

Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo

*Ervaringen in Denemarken, Duitsland,
Engeland en Finland*

Ton Eimers (KBA)

Paul den Boer (KBA)

Rob Vink (IVA)

Marian Kat-de Jong (IVA)

Marc Vermeulen (IVA)

Gerd Busse (het bureau für deutsch-niederländische Projekte)

Dietmar Frommberger (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg)



Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo

Ervaringen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland

Ton Eimers (KBA)
Paul den Boer (KBA)
Rob Vink (IVA)
Marian Kat-de Jong (IVA)
Marc Vermeulen (IVA)
Gerd Busse
(het bureau für deutsch-niederländische Projekte)
Dietmar Frommberger
(Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg)

Projectnummer KBA:

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

© 2012 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Deel 1 – Landenoverstijgende rapportage	1
1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek	3
1.1 Vraagstelling	3
1.2 Onderzoeksaanpak	5
2 De positie van het mbo in het onderwijsstelsel	9
3 Opleidingsaanbod: stand van zaken	13
3.1 Spreiding van mbo-opleidingen over mbo-instellingen	13
3.2 Totstandkoming van het opleidingsaanbod: actoren	13
3.3 Totstandkoming van het opleidingsaanbod: wet- en regelgeving, procedures	15
4 Opleidingsaanbod: problemen, perspectieven en beleid	17
4.1 Engeland	17
4.2 Duitsland	18
4.3 Denemarken	19
4.4 Finland	19
5 Betekenis voor de Nederlandse situatie	21
5.1 De Nederlandse situatie in perspectief	21
5.2 Arbeidsmarktrelevantie in Nederland	23
5.3 Versterking van de arbeidsmarktrelevantie	24
Deel II – Bevindingen per land	27
6 Macrodoelmatigheid in Denemarken	29
6.1 Het Deense mbo in vogelvlucht	29
6.2 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid	37
6.3 Samenvatting	38
7 Macrodoelmatigheid in Duitsland	41
7.1 Het Duitse mbo in vogelvlucht	41
7.2 Stand van zaken macrodoelmatigheid	48
7.3 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid	52
7.4 Samenvatting	56
Bijlage 1: Nieuwkomers in het Duitse beroepsonderwijs 2000-2008	60

8	Macrodoelmatigheid Engeland	61
8.1	Het Engelse mbo in vogelvlucht	61
8.2	Stand van zaken macrodoelmatigheid	65
8.3	Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid	66
8.4	Samenvatting	67
9	Macrodoelmatigheid in Finland	71
9.1	Het Finse mbo in vogelvlucht	71
9.2	Stand van zaken macrodoelmatigheid	74
9.3	Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid	77
9.4	Samenvatting	80

Deel I
Landenoverstijgende rapportage

1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

1.1 Vraagstelling

In het Werkprogramma 2012 van de Onderwijsraad is het adviesonderwerp 'Macrodoelmatigheid mbo en ho' opgenomen. De Onderwijsraad verwacht dat zij hierover in het tweede kwartaal van 2012 advies zal uitbrengen aan de Tweede Kamer. Ter voorbereiding van dit advies heeft zij behoefte aan empirisch materiaal over buitenlandse ervaringen met macrodoelmatigheid. In opdracht van de Onderwijsraad hebben KBA en IVA onderzoek verricht naar de ervaringen in vier Europese landen: Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland. Het onderzoek spitst zich toe op ervaringen wat betreft het aanbod van opleidingen in het mbo¹.

De adviesvraag van de Tweede Kamer aan de Onderwijsraad is ingegeven door grote zorgen over het opleidingsaanbod in het mbo. De bekostiging van instellingen - voor een substantieel deel gebaseerd op het aantal leerlingen/studenten dat zich jaarlijks aanmeldt - vormt een prikkel voor onderwijsinstellingen om opleidingen aan te bieden die door potentiële studenten aantrekkelijk worden gevonden. Daarmee bestaat het gevaar dat instellingen zich sterker richten naar de deelnemersmarkt en minder naar de arbeidsmarkt. Daarnaast leidt volgens het actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015 onderlinge concurrentie tussen ROC's tot versnippering van het aanbod die ten koste gaat van de kwaliteit. Tegen deze achtergrond is het wenselijk om na te gaan hoe mbo-instellingen kunnen worden gestimuleerd om te komen tot een doelmatiger aanbod van opleidingen op regionaal niveau, dat aansluit bij de behoefte van het regionale bedrijfsleven.

De adviesvraag aan de Onderwijsraad luidt:

Hoe kan de arbeidsmarktrelevantie van nieuwe opleidingen op een goede manier worden getoetst? Is een toekomstbestendige aanpak denkbaar die enerzijds tegemoet komt aan de vraag van individuele studenten en anderzijds aan de vraag van de arbeidsmarkt en de financiële bekostiging? (Werkprogramma Onderwijsraad 2012, pag. 21).

Macrodoelmatigheid als verdelingsvraagstuk

De macrodoelmatigheid van het aanbod van opleidingen in het mbo is een veelvormig vraagstuk. Ook de recente studie door IVA/KBA naar de doelmatigheid van het mbo in Nederland heeft dat laten zien². Doelmatigheid kan, zo leerde deze studie, op verschillende niveaus worden gedefinieerd, vanuit verschillende referentiekaders of perspectieven en met criteria waaraan onderscheiden gewicht wordt toegekend. Tegen de hierboven ge-

1 Een vergelijkbaar verzoek voor wat betreft het ho is uitgevoerd door Cheps.

2 Vink e.a. (2010). Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. IVA/KBA: Tilburg/Nijmegen.

schetste achtergrond richt de probleemstelling voor dit onderzoek zich specifiek op de macrodoelmatigheid van het *aanbod van mbo-opleidingen* en wel primair als *verdelingsvraagstuk*. Daarmee wordt bedoeld de doelmatigheid in de spreiding van mbo-opleidingen over verschillende onderwijsinstellingen i.c. mbo-instellingen.

Macrodoelmatigheid als verdelingsvraagstuk wordt in dit onderzoek voor de Onderwijsraad niet alleen gezien vanuit het perspectief van de behoefte van het regionale bedrijfsleven. Ook andere overwegingen spelen een rol; in dit onderzoek wordt, voortbouwend op de hierboven geschetste beleidsachtergrond, met name ingezoomd op de toegankelijkheid c.q. de voorkeuren van potentiële studenten en de efficiency.

Bij het zorgen voor een macrodoelmatig opleidingsaanbod gaat het om evenwichtige afwegingen tussen drie perspectieven: vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt gaat het om de aansluiting van het aanbod bij de (kwalitatieve en kwantitatieve) arbeidsmarktvrage, vanuit het perspectief van de deelnemer gaat het om de toegankelijkheid van het beroeps-onderwijs, en daarnaast is voor zowel de onderwijsinstelling als de overheid de efficiency een belangrijke invalshoek.



Bij het zorg dragen voor een macrodoelmatig opleidingsaanbod, is sprake van een spanningsveld tussen deze drie perspectieven. Ter illustratie geven we hier twee voorbeelden van.

1. Wanneer de arbeidsmarktrelevantie de nadruk krijgt bij het vormgeven van het aanbod, staat de toegankelijkheid van het stelsel voor de deelnemers mogelijk onder druk. Immers, het opleidingsaanbod versmalt mogelijk, waardoor deelnemers geen passende opleiding kunnen vinden en volgen.
2. Indien de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs bij het vormgeven van het aanbod prioriteit heeft, staat de efficiency binnen de onderwijsinstellingen onder druk. Indien voor specifieke doelgroepen een onderwijsaanbod op maat moet worden gecreëerd en het onderwijs geflexibiliseerd wordt, gaat dat ten kosten van de efficiency.

In de Nederlandse situatie is de doelmatigheidsvraag vooral ook een regionaal vraagstuk. De lijn die gevolgd wordt is die van regionale afstemming en overeenstemming tussen aanbieders die onderling het aanbod bepalen. De vraag is in hoeverre en hoe dat gerealiseerd wordt i.c. kan worden. Regionale doelmatigheid is echter niet per definitie ook landelijke doelmatigheid. Acties die op regionaal niveau als doelmatig kunnen worden beschouwd, kunnen op landelijk niveau ondoelmatige effecten hebben. Dat roept tevens de vraag op hoe landelijke actoren zich verhouden tot het regionale niveau.

Onderzoeksvragen

De *kernvraag* van dit onderzoek is: hoe zorgen andere landen – i.c. Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland - voor een (macro)doelmatig aanbod van opleidingen in het mbo, en welke aanknopingspunten biedt de situatie in deze landen voor het bevorderen van de macrodoelmatigheid van het mbo in Nederland?

1.2 Onderzoeksaanpak

Deze kernvraag is beantwoord door in vier landen te kijken naar de positionering van het mbo, de stand van zaken voor wat betreft macrodoelmatigheid en het beleid op het gebied van macrodoelmatigheid. Om de betekenis voor de Nederlandse situatie aan te kunnen geven, is nadrukkelijk ook ingegaan op de context van het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt in de onderzochte landen.

Onderstaande opsomming geeft weer welke elementen in de landenstudies aan bod komen.

1. *Het mbo in vogelvlucht*

Positionering mbo in onderwijsstelsel, hoofdkenmerken, belangrijkste actoren.

- a. overzicht onderwijsstelsel, inclusief de positie van het mbo i.c. het equivalent daarvan
- b. leerwegen (duaal, schools), niveaus en opleidingssectoren/branches en hun institutionele setting.
- c. bekostiging mbo.
- d. belangrijkste actoren op landelijk niveau en hun taken en verantwoordelijkheden; korte schets wettelijk kader.
- e. belangrijkste actoren op regionaal niveau en hun taken en verantwoordelijkheden.

2. *Stand van zaken macrodoelmatigheid*

Accent op beschrijving van de feitelijke, gangbare situatie.

- a. spreiding van mbo-opleidingen over mbo-instellingen.
 - typering van het opleidingsaanbod op basis van de omvang van mbo-instellingen in combinatie met de breedte van het opleidingsaanbod (bijvoorbeeld naar branches).
 - mate waarin verschillende mbo-instellingen in dezelfde regio/hetzelfde werkgebied opereren met hetzelfde/overlappend opleidingsaanbod.
 - mate waarin sprake is van kleine opleidingen (weinig studenten) bij mbo-instellingen.
- b. totstandkoming spreiding van mbo-opleidingen: rol van de actoren
 - mate van autonomie van mbo-instellingen bij het bepalen van het opleidingsaanbod; andere regionale en landelijke actoren die hierbij een rol spelen.
 - mate van *planning* van het opleidingsaanbod in een regio en van *afstemming* tussen (diverse) mbo-instellingen en andere regionale en evt. landelijke actoren over het opleidingsaanbod.

- c. totstandkoming spreiding van mbo-opleidingen: wet- en regelgeving, procedures
- bekostiging (o.a. normering van aantal bekostigde deelnemers).
 - kwalificatiestructuur (o.a. mate van detaillering van kwalificaties; kwalificatiestructuur als basis voor bekostiging).
 - beoordeling macrodoelmatigheid (bij nieuwe en bestaande beroepsopleidingen).
 - in stand houden van minimum aanbod van bepaalde (kleine) opleidingen.
 - verstrekken/intrekken licenties.
 - overige relevante wet- en regelgeving of procedures.

3. *Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid*

- a. macrodoelmatigheid als probleem en als beleidsissue.
- mate waarin problemen worden ervaren op het gebied van macrodoelmatigheid (door wie, en aard van de problemen)
 - mate waarin beleid wordt gevoerd om bestaande problemen op te lossen (door wie).
- b. perspectieven op macrodoelmatigheid.
- vanuit welke perspectieven / invalshoeken wordt beleid gevoerd (arbeidsmarktrelevantie, toegankelijkheid, efficiency, andere invalshoeken; verschillen per beleidsactor):
 - beleidsdoelen.
- c. beleidsinstrumenten (voorgenomen beleid en beleid in uitvoering).
- bekostiging
 - kwalificatiestructuur.
 - beoordeling macrodoelmatigheid.
 - stimuleren van afstemming.
 - arbeidsmarktinformatie.
 - andere beleidsinstrumenten.
- d. effectiviteit van beleid op het gebied van macrodoelmatigheid.

4. *Betekenis voor de Nederlandse situatie*

Op basis van integratie van informatie uit 1 t/m 3.

Het onderzoek is gefaseerd opgezet. Er zijn drie fasen onderscheiden: de voorbereiding, de gegevensverzameling en de analyse en rapportage.

Vorbereitung

In de voorbereidingsfase zijn de landen geselecteerd waarop het onderzoek zicht richt. Belangrijk criterium daarbij was de te verwachten betekenis voor de Nederlandse situatie i.c. het Nederlandse mbo. Daarnaast is gelet op een zekere spreiding, in geografische zin en wat betreft kenmerken van het onderwijssysteem, in het bijzonder de dominante leerweg (duale of voltijd opleidingen). Na een korte literatuurverkenning is in overleg met de Onderwijsraad op basis van deze criteria gekozen voor Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland.

In de voorbereidingsfase is ook een format opgesteld voor het verzamelen van informatie in de geselecteerde landen. Het format is een operationalisatie van de geformuleerde onderzoeksvragen en is mede bedoeld om de vergelijkbaarheid van de informatie over de verschillende landen te waarborgen. Het vormt de basis voor de verslaglegging van de landenstudies in de hoofdstukken 6 tot en met 9.

Gegevensverzameling

De gegevensverzameling omvat twee hoofdactiviteiten:

- a. Bestudering van beschikbare literatuur, gericht op de onderzoeksvragen. Deels gaat het daarbij om internationaal vergelijkende studies of volgens een vast stramien opgestelde – en daardoor tot op zekere hoogte onderling vergelijkbare - landenstudies (zoals de country reports van Cedefop). Dit is aangevuld met beleidsdocumenten, wetenschappelijke studies en statistische data in elk van de vier landen.
- b. Aanvullende en verdiepende informatieverzameling d.m.v. telefonische interviews en e-mail contact met relevante sleutelfiguren uit de geselecteerde landen.

Analyse en rapportage

Aan de hand van het format is per geselecteerd land een rapportage gemaakt (zie de hoofdstukken 6 t/m 9 in deel II van dit rapport). Per thema is de informatie uit de vier landen onderling vergeleken en geanalyseerd. In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste bevindingen op een rij gezet en vervolgens wordt besproken wat de betekenis hiervan is voor de Nederlandse situatie.

2 De positie van het mbo in het onderwijsstelsel

Ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan rondom macrodoelmatigheid, zijn niet zonder meer overdraagbaar naar de Nederlandse situatie. Om de betekenis voor Nederland te kunnen inschatten, moeten deze ervaringen worden geïnterpreteerd in het licht van de specifieke context in het betreffende land. Met deze context doelen we vooral op de positionering van het mbo in het onderwijsstelsel en het arbeidsmarktstelsel in de betreffende landen. In dit hoofdstuk worden in vogelvlucht enkele kenmerken van onderwijsstelsel in de vier onderzochte landen beschreven, waarbij wordt ingezoomd op (de positie van het mbo in) het onderwijsstelsel en op de belangrijkste actoren die bij de vormgeving van het mbo zijn betrokken.

Typering van het onderwijsstelsel

Er bestaan in de literatuur verschillende criteria voor het indelen en typeren van (beroeps)onderwijsstelsels. Op basis van het criterium 'toegang tot geschoolde arbeid' wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de *interne* en de *beroepsgerichte arbeidsmarkt* (zie o.a. Müller & Shavit, 1998). In de *interne arbeidsmarkt (IAM)* starten nieuwkomers in instapbanen; het aanleren van beroepsgerichte vaardigheden vindt grotendeels pas daarna plaats door middel van bedrijfsinterne en bedrijfsspecifieke scholing. In de *beroepsgerichte arbeidsmarkt (BAM)* worden de competenties die werkgevers bij intrede op de arbeidsmarkt verlangen, grotendeels aangeleerd in het initiële beroepsopleiding; de competenties zijn vastgelegd in beroepskwalificaties en zijn in hoge mate bedrijfs overstijgend.

Nelen e.a. (2010) combineren het onderscheid tussen de interne en arbeidsmarkt met de dimensie publiek – privaat en komen zo tot een vierdeling van onderwijsstelsels. De vier landen die in de onderhavige studie zijn betrokken, vertegenwoordigen volgens Nelen e.a. elk één van deze typen onderwijsstelsels:

- IAM: beroepskwalificaties spelen geen grote rol op de arbeidsmarkt voor 'intermediate skills'.
- Werknemers worden bedrijfsintern en bedrijfsspecifiek geschoold (Engeland).
- BAM-corporate: beroepskwalificaties spelen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Het beroepsopleiding wordt gestuurd en uitgevoerd door sociale partners, maar wel nationaal
- gereguleerd in kwalificatiestructuren (Duitsland).
- BAM-mixed: beroepskwalificaties spelen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Er is een publiek
- stelsel van onderwijsaanbieders, met grote inbreng van sociale partners (Denemarken, Nederland).
- BAM-staats: beroepskwalificaties spelen een rol op de arbeidsmarkt. Er is een publiek stelsel van
- onderwijsaanbieders dat ver afstaat van de arbeidsmarkt (Finland).

