

Het beroepsonderwijs van de burens

Een gids voor samenwerking
in de Nederlands-Duitse grensregio

Lambert Teerling



Unterstützt durch / mede mogelijk gemaakt door:

Ministerium für Wirtschaft,
Mittelstand und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



provincie
Gelderland



**Niedersächsische
Staatskanzlei**



INTERREG - Grenzregionen gestalten Europa
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung der Europäischen Union

INTERREG - Grensregio's bouwen aan Europa
Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling van de Europese Unie



Kreis Borken. Kreis Steinfurt. Landkreis Grafschaft Bentheim.

www.deutschland-nederland.eu

Colofon

Auteur: Lambert Teerling
Lay-out: Monique Teeuwen
Druk: De Grafische Werkplaats ROC Nijmegen
Uitgave: EUREGIO e.V., Gronau
Verantwoordelijk: Dr. Elisabeth Schwenzow, directeur-bestuurder Euregio e.V.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de EUREGIO. Dit is een uitgave gefinancierd vanuit het INTERREG IV A Project "Burgeradvisering".

Voorwoord

“Though this be madness, yet there is method in it”, zegt Polonius over Hamlet¹. Hoe merkwaardig de systemen van anderen mogen zijn, het verdient altijd aanbeveling te zoeken naar de inherente logica. Dat geldt ook voor de aanpak van deze gids, die bedoeld is voor Nederlanders en Duitsers die te maken krijgen met elkaars beroepsonderwijs. Juist nu het belang van grensoverschrijdende samenwerking in het beroepsonderwijs en op de arbeidsmarkt steeds meer erkend wordt, is het belangrijk dat men elkaar ook op dit terrein begrijpt. Deze gids heeft niet de pretentie een diepgaande beschrijving te geven van de beide systemen van beroepsonderwijs. Wie echt wil studeren op het systeem bij de buren vindt bij de Europese kennisinstelling Cedefop² uitstekende wetenschappelijk onderbouwde beschrijvingen van de systemen van elk Europees land. Deze gids probeert de lezer houvast te geven bij het verkennen van het systeem van de buren in de praktijk, zodat men in contacten met collega’s uit het buurland hopelijk eerder begrijpt vanuit welke achtergrond deze denkt en handelt. Er wordt getracht een verklaring te geven voor aspecten van het andere systeem die opmerkelijk anders en zelfs onverklaarbaar schijnen. In de inleiding wordt beschreven hoe de beide systemen in de afgelopen decennia op fundamentele punten uit elkaar zijn gegroeid. Vervolgens worden rond acht thema’s de belangrijke verschillen én overeenkomsten uiteengezet en toegelicht.

Deze gids is geen vergelijking van de beide systemen. Aangezien de beide systemen zeer verschillend van opbouw en structuur zijn, is een cijfermatige vergelijking al snel een vergelijking tussen appels en peren. Evenmin is dit een kwalitatieve vergelijking. In deze optiek is geen van beide systemen “beter” te noemen. Wel schuilen achter beide systemen deels andere ambities, zoals bij het thema over het fundamentele dilemma in het beroepsonderwijs duidelijk wordt gemaakt. De uitdaging was om de kenmerken van het Nederlandse systeem te beschrijven vanuit een Duitse optiek en omgekeerd.

¹ Shakespeare. Hamlet, Act 2, Scene 2.

² Kijk op de website van Cedefop onder: country reports



Inhoudsopgave

1.	Een korte geschiedenis als inleiding	4
2.	Complexiteit van de beide systemen van beroepsonderwijs	7
3.	Stromen in het beroepsonderwijs	14
4.	De overgang van algemeen vormend onderwijs naar beroepsonderwijs	20
5.	Wie regelt het beroepsonderwijs?	24
6.	Wie betaalt?	26
7.	Opleiden in het bedrijfsleven	29
8.	Kwaliteitsborging in het beroepsonderwijs	31
9.	Wat zijn diploma's over de grens waard?	34
10.	Tot slot	36

I. Een korte geschiedenis als inleiding

De systemen van beroepsonderwijs van Duitsland en Nederland zijn nu - anno 2015 - fundamenteel verschillend. Het fundament van beroepsonderwijs bestaat uit twee elementen: het opleiden in het bedrijf (of de instelling) én het onderwijs in de school voor beroepsonderwijs. Weet je hoe die twee elementen zich in een bepaald land tot elkaar verhouden dan zijn ook veel verschillen die men in de dagelijkse praktijk van dat beroepsonderwijs ziet te verklaren. Welnu, de systemen van beroepsonderwijs van Nederland en Duitsland waren in de 50er jaren van de vorige eeuw ongeveer hetzelfde. In beide landen ging de grote meerderheid van de bevolking rond het 14e levensjaar werken. Veel werk was ongeschoold en wie een beroep leerde deed dat meestal in duaal verband: het werkend leren. Deze klassieke manier van leren in het “leerlingwezen” werd gedomineerd door het leren op de werkplek onder toezicht van het bedrijf. In de 50er jaren was sprake van een toenemende industrialisering zodat naast vakvaardigheden ook onderbouwende theoretische kennis steeds belangrijker werd. Als reactie op deze vraag ontstond in beide landen het aanvullende schoolonderwijs. Dat onderwijs was in handen van de overheid. Beide landen hadden in die periode dus een sterke duale traditie. Maar naarmate de leerplicht verlengd werd en de deelname van het “gewone volk” aan het onderwijs toenam, zien we dat in Nederland niet het leerlingwezen maar vooral het beroepsonderwijs in de schoolse variant groeide tot een zeer omvangrijke onderwijsvorm. Dat had als resultaat dat in 1980 het Nederlandse beroepsonderwijs overwegend schoolgebaseerd was en het Duitse systeem overwegend duaal.

I.1 De koers van het Duitse beroepsonderwijs: de wet van 1969

De industriële ontwikkeling en de innovatie van het bedrijfsleven in Duitsland in de 60er jaren vereiste dat het beroepsonderwijs werd vernieuwd. In 1969 trad in Duitsland een nieuwe wet op het beroepsonderwijs in werking: het Berufsbildungsgesetz.

In deze wet worden alle fundamentele kenmerken van het nieuwe beroepsonderwijs geschetst. Er worden keuzes gemaakt die bepalend zullen zijn voor de ontwikkeling van het beroepsonderwijs. Als eerste: het beroepsonderwijs is duaal en de uitvoering van het beroepsonderwijs wordt overwegend in handen gelegd van de bedrijven. De overheid en de sociale partners geven de kaders voor het opleiden. Opleiden door bedrijven voor beroepen die door de overheid erkend worden is aan strenge regels gebonden. De inhoud, organisatie en examinering van deze opleidingen wordt aan zeer gedetailleerde regels gebonden. De rechten van de jongere in opleiding worden nauwkeurig vastgelegd. De overheid moet het aanvullende theorieonderwijs verzorgen. Dat onderwijs moet afgestemd zijn op de opleiding in het bedrijf. De kosten van de opleiding in het bedrijf worden door de bedrijven zelf gedragen. Met deze uitgangspunten is het bedrijf – weliswaar onder streng toezicht van de overheid – de regisseur en de spil van het Duitse beroepsonderwijs.

Tegelijk stimuleerde de Bondsregering vanaf 1969 het experimenteren met nieuwe innovatieve opleidingsmethodieken in de bedrijfsinterne opleidingen. Dit gaf een sterke impuls aan de onderwijskundige vernieuwing van het duale systeem. De wet van 1969 werd aan het begin van deze eeuw geëvalueerd en in 2005 werd de wet aangepast: de “Novellierung” van het Berufsbildungsgesetz. De aanpassingen zijn echter zeer beperkt en tasten de kern van de wet geenszins aan. We mogen ervan uitgaan dat de “novellierte” wet de komende decennia van kracht blijft.

Naast de duale leerweg kent het Duitse systeem ook een hele reeks schoolse opleidingsvormen met een beroepsopleidend karakter. Die zijn getalsmatig veel kleiner dan het duale systeem en worden per deelstaat geregeld. De meeste opleidingen voor de sector Zorg en Welzijn worden Bundesweit geregeld, anderen per deelstaat door de ministeries van volksgezondheid. Het zijn schoolgebaseerde opleidingen, vaak gekoppeld aan een ziekenhuis of instelling, met veel praktijk en een gereguleerde opleidingsvergoeding.

1.2 De koers van het Nederlandse beroepsonderwijs: de wet van 1995

Het Nederlandse beroepsonderwijs was in de vorige eeuw georganiseerd als een lappendeken op basis van verschillende wetten³. Het trok tot aan de 80er jaren weinig maatschappelijke belangstelling. Dat is achteraf bezien merkwaardig omdat het Middelbaar beroepsonderwijs tot aan de 80er jaren getalsmatig enorm was gegroeid. De 80er jaren werden gekenmerkt door een grote jeugdwerkloosheid als gevolg van opeenvolgende recessies. Tegelijkertijd kwam er vanuit het bedrijfsleven steeds meer kritiek op de kwaliteit van het beroepsonderwijs: de inhoud was onvoldoende afgestemd op de eisen vanuit de economie.

Vanaf de 80er jaren staat het beroepsonderwijs in Nederland volop in de aandacht. Van alle kanten is nu behoefte aan een hervorming: de overheid moet zorgen voor een duidelijke structuur waarin de verhoudingen tussen de partijen die belang hebben bij het beroepsonderwijs goed zijn weergegeven. In nauw overleg met het bedrijfsleven komt in 1995 een wet tot stand: de Wet Educatie en Beroep (WEB). Deze wet legt de uitvoering van het beroepsonderwijs in handen van het bevoegd gezag van nieuwe organisaties: de regionale opleidingscentra. Deze ROC's hebben de taak het beroepsonderwijs in een regio te organiseren en uit te voeren. De wet is typerend voor het politieke klimaat van die tijd: schaalvergroting en minder regels door de landelijke overheid. Het Ministerie van Onderwijs stimuleert het fuseren van de vaak kleine scholen voor beroepsonderwijs tot grote conglomeraten. Het bestuur van die grote onderwijsinstellingen krijgt een grote mate van autonomie.

³ Tot aan 1995 werd het beroepsonderwijs geregeld door de wet op het Nijverheidsonderwijs van 1919, de wet op het leerlingwezen van 1948 en de Mammoetwet (gericht op het algemeen voortgezet onderwijs) van 1968

Er wordt dus eind 90er jaren definitief gekozen voor een diametraal ander uitgangspunt dan in Duitsland: de partij die dominant is in de organisatie en uitvoering van het beroepsonderwijs is niet het bedrijfsleven maar een schoolbestuur dat in een regio de verantwoordelijkheid krijgt voor de organisatie en uitvoering van het beroepsonderwijs. Deze onderwijsinstellingen – de ROC's – worden gefinancierd door de overheid.

I.3 Het fundamentele dilemma in het beroepsonderwijs.

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft een dubbelfunctie. Enerzijds moet het vanuit het economische belang voorzien in de vraag naar gekwalificeerde vakkrachten waaraan behoefte is. Vanuit dit belang gezien heeft het beroepsonderwijs een belangrijke selecterende functie: het moet de mensen selecteren die geschikt zijn om na een opleiding in een bepaalde bedrijfstak te functioneren. In een moderne maatschappij gaat het daarbij niet alleen om de eisen van een specifieke functie: het gaat om een breed scala aan competenties die er voor zorgen dat de arbeidskracht inzetbaar blijft in een bepaalde sector of bedrijfstak. Anderzijds heeft het beroepsonderwijs een maatschappelijke functie: het dient ervoor een grote groep jongeren de kans te geven hun beroepswens te realiseren waardoor ze zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij.

