

Laurenz Veendrick

Wieger Bakker, *Sturen op de tijdstroom. Onderwijs voor werkende jongeren en beleid tussen economie en ontplooiing 1945-1995*. Amsterdam Thela Thesis, 2001. ISBN 9051705379, 231 blz., 18,00 Euro.

In het vormingwerk gaat het om een vorm van begeleiding waarbij de persoonlijkheid, de identiteit in het geding is. Vanwege de angst voor de dreigende verwildering van de arbeidersjeugd werd deze typische sociaal-pedagogische activi-

teit kort na de oorlog door de overheid gestimuleerd door de oprichting van de afdeling Vorming buiten Schoolverband bij het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Vanuit deze afdeling werden zowel het vormingswerk voor volwassenen als voor jongeren gesubsidieerd. Zo werd er binnen het aloude volkson ontwikkelingswerk een onderscheid gemaakt tussen het op kennisoverdracht gerichte ontwikkelingswerk en het vormingswerk dat meer op persoonlijke ontplooiing gericht was.

Het proefschrift van Wieger Bakker gaat over de naoorlogse ontwikkeling van het vormingswerk en het onderwijs voor werkende jongeren. Het onderwijs vond plaats binnen het zogeheten leerlingwezen: het gaat hier om aanvullend beroeps-onderwijs voor werkende jongeren. Het leerlingwezen en vormingswerk hadden hun bloeiperiode tussen 1965 en 1985. Bakker wil als beleidsonderzoeker de veranderingen in deze voorzieningen retrospectief analyseren, vooral inzoomend op de rol van de overheid. Hij stelt zich de vraag welke ontwikkelingen in ideeën, beleid en institutionele vormgeving zich tussen 1945 en 1995 hebben voorgedaan ten aanzien van onderwijsvoorzieningen voor 16-18 jarige werkende en werkloze jongeren? Hij wil ook weten waardoor deze ontwikkelingen werden beïnvloed, inclusief de rol van de overheid.

Het gaat hier om een historische casestudy waarbij de onderzoeker gebruik maakt heeft van al bestaande schriftelijke bronnen, zoals nota's, adviezen, wet- en regelgeving en studies. Het hieruit voortgesproten proefschrift is opgebouwd uit drie delen. In het eerst deel wordt aan de hand van bestaande literatuur bekeken wat de plaats van de voorzieningen op het gebied van onderwijs en vorming binnen de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijsbestel is. Hiervoor wordt ook de theorievorming rond institutionaliseringsprocessen en de verandering van onderwijsvoorzieningen geanalyseerd.

Deel twee vormt het hart van het onderzoek. Hierin worden de ontwikkeling van het vormingswerk en leerlingwezen en hun onderlinge verhouding beschreven voor de periode tussen 1945 en 1995. De vier hoofdstukken die hieraan gewijd zijn, beslaan een bepaald tijdvak. Tussen 1945 en 1955 - de periode van de wederopbouw - vond de wording van vormingswerk en leerlingwezen plaats. In de periode daarna - tot eind jaren zestig - consolideerden de beide voorzieningen zich. Vervolgens werd in de jaren zeventig op allerlei manieren tevergeefs geprobeerd om beide voorzieningen in elkaar te vlechten. In de periode daarna - vanaf 1980 - worden het leerlingwezen en vormingswerk geleidelijk aan opgeslorpt door of ingebed in het drastisch veranderde stelsel van beroeps-onderwijs en volwasseneneducatie

In het derde deel wordt ingezoomd op de manier waarop de uitkomsten van de processen van invloed zijn op de pogingen tot integratie tussen leerlingwezen en vormingswerk, alsmede op de latere inbedding in het nieuwe stelsel van beroeps-onderwijs en volwasseneneducatie. Een belangrijk concept is het begrip institutionalisering. Indicatoren hiervoor zijn volgens Bakker 'de zeggenschap over voorzieningen, de verduurzaming van regels en de mate waarin deze regels verbonden zijn met een legitimerende ideologie' (p. 40). Vanuit deze begripsinvulling levert de analyse van het onderwijs en de vorming van werkende jongeren een dubbel beeld op.

Er is sprake van een vrij grote consistentie in waardenorientaties en doelstellingen van de betrokken actoren: net na de oorlog werd niet veel anders over de functies en doelen van dit onderwijs gedacht dan in de jaren negentig. Jongeren moeten kunnen beantwoorden aan de 'manpowervraag' op de markt; daarnaast moeten ze ook voldoende bagage meekrijgen om zich te ontplooiën tot goed geïntegreerde, stabiele burgers. Binnen deze marges vinden volgens Bakker aller-

lei veranderingen plaats in opvattingen en ideeën over het onderwijs aan werkende jongeren. De ideeën over vorming en ontplooiing verschoven van een personalistisch perspectief in de jaren vijftig, via het accent op emancipatie en bewustwording in de jaren zeventig naar het no-nonsense perspectief van de jaren tachtig, waarin maatschappelijke participatie synoniem werd aan arbeidsparticipatie.