In het onderstaande wordt een korte schets gegeven van het mbo in elk van de vier onderzochte landen. Meer uitgebreide informatie hierover is te vinden in de afzonderlijke landenrapportages in de hoofdstukken 6 t/m 9.

In *Engeland* wordt vooral bedrijfsintern opgeleid in een intern arbeidsmarktstelsel. Er is geen uitgewerkt stelsel van beroepsopleidingen en er zijn geen specifieke mbo-scholen: beroepsgerichte opleidingen en vakken worden aangeboden door scholen die daarnaast ook algemeen vormend onderwijs verzorgen. Binnen het beroepsonderwijs is de schoolse leerweg dominant. Er is in Engeland wel een aanbod van leerwerktrajecten (apprenticeships), maar deze worden slechts mondjesmaat aangeboden en gevolgd.

Op landelijk niveau is een zeer groot aantal actoren betrokken bij de totstandkoming van de kaders voor het mbo (kwalificatiestructuur, planning etc.). De verbinding met de onderwijsinstellingen en de werkgevers die het aanbod feitelijk moeten verzorgen komt in de praktijk echter nauwelijks van de grond. De onderwijsinstellingen zijn vrij in het formuleren van het opleidingsaanbod.

Het initiële beroepsonderwijs in *Duitsland* wordt gekenmerkt door verschillende, min of meer los van elkaar opererende subsystemen: het dominerende duale systeem (vergelijkbaar met de beroepsbegeleidende leerweg in Nederland), het voltijdschoolse beroepsonderwijs (vergelijkbaar met de bol-opleidingen), en het zogenaamde 'overgangsstelsel', bestaand uit een onoverzichtelijke verzameling van beroepsvoorbereidende trajecten.

Dat er in Duitsland geen integraal systeem van beroepsonderwijs bestaat, is vooral het gevolg van de federale structuur van de Bondsrepubliek: de 16 *Bundesländer* (deelstaten) zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het algemeen vormend en het beroepsopleidend onderwijs op school. De Bundesländer hebben daarnaast bevoegdheden wat betreft het theoretische, schoolse gedeelte van het duale beroepsonderwijs. De taken van de *centrale overheid* hebben voor wat betreft het beroepsonderwijs alleen betrekking op het praktijkgedeelte van het duale beroepsonderwijs.

Het beroepsonderwijs in *Denemarken* wordt het meest gekenmerkt door het duale karakter. In principe heeft elke student een opleidingscontract bij een bedrijf en wordt leren in de praktijk afgewisseld met leren op school. Passend bij deze cultuur van het verbinden van leren en werken is de nauwe betrokkenheid van de arbeidsmarkt (in de vorm van vertegenwoordigingen van sociale partners) bij de besluitvorming rondom het beroepsonderwijs op alle lagen. Zowel op landelijk als regionaal niveau, en op brancheniveau, praten vertegenwoordigers uit de praktijk mee over relevante trends en wat die betekenen voor het plannen van beroepsopleidingen. Op die manier wordt getracht om vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

In het *Finse* initiële beroepsonderwijs is de schoolse leerweg dominant. Van oudsher is sprake van een sterke mate van centrale aansturing van het mbo door de staat. Hoewel het Finse onderwijsstelsel ook nu nog duidelijke trekken heeft van centrale planning door de overheid, is gaandeweg een verschuiving zichtbaar naar meer verantwoordelijkheid voor lokale/regionale actoren en in het bijzonder de mbo-instelling zelf. Net als in Dene-

marken zijn in Finland de sociale partners op landelijk, branche- en regionaal niveau betrokken bij de vormgeving van het beroepsonderwijs.

Vergelijking met het onderwijsstelsel van Nederland

In vergelijking met Nederland valt op dat in geen van de vier onderzochte landen sprake is van gelijkwaardige leerwegen (duaal en voltijds beroepsonderwijs). In Duitsland en Denemarken domineert het duale systeem; het schoolse beroepsonderwijs heeft deels het karakter van voorbereidende trajecten, en deels gaat het om 'vervangend' onderwijs, bedoeld voor studenten die geen praktijkleerplaats weten te bemachtigen. In Denemarken is wat dit betreft sprake van een 'opleidingsgarantie': studenten die er niet in slagen een opleidingscontract af te sluiten, hebben de mogelijkheid om deel te nemen aan een schoolgebonden praktijkperiode of aan een voltijds schoolgebonden opleiding. Het schoolse beroepsonderwijs heeft echter zowel in Denemarken als in Duitsland een aanzienlijk lagere status bij zowel bedrijven als studenten.

In Engeland is het middelbaar beroepsonderwijs als geheel marginaal ontwikkeld (interne arbeidsmarkt), maar dit geldt nog in versterkte mate voor het leerlingwezen.

De verhouding tussen de duale en de schoolse leerweg in Finland lijkt het meest op die in Nederland; in de praktijk is er echter een vrij strikte scheiding naar leeftijdsgroep: de duale trajecten worden vrijwel uitsluitend door volwassenen gevolgd, de schoolse beroepsopleidingen door jongeren.

Een tweede constatering is dat in de vier onderzochte landen het middelbaar beroepsonderwijs op de lagere niveaus – vergelijkbaar met niveau 1 en niveau 2 in Nederland - niet een integraal deel uitmaakt van het onderwijsstelsel. Hierin onderscheiden deze landen zich van Nederland. Als er al sprake is van beroepsonderwijs op lager niveau, heeft dit doorgaans het karakter van voorbereidende trajecten.

3 Opleidingsaanbod: stand van zaken

3.1 Spreiding van mbo-opleidingen over mbo-instellingen

In verband met de macrodoelmatigheid van het mbo is de feitelijke verdeling van de mbo-opleidingen over de mbo-instellingen relevant. In de onderzochte landen is weinig zicht op deze spreiding van het opleidingsaanbod. Dat heeft deels te maken met de onoverzichtelijkheid van het aanbod van beroepsopleidingen in het algemeen (Engeland) of meer in het bijzonder wat betreft de voltijdschoolse opleidingen (Duitsland). Daarnaast wordt het verdelingsvraagstuk – de spreiding van de opleidingen over de mbo-instellingen in de regio – in de vier landen op landelijk niveau niet als een belangrijk beleidsissue beschouwd, en daarmee is de urgentie om deze spreiding in kaart te brengen minder groot³.

De indruk die uit de gevoerde gesprekken naar voren komt is dat in Finland en in Denemarken minder sprake is van een overlappend opleidingsaanbod in de regio dan in Nederland. Dat heeft te maken met een geringere dichtheid van mbo-instellingen (Finland) en met vrijwillige afstemming tussen mbo-instellingen wat betreft het opleidingsaanbod (Denemarken). Over de situatie in Duitsland en Engeland kunnen door gebrek aan gegevens geen uitspraken worden gedaan.

3.2 Totstandkoming van het opleidingsaanbod: actoren

De vraag naar de totstandkoming van het opleidingsaanbod in de regio's wordt in twee subvragen uiteengelegd:

- a. welke actoren op landelijk en regionaal/lokaal niveau bepalen het opleidingsaanbod van een mbo-instelling; in welke mate zijn de mbo-instellingen hierin autonoom?
- b. in welke mate en hoe vindt afstemming in de regio plaats tussen de verschillende actoren in de regio?

a. mate van autonomie van de mbo-instellingen

De vier landen laten grote verschillen zien in de mate waarin mbo-instellingen vrij zijn om zelf hun opleidingsaanbod te bepalen. Dit hangt sterk samen met de verhouding tussen de duale en de schoolse leerweg. Over de hele linie geldt voor de *duale leerweg* dat de vraag vanuit het bedrijfsleven leidend is: er wordt in beginsel alleen opgeleid als er in het bedrijfsleven behoefte aan vakmensen bestaat. Dit is de meest voorkomende situatie in Denemarken en Duitsland, waar het duale stelsel dominant is. In Duitsland volgt daarnaast een aanzienlijke groep studenten beroepsvoorbereidende trajecten of een schoolse beroeps-

3 Overigens worden in elk van de landen wel andersoortige problemen ervaren op het gebied van macrodoelmatigheid; deze worden besproken in paragraaf 4.

leiding; voor het bepalen van dit opleidingsaanbod hebben de mbo-instellingen een relatief grote mate van autonomie.

In Engeland is de schoolse leerweg dominant en de scholen kunnen in hoge mate zelf bepalen welke beroepsopleidingen zij aanbieden.

In Finland wordt de vrijheid van scholen beperkt door de centrale overheid. De overheid bepaalt het maximale totale aantal (bekostigde) studenten voor de instelling, en de opleidingssectoren waarvoor de school onderwijs mag verzorgen. Binnen deze randvoorwaarden kan de mbo-instelling beslissen welke kwalificaties zij aanbiedt en hoe de studenten over de sectoren en kwalificaties worden verdeeld.

b. afstemming bij de totstandkoming van het opleidingsaanbod

In *Engeland* is afstemming tussen partijen in de regio niet gereguleerd. In de jaren negentig is op verschillende manieren geprobeerd om de afstemming tussen opleidingsaanbieders onderling en met andere regionale partijen te stimuleren door het opzetten van 'Training and Enterprise Councils', 'Local Education Authorities' en 'Learning Partnerships', maar deze organen functioneerden niet goed en zijn goeddeels weggefallen of een zachte dood gestorven. In het geval van de Learning Partnerships, samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis, was het gebrek aan succes mede terug te voeren op het ontbreken van een duidelijke inbedding in nationaal beleid.

De huidige stand van zaken is dat er geen verplichting of externe drive tot samenwerking in de regio aanwezig is. Of samenwerking plaatsvindt, is afhankelijk van de cultuur in de instelling en in de regio (wel of niet gericht op samenwerking), en van de historisch gegroeide praktijk. Met name in grote steden, waar meerdere mbo-aanbieders opereren, komt het voor dat colleges zich specialiseren, waarbij zij nauwe banden onderhouden met specifieke werkgevers in de regio. Voorbeelden daarvan zijn Londen en Nottingham.

In het *Duitse* mbo zijn het - voor zover het *duale beroepsopleidingen* betreft – de individuele (leer-) bedrijven en de regionale structuur van het bedrijfsleven die in kwantitatief en kwalitatief opzicht het aanbod aan opleidingen bepalen. Het regionale bedrijfsleven is georganiseerd in de kamers van koophandel: de Industrie- und Handelskammer voor de industrie en handel, en de Handwerkskammer voor de ambachten.

Scholen voor *voltijddagonderwijs* bepalen in hoge mate zelf hun opleidingsaanbod. Als zij nieuwe opleidingen willen aanbieden, gebeurt dit in overleg met de onderwijsinspectie. Voor de bekostiging van nieuwe opleidingen zijn de scholen afhankelijk van het *Kultusministerium* van de deelstaat, dat zich bezig houdt met de organisatie en de bekostiging van een kwantitatief toereikend beroepsonderwijs, dat zo gelijkmatig mogelijk over het hele Bundesland verspreid is.

In *Denemarken* assisteren de plaatselijke *onderwijscommissies (de lokale uddannelsesudvalg)* de scholen bij hun plannings; daarnaast geven zij advies over onderwijsvragen en versterken zij het contact tussen de scholen en de regionale arbeidsmarkt, om zo bijvoorbeeld nieuwe praktijkleerplaatsen op te sporen en te ontwikkelen. Behalve in de handels- en economische sector keuren de onderwijscommissies de praktijkleerplaatsen goed, monitoren zij de kwaliteit daarvan en behandelen zij klachten.

De plaatselijke commissies bestaan uit afgevaardigden van werkgeversorganisaties en vakbonden, die tevens afkomstig zijn uit het lokale of regionale bedrijfsleven. Zij worden aangevuld met vertegenwoordigers van de school, de docenten en de studenten. Een probleem is dat het niet altijd lukt om werkgevers te vinden die zitting nemen in de plaatselijke onderwijscommissie, omdat veel van hen het te druk hebben met hun eigen bedrijf om de benodigde tijd daarvoor vrij te kunnen maken. Het functioneren van de commissies verschilt daardoor tussen regio's en tussen branches.

Van de vier onderzochte landen is *Finland* het land waar landelijke actoren – in dit geval de staat – de meest directe invloed hebben op het opleidingsaanbod van instellingen. Eerder in deze paragraaf is al beschreven hoe de normering van het totale aantal bekostigde studenten de speelruimte voor de instellingen inkadert. Naast deze normering per school worden vanuit de overheid regionale targets voor de jaarlijkse aanwas van nieuwe studenten per (sub)sector vastgesteld. De normen zijn gebaseerd op verkenningen van de toekomstige vraag naar nieuwe arbeidskrachten door de Finse Onderwijsraad. Deze targets hebben geen voorschrijvend karakter maar dienen om zowel het overheidsbeleid als de keuzes van mbo-scholen in verband met het opleidingsaanbod te ondersteunen. Zowel op regionaal niveau (Regionale Raden) als op lokaal niveau (raadgevende commissies) vindt afstemming plaats met de vraag op de arbeidsmarkt. De raadgevende commissies zijn tripartiete overlegorganen die als taak hebben om te adviseren over de aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt. De exacte samenstelling en de werkwijze van de commissies zijn niet voorgeschreven.

3.3 Totstandkoming van het opleidingsaanbod: wet- en regelgeving, procedures

Het opleidingsaanbod van mbo-instellingen kan, bedoeld of onbedoeld, worden beïnvloed door wet- en regelgeving, beleidsinstrumenten en gegroeide procedures. In deze paragraaf besteden we aandacht aan de bekostiging en aan de kwalificatiestructuur.

Bekostiging

Bijzonder aan de bekostiging van het beroepsonderwijs in *Engeland* is dat de bekostiging gebaseerd is op de vakken/deelkwalificaties van de deelnemers en niet op het aantal deelnemers. De omvang van deze bekostiging is per student wel gemaximeerd. De bekostigingsystematiek wordt momenteel onder de loep genomen. Er wordt nagedacht over een verschuiving van op kwalificaties gebaseerde financiering naar bekostiging op basis van deelnemers. Hiermee beoogt men de onderwijsinstellingen te motiveren om coherente programma's voor beroepsonderwijs aan te bieden.

In *Duitsland* wordt het schoolse gedeelte van de duale beroepsopleidingen bekostigd door de overheid, d.w.z. de deelstaten en de gemeentes. De opleidingen binnen het voltijddag-onderwijs worden volledig door de deelstaten bekostigd. Bedrijfsoverstijgende opleidingscentra (ÜBS) worden door de Arbeidsvoorziening, het onderwijsministerie, de deelstaat en door eigen middelen van de ÜBS of de kamers van koophandel gefinancierd.

In het Duitse beroepsonderwijs is er een indirect verband tussen bekostiging en spreiding van mbo-opleidingen. Het komt voor dat er in een regio grote aantallen kleine bedrijven zijn die geen duale opleiding kunnen bekostigen en daarom ook geen opleidingsplaatsen ter beschikking stellen. In die situaties moet deze taak, en de financiering ervan, door het voltijddagonderwijs, d.w.z. de overheid worden overgenomen.

Ook in *Denemarken* wordt het theoriedeel van de opleidingen bekostigd door de Deense overheid. Sinds 1991 gebeurt dit op basis van een 'taximeter' systeem. Instellingen ontvangen financiering op basis van hun 'activiteitsniveau', dat wordt vastgesteld op basis van de instroom in relatie tot het aantal studenten dat een diploma haalt. Daarnaast ontvangt de instelling financiering voor het onderhoud van gebouwen, salarissen e.d..

In het kader van New Public Management werd in de jaren '90 van de vorige eeuw nog gestreefd naar 'quasi-marktwerking' in het onderwijs, maar recent wordt steeds meer centraal vastgelegd. De focus op output en kwaliteit wordt steeds belangrijker, de overheid wil waar voor haar geld.

Het mbo in *Finland* wordt door de overheid bekostigd, deels door de staat en deels door de lokale overheid. Er is overwegend sprake van een lumpsum financiering op basis van een vast bedrag per student. Dat bedrag wordt door het Ministerie van Onderwijs en Cultuur vastgesteld. Het aantal studenten per school is gemaximeerd en daarmee ook de bekostiging. De laatste jaren worden – voornamelijk mondjesmaat - ook prestatie-indicatoren voor de bekostiging geïntroduceerd en geïntegreerd in de bekostigingssystematiek. Mbo-scholen ontvangen meer geld naarmate meer studenten een diploma halen, na het verlaten van de school een baan vinden en na het verlaten van de school verder studeren.

