
Het Duitse 'leerlingwezen': een voorbeeld voor Nederland?

Door de (jeugd-)werkloosheid neemt de aandacht voor de beroepsopleidingen toe. Middels het verbeteren van de opleidingen en/of het uitbreiden van capaciteit wordt geprobeerd de kansen van met name de jongeren op een arbeidsplaats te verhogen. Zo stelde het Ministerie van Sociale Zaken onlangs vijfendertig miljoen beschikbaar voor de opleidingen in het kader van het leerlingwezen (onder meer voor de creatie van pseudo-arbeidsplaatsen) en breidde O. en W. haar experimenten met vernieuwingen in de opleidingen voor 16- tot 18-jarigen uit met kort middelbaar beroepsonderwijs (met name bedoeld om de beroepsperspectieven voor jongeren te verbeteren die thans 'tussen wal en schip' vallen). De plannen van staatssecretaris Hermes om tot het oprichten over te gaan van een vierde pedagogisch centrum voor het 'beroepsonderwijs' (leerlingwezen, participatie-onderwijs en . . . overig m.b.o.?) getuigen eveneens van toenemende belangstelling voor de beroepsopleiding(-en).

Ook internationaal valt een dergelijke tendens te bespeuren. De E.E.G. richtte recentelijk in West-Berlijn een instituut op voor onderzoek van beroepsonderwijs (C.E.D.E.F.O.P.). De O.E.C.D. houdt zich al langere tijd bezig met (het onderzoeken van) het beroepsonderwijs in haar lidstaten. In een vorig jaar gepubliceerd onderzoek suggereert men, dat een opvallende verlaging van het aantal jeugdige werklozen (beneden 24 jaar) in de B.R.D. tussen 1976 en 1979 bereikt kon worden door maatregelen in het Duitse leerlingwezen, het duale systeem. 'In Germany supply-side measures through the "dual" system, in which apprenticeships in industry play a big role, have been important' (Economic Outlook, juli 1980). (De naam 'duaal systeem'

dankt het leerlingwezen aan haar karakteristieke kenmerk, dat op twee plaatsen wordt opgeleid, namelijk op school en in de beroepspraktijk.)

De voornoemde publikatie had tot gevolg dat een ruim denkend econoom als Tinbergen zich betreffende de problematiek van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, behalve op Oost-Europa (polytechnische vorming), ook op het 'duale System' in de B.R.D. ging oriënteren. Dit gegeven en het feit dat Westerhuis (1982) in het kader van haar stage en scriptie bij de S.E.R. bezig was met een verkenning van het leerlingwezen in ons land, vormde een aanleiding om eens naar de B.R.D.-variant van het leerlingwezen te kijken. We bezochten in West-Berlijn het Bundesinstituut für Berufsbildung (het B.I.B.B.), een onderzoeks- en ontwikkelingscentrum voor met name het 'duale System'¹. Kan Nederland iets van de opzet van en de aanpak binnen het Duitse leerlingwezen leren?

Het duale systeem

De belangstelling voor deze gecombineerde opleidingsvorm is in de B.R.D. aanzienlijk groter dan in ons land. Hier blijft het percentage van de 16- tot 18-jarigen voor het leerlingwezen beneden de 5%, in de B.R.D. daarentegen volgt meer dan de helft uit deze leeftijdscategorie een dergelijke opleiding. In Nederland is het leerlingwezen, met zijn reminiscenties aan het gildewezen, dus min of meer een randverschijnsel: in de B.R.D. duidelijk niet. Hieruit kan evenwel niet reeds de conclusie worden getrokken, dat het Duitse duale opleidingssysteem dus hoogstwaarschijnlijk beter is dan het Nederlandse. Nagenoeg al onze gesprekspartners wezen er namelijk op, dat het geringe aantal alternatieven dat het onderwijsbestel in de B.R.D. biedt als belangrijkste oorzaak van de grote belangstelling mag worden aangemerkt (naast andere meer historische oorzaken).

We geven een korte schets van het duale systeem en wel achtereenvolgens van de prak-

tijk- en van de school-component. Deze twee componenten, die in combinatie karakteristiek zijn voor het leerlingwezen, blijken structureel en inhoudelijk (te) weinig samenhang te vertonen.

