anthony Fokker veel gebruik van afgeschreven materiaal van de luchtmacht. Scholen en bedrijven vinden elkaar op dit punt vaak niet. Door Philips is de waardevolle suggestie gedaan een landelijke databank voor overtollige apparatuur in te richten. Bedrijven hebben regelmatig machines en apparaten over die voor scholen zeer bruikbaar zijn en weinig hoeven te kosten.

Leerling- en stageplaatsen

Een belangrijke bron van contacten van beroepsonderwijs en bedrijfsleven zijn leerling- en stageplaatsen. Vooral de consultants van het leerlingwezen, maar ook veel stagebegeleiders uit het overig beroepsonderwijs hebben contacten met het bedrijfsleven. Verder kunnen stageverslagen (beoordelende) docenten stimuleren om het onderwijs zo nodig anders op het beroepsleven af te stem-

men. In het leerlingwezen zitten mensen uit bedrijven in examencommissies om het praktijkgedeelte te toetsen. In het hoger onderwijs kunnen praktijkafstudeeropdrachten of een koppeling van stage en scriptie een belangrijk middel zijn voor de aansluiting van onderwijs en arbeid.

Deelname bedrijfsleven aan besturen en raden van advies

Veel scholen voor beroepsonderwijs hebben mensen uit het bedrijfsleven in hun bestuur. Dit biedt slechts zeer beperkte mogelijkheden voor de afstemming van het onderwijs op de eisen die het arbeidsleven stelt. Besturen hebben immers primair andere verantwoordelijkheden. Dit geldt niet voor 'raden van advies', zoals verschillende scholen of afdelingen binnen een school die hebben. Deskundigen uit het bedrijfsleven adviseren via zo'n raad over het onderwijs. Het blijkt echter dat het moeilijk is hier geschikte mensen voor te vinden. Actieve participatie legt immers een behoorlijk beslag op schaarse tijd.

5.3 Potentieel en beperkingen van co-makership

Co-makership is een van de middelen om het onderwijs af te stemmen op de eisen die het beroepsleven stelt. De door ons geraadpleegde scholen, bedrijven en branche-organisaties zijn alle van mening dat het in de praktijk veelal ook zo werkt. Dit betreft allereerst de door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk geformuleerde eindtermen in het secundair beroepsonderwijs. Wel past hierbij de eerder gemaakte kanttekening dat degenen die impliciet refereren aan een Angelsaksisch model van een zelfstandige school de eindtermen te dwingend vinden, terwijl degenen die impliciet refereren aan een continentaal model deze te ruim vinden. De waardering van co-makership geldt ook voor samenwerking van afzonderlijke scholen en bedrijven of branche-organisaties. In het MBO is deze samenwerking belangrijk voor de eigen, veelal regionale verbijzondering van de opleidingen. In het hoger onderwijs kan het ook belangrijk zijn voor het op- en bijstellen van de eindtermen. We beluisterden de volgende motieven om één-op-één relaties van school en bedrijf of branche aan te gaan:

- in de landelijke gremia zitten uitsluitend vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Vertegenwoordigers staan per definitie op afstand van de praktijk;
- de regionale arbeidsmarkt stelt eisen aan opleidingen (vooral in het MBO). Om daar rekening mee te houden zijn contacten met het regionale bedrijfsleven nodig;
- technische en markteconomische ontwikkelingen gaan snel. Derhalve is voortdurende afstemming van onderwijs en arbeid nodig;
- scholen willen weten wat werkgevers van afgestudeerden verwachten.

Aan de verschillende co-makershipformules zijn ook beperkingen verbonden. Een gevaar van de zogeheten één-op-één relaties is dat scholen te functiespecifiek gaan opleiden. Bedrijven en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn in beginsel sterk gekant tegen functiespecifiek opleiden. Zij beschouwen dit als een taak voor bedrijven en bedrijfsopleidingen en niet voor het initiële beroepsonderwijs. Initieel beroepsonderwijs moet de studenten een brede basis bieden voor hun latere loopbaan. Desalniettemin gaat co-makership in de vorm van één-op-één relaties wel gepaard met de verleiding tot functiespecifiek opleiden. Hierbij komt ook het argument dat door een functiespecifieke component in de opleiding leerlingen/studenten soms makkelijker aan een eerste baan komen. Overigens is de grens tussen al dan niet functiespecifieke opleidingscomponenten niet altijd even duidelijk. De betrokken partijen zullen hier voortdurend attent op moeten zijn. In het continentale model van een zelfstandige school kunnen de eindtermen daar grenzen aan stellen. De eindtermen kunnen een brede basis van opleidingen waarborgen. In het Angelsaksische model is het denkbaar dat via co-makership sterk functie- of bedrijfsspecifieke opleidingen ontstaan. Scholen zijn daar in dit model uiteindelijk zelf voor verantwoorde-

lijk. Via visitaties kunnen zij zichzelf de gewetensvraag stellen of zij er niet te ver mee gaan.

Een tweede gevaar van co-makershiprelaties is de conjuncturele kwetsbaarheid. In een periode van economische neergang zijn opleidingsactiviteiten van een bedrijf een onveilige kostenpost. Bedrijven concentreren zich in zo'n periode op hun kernactiviteiten. Tegelijkertijd komt de tijdshorizon dan dichterbij. Investerings in opleidingen hebben vrijwel altijd een lange-termijnkarakter.

Het tot stand brengen van co-makerships gericht op een goede aansluiting van onderwijs en arbeid in het midden- en kleinbedrijf is moeilijk als er geen actieve regionale branche-organisatie is. Kleine bedrijven hebben immers geen 'hoofd opleidingen', die zich met problemen van personeel en organisatie bezig houdt. Contacten met scholen zijn voor kleine bedrijven een relatief veel zwaardere investering dan in het grootbedrijf. Verder belemmert de onderlinge concurrentie de contacten met het onderwijs.

Ook voor scholen doen zich knelpunten voor in het aangaan van co-makershiprelaties met bedrijven. Allereerst verkeren de meeste instellingen voor (beroeps)onderwijs in een reeds jaren durend reorganisatieproces, opgelegd door de centrale overheid. Dit vergt veel energie, hetgeen ten koste gaat van de contacten met de buitenwereld. Verder bestaat er in onderwijsland, vooral in universiteiten maar soms ook in het MBO en HBO, de cultuur van 'Wij zijn autonome professionals'. 'De buitenwereld heeft ons niets te vertellen'.

5.4 Conclusies en dilemma's

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor de beroepsopleiding krijgt zijn beslag in uiteenlopende soorten co-makership. In het secundair beroepsonderwijs stellen onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk landelijke eindtermen op. Voor een nadere afstemming en een eigen regionale inkleuring van de opleidingen gaan veel scholen partnerships aan met afzonderlijke bedrijven of regionale branche-organisaties. Het hoger onderwijs kent geen landelijke eindtermen, laat staan een gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor van onderwijs en bedrijfsleven. Evenals het secundair beroepsonderwijs kent het hoger onderwijs wel een grote diversiteit van partnerships van een onderwijsinstelling en een bedrijf of branche. Deze variëren van docententages en ter beschikking stellen van apparatuur tot het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe vakken en opleidingen. Door die verscheidenheid kan de praktijkgerichtheid niet alleen uiteenlopen tussen de sectoren van het beroeps- en onderwijs, maar ook binnen een onderwijssector. Het zijn in het bijzonder de één-op-één relaties (school-bedrijf) die uitlokken tot profilering van scholen binnen één bepaalde onderwijssector.

Een verleiding bij het aangaan van co-makershiprelaties van een afzonderlijke school en een bedrijf is het introduceren van functiespecifieke opleidingsonderdelen. Hoewel bedrijven en georganiseerd bedrijfsleven hier in beginsel op tegen zijn, is de verleiding altijd daar. Bovendien is de grens tussen wel en niet functiespecifiek onderwijs in de praktijk niet altijd te trekken. Visitaties zijn een goed middel om hiertegen te waken.

Een belangrijk dilemma voor een school is hoever zij moet gaan in samenwerking met, en dus afhankelijkheid van een bedrijf of branche. Immers, in een tijd van economische recessie kan zo'n afhankelijkheid de school opbreken. Het uitstippelen van een juiste co-makershipstrategie vergt van een school, even goed als van een bedrijf, ondernemerschap.

Co-makership is een formule die zich goed leent voor de samenwerking van scholen en grote bedrijven. Het midden- en kleinbedrijf mist vaak de boot van co-makership en dus ook van de beoogde aansluiting van het onderwijs op het

'kleine en middelgrote beroepsleven'. Actieve branche-organisaties (en zo nodig omslagrekeningen) kunnen hier goede diensten bewijzen.

Tenslotte bepaalt de minister van O&W de structurele ruimte voor co-makership. Uitgaande van een model van centrale planning van het beroepsonderwijs is deze gering. Uitgaande van het continentale model bestaat de ruimte voor co-makership zowel uit het opstellen van de landelijke eindtermen door onderwijs en bedrijfsleven, als uit de verdere inkleuring van de opleidingen via partnerships. Uitgaande van het Angelsaksische model is de ruimte voor co-makership in beginsel onbeperkt. Het O&W-beleid beweegt zich in de richting van een zelfstandige school. Het is dan ook mede hierdoor dat er een grote co-makershipactiviteit is ontstaan. De waardering hiervan is echter afhankelijk van het referentiekader (centrale planning, c.q. een marktmodel van een zelfstandige school). Een goede illustratie hiervan biedt een recent verschenen rapport van de Inspectie voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 'Eigenlijk ... oneigenlijk'. De Volkskrant van 1 september 1993 vat de inhoud samen met: 'De inspectie signaleert steeds vaker dat MBO-instellingen op twijfelachtige wijze commerciële opleidingen aanbieden.' Het twijfelachtige zit hem in de combinatie van overheidsbekostiging van de scholen en commerciële activiteiten. In het centrale planningsmodel passen geen commerciële activiteiten van scholen. Het Angelsaksische model kent in beginsel geen overheidsbekostiging van het onderwijs, waardoor commerciële activiteiten niet twijfelachtig kunnen zijn. In het continentale model is dit evenmin een probleem omdat scholen slechts financiering krijgen voor leerlingen die een diploma halen van een erkende opleiding. De genoemde twijfel kan alleen opkomen in een vermenging van centrale planning en zelfstandige scholen. Helderheid over het kader voor een zelfstandige school is momenteel gewenst. Dit kan de nodige duidelijkheid brengen over wat co-makership vermag en niet vermag.

6.1 Inleiding

De Commissie-Rauwenhoff sprak zich uit voor dualisering van het gehele beroepsonderwijs (inclusief wetenschappelijk onderwijs). Het was niet eens een aanbeveling. Het was een uitgangspunt:

‘Er dient een vloeiende overgang tussen beroepsopleidingen en beroepsuitoefening te zijn. Deze overgang zal niet vrijblijvend zijn. Zij dient per leerling vastgelegd te worden tussen school, bedrijf en individu. Het accent wordt gelegd op de relatie tussen (beroeps)opleiding en toekomstige arbeidsplaats. Dit betekent dat alle (beroeps)opleidingen een leer-arbeids-overeenkomst bevatten.’

Voor Nederland was dit weliswaar geen nieuw uitgangspunt (vgl. het advies van de Commissie-Wagner), maar wel gedurfd ¹. In 1989 volgde circa 6 procent van de leerlingen in het voortgezet en hoger onderwijs een duale opleiding. Circa 12,5 procent van de schoolverlaters behaalde een diploma (dual) leerlingwezen. Het dualiseren van alle (beroeps)opleidingen is alleen al gelet op de aantallen een lange weg ². Alle beroepsopleidingen zullen dan, in plaats van stages, een leer-arbeids-overeenkomst moeten bevatten.

De Commissie-Rauwenhoff benadrukte in haar uitgangspunt de betekenis van een duale opleiding als arbeidsmarktinstrument: een leer-arbeidsplaats vormt een vloeiende overgang, een intermediair, tussen school en werk. Ook andere aspecten zijn van belang in de discussie over dualisering. Duaal onderwijs heeft pedagogisch sterke kanten (leren door doen), het biedt andere kwalificatiemogelijkheden (praktische, sociale en communicatieve vaardigheden), evenals socialisatie in de beroepsrol), een betere afstemming van de onderwijsinhoud op ontwikkelingen in het beroepsleven en er is ook een financieel aspect aan verbonden. Het *kan* tot besparingen leiden voor de minister van Onderwijs en Wetenschappen en voor het bedrijfsleven tot lastenverzwaring, al hoeft dit niet het geval te zijn.

In het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs wijzen kabinet en sociale partners het over de hele linie dualiseren van het (beroeps)onderwijs af. Zij kiezen voor een veel minder dwingende benadering dan de Commissie-Rauwenhoff. De afspraak is dat voor MBO-opleidingen per branche en voor HBO-opleidingen per school en bedrijf wordt gezien of het wenselijk en haalbaar is bepaalde opleidingen in duale vorm aan te bieden. Kabinet en sociale partners kiezen in het genoemde convenant bovendien voor het buiten schot laten van het WO (zie ook paragraaf 1.3.3).

De probleemstelling van dit hoofdstuk vloeit voort uit de overkoepelende probleemstelling van deze studie:

wat zijn de voor- en nadelen van de twee alternatieve opties voor het dualiseren van het beroepsonderwijs (over de gehele linie of selectief dualiseren) en welke belemmeringen en dilemma's doen zich voor bij de implementatie daarvan.

¹] De Commissie-Wagner heeft zich overigens niet over dualisering van het wetenschappelijk onderwijs uitgelaten.

²] Cijfers op basis van Arbeidsvoorziening. *Schoolverlatersbrief 1992*, V. Ganga, *Deelname, uitval en rendement van het leerlingwezen*; ministerie van O&W, Zoetermeer 1992 en CBS, *1990 in cijfers*.

In paragraaf 6.2 schetsen we eerst enkele recente ontwikkelingen op het vlak van duaal onderwijs. We maken hierbij onderscheid tussen MBO, HBO en WO. Paragraaf 6.3 gaat vervolgens in op de belemmeringen en dilemma's verbonden aan een beleid van het over de hele linie dualiseren van het beroepsonderwijs. In paragraaf 6.4 komt een aantal belemmeringen aan de orde die opgeld doen bij een beleid gericht op selectieve dualisering. Paragraaf 6.5 bevat ten slotte conclusies en een samenvatting van de belangrijkste beleidsdilemma's.

6.2 Dualisering sedert Rauwenhoff

In het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs kwamen overheid en sociale partners overeen dat er een onderzoek naar dualisering moest komen. Doel was om na te gaan of zich in de verschillende sectoren van de economie aansluitingsproblemen van onderwijs en arbeid voordoen, en of dualisering wenselijk en haalbaar is. De resultaten van dat onderzoek kwamen eind 1992 beschikbaar (zie hieronder). Voorts stelde de minister van Onderwijs en Wetenschappen een adviescommissie dualisering in. Deze commissie heeft als belangrijkste taak om belemmeringen te signaleren die dualisering van het onderwijs in de weg staan. Ten slotte nam het onderwijsveld zelf verschillende initiatieven met betrekking tot dualisering. Alvorens op deze zaken in te gaan besteden we aandacht aan het begrip dualisering.

Definitie

Er is soms onduidelijkheid over wat duaal onderwijs precies is. De Commissie-Rauwenhoff verstaat er nadrukkelijk werkend leren onder, waarbij sprake is van een leer-arbeidsovereenkomst. In de reacties op dit rapport is het element van de leer-arbeidsovereenkomst soms wat naar de achtergrond verdwenen. Het 'convenant Secundair beroepsonderwijs' spreekt bijvoorbeeld alleen over het versterken van de praktijkcomponent van het beroepsonderwijs. Daarvoor zijn echter ook andere vormen mogelijk dan werkend leren op basis van een leer-arbeidsovereenkomst. Bijvoorbeeld stages of onderwijs in praktijklokalen. Een bezwaar van zo'n ruime omschrijving is dat het onderscheid tussen duaal leren en praktische oefeningen vervaagt.

In deze studie reserveren we de term dualiseren voor combinaties van werkend-leren of lerend-werken waarbij sprake is van een leer- of een leer-arbeidsovereenkomst tussen de leerling, de school en een bedrijf of instelling (een zogeheten lok). Het ijkpunt voor deze definitie is de praktijk van het leerlingwezen. Voor leerlingwezen en MBO is tevens een van de landelijke organen partij in de leer-(arbeids)overeenkomst. Dit laatste is echter niet kenmerkend voor duaal onderwijs, maar een institutionele bijzonderheid. Verder zijn er uitgaande van bovenstaande definitie qua vormgeving andere varianten mogelijk dan het een dag per week naar school en vier dagen praktijk.

Het ITS-onderzoek

Het in het convenant afgesproken onderzoek is verricht door Hövels van het ITS. De onderzoeker inventariseerde de opvattingen over dualisering van werkgevers- en werknemersorganisaties in 65 branches van de economie³. De respons was hoog. Deze bedroeg 78 procent.

Vertegenwoordigers van veertig branches bleken met meer of minder grote stelligheid positief te staan ten opzichte van dualisering. Zij vonden dualisering voor hun branche zowel wenselijk als mogelijk. Vertegenwoordigers van

³ B. Hövels, *Branches over dualisering*; ITS, Nijmegen 1992.

vijf branches zijn uitgesproken tegen dualisering. Twintig branches nemen een tussenpositie in. Algemeen gesteld luidt de conclusie van het onderzoek dat het vraagstuk van dualisering op brancheniveau 'leeft'.

Hövels constateerde voorts dat de standpunten over dualisering sterk genuanceerd zijn. De branches maken in de regel de nodige voorbehouden bij hun standpunt. Bovendien willen de veertig branches met een 'positieve grondhouding' lang niet allemaal onverwijld dualiseren. Elf zien tenminste één, vooralsnog onoverkomelijke barrière:

- de begeleidingsmogelijkheden die bedrijven en instellingen kunnen bieden;
- de financiering van duale trajecten;
- de mogelijkheid om kwantitatief en kwalitatief voldoende leer-arbeidsplaatsen te creëren;

- de conjunctuurgevoeligheid van het aanbod van leer-arbeidsplaatsen. Bovendien houden 27 van de 40 branches een slag om de arm door te wijzen op de behoefte aan experimenten. Tenminste vijftien branches vinden dualisering wel positief, maar achten dit alleen van toepassing voor bepaalde opleidingen en beroeps categorieën. Het gaat dan veel vaker om MBO- dan om HBO-opleidingen. Het universitair onderwijs is in het ITS-onderzoek buiten beschouwing gebleven.

Ook het kabinet denkt bij dualisering eerder aan het MBO dan aan het HBO. In de reactie op het rapport Rauwenhoff noemde het kabinet als richtsnoer bij de invulling van dualisering dat naarmate het abstractieniveau van een opleiding toeneemt, een grotere theoriecomponent noodzakelijk is om dat niveau te bereiken. Om die reden acht het kabinet duale trajecten in het MBO het meest voor de hand liggend. De impliciete veronderstelling hierbij is dat dualisering niet mag leiden tot langer durende leerwegen. Immers, vooral in het HBO zou dualisering onder handhaving van het theoretisch niveau van de opleidingen in de meeste gevallen een verlenging van de opleidingsduur vereisen.

Commissie dualisering

De Adviescommissie dualisering is op 6 juli 1992 geïnstalleerd. Voorzitter is oud VNO-voorzitter en oud-minister van Onderwijs en Wetenschappen mr. C. van Veen. De taak van deze commissie is om na te gaan welke belemmeringen (verdere) dualisering van MBO, HBO en WO in de weg staan. De commissie zal advies uitbrengen over de rechtspositie van werkende leerlingen en studenten, over eventueel noodzakelijke aanpassingen op het gebied van studiefinanciering en les- en collegegeld, en over bekostiging van duaal onderwijs. Verder zal de commissie zich buigen over de verschillende onderwijskundige vormen van dualisering. Tenslotte zal zij niet alleen advies uitbrengen, maar ook een actieve stimulerende rol vervullen ⁴.