Kwalificatiestructuur

Net als in Nederland worden mbo-opleidingen in de vier onderzochte landen alleen bekostigd als ze zijn gebaseerd op kwalificaties die onderdeel uitmaken van de nationale kwalificatiestructuur. Voor het macrodoelmatigheidsvraagstuk zijn de volgende kenmerken en verschillen met de Nederlandse situatie relevant:

Opmerkelijk aan de situatie in Engeland dat er een groot aantal, ook non-gouvernementele organisaties is betrokken bij de totstandkoming van de kwalificatiestructuur. Onderwijsorganisaties hebben hierin echter geen stem. Een verbinding met de onderwijsinstellingen en de werkgevers die het aanbod feitelijk moeten verzorgen ontbreekt of komt in de praktijk onvoldoende van de grond.

In Denemarken en Finland zijn de kwalificaties minder fijnmazig dan in Nederland.

In Duitsland is er op secundair niveau van het beroepsonderwijs sprake van twee kwalificatiestructuren: een voor de duale beroepsopleidingen (met een wettelijke basis op federaal niveau), en een voor het voltijdschoolse beroepsonderwijs (die berust op de schoolwetten van de 16 deelstaten).

4 Opleidingsaanbod: problemen, perspectieven en beleid

In elk van de vier onderzochte landen worden problemen ervaren in verband met de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo. De aard van de problemen, en in het verlengde hiervan de gekozen beleidsmaatregelen, lopen echter nogal uiteen.

4.1 Engeland

Het aanbod van beroepsonderwijs in Engeland komt in feite tot stand in een vrije markt. De onderwijsinstellingen zijn vrij in het formuleren van het opleidingsaanbod. Hoewel inzicht in de feitelijke spreiding van het aanbod niet beschikbaar is, is de algemene indruk dat er vanuit het perspectief van de deelnemers en toegankelijkheid van beroepsonderwijs geen grote problemen zijn. De bekostigingsstructuur leidt er echter wel toe dat onderwijsinstellingen geen coherente programma's voor beroepsonderwijs aanbieden. Doordat er per vak/deelkwalificatie wordt bekostigd, bieden onderwijsinstellingen stapelingen van onsaamenhangende kwalificaties aan. Dit is vanuit het oogpunt van de arbeidsmarkt zorgelijk. Er is geen optimale match tussen vraag vanuit de arbeidsmarkt en aanbod van afgestudeerden met de juiste beroepskwalificaties.

Naast het aanbod van beroepsonderwijs door onderwijsinstellingen en andere aanbieders, hebben deelnemers de mogelijkheid om via leerwerktrajecten (*apprenticeships*) een beroepskwalificatie te behalen. De deelname aan deze trajecten blijft echter achter bij wat noodzakelijk wordt geacht. Het systeem is te bureaucratisch en bedrijven bieden onvoldoende trajecten aan.

De tekortkomingen in het stelsel zijn ten eerste te wijten aan de complexe structuur. Er zijn zeer veel actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van de kwalificatiestructuur. Daarnaast zijn er sectorale raden die zich meer met de planningsaspecten van het beroepsonderwijs bezighouden. Er is dus sterke regulering van de kaders waarbinnen het aanbod tot stand moet komen, maar de verbinding met de onderwijsinstellingen en de werkgevers die het aanbod feitelijk moeten verzorgen ontbreekt of komt in de praktijk in onvoldoende van de grond. De onderwijsinstellingen zijn vrij in het formuleren van het opleidingsaanbod en de bekostigingsstructuur motiveert ze niet om coherente beroepsopleidingen aan te bieden.

Om de ervaren problemen het hoofd te bieden wordt in Engeland nagedacht over een ander bekostigingssysteem, op basis van deelnemers in plaats van op vakken/deelkwalificaties. Daarnaast wil men toe naar een herziening van het stelsel waarbinnen de kwalificaties worden gedefinieerd en vertaald naar een coherent opleidingsaanbod. Het bedrijfsleven en de opleidingsinstellingen moeten hier sterker bij worden betrokken om te stimuleren dat zij coherente opleidingsprogramma's aanbieden. Bovendien wordt geprobeerd de

apprenticeships aantrekkelijker te maken door bedrijven meer te subsidiëren en bureaucratistische belemmeringen weg te nemen.

4.2 Duitsland

De versplintering van wettelijke bevoegdheden heeft verreikende consequenties voor een aantal aspecten van het beroepsonderwijs in Duitsland: de transparantie van het systeem als geheel en de inrichting van het onderwijs, de afstemming tussen de actoren en de doelgerichtheid van het onderwijsbeleid, de bekostiging van de opleidingen en de infrastructuur eromheen, de ruimtelijke spreiding van opleidingen, de toezicht op het systeem, de kwaliteitsbewaking en -bevordering en daarmee ook de macrodoelmatigheid van het kwantitatieve en kwalitatieve aanbod aan beroepsopleidingen in het Duitse systeem.

Elk jaar is het in Duitsland weer een probleem om de vraag van jongeren naar beroepsopleidingen met het aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen door het bedrijfsleven en de scholen in overeenstemming te brengen. Want anders dan in Nederland, waar het in het beroepsonderwijs om één integraal systeem – met eveneens twee subsystemen (bol en bbl) – gaat, is het in het Duitse beroepsonderwijs nauwelijks mogelijk, naar het voorbeeld van ‘communicerende vaten’ in een toereikend aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen te voorzien. Als er in Duitsland te weinig duale opleidingsplaatsen zijn, kan het tekort niet zonder meer door opleidingsplaatsen in centra voor beroepsonderwijs opgevangen worden – hiervoor is een grootschalige en langdurige afstemming op allerlei beleidsniveaus nodig.

De grote nadelen van het Duitse stelsel zijn dus de conjunctuurgevoeligheid en een ontbrekend centraal beleid. Zodra het met de economie slecht gaat, begint het bedrijfsleven het aanbod aan opleidingsplaatsen te verminderen, en omdat er geen complementair voltijdschools aanbod tegenover staat, betekent dat voor veel jongeren dat ze niet aan een beroepsopleiding kunnen beginnen en dus gedwongen zijn om of in het algemeen vormend onderwijs of het voltijdschoolse systeem (beroepsgericht) door te leren of door middel van een beroepsvoorbereidend traject in het overgangssysteem te proberen hun marktpositie voor de volgende sollicitatieronde naar een opleidingsplaats te verbeteren. Zolang het met de economie echter goed gaat profiteert het Duitse beroepsonderwijs van de dominantie en de attractiviteit van het duale systeem, die voor een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt zorgt, zowel wat de aantallen jongeren betreft die in een van de 345 beroepen opgeleid worden, als ook wat de kwaliteit van het beroepsonderwijs zelf aangaat, dus het vermogen van het systeem om snel op technische of organisatorische ontwikkelingen in het beroep in te kunnen spelen. Het voltijdschoolse beroepsonderwijs heeft daarentegen een vergelijkbaar probleem als het mbo in Nederland: hier is sprake van een sterk aanbodgericht beleid, met als gevaar dat niet voor de arbeidsmarkt wordt opgeleid.

4.3 Denemarken

In Denemarken is macrodoelmatigheid een thema op alle niveaus, vooral vanuit het perspectief van de arbeidsmarktrelevantie. Men houdt arbeidsmarktontwikkelingen in het oog en besluit op grond daarvan over continuering van bestaande en ontwikkeling van nieuwe opleidingen. Doel is om onderwijs en arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

Het gevolg hiervan is dat opleidingen waar vanuit de arbeidsmarkt weinig vraag naar is, maar op één of enkele plaats worden aangeboden. Voor studenten heeft dit soms flinke consequenties, omdat zij een eind moeten reizen of zelfs intern moeten wonen bij hun opleiding.

Het Deense systeem is echter op één punt kwetsbaar. Studenten kunnen alleen een diploma krijgen als zij een praktijkleerplaats hebben (of een schoolgebonden praktijkperiode hebben gevolgd ter vervanging van een praktijkleerplaats, deze zijn echter niet populair). Als gevolg van economische ontwikkelingen zijn er echter te weinig praktijkleerplaatsen voorhanden, voor een werkgever is een student immers naast lerende ook werknemer waaraan een salaris moet worden betaald. Officieel wordt gesproken over 10.000 studenten die wachten op een praktijkleerplaats voordat zij hun opleiding kunnen vervolgen. Het risico laat zich raden: er is een flink uitvalpercentage.

De regering heeft wel maatregelen aangekondigd en zet flink in op het creëren van meer praktijkleerplaatsen. Een deel daarvan moet schoolgebonden zijn, maar wat dat exact moet inhouden is nog niet bekend.

4.4 Finland

Finland is een groot en deels dunbevolkt land. De uitgangssituatie voor het verdelingsvraagstuk rondom het opleidingsaanbod is daarom anders dan in Nederland. Het komt minder vaak voor dat mbo-instellingen met overlappend opleidingsaanbod in dezelfde regio opereren. Situaties waarbij mbo-instellingen elkaar beconcurreren met hun opleidingsaanbod of onvoldoende rekening houden met de arbeidsmarktvrage worden niet herkend of als probleem of beleidsissue benoemd.

Problemen rondom het opleidingsaanbod liggen voor de overheid op een ander vlak, namelijk: hoe zorgen we er in de nabije toekomst voor dat er voldoende gekwalificeerde schoolverlaters de arbeidsmarkt betreden om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar nieuwe arbeidskrachten? Hiervoor zijn en worden verschillende beleidstrajecten uitgezet, onder meer gericht op het terugdringen van voortijdige schooluitval door het verder flexibiliseren van leerroutes in het mbo.

Het meest acute macrodoelmatigheidsprobleem in het Finse mbo is de groeiende spanning tussen enerzijds het streven naar het vergroten van de arbeidsmarktrelevantie en de efficiency van het opleidingsaanbod en anderzijds de toegankelijkheid van het mbo. De

normering van het maximum aantal bekostigde studenten beperkt de afgelopen jaren in toenemende mate de toegang tot het mbo. De populariteit van het mbo is de laatste jaren sterk toegenomen. Momenteel geeft de helft van de jongeren die het basisonderwijs verlaten de voorkeur aan een mbo-opleiding boven een opleiding in het algemeen vormend onderwijs. Enkele jaren geleden was dit nog 40 procent. Veel kandidaten moeten worden afgewezen omdat de normen voor de studentenaantallen niet met de groeiende behoefte zijn meegegroeid: van de 70.000 jongeren die in 2010 na het verlaten van het basisonderwijs een beroepsopleiding als eerste voorkeur opgaven, konden er maar 50.000 in het mbo een plek krijgen. Afgewezen jongeren die naar het algemeen vormend onderwijs gaan, lopen een groter risico op uitval. Omdat mbo-instellingen kunnen selecteren aan de poort, betreft dit vaak de minder getalenteerde en gemotiveerde jongeren.

Voor dit probleem lijkt nog geen oplossing in zicht; het substantieel verhogen of (permanent of tijdelijk) loslaten van de normering van de studentenaantallen lijkt vooralsnog om financiële en onderwijspolitieke overwegingen geen optie.

5 Betekenis voor de Nederlandse situatie

De vier beschreven landen hebben elk hun eigen problemen en oplossingen als het gaat om macrodoelmatigheid. De problemen lijken niet altijd op de vragen waar men in de Nederlandse situatie mee te maken heeft en de oplossingen zijn daarom ook niet direct overdraagbaar. Toch is het leerzaam om met de bril op van de buitenlandse ervaringen te kijken naar het mbo in Nederland. Het draagt bij aan een scherpere analyse van het macrodoelmatigheidsvraagstuk en wijst op de richting van mogelijk verbeteringen.

5.1 De Nederlandse situatie in perspectief

In deze studie wordt het begrip macrodoelmatigheid opgevat als een verdelingsvraagstuk bij de totstandkoming van het opleidingsaanbod in het mbo. Drie perspectieven bepalen, in een onderling spanningsveld, hoe de verdeling tot stand komt: arbeidsmarktrelevantie, toegankelijkheid en efficiency. Het eerste perspectief verwijst naar de aansluiting op de arbeidsmarkt, het tweede naar de toegankelijkheid voor studenten en het perspectief van efficiency verwijst naar doelmatigheid in termen van kosten, opbrengsten en kwaliteit.

Toegankelijkheid

In vergelijking met de vier beschreven landen valt op dat het Nederlandse mbo zich vooral kenmerkt door bijna maximale toegankelijkheid. Het stelsel van opleidingen en leerwegen is zeer gedifferentieerd en biedt op vier niveaus een breed scala van keuzemogelijkheden. Het Nederlandse mbo dankt zijn grote toegankelijkheid onder meer aan:

- Volwaardig beroepsonderwijs op alle niveaus. In Nederland behoren de mbo-niveaus 1 en 2 integraal tot het beroepsonderwijs. Ook studenten die op een laag niveau - en zelfs ongediplomeerd - instromen, kunnen een volwaardige, kwalificerende beroepsopleiding volgen. In de vier andere landen die zijn beschreven is dat niet het geval. Het beroepsonderwijs beperkt zich daar veelal tot de hogere niveaus. In Duitsland bijvoorbeeld behoren de overgangs- en voorbereidende trajecten nadrukkelijk niet tot het stelsel van beroepsopleidingen.
- In het verlengde van het vorige punt is kenmerkend voor Nederland dat alle mbo-opleidingen zijn ondergebracht in één landelijk stelsel, de landelijke kwalificatiestructuur. Ook in Nederland is er kritiek op de veelheid aan opleidingen en een daardoor ontstaan gebrek aan transparantie. In vergelijking met Engeland is de situatie echter overzichtelijker en beter beheersbaar. In Duitsland kent men een vergelijkbare kwalificatiestructuur, maar daar is het geheel van overgangs- en voorbereidingstrajecten niet in dat stelsel ondergebracht. In Nederland maken opleidingen op mbo-niveau 1 en 2 wel deel uit van de kwalificatiestructuur.
- In Nederland fungeren de twee leerwegen, BOL en BBL, naast elkaar als twee volwaardige en in principe gelijkwaardige opleidingsroutes. In tijden van conjuncturele neergang en krapte op de arbeidsmarkt wordt een dalende beschikbaarheid van opleidingsplaat-

sen in het bedrijfsleven opgevangen door hogere deelname aan de dagopleidingen (BOL). Het Nederlandse systeem is daarmee minder conjunctuurgevoelig dan het Duitse en Deense. Daarbij moet worden aangetekend dat in Nederland, anders dan in die twee andere landen, het duale onderwijs veel minder populair is.

- Tot slot kan gewezen worden op de hoge mate van keuzevrijheid en keuzemogelijkheden voor de Nederlandse student. De Nederlandse mbo-instellingen hebben veelal een breed aanbod van opleidingen en bevinden zich bovendien relatief dicht op elkaar. De student kan daardoor vaak niet alleen kiezen uit het opleidingsaanbod van één instelling, maar uit dat van meerdere instellingen binnen een regio.

De grote toegankelijkheid van het Nederlandse mbo is een verworvenheid die niet onbesproken is. Recent wordt nadrukkelijk gesproken over het inperken van de toegankelijkheid, deels vanuit kwaliteitsoverwegingen en deels vanwege kostenbesparing. Zo wordt in het mbo-actieplan 'Focus op vakmanschap' voorgesteld om de drempelloze instroom op niveau 2 en hoger af te schaffen. In plaats daarvan moet de nieuwe entreeopleiding de toegankelijkheid van het mbo voor ongediplomeerde instroom reguleren. De belangrijkste reden is de intentie om de kwaliteit van de opleidingen te verhogen. Om reden van kostenbeperking wordt gesproken over het stellen van een maximumleeftijdsgrens voor toegang tot het mbo, althans voor wat betreft het bekostigd onderwijs.

Ondanks dit soort aanpassingen blijft het Nederlandse mbo, in vergelijking met de andere landen in deze studie, zeer toegankelijk.

Studentenmarkt

De mbo-instellingen in Nederland spelen een grote en belangrijke rol in de totstandkoming van het opleidingsaanbod. Anders dan bijvoorbeeld in Finland zijn er weinig door de centrale overheid opgelegde beperkingen voor het volume van het aanbod. Scholen staan het vrij om instroom van studenten te accepteren. In feite stimuleert de systematiek van bekostiging - namelijk per deelnemer - hen om actief studenten te werven. Een breed, toegankelijk aanbod van opleidingen speelt daarin een wezenlijke rol. Door het aanbieden van, voor studenten aantrekkelijke opleidingen kunnen scholen hun instroom beïnvloeden. Tot op zekere hoogte is daarbij ook sprake van onderlinge concurrentie. Dat geldt vooral voor regio's met meerdere aanbieders binnen een beperkt gebied en voor regio's waar men te maken heeft met een demografische afname van de potentiële instroom (krimpregio's).