Dit dilemma doet zich voor aan de toegangspoort tot het beroepsonderwijs. Bij een eerste beschouwing ziet het eruit alsof de keuze in beide landen geheel verschillend is. Het Duitse systeem is in sterke mate dual: de werkgever beslist of hij een jongere in dienst neemt. Wie geen leer-arbeidsovereenkomst heeft zal zijn beroepswens dus niet kunnen vervullen. Het Nederlandse systeem heeft een diametraal ander uitgangspunt: de overheid geeft de ROC's de opdracht iedereen tot een beroepsopleiding toe te laten, tenzij bewezen is dat het individu niet voldoet aan minimale eisen om toegelaten te worden.

Anders gezegd: het wezenskenmerk van het Duitse duale systeem is dat het vanuit het economische belang sterk selectief is, terwijl het Nederlandse door de overheid gestuurde systeem maatschappelijk bepaald en daardoor weinig selectief is. Maar in werkelijkheid is de tegenstelling kleiner dan het lijkt: beide systemen hebben aanpassingsmechanismen ontwikkeld, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien.

2. Complexiteit van de beide systemen van beroepsonderwijs

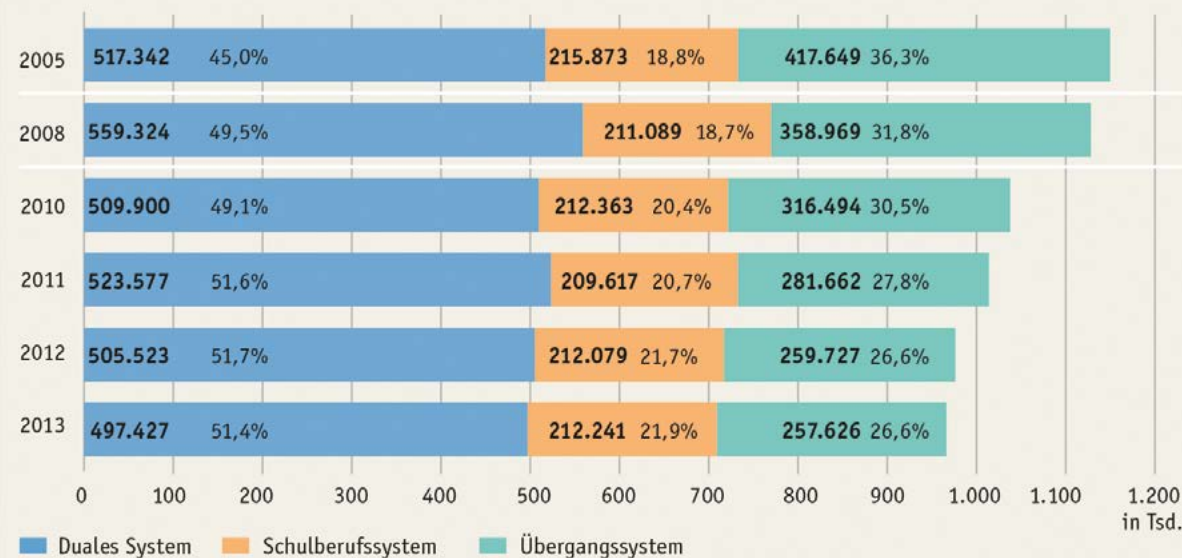
2.1. Het Duitse beroepsonderwijs ontwikkelt parallelle systemen

In de afgelopen decennia waren er lange periodes waarin de bedrijven onvoldoende leerplaatsen boden, omdat de economische vooruitzichten slecht waren. Terugblikkend heeft de Duitse economie – zeker in de deelstaten Noord Rijn Westfalen en Nedersachsen – het in de periode 1990 tot 2010 veel slechter gedaan dan de Nederlandse. Het is vanuit een Nederlands perspectief dan ook verwonderlijk dat het duale systeem in Duitsland in die periode nooit serieus ter discussie is gesteld. Er ontstond een groot tekort aan geschikte opleidingsplaatsen. De overheid begon al vanaf de 80er jaren met het aanbieden van aanvullende voorzieningen voor jongeren die geen toegang kregen tot het duale systeem. Er ontstonden voorbereidingscursussen en basisopleidingen in schoolverband. De bekendste varianten zijn het Berufsvorbereitungsjahr(BVJ) en het Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) De bedoeling was dat daardoor de kans om alsnog in het duale systeem binnen te komen zou worden vergroot.

In de loop der jaren moesten deze aanvullende onderwijsvoorzieningen steeds meer jongeren opvangen. Dat kwam omdat de bedrijven gedurende langere periodes onvoldoende leerplaatsen boden, maar vooral omdat een groeiende groep jongeren niet voldeed aan de eisen die werkgevers stelden. De voorzieningen die jongeren opvangen die bij het duale systeem buiten de boot vallen worden samengevat onder de noemer Übergangssystem: een systeem om de overstap naar het duale systeem mogelijk te maken. Er is al lang veel kritiek op dit systeem: het lijkt een oerwoud aan initiatieven dat uiteindelijk alleen een enorme wachtrij voor de deur van het duale systeem oplevert⁴. In de praktijk zijn het vooral leerlingen met een Hauptschule - achtergrond (vergelijkbaar met VMBO basis of kader) die de tijd tot het einde van de leerplicht uitzitten in het Übergangssystem om daarna zonder diploma op de arbeidsmarkt te komen. Al met al blijft het Duitse systeem gefocust op het duale systeem: je zit erin óf je wordt opgeleid voor een kans om er alsnog in te kunnen komen. In de tabel op pag. 8 is aangegeven welke leerlingen in het duale systeem instromen en welke in het Übergangssystem. In het midden de aantallen van het Schulberufsystem: beroepsopleidingen die geen pendant hebben in het duale system, in het bijzonder de door de deelstaten ontwikkelde *staatlich geprüfte Assistentenberufe* (zie pag. 19)

⁴ Ulrich, Jugendliche im Übergangssystem – eine Bestandsaufnahme. BIBB 2008

Abb. E1-1: Verteilung der Neuzugänge auf die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems 2005 bis 2013*



* Vgl. Erläuterungen zu **E1** und zu **Tab. E1-2A**.

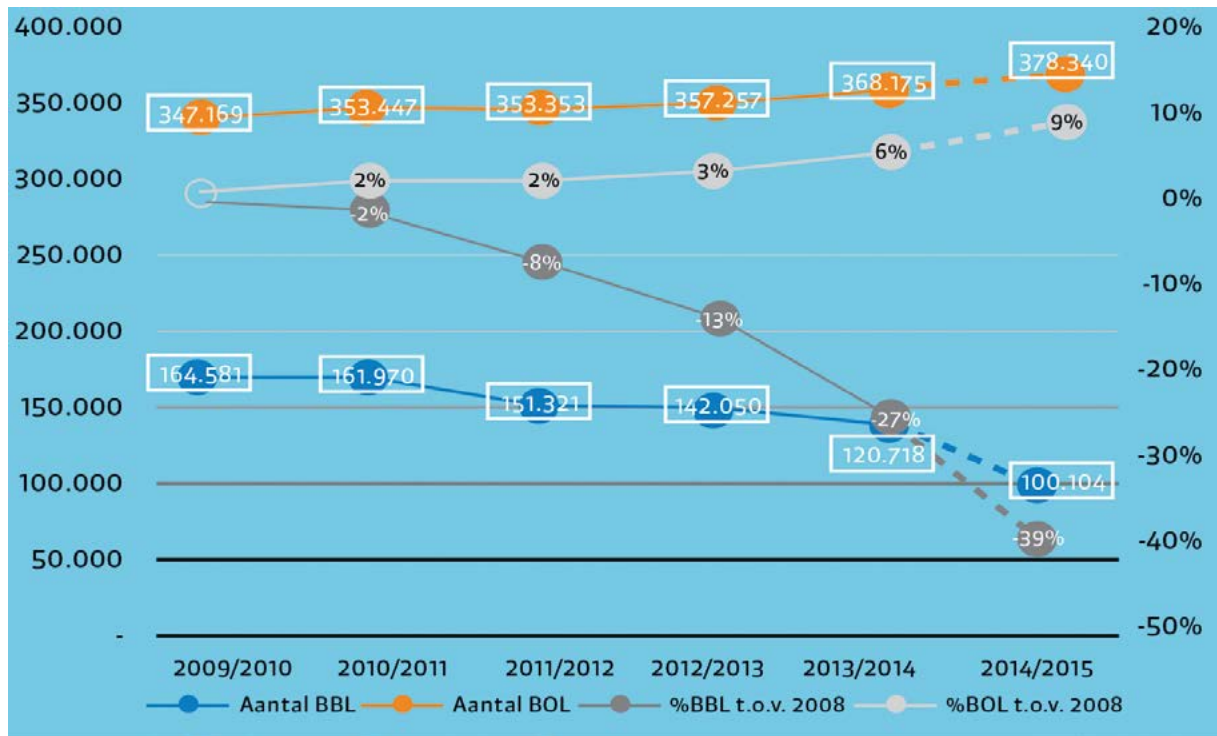
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Ausbildungsberichterstattung (Schulstatistik, Hochschulstatistik, Personalstandstatistik – für Beamtenausbildung im mittleren Dienst), Bundesagentur für Arbeit, Bestand von Teilnehmern in ausgewählten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik mit SGB-Trägerschaft des Teilnehmers → **Tab. E1-2A**

Bron: Bundesbildungsbericht 2014

2.2 Het Nederlandse systeem ontwikkelt flexibele opleidingswegen

In de wet van 1995 is geregeld dat er in Nederland twee gelijkwaardige leerwegen zijn: de BOL (beroep opleidende leerweg) ofwel de schoolgebaseerde vorm en de BBL (beroepsbegeleidende leerweg) ofwel de duale vorm. Onafhankelijk van de leerweg wordt opgeleid voor hetzelfde diploma. Bij de BOL volgt de leerling ten minste 20% maar maximaal 60% van het onderwijs in de beroepspraktijk in de vorm van een stage. Bij de BBL krijgt de leerling minimaal 60 % van het onderwijs in de beroepspraktijk (maximaal 80%) Hier heeft de leerling een werknemersstatus en krijgt loon. Er is voortdurend een fluctuatie tussen de beide systemen: in een periode van hoogconjunctuur stijgt het aandeel van de duale opleidingen omdat de bedrijven zo snel mogelijk geschoolde jonge werknemers nodig hebben. Bij een recessie daalt het aantal duale opleidingsplaatsen dan weer. Die golfbeweging is in de recessie die in Nederland vanaf 2009 heeft toegeslagen weer duidelijk zichtbaar, zoals we in de grafiek op pag. 9 kunnen zien. Er is opnieuw sprake van een sterke daling van de deelname aan het duale systeem. Jongeren in technische en ambachtelijke beroepen die veelal kiezen voor de duale leerweg stromen nu binnen in de schoolgebaseerde leerweg om uiteindelijk toch het gewenste diploma te kunnen bereiken. Naar verwachting zal het aantal duale opleidingsplaatsen weer toenemen wanneer de economie aantrekt. Deze flexibiliteit, die door de sociale partners sterk is bepleit⁵ moet ervoor zorgen dat de voorziening van arbeidskrachten duurzaam op peil blijft.