Recente initiatieven

Branches, bedrijven en scholen waren niet genoodzaakt de uitkomsten van het ITS-onderzoek af te wachten, of de bevindingen en impulsen van de commissie dualisering. Het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs bood reeds de mogelijkheid tot experimenteren. In het MBO is dat in een klein aantal branches en onderwijssectoren gebeurd. In het HBO exerceren sommige instellingen met 'coöperatieve education'. Voorzover ons bekend zijn er aan universiteiten geen experimenten met duale opleidingen in de eerste fase. Dit zou ook een impliciete ontkenning zijn van het onderscheid HBO-WO, een zaak waar universiteiten (al dan niet terecht) sterk aan hechten. De universitaire tweede-fase-onderzoekers-, ontwerp- en specialistenopleidingen zijn daarentegen duaal avant la lettre.

⁴ Het rapport van deze commissie verschijnt op ongeveer hetzelfde moment als de onderhavige studie.

In enkele branches zijn sedert 1991 in de vorm van zogeheten lange vakopleidingen experimenten gestart met nieuwe duale MBO-opleidingen (zie paragraaf 3.2.2). De lange vakopleidingen duren in de regel vier jaar. De eerste twee jaar bestaan uit voltijds MBO-onderwijs en de laatste twee jaar bestaan uit werkend leren in het kader van het secundair leerlingwezen⁵. Wettelijk zijn het tussenopleidingen. Het diploma geeft geen toegang tot het HBO. Er zijn momenteel op meerdere scholen lange vakopleidingen werktuigbouwkunde en elektrotechniek⁶. De opleidingen zijn bedoeld voor leerlingen voor wie de verwante vierjarige lange MBO-opleidingen te theoretisch zijn. Het Twents MBO-College biedt sedert september 1992 een lange vakopleiding voor de bouw. In de sector economie bieden een aantal scholen de opleiding tot uitvoerend horeca-ondernemer. Deze opleiding duurt drie jaar, waarvan het laatste jaar duaal is.

De sectoren dienstverlening en gezondheidszorg kennen geen lange vakopleidingen. Hier zijn de bestaande inservice opleidingen in ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen en zwakzinnigeninternaten reeds duaal van opzet. In maart 1993 hebben de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de minister van Onderwijs en Wetenschappen het plan gelanceerd voor een nieuwe vierjarige duale MBO-opleiding verpleegkundige. Deze moet in de plaats komen van de bestaande schoolse driejarige MBO-opleiding (MDGO-VP). Het niveau van de nieuwe opleiding wordt iets hoger (waardoor ook het niveau van de HBO-v een 'up-grading' zal moeten ondergaan). De nieuwe vierjarige opleiding zal voorts moeten integreren met de bestaande inservice opleidingen. Dit voornemen van de bewindslieden sluit aan bij ervaringen van regionale experimenten die in mei 1991 gestart zijn⁷.

De lange vakopleidingen hebben als tussenopleiding een lager niveau dan de lange MBO-opleiding. Het gaat hier dus niet om dualisering *van* de lange MBO-opleidingen, maar om dualisering *in* het MBO. Een belemmering voor dualisering van de lange MBO-opleiding is dat deze niet langer mogen duren dan vier jaar. Via de formule van werkend leren is het dan erg moeilijk het theoretisch eindniveau van de opleiding vast te houden. De voorgestelde vierjarige MBO-opleiding verpleegkundige lijkt nu het eerste dualiseringsexperiment van een MBO-opleiding te worden. Zoals genoemd is de opleidingsduur hier met een jaar verlengd.

In het HBO ligt het initiatief voor dualisering geheel bij de afzonderlijke instellingen en geïnteresseerde bedrijven. In het studiejaar 1992/93 zijn circa 15 instellingen gaan experimenteren met 'coöperatieve education'⁸.

De Haagse Hogeschool heeft bijvoorbeeld met een aantal accountantskantoren in de regio een experimentele duale accountancy-opleiding opgezet. Periodes van zes maanden schools leren worden afgewisseld met periodes van zes maanden werken. Gedurende de werkperiode hebben de leerlingen een arbeidsovereenkomst. De opleiding duurt een jaar langer dan de corresponderende voltijdse opleiding, zodat de grotere praktijkcomponent niet ten koste gaat van het theoretisch niveau. In de sector 'gedrag en maatschappij' heeft deze school een duale opleiding beleid, bestuur en management: twee jaar school, gevolgd door drie jaar duaal onderwijs volgens het model van het leerlingwezen. Ook hier is gekozen voor een langere duur om het theoretisch niveau van de opleiding te waarborgen.

Ten slotte is de minister van Onderwijs en Wetenschappen voornemens om het laatste jaar van de lerarenopleiding duaal te maken⁹.

5] De lange vakopleidingen zijn, als combinaties van een MBO- en een secundair leerlingwezenopleiding, dus niet echt nieuw. In feite is het een institutionalisering van horizontale doorstroming (van MBO naar leerlingwezen).

6] Vgl. Vereniging BVE, LDC, AOC-Raad, *Studiegids MBO en leerlingwezen 1993, alle opleidingen in het MBO en leerlingwezen*; Meppel 1992.

7] *Staatscourant* 57, 23 maart 1993.

8] *Staatscourant* 7 juli 1992.

9] *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 1994*; Sdu uitgeverij, Den Haag, 21 september 1993.

6.3 Over de gehele linie of selectief dualiseren

De discussie over de merites van duaal beroepsonderwijs speelt niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, de bakermat van duaal beroepsonderwijs. In de Duitse discussie is er aan de ene kant de opvatting dat het duale stelsel niet meer voldoet aan de eisen van een modern onderwijssysteem. Duaal onderwijs zou gebaseerd zijn op een verouderd model van integrale, industriële produktie door een vakman. Bij de moderne dienstverlening past daarentegen juist een breed geschoolde multi-inzetbare en flexibele werknemer die meer kan dan een enkel beroep uitoefenen. De moderne werknemer heeft niet in de eerste plaats een vak geleerd, maar geleerd te leren. Een tweede argument is dat de belangstelling van leerlingen voor duaal onderwijs terugloopt omdat zij minder kansen op carrière hebben dan de afgestudeerden in het niet-duale hoger onderwijs ¹⁰.

Aan de andere kant staat de opvatting dat het duale onderwijs nog steeds zeer vitaal is. Een sterk punt is de flexibiliteit. In Duitsland blijkt het duale systeem bijna alle jongeren aan een beroepsopleiding te helpen; met name ook de jongeren die niet in staat zijn de tweede fase van het algemeen voortgezet onderwijs te volgen, of die door hun maatschappelijke herkomst weinig kansen hebben. Een tweede sterk punt is dat jongeren via duaal onderwijs al vroeg met de wereld van het werken in aanraking komen. Zij ontwikkelen daardoor niet alleen snel beroepsmatige know-how, maar ook kennis, sociale vaardigheden en attitudes die voor hun persoonlijke ontwikkeling belangrijk zijn. Ten derde heeft duaal onderwijs belangrijke externe effecten. Het nodigt zowel bedrijven als individuen uit om in het collectieve goed 'beroepsopleidingen' te investeren. Bedrijven doen dit door leer-arbeidsplaatsen te bieden en de daarbij horende begeleiding (leermeesters), individuen in de vorm van gederfd loon. Tenslotte zorgt het tripartiete beheerssysteem voor een kwalitatief en kwantitatief goede afstemming van het onderwijs op het beroepsleven ¹¹.

De hamvraag in de Nederlandse discussie over dualiseren is: over de hele linie of selectief? Over de hele linie wil zeggen een volledig duaal beroepsonderwijs. Selectief wil in dit verband zeggen dat per opleiding bezien wordt of dualisering verkieslijk is. Zo dat het geval is, kan bovendien worden gekozen of de betreffende opleiding alleen nog duaal geboden wordt, dan wel dat er naast de duale een schoolse variant van de opleiding blijft. Zowel aan de optie over de gehele linie, als aan de optie selectief stimuleren zijn voor- en nadelen verbonden.

De aanbeveling van de Commissie-Rauwenhoff om het Nederlandse beroepsonderwijs over de gehele linie te dualiseren heeft als onmiskenbaar voordeel dat scholen en branches zich zo niet in de positie kunnen manoeuvreren dat dualisering juist voor hun opleiding, school of sector niet wenselijk zou zijn. Het voorkomt ontwijkend gedrag op 'oneigenlijke' gronden.

Over de hele linie dualiseren komt neer op een dusdanige hervorming van het beroepsonderwijs, dat een recent afgesloten operatie als het opstellen van landelijke eindtermen voor het MBO erbij in het niet valt. De beoogde winst van deze beleidsmogelijkheid is:

- een soepele overgang van school naar werk;
- een vergaand geïnstitutionaliseerde gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor beroepsopleidingen;

¹⁰] Vgl. G. Schmid, 'Flexibele coördinatie: de toekomst van het duale systeem vanuit het oogpunt van het arbeidsmarktbeleid', *CEDEFOP Beroepsopleiding*, 1992, nr. 1, blz. 53-58.

B. Vink, 'Meester en gezel; Het succes van het Duitse leerlingwezen', *Intermediair* 8 mei 1992, blz. 47-51.

¹¹] G. Schmid 1992, op. cit.

- een geïnstitutionaliseerde inhoudelijke afstemming van onderwijs en arbeid;
- de pedagogische meerwaarde van leren door doen (daar zijn echter ook schoolse alternatieven voor, die in sommige situaties de voorkeur verdienen. Zo heeft een vluchtsimulator voor de opleiding verkeersvlieger onmiskenbare voordelen, en dat geldt ook voor andere opleidingen die vaardigheden in het werken met andere dure apparatuur vereisen).

Dualiseren van het beroepsonderwijs leidt tenslotte tot een andere verdeling van lusten en lasten. Daar zijn in theorie echter talloze modaliteiten voor denkbaar, waaronder de modaliteit dat de kosten grotendeels door het bedrijfsleven gedragen worden¹² en de modaliteit dat de kosten geheel door de gemeenschap gedragen worden (bedrijven krijgen in het laatste geval een volledige financiële compensatie voor het beschikbaar stellen van leer-arbeidsplaatsen en leermeesters). In zijn algemeenheid kan daarom niet gesteld worden dat dualiseren deze of gene partij financieel voordeel biedt.

De Duitse discussie over duaal onderwijs en de opvattingen over dualisering van het Nederlandse beroepsonderwijs zoals die in het ITS-onderzoek en de door ons gevoerde gesprekken met bedrijven, scholen en branche-organisaties naar voren zijn gekomen, leren dat er ook de nodige gevaren en praktische bezwaren zijn verbonden aan een beleid dat over de hele linie het beroepsonderwijs dualiseert. Allereerst is er het niet geringe praktische probleem hoe te zorgen voor voldoende leer-arbeidsplaatsen (voor 94% van de leerlingen en studenten in het voortgezet en hoger onderwijs zou een leer-arbeidsplaats beschikbaar moeten komen!). Bovendien beschikt het bedrijfsleven (zeker op korte termijn) over onvoldoende personeel dat in staat is om als leermeester te functioneren. Dit probleem is overigens minder groot dan het bovenstaande cijfer doet vermoeden. De meeste MBO- en HBO-studenten lopen nu een stage, en ook stages worden begeleid. Er zal in het geval van dualisering, zeker als dit over de gehele linie gebeurt, substitutie (zij het waarschijnlijk geen volledige) tussen stages en leer-(arbeids)plaatsen optreden.

Een gevaar van het dualiseren van het voortgezet onderwijs is dat leerlingen en hun ouders dit waarschijnlijk tegen zullen werken door massaal zo lang mogelijk voor het algemene onderwijs te kiezen en het duale onderwijs te mijden. Er rust thans het stigma van restonderwijs op duaal beroepsonderwijs¹³. Dit stigma zal overigens waarschijnlijk verdwijnen naarmate duaal onderwijs zijn waarde in hogere lagen van de onderwijspiramide weet te bewijzen. In een over de gehele linie gedualiseerd beroepsonderwijs verdwijnt het stigma omdat er geen alternatief meer is.

Een groter probleem is de conjunctuurgevoeligheid van duaal onderwijs. Zo is in Nederland het aantal leer-arbeidsplaatsen steeds aan sterke schommelingen onderhevig geweest. Wat te doen met leerlingen waarvoor geen plaats is? Op basis van 1968 = 100 zijn er de volgende pieken en dalen in het aantal deelnemers aan het leerlingwezen: 1970: 105, 1976: 80, 1980: 108, 1983: 86 en 1990: 185¹⁴. Hierbij moet bedacht worden dat de beroepsbevolking in de jaren 1968-1990 met circa 45 procent toenam en dat ook de deelname aan het voortgezet leerlingwezen sterk is gegroeid. De conjunctuurgevoeligheid van leer-arbeidsplaatsen is groter dan die van stages. Zo neemt bijvoorbeeld Hoogovens dit jaar (1993) geen nieuwe leerlingen in de bedrijfsschool aan. Wel blijft de deur open voor nieuwe stagiaires.

Een laatste gevaar verbonden aan het dualiseren van het gehele beroepsonderwijs is dat dit mogelijk ten koste gaat van het theoretisch gehalte. Dat zal ove-

^{12]} In het geval dat de kosten door het bedrijfsleven gedragen worden doet zich het probleem voor hoe de kosten verdeeld moeten worden: onder bedrijven die leer-arbeidsplaatsen beschikbaar stellen (met de ontmoediging van dien) of via bedrijfstakgewijze opleidingsfondsen?

^{13]} Vgl. A. van Steenbrugge, 'Wantrouwen vertroebelt discussie rond dualiseren'; *Profiel*, 1993, nr. 2, blz. 6-9.

^{14]} V. Ganga 1992, op. cit.

rigens sterk afhangen van te kiezen modaliteiten (met name ten aanzien van de duur van opleidingen). De concurrentiepositie van het Duitse bedrijfsleven en de kwaliteit van de Duitse beroepsbevolking leren bovendien dat dit gevaar vermijdbaar is.

6.4 Belemmeringen voor selectieve dualisering

De voorgaande paragraaf maakt geen andere conclusie mogelijk dan dat het over de hele linie dualiseren van het beroepsonderwijs vooralsnog geen serieuze beleids optie kan zijn. Dat betekent echter niet dat ook het streven heeft afgedaan om te komen tot veel meer duale opleidingen en een veel groter capaciteit van duaal onderwijs. Integendeel. Een selectief dualiseringsbeleid kan veel van de problemen vermijden die verbonden zijn aan een beleid van het over de hele linie dualiseren van het beroepsonderwijs. Een selectief beleid koerst op geleidelijkheid en zorgvuldigheid. Het heeft bovendien een structurele oplossing voor de conjunctuurgevoeligheid van duaal onderwijs: er is een blijvende overloop naar schools onderwijs. Het KMBO vervult die overloopfunctie reeds jaren voor het leerlingwezen. Schoolse MBO-, HBO- en WO-opleidingen kunnen dat doen voor te ontwikkelen duale alternatieven.

Het huidige beleid ten aanzien van selectieve dualisering boekt vooralsnog erg weinig resultaten. Er zijn in het MBO enkele nieuwe duale tussenopleidingen en er is een duale MBO-opleiding verpleegkundige op komst. Daarnaast zijn er in het HBO een aantal duale opleidingen ontwikkeld. Deze geringe score heeft te maken met een aantal factoren.

Een belemmering voor selectieve dualisering van de lange MBO-opleiding is dat de opleidingsduur niet langer mag zijn dan vier jaar. De voorbeelden van dualisering in het HBO leren dat het voor het behoud van het theoretisch niveau van de opleiding nodig kan zijn de opleidingsduur te verlengen. Dit hoeft geen extra kosten met zich mee te brengen. In een duale opleiding verrichten de leerlingen immers ook productieve arbeid, waar in plaats van studiefinanciering een arbeidsinkomen tegenover staat. Bedrijven hebben als compensatie voor eventuele kosten (afhankelijk van subsidies) het voordeel dat abituriënten van duale opleidingen veel makkelijker inzetbaar zijn dan schoolverlaters uit het voltijdse onderwijs. Dit bespaart op inwerkkosten.

Een andere belemmering is thans gelegen in het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs. Daarin is afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van de praktijkcomponent bij de landelijke organen ligt. Een gevolg hiervan is dat MBO's, zelfs als zij onderdeel zijn van een Regionaal Opleidingscentrum (ROC), huiverig zijn voor dualisering. Een relatieve stijging van het aantal leerlingen in duale opleidingen betekent voor de scholen een verschuiving van middelen naar de landelijke organen. Duaal onderwijs vraagt minder aan de school verbonden stagebegeleiders en meer aan de landelijke organen verbonden praktijkbegeleiders. De afspraak in het convenant dat eventuele opbrengsten van dualisering behouden blijven voor de betreffende sector doet daar niets aan af. Voor de instellingen is het van belang of hun budget in tact blijft.

Het convenant loopt overigens nog slechts tot 1994. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft dat ook gezien. In de Kernpuntennotitie over de wet educatie en beroepsonderwijs 1996 komt het uitgangspunt niet meer voor dat alle duale praktijkcomponenten worden uitgevoerd via de landelijke organen. In plaats daarvan krijgen onderwijsinstellingen de keus of, en zo ja in welke mate, zij de landelijke organen willen inschakelen als expertisecentrum bij de uitvoering van duale leertrajecten. Dit is belangrijk, omdat voor scholen de keuze tussen een duale en een schoolse opleiding budgettair neutraal moet zijn om een in inhoudelijk opzicht goede afweging te maken. In de

omschrijving van duaal leren volgens de Kernpuntennotitie dreigt echter het onderscheid tussen leer-arbeidsplaatsen en stages te vervallen.

Een derde belemmering voor dualisering betreft de beschikbare leer-arbeidsplaatsen. Sinds 1983 is het aantal leer-arbeidsplaatsen in het leerlingwezen meer dan verdubbeld. Een deel van die groei zit bij de voortgezette leerlingop-leidingen. Dualisering van lange MBO- en HBO-opleidingen vergt echter een verdere toename van leer-arbeidsplaatsen. CAO-afspraken zouden daarbij een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn. Tot nu toe beperken CAO-afspraken zich tot streefgetallen. In een beleid van 'Werk, werk, werk en nog eens werk' zouden op dit punt wellicht hardere afspraken passen.

Een laatste belemmering ligt bij de onduidelijkheid over het beleid inzake dualisering na 1994, het moment wanneer het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs is verstreken. Het is belangrijk om voor het traject 1994 en verder zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over een aantal randvoorwaarden. Een van de belangrijkste randvoorwaarden is de financiële. Hoever zal de financiële verantwoordelijkheid van de overheid strekken? In zowel het bedrijfsleven als het onderwijs bestaat de (terechte) angst dat het Rijk via duaal onderwijs de kosten van het beroepsonderwijs op het bedrijfsleven wil afwentelen. De keus tussen werkend en schools leren zou echter niet op financiële gronden gemaakt moeten worden. Inhoudelijke, pedagogische en arbeidsmarktverwegingen zouden de doorslag moeten geven. Dit vergt budgettaire neutraliteit ten aanzien van duale en schoolse opleidingen. Anderzijds worstelt het Rijk (terecht) met zijn financiële problemen en dus ook met de verleiding om de rekening voor het beroepsonderwijs bij het bedrijfsleven te leggen.