Het aanbod van opleidingen wordt voor een deel bepaald door de voorkeuren van (potentiële) studenten. Met nieuwe, populaire opleidingen hebben scholen in de afgelopen jaren de studiekeuzes van studenten weten te beïnvloeden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om opleidingen in de beveiliging, kunst- en cultuursector en om sportopleidingen. De arbeidsmarktrelevantie van dat soort opleidingen is niet altijd leidend geweest voor de totstandkoming van het aanbod.

Hoewel ook in het Nederlandse stelsel de arbeidsmarkt van invloed is op het opleidingsaanbod - daarover hierna meer - speelt, mede ingegeven door bekostigingsprikkel en onderlinge concurrentieverhoudingen, de studentenmarkt een grotere rol.

5.2 Arbeidsmarktrelevantie in Nederland

De wijze waarop de arbeidsmarkt van invloed is op het opleidingsaanbod in het mbo is vooral kwalitatief. Zo zijn de invloed van sociale partners op de kwalificatiestructuur en de procedures die zijn vastgelegd voor het opstellen van kwalificatiedossiers een manier van borging van de arbeidsmarktrelevantie. Op het niveau van de scholen is er, veelal per branche georganiseerd, overleg over opleidingen. Dat overleg heeft echter vaker betrekking op de bestaande opleiding, bijvoorbeeld over de beroepspraktijkvorming, dan op de totstandkoming van het aanbod. In de sector techniek, waar men vanwege teruglopende deelnemersaantallen gedwongen is het opleidingsaanbod te herzien, wordt vaak wel gesproken tussen school en bedrijven over het aanbod.

Over het algemeen kan men stellen dat op kwantitatief niveau de arbeidsmarktrelevantie slechts beperkt een rol speelt in totstandkoming van het aanbod. Dat geldt op het niveau van de afzonderlijke mbo-instelling, maar nog meer op het niveau van de regio, waar vaak meerdere instellingen actief zijn.

Dat is anders in landen, zoals Duitsland en Denemarken, waar het duale opleidingssysteem dominant is. Daar bestaat een directe, meestal lokale of regionale, koppeling tussen vraag en aanbod. Als bedrijven behoefte hebben aan personeel bieden zij opleidingsplaatsen aan. Als bijvoorbeeld om conjuncturele reden de vraag daalt, dan daalt ook het aanbod van opleidingsplaatsen. Ook kunnen bedrijven door het vergroten van de aantrekkelijkheid van opleidingsplaatsen de instroom in de opleiding proberen te vergroten. Deze directe koppeling tussen vraag en aanbod heeft voor- en nadelen. Een voordeel is de verbinding tussen opleiding en werk, niet alleen tijdens de opleiding, maar ook in de overgang naar betaald werk daarop aansluitend. Een nadeel is dat de directe koppeling tussen vraag en aanbod niet altijd toekomstgericht is: het komt voor dat bedrijven, vanwege hun actuele omstandigheden, geen opleidingsplaatsen aanbieden, terwijl daar met het oog op de toekomstige ontwikkeling wel behoefte aan zou zijn. Een ander aspect is de conjunctuurgevoeligheid. Als het economisch minder goed gaat, daalt het aantal opleidingsplaatsen. Dat kan, vanuit arbeidsmarktperspectief gezien, opgevat worden als een mechanisme om de instroom van studenten te reguleren. Tegelijkertijd betekent het een ingrijpende beperking van de toegankelijkheid van het duale stelsel.

In Nederland kent de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) een vergelijkbare vraag/aanbodverhouding als in Duitsland en Denemarken. Voor de BOL geldt een dergelijk directe relatie echter niet. De *zorgplicht arbeidsmarktperspectief* geeft instellingen de opdracht om de instroom in opleidingen te reguleren afhankelijk van de verwachte arbeidsmarktkansen voor afgestudeerden. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs in 2010 bleek echter dat scholen vooralsnog slechts op beperkte schaal invulling geven aan die opdracht⁴.

Finland kent weer een andere traditie als het gaat om de kwantitatieve aansluiting. Zoals beschreven wordt in Finland gewerkt met een centrale sturing op het volume van het aanbod, gebaseerd op arbeidsmarktprognoses. Op regionaal niveau wordt het volume (opleidingsaanbod) verder ingevuld.

4 *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*. Inspectie van het Onderwijs, 2010

Aansluitingsproblemen

Er is dus, zeker in vergelijking met landen als Finland, Duitsland en Denemarken, in Nederland een minder directe verbinding is tussen arbeidsmarktrelevantie en opleidingsaanbod. De vraag is echter in hoeverre dat een probleem is. De cijfers laten zien dat verreweg de meeste gediplomeerde mbo-ers na hun opleiding een baan vinden. De zogenaamde intredewerkloosheid ligt voor het mbo, afhankelijk van het niveau en de leerweg, tussen 0 en 18 procent.⁵ Zo zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het Nederlandse mbo als stelsel goed aansluit op de arbeidsmarkt, omdat vrijwel de gehele uitstroom door de arbeidsmarkt wordt geabsorbeerd.

Uit recent onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) komt echter naar voren, dat er onderliggende, kwantitatieve aansluitingsproblemen zijn.⁶ Er zijn discrepanties tussen vraag en aanbod voor verschillende arbeidssectoren. In het algemeen is er sprake van overschotten op de lagere mbo-niveaus en tekorten op de hogere niveaus. Ook signaleert de Raad tekorten voor specifieke beroepen en overschotten bij bepaalde opleidingen. In de conclusies van het rapport pleit de RWI voor een "intensief actief arbeidsmarktbeleid".

Opleidingsaanbod en efficiency

De RWI stelt in het genoemde rapport vast dat er fricties en mismatches zijn in het aanbod van opleidingen en de vraag op de arbeidsmarkt. Die mismatches hebben niet alleen betrekking op tekorten aan afgestudeerden, maar ook op overschotten: afgestudeerden waarvoor geen passend werk beschikbaar is en die in andersoortig werk of op een ander niveau aan de slag moeten. Tegelijkertijd hoeft er, ook in een situatie van overschotten, voor een school niet direct een probleem te zijn. In termen van opbrengsten (diploma's), kwaliteit van onderwijs en kostenefficiency kan de situatie voor de school optimaal zijn. Op het niveau van de regio of branche wordt echter een overschot aan afgestudeerden opgeleid. Doelmatigheid op instellingsniveau leidt niet automatisch tot doelmatigheid op regionaal of brancheniveau. Terwijl in het mbo wel mechanismen bestaan om op instellingsniveau de efficiency te bevorderen en te controleren, onder meer door het inspectietoezicht, is er nog weinig sprake van regionale afstemming. In het actieplan mbo 'Focus op vakmanschap' wordt daarmee wel een begin gemaakt door instellingen te verplichten bij het bepalen van hun opleidingsaanbod de relevante partijen in de regio te consulteren.⁷

5.3 Versterking van de arbeidsmarktrelevantie

De lessen die de buitenlandse stelsels kunnen leren voor de Nederlandse situatie hebben met name betrekking op het vergroten van de arbeidsmarktrelevantie. Daarbij gaat het om een verschuiving in de balans tussen de drie componenten van macrodoelmatigheid: arbeidsmarktrelevantie, toegankelijkheid en efficiency. De (kwantitatieve) arbeidsmarktrelevantie kan worden vergoed en daarmee ook de efficiency van het stelsel op regionaal en brancheniveau.

5 Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. ROA, 2011

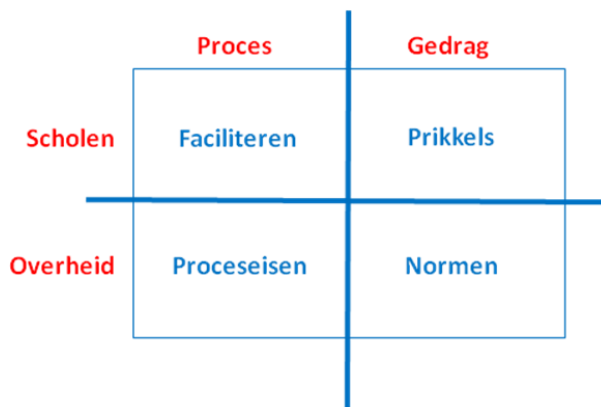
6 Sectorale arbeidsmarktinformatie. Overschotten en tekorten. Kansen en mogelijkheden. RWI, 2011

Het gaat om een verschuiving van accenten. De grote toegankelijkheid van het mbo in Nederland is een belangrijke verworvenheid. Vergeleken met de andere landen in deze studie heeft Nederland een stelsel dat door het gedifferentieerde aanbod in staat is om nagenoeg het volledige studentenpotentieel op te nemen. De eenheid van het opleidingsstelsel borgt de kwaliteit van opleidingen en de kwalitatieve aansluiting tussen opleiding en beroep.

De arbeidsmarkt kan echter beter bediend worden door de kwantitatieve aansluiting te optimaliseren, door het aanbod meer te richten naar de vraag naar specifieke opleidingen en opleidingsniveaus. Door bovendien op regionaal of brancheniveau af te stemmen kan een efficiencyslag gemaakt worden.

In het onderstaande schema wordt een voorstelling gegeven van mogelijk interventies om de arbeidsmarktrelevantie in het opleidingsaanbod te vergroten. Enerzijds gaat het daarbij om het niveau van de interventie: met 'school' wordt verwezen naar het niveau van de instellingen, afzonderlijk en regionaal, met 'overheid' wordt het centrale, landelijke niveau bedoeld, met de overheid als belangrijkste, maar niet als enige actor.

In de andere dimensie worden twee soorten interventies onderscheiden, namelijk het sturen op proces en procedures en het sturen op gedrag.



Voorbeelden van interventies voor de vier verschillende typen zijn:

Faciliteren

- Het verzamelen en toegankelijk maken van arbeidsmarktinformatie.

Prikkels

- Het aanpassen van de bekostigingssystematiek met prikkels voor arbeidsmarktrelevantie.

Processeisen

- Verplichte consultatie van partijen in de regio of branche, waaronder andere aanbieders (ook niet-bekostigd onderwijs) en bedrijven.
- Verplichte toets op macrodoelmatigheid bij nieuwe opleidingen, zoals ook in het hbo gebruikelijk.

Normen

- Versterken van de genoemde zorgplicht van instellingen.
- Beperking van de instroom bij bepaalde opleidingen door het stellen van maxima.

Deel II
Bevindingen per land

6 Macrodoelmatigheid in Denemarken

6.1 Het Deense mbo in vogelvlucht

De hoofdkenmerken van het mbo

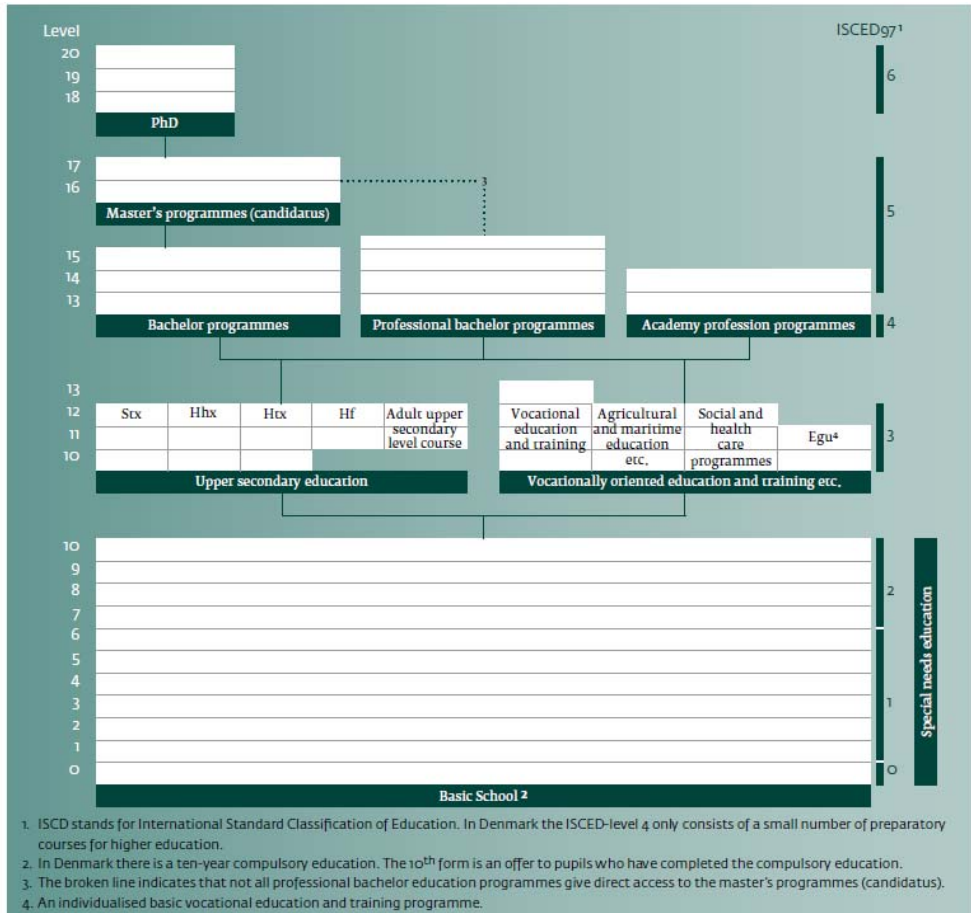
Busse (2009) brengt in een vergelijkende landenstudie van het expertisecentrum beroeps- onderwijs de Deense situatie overzichtelijk in beeld. Voor de schets van het beroeps- onderwijs in Denemarken baseren we ons dan ook grotendeels op deze studie, aangevuld met informatie van het Deense Ministerie van Onderwijs en twee informanten (dhr. Peter Koudahl van Aarhus University en mevr. Hanne Shapiro van het Danish Technological Institute).

Denemarken kent een leerplicht voor kinderen van 7 tot 16 jaar. Kinderen zitten gedurende die periode op de Deense basisschool (*Folkeskole*), die overeenkomt met de basisschool en de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Nederland. De Deense basisschool duurt negen of tien jaar (scholieren die na het negende jaar nog niet aan een vervolgopleiding willen beginnen kunnen nog een jaar blijven).

Na de basisschool kunnen leerlingen doorstromen naar de bovenbouw van het algemeen voortgezet onderwijs of naar het secundair beroepsopleiding. In het algemeen vormend onderwijs zijn vier opties: het algemeen vormend gymnasium (*Gymnasiet*, STX) en een tweejarige dag- of avondschoon (*Højere forberedelseseksamen*, HF) bieden toegang tot de universiteit. Het handelsgymnasium (*Højere Handelseksamen*, HHX) en het technische gymnasium (*Højere Tekniske Eksamen*, HTX) leiden zowel voor een beroep als ook voor de universiteit op. Leerlingen kunnen ook doorstromen naar het beroepsopleiding, dat vindt in principe altijd in de vorm van duale opleidingen plaats (in combinatie van leren en werken) (Busse, 2009). Uitzondering is de schoolgebonden praktijkopleiding voor studenten die echt geen praktijkleerplaats kunnen vinden.

Beroepsopleiding staat in Denemarken bekend onder de naam *Erhvervsuddannelse* (EUD), eventueel biedt een voorbereidende beroepsopleiding (*Erhvervsgrunduddannelse*, EGU) hiertoe toegang. De EGU is ook duaal: een flinke praktijkperiode wordt afgewisseld met schoolgebonden onderwijs. Het beroepsopleiding leidt op ISCED level 3 (CEDEFOP, 2010). EGU is een relatief kleine opleidingsrichting, jaarlijks stromen zo'n 1.250 leerlingen in, al wordt een flinke stijging verwacht als gevolg van de verplichting aan alle gemeenten om EGU aan te bieden aan de doelgroep (praktisch georiënteerde leerlingen met vaak een zwakke onderwijsachtergrond). In het initiële beroepsopleiding (EUD) stromen jaarlijks zo'n 56.500 studenten, de schatting is dat ongeveer 125.000 studenten een beroepsopleiding volgen (Danish Ministry for Education, 2011). Studenten stromen uit naar werk (plm 86%) of naar een andere opleiding (14%), vaak een kortcyclische hogere beroepsopleiding.