⁵ Flexibiliteit in leerwegen, Sociaal economische Raad 1999



Bron: SBB Barometer oktober 2014

Er is in Nederland getalsmatig een sterke dominantie van het schoolgebaseerde onderwijs. Veel opleidingstijd wordt dus op school doorgebracht. De consequentie hiervan is dat veel vaardigheden die in het Duitse systeem in het bedrijf worden aangeleerd in Nederland op school worden aangeleerd. Dat is duidelijk zichtbaar in de toerusting van de scholen. De ROC's hebben in vergelijking met de Duitse scholen voor beroepsonderwijs in de meeste gevallen een veel betere en professionelere uitrusting die vergelijkbaar is met de gereedschappen, machines en installaties die de Duitse bedrijven bij de opleiding inzetten. De bijdrage van bedrijven aan het onderwijsproces mag echter niet onderschat worden. Meer dan de helft van alle bedrijven in Nederland zijn erkende leerbedrijven. De wet verplicht dat ten minste 20% van de opleidingstijd van BOL opleidingen in het bedrijf plaatsvindt. Vaak is dat aandeel beduidend hoger dan 20%. De bijdrage van de bedrijven aan het onderwijsproces vindt dus vooral plaats in de vorm van het aanbieden van stageplaatsen en het begeleiden van de leerling op de werkplek.

Het Nederlandse systeem is ook op een andere wijze flexibel: er zijn binnen de opleidingsstructuur vier niveaus aangebracht.

- Niveau 1, de *Entreeopleiding* is bedoeld voor jongeren zonder een diploma van een vooropleiding. Deze entreeopleiding bereidt jongeren voor op de arbeidsmarkt of op doorstroming naar een mbo-2-opleiding. De opleiding duurt 1 jaar.
- Niveau 2, de *basisberoepsopleiding* duurt 1 tot 2 jaar. Het bereidt leerlingen voor om uitvoerende werkzaamheden te doen. Vooropleiding: minimaal de basisberoepsgerichte leerweg van het VMBO (zie het schema op pag. 12)
- Niveau 3, de *vakopleiding* duurt 2 tot 3 jaar. Leerlingen leren hier werkzaamheden zelfstandig uit te voeren. Vooropleiding: de theoretische, gemengde en kaderberoepsgerichte leerwegen aan het vmbo, of havo dan wel een verwant diploma op niveau 2
- Niveau 4, de *middenkaderopleiding* duurt 3 of 4 jaar. Leerlingen leren hier werkzaamheden volledig zelfstandig uit te voeren. Vooropleiding: de theoretische, gemengde en kadergerichte leerwegen aan het vmbo, of havo.
- Niveau 4, de *specialistenopleiding* duurt 1-2 jaar en is bedoeld voor leerlingen die al een vakopleiding (niveau 3) hebben gevolgd.

Deze niveau-indeling sluit aan bij het European Qualifications Framework (EQF).

2.3 Consequenties van de systemen

We hebben gezien dat het Nederlandse systeem flexibel is doordat er kan worden omgeschakeld van de ene naar de andere leerweg. Het Duitse systeem heeft die mogelijkheid niet: er is geen alternatief voor een duale opleiding om te komen tot een door het bedrijfsleven gelegitimeerd diploma. De certificaten van het Übergangssystem hebben in de meeste gevallen weinig waarde wanneer er geen duale opleiding op volgt. Ook kent de Duitse opleidingsstructuur geen vergelijkbare niveau-indeling. De meeste opleidingen in het duale systeem zijn driejarig. Een beperkt aantal opleidingen is tweejarig. Veel technisch industriële opleidingen hebben een duur van 3,5 jaar. Daarnaast kennen enkele opleidingsdomeinen varianten van 2 jaar naast die van 3 jaar, zoals in de detailhandel en in de bouw.⁶ De Duitse werkgevers- en werknemersorganisaties hebben zich tot nu toe verzet tegen het opknippen van de duale opleidingen in niveaus. Een belangrijk argument is dat men niet toe wil naar smalle functietrainingen. Uitgangspunt is: “Vollqualifikation”: men wil geen systeem dat leerlingen halve diploma’s geeft. Het Duitse overwegend duale systeem is dus minder flexibel en oogt dus op het eerste gezicht minder leerling-vriendelijk.

⁶ Hier bestaat wél de mogelijkheid om na de tweejarige Verkäuferopleiding in 1 jaar de hogere opleiding Kaufmann/frau im Einzelhandel af te sluiten.

2.4 De onderwijsstructuren naast elkaar

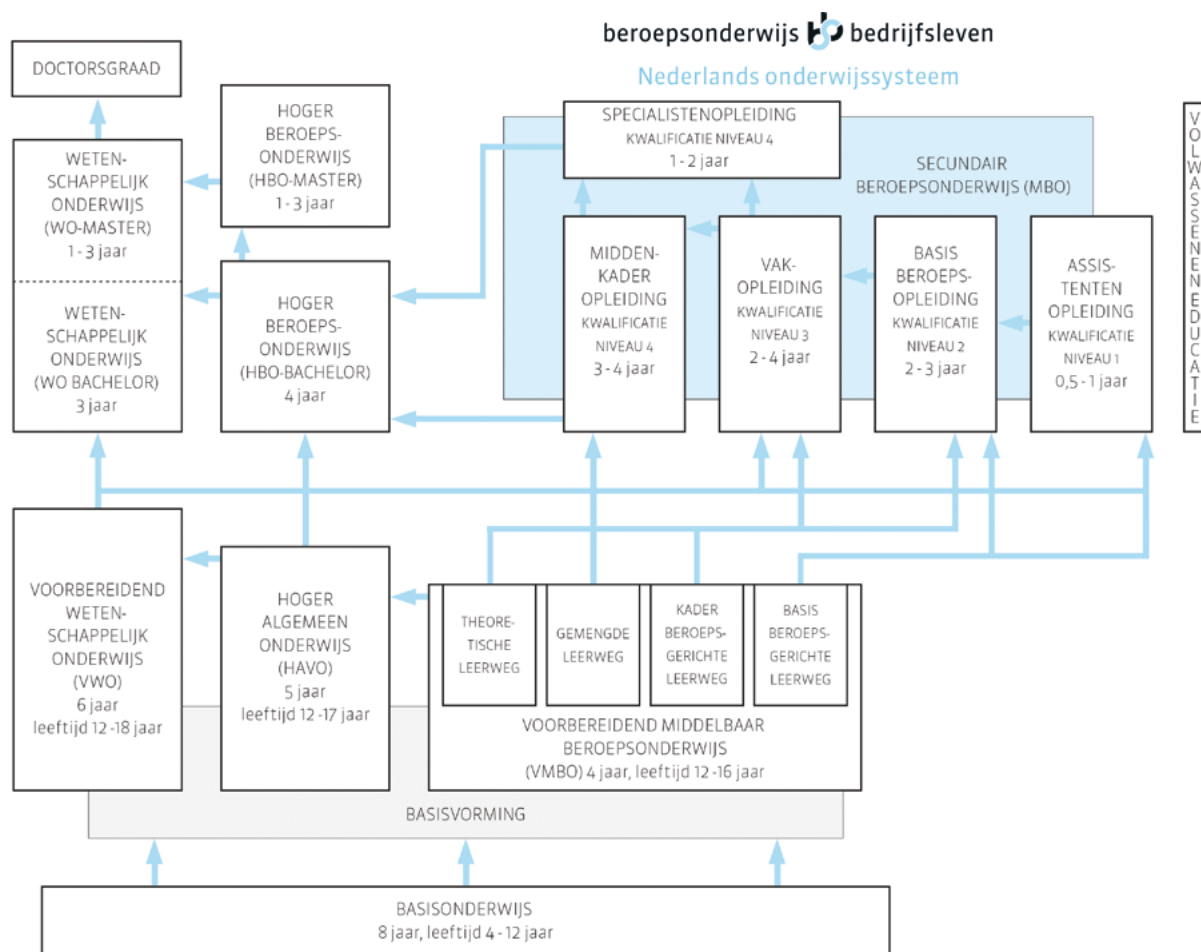
Nederland en Duitsland hebben beiden een onderwijssysteem dat functioneert als een tweestromenland: een groot deel – tegenwoordig ruim de helft – van de jongeren wordt voorgesorteerd voor het middelbaar beroepsonderwijs, gericht op uitvoerende en middenkaderfuncties, de andere – kleinere – helft wordt voorbereid op het hoger onderwijs. In Nederland wordt die functie waargenomen door het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (VMBO), zoals de naam al zegt. In Duitsland zijn de belangrijkste toeleveranciers vooral de Hauptschule en de Realschule. Wij zijn aan zo'n tweestromenland gewend maar Angelsaksische landen (de VS en Groot-Brittannië) hebben andere sorteersystemen waarbij leerlingen langer in brede algemene systemen bij elkaar blijven zitten.

Bij een vergelijking van de opleidingssystemen valt op dat er in Nederland één schoolsoort van voorbereidend beroepsonderwijs is, het VMBO, en één schoolsoort voor het middelbaar beroepsonderwijs, het MBO. Bij het Duitse schema valt meteen op dat er tal van scholen zijn die allen een vorm van middelbaar beroepsonderwijs verzorgen. Er zijn zelfs meer schoolsoorten dan in het schema op pag. 13 genoemd worden. Maar eenvoudig is het Nederlandse systeem evenmin: VMBO en MBO zijn schoolsoorten die intern sorteren en positioneren. De pijlen in het schema op pag. 12 geven duidelijk aan dat de vier vormen van VMBO verschillende kansen bieden om door te stromen naar vervolgoopleidingen. Hetzelfde geldt voor de opleidingssoorten (niveaus) in het MBO. De functies van het beroepsonderwijs: instroom, kwalificeren en doorstroom probeert het Nederlandse systeem uit te voeren door differentiatie binnen één schoolsoort, terwijl het Duitse systeem blijkbaar geneigd is steeds nieuwe schoolsoorten creëren.

In het overzicht van het Nederlands systeem ontbreekt het agrarisch onderwijs. Dit onderwijs is georganiseerd in Agrarische Opleidingscentra (AOC's). De AOC's zijn qua structuur vergelijkbaar met de ROC's. Voorts bestaan er in Nederland specialistische Vakscholen die zich op een ambachtelijk beroepenveld richten. (o.a. fijnmechanische beroepen en grafische vormgeving). Van alle leerlingen in het MBO wordt meer dan 90% opgeleid in ROC's⁷.