De opleiding voor vaklieden is in de B.R.D. in hoge mate een zaak van de bedrijven gebleven. Beate Kraus van het Max Planck Institut für Bildungsforschung, die met vele andere wetenschappers een zeer kritische houding aanneemt ten opzichte van het duale systeem, stelde dat de modernisering van de opleidingen in de industrie in de jaren 1936 en 1939 door het nazi-regime waarschijnlijk voor een belangrijk deel verklaart waarom het leerlingwezen in de B.R.D. tot dusver in zo omvangrijke mate is blijven voortbestaan. De traditionele koppeling van de opleiding in het kader van het duale systeem aan ambachtelijke beroepen (gildewezen!) werd toen doorbroken. Deze ene uitzondering daargelaten, heeft de staat zich tegenover het duale systeem altijd zeer terughoudend opgesteld.

De praktijk-component

Het bepalen van de inhoud van de praktijk-component van de opleiding gebeurt op het nationale niveau. De *bondsregering* beperkt zich echter tot het vaststellen van de randvoorwaarden voor de opleiding in de praktijk van het beroep. Vakministers bepalen voor welke beroepen mag worden opgeleid, de zg. 'anerkannte Ausbildungsberufe'. Dit zijn er momenteel 460. In overleg met het Kultusministerium (het ministerie van onderwijs) stelt de desbetreffende vakminister voor de beroepen die onder zijn vakgebied vallen zg. 'Ausbildungsordnungen' vast. Deze behelzen zeer globale richtlijnen voor de inhoud en organisatie van de praktijk-opleiding. Binnen dit kader zorgen de bedrijven en instellingen voor een opleidingsplan. De Ausbildungsordnungen worden door een centraal instituut voorbereid, het reeds genoemde Bundesinstitut für Berufsbildung. In de Ordnungen moet een compromis worden gevonden tussen een voldoende brede opleiding en de opleidingsmogelijkheden in de afzonderlijke bedrijven. Het is niet verwonderlijk, dat in het bestuur van het B.I.B.B. af en toe tussen de vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers spanningen ontstaan. Het wenselijke en het

haalbare zullen in vele gevallen niet overeenstemmen!

Ieder bedrijf moet, wil het leerlingen in het leerlingwezen opleiden, aangesloten zijn bij een 'Kammer'. Er zijn er diverse: Landwirtschaftskammer, Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer, Apothekerkammer, etc. Evenals onze, zeker wat de beroepsopleiding betreft wat fossiel aandoende Kamers van Koophandel zijn ze regionaal (en lokaal) georganiseerd. Ze moeten toezien op de naleving van de tussen de leerling en het bedrijf gesloten overeenkomst, het 'Berufsausbildungsvertrag'. Daarnaast zijn ze belast met de organisatie van de examens en moeten vooraf controleren of een bedrijf geschikt is voor het opleiden van leerlingen en of het 'opleidende personeel' in de bedrijven aan de eisen voldoet. Voorts dienen ze leerlingen en opleiders bij vragen en problemen te adviseren. Voor laatstgenoemde taak hebben de Kammer 'Ausbildungsberater' in dienst. Naast iedere Kammer is een 'Berufsbildungsausschuss' georganiseerd, een advieslichaam bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en – met adviserende stem – docenten uit het beroepsbegeleidend onderwijs. Het werk van de Kammer wordt door het bedrijfsleven gefinancierd. Onderwijsinhoudelijk heeft het regionale niveau dus geen inbreng.

Een nadeel van een dergelijk decentraal (?) stelsel met veel invloed van de bedrijven is, dat het niveauverschil tussen het opleidingsaanbod van de afzonderlijke bedrijven en het soms vrij eenzijdige algehele aanbod binnen een regio veelal onvoldoende wordt gecorrigeerd (Ost-Friesland is een notoir voorbeeld van een zwakke regio met een eenzijdige productiestructuur). 'Überbetriebliche' fondsvorming, dat een belangrijk middel kan zijn ter bestrijding van 'concurrantie-ervalsing' tussen bedrijven en het creëren van meer gelijkwaardige opleidingskansen, blijkt zowel in de regio als centraal vaak niet al te best te lukken! Een voordeel van een decentraal stelsel is de hoge mate van flexibiliteit. Zo werd opgemerkt, dat een enigszins gericht regionaal-gedifferentieerd aanbod van opleidingen dat aansluit bij de bestaande economische infrastructuur in een regio, een positieve invloed kan hebben op het vestigingsbeleid van particuliere en overheidsbedrijven. Ook zou in het kader van een meer decentraal stelsel eerder samenwerking (kunnen) ontstaan tussen praktijkleermeesters en

docenten, hetgeen de samenhang in de duale opleiding kan vergroten.