Het onderwijssysteem in Denemarken⁸



Source: The Danish Ministry of Education

8 Bron: The Danish Ministry of Education (2011) Facts and Figures 2009: Key Figures in Education 2009

Tabel 1 – Aantal opleidingsprogramma's voor initieel beroepsonderwijs per cluster

Hoofdcluster	Aantal opleidingsprogramma's
Motor vehicle, aircraft and other means of transport	6
Building and Construction	15
Construction and user service	3
Animals, plants and nature	9
Body and style	3
Human food	11
Media production	7
Business	8
Production and development	30
Electricity, management and IT	7
Health, care and pedagogy	4
Transport and logistics	7

Scholen

Denemarken kent een kleine 130 instellingen voor beroepsonderwijs, die sectorgeoriënteerd zijn (technisch, handel, landbouw, zorg & welzijn) of een combinatie van opleidingen aanbieden. Er zijn twaalf hoofdclusters waarbinnen in totaal 110 opleidingen vallen (zie tabel 1 voor een overzicht van het aantal opleidingen per cluster). Alle opleidingen bestaan uit een basisdeel (flexibele duur afhankelijk van voorkennis van de student en de aard van de opleiding) en een hoofddeel. De opleidingen duren gemiddeld 3 à 3,5 jaar, maar kunnen ook korter of langer zijn afhankelijk van de te behalen kwalificatie (1,5 tot 5 jaar). Het basisdeel vindt op school plaats (vooral studenten aan technische opleidingen maken ook gebruik van de mogelijkheid om een 'new apprenticeship' te volgen waarbij het basisdeel in dienst van een bedrijf wordt gevolgd). Het hoofddeel van de opleiding is duaal: theorieonderwijs op school en praktijkonderwijs in een bedrijf wisselen elkaar af. Om het hoofddeel van de opleiding te kunnen voltooien, moet de student dan ook een opleidingscontract hebben met een erkend leerbedrijf (Danish Ministry for Education, 2011). Overigens bieden sommige scholen volgens één van onze informanten alleen het basisdeel van bepaalde opleidingen aan. Het zou dus kunnen dat studenten voor het hoofddeel aangewezen zijn op een nieuwe school.

Kwalificaties en kwalificatiedossiers

Denemarken kent een equivalent van de kwalificatiedossiers: inhoudelijk worden de beroepsopleidingen op middelbaar niveau in de ca. 130 zogenaamde *uddannelseordninger* beschreven (dit zijn er dus meer dan het aantal opleidingen). De dossiers worden door het ministerie van onderwijs vastgesteld, verwijzen naar de te verwerven beroepscompetenties en bevatten daarnaast een soort raamleerplan, dat per beroepsniveau voorschrijft welke vakken op welk niveau deel uitmaken van de beroepsopleiding. De richtlijnen voor de

scholen zijn hierbij gedetailleerder dan die voor de leerbedrijven en bevatten bijvoorbeeld een tijdsindicatie voor de afzonderlijke vakken. Verder bevatten de *uddannelseordninger* bepalingen t.a.v. de wijze van examinering en de wijze waarop de prestaties van de studenten beoordeeld dienen te worden (Busse, 2009). De kwalificaties zijn minder fijnmazig dan in het Nederlandse systeem (Nelen et al. , 2010).

Opleidingsgarantie

Denemarken kent een opleidingsgarantie, als studenten er niet in slagen een opleidingscontract af te sluiten, hebben ze de mogelijkheid om deel te nemen aan een schoolgebonden praktijkperiode of aan een voltijds schoolgebonden opleiding (Danish Ministry for Education, 2011). Studenten die van deze optie gebruik maken, zijn verreweg in de minderheid, en moeten bovendien aantonen dat ze al minimaal twee maanden zelf op zoek zijn geweest naar een praktijkleerplaats. In de praktijk wordt volgens één van onze informanten de schoolgebonden periode door veel studenten als een tweederangs optie beschouwd. Er zijn restricties aan verbonden die deze optie niet erg aantrekkelijk maken. Zo zijn de schoolgebonden praktijkperiodes een aaneenschakeling van korte plaatsingsperiodes en wordt deze optie alleen aangeboden voor opleidingen met een positief perspectief op de arbeidsmarkt. Opleidingen die op meer dan één niveau worden aangeboden, kennen alleen schoolgebonden praktijkperiodes op het laagste niveau. Voor veel studenten is deze schoolgebonden praktijkperiode gewoonweg geen optie: hij wordt niet aangeboden voor de beroepsrichting of op het niveau van hun keuze, met uitval als gevolg. Deens onderzoek van onze informant heeft aangetoond dat met name oudere studenten wel gecharmeerd zijn van de schoolgebonden praktijkperiode: het geeft hen de kans om specifieke (specialistische) vaardigheden (bijvoorbeeld meubelmaken) grondig onder de knie te krijgen, iets dat in een gewone praktijkleerplaats niet op dezelfde manier zou kunnen (bron: mevr. Shapiro, indien nodig navragen). Net als voor studenten die een regulier (dual) hoofddeel van een beroepsopleiding volgen, is het voor studenten in een schoolgebonden praktijkopleiding zo dat ze soms uit moeten wijken naar een andere school om deze te voltooien.

Cijfers van voor de economische crisis tonen aan dat na 3 tot 6 maanden de kansen op de arbeidsmarkt van studenten die een praktijkleerplaats hebben gevonden niet verschillen en studenten die een schoolgebonden praktijkperiode hebben gevolgd (bron: mevr. Shapiro, indien nodig navragen).

Bekostiging

Onderwijs is gratis voor studenten. Studenten met een opleidingscontract verdienen een salaris bij het leerbedrijf, studenten die er niet in zijn geslaagd om een contract af te sluiten en een schoolgebonden programma volgen kunnen een beroep doen op een beurs van de Danish State Education Grant and Loan Schemes. (Danish Ministry for Education, 2011).

Het theorieeldeel van de opleidingen wordt bekostigd door de Deense overheid. Sinds 1991 gebeurt dit op basis van een 'taximeter' systeem. Instellingen ontvangen financiering op basis van hun 'activiteitsniveau', dat wordt vastgesteld op basis van de instroom in relatie

tot het aantal studenten dat een diploma haalt. Daarnaast ontvangt de instelling financiering voor het onderhoud van gebouwen, salarissen e.d. (CEDEFOP 2010).

Het salaris van de studenten tijdens het praktijkdeel wordt vergoed voor de momenten dat de student op school is. Dit gebeurt door het Employers' Reimbursement Fund, een opleidingsfonds waaraan alle publieke en private werkgevers afdragen, om zo de kosten voor opleiding te delen. De praktijktraining wordt door de werkgever zelf bekostigd. (CEDEFOP 2010).

In het kader van New Public Management werd in de jaren '90 van de vorige eeuw nog gestreefd naar 'quasi-marktwerking' in het onderwijs, maar recent wordt steeds meer centraal vastgelegd. De eisen die aan instellingen worden gesteld worden steeds specifieker, en instellingen hebben steeds minder eigen ruimte om binnen hun budget te manoeuvreren. Sinds 2003 zijn delen van het budget geormerkt, en komen instellingen er alleen voor in aanmerking als ze zich committeren aan veranderingen op specifieke beleidsterreinen. De focus op output en kwaliteit wordt steeds belangrijker, de overheid wil waar voor haar geld.

De belangrijkste actoren

Op nationaal niveau is het Ministerie van Onderwijs verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid en zorgt ervoor dat de opleidingen beleidsconform worden aangeboden en uitgevoerd. Het ministerie definieert het raamwerk waarbinnen de overige actoren de opleidingen kunnen invullen. Het keurt, op basis van advies van de onderwijsraad, nieuwe opleidingen goed en is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking. De onderwijsraad (*Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser – REU*) is een belangrijke adviesraad voor het beroepsonderwijs. De raad bestaat uit 25 vertegenwoordigers van de sociale partners, schoolleiders, onderwijsverenigingen en leden aangewezen door het Ministerie van Onderwijs. Zijn taak is het om de minister te adviseren over het beroepsonderwijs, arbeidsmarkttrends te monitoren en op basis hiervan aanbevelingen te doen t.a.v. de ontwikkeling van nieuwe of het aanpassen of stopzetten van bestaande opleidingen (Busse, 2009).

Op sectoraal niveau zijn er de, ongeveer 120, landelijke '*beroepsveld-*' of '*branchecommissies*' (*de faglige udvalg*), paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Hun taak is het over specifieke kwalificaties binnen hun afzonderlijke sector te adviseren. De commissies monitoren daartoe de ontwikkelingen in hun sector, en voeren daartoe onderzoek uit naar zich ontwikkelende trends in hun werkveld. Daarnaast brengen de commissies advies uit over de inhoud, de structuur, de duur en de evaluatie van trajecten en cursussen binnen 'hun' opleidingen bijvoorbeeld t.a.v. de arbeidsmarktrelevantie van deze opleidingen. De branchecommissies dragen formeel bij aan de totstandkoming van de *uddannelseordninger*, de Deense 'kwalificatiedossiers'. Een andere belangrijke taak is het goedkeuren en monitoren van leerwerkplekken en het verzorgen van de examens voor de afsluiting van de opleiding.

Op lokaal niveau bestaan plaatselijke *onderwijscommissies (de lokale uddannelsesudvalg)*. Zij assisteren de scholen bij hun planningen, geven advies over onderwijsvragen en versterken het contact tussen de scholen en de regionale arbeidsmarkt, om zo bijvoorbeeld nieuwe praktijkleerplaatsen op te sporen en te ontwikkelen. De plaatselijke commissies bestaan uit afgevaardigden van werkgeversorganisaties en vakbonden, die tevens afkomstig zijn uit het lokale of regionale bedrijfsleven. Zij worden aangevuld met vertegenwoordigers van de school, de docenten en de studenten. Een probleem is echter dat het niet altijd lukt om werkgevers te vinden die zitting nemen in de plaatselijke onderwijscommissie, omdat veel van hen het te druk hebben met hun eigen bedrijf om de benodigde tijd daarvoor vrij te kunnen maken. Volgens een informant verschilt het functioneren van de commissies tussen regio's en tussen branches. Wanneer een onderwijscommissie echt goed functioneert, faciliteert deze ook bij het vinden van nieuwe praktijkleerplaatsen. Behalve in de handels- en economische sector keuren de onderwijscommissies de praktijkleerplaatsen goed, monitoren de kwaliteit daarvan en behandelen klachten.

De *schoolbesturen* bestaan uit vertegenwoordigers van de regionale en sectorale sociale partners, docenten en studenten. Hun taak is het, in samenwerking met de plaatselijke onderwijscommissies, lokale leerplannen 'op maat' te ontwikkelen en op basis daarvan opleidingen te organiseren. Deze leerplannen moeten, volgens de wet, aan bepaalde voorwaarden voldoen: zij moeten bijv. de pedagogische, didactische en methodische beginselen beschrijven waarop de opleiding berust; verder moeten zij de betrokkenheid van de studenten bij de planning en uitvoering van de opleiding definiëren, en zij moeten de kwalificaties van de docenten, de beschikbare technische faciliteiten, de samenwerking tussen school, studenten en opleidingsbedrijven beschrijven. Daarnaast hebben ook studenten invloed op de vormgeving van het onderwijs. Zij worden onder andere betrokken bij de planning van lessen en training.

De scholen zelf ten slotte hebben relatief veel autonomie met betrekking tot het besteden van het budget, het toepassen van organisationele en pedagogische strategieën en de individuele planning van het leerproces, hoewel dit in de afgelopen jaren steeds verder afneemt omdat de bekostiging van scholen steeds meer wordt geoormerkt. Het Deense beroepsonderwijs biedt dus ruimte voor regionale en sectorale verschillen (Busse, 2009).

Een belangrijk kenmerk van het Deense systeem van beroepsonderwijs is dus dat de sociale partners voor een regionale kleuring van de opleiding zorgen, zodat voldaan wordt aan de plaatselijke behoeften van de arbeidsmarkt. De sociale partners zorgen door hun medewerking aan de inhoudelijke vormgeving van het beroepsonderwijs ervoor dat het onderwijs daarop aansluit en de kwalificaties civiel effect krijgen. Sociale partners zijn dus op verschillende niveaus betrokken, zowel in de Onderwijsraad (REU) als in de lokale onderwijscommissies. In de REU hebben full-time professionals zitting namens de werkgevers of werknemers, terwijl in de lokale commissies mensen deelnemen die daarnaast een functie in het lokale bedrijfsleven vervullen. Hun visies kunnen verschillen. Vergeleken met de REU is de visie van de onderwijscommissies vaak minder politiek getint en ook meer op de korte termijn gericht. Waar de REU zich ook bezig houdt met het beroepsonderwijs als

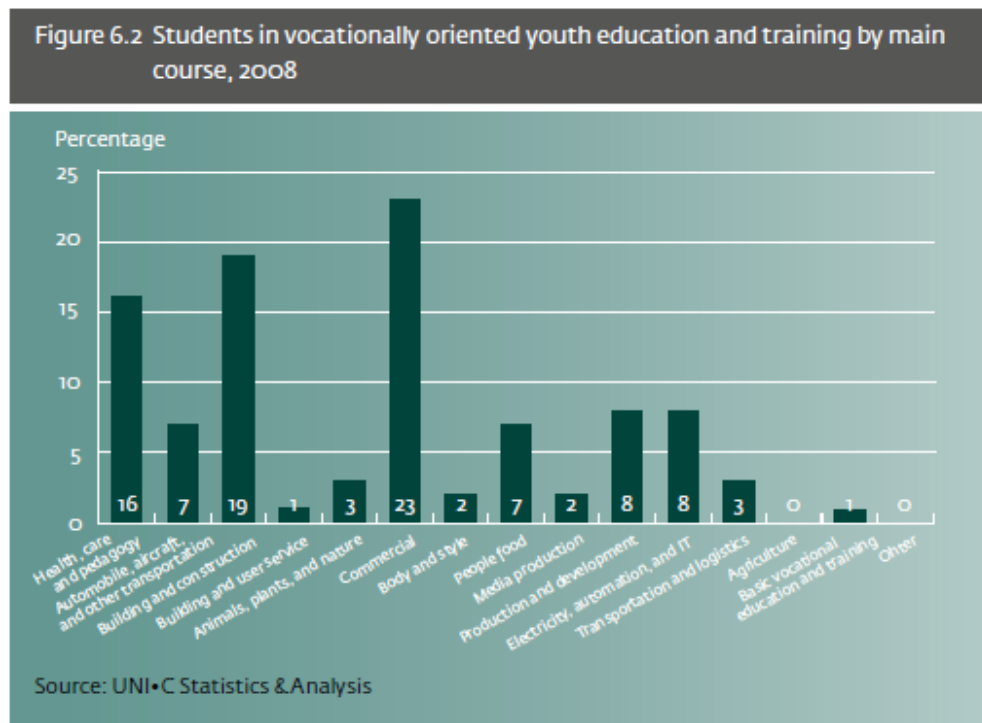
stelsel, richten de commissies zich meer op het lokale perspectief. Tot conflicterende situaties heeft dat volgens onze informant tot op heden nog niet geleid.

6.2 Stand van zaken macrodoelmatigheid

Deze paragraaf beschrijft de manier waarop de (spreiding) van het aanbod van beroepsgerichte opleidingen tot stand komt. De paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op informatie uit het VET in Europe – Country Report Denmark van CEDEFOP uit 2010 en de landenstudie over Denemarken van Busse (2009), aangevuld met gesprekken met onze informanten.

Het beroepsonderwijs in Denemarken is niet complex en daardoor zeer overzichtelijk. Opleidingen kennen een theoriedeel dat op school wordt aangeboden en een praktijkdeel dat op de werkplek wordt uitgevoerd. Opleidingsinstellingen zijn er in vier sectoren (Landbouw, Handel, Techniek, Zorg en Welzijn) aangevuld met combinaties van deze. In 2009 nam ruim 40% van alle meisjes en ruim 54% van alle jongens deel aan een initiële beroepsopleiding (Eurostat, 2011).

De verdeling over de opleidingsdomeinen is als volgt⁹:



9 Bron: The Danish Ministry of Education (2011) Facts and Figures 2009: Key Figures in Education 2009

Er zijn grotere en kleinere scholen, en er is een beweging zichtbaar waarin (kleine) scholen in een bepaalde regio fuseren tot grotere instellingen. Daarmee ontstaan instellingen die opleidingen in verschillende sectoren aanbieden. Scholen voor zorg en welzijn zijn vaak autonoom. Volgens onze informant zijn deze scholen altijd zelfstandig geweest en maken ze pas sinds kort officieel deel uit van het VET-systeem. Grofweg is te zien dat scholen een breed spectrum van opleidingen aanbieden, met vaak zowel initieel beroepsonderwijs als postinitieel onderwijs, en dat er daarnaast scholen zijn die zich specialiseren op één specifieke branche en die soms zelfs een uniek aanbod hebben (zo is er bijvoorbeeld in Denemarken maar één school die opleidingen op het gebied van koeltechniek aanbiedt). Factoren die hierbij volgens onze informant een rol spelen zijn de lokale arbeidsmarkt (en de vraag naar specifieke beroepen), de dichtheid van scholen en de dichtheid van de lokale arbeidsmarkt. De sociale partners en het Ministerie van Onderwijs zijn verantwoordelijk voor de spreiding van het aanbod.