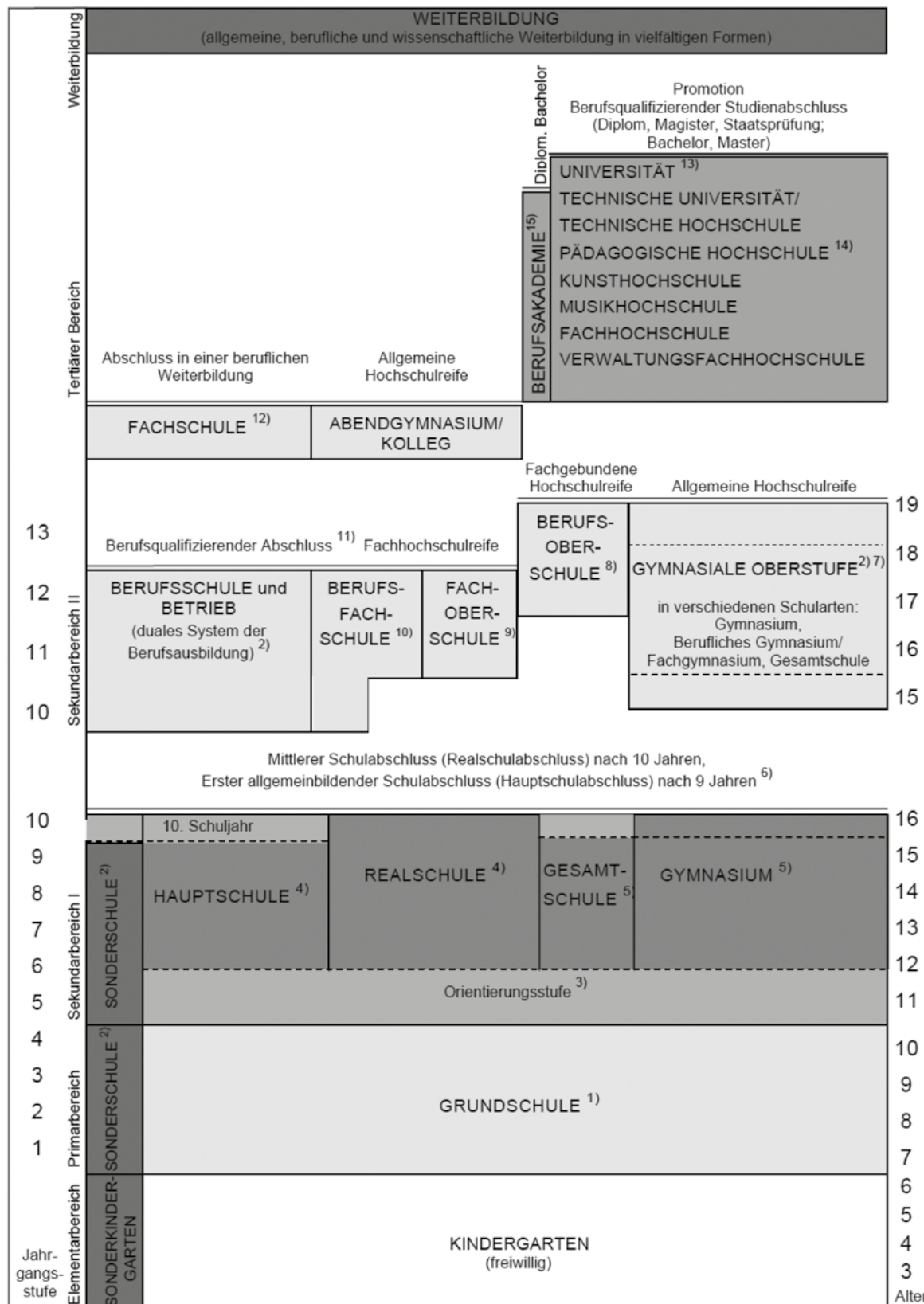
⁷ Cijfers van MBO raad 2015

Het Nederlandse onderwijssysteem



Bron: S-BB 2014

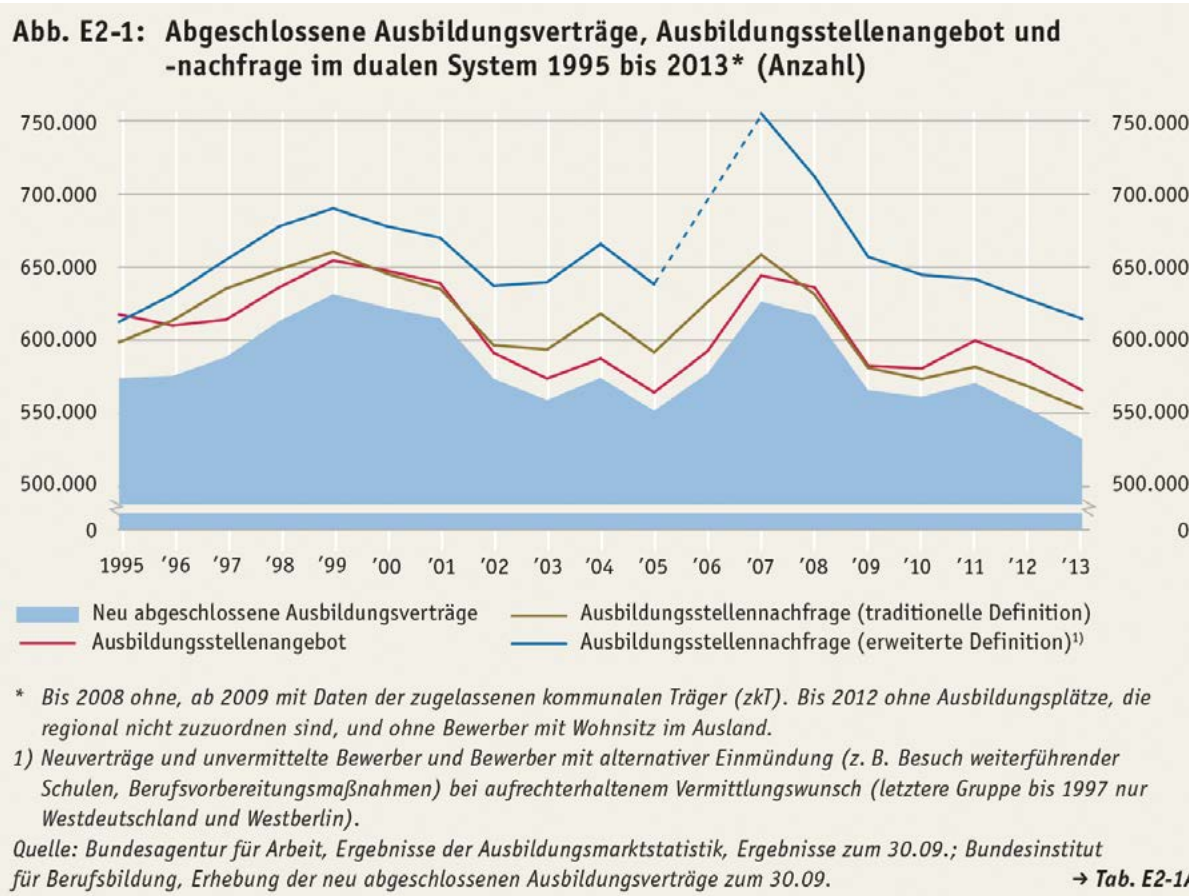
Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



3. Stromen in het beroepsonderwijs

3.1 Instroom in het duale systeem: de wetten van de markt

In de Haupt- en Realschule⁸ worden leerlingen intensief voorbereid op hun voorland, het duale systeem. Al ruim voor de examentijd begint het solliciteren bij leerbedrijven. Opvallend is dat in heel Duitsland steeds minder leerlingen uit de Hauptschule in de leerbedrijven worden aangenomen. Er is een steeds grotere discrepantie tussen de eisen die de bedrijven stellen en het niveau van de Hauptschule-leerlingen. De helft van alle jongeren met Hauptschule of zonder diploma van de jaargang 2013 had na anderhalf jaar nog geen leerplaats⁹. Vooral Hauptschule-leerlingen zijn daardoor aangewezen op het Übergangssystem. In de periodes dat de Duitse economie sterk groeit, is er meer vraag naar jongeren. Bedrijven klagen dan dat het aanbod van jongeren die solliciteren kwalitatief onvoldoende is. Veel jongeren blijven vaak zonder leerwerplek of moeten kiezen voor een opleiding in een beroep dat niet hun voorkeur heeft. In de grafiek op deze pagina is te zien dat in economische goede tijden een grote groep jongeren toch niet opgenomen wordt in het duale systeem (de blauwe lijn).



Bron: Bildung in Deutschland 2014

⁸ In NRW werden Hauptschulen en Realschulen steeds vaker gebundeld tot „Sekundarschulen“

⁹ Spiegel online Fakten zur Azubimarkt 06-09-2014

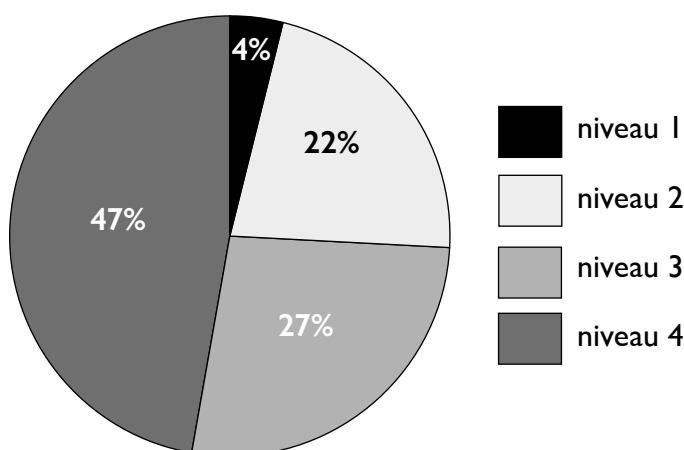
Jongeren en ouders weten meestal goed welke bedrijven perspectiefrijke Lehrstellen te bieden hebben. Er zijn grote verschillen in beloning: het cao-loon voor een leerling in het eerste opleidingsjaar was in 2013 bij de kappers € 214 c.q. 374¹⁰ en bij elektrotechnici €860 c.q. 877. In sommige bedrijfstakken, zoals de banken en de automobiellndustrie, solliciteren soms honderden jongeren op één Lehrstelle. Zowel bij de vragende als bij de aanbiedende partij op deze markt zijn er elk jaar weer veel verliezers.

Het duale systeem is ook voor gymnasiasten aantrekkelijk: meer dan 20 % van alle jongeren die een duale opleiding volgen hebben een diploma dat hen toegang verleent tot het hoger onderwijs (Abitur of Fachhochschulreife). Het gaat dan vaak om de meest begeerde opleidingsplaatsen: die in de commerciële en creatieve sector.

3.2 Instroom in het ROC: beroepsonderwijs voor iedereen?

De instroom in de ROC's is homogener dan die in het duale systeem. 96 % heeft een VMBO-diploma of is ongediplomeerd. Minder dan 4% heeft een HAVO of VWO-diploma . We hebben gezien dat de ROC's een opvang dienen te bieden voor alle jongeren die niet naar het hoger onderwijs gaan. Dit past in de uitgangspunten van de overheid, die vanaf 2007 nastreeft dat iedereen in Nederland gekwalificeerd zou moeten worden op ten minste niveau 2. De WEB van 1995 hanteerde het beginsel dat de toegang tot de ROC's drempelloos moet zijn: iedereen moet worden toegelaten op minstens niveau I. Het is een belangrijke taak van de ROC's om te zorgen dat de leerlingen op het juiste opleidingsniveau instromen. Leerlingen kunnen, wanneer ze een diploma hebben behaald, instromen in het hogere niveau. Weliswaar zijn daaraan soms restricties verbonden: de overgang van niveau 3 naar de middenkaderopleiding vereist een bepaald niveau van beheersing van algemeen vormende vakken (o.a. Engels). De grafiek en tabel op pag. 15 en 16 geven de verdeling aan tussen de leerlingen in de verschillende opleidingsniveaus in 2013.