De situatie is enigszins vergelijkbaar met die in Nederland. In ons land bepalen de landelijke organen van het leerlingwezen in overleg met het bedrijfsleven en het georganiseerde schoolwezen de inhoud van de opleiding voor een bepaald beroep. Het landelijk orgaan werkt de praktijkopleiding uit en stelt de examen-eisen vast. De ruim dertig landelijke organen, verdeeld naar bedrijfssectoren, opereren via afzonderlijke 'kokers' naar het grondvlak. Dit maakt het organiseren van een meer geïntegreerd en gedifferentieerd opleidingsaanbod vanuit regionale behoeften er niet gemakkelijker op. Ook in ons land bestaat dus een verkokerd centralistisch stelsel met een sterk particularistische inslag. Hoewel de taken van de regionale organisaties bij het vormgeven van de praktijk-component iets meer gewicht hebben dan in ons systeem, valt betreffende de problematiek van de bestuurlijke reorganisatie weinig van onze oosterburen te leren. In beide landen lijkt enige reallokatie van taken en bevoegdheden op en tussen de verschillende bestuurlijke niveaus (het laatste vooral naar beneden) geen overbodige luxe. Gezien de historie van het leerlingwezen en in het bijzonder die van de hier besproken praktijk-component valt te verwachten dat het effectueren hiervan op de nodige weerstand zal stuiten.

De schoolcomponent

De leerling bezoekt de school acht à twaalf uur per week en ontvangt zowel beroepsgericht als algemeen vormend onderwijs. De organisatie van de schoolopleiding is geheel in handen van de *deelstaten*. Elke deelstaat werkt voor de onder haar beheer staande scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs een raamleerplan uit. Door te werken volgens de in het overleg tussen de ministers van onderwijs van alle deelstaten (de 'ständige Konferenz der Kultusminister') vastgestelde richtlijnen wordt toch nog enige eenvormigheid in de raamleerplannen bereikt. Sedert 1974 worden bovendien de Ausbildungsordnungen van de bedrijfsopleidingen en de raamleerplannen van de deelstaten op elkaar afgestemd, zij het slechts zeer globaal. Het B.I.B.B. heeft ook hierbij een taak. In de deelstaten is men zeer terughou-

dend aangaande het afstoten van (onderwijs-) bevoegdheden aan de bondsregering. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk, dat vanuit een grondige analyse van een beroep (enveld) vanaf het nationale niveau een toedeling van opleidingsdoelstellingen en -inhouden naar de twee componenten van de opleiding plaatsvindt en principe-afspraken worden gemaakt over het op elkaar aansluiten van de twee.

Behalve de organisatievorm en de inhoud van het duale systeem vertonen ook de knelpunten in het Duitse systeem in de meeste gevallen een sterke overeenkomst met die van ons leerlingstelsel.

Enkele problemen

We zagen reeds, dat de beroepsopleiding in het kader van het duale systeem op twee pijlers is gebouwd waartussen – qua bevoegdheden – slechts zwakke schakels bestaan. De praktijkopleiding is binnen door de bondsregering vastgestelde randvoorwaarden een zaak van het bedrijfsleven: een bedrijf beslist wie men een opleiding wil geven en hoe men dat doet. De schoolopleiding valt daarentegen onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten, die uit hoofde van de 'Kulturhoheit' sterk aan de eigen culturele autonomie vasthouden.