Het komt voor dat scholen in hetzelfde gebied met gelijksoortige opleidingen concurreren. Steeds vaker organiseren scholen zich echter regionaal, op vrijwillige basis, in netwerken. Binnen deze netwerken wordt afgestemd wie welke opleidingen aanbiedt.

In het Deense systeem bestaat een lange traditie van betrokkenheid van de sociale partners en de arbeidsmarkt bij het beroepsonderwijs. Dat moet ook wel gezien het duale karakter van de opleidingen. Een hechte samenwerking tussen de verschillende stakeholders wordt van vitaal belang geacht voor het functioneren van het systeem en voor voldoende aansluiting op de arbeidsmarkt. Ook voor het genereren van voldoende praktijkplekken en –contracten is deze hechte samenwerking essentieel. Sociale partners en brancheorganisaties hebben op verschillende niveaus invloed op het aanbod van opleidingen, waardoor macrodoelmatigheid op alle niveaus onderwerp van gesprek is (in de vorige paragraaf zijn de verschillende actoren beschreven).

Het ontwikkelen van relevante opleidingen en stoppen van niet-relevante programma's

Om een nieuwe kwalificatie te ontwikkelen en aan te bieden, moet er een duidelijke vraag zijn vanuit het bedrijfsleven. De verschillende brancheorganisaties (zie de volgende alinea) hebben de taak dit te monitoren. Het ministerie kan, via de Onderwijsraad REU, op basis van deze aanbevelingen ontwikkelingscommissies oprichten voor het inventariseren van nieuwe 'beroepsvelden' die voor toekomstige opleidingen in aanmerking zouden kunnen komen, zoals recent het geval is geweest bij opleidingen in de uiterlijke verzorging en in het sport facilitair management. Als gevolg hiervan is een nieuwe kwalificatie ontwikkeld in de sportopleidingen en is een specialisatie toegevoegd aan de kappersopleidingen.

Het stopzetten van opleidingen gebeurt volgens een informant wanneer er niet langer vraag naar is op de arbeidsmarkt. Recent is dit bijvoorbeeld nog gebeurd voor de opleiding tot boekbinder. Om te kunnen beslissen of opleidingen moeten worden stopgezet wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van cijfers over de aansluiting van onderwijs op arbeid in het betreffende beroep (wat zijn de kansen van uitstromers op de arbeidsmarkt) en over het aantal beschikbare praktijkplekken.

Ook op instellingsniveau bepalen de sociale partners en het Ministerie van Onderwijs of een opleiding al dan niet mag worden gestart (scholen nemen hierbij wel zelf het initiatief en bepalen welke opleidingen zij zouden willen aanbieden). Voor veel opleidingen moet de school hiervoor aan bepaalde criteria voldoen. In het algemeen betekent dat dat er voldoende gekwalificeerde docenten moeten zijn, die zelf een hogere beroepsopleiding hebben, ervaring op de betreffende arbeidsmarkt en een eventuele aanvullende pedagogische aantekening. Sommige opleidingen werken met kostbare materialen: de school moet aantonen voldoende faciliteiten in huis te hebben om de betreffende opleiding te kunnen aanbieden.

Voor wat betreft de bekostiging van opleidingen door de Deense overheid zijn er geen minimumeisen gesteld aan opleidingen. Scholen zelf doen dit echter wel, onder een bepaald niveau wordt een opleiding financieel te onaantrekkelijk om aan te bieden. Het komt voor dat instellingen in dezelfde regio, die dezelfde, onrendabele (want niet al te populaire) opleidingen aanbieden, besluiten dat slechts één van hen deze opleiding aanbiedt.

6.2 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid

In Denemarken zijn de sociale partners, en daarmee vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt, op alle niveaus betrokken bij het plannen van het aanbod van opleidingen. Dat past ook goed bij het duale werken-en-leren karakter van het Deense beroepsonderwijs. Macrodoelmatigheid is daarmee een thema op alle niveaus, vooral vanuit het perspectief van arbeidsmarktrelevantie. Men houdt arbeidsmarktontwikkelingen in het oog en besluit op grond daarvan over continuering van bestaande en ontwikkeling van nieuwe opleidingen. Doel is om onderwijs en arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Volgens onze informant zorgt het systeem er bovendien voor startende beroepsbeoefenaars een hoog niveau hebben en goed gekwalificeerd zijn.

Het gevolg hiervan is dat opleidingen waar vanuit de arbeidsmarkt weinig vraag naar is, maar op één of enkele plaats worden aangeboden. Voor studenten heeft dit soms flinke consequenties, omdat zij een eind moeten reizen of zelfs intern moeten wonen bij hun opleiding. Het systeem heeft ook voordelen voor de student: na afronding van de opleiding is er geen grote overgang van leren naar werken, omdat werken in vrijwel alle gevallen een belangrijk deel van de opleiding heeft uitgemaakt.

Het Deense systeem is echter op één punt kwetsbaar. Studenten kunnen alleen een diploma krijgen als zij een praktijkleerplaats hebben (of een schoolgebonden praktijkperiode hebben gevolgd ter vervanging van een praktijkleerplaats, deze zijn echter niet populair). Als gevolg van economische ontwikkelingen zijn er echter te weinig praktijkleerplaatsen voorhanden, voor een werkgever is een student immers naast lerende ook werknemer waaraan een salaris moet worden betaald. Officieel wordt gesproken over 10.000 studenten die wachten op een praktijkleerplaats voordat zij hun opleiding kunnen vervolgen. Het risico laat zich raden: er is een flink uitvalpercentage. Overigens is dit probleem in de

sector zorg en welzijn minder groot, omdat het hier een publieke arbeidsmarkt betreft en het aantal praktijkleerplaatsen van overheidswege gereguleerd kan worden.

De regering heeft wel maatregelen aangekondigd en zet flink in op het creëren van meer praktijkleerplaatsen. Een deel daarvan moet schoolgebonden zijn, maar wat dat exact moet inhouden is nog niet bekend.

6.3 Samenvatting

Het beroepsonderwijs in Denemarken wordt het meest gekenmerkt door het duale karakter. In principe heeft elke student een opleidingscontract bij een bedrijf en wordt leren in de praktijk afgewisseld met leren op school. Passend bij deze cultuur van het verbinden van leren en werken is de nauwe betrokkenheid van de arbeidsmarkt (in de vorm van vertegenwoordigers van sociale partners) bij de besluitvorming rondom het beroepsonderwijs op alle lagen. Zowel op landelijk als regionaal niveau, en op brancheniveau, praten vertegenwoordigers uit de praktijk mee over relevante trends en wat die betekenen voor het plannen van beroepsopleidingen. Op die manier wordt getracht om vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

Als gevolg van economische ontwikkelingen, is het systeem echter ook kwetsbaar. Een tekort aan praktijkleerplaatsen zorgt voor een flessenhals in het beroepsonderwijs, met als gevolg wachtende studenten en uitvallers. Aan de andere kant: als studenten een opleiding hebben afgerond, zijn ze bekend met (en op) de arbeidsmarkt en is de overgang naar werk niet heel groot.

Leerpunten voor Nederland:

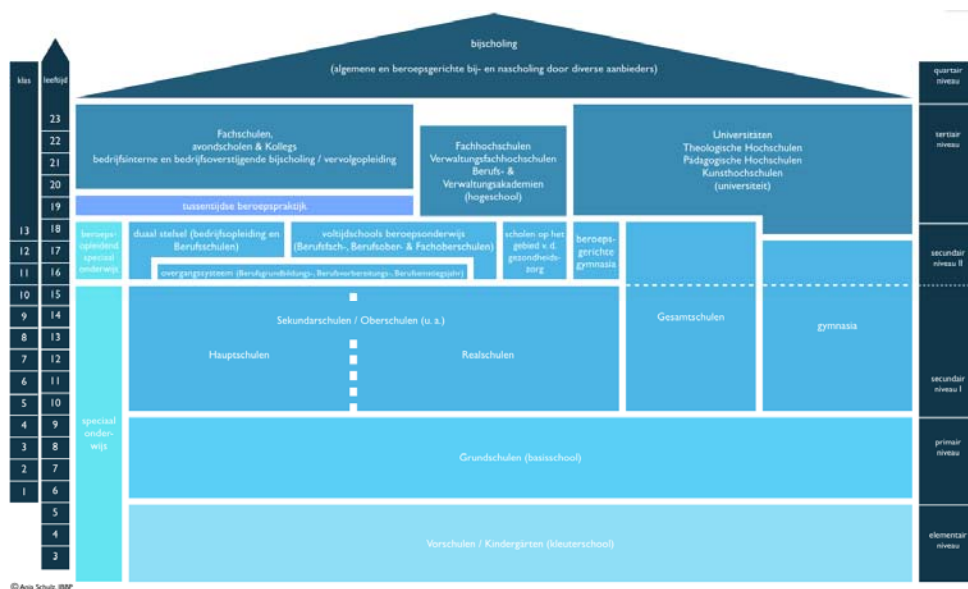
- Op alle niveaus betrekken van vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt levert een natuurlijke(re) aansluiting van vraag en aanbod.
- Sociale partners direct betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe kwalificaties zorgt voor arbeidsmarktrelevante opleidingen.
- De overheid betaalt alleen het theoriedeel van de opleidingen, de rest wordt door de arbeidsmarkt betaald (vergelijkbaar met de BBL in Nederland). Dat maakt het systeem verweven met de arbeidsmarkt en goedkoper. Dat levert ook een risico wanneer het bedrijfsleven in zwaar weer verkeert.

Bronnen

- Breugel, G. van, P. Gielen, A. de Grip en L. Nieuwenhuis (2011), *Stimuleren van een leven lang leren. Een internationaal verkennende analyse*. Tilburg/Maastricht: IVA/ROA.
- Busse, G. (2009), *Landenstudie secundair beroepsonderwijs: Denemarken*. Utrecht: ECBO.
- CEDEFOP (2011) *Denmark, Country Report*.
- ECBO: *Lessen uit Denemarken, Duitsland en Frankrijk. Verslag van de internationale workshop over de doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur op 25 november 2011*.
- Nelen, A. , Poortman, C.L., Grip, A. de, Nieuwenhuis, L. & Kirschner, P. (2010) *Het rendement van combinaties van leren en werken. Een review studie*. Enschede: Universiteit Twente
- Nieuwenhuis, L., A. Gelderblom, P. Gielen en M. Collewet (2011), *Groeitempo leven lang leren. Internationale vergelijking*. Tilburg: IVA.
- The Danish Ministry of Education (2011) *Facts and Figures 2009: Key Figures in Education 2009*
- The Danish Ministry of Education (2011) *Initial Vocational Education and training programmes, Basic Vocational education and training (EGU), Production Schools* (Verschillende factsheets over het beroepsonderwijs in Denemarken)
- Visser, K., A. Westerhuis en B. Hövels (2009), *Positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland. Een studie naar de multifunctionaliteit van beroepsonderwijs op middelbaar niveau in de Verenigde Staten en enkele Europese landen*. Utrecht: ECBO.

7 Macrodoelmatigheid in Duitsland

7.1 Het Duitse mbo in vogelvlucht



Overzicht onderwijsstelsel

Het Duitse onderwijssysteem is sterk federaal georganiseerd, d.w.z. belangrijke bevoegdheden liggen bij de 16 deelstaten (*Bundesländer*), die gezamenlijk de Bondsrepubliek Duitsland vormen.

De voltijd leerplicht geldt in Duitsland vanaf het zesde levensjaar (basisschool) en duurt in de meeste deelstaten negen jaar. Bovendien geldt in alle deelstaten een driejarige partiële leerplicht voor het beroepsonderwijs (*Teilzeitberufsschulpflicht*), speciaal voor jongeren die geen algemeen voortgezet onderwijs meer volgen. Jongeren worden hiermee verplicht het schoolse gedeelte van een duale beroepsopleiding te volgen of, als ze geen opleidingsplaats vinden, een traject in het *Übergangssystem* (overgangssysteem) te doorlopen.

Aan het begin van het vijfde schooljaar, met ongeveer tien jaar, stromen de leerlingen de eerste fase van het voortgezet onderwijs in (*Sekundarbereich 1*). Zij hebben dan de keuze tussen de *Hauptschule* (ISCED 2), de *Realschule* (ISCED 2) of het *Gymnasium* (ISCED

2/3).¹⁰ Ongeveer 20 procent van alle leerlingen binnen het *Sekundarbereich 1*, gaan naar de *Hauptschule* (vergelijkbaar met het Nederlandse vmbo-kb en -bb).¹¹ De *Realschule* (vergelijkbaar met vmbo/havo, ongeveer 25 procent van de *Sekundarbereich 1*-leerlingen) duurt (in in de meeste deelstaten) zes jaar en wordt afgesloten met een middelbaar schoolexamen. *Hauptschule* en *Realschule* vormen allebei een belangrijke voorbereidende leerweg naar een (duale) beroepsopleiding. Het *Gymnasium* (vergelijkbaar met het Nederlandse vwo en bezocht door ongeveer 35 procent van alle scholieren in het *Sekundarbereich 1*) duurt in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, afhankelijk van de deelstaat, vier tot zes jaar en eindigt in klas 10. Het *Gymnasium* kan na afloop van de eerste fase (klas 10) in de tweede fase van het voortgezet onderwijs (*Sekundarbereich 2*), afhankelijk van het type gymnasium, worden vervolgd tot klas 12 (zoals in NRW) of klas 13.

Deze bovenbouwklassen sluiten af met het *Abitur*, dat vervolgens toegang geeft tot een vervolgopleiding op universitair niveau; klas 11 of 12 (afhankelijk van de deelstaat) sluit af met de *Fachhochschulreife*, die toegang biedt tot het hbo (*Fachhochschule*); een andere belangrijke leerroute naar het hbo loopt via de *Fach-* of *Berufsoberschule*. Daarnaast bestaat er in het *Sekundarbereich 2* ook de mogelijkheid om voor een meer beroepsgerichte vorm van het gymnasium te kiezen: het *Berufliches Gymnasium*.

Beroepsopleidingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs

In het Duitse mbo kan onderscheid worden gemaakt naar duale opleidingen, voltijddagonderwijs en het overgangssysteem. De duale manier van opleiden voor een beroep is de belangrijkste opleidingsroute in Duitsland. In 2008 begon ongeveer 48 procent van alle (nieuwe) deelnemers aan het secundaire beroepsonderwijs aan een duale opleiding¹². In het voltijddagonderwijs, dus de *Berufsfachschule*, de *Fachoberschule* en het *Fachgymnasium* (die vaak in centra voor beroepsonderwijs geïntegreerd zijn) stroomden in 2008 ruim 18 procent van de jongeren uit het algemeen vormend onderwijs in.¹³ De overige 34% stroomde het *Übergangssystem* (overgangssysteem) in.

1. Duaal systeem (ISCED 2-3)

Ongeveer tweederde van de nieuwkomers op de arbeidsmarkt in Duitsland heeft een beroepsopleiding gevolgd in het zogenaamde 'duale systeem',¹⁴ een alternerende be-

10 Daarnaast bestaat er, net zo als in Nederland, het speciaal onderwijs (Sonderschulwesen). Verder is er ook nog een geïntegreerde vorm van algemeen vormend onderwijs op dit niveau in de zogenaamde *Gesamtschule*, die een beetje op het Nederlandse middenschool-model lijkt. De beslissing over het te volgen leerpad (*Hauptschule*, *Realschule* of *Gymnasium*) wordt hier pas op een later tijdstip genomen. In veel deelstaten in Duitsland is op het ogenblik een ontwikkeling aan de gang, waarbij *Haupt-* en *Realschule* in één nieuwe schoolvorm samengevat worden. De benoemingen van deze nieuwe schoolvorm zijn, al naargelang de deelstaat waarin zij worden ingevoerd, divers, bijv. *Sekundarschule*, *Mittelschule*, *Oberschule*, *Regelschule*, *Stadtteilschule* of *Werkrealschule*.

11 European Commission (2006/07), blz. 35.

12 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, tabel E1-1 en E1-1A; zie bijlage 1.

13 Ibidem. Voor nadere informatie over het voltijdschoolse beroepsonderwijs zie: Ruf (2008) en Zöller, Kremer, Walden en Euler (2006).