Aantal leerlingen per niveau 2013



¹⁰ Lonen voor Oost- en West-Duitsland in 2013

Aantal leerlingen per niveau (2013)

Niveau	Aantal
niveau 1	21.000
niveau 2	113.500
niveau 3	140.000
niveau 4	240.000
Totaal	514.500

Grafiek en tabel: MBO raad 2015

Drempelloosheid met beperkingen

Al snel bleek dat het beginsel van drempelloosheid een problematisch uitgangspunt was dat op gespannen voet stond met de bekostigingssystematiek¹² van het beroepsonderwijs. De ROC's moesten enerzijds iedereen toelaten en tot een diploma opleiden en werden anderzijds afgerekend op hun resultaten. Toen de Nederlandse economie in 2010 stagneerde werd duidelijk dat er een pragmatische oplossing gekozen moest worden voor dit dilemma.

De entreeopleidingen die met ingang van 2014 werden ingevoerd moeten een oplossing bieden. De ROC's hebben afdelingen met professionele medewerkers waar de intake, het testen en waar nodig de diagnose op onder meer leerstoornissen plaatsvindt. Leerlingen die na deze intakeprocedure niet toelaatbaar zijn tot de niveau 2 opleidingen komen in een Entree-opleiding. Deze opleiding duurt meestal een jaar en is gericht op het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal en rekenen die minimaal nodig zijn om toegelaten te worden tot een niveau 2 opleiding. Daarnaast verwerven de leerlingen vaardigheden om redzaam te worden op de arbeidsmarkt en veelal een oriëntatie op verschillende beroepen. Na dit jaar begint de leerling aan een niveau 2 opleiding of zoekt werk. Binnen het geheel van de ROC's gaat het om een beperkt aantal leerlingen (minder dan 5%).

¹² Zie voor de toelichting op de bekostigingssystematiek het hoofdstuk "Wie betaalt?"

Doorstroomfunctie van het ROC

Zoals uit de tabel op deze pagina kan worden afgelezen is de bevolking van het ROC zeer heterogeen. Opvallend is het relatief hoge aantal leerlingen dat ouder is dan 30. In de Duitse scholen voor beroepsonderwijs vindt men bijna uitsluitend jongeren (een uitzondering zijn de leerlingen van de Fachschule, zie pag. 19). De opleidingen in de vier niveaus sluiten op elkaar aan. Het komt zeer vaak voor dat leerlingen na het afronden van een opleiding meteen doorgaan naar de hogere opleiding. Het hoogste niveau 4 geeft toegang tot het HBO. Ongeveer 50% van de niveau 4 leerlingen stroomt door naar een verwante HBO opleiding.¹³

Voor een vergelijking met het Duitse systeem is het belangrijk vast te houden dat het Nederlandse onderwijs een grote mate van interne samenhang kent. De elementen zijn onderling in sterke mate compatibel wat de doorstroom naar hogere opleidingsniveaus vereenvoudigt.

Instroom van 1-10-2009 t/m 1-10-2012 naar leeftijdsklasse MBO in Nederland

	2009		2010		2011		2012	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
<i>Leeftijdsklasse</i>								
jonger dan 18 jaar	97.741	53	95.919	50	94.215	52	93.263	52
18-22 jaar	33.176	18	33.996	18	35.164	19	35.861	20
23-30 jaar	18.660	10	20.764	11	19.992	11	20.162	11
31-40 jaar	13.598	7	14.501	8	12.110	7	11.383	6
ouder dan 40 jaar	20.516	11	27.058	14	19.746	11	18.759	10
Totaal	179.428	100	192.238	100	181.227	100	179.428	100

Tabel: MBO raad 2015

¹³ Cijfers MBO raad 2014

3.3 Instroom in de Duitse scholen voor beroepsonderwijs: verwarrende veelvoud.

Onderwijs is Länderhoheit: een bevoegdheid van de deelstaat

Voor we in kunnen gaan op instroom en doorstroom in Duitsland moeten we eerst enkele zaken verhelderen. Het Duitse onderwijssysteem laat zich moeilijk beschrijven omdat elke deelstaat een eigen onderwijssysteem heeft. Alle onderwijs, met uitzondering van het duale systeem, wordt in eigen wetten geregeld (Länderhoheit). Er zijn verschillen in de onderwijstypes voor voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Ook de leerplichtige leeftijd verschilt per land. Er zijn enkele maatstaven gevonden om toch te zorgen voor een zekere uniformiteit. Het beleidsorgaan om deze uniformiteit te bereiken is de zogenaamde „Kultusministerkonferenz der Länder“. De belangrijkste maatstaven zijn de *mittlere Reife*, de *allgemeine Hochschulreife* of Abitur, die toegang geeft tot de Universiteit, en de *Fachhochschulreife*, die toegang geeft tot het Duitse HBO.

De zehnte Klasse of mittlere Reife

Wie nooit is blijven zitten, bevindt zich na 10 jaar in de zehnte Klasse. Wie dan het diploma haalt van de Realschule of overgaat naar de Oberstufe van het Gymnasium heeft zijn *mittlere Reife*: de succesvolle afronding van de eerste fase van het voortgezet onderwijs (Sekundarstufe I mit Qualifikation, of Sek I plus Q). De Hauptschule gaat maar tot de 9^e klas maar biedt de leerlingen facultatief een 10^e jaar waardoor men ook daar de *mittlere Reife* kan behalen. In Duitsland is voor de instroom in bijna alle vervolgonderwijs de *mittlere Reife* een toelatingsvoorwaarde.

Berufsbildende Schulen (BbS) Niedersachsen en Berufskollegs (BK's) NRW: scholengemeenschappen voor beroepsonderwijs.

Voor buitenstaanders zijn de vele vormen van beroepsonderwijs, die in deze scholen worden aangeboden, nauwelijks uit elkaar te houden, alleen al door de naamgeving. Er is een enorme variëteit aan benamingen, structuren en programma's. Hieronder een poging de belangrijkste vormen in beeld te brengen. Er is gekozen voor een beperking tot de belangrijkste vormen in de deelstaten die grenzen aan Nederland.

De belangrijkste onderwijsvormen:

- **Berufsschule.** Dit is de belangrijkste en grootste onderwijsvorm. Hier wordt in de zogenaamde Fachklassen het aanvullende onderwijs verzorgd voor de duale opleidingen.
- *Klassen für Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis (KSoB)* zijn bedoeld voor jongeren uit de Hauptschule die geen leerbaan hebben gevonden. Hier worden aangeboden:
 - *het Berufsorientierungsjahr* gericht op oriëntatie, het verwerven van eerste praktische vaardigheden en een aanvulling van de tekorten aan theoretische vakkennis, met het doel alsnog een *mittlere Reife* te behalen.

- *het Berufsgrundbildungsjahr* dat praktische en theoretische kennis biedt die in de duale opleiding in het eerste jaar aan bod komt. Deze leerlingen kiezen dus voor een vakrichting.
- *Berufsfachschulen, höhere Berufsfachschulen en Fachoberschulen zijn in NRW*¹⁴ de namen van beroepsopleidingen met meerdere doelen:
 - Ze bieden jongeren meer kans van slagen om de duale opleidingsplaats van hun keuze te verwerven door een intensieve theoretische voorbereiding op het beroep.
 - De hogere vormen (de laatste twee genoemde) bieden een door de deelstaat erkend diploma, de staatlich geprüfter Assistent; (vergelijkbaar met niveau 4). Dit is een belangrijke leerroute voor een aantal beroepen die niet in het duale systeem zijn opgenomen. Dat geldt in het bijzonder voor een aantal beroepen in de welzijnssector en specialistische technische beroepen.
 - Daarnaast geven de laatste twee genoemde vormen de Fachhochschulreife.
- De **Fachschule** leidt jongeren en volwassenen met een duaal diploma met ruime beroepservaring op voor leidinggevende functies. Bekend is de titel van Meister die bij de Handwerksberoepen met deze opleiding kan worden verworven.
- Het **berufliche Gymnasium**. Deze onderwijsvorm is vrij nieuw en biedt een dubbelkwalificatie. Het zijn driejarige opleidingen die toegang bieden tot de universiteit (Abitur) en een beroepsdiploma opleveren.
- De **Technikeropleidingen**. Dit zijn technische middenkaderfuncties met een sterk theoretisch karakter. Toegangsvoorwaarde is een diploma van een duale opleiding in de betreffende techniek. Het niveau is vergelijkbaar met HBO.

Kijken we nu naar het schema op pag. 8 dan rijst de vraag: welke opleidingen horen bij het Übergangssystem, en welke horen bij het Schulberufssystem, de beroepsopleidingen met een eigen status? In het algemeen rekent men de hier cursief geschreven schoolvormen tot het Übergangssystem, omdat men ervan uitgaat dat de leerlingen in overgrote meerderheid de voorkeur hadden gegeven aan een duale opleiding wanneer ze die keuze zouden hebben gehad¹⁵.

¹⁴ In Niedersachsen heten deze opleidingen respectievelijk: Berufsfachschule, Fachoberschule en Berufsoberschule

¹⁵ Kutscha, Berufsbildungssystem und Berufsbildungspolitik. 2008

4. De overgang van Algemeen vormend onderwijs naar Beroepsonderwijs

Nederland: kennismaken met de beroepenwereld

In het VMBO maken veel leerlingen al rond hun 14^e levensjaar een voorlopige keuze voor de sector waarbinnen ze zullen gaan werken. Behalve in de theoretische leerweg, die tot het einde algemeen blijft (VMBO-t zie het schema op pag. 12), kiezen de leerlingen na de tweede klas voor één van de vier sectoren: economie, zorg & welzijn, techniek of landbouw. Veel VMBO-scholen bieden in de laatste twee jaar al veel praktische beroepsvorming aan die op een bedrijfstak gericht is. Een grote groep jongeren heeft in het VMBO dus al een duidelijke keuze moeten maken voor een beroep. Veel jongeren volgen in de laatste twee jaar van het VMBO een deel van de inhoud van de niveau 2 MBO-opleidingen. Die trend is de laatste jaren toegenomen. Veel VMBO-scholen zijn omgevormd tot “Vakcollege”: een schooltype met de uitdrukkelijke bedoeling de beroepsopleiding vanaf 14 te laten beginnen¹⁶. Dat wil niet zeggen dat alle VMBO-leerlingen met 16 al een beroepskeuze hebben gemaakt. De praktijk laat zien dat veel leerlingen alleen een voorlopige keuze hebben gemaakt, met als gevolg dat leerlingen in het eerste jaar in het ROC nog regelmatig van opleidingsrichting veranderen.

Duitsland: voorbereiden op leren én werken

De meeste jongeren in Haupt- en Realschule oriënteren zich rond de examentijd op het duale systeem. In het laatste schooljaar bezoeken ze bedrijven en leren ze solliciteren. Een belangrijke rol daarbij speelt de Agentur für Arbeit, de Duitse tegenhanger van het UWV. De Agentur is een orgaan van de Bondsregering. Er werken beroepsadviseurs die een specialistische opleiding hebben gehad. Zij behoren alles te weten van de mogelijkheden en voorwaarden voor instroom in studies en opleidingen en ze hebben zicht op de aangeboden leerwerkplekken in de regio. Elke stad heeft een Berufsinformationszentrum (BiZ), een uitgebreid documentatiecentrum over studie- en beroepsmogelijkheden. In de landelijke gebieden zijn er ambulante informatiecentra die rondreizen.

Tegen het Nederlandse systeem afgezet kan men zeggen dat de Duitse jongeren tot hun examen nauwelijks in aanraking komen met de praktijk van het beroep. De voorlichting op de wereld van de beroepen is daarentegen veel intensiever.