Ook het denken over de doeleinden van het onderwijs aan werkende jongeren is aan veranderingen onderhevig. In de vijftiger jaren werd integratie tussen beroepsvoorbereiding en vorming voorgestaan, terwijl deze doelstellingen in de jaren zestig bijna lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. Vanaf de jaren tachtig vindt men opnieuw dat vorming en beroepsopleiding met elkaar geïntegreerd moeten worden, waarbij de vorming op de tweede plaats komt te staan. Ook de opvattingen over de institutionele vormgeving en de verantwoordelijkheid van de overheid voor onderwijs en vorming van werkende jongeren veranderen nogal eens in de tijd.

Deze veranderingen van opvattingen en ideeën zijn volgens Bakker slechts gedeeltelijk terug te vinden in het beleid. In de eerste 15 jaar na de oorlog richtte de overheid zich vooral op het faciliteren van de beroepsopleidende voorzieningen voor werkende jongeren, terwijl de invulling van het vormingswerk grotendeels aan het verzuilde particulier initiatief werd overgelaten. Vanaf begin jaren zeventig zette de overheid in op ontplooiing en gelijke kansen, terwijl het leerlingwezen en de daarbij betrokken werkgevers blijven koersen op beroepskwalificatie. Het vormingswerk gaat daarentegen steeds meer op de emancipatorische en politiserende toer. Kortom: de overheid die ook nog stevig inzette op integratie, had in deze periode weinig greep op de vorming en onderwijs voor werkende jongeren.

Bakker laat zien hoe dat vanaf de jaren tachtig veranderde. Door diepgaand overleg en gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, arbeidsmarkt en onderwijs werd de aanzet gegeven tot een samenhangend stelsel van beroepsonderwijs, waarin uiteindelijk de integratie gerealiseerd werd. Alleen kan men zich afvragen wat er van het vormingswerk nog over is.

Bakker laat in zijn proefschrift vrij overtuigend zien hoe de moeizame verhouding tussen het leerlingwezen en vormingswerk - en de telkens weer vastlopende pogingen tot integratie - te herleiden zijn tot de totaal verschillende institutionele structuren van beide voorzieningen. Het vormingswerk werd vrijwel volledig beheerst door het verzuilde, particuliere initiatief. De overheid had zeker tot begin jaren zeventig alleen op het financieel-administratieve domein wat in de melk te brokkelen. Bij het leerlingwezen had de institutionele structuur een corporatistisch karakter waarbinnen werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de inhoud en financiering. De gezamenlijke verantwoordelijkheid maakte de overheid sterk afhankelijk van de marktpartijen. Dit werd vooral duidelijk toen de overheid in de jaren zeventig meer inhoudelijk greep kreeg op het vormingswerk. Het hernieuwde streven naar integratie tussen het leerlingwezen en vormingswerk liep nu juist vast op de te geringe autonomie van de overheid binnen het leerlingwezen. Bakker formuleert het als volgt: "Ook toen werd met het streven naar de integratie van vormingswerk en leerlingwezen getracht een publieke verantwoordelijkheid (vorming en opleiding voor alle werkende jongeren) in te bedden in een institutionele structuur die ten principale de realisatie tot doel had van een deelbelang van enkele (arbeidsmarkt)partijen" (p. 187). Dit is dan ook pas gebeurd toen beide voorzieningen opgenomen werden in het publieke stelsel van de BVE.

In deze historische reconstructie laat Bakker ook zien hoe het toeval soms verrassende gevolgen kan hebben. De veel bezongen combinatie van leren en werken

binnen het leerlingwezen werd voor de oorlog min of meer uit nood geboren om zo de schaarste aan ambachtsonderwijs in dunbevolkte gebieden te ondervangen. Na de oorlog werd het eerst gebruikt als instrument in de wederopbouw; vervolgens kreeg het ook in rol in het participatie onderwijs voor werkende jongeren, terwijl het de laatste 15 jaar vooral gepresenteerd wordt als de smeerolie tussen onderwijs en arbeidsmarkt en reddingsboei voor alle drenkelingen die uit de boot van het dag-onderwijs vallen.

Deze beleidswetenschappelijk studie werpt een nieuw en interessant perspectief op de nog betrekkelijk korte historie van de vorming en het onderwijs voor werkende jongeren. Tot nu was het meeste onderzoek toegespitst op de (ped)agogische aspecten (vormingswerk) of onderwijskundige en beroepskwalificerende aspecten (leerlingwezen). Het nadeel van dit meer op de institutionele structuur gerichte onderzoek is dat het veelal niet de spannendste verhalen oplevert. Dit in ogenschouw nemende, is het Bakker desalniettemin gelukt een leesbaar verhaal te schrijven. Een verhaal dat zeker ook voor pedagogen en onderwijskundigen interessant is, al is het alleen al omdat naar mijn weten hier voor het eerst de geschiedenis van het leerlingwezen en vormingswerk is vastgelegd. Maar zeker ook om kennis te nemen van de beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid. Juist in de wereld van het onderwijs waarin men maar al te vaak het gevoel heeft dat 'het beleid weer iets bedacht heeft' kan dit een vertroostende conclusie zijn.