14 Tot deze groep horen echter ook diegenen die direct na hun duale opleiding doorgeleerd en een vervolgopleiding of een studie gevolgd hebben.

roepsopleiding binnen een bedrijf en op de *Berufsschule*. In bijna alle branches en sectoren is het mogelijk om een opleiding binnen het duale stelsel te volgen (uitzondering zorg en welzijn; de opleidingen vinden hier in *Berufsfachschulen*, *Fachschulen* of *Schulen des Gesundheitswesens* plaats). Hoewel er in principe geen schooldiploma nodig is om aan een duale opleiding te kunnen beginnen is het in de praktijk toch zo, dat werkgevers een goede vooropleiding op prijs stellen; dat is dan vaak een diploma *Realschule* of zelfs *Gymnasium*. Het merendeel van de jongeren begint direct na beëindiging van de *Haupt-* of *Realschule* of het *Gymnasium* met de opleiding. De opleiding in het duale systeem is zo georganiseerd dat leerlingen drie tot vier dagen per week in het bedrijf werken en één tot twee dagen per week op school zijn. Het bedrijf en de school zijn zelfstandige leerplaatsen en werken gedurende de opleiding als gelijkwaardige partners samen. Dat is een interessant verschil met Nederland, waar voornamelijk de onderwijsinstelling de leerdoelen van de beroepspraktijkvorming in het bedrijf bepaalt. De opleiding duurt, afhankelijk van het gekozen beroep, twee tot drieënhalf jaar.

2. Voltijdschools beroepsonderwijs (ISCED 3)

De *vollzeitschulische Berufsbildung* in Duitsland, vergelijkbaar met de Nederlandse bolopleiding, is onderverdeeld in verschillende schooltypes:

- De *Berufsfachschule* (vakopleidingen) biedt een voorbereidende leerweg op het beoefenen van een beroep en draagt tegelijk ook bij aan de algemene vorming. Het aanbod aan opleidingen van deze scholen is zeer divers, met veel verschillen tussen de afzonderlijke 16 deelstaten. Er zijn *Berufsfachschulen* voor commerciële (handels-) beroepen en voor ambachtelijke beroepen, voor beroepen in de gezondheidszorg, sociale welzijnzorg of thuiszorg en voor kunstzinnige beroepen. Al naargelang de opleiding die men kiest, geeft het doorlopen van de *Berufsfachschule* een volledige kwalificatie voor het uitoefenen van een beroep, ofwel een basiskwalificatie om in te stromen in een beroepsopleiding in het duale systeem. In het laatste geval heeft men met de *Berufsfachschule* een vrijstelling van het eerste opleidingsjaar. Afhangelijk van welke opleiding gekozen wordt, duurt de *Berufsfachschule* één tot drie jaar.¹⁵
- De *Fachoberschule* (FOS) is een vervolg op de *Realschule* en duurt twee jaar (klas 11 en 12). Leerlingen doen er algemene en vakinhoudelijke kennis en beroepsvaardigheden op. De opleiding kan vergeleken worden met een Nederlandse tweejarige middelbare beroepsopleiding na de havo. Met het diploma van de *Fachoberschule* kunnen leerlingen doorstromen naar een hogere beroepsopleiding aan een *Fachhochschule*.
- De *Berufsoberschule* (BOS, 2 of 3 jaar) sluit aan op de *Realschule*, een afgeronde beroepsopleiding of de *Fachhochschulreife*. Ook hier verwerven de leerlingen algemene en vakinhoudelijke kennis en beroepsvaardigheden. Met hun BOS-diploma kunnen leerlingen doorstromen naar de universiteit.
- Bij de *Schulen des Gesundheitswesens* gaat het om scholen voor voltijdopleidingen die voor beroepen in zorg en welzijn opleiden zoals bijv. verpleegkundige of bejaardenverzorger.

15 Voor meer informatie over de *Berufsfachschule* zie Feller (2004) en Pahl (2009).

3. *Übergangssystem (ISCED 2)*

Het *Übergangssystem* (overgangssysteem) binnen het Duitse beroepsonderwijs bestaat uit opleidingstrajecten voor schoolverlaters die op de reguliere 'opleidingsmarkt' niet terecht kunnen (in 2008 was dit 34,1 procent van alle nieuwkomers in het secundair beroepsonderwijs).¹⁶ Hierbij gaat het om beroepsgerichte vooropleidingen die bedoeld zijn om hun kansen op een opleidingsplaats in het duale systeem of in het voltijddagonderwijs of hun arbeidsmarktperspectieven te verbeteren. Deze opleidingstrajecten tussen school en beroepsonderwijs worden door centra voor beroepsonderwijs (zoals de *Berufskollegs* in Noordrijn-Westfalen of de *Berufsbildende Schulen* in Nedersaksen), opleidingscentra van de *Kammern* (kamers van koophandel) of de vakbonden of door kerkelijke of particuliere instellingen georganiseerd en uitgevoerd. Het aanbod in dit overgangssysteem is sterk versplinterd, het systeem zelf bijna niet gereguleerd, en de aansluiting op het reguliere beroepsonderwijs werkt slecht.¹⁷

Bijscholing en vervolgopleidingen (Berufliche Fortbildung) (ISCED 4-5B)

Het domein van de bijscholing/vervolgopleidingen laat zich onderverdelen in

- *Betriebliche Fortbildung* (of *Weiterbildung*): bedrijfsinterne bijscholingen met of zonder certificaat, voor een deel gaat het hier om aanpassingen aan nieuwe technische of organisatorische ontwikkelingen in een bedrijf (*Anpassungsqualifizierung*). Het civiel effect blijft vaak beperkt op het bedrijf of de branche.
- *Betriebsnahe* bzw. *betriebsübergreifende Fortbildung*: bedrijfsoverstijgende en gestandaardiseerde vervolgopleidingen die met een erkend diploma afgerond worden (*Meister*, *Fachwirt* of *Fachkaufmann*). De opleidingen berusten of op een landelijk geregeld curriculum (*Fortbildungsordnung*) of op een curriculum dat door één kamer van koophandel is ontwikkeld (*Fortbildungsregelung*) en ook alleen op het werkgebied van deze kamer geldt. Dit type *Fortbildung* wordt geregeld door het *Berufsbildungsgesetz* of de *Handwerksordnung*.
- *Schulische Fortbildung*: voltijdschoolse vervolgopleidingen, die op basis van de schoolwetten van de deelstaten geregeld zijn en met een erkend diploma afgerond worden (*Techniker* of *Betriebswirt*). De opleidingen vinden plaats in zogenaamde *Fachschulen*, die op hun beurt weer onderdeel uitmaken van de centra voor beroepsonderwijs (bijv. de *Berufskollegs* in NRW). Leerlingen die een beroepsopleiding hebben afgerond (al dan niet in het duale stelsel) en enige werkervaring hebben opgedaan, worden hier verder opgeleid voor leidinggevende posities.

De actoren in het mbo

Het Duitse onderwijssysteem wordt in hoge mate bepaald door de federale structuur van de Bondsrepubliek Duitsland. De *deelstaten* hebben veel invloed op de onderwijswetgeving en het bestuur van het onderwijs. Deze invloed is vooral te merken op het niveau van

¹⁶ Autorengroep Bildungsberichterstattung 2010, tabel E1-1 en E1-1A; zie bijlage 1.

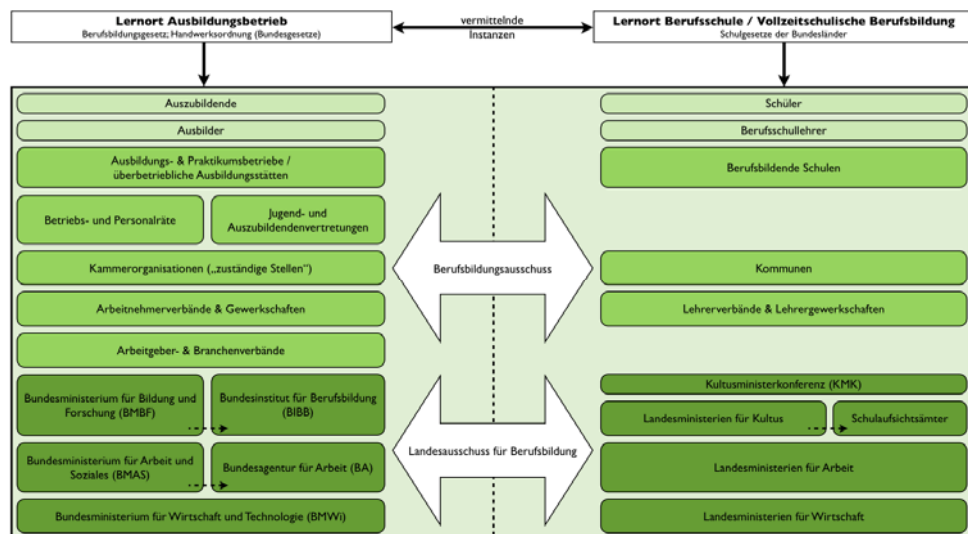
¹⁷ Voor nadere informatie over het overgangssysteem zie: Beicht en Ulrich (2008), Beicht, Friedrich en Ulrich (2008), Kutscha (2005) en Ulrich (2008).

de hogescholen en universiteiten, binnen het algemeen vormend onderwijs en in onderdelen van het beroepsonderwijs. Om de nodige eenheid in het onderwijsstelsel te kunnen garanderen, werken de deelstaten samen in de zogenaamde *Kultusministerkonferenz* (KMK). Hierin zijn de ministers van onderwijs en cultuur van de zestien Duitse deelstaten vertegenwoordigd. In hun overleg maken de afgevaardigden algemene afspraken over ontwikkelingen in het onderwijs.

De taken van de *centrale overheid* hebben voor wat betreft het beroepsonderwijs betrekking op buitenschoolse initiële en voortgezette opleidingen binnen een bedrijf, op onderwijsontwikkeling, maatregelen ter stimulering van de arbeidsmarkt en op onderzoek op het gebied van arbeidsmarkt en beroep. Het verantwoordelijke departement is het onderwijsministerie ofwel *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (BMBF). Maar ook het *Bundesministerium für Wirtschaft* heeft invloed op de inrichting van het bedrijfsgerichte en bedrijfsoverstijgende initiële en voortgezet beroepsonderwijs.

Voor de leerplaats binnen het bedrijf geldt de wet op het beroepsonderwijs (*Berufsbildungsgesetz; BBiG*) ofwel de *Handwerksordnung* (een reglement behorend bij het ambacht), de trajecten in het overgangssysteem vallen (voor een deel) onder het *Sozialgesetzbuch III* (SGB III), en het schoolse gedeelte van de duale opleiding en de voltijdschoolse opleidingen worden door de afzonderlijke schoolwetten van de 16 deelstaten geregeld. Het volgende schema geeft een overzicht van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het Duitse beroepsonderwijs.

De actoren in het Duitse beroepsonderwijs



Het Duitse Ministerie voor Onderwijs en Wetenschap (BMBF) is o.a. verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van beroepsopleidingen in het duale systeem, de zorg voor voldoende aanbod aan opleidingsplaatsen in bedrijven en voor de steun aan jongeren met een (leer-) achterstand. Hierbij wordt de verantwoordelijke minister van onderwijs ondersteund door het *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BIBB) dat hem bij alle vragen betreffende het beroepsonderwijs adviseert. Op regionaal niveau dragen de *Industrie- und Handelskammern* (IHK's) en *Handwerkskammern* zorg voor de beoordeling van de resultaten en de accreditatie van de eindexamens en de uitreiking van de diploma's.¹⁸ Voor het onderwijs aan de *Berufsschulen* zijn de ministers van Onderwijs en Cultuur van de 16 deelstaten verantwoordelijk, die samen de al eerder genoemde *Kultusministerkonferenz* vormen.

De opleiding binnen het bedrijf is gebaseerd op de landelijke Duitse kwalificatiestructuur (het systeem van *Ausbildungsordnungen*¹⁹ voor opleidingen binnen het duale systeem). Hierin wordt een brede basisopleiding beschreven, met vakinhoudelijke onderdelen en praktijkervaring, die gezamenlijk moeten leiden tot een startkwalificatie op basis waarvan men een specifiek beroep kan uitoefenen. Ter verduidelijking: sociale partners en overheid ontwikkelen via een vastgelegde procedure een *Ausbildungsordnung* die uiteindelijk door de *Bundesbildungsminister*, dus de centrale overheid, ondertekend wordt.²⁰ De leerbedrijven stellen op basis van de *Ausbildungsordnung* een eigen bedrijfsopleidingsplan op. De opleiding binnen de school (*Berufsschule*) draagt bij aan de algemene ontwikkeling én de beroepsvorming. Een zogenaamd raamleerplan van de KMK (*Rahmenlehrplan*), gebaseerd op de kwalificatiestructuur, beschrijft nauwkeurig de vereiste beroepsvaardigheden van elk van de 345 beroepen binnen het duale systeem. Het raamleerplan voor de school en de kwalificatiestructuur (het systeem van *Ausbildungsordnungen*) worden gezamenlijk door de regering en de deelstaten én met instemming van de werkgevers en de vakbonden vastgesteld.

De voltijdagogopleidingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministers van onderwijs en cultuur van de 16 deelstaten die in de *Kultusministerkonferenz* de leerplannen (*Lehrpläne*) voor de afzonderlijke opleidingen op elkaar afstemmen (oftewel proberen af te stemmen). Het is een wat onoverzichtelijk veld, mede ook omdat initiële beroepsopleidingen en vervolgoopleidingen door elkaar heen lopen en de opleidingen bovendien vaak tussen de deelstaten van naam verschillen.

Belangrijk voor de sturing van het opleidingsaanbod binnen het voltijdagonderwijs zijn de commissies voor beroepsonderwijs (*Berufsbildungsausschüsse*) van de kamers van koophandel op lokaal en regionaal niveau en de *Landesausschüsse für Berufsbildung* op deel-

18 De Duitse Wirtschaftskammern zijn maar gedeeltelijk met de Kamers van Koophandel in Nederland vergelijkbaar, omdat ze een veel grotere rol in het (duale) beroepsonderwijs spelen dan hun tegenhangers in Nederland.

19 Ausbildungsordnungen zijn officieel erkende documenten die het kwalificatieprofiel, het opleidingsprogramma (Ausbildungsrahmenplan) en de vereiste competenties bevatten. Voor een beknopte overzicht over de procedures bij de ontwikkeling van Ausbildungsordnungen zie BIBB 2007.

20 Voor een beschrijving van de procedure zie Benner 1994.

staatniveau. Beide organen hebben de wettelijke functie, de kwaliteit van het beroepsonderwijs op hun werkgebied te waarborgen, en dat houdt ook in dat zij moeten zorgen voor de aansluiting van het aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen op de regionale (kamerregio of deelstaat) arbeidsmarkt. De taken en de tripartiete samenstelling van de twee organen (vertegenwoordigers van de werkgevers, werknemers en de overheid/scholen) zijn in het *Berufsbildungsgesetz* vastgelegd.

Het voltijdschoolse beroepsonderwijs vindt plaats in centra voor beroepsonderwijs, die qua functie en inrichting van het onderwijs met de ROC's in Nederland vergelijkbaar zijn. Deze centra zijn een samensluiting van in principe alle beroepsopleidende schooltypes zoals *Fachoberschulen*, *Berufsoberschulen*, *Fachgymnasien*, *Berufsfachschulen* en *Berufsschulen* en bieden zowel de mogelijkheid voor een grote diversiteit aan beroepsvoorbereidende trajecten, initiële beroepsopleidingen, beroepsgerichte algemeen vormende opleidingen, vervolgopleidingen (*Fachschule*) en scholingen voor derden (dus een soort 'contractactiviteiten'). In de centra voor beroepsonderwijs vindt ook het theoretische deel van de duale opleiding plaats. Hoewel in de centra de verschillende schooltypes voor secundair beroepsonderwijs geconcentreerd zijn ligt het accent over het algemeen toch op opleidingen of voor *gewerblich-technische* (ambachtelijke en technische) of voor *kaufmännisch-verwaltende* (commerciële en administratieve) beroepen. De centra voor beroepsonderwijs bieden plaats voor tussen de 250 en 5.000 leerlingen, de gemiddelde grootte ligt tussen de 800 en 1.500 leerlingen. Van betekenis zijn ook de *Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten* (ÜBS) waar bepaalde vakinhoudelijke onderdelen van een duale opleiding aangeboden worden (bedoeld vooral voor kleine bedrijven die niet de apparatuur en de kennis in huis hebben om hun leerlingen in deze verplichte onderdelen op te kunnen leiden) en die door de kamers van koophandel bestuurd worden.