6.5 Conclusies en dilemma's

In 1990 stelde de Commissie-Rauwenhoff voor om via dualisering van het beroepsonderwijs de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Terwijl de Commissie-Rauwenhoff MBO, HBO en WO wilde dualiseren kozen het kabinet en de sociale partners voor een selectievere aanpak, waarin branches en scholen zelf beslissen over het dualiseren van opleidingen. De opgaven en risico's die zijn verbonden aan een beleid dat het gehele beroeps-onderwijs wil dualiseren maakte eigenlijk ook geen andere keuze mogelijk. Het over de hele linie dualiseren van het beroepsonderwijs vergt ruim zeven maal zo veel leer-arbeidsplaatsen als er thans in het leerlingwezen zijn (een deel hiervan kan door substitutie van stages worden verkregen). Verder is duaal onderwijs kwetsbaar vanwege de conjunctuurgevoeligheid van het aanbod van leer-arbeidsplaatsen. Alleen al om die reden is het belangrijk te beschikken over ongeveer equivalent schools onderwijs, dat als overloop kan functioneren. Daar staat tegenover dat een vrijblijvender benadering van dualiseren onderwijs en bedrijfsleven ruime mogelijkheden tot ontwijkend gedrag biedt.

Het beleidsmatig stimuleren van dualisering heeft nog niet veel opgeleverd. Dat heeft er allereerst mee te maken dat de duur van de lange MBO-opleidingen is beperkt tot vier jaar. Een handicap voor het MBO is verder de afspraak in het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs dat de begeleiding van de praktijkcomponent - vooralsnog - bij de landelijke organen ligt. Voorts zijn voor dualisering van het beroepsonderwijs meer leer-arbeidsplaatsen nodig. Minder vrijblijvende CAO-afspraken - en vooral de implementatie ervan - kunnen hier goede diensten bewijzen. Een laatste belemmering betreft de mogelijke financiële consequenties van dualisering: is het een bezuinigingsbeleid of onderwijsvernieuwing?

Het is belangrijk dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen scholen en sociale partners duidelijkheid verschaft omtrent de toekomst van het beroeps-

onderwijs in financieel opzicht. Is het de bedoeling dat een flink deel van de rekening van het verder te dualiseren beroepsonderwijs bij het bedrijfsleven komt te liggen, of draagt de minister van Onderwijs en Wetenschappen er zorg voor dat aan een keuze tussen duaal en schools beroepsonderwijs voor de betrokken partijen geen budgettaire consequenties zijn verbonden? In beide gevallen is het zaak deze duidelijkheid spoedig te verschaffen en vervolgens voor een langere periode te waarborgen. Pas dan kunnen scholen en bedrijfsleven hun koers goed uitzetten.

Duaal onderwijs past zowel in de centrale planningstraditie van onderwijs als bij een op marktbeginselen gebaseerd stelsel van beroepsonderwijs. Een beleid dat koerst op het over de hele linie dualiseren van beroepsonderwijs past echter eigenlijk alleen bij de centrale planningstraditie. De overheid is dan van mening dat dualiseren (om wat voor redenen dan ook) wenselijk is en tracht dit daarom te bewerkstelligen. Een keuze voor zelfstandige scholen voert daarentegen - en nog los van al de in het voorgaande genoemde overwegingen - onvermijdelijk tot de optie selectief dualiseren. Dualiseren is dan immers een beslissing van de school zelf omtrent de vorm van het onderwijs. In het Angelsaksische model van een zelfstandige school is het aan afzonderlijke onderwijsinstellingen en bedrijfsleven om duale trajecten te ontwerpen. Via dit model treedt er voor bedrijven echter wel een gevangenendilemma op. Het gevaar van investeringen in onderwijs is dat een concurrent met de resultaten wegloopt. In het continentale model is het eveneens aan afzonderlijke onderwijsinstellingen en bedrijfsleven om duale trajecten te ontwerpen, zij het dat scholen daarbij gebonden zijn aan de geldende eindtermen.

Voor veel beroepsopleidingen behoren praktische vaardigheden tot de eindtermen. Het onderrichten van praktische vaardigheden dwingt echter niet zonder meer tot duaal onderwijs. Functionele equivalenten als stages of praktijksimulaties kunnen daar soms evengoed in voorzien.

7.1 Inleiding

Al decennia lang nemen de opleidingseisen die de arbeidsmarkt stelt toe. Voor een kansrijke start in het arbeidsproces is thans tenminste een opleiding op het niveau primair leerlingwezen nodig, aldus de Commissie-Rauwenhoff. De commissie adviseert de regering om prioriteit te geven aan 'de garantie voor iedereen die de arbeidsmarkt wil betreden om tenminste het startkwalificatieniveau 'aankomend vakman' (primair leerlingwezen) te kunnen behalen'. De regering is het met de Commissie-Rauwenhoff eens dat volwassenen in ieder geval zo'n startkwalificatie zouden moeten hebben. In de discussienota 'Blijven leren' van maart 1993 heet de startkwalificatie zelfs 'een minimum om tot persoonlijke ontplooiing en stabiele maatschappelijke participatie te komen'¹. De regering schrok er in haar (eerdere) reactie op het rapport van de Commissie-Rauwenhoff echter voor terug om burgers de mogelijkheid tot het halen van een startkwalificatie te garanderen, vanwege de moeilijk in te schatten financiële consequenties. Een door de overheid te waarborgen recht van burgers om te kunnen deelnemen aan een opleiding startkwalificatie komt neer op een weinig populaire open-einde-regeling. In het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs belooft de minister van Onderwijs en Wetenschappen wel om voor de jaren 1991, 1992 en 1993 middelen ter beschikking te stellen voor projecten om schoolverlaten zonder startkwalificatie terug te dringen en voor projecten om werkenden tot 27 jaar aan een startkwalificatie te helpen. De subsidieregelingen lieten echter lang op zich wachten. Pas in oktober 1992 verscheen de eerste regeling. Zowel voor 1992 als 1993 is 15 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Verder is de regering nog niet uit de gewenste verhouding van rechten en plichten terzake van de startkwalificatie. De nota Blijven leren constateert dat ondanks het belang dat alle partijen (bedrijfsleven, onderwijs, overheid, ouders/leerlingen) hechten aan startkwalificaties dat doel nog ver weg is. In werkgevers- en werknemersorganisaties heeft men de indruk dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan het 'shoppen' is in het convenant. Hoe het ook zij, het kabinet kiest vooralsnog voor het onbepaalde 'maximaal realiseren van startkwalificaties'. Het wil dit op twee manieren bevorderen:

1. partijen oproepen om gezamenlijke afspraken te maken over een inspanningsverplichting om meetbare doelstellingen aangaande startkwalificaties te halen;
2. een onafhankelijk advies van de WRR naar mogelijke instrumenten en activiteiten om het maximaal realiseren van startkwalificatie dichterbij te brengen.

Het eerste is gebeurd met het uitspreken (neerschrijven) ervan in de discussienota Blijven leren. Dit hoofdstuk biedt bouwstenen voor een eventueel advies van de WRR. De centrale vraag in dit hoofdstuk vloeit voort uit de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling van deze studie:

welke belemmeringen en dilemma's doen zich voor bij de aanbeveling om werkenden en werkzoekenden de garantie, c.q. de mogelijkheid te bieden een startkwalificatie te behalen.

In dit verband is allereerst de vraag van belang of het niveau primair leerlingwezen voor iedereen haalbaar is (paragraaf 7.2). Paragraaf 7.3 gaat in op de vraag of zo'n startkwalificatie in alle sectoren van de economie nodig is. Vervolgens geeft paragraaf 7.4 drie mogelijke invullingen van de startkwalifi-

¹ Ministerie van O&W, *Blijven leren; discussienota*; Zoetermeer, 29 maart 1993, blz. 3.

catie. De eerste is een opleiding startkwalificatie als onverkort leerrecht van werkenden en werkzoekenden (voorzover zij geen beroepsopleiding hebben). De tweede is de startkwalificatie als een scholingsplicht die de overheid aan uitkeringsgerechtigde werklozen kan opleggen. De derde invulling is het bevorderen van startkwalificaties in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid. Het gaat dan noch om een onverkort recht, noch om een onverkorte scholingsplicht. In paragraaf 7.5 gaan we in op een aantal aspecten van het beleid zoals dat tot nu toe vorm krijgt: de leeftijdsgrens van 27 jaar, de selectie van opleidingen startkwalificatie, een examenbureau voor de waardering van buiten het onderwijs om verworven kennis en kunde, en de plaats van de startkwalificatie in het activerend arbeidsmarktbeleid. Het hoofdstuk besluit met conclusies en dilemma's.

7.2 Is een startkwalificatie voor iedereen haalbaar?

Het behalen van een startkwalificatie is, zelfs als er voldoende voorzieningen zijn, niet voor iedereen haalbaar. De Adviesraad voor het Voortgezet Onderwijs (ARVO) stelt in zijn advies over de effectiviteit van scholen dat de (internationale) communis opinio luidt dat circa 15 procent van elke generatie niet schoolbaar is tot het niveau primair leerlingwezen ². Het 'circa' moet ruim genomen worden. Het is niet precies bekend hoeveel mensen dit niet kunnen. Verder is niet duidelijk in hoeverre het genoemde cijfer beïnvloedbaar is door kwaliteitsverbetering in het onderwijs, bijvoorbeeld intensieve begeleiding van leerlingen.

Het niveau primair leerlingwezen is in termen van de EG-standaard het op een na laagste opleidingsniveau. Het ondergelegen niveau - het assistent-niveau - is evenmin voor iedereen haalbaar ³. De ARVO noemt, met de nodige armslagen, het getal van 10 procent voor de omvang van deze groep.

De populatie volwassenen zonder startkwalificatie bevat 'kunnens', 'niet-kunnens' en 'niet-willers'. Tot de 'kunnens' behoren onder meer veel oudere volwassenen die in het verleden om wat voor reden dan ook geen beroepsopleiding hebben voltooid. Verder bevat deze groep ook veel alloctonen. Daaronder zijn alloctonen die over beroepskwalificaties beschikken die op de Nederlandse arbeidsmarkt onvoldoende waarde hebben. Het niet kunnen blijkt in de praktijk uit leerproblemen op school. Leerplichtige 'niet-kunnens' zijn te vinden in het voortgezet speciaal onderwijs, het individueel beroepsonderwijs en het overig lager beroepsonderwijs. De laatsten halen geen LBO-diploma, of alleen een diploma met een geringe waarde op de arbeidsmarkt (het LBO A/B niveau). De categorie 'niet-kunnens' loopt vloeiend over in de categorie 'niet-willers'. Hieronder vallen wat in O&W-termen wel de 'moeilijk grijpbare schoolverlaters' heet ⁴. Deze groep heeft slechts een beperkte omvang, maar de problemen zijn groot. Door een opeenstapeling van factoren is sprake van een afglijdingsproces. Naast leerproblemen zijn vooral gedrags-, gezags- en verslavingsproblemen kenmerkend voor jongeren uit deze groep.

Een eerste conclusie die aan het bovenstaande verbonden moet worden is dat een zinvol startkwalificatiebeleid zodanig vorm moet krijgen dat het alleen betrekking heeft op degenen die tot het behalen hiervan in staat zijn. Een tweede conclusie is dat, willen er niet erg veel mensen buiten het vizier blijven, ook kwalificaties op het ondergelegen niveau van assistent in een beschouwing over startkwalificaties horen te worden betrokken.

2] Overgenomen uit *Blijven leren*; op. cit., blz. 33.

3] De terminologie is afkomstig van een indeling in opleidingsniveaus volgens de EG-standaard (EG-resolutie L 199/56). Niveau 1: beginnend vakman (assistent); niveau 2: aankomend vakman (in Nederland primair leerlingwezen); niveau 3: volleerd vakman (in Nederland voortgezet leerlingwezen, lang-MBO); niveau 4: leidinggevend vakman (in Nederland tertiair leerlingwezen); niveau 5: expert/ingenieur (in Nederland HBO/WO). Ontleend aan: B. Hövels, *Startkwalificaties voor iedereen, maar hoe bereik je dat?*; concept-paper juni 1993.

4] Ministerie van O&W, *Vervolgnota Profiel van de Tweede Fase Voortgezet Onderwijs*; Zoetermeer 1992.

In de nota Blijven leren neemt de minister van Onderwijs en Wetenschappen zich voor om leerlingen voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is de mogelijkheid te bieden een beroepskwalificatie onder dit niveau te halen. De formulering van die kwalificaties zou het beste per bedrijfstak kunnen gebeuren. Het convenant tussen overheid en de landelijke organen van het leerlingwezen van 1992 bevat de afspraak dat de landelijke organen zorg zullen dragen voor de ontwikkeling van voldoende kwalificaties op het assistenten-niveau, met een bijbehorende certificatenstructuur⁵. De assistent-kwalificaties zullen in de vorm van deelcertificaten aansluiten op de kwalificatiestructuur voor de primaire leerlingopleidingen. In branches als de bouw en de detailhandel bestaan reeds deelcertificaten onder het niveau primair leerlingwezen.

7.3 Is een startkwalificatie altijd nodig?

Is een opleiding op het niveau primair leerlingwezen werkelijk nodig voor succes op de arbeidsmarkt? Een antwoord op deze vraag vereist aandacht voor zowel het selectie- als het kwalificatie-aspect van de startkwalificatie. Gelet op de functie die diploma's hebben voor de personeelsselectie kan gesteld worden dat een beleid startkwalificatie leidt tot een verhoging van de intrededrempel van het arbeidsproces. Bezien vanuit de in hoofdstuk 2 geschetste credentials-theorie is een startkwalificatie zelfs een zinloze gedachte. Met of zonder startkwalificatie, het zullen dezelfde mensen zijn die onder aan de diploma-hiërarchie staan. Betrekken we het kwalificatie-aspect in de beschouwing dan verandert het beeld. Een moeilijk punt hierbij is echter dat het niet goed aantoonbaar is hoeveel en welke opleidingskwalificaties nodig zijn voor een adequate beroepsuitoefening. Zonder dat het echt bewijsbaar is, is het wel plausibel dat een startkwalificatie op het niveau primair leerlingwezen nodig is voor een kansrijke start op de arbeidsmarkt en een succesvol vervolg. Immers, het Nederlandse arbeidsproces draait steeds meer op functies die niet alleen leren door doen vereisen, maar ook theoretische kwalificaties. Bovendien legt een startkwalificatie een basis voor beroepsgerichte scholing in latere fasen van de loopbaan. We kunnen de vraag of een startkwalificatie nodig is voor een goede start en een succesvol vervolg van de loopbaan ook meer specifiek beantwoorden. Allereerst door te kijken naar de werkloosheidspercentages per opleidingsniveau. Ten tweede door af te gaan op de meningen van vertegenwoordigers van branche-organisaties en personeelsfunctionarissen in bedrijven.

Degenen die het voortgezet onderwijs zonder enig diploma verlaten hebben, afgaande op de werkloosheid in deze groep, de zwakste arbeidsmarktpositie. In 1991 was de werkloosheid in deze groep 14,2 procent, tegenover een totaal-cijfer van 6,9 procent⁶. Daarna komen degenen zonder afgeronde beroepsopleiding, dat wil zeggen: degenen met alleen een diploma LBO (werkloosheid 6,6%), MAVO (9,5%), HAVO/VWO (10,8%). Opmerkelijk is overigens dat de werkloosheid onder LBO-ers in de technische richtingen in 1991 met 5,2 procent iets onder het landelijk gemiddelde lag.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) komt tot een soortgelijk beeld voor schoolverlaters van het schooljaar 1990/91, zij het dat degenen die het onderwijs na MAVO, HAVO of VWO verlieten na een jaar wat minder vaak werkloos zijn dan de corresponderende opleidingscategorie van

5] Convenant 1992-1994 inzake het leerlingwezen en de toekomstige rol van de landelijke organen van het (secundair) beroeps-onderwijs; ministerie van O&W, Zoetermeer, 1992.

6] Het betreft hier werkzoekenden zonder baan. Bron: Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief* 1992.

7] Overgenomen uit: Kwartaalbericht *Arbeidsmarkt*, ministerie van SoZaVw, 1993/2.

Zie verder: W. Cals, A. de Grip, R. Spijkerman, *Kansen op werk: arbeidsmarktperspectieven van opleidingen en beroepen*; Stichting Landelijk Dienstverlenend Centrum voor Studie- en Beroepskeuzevoorlichting, Leeuwarden, 1993.

de beroepsbevolking als geheel (tabel 7.1) 7. Een andere indicator van de marktpositie van opleidingen is 'onderbenutting', het werken op een lager niveau dan waarvoor men is opgeleid. Ook hier springen degenen met een afgeronde beroepsopleiding er in de meeste gevallen in positieve zin uit. Uitzonderingen zijn KMBO-ers in de economisch-administratieve en verzorgende richtingen (tabel 7.1).

Tabel 7.1 Arbeidsmarktpositie van schoolverlaters 1990/91

		werkloosheid	onderbenutting
LBO	technisch	laag	laag
	economisch	gemiddeld	gemiddeld
	verzorgend	hoog	gemiddeld
KMBO	technisch	laag	gemiddeld
	economisch	hoog	hoog
	verzorgend	hoog	hoog
MBO	technisch	laag	laag
	economisch	laag	laag
	verzorgend	laag	laag
MAVO		gemiddeld	gemiddeld
HAVO		gemiddeld	hoog
VVO		gemiddeld	hoog

Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, RUBS-enquête, 1993

Gelet op de werkloosheid per opleidingsgroep en de marktpositie van schoolverlaters is het niveau primair leerlingwezen in beginsel een goede vertaling van het begrip startkwalificatie. De feiten ondersteunen de stelling van de Commissie-Rauwenhoff dat een beroepsopleiding het sluitstuk van iedere schoolloopbaan moet vormen. De commissie sprak in dit verband zelfs van een *duale* beroepsopleiding.

De waarde van duale opleidingen vindt eveneens steun bij de feiten. De arbeidsmarktpositie van KMBO-ers is minder dan die van MBO-ers, waartoe ook degenen met een afgeronde (duale) leerlingopleiding behoren. De goede marktpositie van leerlingopleidingen blijkt voorts uit de vacature top tien (1991): voor meer dan de helft van de meest gevraagde beroepen is leerlingwezen de gangbare opleidingsroute 8.

Hoe oordeelt het bedrijfsleven zelf over de vraag of de vereiste startkwalificatie samenvalt met het niveau primair leerlingwezen. Uit onze gesprekken met vertegenwoordigers van bedrijven en economische sectoren bleek dat het antwoord per sector verschilt.

In de (groot)metaal is het niveau primair leerlingwezen inderdaad het doorgaans minimaal vereiste startniveau. Voor verschillende bedrijven is dit niveau zelfs nog aan de lage kant. Zij kunnen pas goed uit de voeten met mensen vanaf het niveau voortgezet leerlingwezen.

Het bank- en verzekeringswezen beschouwt het niveau primair leerlingwezen als te laag. Om hier goed in de administratieve functies te kunnen functioneren is tenminste een niveau MBO/HAVO nodig. Respondenten signaleren bovendien een langzame verschuiving van het laagste opleidingsniveau richting HBO.

De situatie in de bouw en detailhandel is weer anders. In beide sectoren kunnen schoolverlaters ook zonder diploma leerlingwezen aan de slag. Een voorwaarde is wel dat zij over voldoende motivatie, inzet en sociale vaardigheden beschikken. De detailhandel let verder sterk op persoonskenmerken als representativiteit, eerlijkheid en rekenvaardigheid. Werkervaring is in deze secto-

8] *Schoolverlatersbrief 1992*; op. cit.

ren een belangrijke 'credit'. Het niveau primair leerlingwezen is in de bouw en de detailhandel dus niet noodzakelijk. Voor de beroepsuitoefening volstaat hier in veel gevallen een startkwalificatie op een lager niveau.