Min of meer aangezet door het oplopen van de jeugdwerkloosheid is men in de zeventiger jaren gaan sleutelen aan (de context van) het duale systeem en aan delen van het overige beroeps onderwijs. We noemen:

- de invoering van het 'Berufsgrundbildungsjahr', waarin voor elf beroepen in full-time en part-time (leerlingwezen-) verband een algemene, breed-oriënterende voorbereidende beroepsopleiding van een jaar wordt gegeven;
- het bevorderen van het ontstaan van 'überbetrieblichen Ausbildungsstätten', d.w.z. bedrijfsscholen voor leerlingen uit meerdere bedrijven;
- experimenten met het integreren van verschillende typen scholen voor beroeps onderwijs;
- ook de B.R.D. kent jongeren die geen bedrijf kunnen vinden dat een leercontract met hen wil sluiten. Een deelstaat kan er toe overgaan dergelijke jongeren zonder een 'Berufsbildungsvertrag' toch op de scholen

voor beroepsbegeleiding een opleiding te bieden, al dan niet met eveneens door de deelstaat georganiseerde en gefinancierde praktijkplaatsen (denk hier aan ons k.m.b.o. en activiteiten van S.Z.);

- het 'Ausbildungsplatzförderungsgesetz'. Deze in 1976 in de bondsdag aangenomen wet beoogde onder alle omstandigheden kwantitatief en kwalitatief voldoende leerplaatsen in bedrijven en instellingen te garanderen. Gestreefd werd naar een overaanbod van 12,5%. Een leerling zou hierdoor altijd enige keuzemogelijkheid hebben; ook economische probleemgebieden zouden aldus over voldoende leerplaatsen kunnen beschikken. Dit overaanbod van 12,5% moest volgens de commissie Edding worden gefinancierd uit heffingen bij met name kapitaal-intensieve winstgevende grote bedrijven. Gedacht werd aan centrale 'überbetriebliche' fondsvorming. Het 'Ausbildungsplatzförderungsgesetz' werd echter december 1980 door het Bundesverfassungsgericht op juridische gronden verworpen. Hegelheimer (1978) geeft een overzicht van het hier slechts zeer terloops aangeduide politieke gevecht.

Slot

Zorgt het Duitse onderwijssysteem, met name het duale systeem, voor een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt? Gezien de vele factoren die in het spel (kunnen) zijn, is dit een moeilijk te beantwoorden vraag. Wel kan er op worden gewezen, dat de jeugdwerkloosheid inmiddels ook in de B.R.D. weer sterk is gestegen, zodat het optimisme van de in het begin genoemde O.E.C.D.-studie misplaatst lijkt. Ook menen we te mogen concluderen, dat een eventueel relatief gunstig effect van het Duitse leerlingwezen in het kader van het bestrijden van de jeugdwerkloosheid niet bepaald kan worden toegeschreven aan een goede onderwijskundige externe en interne vormgeving van de duale opleidingen. Wat dit betreft valt er voor Nederland dus weinig te leren. Bovendien moet het gewicht van de factor onderwijs bij het bestrijden van het euvel jeugdwerkloosheid niet worden overschat (zie Pedagogische Studiën, 1980, 57, p. 460-464, waar we verslag uitbrachten van het project onderwijs - arbeidsmarkt in het kader van het nationaal pro-

gramma arbeidsmarktonderzoek). Afgezien van de betere organisatie van het onderzoeken ontwikkelingswerk binnen het leerlingwezen in een apart instituut¹, waardoor de kwalificatie van leerlingen wellicht iets beter op de ontwikkelingen in het beroepsleven kan worden afgestemd, lijken de problemen in de B.R.D. even groot als in ons land. Te wijzen valt op: de afstemming tussen theorie en praktijk (hier valt onder meer te denken aan onze op centraal niveau te globaal uitgewerkte zg. totaalprogramma's), de afhankelijkheid van het aanbod van 'Lehrstellen' van de conjunctuur, alsmede de vaak gebrekkige kwaliteit van de praktijkopleiding.

Een socialist als Tinbergen zal waarschijnlijk meer baat vinden, en vooral inspiratie kunnen opdoen, bij (aspecten van) onderwijssystemen in het oostblok (Santema, 1968), al is het niet uitgesloten dat voor enkele onderdelen van het duale systeem de wet van de remmende voor-sprong geldt. Zo valt wellicht iets te leren van de ons inziens te technocratische aanpak, met name van de constructie van leergangen op nationaal niveau (zie o.a. de discussie tussen Creemers/Leune en Lagerweij in Pedagogische Studiën, 1981, 58, nr. 9).