¹⁶ Er zijn in Nederland 55 Vakcolleges voor Techniek en 43 Vakcolleges Mens en dienstverlening

Voortijdig schoolverlaten in Nederland: aanval op de uitval

De overheid voert sinds 2012 een zeer actief beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De overheid heeft middelen om de VMBO-scholen en de ROC's te dwingen tot samenwerking en tot nauwkeurige registratie van de jongeren die de overstap maken van het voortgezet onderwijs naar het MBO. Jongeren worden daarnaast tot hun 23e geregistreerd zolang ze nog geen kwalificatie bezitten op niveau 2. Iets dat in Duitsland met de strenge wetgeving op persoonsgegevens (Datenschutz) onmogelijk zou zijn. De overheid heeft de volgende instrumenten ingezet:

- VMBO-scholen moeten registreren waar hun leerlingen gebleven zijn nadat ze de school verlaten hebben.
- ROC's moeten een nauwkeurige verantwoording afleggen van de routes die de leerlingen door hun instelling hebben gevolgd.
- Samen met de gemeente moet het ROC zorg dragen voor de registratie van alle jongeren tot 23 die geen diploma op niveau 2 hebben behaald.
- Schooluitval is een factor bij de berekening van de bekostiging van het ROC: een leerling die in een ROC wordt ingeschreven in een opleiding en geen diploma haalt kost het ROC veel geld (dit geldt niet voor de Entree- opleidingen).

Vooraf deze laatste maatregel heeft ertoe geleid dat de ROC's uiterste inspanningen doen om schooluitval te reduceren. Elk ROC heeft programma's ontwikkeld gericht op remediëring, heroriëntatie en studieondersteuning. Het beleid is succesvol: de schooluitval in Nederland is in 5 jaar tijd sterk gedaald. Ijkpunt is het behalen van een startkwalificatie op niveau 2 (grafiek op pag. 22).



Bron: Ministerie van O, C & W 2104

Daarnaast heeft de overheid ook een stok achter de deur om jongeren te dwingen op school te blijven. Jongeren die nog geen 27 zijn en niet op niveau 2 zijn gekwalificeerd hebben geen recht op uitkering. Ouders van jongeren onder 18 die verzuimen krijgen hoge boetes.

Voortijdig schoolverlaten in Duitsland: kein Abschluss ohne Anschluss

Voortijdig schoolverlaten is ook in Duitsland een fenomeen dat serieus wordt genomen. In NRW is vanaf 2012 een aanpak tot stand gekomen met de naam: *geen diploma zonder aansluiting*. Het is de bedoeling dat de leerlingen vanaf Klasse 8 (dus met 14 jaar) intensief worden voorbereid op hun beroepskeuze. De regie ligt bij de gemeentes, die nauw samenwerken met de Haupt- en Realschulen, met de Berufskollegs, de Arbeitsagentur, de Vakbeweging, de Industrie- en Handelskammer en de Handwerkskammer. Met geld van de deelstaat worden instrumenten ontwikkeld die daarbij worden ingezet.

De belangrijkste zijn:

- Een “Potenzialanalyse”: een analyse om de talenten en kwaliteiten van elke individuele jongere vast te stellen
- Individuele adviestrajecten voor elke jongere
- Oriënterende stages vanaf klas 8
- Ontwikkelen van een eigen portfolio waardoor er meer kans is op een succesvolle sollicitatie voor een leerbaan
- Bureaus voor beroepsoriëntatie binnen de scholen

Een vergelijkbaar initiatief bestaat in Niedersachsen onder de naam *Bündnis duale Berufsausbildung Niedersachsen*. Deze initiatieven zijn gekoppeld aan een fenomeen dat in alle deelstaten bestaat: de *Ausbildungskonsens*. Dit is een intentieverklaring van de sociale partners, de instanties voor de arbeidsvoorziening, de Kamers en de gemeentes in een bepaalde regio. In deze Konsens worden gezamenlijk afspraken gemaakt om te komen tot méér kwalitatief goede leerwerkplekken in het duale systeem.

Prestatieverplichting versus inspanningsverplichting

In het Nederlandse systeem kan de centrale overheid bij partijen – in dit geval bij ROC's – een prestatie afdwingen. In het Duitse systeem kunnen de overheden de partijen bijeen brengen en met hen inspanningsverplichtingen overeen komen. Men zou hieruit de conclusie kunnen trekken dat het Nederlandse systeem centralistischer is georganiseerd dan het Duitse. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat het omgekeerde het geval is.

5. Wie regelt het beroepsonderwijs?

5.1 Het Duitse systeem: eenduidigheid en strikte regels van boven naar beneden.

De taken van Duitse leerbedrijven en scholen zijn nauwkeurig bij wet geregeld. Ze zijn gebonden aan voorgeschreven opleidings- en leerplannen.

Voor de scholen is het *“Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf”* het enge kader waarbinnen moet worden geopereerd. Het is een leerplan dat een gedetailleerde beschrijving geeft van de verplichte inhoud van de opleiding. In grote lijnen krijgen leerlingen in een bepaald opleidingsjaar in heel Duitsland op het zelfde moment dezelfde inhoud aangeboden.

Voor het leerbedrijf is het *“Ausbildungsrahmenplan”* leidend. De bedrijven moeten in een bepaald leerjaar bepaalde vaardigheden oefenen; daarbij is aangegeven in hoeveel uur ze dat moeten doen, maar ze hebben tenminste nog enige ruimte bij het bepalen van de volgorde.

Voor de examens gelden eveneens strikte Bundesweit vastgestelde voorschriften. Examens vinden halverwege en aan het eind van de opleiding plaats. Het Duitse beroepsonderwijs kent centrale schriftelijke examens naast praktijkexamens. De praktijkexamens vinden plaats onder regie van de kamers (Handwerkskammer en IHK). Ook hier is weinig aan het toeval overgelaten. Hoe die examens moeten plaatsvinden en hoeveel tijd op welke wijze aan bepaalde onderdelen moet worden besteed ligt gedetailleerd vast in de betreffende *“Verordnung über die Berufsausbildung”*

5.2 Het Nederlandse systeem: gedetailleerde verantwoordingssystemen van onder naar boven

Hoe anders is de situatie op de Nederlandse ROC's. De kaders voor de opleidingen liggen vast in kwalificatiedossiers. Daarin staat wat de leerling aan het einde van de opleiding moet kennen en kunnen. Hoe er opgeleid wordt is een zaak van het ROC. Er is een verregaande vrijheid bij de vormgeving van het leerplan. Die vrijheid is een lastige en veeleisende opdracht. Elk ROC moet zelf bepalen welke onderwijskundige uitgangspunten er worden gekozen. Het leerplan, het onderwijsaanbod, de organisatie en de manier van toetsing worden door de school zelf bepaald. Het resultaat is dat jongeren die worden opgeleid voor een en hetzelfde beroep in verschillende ROC's totaal verschillende manieren van onderwijs krijgen aangeboden. Veelal wordt er binnen een ROC voor één gemeenschappelijke visie op onderwijs gekozen. Maar niet altijd: de aanpak kan binnen een ROC ook zeer verschillend zijn. Voor buitenlandse bezoekers is het Nederlandse beroepsonderwijs daardoor een interessante proeftuin: voortdurend vinden er nieuwe onderwijsexperimenten plaats. Het ROC bepaalt ook op welke plek - in school of op het leerbedrijf - de leerling bepaalde vaardigheden zal verwerven. Want ook het leerbedrijf kent geen vast opleidingskader zoals dat in

Duitsland is voorgegeven. Wat in de ogen van Duitse bezoekers misschien het meest opvallende verschil is: de ROC's zijn verantwoordelijk voor het maken van hun eigen examens én voor de afname ervan. Vanuit een Duits gezichtspunt komt meteen de vraag op: "Wie garandeert bij zulke verschillen de kwaliteit van de opleiding en de diploma's?"

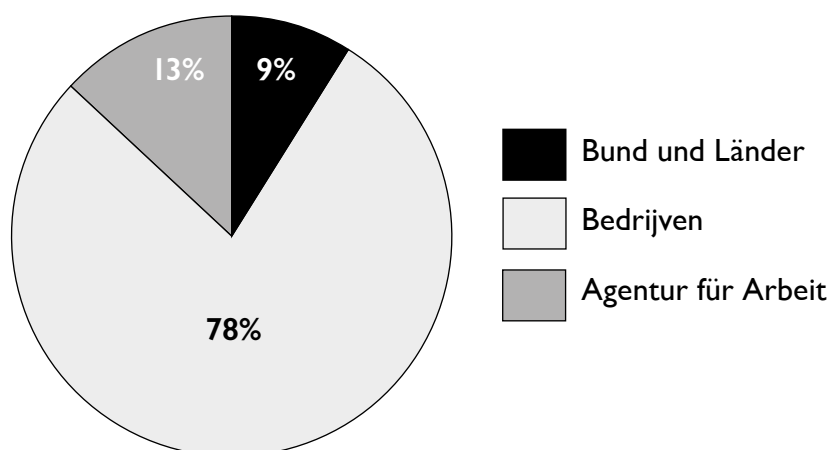
De ROC's hebben een zeer uitvoerige verantwoordingsplicht. Het bevoegd gezag van een ROC moet zich naar het Ministerie en de inspectie voor het onderwijs op een groot aantal terreinen verantwoorden door het leveren van gegevens en door het opstellen van een uitvoerig jaarverslag. De geleverde gegevens worden minutieus gecontroleerd. Wanneer een ROC niet aan de gestelde eisen voldoet, kan dit leiden tot het intrekken van licenties of tot aanzienlijke boetes. Er is een heel belangrijke reden waarom de ROC's hun administratieve verantwoording op orde moeten hebben: het systeem wordt gekenmerkt door rendementsbekostiging.

6. Wie betaalt?

6.1. Financiering van het beroepsonderwijs in Duitsland.

De bedrijven betalen voor de opleiding die bij hen in huis plaatsvindt. Ongeveer 80% van de opleidingstijd vindt daar plaats. Zoals uit onderstaande figuur blijkt liggen die kosten dus grotendeels bij de bedrijven.

Verdeling van kosten voor het beroepsonderwijs in Duitsland 2005



Bron: Bildungsexpertennetzwerk 2015

De financiering van het schoolse deel wordt gedragen door de deelstaten zoals we in de tabel op pag. 27 zien weergegeven. Deze tabel geeft de verhoudingen weer tussen de omvang van de verschillende schoolvormen: het Berufsschule-onderwijs, gekoppeld aan het duale systeem, is verreweg het omvangrijkste wanneer we er rekening mee houden dat alle andere onderwijsvormen voltijds zijn en de Berufsschule wordt begroot voor gemiddeld 1 dag per week.

De wanhoop van de Schulleiter

De tabel op pag. 27 verhult de complexe werkelijkheid die zich aan het management van de Duitse scholen – de Schulleiter – voordoet. Het geld komt langs verschillende wegen bij de scholen binnen. Alle personeelskosten voor docenten worden betaald door het ministerie van Onderwijs (Schulministerium). De docenten zijn niet in dienst van de school maar van het Ministerie: een belangrijk onderscheid met de ROC's. Voor Nederlandse begrippen heeft de Schulleiter weinig over zijn personeel te zeggen. Het Ministerie beslist wie bij een school werkzaam zal zijn: de Schulleiter kan hoogstens proberen het beleid van het Ministerie te beïnvloeden. De andere belangrijke kostenposten, de gebouwen, het niet-onderwijzend personeel en de uitrusting, worden betaald door de gemeente. Ook daarop heeft de Schulleiter betrekkelijk weinig invloed. Hij kan aanvragen doen in de hoop dat de gemeente voor bepaalde voorzieningen zal betalen.