Het door bedrijven vereiste minimale opleidingsniveau verschilt niet alleen per sector, maar ook binnen een sector. De detailhandel biedt hier een voorbeeld. Zo vindt het ene grootwinkelbedrijf LBO/MAVO een voldoende instroomniveau, een ander grootwinkelbedrijf neemt nauwelijks mensen onder MBO-niveau aan (voor vaste dienst). Het laatste bedrijf recruteert leidinggevenden in principe uit het eigen bedrijf en neemt daarom slechts mensen met doorgroeimogelijkheden in vaste dienst aan.

Uit het voorgaande volgt de vraag of het niveau van de verschillende startkwalificaties niet zou moeten verschillen per sector. Gelet op de entree-eisen die bedrijven stellen is hier veel voor te zeggen. Met het oog op de vraagzijde van de arbeidsmarkt is het assistentenniveau in verschillende sectoren een relevante startkwalificatie. Een afgewogen antwoord hangt echter af van de rechten en plichten die aan een startkwalificatiebeleid zijn verbonden. Is het een kapstok om rechten van burgers aan op te hangen? Is het een kapstok voor een scholingsplicht? Of is het een bestanddeel van een activerend arbeidsmarktbeleid?

7.4 Drie opties voor een startkwalificatiebeleid

De Commissie-Rauwenhoff ziet de startkwalificatie als een levenslang recht op bekostigd onderwijs tot het niveau primair leerlingwezen voor iedereen die de arbeidsmarkt wil betreden.

'Alle betrokkenen - bedrijven, individuen, scholen en overheid - hebben een verplichting werknemers zonder minimale startkwalificatie in de gelegenheid te stellen deze alsnog te behalen. Zo'n kwalificatie kan alleen in een combinatie van leren en werken worden verkregen.' De commissie acht zo'n aanbod niet vrijblijvend. Bij weigering wordt in geval van eventueel latere langdurige werkloosheid het recht op een uitkering substantieel verminderd. Ten slotte vindt de commissie dat de overheid de startkwalificatie financieel dient te ondersteunen (financiering schoolcomponent, tegemoetkoming in de kosten van het bedrijf) en deze te zijner tijd een wettelijke basis moet geven ⁹.

Hoewel deze aanbeveling in grote lijnen duidelijk is laat hij nog wel wat vragen onbeantwoord.

1. De commissie spreekt de ene keer van 'iedereen die de arbeidsmarkt wil betreden', de andere keer van 'werknemers'. Wie moet er nu een recht op het behalen van een startkwalificatie krijgen? Werkzoekenden of de gehele beroepsbevolking?
2. Moeten werkgevers te zijner tijd wettelijk verplicht worden leer-arbeidsplaatsen ter beschikking te stellen voor volwassenen zonder startkwalificatie? Of is het KMBO een alternatieve opleidingsroute voor een startkwalificatie?
3. Moeten werkloze uitkeringsgerechtigden voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is ook een sanctie krijgen?
4. Uit welke rechten en plichten bestaat het startkwalificatiebeleid?

De eerste drie vragen zijn met enig pragmatisme snel te beantwoorden, al zijn de antwoorden niet geheel waardevrij. De vierde vraag is een normatieve vraag 'pur sang'. We schetsen bij wijze van antwoord op die laatste vraag een drietal alternatieve modellen van rechten en plichten die aan de startkwalificatie kunnen worden verbonden.

⁹ Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject; op. cit., blz. 26/27.

ad 1. Wat de eerste vraag betreft gaan we er hier van uit dat het antwoord luidt (c.q. behoort te luiden) dat de gehele beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden) in aanmerking hoort te komen voor faciliteiten om een startkwalificatie te behalen.

ad 2. Bij de tweede vraag past de opmerking dat wettelijke dwang tot het beschikbaar stellen van leer-arbeidsplaatsen in een bedrijf zich niet goed verdraagt met de traditie van de vaderlandse overlegeconomie. Wettelijke dwang staat haaks op vrijwillige samenwerking. Bovendien brengt zo'n maatregel waarschijnlijk veel overtredingen met zich mee. Anderzijds zijn wettelijk opgelegde quota voor het in dienst nemen van bepaalde categorieën personeel geen novum. Zo kent de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers van 1989 bijvoorbeeld de (nog niet benutte) mogelijkheid om bedrijven quota voor gehandicapte werknemers op te leggen. Landen als België, Duitsland, Engeland en Frankrijk kennen al veel langer quotumregelingen ten aanzien van het in dienst nemen van gehandicapten. Die regelingen functioneren daar overigens niet of nauwelijks¹⁰. Concluderend stellen we hier dat van een quotumregeling niet veel verwacht mag worden. Praktisch gesproken betekent dit dat wanneer werkgevers niet verplicht worden leerlingplaatsen ter beschikking te stellen, (niet-duale) KMBO-opleidingen een eventueel tekort aan leerlingplaatsen zullen moeten compenseren.

ad 3. Het antwoord op de derde vraag kan niet anders dan ontkennend zijn. De vermoede omvang van de groep die niet in staat is om het niveau primair leerlingwezen te behalen, maakt een sanctiebeleid gericht op werkloze uitkeringsgerechtigden die het aanbod om een startkwalificatie te behalen weigeren niet uitvoerbaar. Immers, hoe onderscheid je de niet-kunners van de niet-willers?

ad 4. Welke rechten en plichten zijn er te verbinden aan het startkwalificatiebeleid? De recente literatuur over sociaal burgerschap leert dat hier tenminste drie verschillende antwoorden mogelijk zijn¹¹.

Allereerst kan het behalen van een startkwalificatie een *leerrecht* zijn van al die burgers die hier niet over beschikken. In dit model hebben burgers een onverkort recht om een startkwalificatie te behalen. Zij kunnen niet verplicht worden dit recht te consumeren. Dan is er immers geen sprake meer van een leerrecht, maar van scholingsdwang. De overheid heeft in dit model de plicht om zorg te dragen voor voldoende en adequate opleidingsvoorzieningen. Zij kan zich hierin bij laten staan door werkgevers- en werknemersorganisaties (beschikbaar stellen van leer-arbeidsplaatsen), maar is uiteindelijk wel als laatste verantwoordelijk. Gelet op de arbeidsparticipatie is een bezwaar van dit model de vrijblijvendheid; burgers kunnen van het recht gebruikmaken, maar zijn er niet toe gehouden. Een tweede probleem van deze invulling van een startkwalificatie betreft de financiële consequenties. De kosten zijn moeilijk te ramen. Immers, hoeveel volwassenen zullen wanneer van zo'n recht gebruikmaken? Dit laatste is ook de reden dat de regering vooralsnog niet kiest voor een onverkort recht van burgers op een startkwalificatie, maar voor wat zij het 'maximaal realiseren van startkwalificaties' noemt.

Een startkwalificatie kan, als tweede model, ook de vorm krijgen van een *scholingsplicht* van werkloze uitkeringsgerechtigden. Het is dan een variant op 'workfare'. Uitkeringsgerechtigden moeten zich inspannen, als tegenprestatie

¹⁰ Vgl. J.L.M. Schell, *Quotumregelingen in verschillende landen; Een verkennende studie*; ministerie van SoZaWe, 's-Gravenhage 1991. L. Aarts, W.J. Dercksen, Ph. de Jong, 'Arbeidsongeschiktheid in internationaal perspectief', *Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1993.

¹¹ Vgl. W.J. Dercksen, G. Engbersen, 'Arbeid en sociaal burgerschap'; in: *Burgerschap in praktijken*; onder redactie van H.R. van Gunsteren en P. den Hoed, deel 1, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage 1992.

voor een uitkering, om zo snel mogelijk een kwalificatie te verwerven die hun kansen op arbeid vergroot. In dit plichtmodel is de overheid niet genoodzaakt iedereen uit de doelgroep een kans te bieden een startkwalificatie te behalen. Zij kan bij de selectie van scholingsplichtigen budgettaire-, arbeidsmarkt- of andere overwegingen doen gelden. Een groot voordeel van dit model is dat er gewerkt kan worden met een vast budget voor het bevorderen van startkwalificaties. Het opleggen van een scholingsplicht heeft als bezwaar dat het vragen is om moeilijkheden en ambtelijke willekeur. Wat te doen met niet-willers en niet-kunners? Mensen zijn niet tegen hun wil in te scholen. Hooguit kunnen mensen gedwongen worden in een klaslokaal te verblijven. Mensen sanctioneren omdat ze een opleiding niet aankunnen is bespottelijk.

De nota Blijven leren bevat de gedachte om de startkwalificatie als kwalificatienorm aan jongeren tot 18 jaar op te leggen via een verlenging van de leerplicht, met ontheffing voor degenen die een opleiding op het niveau primair leerlingwezen hebben. Dit is een variant op de bovengenoemde scholingsplicht met alle bezwaren van dien.

Het derde model is de startkwalificatie als bouwsteen van een activerende verzorgingsstaat. In dit geval is de mogelijkheid om een startkwalificatie te behalen noch een onverkort leerrecht van burgers, noch is er sprake van scholingsdwang. Het is meer een op=op-beleid. Het georganiseerde bedrijfsleven zet zich in om een startkwalificatie voor zoveel mogelijk werkenden te realiseren. CAO-afspraken zijn hierbij een goed hulpmiddel. Verder krijgen werkloze werkzoekenden in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid kansen op een leer-arbeidsplaats of op een KMBO-opleiding. De leer-arbeidsplaatsen zullen via het bedrijfsleven beschikbaar moeten komen. De overheid (c.q. de Arbeidsvoorziening, gemeentelijke sociale dienst of samenwerkingsverband van arbeidsbureau en sociale dienst) biedt de benodigde financiële ondersteuning. Voorzover de budgettaire ruimte niet opgaat aan het financieel faciliteren van leer-arbeidsplaatsen kan deze benut worden om werkloze uitkeringsgerechtigden een KMBO-opleiding te bieden. In dit model is de startkwalificatie voor werkloze werkzoekenden dus een kans op een leerling-of KMBO-opleiding. Zij kunnen hier geen recht op doen gelden. Anderzijds is het evenmin verstandig hen hiertoe te dwingen (zie hiervoor). De startkwalificatie kan desalniettemin heel goed een onderdeel zijn van een niet vrijblijvend activerend beleid. Het activerend arbeidsmarktbeleid zoals dat eerder door de WRR is voorgesteld legt werkzoekenden geen scholingsdwang op, maar dwingt hen wel tot een keus uit het aanvaarden van hetzij werk, hetzij scholing, werkervaring of een andere arbeidsvoorziening. Degenen die geen scholing willen kunnen kiezen voor een werkervaringsplaats, een JWG-baan, een banenpool of een ander werkproject¹². Pas wanneer iemand na herhaald aanbod *niets* accepteert is een sanctie aan de orde. Implementatie van dit derde model is financieel beheersbaar doordat met budgetten voor de startkwalificatie kan worden gewerkt.

Het derde model kan desgewenst als opstapje naar het eerste model functioneren. Een sterk punt van het eerste model is dat het past bij een steeds kennisintensievere maatschappij, en een veeleisender arbeidsproces. De huidige arbeidsmarkt biedt weinig kansen aan degenen die geen afgeronde beroepsopleiding hebben. Het recht om een opleiding startkwalificatie te volgen zou voor veel volwassenen een belangrijke tweede kans zijn en voor tal van allochtone volwassenen vaak zelfs een eerste kans. Voor de maatschappij als geheel zou het recht op het behalen van een startkwalificatie een goede investering kunnen zijn, omdat consumptie van zo'n recht de arbeidsparticipatie zal bevoor-

¹²] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.
WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989.
WRR, *Een werkend perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1990.

deren. Om niet voor grote financiële verrassingen te komen staan zou de overheid eerst kunnen aankijken welke belangstelling er voor het behalen van een startkwalificatie bestaat en welke extra onderwijsvoorzieningen dat vergt. Dat aankijken kan in het kader van het derde model (activerende verzorgingsstaat). Het georganiseerde bedrijfsleven maakt in CAO's afspraken over startkwalificaties voor werkenden en leer-arbeidsplaatsen voor werkzoekenden. Tegelijkertijd is het aanbieden van leer-arbeidsplaatsen aan werkloze werkzoekenden onderdeel van het activerend arbeidsmarktbeleid. Na verloop van tijd, bijvoorbeeld drie of vijf jaar, zou de minister van Onderwijs en Wetenschappen op basis van de dan beschikbare informatie (belangstelling laaggeschoolden, medewerking bedrijfsleven) promotie van de startkwalificatie naar het 'rechtenmodel' kunnen overwegen. Een wettelijke regeling is in dit geval meer een sluitstuk van een ontwikkeling die via collectieve onderhandelingen is ingezet dan een begin.

Uit de vorige paragraaf is nog de vraag blijven staan of het niveau van de startkwalificatie per economische sector moet verschillen. Deze vraag is vooral relevant binnen het model van de startkwalificatie als leerrecht, al kan het in alle modellen aangeven hoe hoog de drempel voor het betreden van de arbeidsmarkt doorgaans is. Het gaat in het eerste model om de aanspraken die burgers kunnen maken op opleidingskansen. In termen van dit leerrechtmodel is er veel voor te zeggen het niveau van de startkwalificatie niet af te stemmen op de bodem van de arbeidsmarkt, maar op een niveau dat een wat kansrijker positie mogelijk maakt. Gegeven de feiten over werkloosheid per opleidingsniveau en de marktpositie van opleidingen (paragraaf 7.3) komt dan het niveau primair leerlingwezen het eerst in aanmerking.

In het scholingsplichtmodel ligt het veel meer voor de hand het niveau van de startkwalificatie te differentiëren naar economische sector. In dit model verplicht de overheid uitkeringsgerechtigden immers om een opleiding te volgen die uitzicht biedt op bepaald werk. Het is dan de arbeidsmarktsituatie van het moment welke de doorslag geeft of assistentenopleidingen, dan wel opleidingen tot aankomend vakman relevant zijn.

Het derde model verschilt wat het wenselijke niveau van de startkwalificatie betreft niet van het eerste. Voor werkenden komt het dan op CAO-afspraken aan. Hetzelfde geldt voor de plaatsingsmogelijkheden van werkzoekenden. Hierbij merken we op dat ook in CAO's voor sectoren als de bouw en detailhandel afspraken over een startkwalificatie op het niveau primair leerlingwezen niet misstaan. Deze sectoren steunen immers niet alleen op assistenten, maar evenzeer op (aankomend) vaklieden. Verder biedt in dit model een activerend arbeidsmarktbeleid een van het beschikbare budget afhankelijk deel van de werkloze uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid een startkwalificatie te behalen. De overigen wordt deze kans onthouden (als het goed is krijgen zij wel andere kansen op arbeid, scholing of werkervaring). Een activerend arbeidsmarktbeleid kan tegelijkertijd wel, zonder iets aan de relevantie van het niveau primair leerlingwezen af te doen, ook assistentenopleidingen bieden aan degenen voor wie een leerlingwezenopleiding te hoog gegrepen lijkt.

7.5 Aspecten van een stimuleringsbeleid startkwalificaties

De regering kiest (vooralsnog) op budgettaire gronden voor het 'het maximaal realiseren van startkwalificatie', of in termen van deze studie voor het derde model. Het gaat daarbij om een niet erg zware inzet op het punt van de startkwalificatie. Het beleid in deze is als volgt:

- burgers jonger dan 27 jaar hebben recht op bekostigd voortgezet onderwijs, waaronder leerlingwezen en KMBO. Verder kunnen zij aanspraak maken op studiefinanciering (zij het niet ongelimiteerd);
- burgers ouder dan 27 jaar kunnen een bekostigde opleiding primair leerlingwezen volgen voorzover het hiervoor beschikbare budget dit toelaat;

- werkenden zijn voor het behalen van een startkwalificatie afhankelijk van een aanbod van hun bedrijf om in het leerlingwezen in te stromen, of van eventuele afspraken in bedrijfstakken over projecten om werkenden zonder startkwalificatie daar alsnog aan te helpen. Als smeergeld was er tot 1994 jaarlijks de 15 miljoen gulden die de overheid ter beschikking stelde voor startkwalificaties van werkenden onder de 27. Wanneer bedrijfstakken zelf minimaal 50 procent van de directe uitvoeringskosten van de opleiding van werknemers boven de 27 voor hun rekening namen, vervalt overigens de leeftijdsgrens voor deze overheidssubsidie ¹³. Voor 1994 is deze post in de O&W-begroting geschrapt ¹⁴;
- werkloze werkzoekenden zijn afhankelijk van de scholingsmogelijkheden die het arbeidsbureau, de bedrijfsvereniging of de gemeente hen biedt. De arbeidsvoorziening beschikt over een jaarlijks budget van 1,8 miljard gulden waarvan ongeveer de helft besteed wordt aan scholing. Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) voert een doelgroepenbeleid: vrouwen, minderheden, langdurig werklozen en hoger opgeleiden; wellicht worden gedeeltelijk arbeidsgeschikten een nieuwe doelgroep ¹⁵. Hoewel laaggeschoolden geen doelgroep zijn behoren de meeste ingeschrevenen zonder startkwalificatie wel tot een van de voornoemde doelgroepen;
- ten slotte is er nog de regeling met de verwarrende naam 'startkwalificaties voortijdig schoolverlaters'. Deze regeling biedt subsidies voor maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten. Er is ruim 6 miljoen gulden voor beschikbaar.

Dit beleid valt in het niet bij de omvang van de doelgroep. Circa 6 procent van de ruim 250.000 schoolverlaters van 1990 heeft geen enkel diploma voortgezet onderwijs ¹⁶. Van de beroepsbevolking van 7.254.000 personen heeft 12 procent geen voltooid vervolgonderwijs. Verder heeft 26 procent niet meer dan een diploma LBO of MAVO (de instroomeis voor het leerlingwezen) ¹⁷. De doelgroep voor een startkwalificatie in de meest ruime zin van het woord bedraagt daarmee ruim 3 miljoen mensen. We kunnen het voorgaande natuurlijk ook anders toonzetten: er is nog veel groei mogelijk voor een beleid gericht op het 'maximaal stimuleren van startkwalificatie'.

In geval van een verdere uitbouw van zo'n beleid doen zich, afgezien van de budgettaire problematiek, een aantal belangrijke vraagstukken voor. Behoeft zo'n beleid leeftijdsgrenzen? Welke opleidingen verdienen het keurmerk startkwalificatie? Moet in het verleden of in andere landen verworven kennis en kunde ook in de vorm van een diploma of certificaat gewaardeerd kunnen worden? Welke relatie behoeft de startkwalificatie ten opzichte van het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) en andere onderdelen van het activerend arbeidsmarktbeleid?

Leeftijdsgrenzen

Zolang de startkwalificatie geen onverkort leerrecht van burgers is zal het beleid prioriteiten moeten stellen bij de verdeling van schaarse middelen. Het kabinet geeft prioriteit aan de groep jonger dan 27 jaar. Het argument is dat zo enerzijds recht gedaan wordt aan het gegeven dat sommige jongeren op hun 16e/17e jaar niet de motivatie opbrengen om een startkwalificatie te halen en anderzijds aan het gegeven dat volwassenen op een bepaald moment zelf ver-

¹³] Ministerie van O&W, Tijdelijke subsidievoorschriften scholing van werkenden; Zoetermeer 1993.

¹⁴] Het argument bij O&W was dat er te weinig beroep op de regeling werd gedaan. Volgens de sociale partners hangt dit samen met de gedwongen winkelnering bij de reguliere opleidingen. Branche-opleidingen kwamen niet voor subsidie in aanmerking.