Belangwekkend voor de ontwikkeling van ons systeem van onderwijs, vorming en scholing is op dit moment het antwoord op de vraag of, en zo ja in hoeverre en hoe, de ministeries van S.Z., O. en W. en C.R.M. in het kader van de volwassenen-educatie in de aangekondigde projecten beroepskwalificerende educatieve activiteiten zullen (kunnen) samenwerken (denk hier ook aan de voorstellen van de S.E.R.-commissie Betaald Educatief Verlof). Kennisnemen van de in een rond het leerlingwezen tot dusver ervaren problemen en spanningen - alsmede de gevonden (deel-)oplossingen - lijkt in dit verband de moeite waard. Kijken naar een alternatief programma voor de beroepsopleiding, als opgesteld door Crusius c.s. (1974) en vooral de uit vier leerplaatsen opgebouwde (idee van de) 'Kollegstufe' lijkt ook aanbevelenswaard.

Het beleid ten aanzien van met name de 16- tot 18- à 19-jarigen vertoont in ons land momenteel een nogal chaotisch beeld. Uit een oogpunt van rechtvaardigheid (gelijkere kansen voor de lagere milieus, voor achterblijvende regio's en voor meisjes) en uit onderwijs-economische overwegingen verdient deze leeftijdsgroep in het beleid een hogere priori-

teit! (bij de recente discussie over voorstellen tot herziening van het systeem van studiefinanciering was hiervan echter nog (?) geen sprake). Elders (1981a) stelden we, dat het overschot aan capaciteit bij de lerarenopleidingen (en de komende tijd eveneens in de eerste cyclus van het voortgezet onderwijs) in het traditioneel onderwijsgevenden exporterende noorden des lands voor een deel zinvol ten behoeve van onder meer deze groep kan worden ingezet. Ook wezen we (1981b) in navolging van de bekende Amerikaanse sociaal-econoom Ginzberg op de wenselijkheid van experimentele publieke programma's van meer ingrijpende aard, waarbij rijk en regio nauw samenwerken en tripartite overleg een minimum-voorwaarde is.

M. Santema

A. Westerhuis

Noten

1. Het B.I.B.B. heeft in Berlijn 320 mensen in dienst en in Bonn 60. In het regeringscentrum Bonn bevinden zich de zwaartepunten onderwijsplanning en -financiering. In Berlijn is men onder meer bezig met curriculum-onderzoek, het vertalen van gegevens uit en over de praktijk in opleidingsprogramma's en het ontwikkelen van nieuwe methoden van arbeidsplaatsanalyse. Voor meer

algemene studies betreffende zowel arbeidsmarkt als meer in het bijzonder verticale en horizontale mobiliteit wordt wel samengewerkt met het Max Planck Instituut en universiteiten. Het B.I.B.B. besteedt ook aandacht aan de doelgroep volwassenen - en in iets mindere mate - gehandicapten.

Literatuur

Crusius, R., W. Lempert en M. Wilke (red.), *Berufsausbildung, Reformpolitik in der Sackgasse? (Alternativprogramm für eine Strukturreform)*. Reinbek bei Hamburg Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, 1974 (1976).

Hegelheimer, A., 'Die Kontroverse um die Berufsbildungsfinanzierung (Bildungsökonomische Aspekte einer Bildungspolitischen Auseinandersetzung)'. *Bildung und Erziehung*, 1978, 31, p. 46-58.

Santema, M., 'Polytechnische vorming'. *Pedagogische Studien*, 1968, 45, p. 172-183.

Santema, M., 'Herstrukturering lerarenopleiding: maar afwachten of meer aanvallen I en II.' *Resonans*, oktober- en decembernummer, 1981a.

Santema, M., 'De universiteit en haar regio I en II.' *Intermediair*, 17 (1981b), nr. 26 en 27, p. 29-39 en p. 41-45.

Westerhuis, A., *Beroepsonderwijs en beroepspraktijk (Onderzoek van de beroepspraktijk ten behoeve van de opleidingen in het leerlingwezen)*, scriptie, Instituut voor Onderwijskunde, Groningen, 1982.

Manuscript aanvaard 18-5-'82