Wanneer de gemeente armlastig is (meestal omdat naar verhouding veel inwoners van een sociale uitkering afhankelijk zijn) heeft dat vaak ernstige gevolgen voor de hoogte van het budget voor de scholen.

Een eigen budget heeft de Schulleiter niet, sterker nog: het is de school verboden eigen middelen te genereren. Een goede Schulleiter in Duitsland wordt gekenmerkt door zijn vermogen een effectief relatienetwerk te ontwikkelen met de instanties.

Uitgaven voor onderwijs door de overheid (x1000) 2006	
Berufsschule im Dualen System	2.860
Berufsvorbereitungsjahr	293
Berufsgrundbildungsjahr	216
Berufsaufbauschulen	3
Berufsfachschulen	2.355
Fachoberschule	450
Fachgymnasium	523
Berufsoberschule	77
Fachakademie (nur Bayern)	32
Summe	6.810

Bron: Bildungsexpertennetzwerk 2015

6.2 Financiering van het beroepsonderwijs in Nederland

Het onderwijs in de scholen voor beroepsonderwijs wordt gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs. De financiering heeft twee kenmerken die het Duitse systeem niet kent:

- De financiering gebeurt voor een belangrijk deel op basis van het lump sum principe: de school bepaalt zelf welk deel van de middelen wordt ingezet voor personele, voor materiële- of voor huisvestingskosten.
- De bekostiging is voor een belangrijk deel afhankelijk van rendement. Dit principe heet outputfinanciering. Het rendement wordt bepaald aan de hand van een formule met als belangrijkste factoren: het leerlingenaantal, de snelheid waarmee ze studeren, het verschil in niveau van elke leerling bij in- en uitstroom en de mate van succes, afgemeten aan het aantal diploma's. Men kan zich voorstellen dat dit een zeer verfijnde registratie van leerlingloopbanen door de school vereist.

Er zijn dus belangrijke financiële argumenten om veel leerlingen te werven en de opleidingen sterk te richten op schoolsucces.

Professionalisering en groei van het management van de ROC's

ROC's worden bestuurd door een college van bestuur en een raad van toezicht. Het college van bestuur heeft vergelijkbare complexe verantwoordelijkheden als het management van een groot bedrijf, zeker wanneer we kijken naar de omvang van de ROC's. Een MBO school heeft gemiddeld 7.500 leerlingen en ongeveer 750 medewerkers. Het grootste ROC is dat van Amsterdam met 25.000 leerlingen. Het is niet verwonderlijk dat de leden van de colleges van bestuur steeds vaker economen, juristen en voormalige politici zijn. De scholen hebben een eigen beleid ten aanzien van PR en marketing, huisvesting en personele ontwikkeling. Het meeste werk gaat echter zitten in de zeer gedetailleerde verantwoording die aan het ministerie en de inspectie moet worden afgelegd. Duitse bezoekers aan een ROC valt op dat er heel veel mensen werken die geen les geven. In 2014 bestond 80% van het personeel uit docenten en direct ondersteunend personeel. De overige 20% bestond uit management en personeel voor beheerstaken.¹⁷ Het verschil met de Duitse scholen is groot. Daar bestaat het management uit een Schulleiter, een adjunct en enkele secretariële medewerkers. Men zou echter kunnen zeggen dat het meeste niet-onderwijzende personeel dat we in Nederland in de ROC's aantreffen in Duitsland in de ministeries zit.

Het gaat niet altijd goed bij de ROC's

De geschiedenis leert dat niet alle schoolmanagement goed met deze vrijheid omgaat. Sinds de invoering van de WEB zijn er drie ROC's door financiële problemen ten onder gegaan¹⁸. Dat is een ramp voor de getroffen leerlingen en docenten. Het Ministerie en de omliggende ROC's moeten dan proberen zoveel mogelijk van de voorzieningen overeind te houden. Het komt vaker voor dat ROC's in de gevarenszone komen door slecht financieel beheer. Wijs geworden door de ervaringen gaat de overheid er dan toe over om deze scholen onder verscherpt financieel toezicht te stellen. Een van de belangrijkste oorzaken van de financiële problemen met ROC's is falend vastgoedbeleid van het management. De schoolgebouwen zijn eigendom van de ROC's. In de bekostiging is een factor opgenomen voor onderhoud en nieuwbouw. Dit heeft geleid tot een bouwexplosie in het Middelbaar Beroepsonderwijs. Veel scholen zijn gevestigd in nieuwe gebouwen die gekenmerkt zijn door grootschaligheid en in het oog springende architectuur. Vaak mooi, maar soms onbetaalbaar.

Schoolgeld in het beroepsonderwijs

In de Duitse scholen voor beroepsonderwijs zijn bijna alle schoolvormen voor de leerlingen gratis of tegen geringe materiaalkosten toegankelijk. In Nederland niet. Voor een voltijdsopleiding moeten leerlingen die ouder zijn dan 18 jaar in 2015 ruim 1100 euro per jaar lesgeld betalen. Daar staat tegenover dat de leerlingen studiefinanciering krijgen. Voor niveau 1 en 2 is die studiefinanciering een gift. Voor niveau 3 en 4 is het anders: wanneer ze geen diploma halen moeten ze de studiefinanciering terugbetalen. Om geen schulden te maken is het dus raadzaam je diploma te halen.

¹⁷ Brief van de Minister van onderwijs aan het parlement van 29-10-2014

¹⁸ Dudok, Amarantis en ROC Leiden

7. Opleiden in het bedrijfsleven

Innovatie van de bedrijfsinterne opleidingen in Duitsland

De kern van het Duitse systeem is het opleiden in het bedrijf. Veel MKB-bedrijven, maar zeker de grote bedrijven, hebben eigen opleidingsafdelingen. Binnen deze afdelingen werken naast vaktechnische ook onderwijskundige specialisten. Het bedrijfsleven ziet zich als de eigenaar van het duale systeem en investeert er in. Innovatief opleiden is een belangrijke factor voor het concurrentievermogen van de Duitse industrie. Maar ook de overheid investeert. De samenwerking tussen de Bondsregering en het bedrijfsleven bij de innovatie van het beroepsonderwijs is in het Berufsbildungsgesetz verankerd.¹⁹ In de Nationale Raad voor de Ontwikkeling van het Beroepsonderwijs (Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung) worden jaarlijks door de Bondsregering, de regeringen van de deelstaten en de sociale partners prioriteiten vastgesteld voor de ontwikkeling van het beroepsonderwijs. Op grond hiervan worden de aandachtsgebieden (Förderbereiche) waarop vernieuwing gericht zal worden vastgesteld. Bedrijven kunnen vervolgens gesubsidieerde pilotprojecten starten, op aanvraag bij het Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), dat als coördinerende instantie optreedt. De pilotprojecten (Modellversuche) moeten praktische oplossingen bieden die overdraagbaar zijn naar een veelvoud van bedrijven en opleidingsinstellingen (dus geen theoretisch onderzoek). In 2015 zijn de Förderbereiche: heterogeniteit, kwaliteit en duurzaamheid²⁰. Deze Modellversuche hebben veel bijgedragen aan het moderniseren van de bedrijfsinterne opleidingen. Zo is in Duitsland een sterke traditie ontstaan van beroepspedagogiek: een eigen discipline binnen de onderwijswetenschappen speciaal gericht op het beroepsonderwijs.

Bundeling van krachten van MKB-leerbedrijven in Duitsland en Nederland.

Kleine bedrijven zijn vaak niet toegerust om zelf innovatieve opleidingen gestalte te geven. Het komt ook vaak voor dat niet alle technische vaardigheden die het beroep vereist in het bedrijf kunnen worden geoefend. De Duitse MKB-bedrijven hebben daarom een structuur ontwikkeld waarbij er gezamenlijk wordt opgeleid in überbetriebliche Ausbildungsstätten. Hier krijgen de jongeren in de duale opleidingen een deel van hun opleiding die het bedrijf niet kan aanbieden. Het leerbedrijf blijft echter de werkgever van de leerling. Deze instellingen lijken in veel opzichten op de samenwerkingsverbanden (of opleidingsbedrijven) in bouw en installatietechniek zoals die in Nederland bestaan. Ook hier gaat het om initiatieven die georganiseerd en betaald worden door het bedrijfsleven. De werkgever is in de Nederlandse constructie veelal het samenwerkingsverband en niet het bedrijf. Deze samenwerkingsverbanden hebben altijd een relatie met een ROC, omdat het ROC als enige bevoegd is de examens af te nemen.

¹⁹ Berufsbildungsgesetz par 90. Absatz 3

²⁰ www.bibb/modellversuche

Spanningsveld tussen bedrijven en scholen in Nederland

Het Nederlandse en het Duitse beroepsonderwijs hebben beide in de afgelopen decennia een intensief vernieuwingsproces doorgemaakt. Zoals te verwachten was werd die innovatie in Nederland vooral gestuurd vanuit de scholen en in Duitsland vooral vanuit de bedrijven. Men kan dus met recht zeggen dat in Nederland het ROC de regisseur én de spil is het beroepsonderwijs; in Duitsland is dat zonder twijfel het bedrijfsleven. Veel Nederlandse bedrijven hebben kritiek op het beroepsonderwijs. Men vindt vaak dat de ROC's te weinig rekening houden met de belangen van bedrijven. Doordat de ROC's vooral rekenschap af moeten leggen aan de overheid komt de relatie met bedrijven in het gedrang. Een aantal grote bedrijven heeft daarom besloten weer eigen bedrijfsscholen te starten; een voorbeeld is het onderhoudsbedrijf van de spoorwegen²¹. In deze constructies sluit het bedrijf een overeenkomst met één ROC om te garanderen dat volgens hun wensen wordt opgeleid.

²¹ WWW.NS.nl 04-04-2012. Nedtrain blaast bedrijfsschool nieuw leven in

8. Kwaliteitsborging in het beroepsonderwijs

In beide landen zijn organisaties die belangrijke functies vervullen om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te garanderen. De sleutels tot het garanderen van de kwaliteit zijn de examens, de leerplaatsen en de opleidingsinhouden.

De examens

Sinds 1995 zijn in Nederland de scholen zelf verantwoordelijk voor het maken en afnemen van de examens. De kwaliteit daarvan kan natuurlijk alleen gegarandeerd worden wanneer er streng extern toezicht op is. Aanvankelijk werd het toezicht toevertrouwd aan externe partijen die de scholen moesten controleren²². Dat heeft nooit optimaal gefunctioneerd. Er bleef een stroom van kritiek op het systeem bestaan. Deze aanpak betekende voor de scholen een enorme administratieve last. De bedrijven merkten dat er verschillen waren in de kwaliteit van de examens. In 2008 werd besloten om de onderwijsinspectie verantwoordelijk te maken voor de controle. De kritiek is blijven bestaan. Het ministerie heeft besloten dat er voor de algemene onderdelen (Nederlands, Engels en rekenen) centrale examens worden ingevoerd. Uit het bedrijfsleven komt de roep om ook andere examenonderdelen centraal te organiseren.