¹⁵] Arbeidsvoorziening, *Landelijk meerjarenbeleidskader 1994-1998*; Rijswijk, juni 1993.

¹⁶] *Schoolverlatersbrief 1992*; op. cit., blz. 10.

¹⁷] Opgave CBS. Gegevens op basis van de Enquête Beroepsbevolking 1992.

antwoordelijk zijn voor de mate waarin zij hun capaciteiten benutten. Deze grens valt bovendien samen met de leeftijdsgrens die geldt in het hoger onderwijs¹⁸.

Er zijn enkele betrekkelijk fundamentele kanttekeningen te maken bij het hanteren van een leeftijdsgrens. Allereerst betekent een leeftijdsgrens dat een tweede kans voor jongeren boven een eerste kans voor oudere immigranten gaat. Ten tweede miskent een leeftijdsgrens dat een investering in een startkwalificatie van een 27-plusser voor de maatschappij eveneens rendabel kan zijn (bespaarde uitkering, belastingbetaling). Ten derde kan het veel ouderen moeilijk (impliciet) verweten worden dat zij niet genoeg in hun opleiding hebben geïnvesteerd. In het verleden was een niveau LBO/MAVO immers ruim voldoende voor een start op de arbeidsmarkt. Ten slotte mag het verbazing wekken dat de overheid de toegang tot het primair leerlingwezen voor 27-plussers budgettair gaat limiteren (al betekent dit niet bij voorbaat dat er belangstellenden teleurgesteld moeten worden)¹⁹. Beperking van de toegang tot het primair leerlingwezen is een schoolvoorbeeld van 'penny-wise, pound-foolish', in dit geval veroorzaakt door departementale verkokering. Immers, de kosten zijn in verhouding tot voltijdsopleidingen gering. En, wanneer werkloze werkzoekenden op een plaats in het leerlingwezen instromen bespaart dat verder veelal een uitkering. Mochten werkenden hun baan inruilen voor een leerlingplaats dan komt bovendien hun vorige arbeidsplaats vrij voor andere werkzoekenden.

Selectie opleidingen startkwalificatie

Het startkwalificatiebeleid biedt een monopoliepositie aan de bestaande reguliere opleidingen. Voor wat betreft de overheidssubsidies aan projecten die beogen werkenden op het instroomniveau leerlingwezen te krijgen hebben de uit de openbare kas bekostigde scholen het alleenrecht gekregen. Brancheopleidingen en particulier onderwijs komen niet voor subsidies in het kader van het startkwalificatiebeleid in aanmerking²⁰. Dit soort gedwongen winkelniering is op zijn best gezegd een erfenis van de lange tijd dominante centrale planningstraditie in het vaderlandse onderwijsbestel. Het past echter niet in een onderwijsbestel dat gebaseerd is op zelfstandige scholen die door de overheid op een welomschreven produkt worden afgerekend.

De monopoliepositie van bestaande reguliere opleidingen voor het produkt startkwalificatie is noch vanzelfsprekend, noch onvermijdelijk. Waarom zouden branche-organisaties, de scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening of particuliere opleidingsinstituten geen opleidingen startkwalificatie mogen bieden, c.q. daarvoor geen overheidsbijdragen kunnen ontvangen? Om het niveau van de opleidingen en de herkenbaarheid van de diploma's te waarborgen is het dan toch alleen nodig dat abiturienten aan dezelfde eindtermen voldoen? Daarbij is het toch onverschillig langs welke weg leerlingen dit einddoel bereiken? Met andere woorden, landelijke eindtermen en centrale examens volstaan toch om het niveau van een opleiding te kunnen waarborgen? De overheid kan scholen en opleidingsinstituten daar toch op afrekenen?

De voorzichtig ingezette ontwikkeling naar een landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs zou er zeer mee gediend zijn indien scholing in het kader van zowel de Arbeidsvoorziening, als van bedrijfsopleidingen en particuliere onderwijsinstellingen aansluit op de kwalificatiestructuur van leerlingwezen en MBO. De minister van Onderwijs en Wetenschappen zou dit

¹⁸] Voor de basiseducatie geldt geen leeftijdsgrens.

¹⁹] Afwijzingen c.q. wachtlijsten ontstaan alleen bij tekortschietende budgetten.

²⁰] Ministerie van O&W, Tijdelijke subsidievoorschriften scholing van werkenden 1993, *Staatscourant* nr. 82, 29 april 1993. Ministerie van O&W, Regeling scholing van werkenden 1992, *Uitleg O&W-regelingen*, nr. 23, 7 oktober 1992.

kunnen stimuleren door de monopoliepositie van de bestaande leerlingopleidingen af te breken. Een geïntegreerde landelijke kwalificatiestructuur, landelijke eindtermen en centrale examens zijn daarbij onontbeerlijk (zie daarover verder hoofdstuk 4 en 8). Op basis van zo'n beleid zouden ook branche-organisaties of Centra voor Vakopleiding opleidingen primair leerlingwezen kunnen bieden, of onderdelen daarvan, met een bijbehorend deelcertificaat.

Examenbureau

Volwassenen beschikken vaak over kennis en kunde die niet uit diploma's blijkt. Sommigen hebben een onbekende, soms in het buitenland gevolgde opleiding, anderen zijn in de praktijk wijs geworden. De O&W-nota Blijven leren stelt voor om een bureau op te richten dat de waarde van zulke kennis en kunde kan vaststellen. Als taak zou dit bureau moeten krijgen: het ontwikkelen en afnemen van examens waarmee de competentie van burgers in bepaalde beroepen of vakken kan worden vastgesteld en gewaardeerd via algemeen erkende diploma's.

Landen als Frankrijk, Engeland en Australië kennen dit soort bureaus al enige tijd ²¹. In ons land is reeds enige ervaring met 'assessment' verkregen in het kader van de Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie (PBVE). PBVE-instellingen moeten het instroomniveau van de (laag opgeleide) deelnemers vaststellen om hen naar geschikte opleidingen te kunnen bemiddelen. Hiervoor zijn ook schakelcursussen ontwikkeld. De Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening hebben een soortgelijke ervaring met 'assessment'. Verder zijn het NUFFIC en het COLO actief op het punt van diplomavergelijking, respectievelijk voor het hoger onderwijs en het niveau MBO/leerlingwezen.

Het is de vraag wat de toegevoegde waarde kan zijn van een onafhankelijk landelijk bureau voor diplomering en certificering. Wat de diplomavergelijking betreft zal het doubleren met de activiteiten van NUFFIC en COLO op dit terrein. Verder is het de vraag of het waarderen van de in de praktijk verworven kennis in Nederland met zijn hoge diplomadichtheid nog zo nodig is. Wellicht kunnen immigranten een belangrijke doelgroep zijn. Wel is het belangrijk indien er een voorziening komt voor 'instroom-assessment'. Dit kan bijdragen aan maatwerk op het terrein van scholing en arbeidsvoorziening en onnodig lange scholingsroutes voorkomen.

Relatie met activerend arbeidsmarktbeleid

Het 'maximeren van startkwalificatie' is als een onderdeel van een activerend arbeidsmarktbeleid te beschouwen. Voor werkloze werkzoekenden staat een opleiding startkwalificatie dan naast andere voorzieningen als studie- en beroepskeuzevoorlichting, sollicitatietraining, werkervaringsplaatsen, banenpool, werkprojecten, Jeugdwerkgarantieplan (JWG) en (overige) scholingsmogelijkheden. De plaats van de startkwalificatie binnen dit scala van voorzieningen behoeft nog wel enige verduidelijking. Heeft de toewijzing van een opleiding startkwalificatie beleidsmatig de voorkeur boven bemiddeling naar een JWG-, werkervarings- of banenpoolplaats? Hier is veel voor te zeggen: opleiding gaat voor beschutte arbeid. Dit betekent dus onder meer dat voor werkloze jongeren de bemiddeling naar een plaats in het leerlingwezen de voorkeur geniet boven toewijzing van een JWG-baan. Onderzoek leert bovendien dat het bedrijfsleven structureel ruimte heeft om meer leerlingen te plaat-

²¹ Vgl. bijv. W.J. Dercksen, 'Australië hervormt zijn beroepsonderwijs', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16e jrg., nr. 2, 1993. R. Klarus, *Ervaring telt; Herkennen en erkennen van informeel verworven kwalificaties*; Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, 's-Hertogenbosch 1993.

sen (structurele ruimte is te onderscheiden van conjuncturele invloeden) ²². Heeft een leerlingplaats ook voorkeur boven een werkervaringsplaats? Ook daar is veel voor te zeggen: een startkwalificatie biedt een breder kwalificatie dan werkervaring. Gaat een startkwalificatie ook voor bemiddeling naar kortdurender, meer functiespecifieke scholing? Ook hier kan het antwoord haast niet anders zijn dan ja, gegeven de restrictie van op=op voor het startkwalificatiebudget.

De minister van SoZaWe heeft onlangs voorgesteld de bevoegdheid om te beslissen of een werkloze een bepaalde opleiding mag volgen over te hevelen van de bedrijfsverenigingen en sociale diensten naar de arbeidsbureaus ²³. Dat zal dan dus ook gelden voor het behalen van een startkwalificatie. Op het punt van de besluitvorming over scholing is dit winst. De werkloze uitkeringsgerechtigde kan nu niet meer met tegenstrijdige beslissingen worden geconfronteerd. Op het punt van de besluitvorming over de andere voorzieningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid blijft het helaas nog verdeeldheid troef. In vrijwel alle regio's ontbreekt een eenduidige regie van het activerende arbeidsmarktbeleid gericht op werkloze werkzoekenden. Er zijn nog steeds te veel instellingen met een betrekkelijk autonome taak op dit terrein: de RBA's, de gemeenten, samenwerkingsverbanden van arbeidsbureau en gemeente, bedrijfsverenigingen en vele instellingen die een gespecialiseerde taak hebben op het terrein van de werkloosheidsbestrijding.

7.6 Conclusies en dilemma's

Een moderne kennisintensieve maatschappij vaart wel met burgers die tenminste beschikken over een beroepskwalificatie op het niveau van primair leerlingwezen. Een startkwalificatiebeleid kan helpen de afstand tussen dit 'sein' en het 'sollen' te overbruggen. Zo'n beleid kan de vorm krijgen van het verschaffen van een leerrecht, maar ook van een scholingsplicht, of van stimulering. Een belangrijk bezwaar van een leerrecht is dat de financiële consequenties vooralsnog moeilijk te overzien zijn. Een groot bezwaar van een scholingsplicht is de (on)uitvoerbaarheid. Wat te doen met 'niet-kunners' en 'niet-willers'? Stimuleren kan in verschillende maten. Een bezwaar van een stimuleringsbeleid is de onvermijdelijke noodzaak van selectie: wie wel en wie niet?

De keuze tussen de startkwalificatie als leerrecht en de startkwalificatie als onderdeel van een activerende verzorgingsstaat hoeft niet nu te worden gemaakt. Het laatste model kan ook een opstap zijn voor een later te institutionaliseren leerrecht. In het kader van een activerend beleid kan worden vastgesteld hoeveel belangstelling er is van de kant van werkenden en werkzoekenden, welke bijdrage het bedrijfsleven kan en wil geven en welke educatieve voorzieningen een leerrecht vergt. Een beslissing over een leerrecht kan vervolgens bijvoorbeeld over drie of vijf jaar vallen. In de tussentijd kan zo'n besluit werken als een wenkend perspectief om de voorwaarden voor de startkwalificatie als leerrecht zo goed mogelijk te vervullen.

Een dilemma betreft de invulling van de startkwalificatie. Gaat het alleen om duale opleidingen op het niveau primair leerlingwezen of is het schoolse KMBO ook een alternatief? Duale opleidingen hebben een grote betekenis voor de arbeidsmarkt. De schaarste aan leer-arbeidsplaatsen en de conjunctuurgevoeligheid ervan pleiten er echter voor om de startkwalificatie niet te reserveren voor de duale leerlingopleidingen. Ook het KMBO, de scholingsinstituten van de Arbeidsvoorziening en particuliere opleidingsinstituten zouden equivalente opleidingswegen kunnen bieden. Dit betekent wel dat indien een KMBO-

^{22]} *Bedrijfsopleidingen: omvang, aard, verdeling en effecten*; op. cit.

^{23]} Tweede Kamer, 1992/93, 23 150.

opleiding niet equivalent is, deze equivalent gemaakt moet gaan worden. Hulpmiddelen zijn dan onder meer simulatie van arbeidssituaties en praktijk-lokalen. Verder zouden de Centra voor Vakopleiding opleidingen tot het niveau primair leerlingwezen kunnen gaan bieden. Deze markt zou ook voor particuliere opleidingsinstituten geopend kunnen worden.

Hierbij komt het aspect van de verzelfstandiging van scholen zoals geschetst in hoofdstuk 4. In het continentale model van de zelfstandige school wordt deze afgerekend op het aantal abiturienten met een diploma dat garandeert dat voldaan is aan landelijk vastgestelde eindtermen. Het bepalen van de weg waarlangs leerlingen dit einddoel halen is hier geheel aan de school. Dit kan via werkend leren, maar ook door schools onderwijs. Bij navolging van dit model van een zelfstandige school verliezen de bestaande duale leerlingopleidingen hun monopoliepositie.

Het huidige beleid terzake van de startkwalificatie is een zeer magere invulling van een stimulerend beleid. De startkwalificatie is evenwel ook pas van recente datum. Het is bovendien beleid waarvan het welslagen in sterke mate afhankelijk is van de inbreng van sociale partners. Wat dat laatste betreft mag de inbreng van nieuwe beleidsmogelijkheden door de sociale partners in de sinds 1991 getripartiseerde Arbeidsvoorziening overigens tot de nodige scepsis stemmen. Zullen sociale partners wel in ruime mate zorg kunnen/willen dragen voor startkwalificaties van werkenden en leer-arbeidsplaatsen voor werkzoekenden?

Een stimulerend beleid startkwalificatie kan tenslotte veel baat hebben bij eerder in dit hoofdstuk genoemde beleidsmogelijkheden:

- deelcertificaten en assistentendiploma's voor degenen die niet, of nog niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen;
- een transparante kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs waarbinnen de startkwalificatie een duidelijke plaats heeft, evenals de assistentkwalificatie en deelcertificaten;
- het beëindigen van leeftijdsdiscriminatie;
- een bureau dat zich specialiseert op 'instroom-assessment';
- het bieden van opleidingsmogelijkheden startkwalificatie in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid. Dit impliceert een taak van de arbeidsbureaus bij de werving van leer-arbeidsplaatsen en de bemiddeling naar leer-arbeidsplaatsen en KMBO-opleidingen.

8.1 Inleiding

Een beroepsopleiding gaat geen leven lang meer mee. Vrijwel alle werkenden zullen hun leven lang moeten blijven leren, 'on the job' en 'off the job'. Goed beroepsopleiding legt een basis voor het levenslang leren. Deze visie van de Commissie-Rauwenhoff sluit aan bij een gedachtengoed dat bekendheid verwierf in de jaren '60. De UNESCO propageerde in die tijd het 'lifelong learning'. De OESO kwam vervolgens met 'recurrent education' (wederkerend onderwijs/wederkerende educatie) en de Raad van Europa met 'permanente educatie'. Deze termen hebben, afgezien van onderlinge verschillen, zowel betrekking op de ontwikkeling en ontplooiing van mensen (burgers) in het algemeen, als op beroepsgerichte educatie¹. In 'Een werkend perspectief' pleitte de WRR in 1990 voor de institutionalisering van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden.

Beroepsgerichte scholing vervult een aantal functies. Allereerst kan het van belang zijn voor de aansluiting van onderwijs en arbeid (vgl. paragraaf 2.3.1). Scholing maakt als intermediaire voorziening een goede start van de loopbaan mogelijk, of een goed vervolg daarvan, dan wel een koerswijziging tijdens de loopbaan. Scholing kan bedrijfs- of functiegericht zijn, maar ook beroepsgericht of nog algemener. Een tweede functie van scholing is dat het volwassenen een tweede onderwijskans kan bieden. Dit is niet alleen relevant voor de autochtone bevolking, maar nog meer en steeds meer voor de allochtone bevolking. Een derde functie van scholing is dat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan een hogere arbeidsparticipatie. Het niveau van de arbeidsparticipatie is mede afhankelijk van de kwalificaties (naar opleidingsniveau en -richting) van de beroepsbevolking.

De vaderlandse infrastructuur voor beroepsgerichte scholing (hoofdstuk 3) kent een aantal structurele problemen waardoor haar performance met betrekking tot de bovengenoemde functies te wensen overlaat. Als eerste is er de ondoorzichtigheid van het scholingsaanbod. Nauw hieraan gerelateerd is de ondoelmatigheid van het publieke segment van de scholingssector. Een derde probleem is de onvolkomen concurrentie tussen het publieke en private segment. Een vierde probleem betreft gevangenendilemma's met betrekking tot scholing die zich binnen het bedrijfsleven voordoen. Uiteraard is deze opsomming niet volledig². In paragraaf 8.2 diepen we de bovengenoemde structurele problemen uit. Paragraaf 8.3 geeft mogelijke oplossingen. Paragraaf 8.4 besluit met conclusies en dilemma's.

8.2 Structurele problemen

Intransparantie scholingsaanbod

Het scholingsaanbod is bijzonder intransparant, zowel in de publieke als in de private sfeer. De ondoorzichtigheid betreft allereerst het aantal opleidingen,

[1] T. van Vleuten, *Wat zal blijven van wederkerende educatie*; Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Dwarskijkenreeks nr. 6, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.

[2] Zo noemen De Vries en Diederer bijvoorbeeld niet alleen de intransparantie van het scholingsaanbod, maar ook de intransparantie van de scholingsvraag en de intransparantie van de koppelmecanismen. B. de Vries, J. Diederer, *Transparantie van de scholingsmarkt*; A&O Adviescentrum Opleidingsvraagstukken/ministerie van O&W, Bunnik 1993.

[3] B. de Vries, J. Diederer (1993), op. cit., blz. 28.

cursussen en trainingen. Dit is schier eindeloos. De Opleidingen Databank van CEDEO (Centrum voor documentatie en voorlichting over bedrijfsexterne opleidingen) telt 7000 opleidingen. De databank ISEE van het Landelijk Dienstverlenend Centrum kent 28.000 opleidingen, zowel regulier als particulier³. Verder betreft de ondoorzichtigheid de inhoud van de talloze scholingsmogelijkheden en de waarde van de ene scholing in relatie tot een andere. Voor een deel is de intransparantie van het scholingsaanbod geen probleem. Van bedrijfs- en functiespecifieke scholing kan verondersteld worden dat deze vooral betekenis hebben voor werkenden binnen het betreffende bedrijf of voor werkenden in een bepaalde functie. Deze scholing is, met andere woorden, alleen van betekenis binnen die context en de belanghebbenden weten daar hun weg wel te vinden. Voor beroepskwalificerende scholing ligt dit anders. Deze is in beginsel niet alleen van betekenis binnen de context van een bedrijf, maar tevens daarbuiten, op de arbeidsmarkt. Andere werkgevers moeten de waarde van die scholing dan wel kunnen onderkennen. Dat zou kunnen indien de scholing past binnen een herkenbare kwalificatiestructuur. Dat is echter veelal niet het geval. Veel beroepsgerichte scholing leidt niet tot een diploma of certificaat dat buiten het eigen bedrijf (h)erkend wordt.

Bedrijfsopleidingen kunnen echter wel algemeen erkende diploma's bieden. Een goed voorbeeld hiervan is de MTO-opleiding werktuigbouwkunde van Daf. Jarenlang bood Daf zijn werknemers de mogelijkheid tot het volgen van deze door het bedrijf zelf verkorte MTS-opleiding. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen erkende die opleiding echter niet als MBO-opleiding. De door de Commissie-Rauwenhoff aanbevolen en door O&W toegestane 'vrijmarktprojecten' boden echter een opening⁴. In 1991 heeft Daf de opleiding in overleg met het Technisch Lyceum Eindhoven aangepast. Dankzij een korte toevoeging en overdracht aan het Technisch Lyceum Eindhoven leidt de opleiding nu wel op tot een erkend MBO-diploma. De Daf-werknemers kunnen nu een diploma behalen dat ook buiten het bedrijf zijn waarde heeft.

De relevantie van een erkende kwalificatiestructuur voor de herkenbaarheid van de waarde van beroepsgerichte scholing geldt niet alleen voor langdurige opleidingen, zoals de MTO-opleiding van Daf, maar ook voor kortere en korte opleidingen. Zo neemt bijvoorbeeld de extrinsieke betekenis van de opleidingen van de Centra voor Vakopleiding toe indien deze bestaan uit modules van het leerlingwezen. Dit is nu soms al het geval. De deelnemers halen dan (deel)certificaten, die later gebruikt kunnen worden om een algemeen erkend diploma in het kader van het leerlingwezen te behalen. Op dezelfde manier zouden ook heel wat korte bedrijfsopleidingen en particuliere opleidingen binnen die kwalificatiestructuur kunnen passen.

Als kader van de nationale kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs kennen we thans de niveaus leerlingwezen-MBO-HBO-WO. Op deze niveaus bestaat een zeer groot aantal richtingen en opleidingen. Via de nieuwe landelijke eindtermen voor het MBO is het bedrijfsleven gedeeltelijk medeverantwoordelijk voor dat kader. Het streven is nu om de kwalificatiestructuur van het MBO te integreren met de al lang bestaande landelijke kwalificatiestructuur van het leerlingwezen⁵. Uitbreiding ervan met het HBO, WO, onderdelen van bedrijfsopleidingen, scholing in het kader van de Arbeidsvoorziening en particuliere opleidingen is in beginsel mogelijk. Het is echter nog geen punt van discussie of beleid. Nederland staat hierin niet alleen, al kennen landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Australië wel zo'n inhoudelijk inge-

4] In een 'vrijmarktproject' stelt de minister van O&W tijdelijk bepaalde wet- en regelgeving buiten werking, of past hij de regelgeving aan bij wat een regio wenselijk acht. De grondslag voor een regionale 'vrijmarkt' is een convenant van Rijksoverheid, gemeenten, scholen en bedrijven.

5] Ministerie van O&W, *Blijven leren*; discussienota; Zoetermeer, 29 maart 1993.

fulde landelijke kwalificatiestructuur⁶. Het functioneren daarvan laat in die landen overigens nog wel het nodige te wensen over. Naast bevordering van de arbeidsmobiliteit gelden als voordelen van zo'n kwalificatiestructuur de motivatie tot het deelnemen aan scholing en de inzet die deelnemers betonen. Verder kan een omvattende kwalificatiestructuur bijdragen aan het ontstaan van efficiëntere leerwegen. Het voorkomt onnodige doublures.

Ondoelmatigheid in het publieke segment

De scholing binnen het publieke segment van de scholingssector functioneert in een aantal opzichten niet doelmatig. Dit geldt vooral voor de scholing van werkloze werkzoekenden. De reden hiervan is de lappendeken van scholingsinitiatieven. In de jaren '80 heeft het beleid in grotere gemeenten een latent Maoïstische inspiratie gekend: laat duizend bloemen bloeien⁷. Er kwamen tal van instellingen en projecten gericht op scholing van specifieke doelgroepen (zie hoofdstuk 3), waaronder elkaar overlappende categorieën als langdurig werklozen, allochtone werklozen, herintreedsters, jongere werklozen, oudere werklozen, voortijdig schoolverlaters enz. Alle initiatieven beogen toeleiding naar de arbeidsmarkt en vele beginnen met motivatie, heroriëntatie, voortrajecten en schakeling. Iedereen werkt met iedereen samen, of streeft daarnaar. Deze scholing in het gemeentelijk circuit kwam naast de scholing van de Arbeidsvoorziening (aanvankelijk alleen de Centra voor Vakopleiding). Daarnaast bracht de particuliere sector als uitvloeisel van CAO-afspraken scholingsplaatsen voor specifieke doelgroepen. Dit laatste kan als het 'pseudo-publieke segment' van de scholingssector worden betiteld. De omvang hiervan is gering.

Al deze collectief gefinancierde scholingsinstellingen en -projecten tezamen worden in het beste geval afgerekend op deelnamecijfers⁸. Deelnamecijfers zijn te onderscheiden van effectiviteitsindicatoren, zoals het percentage deelnemers dat de scholing met goed gevolg afmaakt of het percentage deelnemers dat na de scholing een baan vindt. De verschillende scholingsinstellingen en -projecten zijn zo in de positie om elkaar niet op kwaliteit, maar op wervend vermogen te beconcurreren.

De specifieke doelgroepen zien bij gebrek aan een herkenbare kwalificatiestructuur door de bomen het bos niet en zijn ook afgezien daarvan veelal niet in staat de kwaliteit van een bepaalde scholing te bevroeden. Dit geldt overigens niet alleen voor de doelgroepen, maar ook voor tal van docenten, cursusleiders en bemiddelaars binnen het (pseudo)publieke segment van de scholingssector⁹. Een gevolg hiervan is dat mensen soms onnodig lange scholingsroutes volgen ('scholingsnomaden') of halverwege een 'maatwerk-traject' blijven steken ('voortijdig scholingsverlaters'). Bij gebrek aan 'trajectbegeleiders' of communicatie tussen scholingsinstellingen verdwijnen zij uit het zicht van de publieke zorg. De scholingsinvestering mist dan zijn doel: een (r)entree in het arbeidsproces. Hierbij spelen ook andere factoren een rol, zoals onvoldoende motivatie, al dan niet veroorzaakt door het ontbreken van uitzicht op werk.

6] Vgl. bijv. W. Dercksen, 'Australië hervormt zijn beroepsonderwijs', op. cit.

7] Vgl. W.J. Dercksen, E. van Luijk, P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; WRR, Werkdocument W50, 's-Gravenhage 1990.

W.J. Dercksen, 'Naar een transparante scholingsmarkt', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni 1991.

8] Gegevens over de effecten van scholing van werkzoekenden op hun kansen op de arbeidsmarkt zijn niet of nauwelijks voorhanden. Een uitzondering die de regel bevestigt is J. de Koning, M. Koss, A. Verkaik, *De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding van volwassenen*; ministerie van SoZaWe, 's-Gravenhage 1987.

9] Deze problematiek speelt tot op zekere hoogte ook binnen het strikt particuliere segment van de scholingssector. Er is een verschil. Bedrijfsopleidingen worden gefinancierd door particuliere bedrijven en zijn dus wel onderhevig aan de tucht van de markt.

Een derde probleem is de onvolkomen concurrentie tussen het publieke en particuliere segment van de scholingssector. Beroepsgerichte scholing is bij uitstek een 'goed' dat zich leent voor markttransacties. De scholing van werkenden is hier een goed voorbeeld, zij het dat bedrijven er ook interne opleidingen op nahouden. De scholing van werkzoekenden zou ook via markttransacties georganiseerd kunnen worden, met de Arbeidsvoorziening in de rol van financierende partij. In werkelijkheid is de Arbeidsvoorziening echter niet alleen partij aan de vraagzijde van de scholingsmarkt, maar ook aan de aanbodzijde via de 'eigen' scholingsinstituten (Centra voor Vakopleiding, Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening en Vrouwenvaksholen). In dit verband is de term 'gedwongen winkelnering' (of misschien beter: 'ons kent ons') van toepassing, al moet gezegd worden dat de Arbeidsvoorziening soms bij particuliere instituten opleidingen koopt. Verder is een aanzienlijk deel van de 'markt' voor scholing van werkzoekenden in handen van gemeentelijke of door gemeenten gefinancierde scholingsinstellingen en -projecten.

De scholingsmarkt is ook om een andere reden 'imperfect'. Sedert de tweede helft van de jaren '80 is er een vrij plotselinge toestroom van scholen die contractonderwijs aanbieden. Met name MBO's en HBO's zijn iets gaan bieden wat zij traditioneel niet in huis hadden. Hun eerste schreden op het ondernemerspad gaan echter nog al eens gepaard met prijzen voor contractonderwijs die beneden de marktwaarde liggen, met oneerlijke concurrentie als gevolg. Voor de scholen keert de wal op den duur het schip. Hun budgetten dwingen hen op den duur om ten minste kostprijs te rekenen. Wel kan dan onherstelbare schade zijn aangedaan aan particuliere opleidingen.

Ten slotte gaat er een versturende werking uit op de scholingsmarkt van de Regionale Bureaus Onderwijs (RBO's) en de Particuliere Regionale Educatieve Platforms (PREP's). De RBO's zijn geheel door de overheid bekostigd. Zij beogen een samenwerking tot stand te brengen tussen MBO-scholen en de publiek gefinancierde instellingen voor volwasseneneducatie. Het doel is om de positie van het publiek gefinancierde onderwijs op de scholingsmarkt te versterken en met name om opdrachten te verwerven van de Arbeidsvoorziening. Ten onrechte wordt hier gesproken van een makelaarsfunctie. De RBO's zijn veel meer belangenorganisaties; zij verenigen een deel van de aanbodzijde van de scholingsmarkt. Dit geldt ook voor de Particuliere Regionale Educatieve Platforms (PREP's). Zij trachten particuliere opleidingsinstituten te verenigen. Ook deze PREP's beogen een zo groot mogelijk aandeel in de bestedingen van de RBA's te verwerven. Wat is nu het effect van de RBO's en PREP's? Het *feitelijk* effect van deze jonge organisaties is nog moeilijk vast te stellen. Wel is te zeggen wat de *mogelijke* effecten zijn. In het beste geval leiden zij tot wat meer transparantie op de scholingsmarkt. De RBO's brengen een deel van het publieke scholingsaanbod voor het voetlicht en de PREP's doen dit voor het particuliere scholingsaanbod. Tegelijkertijd kan dit echter tot kartelvorming leiden, inclusief prijsafspraken en een zodanige verdeling van de markt dat het nieuwe toetreders zwaar valt hun opwachting te maken.

Samenvattend is het beeld van imperfecties op de scholingsmarkt als volgt. De markt valt uiteen in scholing voor werkenden (bedrijfsopleidingen) en scholing voor werkzoekenden (vooral Arbeidsvoorzienings- en gemeentelijk circuit). Werkenden en werkzoekenden kunnen voor eigen rekening ook opleidingen volgen bij particuliere instituten. De scholingsmarkt is 'onvolkomen' doordat er in het publieke segment gedwongen winkelnering is, scholen via contractonderwijs soms onder de marktprijs werken, het contractonderwijs meedoet aan kartelvorming in RBO-verband en het particuliere onderwijs experimenteert met PREP's, die eveneens het gevaar van kartelvorming met zich mee brengen.

Gelet op de scholing van werkenden doen zich een aantal gevangenendilemma's voor. Zo is voor werkgevers een van de bezwaren verbonden aan investeringen in de scholing van werknemers het risico dat de geschoolde werknemer vertrekt naar een andere werkgever. Het risico dat pas geschoolde werknemers vertrekken naar een andere werkgever is minder groot indien andere werkgevers in de branche hun werknemers dezelfde of soortgelijke scholingsmogelijkheden bieden. Een opleidingsfonds in de bedrijfstak op basis van een omslagregeling is een van de institutionele antwoorden op dit gevangenendilemma. Het risico wordt dan over de aan het fonds deelnemende bedrijven gespreid. Nederland kent op het niveau van een bedrijfstak circa 25 zogeheten Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen). Hiernaast zijn er nog 30 sociale fondsen, die onder meer scholingsactiviteiten verzorgen¹⁰. CAO-afspraken vormen er de basis van.

De CAO kan gevangenendilemma's met betrekking tot scholing op bedrijfstakniveau uit de weg nemen. Landen als Frankrijk en Australië doen dit op een 'hoger' niveau. Zij kennen een wettelijke verplichting voor werkgevers om een bepaald percentage van de loonsom te bestemmen voor scholingsuitgaven. In beide landen is dit percentage thans 1,5.

Uit onderzoek blijkt dat de deelname aan scholing ongelijk verdeeld is over werknemers. Met name de jongere en de beter opgeleide werknemers nemen vaak deel aan scholing¹¹. Zo'n ongelijke verdeling is overigens niet bij voorbaat inefficiënt of onrechtvaardig. Niet iedereen behoeft of ambieert (evenveel) scholing. Desalniettemin zijn CAO-afspraken over scholing belangrijk. Zij kunnen helpen om scholing uit de sfeer van de gunsten naar de sfeer van de rechten te halen. Dit kan vooral voor lager opgeleide en/of oudere werknemers van belang zijn. Voor werkgevers speelt hier een ander gevangenendilemma: deze investeringen zijn op microniveau niet altijd rendabel. Externe effecten, zoals een sociale uitkering, blijven hier immers buiten beeld. Macro-economisch gezien ligt dit vaak anders. Voorzover scholingsinvesteringen eraan bijdragen lager opgeleiden en ouderen in het arbeidsproces te houden zijn zij al gauw rendabel, en vanwege effecten op de sociale premies geldt deze macro-rentabiliteit indirect ook weer voor werkgevers. De laatste jaren zijn er in Nederland steeds meer CAO-afspraken gemaakt over scholing van werknemers. Het betreft vooral om- en bijscholing van werknemers, scholingsverlofdagen of andere scholingsrechten. De inhoud van deze afspraken is nog erg mager.

De structurele problemen in de scholingssector die in deze paragraaf aan de orde zijn geweest laten zich schematisch als volgt samenvatten.

- + intransparantie scholingsaanbod
- + ondoelmatigheid in publieke scholing
 - werkzoekenden zien door bomen het bos niet
 - dubbel werk is verspilling
- + imperfecte scholingsmarkt
 - gedwongen winkelopering in publieke segment
 - concurrentievervalsing door contractonderwijs
 - kartelvorming
- + gevangenendilemma's
 - gevaar weggopen geschoolde werknemers
 - micro- vs. macro-rentabiliteit

^{10]} Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (ministerie SoZaWe), *CAO afspraken 1990*; 's-Gravenhage 1992.

^{11]} Zie bijv. J. Warmerdam, J. van den Berg, *Scholing van werknemers in veranderende organisaties*; VUGA, 's-Gravenhage 1992.

8.3 Uitwegen

Overheid, Arbeidsvoorziening en sociale partners spelen op verschillende manieren in op de hierboven samengevatte structurele problemen. Er zit echter geen overkoepelende visie achter die sturing. Het verzamelde beleid vormt eerder een bonte stoet van gedeeltelijk inconsistente initiatieven¹². Een keuze voor of tegen marktbeginzelen op het terrein van de beroepsgerichte scholing en het al dan niet inkaderen van (een deel van de) scholing van werkenden en werkzoekenden in een landelijk kwalificatiestructuur kan helpen om tot een samenhangend en consistent beleid te komen.

Intransparant scholingsaanbod: informeren of inkaderen?

Er zijn tenminste twee, desgewenst complementaire, oplossingen denkbaar voor de intransparantie van het scholingsaanbod. Een oplossing bestaat uit het inventariseren van scholingsmogelijkheden, kwaliteitsbeoordeling (certificering) en accreditering. De tweede is een omvattende landelijke kwalificatiestructuur voor beroepsonderwijs en scholing.

De weg van het inventariseren is in verschillende bedrijfstakken beproefd. Resultaten zijn er in de vorm van dikke scholingscatalogi, registers en geautomatiseerde databestanden, al dan niet met een keurmerk van een brancheorganisatie. Deze 'media' zijn aan bederf onderhevig; opleidingen komen, veranderen en verdwijnen. Regelmatige revisies kunnen een 'medium' echter bij de tijd houden.

Hiernaast kan een certificatie-instelling bijdragen aan de transparantie van het scholingsaanbod. De Stichting CERKOOPT van CEDEO vervult deze rol. Zij certificeert alleen opleidingen en geen opleidingsinstellingen. Accreditering (kwaliteitsbeoordeling van opleidingsinstellingen door gelijken) is een andere methode om enige transparantie in het scholingsaanbod te krijgen. In Nederland is er accreditering in de volwasseneneducatie en het particuliere onderwijs (VETRON, VOL, VBMO, VISO)¹³.

De genoemde 'media', certificering en accreditering brengen wel enige transparantie in de talloze opleidingen. Zij bieden echter geen duidelijke structuur. Zij bieden daarom slechts een onvolkomen antwoord op de intransparantie van het scholingsaanbod.

Een tweede oplossing ligt bij het institutionaliseren van een omvattende landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs, waarbij de scholing van werkenden en werkzoekenden kan aansluiten. Zo'n kwalificatiestructuur kan er toe leiden dat er meer transparantie komt in de beroepsgerichte scholing. Deze maakt dan onderdeel uit van de niveaus en richtingen binnen zo'n kwalificatiestructuur. Indien zo'n kwalificatiestructuur er zou zijn, zou de scholing van werkzoekenden hierop afgestemd kunnen worden. Ook zouden ondernemingen aansluiting van bedrijfsopleidingen bij de kwalificatiestructuur kunnen zoeken. Sociale partners zouden via collectieve onderhandelingen eventuele belangen tegenstellingen op dit punt kunnen overbruggen.

Kwalificerende beroepsgerichte scholing is, althans in theorie, te onderscheiden van functie- en bedrijfsgerichte scholing. Voor de laatste typen scholing wenst niemand transparantie van de scholingsmogelijkheden. Het gaat hier veelal om maatwerk binnen de context van een bedrijf. Voor de bredere beroepsgerichte scholing is transparantie van het scholingsaanbod wel wenselijk. Voor werkgevers en werknemers is het een hulpmiddel om de mogelijk-

^{12]} Een voorbeeld van zo'n inconsistentie is enerzijds het streven van de minister van O&V om meer marktwerking tot stand te brengen door contractonderwijs te bevorderen (Wet cursorisch beroepsonderwijs) en anderzijds de financiering van Regionale Bureaus Onderwijs (RBO) die via kartelvorming concurrentie tegengaan.

heden te kunnen overzien en voor werknemers om de behaalde kwalificaties ook buiten een bedrijf of bedrijfstak te kunnen benutten. Dit is tegelijkertijd van belang voor een arbeidsmobiliteit die past bij een dynamische economie.

Ondoelmatigheid in het publieke segment

Een oplossing voor de 'slag om de doelgroepen' is het institutionaliseren van de reeds lang gepropageerde één-loket benadering. Werkzoekenden kunnen daar voorlichting krijgen over scholingsmogelijkheden en andere wegen naar werk. Van daaruit kan ook trajectbemiddeling en trajectbegeleiding geboden worden ('maatwerk'). Kandidaten voor deze loketfunctie zijn het arbeidsbureau of de gemeente (sociale dienst). Bestaande samenwerkingsverbanden van gemeenten en sociale dienst bieden doorgaans geen exclusief loket maar een extra loket. Er is slechts een handjevol uitzonderingen¹⁴. Een daarvan is het banencentrum Huizen, waarachter sociale dienst, uitzendbureau Start en arbeidsbureau gedrieën schuilgaan.