Er is nog een belangrijk verschil met de Duitse situatie: het Nederlandse systeem is veel flexibeler. Er zijn geen vaste examenmomenten. Dat maakt het mogelijk dat leerlingen op verschillende momenten in het jaar aan een opleiding beginnen en afsluiten. Daarnaast is de examendruk gespreid: leerlingen doen een reeks van deeltolsten met examenkarakter verspreid over de opleiding. In de ogen van Duitsers is de examendruk op de leerling in Nederland in stukjes geknipt. Men moet wel bedenken dat elk van deze deeltolsten onderwerp is van de strenge externe controle. Ook centrale landelijke examens worden flexibel afgenomen door ze te digitaliseren: leerlingen loggen wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoen in op een grote landelijke digitale bank met examenvragen.

Het Duitse systeem ziet er veel eenvoudiger uit. Het kent een opdeling in een examen halverwege: de “Zwischenprüfung”, en een examen aan het eind: de “Abschlussprüfung”. In het Handwerk heet dit laatste de „Gesellenprüfung“. Beide examens bestaan uit een theoretisch examen dat afgenomen wordt op een en hetzelfde moment voor alle leerlingen in de hele Bondsrepubliek²³. De Abschlussprüfung omvat ook een individueel praktijkexamen. Dit praktijkdeel wordt afgenomen onder de regie van de Kamers: de Industrie- und Handelskammer, de Handwerkskammer of de Landwirtschaftskammer. Het praktijkexamen is voor alle beroepen gedetailleerd omschreven. Voor sommige beroepen is het alleen een mondeling examen, voor sommige ambachtelijke beroepen is het maken van werkstukken het belangrijkste onderdeel.

²² Historische schets examinering in het MBO, IVA 2012

²³ Alleen Baden-Württemberg maakt haar eigen examens

Voor een aantal industrieel-technische beroepen bestaat het praktijkexamen uit een project dat in een aantal weken moet worden uitgevoerd en dat men in een examengesprek moet toelichten.

De leerplaatsen

Beide landen kennen een systeem van accrediteren van leerbedrijven. De aanpak is vergelijkbaar. De accreditatie richt zich op de volgende vragen: heeft het bedrijf de juiste uitrusting en worden de werkzaamheden verricht die nodig zijn om de competenties die bij het beroep horen te kunnen verwerven? Is de begeleiding gegarandeerd? Is er een gekwalificeerde opleider? In Duitsland is het ook een vereiste dat er voor elke leerling een bedrijfsopleidingsplan is. In Nederland geldt die eis niet. In Duitsland gebeurt de accreditering door de Kamers, in Nederland door de Stichting Samenwerking Bedrijfsleven Beroepsonderwijs: de SBB.

Inhoud van de opleidingen

In Nederland wordt de inhoud van de opleidingen vastgelegd in kwalificatiedossiers. Dit gebeurt in een overleg tussen bedrijfsleven en scholen in de paritaire commissies per beroepenveld. De regie op dit proces voert de SBB.

In Duitsland vindt een vergelijkbaar proces plaats. De Ausbildungsverordnungen voor de opleiding in het bedrijf worden op Bundesniveau vastgesteld in overleg tussen de sociale partners. Hierbij zijn ook de ministeries van economische zaken en onderwijs betrokken. De regie op dit proces ligt bij het Bundesinstitut für Berufliche Bildung (BIBB). Het BIBB is verantwoordelijk voor het transformatieproces dat vervolgens bij de opleidingen in de bedrijven plaats moet vinden. Wanneer de Ausbildungsverordnung is vastgesteld wordt het leerplan voor het schoolonderwijs (Rahmenlehrplan) door de deelstaten in hun gemeenschappelijk overleg vastgesteld (Ständiger Konferenz der Kultusminister der Länder: KMK).

Industrie en Handwerk

In Duitsland worden enkele belangrijke functies, de organisatie van de praktijkexamens en het accrediteren van de leerplaatsen, waargenomen door de Kamers. Deze Kamers voeren een bedrijvenregister, net zoals de Nederlandse Kamers van Koophandel en Fabrieken. Verder gaat de vergelijking mank: de Nederlandse Kamers spelen geen enkele rol bij het beroepsonderwijs, in het Duitse beroepsonderwijs is de rol van de Industrie en Handelskammer (IHK) en de Handwerkskammer cruciaal. Het onderscheid tussen industrie en ambacht kent Nederland ook, maar is daar institutioneel nauwelijks vastgelegd.

Handwerk of ambacht heeft een sterke associatie met kleinbedrijf en het accent op vakmanschap en handmatig werk en weinig machinale productie. Toch is het onderscheid diffuus. Veel beroepen zijn in Duitsland ingedeeld bij zowel de industrie als bij het Handwerk: er zijn Handwerksberoepen én industrieberoepen onder meer in de bouw, de metaal en de detailhandel.

Het Handwerk in Duitsland kent een sterke regionale organisatie in Innungen: regionale belangenverenigingen van de beroepsgroep, bijvoorbeeld in bouw, metaal of installatie.

De Innungen worden bestuurd door Meister. De Innung bewaakt ook de kwaliteit van de opleidingen en van de examens tot gezet en meester. Alle Innungen in een streek (Kreis) zijn samen vertegenwoordigd in de Kreishandwerkerschaft: de belangenorganisatie van alle ambachtelijke ondernemers in de regio. De titel Meister is in Nederland onbekend. In Duitsland kun je Meister worden nadat je je gezellendiploma hebt behaald en de Meisterprüfung heb afgelegd. In veel gevallen is het Meisterdiploma voorwaarde om een eigen bedrijf te beginnen.

SBB: Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

Een aantal belangrijke taken die in Duitsland worden waargenomen door de Kammer en door het BIBB werden tot vorig jaar uitgevoerd door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. De kenniscentra hadden als belangrijkste taak het certificeren van de leerbedrijven, het werven van opleidingsplaatsen bij leerbedrijven en het onderhouden en vernieuwen van de kwalificatiedossiers. Deze kenniscentra waren georganiseerd per bedrijfstak. In 2015 worden de kenniscentra opgeheven. Hun taken worden overgenomen door SBB. Het bestuur van SBB bestaat uit vertegenwoordigers van het onderwijs en het bedrijfsleven. SBB is een nationale organisatie die het best te vergelijken is met het BIBB, met daaraan toegevoegd regionale functies.

9. Wat zijn diploma's over de grens waard?

Vaak wordt beweerd dat een van de grootste barrières voor de grensoverschrijdende arbeidsmarkt is gelegen in het ontbreken van wederzijdse erkenning van MBO-diploma's tussen Nederland en Duitsland. Het klopt dat de Nederlandse en Duitse overheid geen verdrag hebben om elkaars MBO-diploma's te erkennen. Zo'n verdrag bestaat wel voor de ambachtelijke beroepen tussen Duitsland en enkele andere landen²⁴. Nederland heeft geen enkel erkenningsverdrag voor MBO-beroepen met een buurland.

Maar hoe belangrijk is erkenning? Erkenning geeft een houder van een diploma dezelfde rechten in het buurland als een inwoner van dat land aan het vergelijkbare diploma kan ontlenen. We moeten dan vooral denken aan rechten om door te stromen in vervolgopleidingen en het recht om een onderneming te beginnen. Wanneer we ons beperken tot het recht om in het buurland in loondienst te werken zijn er betrekkelijk weinig beperkingen. Belangrijk is te weten of een bepaald beroep een referentberoep in het buurland kent: een beroep dat kwalificeert voor de activiteiten die met dit beroep verbonden zijn. De meeste beroepen in het MBO in onze beide landen hebben zo'n referent beroep: bakker, installateur, verpleegkundige²⁵. Dat betekent dat voor het overgrote deel van de MBO-beroepen die we in Nederland kennen geen beperkingen zijn om in Duitsland in loondienst te werken en omgekeerd. Het is voor de partijen op de arbeidsmarkt wel heel belangrijk om te weten wat de inhoud is van een bepaald beroep. In de praktijk blijkt dat bedrijven niet bekend zijn met de inhoud van beroepen uit het buurland en ook niet weten of de opleiding in het buurland van dezelfde kwaliteit is als die in het eigen land. Het gebrek aan transparantie en acceptatie ten aanzien van diploma's uit het buurland is een veel groter probleem dan de erkenning.

Om de acceptatie en transparantie van diploma's in het MBO te vergroten worden er in het grensgebied sinds 2010 geautoriseerde vergelijkende beschrijvingen gemaakt van beroepen die belangrijk zijn voor de grensoverschrijdende economie. Deze beschrijvingen worden door de bevoegde instellingen geautoriseerd. Het netwerk *de Ler(n)ende Euregio* heeft in samenwerking met de Niederrheinische IHK en de betreffende Nederlandse Kenniscentra vergelijkingen gemaakt van referentberoepen in Nederland en Duitsland. Dat wil zeggen van beroepen die wat de opleidingsinhouden en wat het beroepsprofiel betreft aan Nederlandse en Duitse kant min of meer gelijk zijn. Daarbij was de vraagstelling: "wat kan de beroepsbeoefenaar, welke activiteiten voert deze regelmatig uit en welke bijzondere bevoegdheden heeft deze?" De kernvraag was ten slotte steeds weer: "Is deze beroepsbeoefenaar aan de andere kant van de grens goed inzetbaar?" Voor 45 beroepen in de bedrijfstakken detailhandel, logistiek, horeca, en industriële technieken werden geautoriseerde beschrijvingen opgesteld. Het bleek dat bij in bijna alle gevallen de beroepsbeoefenaar heel goed aan de andere kant van de grens is in te zetten. Voor een enkel beroepen werd duidelijk dat er sprake is van verschil in het opleidingsprofiel. Als voorbeeld kan het

²⁴ Het Duitse Handwerk heeft erkenningsverdragen met Frankrijk, Zwitserland en Oostenrijk.

²⁵ Wie in Duitsland in een referentberoep in de sector Zorg en Welzijn wil werken moet een "Gleichstellungserklärung" aanvragen. Voor andere MBO-beroepen is dat niet nodig.



beroep van Industriemechaniker in vergelijking met de Allround machinebouwer dienen. De Duitse Industriemechaniker bouwt installaties en is tevens onderhoudsmonteur. De Nederlandse Allround machinebouwer kan even goed installaties bouwen maar is niet opgeleid voor onderhoud. Dit is cruciale informatie voor een werkgever.²⁶

²⁶ Zie voor een geautoriseerde vergelijkende beschrijving van een groot aantal beroepen: www.lerende-euregio.com Publicaties, geautoriseerde beschrijvingen.

10. Tot slot

Mijn opzet is geslaagd wanneer de lezer met verwondering is gaan kijken naar de eigenaardigheden van het eigen systeem van beroepsonderwijs. Bij de buren leer je vooral veel over jezelf.

Belangstelling en nieuwsgierigheid is de basis om over grenzen heen te stappen. Nederlanders en Duitsers die veel over de grens komen in verband met hun werk of studie merken dat er eigenlijk heel weinig beperkingen en obstakels zijn voor eigen ontplooiing of voor het opzetten van nieuwe activiteiten: in ieder geval veel minder beperkingen dan in de hoofden leven van degenen die die stap niet hebben gezet.

Ik bedank de Euregio voor de gelegenheid die ze me hebben geboden om in het kader van het Interreg IV project Burgeradvisering de ervaringen die ik de afgelopen twintig jaar in het grensgebied heb opgedaan met de beide systemen van beroepsonderwijs nu eindelijk eens te ordenen.

Ik dank Gerd Busse voor zijn voortreffelijke vertaling.

Lambert Teerling, onafhankelijk adviseur voor beroepsopleidingen.