Een tweede ondoelmatigheid in het publieke segment van de scholingssector is het gebrek aan concurrentie tussen scholingsinstellingen, het daarmee samenhangende dubbele of overlappende aanbod en dubbele leerwegen. Het introduceren van marktbeginzelen biedt hiervoor een oplossing. Een goed functionerende scholingsmarkt met vrije toetreding 'dwingt' instellingen tot een opleidingsaanbod dat de toets van effectiviteit en efficiency kan doorstaan (zie hierna).

Imperfecte scholingsmarkt

Het institutionaliseren van een goed werkende markt voor de scholing van werkzoekenden impliceert de verzelfstandiging van CVV, CBB, Vrouwenvakscholen en gemeentelijke scholingsvoorzieningen. In geval van verzelfstandiging zullen deze moeten concurreren met particulier scholingsaanbod. De arbeidsbureaus en gemeenten (sociale diensten) komen dan in de positie van vragende partij op de scholingsmarkt. Zij kopen dan scholingsplaatsen voor hun cliënten. Bij gebrek aan eigen scholingsinstituten kunnen zij dan die scholing selecteren welke het beste uit de bus komt op punten als prijs, kwaliteit en levertijd. De winst is een grotere doelmatigheid binnen het scholingsbedrijf. De vragende (financierende) partij moet instellingen dan immers gaan beoordelen op de effectiviteit en efficiency van hun aanbod. Een goed functionerende scholingsmarkt lokt uit tot concurrentie tussen scholingsinstellingen. Dit kan tevens de noodzakelijke flexibiliteit waarborgen, dat wil zeggen de voortdurende aanpassing van het scholingsaanbod aan de eisen die de arbeidsmarkt stelt.

Een werkelijke verzelfstandiging van scholen (privatisering), zoals geschetst in hoofdstuk 4, biedt de beste waarborgen tegen concurrentievervalsing in de vorm van te goedkoop contractonderwijs door scholen. Een zelfstandige school onderscheidt zich immers niet langer van de huidige particuliere onderwijsinstellingen.

Kartelvorming in de scholingssector is het beste tegen te gaan door het beëindigen van de Regionale Bureaus Onderwijs. De Particuliere Regionale Educatieve Platforms zijn op de eerste plaats een reactie op de RBO's. Mochten zij na het verdwijnen van de RBO's blijven voortbestaan dan verdienen zij de aandacht in het kader van het mededingingsbeleid.

Gevangenendilemma's

In het rapport Een werkend perspectief heeft de WRR voorgesteld een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs te institutionaliseren. Dit bestaat

^{14]} Zie ook: *FNV Magazine*, 14 maart 1992.

uit drie onderdelen: 1. de mogelijkheid voor werkenden en werkzoekenden om een startkwalificatie te behalen, 2. de mogelijkheid voor werkzoekenden om overige kwalificerende opleidingen te volgen, 3. wederkerende scholing van werkenden. Voor dit laatste onderdeel, dat een antwoord biedt op het scholingsdilemma waar werkgevers voor staan, gaf de WRR de voorkeur aan een opbouw 'van onderop', dat wil zeggen via CAO's. De reden was dat op dit niveau veel beter antwoord te geven is op lastige vragen als: wie zijn de rechthebbers en op welke rechten maken zij aanspraak (duur, vergoeding, welke scholing). Het doel is immers arbeidsmarktrelevante scholing.

Op het terrein van het sociaal beleid is een ontwikkeling 'van onderop' een beproefd recept. Ook op het terrein van de wederkerende scholing kan deze te zijner tijd zijn voltooiing krijgen met een wettelijke regeling. Het voordeel van een wettelijke regeling is dat deze ook werknemers bereikt die nu niet onder een CAO vallen, evenals bedrijven en bedrijfstakken die de CAO niet of nauwelijks gebruiken voor afspraken over wederkerende scholing. Tevens kan een wettelijke regeling voorkomen dat bedrijven in perioden van economische recessie te sterk bezuinigen op hun scholingsuitgaven. De afbraak van bedrijfsscholen en het leerlingwezen in de jaren '70 moge hier tot voorbeeld strekken. Om dit soort redenen kennen landen als Frankrijk en Australië scholingswetten welke bedrijven met een zekere omvang verplichten tot scholingsuitgaven van thans tenminste 1,5 procent van de loonsom.

8.4 Conclusies en dilemma's

Voor een in internationaal opzicht concurrerende economie is beroepsgerichte scholing van werkenden en werkzoekenden van groot belang¹⁵. Dit stelt eisen aan het stelsel van beroepsgerichte scholing. In dit hoofdstuk zijn een aantal structurele problemen van het huidige stelsel aan de orde geweest: de intransparantie van het scholingsaanbod, de ondoelmatigheid binnen het publieke scholingssegment, de onvolkomen scholingsmarkt en het gevangenendilemma waarvoor werkgevers staan die in scholing willen investeren. Daarmee zijn impliciet een aantal belangrijke voorwaarden geschetst voor een adequaat functionerend stelsel: transparantie en flexibiliteit van het aanbod, doelmatigheid van de publiek bekostigde scholing, het marktprincipe en oplossingen voor gevangenendilemma's.

Een belangrijk dilemma ter bevordering van de transparantie is het al dan niet kiezen voor het tot stand brengen van een omvattende kwalificatiestructuur. Beroepsgerichte scholing kan hierin dan in veel gevallen een herkenbare plaats krijgen. Het kan werknemers bovendien (deel)certificaten bieden die ook buiten het eigen bedrijf herkenbaar zijn.

De geschetste oplossingen voor de andere structurele problemen passen in zekere zin goed in het huidige tijdsgewricht. De introductie van marktbeginnen op het terrein van de scholing voor werkenden sluit aan bij het streven naar een kleine en slagvaardige overheid met als kanttekening dat de Arbeidsvoorziening geen overheid is, al wordt zij wel met collectieve middelen bekostigd. Dit geldt ook voor de verdere verzelfstandiging van scholen, waarmee dan tevens een oplossing geboden kan worden voor manifeste of latente concurrentievervalsing via contractonderwijs. De in hoofdstuk 4 geschetste Angelsaksische en continentale modellen van een zelfstandige school bieden twee alternatieve organisatiekaders voor zo'n privatisering van scholen. In het continentale model kunnen onderwijsinstellingen bovendien een aanbod doen dat aansluit bij de landelijke kwalificatiestructuur. In beide modellen vervalt het onderscheid tussen publiek en particulier onderwijs. Zij nodigen uit tot

¹⁵ Vgl. A. Jacquemin, D. Wright (ed.), *The European Challenges Post-1992; Shaping Factors, Shaping Actors*; Edward Elgar, Aldershot 1993.

F. Bletz, W. Dercksen, K. van Paridon, *Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992*; Sdu Uitgeverij, The Hague 1993.

concurrentie tussen onderwijsinstellingen. Het bevorderen van de concurrentie en het tegengaan van kartels ligt in de lijn van het Europese integratieproces. Verder sluit het opbouwen van een stelsel van wederkerende scholing via collectieve onderhandelingen aan bij het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. Tenslotte hebben regering en parlement hier een eigen verantwoordelijkheid die zij bijvoorbeeld via een gedachtenvorming over een scholingswet onder ogen kunnen zien.

Ontwikkelingen in het beroeps- 9 onderwijs: samenvatting en balans

9.1 Inleiding

Adequaat beroepsonderwijs sluit aan op de eisen die de wereld van het werken stelt. Deze aansluiting is een opgave die voortdurende aandacht behoeft. Die aandacht kan zich tot hoofdzaken beperken indien de aansluiting van onderwijs en arbeid institutioneel in het systeem is verweven. De Commissie-Wagner en -Rauwenhoff namen als normatieve leidraad voor die institutionele verankering de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het gehele beroepsonderwijs (leerlingwezen, MBO, HBO, WO). Regering, onderwijs en sociale partners deden het deze commissies na in het MBO. HBO en WO waagden zich niet aan zo'n gezamenlijke verantwoordelijkheid, al kent vooral het HBO wel veel vormen van samenwerking van afzonderlijke onderwijsinstellingen en bedrijven. De minister van Onderwijs en Wetenschappen drong HBO en WO overigens ook geen gezamenlijke verantwoordelijkheid op en de sociale partners lieten zich er niet nadrukkelijk over uit.

De Commissie-Rauwenhoff noemde vier middelen om de aansluiting van onderwijs en arbeid in het systeem te verweven: zelfstandige scholen, co-makership, dualisering van het gehele beroepsonderwijs en een startkwalificatie voor alle werkenden en werkzoekenden. Verder benadrukte ze de wenselijkheid van wederkerende scholing.

Met deze studie hebben we nagegaan hoe het thans staat met deze vijf 'mechanismen'. Voorgaande hoofdstukken doen hier verslag van. In dit hoofdstuk maken we bij wijze van samenvatting de balans op. In de volgende paragraaf schatten we de gewichten en in de slotparagraaf lezen we de balans af.

9.2 De gewichten

9.2.1 Zelfstandige scholen

Zelfstandige scholen leggen het meeste gewicht in de schaal van het rapport van de Commissie-Rauwenhoff. 'Verzelfstandiging van scholen is nodig om hun flexibiliteit - ook in bedrijfseconomisch opzicht - te vergroten.' Helaas maakte deze commissie niet goed duidelijk wat nu precies een zelfstandige school is. Het departement van Onderwijs en Wetenschappen schoot evenmin te hulp, met als gevolg dat beleidsinitiatieven op dit punt soms inconsistent en contra-productief zijn.

De in hoofdstuk 4 beschreven twee modellen van een zelfstandige school kunnen beide op onderscheiden wijze richting geven aan een beleid dat pogt de aansluiting van onderwijs en arbeid in het systeem te verankeren.

De centrale plaats voor zelfstandige scholen in het systeem van (beroeps) onderwijs en arbeid was een goede greep van de Commissie-Rauwenhoff. Het beroepsonderwijs is thans in zeker opzicht een ongecontroleerd proces. Het centrale planningsmodel is gedeeltelijk verlaten. Scholen voeren niet langer opleidingen uit op een door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voorgeschreven wijze (universiteiten hebben dit overigens nooit gedaan), maar zijn evenmin geheel zelfstandig, noch worden zij afgerekend op een welomschreven dienstverlening. Zo richt het MBO zich op door de minister van Onderwijs en Wetenschappen vastgestelde eindtermen en zit het vast aan een

centraal voorgeschreven cursuseduur, maar is tegelijkertijd zelf verantwoordelijk voor de examinering en krijgt verder financiering voor alle leerlingen en niet alleen voor *geslaagde* leerlingen, het 'eindprodukt' waar het om begonnen is. Het hoger onderwijs is bovendien geheel zelf verantwoordelijk voor zijn eindtermen. Dit laatste is in optima forma de formule van 'hier is geld en doe er maar mee wat u goeddunkt'.

De vergelijking van de uitvoeringsorganisatie van het (beroeps)onderwijs met die van de sociale zekerheid dringt zich op. In beide sectoren heeft de wetgever de uitvoering overgelaten aan derden. De werknemersverzekeringen aan door sociale partners bestuurde bedrijfsverenigingen, de bijstand aan gemeentelijke sociale diensten en het (beroeps)onderwijs aan onderwijsinstellingen. De cijfers over voortijdig schoolverlaten doen vermoeden dat zich niet alleen in de uitvoering van de sociale zekerheid tal van ontsparingen voordoen.

Van degenen die in 1989 het volledig dagonderwijs verlieten had 36 procent geen diploma. In 1990 was dit percentage 39 en in 1991 was het 40¹. Verder vindt circa eenderde van de werknemers dat hun opleiding en werk niet goed aansluiten. Een verschil tussen sociale zekerheid en (beroeps)onderwijs is dat de wet ten aanzien van de voorwaarden op grond waarvan werknemersverzekeringen en bijstand tot uitkering behoren te leiden selectiever is dan ten aanzien van de voorwaarden voor bekostiging van het (beroeps)onderwijs. Arbeidsongeschikt zijn zij met een verminderde verdien capaciteit, werklozen dienen beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, leerlingen hoeven slechts de bank warm te houden om voor hun school geld in het laatje te brengen.

Het marktprincipe is het alternatief voor centrale planning. Ideaaltypisch zijn er twee marktmodellen van een zelfstandige school. De twee in deze studie ontwikkelde marktmodellen stimuleren scholen ieder op eigen wijze om zorg te dragen voor een goede aansluiting van onderwijs en arbeid. In het *Angelsaksische model* zijn de scholen geheel vrij om zelf de inhoud van het onderwijs te bepalen. Zij krijgen hiervoor dan ook geen financiering van de overheid. Zij concurreren om leerlingen die het onderwijs zelf bekostigen. De overheid geeft studenten hooguit studiefinanciering in de vorm van leningen. Onderwijs is in dit model allereerst een investering van een individu in zichzelf. Leerlingen en studenten zijn zelf verantwoordelijk voor de keuze van een school. Zij kunnen een school kiezen die hen een op maat gesneden goede voorbereiding op een bepaald beroep voorspiegelt en bijbehorende kansen op de arbeidsmarkt. Scholen zijn in dit model voorts vrij om allerhande partnerships met bedrijven en instellingen aan te gaan.

Een groot voordeel van dit model is de flexibiliteit van het beroepsonderwijs: scholen opereren als ondernemingen op de markt van beroepskwalificaties. Andere voordelen zijn de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven voor het niet-leerplichtig (beroeps)onderwijs en het beroep op de individuele verantwoordelijkheid van leerlingen (en hun ouders) voor de school- en beroepskeuze. Nadelen zijn de resulterende intransparante kwalificatiestructuur en het gevaar van ongelijke onderwijskansen. Afgezien van de financiering komt het Nederlandse hoger onderwijs in de buurt van dit model van een zelfstandige school.

In het *continentale model* van een zelfstandige school bepaalt de minister van Onderwijs en Wetenschappen de eindtermen van het beroepsonderwijs. Hij kan het bedrijfsleven hiervoor medeverantwoordelijk maken, zoals thans het geval is in leerlingwezen en MBO. Scholen krijgen een outputfinanciering, dat wil zeggen een bepaald bedrag voor elke leerling die de school *gediplomeerd* verlaat. Hierbij valt te differentiëren naar de aard van de opleidingen, doelgroepen of andere sociale desiderata. Daarnaast zijn financieringsvormen als eigen bijdragen of tempobeurzen mogelijk. De school is in dit model niet geheel

1] Arbeidsvoorziening, *Schoolverlatersbrief* 1993, Rijswijk 1993.

zelf verantwoordelijk voor de examens; er zijn per opleiding uniforme examens. De eindtermen hoeven niet op het gehele curriculum betrekking te hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld beslag leggen op 80 procent. De rest kan dan door de school zelf worden ingevuld. Scholen kunnen hiervoor desgewenst partnerships aangaan met bedrijven of het bedrijfsleven. Op deze manier is een eigen, desgewenst regionale inkleuring van het onderwijs mogelijk. Een voordeel van het continentale model is de georganiseerde wijze waarop het onderwijs wordt afgestemd op het beroepsleven. Verder hoort er een transparante landelijke kwalificatiestructuur bij. Dit model veronderstelt een algemene toegankelijkheid van het beroepsonderwijs.

De vormgeving van het onderwijs is verder aan de scholen zelf en daarmee flexibel. Dit model stimuleert scholen om die onderwijsvormen te ontwikkelen welke het hoogste rendement opleveren, dat wil zeggen leerlingen die het eindexamen behalen. Het is vooral op dit laatste punt dat scholen ondernemerschap moeten ontwikkelen. Een nadeel van dit model is de beperkte flexibiliteit van het opleidingsaanbod en de onderwijsinhoud. Deze worden centraal vastgesteld en zijn daarna niet makkelijk te vervangen of te wijzigen. Het model veronderstelt duurzame en dus niet erg flexibele centrale regelgeving.

In beide modellen vervalt het onderscheid tussen publiek en particulier onderwijs. Uiteraard kan de overheid wel vestigingsvoorschriften geven op grond van de Vestigingswet of à la de Keuringsdienst van Waren. In beide modellen is verder de duur van een opleiding niet voorgeschreven. Als scholen in het continentale model er in slagen leerlingen in kortere of langere tijd aan een diploma te helpen ontvangen zij hiervoor de geldende vergoeding.

In het Angelsaksische model zijn scholen eveneens geheel vrij in het vaststellen van de opleidingsduren. Zij kunnen dit in hun schoolgelden verdisconteren. Verder zijn in beide modellen scholen vrij in hun personeelsbeleid. Bij het continentale model past wel een onderwijs-CAO, al is dat niet noodzakelijk. Bij het Angelsaksische model passen eerder ondernemings-CAO's.

9.2.2 Co-makenschap

Onder 'co-makenschap' verstaan we alle samenwerkingsvormen waarin overheid en bedrijfsleven gezamenlijk gestalte geven aan de vorm en inhoud van het (beroeps)onderwijs. Co-makenschap omvat zowel partnerships van afzonderlijke scholen en bedrijven als partnerships van een sector in het onderwijs (of een groep scholen) en het georganiseerde bedrijfsleven. Co-makenschap past op enigszins verschillende wijze bij de twee modellen van een zelfstandige school. Bij het continentale model past een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven voor de eindtermen van het beroeps- of professioneel onderwijs. Voor de eigen, desgewenst regionale inkleuring van het onderwijs passen verder ook één-op-één relaties van scholen en bedrijven. De potentiële reikwijdte van partnerships is in het Angelsaksische model dus een andere dan in het continentale model. Bij het Angelsaksische model passen uitsluitend één-op-één relaties van scholen en bedrijven.

Voor de laatste jaren zijn er in zowel het MBO als het HBO en WO veel exercities in co-makenschap gestart. Er zijn nieuwe opleidingen gestart en het contractonderwijs heeft zich sterk ontwikkeld. Andere voorbeelden zijn: praktijkdocenten uit het bedrijfsleven, docentenstages, ter beschikking stellen van apparatuur en materialen door bedrijven, leerling- en stageplaatsen en participatie van mensen uit de praktijk in schoolbesturen en raden van advies. Een verleiding bij het aangaan van partnerships van scholen en bedrijven is het introduceren van te veel functiespecifieke opleidingsonderdelen.

9.2.3 Duaal beroepsonderwijs

Het Duitse duale beroepsonderwijs wordt vaak als een zeer krachtige 'asset'

van de economie beschouwd ². In Nederland stelden de Commissie-Wagner en -Rauwenhoff dualisering van het gehele beroepsonderwijs voor. Duaal beroepsonderwijs biedt een institutioneel verankerde aansluiting van onderwijs en arbeid: werkend leren vormt een vloeiende overgang van schools leren naar zelfstandige beroepsarbeid en noopt tevens tot een inhoudelijke afstemming van onderwijs en arbeid. Het heeft bovendien pedagogische voordelen (leren door doen) en biedt andere kwalificaties dan theoretisch schools onderwijs (praktische vaardigheden). Kabinet en sociale partners kiezen echter voor selectieve dualisering. De opgaven en risico's die zijn verbonden aan een beleid dat het gehele beroepsonderwijs wil dualiseren maakt eigenlijk ook geen andere keuze mogelijk. Het over de hele linie dualiseren van het beroepsonderwijs vergt ruim zeven maal zo veel leer-arbeidsplaatsen dan er thans in het leerlingwezen zijn, al zal er wel substitutie van stages door leer-arbeidsplaatsen optreden. Verder is duaal onderwijs kwetsbaar vanwege de conjunctuurgevoeligheid van het aanbod van leer-arbeidsplaatsen. Alleen al om die reden is het belangrijk te beschikken over ongeveer equivalent schools onderwijs, dat als overloop kan functioneren. Daar staat tegenover dat een vrijblijvender benadering van dualiseren scholen en bedrijfsleven ruime mogelijkheden tot ontwijkend gedrag biedt.

Het beleidsmatig stimuleren van dualisering heeft tot dusverre nog niet veel opgeleverd. Dat heeft er allereerst mee te maken dat de lange MBO-opleidingen niet langer mogen duren dan vier jaar. Een handicap voor het MBO is verder de afspraak in het convenant Samen werken aan beroepsonderwijs dat de begeleiding van de praktijkcomponent - vooralsnog - bij de landelijke organen ligt. Voorts zijn voor dualisering van het beroepsonderwijs meer leer-arbeidsplaatsen nodig. Minder vrijblijvende CAO-afspraken kunnen hier goede diensten bewijzen. Een laatste belemmering betreft de mogelijke financiële consequenties van dualisering: is het een bezuinigingsbeleid of onderwijsvernieuwing?

Het is belangrijk dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen scholen en sociale partners duidelijkheid verschaft omtrent de toekomst van het beroepsonderwijs in financieel opzicht. Is het de bedoeling dat een flink deel van de rekening van het verder te dualiseren beroepsonderwijs bij het bedrijfsleven komt te liggen, of draagt de minister van Onderwijs en Wetenschappen er zorg voor dat aan een keuze tussen duaal en schools beroepsonderwijs voor de betrokken partijen geen budgettaire consequenties zijn verbonden? In beide gevallen is het zaak deze duidelijkheid spoedig te verschaffen en vervolgens voor een langere periode te waarborgen. Pas dan kunnen scholen en bedrijfsleven hun koers goed uitzetten.

Duaal onderwijs past zowel in de centrale planningstraditie van onderwijs als bij een op marktbeginselen gebaseerd stelsel van beroepsonderwijs. Een beleid dat koerst op het over de hele linie dualiseren van beroepsonderwijs past echter eigenlijk alleen bij de centrale planningstraditie. De overheid is dan van mening dat dualiseren, om wat voor redenen dan ook, wenselijk is en tracht dit daarom te bewerkstelligen. Een keuze voor zelfstandige scholen voert daarentegen - en nog los van al de in het voorgaande genoemde overwegingen - onvermijdelijk tot de optie selectief dualiseren. Dualiseren is dan immers een beslissing van de school zelf omtrent de vorm van het onderwijs. In het Angelsaksische model van een zelfstandige school is het aan afzonderlijke onderwijsinstellingen en bedrijfsleven om duale trajecten te ontwerpen. Via dit model treedt voor bedrijven (indien er voor hen kosten aan zijn verbonden) wel een gevangenendilemma op. Het gevaar van investeringen in onderwijs is dat een concurrent met de resultaten wegloopt. In het continentale model is het

2] Zie bijvoorbeeld: L. Thurow, *Head to head; The coming economic battle among Japan, Europe, and America*; William Morrow, New York 1992, blz. 275.

eveneens aan afzonderlijke onderwijsinstellingen en bedrijfsleven om duale trajecten te ontwerpen, zij het dat scholen daarbij gebonden zijn aan de geldende eindtermen.

Voor veel beroepsopleidingen behoren praktische vaardigheden tot de eindtermen. Het onderrichten van praktische vaardigheden dwingt echter niet zonder meer tot duaal onderwijs. Functionele equivalenten als stages of praktijksimulaties kunnen daar soms evengoed in voorzien.

9.2.4 Startkwalificatie

Nederland heeft een kennisintensieve economie. Voor een kansrijke start op de arbeidsmarkt achtte de Commissie-Rauwenhoff tenminste een opleiding op het niveau primair leerlingwezen nodig. Iedereen die de arbeidsmarkt betreedt zou de mogelijkheid tot het behalen van zo'n opleiding moeten krijgen. De regering schrikt terug voor de hieraan verbonden financiële consequenties. Wat te doen indien burgers zich massaal aanmelden?

Een startkwalificatiebeleid kan de vorm hebben van het verschaffen van een leerrecht. Er zijn ook twee alternatieven: een selectieve scholingsplicht of stimulering in het kader van een activerende verzorgingsstaat. Een belangrijk bezwaar van een leerrecht is dat de financiële consequenties vooralsnog moeilijk te overzien zijn. Een groot bezwaar van een scholingsplicht is de moeilijkheid van uitvoerbaarheid. Wat te doen met 'niet-kunners' en 'niet-willers'? Stimuleren kan in verschillende maten. Een bezwaar van een stimuleringsbeleid is de onvermijdelijke noodzaak van selectie: wie wel en wie niet?.

De keuze tussen de startkwalificatie als leerrecht en de startkwalificatie als onderdeel van een activerende verzorgingsstaat hoeft niet nu te worden gemaakt. Het laatste model kan ook een eventuele opstap zijn voor het institutionaliseren van een leerrecht. In het kader van een activerend beleid kan worden vastgesteld hoeveel belangstelling er is van de kant van werkenden en werkzoekenden, welke bijdrage het bedrijfsleven kan en wil geven en welke educatieve voorzieningen een leerrecht vergt. Een beslissing over een leerrecht kan vervolgens bijvoorbeeld over drie of vijf jaar vallen. In de tussentijd kan zo'n besluit werken als een wenkend perspectief om de voorwaarden voor de startkwalificatie als leerrecht zo goed mogelijk te vervullen.

Een dilemma betreft de invulling van de startkwalificatie. Gaat het alleen om duale opleidingen op het niveau primair leerlingwezen of is het schoolse KMBO ook een alternatief. Duale opleidingen hebben een grote betekenis voor de arbeidsmarkt. De schaarste aan leer-arbeidsplaatsen en de conjunctuurgevoeligheid ervan pleiten er echter voor om de startkwalificatie niet te reserveren voor de duale leerlingopleidingen. Ook het KMBO en de scholingsinstellingen van de Arbeidsvoorziening zouden equivalente opleidingswegen kunnen bieden. Dit betekent wel dat, indien een KMBO-opleiding niet equivalent is, deze zoveel mogelijk equivalent gemaakt moet gaan worden. Hulpmiddelen zijn dan onder meer simulatie van arbeidssituaties en praktijklokalen. Verder zouden de Centra voor Vakopleiding (dezelfde) opleidingen tot het niveau primair leerlingwezen kunnen gaan bieden.

Hierbij komt het aspect van de verzelfstandiging van scholen. In het continentale model van de zelfstandige school wordt deze afgerekend op het aantal abiturienten met een diploma dat garandeert dat voldaan is aan landelijk vastgestelde eindtermen. Het bepalen van de weg waarlangs leerlingen dit einddoel halen is hier geheel aan de school. Dit kan via werkend leren, maar ook door schools onderwijs. Bij navolging van dit model van een zelfstandige school verliezen de bestaande duale leerlingopleidingen hun monopoliepositie.

Het huidige beleid terzake van de startkwalificatie is een zeer magere invulling van een stimulerend beleid. De startkwalificatie is evenwel ook pas van recente datum. Het is bovendien beleid waarvan het welslagen in sterke mate

afhankelijk is van de inbreng van sociale partners (leer-arbeidsplaatsen). Wat dat laatste betreft mag de inbreng van nieuwe beleidsmogelijkheden in de sinds 1991 getripartiseerde Arbeidsvoorziening overigens tot de nodige scepsis stemmen. Zullen sociale partners wel in ruime mate zorg kunnen/willen dragen voor startkwalificaties van werkenden en leer-arbeidsplaatsen voor werkzoekenden?

Een stimulerend startkwalificatiebeleid kan tenslotte veel baat hebben bij de in hoofdstuk 7 genoemde beleidsmogelijkheden:

- deelcertificaten en assistentendiploma's voor degenen die niet, of nog niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen;
- een transparante kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs waarbinnen de startkwalificatie een duidelijke plaats heeft, evenals de assistentkwalificatie en deelcertificaten;
- het beëindigen van leeftijdsdiscriminatie;
- een bureau dat zich specialiseert op 'instroom-assessment';
- het bieden van opleidingsmogelijkheden startkwalificatie in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid. Dit impliceert een taak van de arbeidsbureaus bij de werving van leer-arbeidsplaatsen en de bemiddeling naar leer-arbeidsplaatsen en KMBO-opleidingen.

9.2.5 Wederkerende scholing

Een beroepsopleiding gaat niet meer een leven lang mee. Vrijwel iedereen zal zijn werkend leven lang moeten blijven leren, 'on the job' en 'off the job'. Voor een in internationaal opzicht concurrerende economie is beroepsgerichte scholing van werkenden en werkzoekenden van groot belang. Het huidige stelsel van beroepsgerichte scholing is echter onvoldoende toegerust voor 'een leven lang leren'. Structurele problemen zijn:

- de intransparantie van het scholingsaanbod;
- de ondoelmatigheid binnen het publieke scholingssegment;
- de onvolkomen scholingsmarkt;
- het gevangenendilemma waarvoor werkgevers staan die in scholing willen investeren.

Met deze gebreken zijn impliciet een aantal belangrijke voorwaarden geschetst voor een adequaat functionerend stelsel: transparantie en flexibiliteit van het scholingsaanbod, doelmatigheid van de publiek bekostigde scholing, het marktprincipe en oplossingen voor gevangenendilemma's.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen kan de transparantie van het scholingsaanbod bevorderen door te kiezen voor het tot stand brengen van een omvattende kwalificatiestructuur. Beroepsgerichte scholing kan hierin dan in veel gevallen een herkenbare plaats krijgen. Het kan werknemers bovendien (deel)certificaten bieden die ook buiten het eigen bedrijf herkenbaar zijn. Bedrijfsspecifieke en functiegerichte scholing kan buiten deze kwalificatiestructuur blijven. Dit type scholing hoeft immers alleen binnen een bedrijf bekend te zijn en leent zich bovendien niet voor aansluiting bij een omvattende kwalificatiestructuur.

De geschetste oplossingen voor de andere structurele problemen passen in zekere zin goed in het huidige tijdsgewricht. De introductie van marktbeginselelen op het terrein van de scholing voor werkenden sluit aan bij het streven naar een kleine en slagvaardige overheid met als kanttekening dat de Arbeidsvoorziening geen overheid is, al wordt zij wel met collectieve middelen bekostigd. Dit geldt ook voor de verdere verzelfstandiging van scholen. Het onderscheid tussen publiek en particulier onderwijs vervalt dan. Hiermee wordt tevens een oplossing geboden voor manifeste of latente concurrentievervalsing via contractonderwijs. Het bevorderen van de concurrentie en het tegengaan van kartels ligt in de lijn van het Europese integratieproces. Verder sluit het opbouwen van een stelsel van wederkerende scholing via collectieve onderhandelingen goed aan bij het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudin-

gen. Voorts hebben regering en parlement een eigen verantwoordelijkheid terzake van het stimuleren van beroepsgerichte scholing. Zij zouden deze bijvoorbeeld via een gedachtenvorming over een scholingswet onder ogen kunnen zien. Waarom zouden Nederlandse bedrijven niet, net als in Frankrijk of Australië, wettelijk verplicht worden een bepaald percentage van de loonsom te reserveren voor scholingsuitgaven?

9.3 Balans

Zelfstandige scholen, co-makership, dualiseren, startkwalificatie en wederkerende scholing zijn alle belangrijke ingrediënten van een modern, arbeidsmarktgeoriënteerd stelsel van beroepsonderwijs en scholing. Echter, zowel in het rapport van de Commissie-Rauwenhoff, als in daaropvolgend beleid van regering en sociale partners, kregen deze ingrediënten onvoldoende uitwerking.

Wat allereerst opvalt is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven zich beperkt tot het secundair beroepsonderwijs (leerlingwezen en MBO). Onderwijs en bedrijfsleven hebben hier gezamenlijk landelijke eindtermen opgesteld. Het hoger onderwijs kent geen landelijke eindtermen. Onderwijsinstellingen zijn hier zelf verantwoordelijk voor.

Een tweede constatering die uit deze studie voortvloeit is dat een heldere beleidsvisie op de zelfstandige school een sleutel biedt tot de belendende beleidspercelen. Door een keuze voor een van beide marktmodellen kan het onderwijsbeleid veel aan scherpte en consistentie winnen. Het Angelsaksische model van een zelfstandige school biedt een andere ruimte voor co-makership dan het continentale model. Het Angelsaksische model nodigt uit tot partnerships van afzonderlijke scholen en bedrijven. Het continentale model nodigt naast deze partnerships ook uit tot co-makership met betrekking tot landelijke eindtermen. Duaal onderwijs past vooral bij het continentale model, zij het dat 'coöperatieve education' ook een uitvloeisel kan zijn van partnerships tussen een school en een bedrijf of een groep scholen en een groep bedrijven. Een startkwalificatie is een invalshoek die thuishoort bij het continentale model of bij het centrale planningsmodel van weleer. Startkwalificaties betreffen de onderkant van de kwalificatiestructuur. Een geïnstitutionaliseerd stelsel van wederkerende scholing past bij beide modellen van een zelfstandige school. Wel is de enige manier om de transparantie van het scholingsaanbod te vergroten de aansluiting ervan op een landelijke kwalificatiestructuur. Dit laatste is uitgesloten in een onderwijssysteem dat is gebaseerd op zelfstandige scholen volgens het Angelsaksische model.

Gelet op de stand van zaken met betrekking tot de zelfstandige school, co-makership, dualisering, startkwalificatie en wederkerende scholing zijn de verschillende beleidsvisies op deze deelterreinen onvoldoende uitgekristalliseerd om van een nieuwe, samenhangende en richtinggevende visie op het beroepsonderwijs te kunnen spreken. De deelvisies zijn bovendien onderling niet altijd consistent. Zo verdraagt bijvoorbeeld geen enkele visie op een zelfstandige school zich met een van bovenaf opgelegde concentratie van scholen. Verder verdraagt een met het Angelsaksische model verwant hoger onderwijs zich niet met vrijwel volledige bekostiging door de overheid en dus ook niet met een van boven opgelegde bekorting van leerwegen, om een beleidsvoornemen uit de Miljoenennota 1994 te noemen. Voor de verdere ontwikkeling van beroepsonderwijs en scholing is een richtinggevende beleidsvisie onontbeerlijk. Niet alleen om de doelmatigheid van de overheidsuitgaven voor onderwijs te vergroten, maar bovenal om de aansluiting van onderwijs en arbeid hechter in het systeem te verankeren.

Bijlage I Lijst van afkortingen

ARVO	Adviesraad voor het Voortgezet Onderwijs
BBO	Beroepsbegeleidend Onderwijs
BEA	Bureau voor Economische Argumentatie
BiZa	(ministerie van) Binnenlandse Zaken
BOOB	Bedrijfstakgewijze Overleggen Onderwijs Bedrijfsleven
BOTO	Bedrijfstakgewijze Overleggen Technisch Onderwijs
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BVL	Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBA	Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening
CBB	Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroeps(uit)oefening
CBO	Contactcentrum Bedrijfsleven - Onderwijs
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEDEO	Centrum voor documentatie en voorlichting voor bedrijfsexterne opleidingen
CIBB	Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CVV	Centrum voor Vakopleiding voor Volwassenen
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FNV	Federatie van Nederlandse Vakverenigingen
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GOA	Gemeenschappelijke Opleidingsactiviteit
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HEAO	Hoger Economisch en Administratief Onderwijs
HTS	Hogere Technische School
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
JWG	Jeugdwerkgarantieplan
KMBO	Kort-middelbaar Beroepsonderwijs
KNOV	Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond
KRS	Kaderregeling Scholing
KVE	Kaderwet Volwasseneneducatie
LBO	Lager Beroepsonderwijs
LEAO	Lager Economisch en Administratief Onderwijs
LHNO	Lager Huishoud- en Nijverheidsonderwijs
LOB	Landelijk Orgaan voor het Beroepsonderwijs
LTS	Lagere Technische School
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
NCV	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NIBE	Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf
NIPO	Nederlands Instituut voor de Publieke Opiniepeiling
NIVRA	Nederlands Instituut van Register Accountants
O&O	Opleiding en ontwikkeling
O&W	(ministerie van) Onderwijs en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
PBVE	Primair Beroepsgerichte Volwasseneneducatie
PREP	Particulier Regionaal Educatief Platform
RBO	Regionaal Bureau Onderwijs
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
SKG	Selectieve Krimp en Groei
SLO	Instituut voor Leerplanontwikkeling
SoZaWe	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
STC	Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie

SVE	Studie- en ontwikkelingscentrum voor de Volwasseneneducatie
SVO	Stichting voor onderzoek van het onderwijs
SVM	Sectorvorming en Vernieuwing in het MBO
TVC	Taakverdeling en Concentratie
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
VAVO	Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs
VBMO	Vereniging van instellingen voor Buitenschools Mondeling Onderwijs
VETRON	Vereniging van Trainings- en Opleidingsinstituten in Nederland
VISO	Vereniging van Instellingen voor Schriftelijk Onderwijs
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VOI	Vereniging van Opleidingsinstituten op het gebied van Informatica
VVS	Vrouwenvakschool
VWO	Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
WCBO	Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening

Bijlage 2 Lijst van gesprekspartners

J. van den Bandt-Stel	VNO
G. Bonnema Moret	Ernst & Young
J. Bouwes	Sportshop Bouwes
W. Breebaart	Haagland College
C. van Breukelen	Opleidingsinstituut voor de Distributie
J. de Bruijn	Daf
P. Dam	Ondernemerscollege Amsterdam
G. Deelman	AVBB
J. van Dijk	Haagse Hogeschool
M. van Dijk	ING
P. van den Dool	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
G. Douma	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
M. Drewes	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
D. Duzijn	Shell Nederland bv
J. Elderenbosch	Werkgeversvereniging voor het Bankbedrijf
J. Eysackers	Volker Stevin
A. Feddes	Rabobank Nederland
R. Feijtsma	AMEV
C. Free	MBO-College 's-Hertogenbosch
J. Helderma	Moret Ernst & Young
P. Hey	FME
W. van der Horst	AMEV
H. Hudepol	KLM
D. van Ittersum	Hogeschool Enschede
G. Jansen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
R. Jansen	Technisch Lyceum Eindhoven
M. de Jong	Hollandsche Beton Groep nv
B. Jonker	AWV
D. Kempers	Twents MBO-College
W. Kohl	Technisch College Heerlen
J. Koning	NCW
R. Kusters	Sporthuis Helling
A. Lemmens	Regionaal Instituut voor Vak- en Beroepsonderwijs
P. Lems	Adviescentrum Opleidingsvraagstukken
H. van Megen	MTS Anthony Fokker
L. Meys	MBO-College 's-Hertogenbosch
J. van Nieuwkerk	Tinbergen College
W. van Oosterom	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
I. Overdiep	FNV
L. Parlevliet	KLM
H. Rauwerdink	Nederlandse Philips Bedrijven bv
A. Renique	VNO
H. Ries	Hydraudyne Hydrauliek bv
R. Roelofse	CNV
C. van Rosmalen	Ministerie van Economische Zaken
Schnabel	Moret Ernst & Young
Selten	Scholengemeenschap de Rooi Pannen
L. Tamaniau	Vroom & Dreesman Nederland bv
W. van Teeseling	Peek & Cloppenburg Groep
H. Terwisga	Ministerie van Economische Zaken
L. Venema-Hobert	Technisch Lyceum Eindhoven
I. Verdouw	Amsterdamse Academie voor Bank en Financiën
G. van Vliet	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
J. Vriesema	Opleidingsinstituut voor de Distributie
G. Waanders	Punte Bouwmaatschappij bv
T. Wagemans	DSM Limburg bv
H. van der Werf	Alkwaard College

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987).
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De culturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boersma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman; Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk' Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd* (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: *Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst* (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouw-sector: een verkenning* (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie* (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: *Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming* (1991)
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: *Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk* (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: *Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid* (1991)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; *Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken* (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)