Bekostiging

Het bedrijfsinterne gedeelte van de duale opleiding wordt door de bedrijven bekostigd, die een leer-werk-contract met de leerling hebben gesloten en, wat betreft het schoolse gedeelte van de opleiding, door de overheid, d.w.z. de deelstaten en de gemeentes (*Kommunen*). Het bedrijf betaalt alle kosten, die met de opleiding in het bedrijf verbonden zijn, dus de personeelskosten voor de opleider(s) en de zakelijke kosten voor leermiddelen; daarenboven betaalt het een (via een cao vastgelegde) opleidingsvergoeding aan de leerling. De deelstaten financieren de onderwijsinspectie, de uitvoering van de curricula en de lerarenopleiding en –salarisering; de gemeentes zijn verantwoordelijk voor de bouw en het onderhoud van de schoolgebouwen, de kosten voor de bedrijfsvoering en de aanschaf van leermiddelen. De opleidingen binnen het voltijddagonderwijs worden volledig door de deelstaten bekostigd. Bedrijfsoverstijgende opleidingscentra (ÜBS) worden door de Arbeidsvoorziening (*Bundesagentur für Arbeit*), het onderwijsministerie (BMBF), de deelstaat en door eigen middelen van de ÜBS of de kamers van koophandel gefinancierd.²¹

21 Voor uitvoeriger informatie over de bekostiging van het Duitse onderwijsstelsel zie: Hippach-Schneider, Hensen en Schober (2011, blz. 99 e.v.).

7.2 Stand van zaken macrodoelmatigheid

Spreiding van mbo-opleidingen over mbo-instellingen

Op het eerste gezicht lijkt het middelbaar beroepsonderwijs in Duitsland sterk op het Nederlandse mbo met zijn twee leerwegen en de regionale centra voor beroepsonderwijs.²² Maar terwijl er in Nederland sprake is van één integraal systeem (met bol- en bbl-opleidingen) zijn het er in Duitsland twee voor een groot deel van elkaar gescheiden systemen, die, zoals in hoofdstuk 1 gezien, door verschillende actoren en belangen gestuurd worden.²³ Terwijl het duale traject in Duitsland door de centrale overheid en het bedrijfsleven aangestuurd wordt, is het voltijddagonderwijs het domein van de deelstaten, de regio's en de scholen zelf. Als het over de spreiding van mbo-opleidingen over mbo-instellingen gaat, moet dus de situatie van de duale opleidingen apart van de voltijdschoolse opleidingen bekeken worden.

Sturing vraag en aanbod binnen het duale systeem

Het duale systeem werkt sterk vraaggericht, er wordt dus in beginsel alleen opgeleid als er in bedrijven behoefte aan vakmensen bestaat of door werkgeversorganisaties en vakbonden behoefte gesignaleerd wordt, en er komen alleen nieuwe (of vernieuwde) opleidingen als er vanuit het bedrijfsleven naar geroepen wordt. Het zijn dus de individuele (leer-)bedrijven en de regionale structuur van het bedrijfsleven, georganiseerd in de kamers van koophandel, die èn in kwantitatief èn in kwalitatief opzicht het aanbod aan opleiding bepalen. Daardoor kunnen dus ook 'kleine' opleiding (beroepen waarvoor maar kleine aantallen mensen opgeleid worden) verspreid over het hele land opgeleid worden. Wèl is het dan echter zo, dat leerlingen in zulke opleidingen voor het schoolse gedeelte ervan geconcentreerd worden in regionaal verspreide *Berufsschulen* die in deze opleidingen gespecialiseerd zijn.

Sturing vraag en aanbod binnen het voltijdschoolse systeem

Het voltijdschoolse beroepsonderwijs werkt daarentegen primair aanbodgericht. Het zijn de lokale scholen zelf, de beroepsonderwijscommissies (*Berufsbildungsausschüsse*) van de kamers van koophandel op regionaal niveau en de deelstaatcommissies voor beroepsonderwijs (*Landesausschüsse für Berufsbildung*) die het aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen in de regio ofwel de deelstaat o.a. op basis van arbeidsmarktgegevens of de gebleken belangstelling van jongeren naar bepaalde opleidingsberoepen sturen. In het voltijdschoolse subsysteem is het dus mogelijk dat er voor de ontwikkeling van een specifiek opleidingsaanbod gekozen wordt niet in eerste instantie om arbeidsmarktredenen maar omdat er vraag bij jongeren naar een beroep is, omdat een opleiding (misschien) in de toekomst een perspectief in de regio of de deelstaat biedt of omdat men jongeren überhaupt de kans op een beroepsopleiding wil bieden.

22 En ook wat betreft het 2002 in enkele deelstaten opgestarte modelproject *Selbständige Schule* (zelfstandige school), waarin de scholen meer autonomie wordt verleend, lijken de Duitse centra voor beroepsonderwijs een beetje op de ROCs in Nederland.

Afstemming tussen de twee subsystemen

Hoewel het duale stelsel binnen het Duitse beroepsonderwijs een dominerende positie inneemt en het regionale aanbod aan beroepsonderwijs door de Berufsbildungs- of Landessausschüsse op elkaar afgestemd wordt komt het wel eens tot een overlap van (identieke) duale en voltijdschoolse beroepsopleidingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er niet voldoende duale opleidingsplaatsen in een regio zijn, zoals bijvoorbeeld na de hereniging in Oost-Duitsland het geval was: daar moest bij gebrek aan leerbedrijven het tekort aan opleidingsmogelijkheden door een verbreding van het voltijdschoolse onderwijsaanbod worden opgevangen. Daardoor kun je stellen dat er in Duitsland inmiddels voor nagenoeg elke duale opleiding ook een voltijdschoolse tegenhanger bestaat. In principe hebben jongeren in Duitsland dus, net zoals in het Nederlandse stelsel, de keuze tussen een duale en een voltijdschoolse opleiding, d.w.z. in zoverre er beide leerwegen in de regio aangeboden worden. Het verschil met Nederland is echter dat er, wat het aanbod aan opleidingen betreft, geen afstemming binnen één integraal systeem maar tussen twee van elkaar gescheiden systemen plaats moet vinden. En dit afstemmingsproces blijkt, aldus de ondervraagde experts, vanwege tegenstrijdige belangen nogal moeilijk te verlopen.

In beide subsystemen vindt een selectie onder de sollicitanten naar een beroepsopleiding plaats. Hierin verschilt de situatie in Duitsland met die in Nederland, waar iedereen die aan de toegangseisen voldoet, het recht op een beroepsopleiding naar eigen keuze heeft. Wel is het zo dat als in een centrum voor beroepsonderwijs veel meer sollicitaties voor een bepaalde opleiding binnenkomen dan er plaatsen zijn, gekeken wordt of het mogelijk is voor deze opleiding een tweede klas in te richten en extra leerkrachten aan te trekken. Dit gebeurt in het duale systeem in de regel niet.

Concurrentie tussen en binnen de subsystemen

Het voltijdschools beroepsonderwijs in Duitsland heeft bij werkgevers, jongeren en hun ouders een duidelijk slechtere status dan de duale opleiding. Het wordt, ondanks vaste stageperioden, als te weinig praktijk- en bedrijfsgericht beschouwd en heeft tegelijkertijd het imago van een 'noodoplossing' voor diegenen die geen leerbedrijf voor een duale beroepsopleiding kunnen vinden. Vergeleken met de duale opleiding zijn de arbeidsmarktkansen bij studenten in het voltijddagonderwijs minder goed, wat er eveneens toe bijdraagt dat deze leerweg als minder aantrekkelijk wordt beschouwd. Verder wordt er vanuit het dagonderwijs ook veel over geklaagd dat de studenten, als ze na hun opleiding een baan kunnen vinden, vaak nog eens dezelfde opleiding opnieuw moeten doen, maar dan dual.

Van een echte concurrentie tussen de twee subsystemen kan dus nauwelijks sprake zijn, maar er bestaat wel concurrentie binnen de systemen, tussen de jongeren die naar een opleidingsplaats (dual of schools) solliciteren, en - een recente ontwikkeling i.v.m. de demografische ontwikkelingen - tussen bedrijven en scholen onderling om voldoende 'afnemers' voor hun aanbod te vinden. Over de vraag hoe sterk deze concurrentie is, valt echter, althans in kwantitatief opzicht, weinig te zeggen.

23 Voor een overzicht van de historische ontwikkeling van het Duitse beroepsonderwijs zie bijlage 2.

Totstandkoming spreiding van mbo-opleidingen: rol van de actoren

Zoals boven reeds geschetst wordt de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van beroeps-
onderwijs binnen het duale stelsel vooral door de vraag van de arbeidsmarkt bepaald: er
wordt (op lokaal niveau) alleen opgeleid waar het nodig is. Voor de afstemming van het
opleidingsaanbod zorgen de *Berufsbildungsausschüsse* en de *Landesausschüsse* (op
regionaal en deelstaatniveau), de koepelorganisaties van de kamers van koophandel en
de sociale partners (op landelijk niveau). Voor de twee genoemde commissies van de
kamer en de deelstaat hoort de afstemming zelfs tot hun wettelijke taken.²⁴

Het voltijddagonderwijs werkt indirect natuurlijk ook wel arbeidsmarktgeoriënteerd, maar is
toch primair aanbodgericht: er wordt opgeleid voor wat men denkt wat de arbeidsmarkt (in
de nabije toekomst) nodig heeft, maar vooral om jongeren aantrekkelijke mogelijkheden
voor een beroepsopleiding te bieden. Daar komt nog bij dat de centra voor beroeps-
onderwijs, net zo als de ROC's in Nederland, in toenemende mate met elkaar om leerlin-
gen concurreren. En dat betekent dat scholen een attractief scala aan opleidingen moeten
kunnen aanbieden om zich te kunnen handhaven.

Het initiatief voor een uitbreiding of inkrimping van het aanbod aan beroepsopleidingen
binnen het voltijddagonderwijs wordt door de scholen zelf genomen, in overleg met de
onderwijsinspectie (*Schulaufsicht*). Vaak grijpt men daarbij terug op reeds in een andere
deelstaat bestaande voltijdschoolse opleidingen waarvoor in de schoolwet (*Schulgesetz*)
van de betreffende deelstaat en/of op basis van KMK-overeenkomsten kadercurricula be-
staan, of men past een bestaande duale opleiding aan de gegeven omstandigheden en de
mogelijkheden van de betreffende school aan. Het gaat dus om modificatie van iets wat al
bestaat. De ontwikkeling van nieuwe en de aanpassing aan reeds bestaande voltijdschool-
se beroepsopleidingen gebeurt in leerplancommissies (*Lehrplankommissionen*) waarin
vertegenwoordigers van de ministeries, de sociale partners en de scholen zitting hebben.

Naast voltijdschoolse beroepsopleidingen vindt in de centra voor beroepsonderwijs ook het
theoretische gedeelte van de duale opleiding (*Berufsschule*) plaats. Er is een regionale
afstemming tussen Berufsschule en leerbedrijf, d.w.z. in principe moet een leerling in een
duale opleiding een Berufsschule in die regio bezoeken waar ook zijn bedrijf gevestigd is.
Maar er zijn uitzonderingen: voor 'kleine' opleidingen met heel weinig leerlingen zijn er ook
maar weinig *Berufsschulen* die op deze opleiding gespecialiseerd zijn. Dan kan het dus ge-
beuren dat een leerling uit Zuid-Duitsland voor zijn Berufsschul-onderwijs helemaal naar
het noorden van de Bondsrepubliek moet.

Als er al sprake is van een daadwerkelijke 'planning' van het opleidingsaanbod, vindt deze
dus vooral plaats voor de voltijdschoolse opleidingen en op het niveau van speciale afde-
lingen op de ministeries van onderwijs en cultuur van de deelstaten (*Kultusministerien*).
Deze houden zich bezig met de organisatie en de bekostiging van een kwantitatief toerei-
kend beroepsonderwijs bezighouden, dat zo gelijkmatig mogelijk over het hele *Bundesland*

24 Der Berufsbildungsausschuss ist in allen wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung zu
unterrichten und zu hören. Er hat im Rahmen seiner Aufgaben auf eine stetige Entwicklung der
Qualität der beruflichen Bildung hinzuwirken' (art. 79, BBiG). Voor de deelstaatcommissie geldt
een soortgelijke formulering.

verspreid is. De scholen kunnen weliswaar, via de onderwijsinspectie, voorstellen voor nieuwe of de uitbreiding van bestaande opleidingen doen, maar zijn per slot van rekening afhankelijk van de toestemming van de onderwijsinspectie en de bekostiging van de docenten door de deelstaat. In kwalitatief opzicht, dus als het er om gaat welke beroepsopleidingen ontwikkeld of aangepast moeten worden, spelen ook de *Berufsbildungs-* en *Landesausschüsse* een belangrijke rol bij de planning van het aanbod.

Totstandkoming spreiding van mbo-opleidingen: wet- en regelgeving, procedures

Bekostiging

In het Duitse beroepsonderwijs is er geen direct verband tussen bekostiging en spreiding van mbo-opleidingen. Wel is er een indirect verband. Het komt voor dat er in een regio grote aantallen kleine bedrijven zijn die geen duale opleiding kunnen bekostigen en daarom ook geen opleidingsplaatsen ter beschikking stellen. In die situaties moet deze taak, en de financiering ervan, door het voltijddagonderwijs, d.w.z. de overheid worden overgenomen. Een ander indirect verband is dat tussen (door de deelstaat betaalde) 'docentenuren' voor docenten in het voltijdschools beroepsonderwijs en de opleidingen die daar tegenover staan: zijn er niet voldoende inschrijvingen voor bepaalde opleidingen, zijn er ook minder docentenuren nodig om de vraag te kunnen dekken, en de werkgelegenheid op een school komt daardoor onder druk te staan. Dit geldt ook voor het omgekeerde geval: is er opeens veel meer belangstelling voor een opleiding dan er capaciteiten ter beschikking staan, moeten extra docenten in dienst genomen worden. Dit is echter niet zo makkelijk omdat alleen centra voor beroepsonderwijs die aan het modelproject van de *selbständige Schule* (zelfstandige school) deelnemen zelf over de besteding van hun budgetten kunnen beslissen.

Kwalificatiestructuur

In Duitsland is er op secundair niveau van het beroepsonderwijs sprake van twee kwalificatiestructuren. Een daarvan, de duale beroepsopleidingen, wordt geregeld door de wet op het beroepsonderwijs (*Berufsbildungsgesetz*, BBiG, 1969, hervormd 2005)²⁵. Het voltijdschoolse beroepsonderwijs berust op de *Schulgesetze der Länder*,²⁶ de schoolwetten van de 16 federale deelstaten. Wat betreft de vervolgoopleidingen is er een interessant verschil met Nederland: terwijl in het Nederlandse systeem de niveau 4 opleidingen een integraal onderdeel van de kwalificatiestructuur vormen, worden deze opleidingen in Duitsland aan het domein van bijscholingen (*Fortbildungen*) toegerekend, met een eigen opleidingsinfra- en kwalificatiestructuur.

Het duale systeem omvat 345 opleidingen, voor het voltijdschoolse systeem is dat getal moeilijk aan te geven, omdat sommige opleidingen a) in de afzonderlijke deelstaten of verschillende benamingen hebben of onder een en dezelfde naam twee niet identieke opleidingen schuilgaan, b) in één deelstaat een opleiding de status van vervolgoopleiding (*Fortbildungsberuf*), in de naburige deelstaat echter die van een initiële opleiding heeft en

25 Zie http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/index.html.

26 Voor een overzicht van alle 16 schoolwetten zie

<http://www.kmk.org/dokumentation/rechtsvorschriften-und-lehrplaene-der-laender/uebersicht-schulgesetze.html>.

c) een groot aantal van de duale opleidingen inmiddels ook een voltijdschoolse variant heeft. Echte initiële voltijdschoolse opleidingen op secundair niveau (dus exclusief de voltijdschoolse varianten van duale opleidingen) zijn er ongeveer 150; als je de ambtenarenopleidingen erbij telt, rond 160.²⁷

Beoordeling macrodoelmatigheid

Een verplichte beoordeling op macrodoelmatigheid van (nieuwe opleidingen) vindt in het Duitse beroepsonderwijs niet plaats.

In stand houden van een minimum aanbod aan bepaalde (kleine) opleidingen

Zoals boven al gezegd wordt het kwantitatieve aanbod aan duale beroepsopleidingen in sterke mate door de behoefte van het bedrijfsleven - of beter: van de individuele bedrijven - bepaald. In principe geldt: als er in het bedrijfsleven vraag naar vakmanschap is, wordt ervoor opgeleid. En dat is zowel voor 'grote' als ook voor 'kleine' opleidingen van toepassing. Over het in stand houden van kleine opleidingen in het voltijdschools beroepsonderwijs valt weinig te zeggen omdat systematische evaluatie en rapportage op dit gebied ontbreekt.

Verstrekken/intrekken licenties

Bedrijven, die leerlingen (dual) opleiden moeten aan een aantal in de BBiG, art. 27-33 vastgelegde voorwaarden voldoen om als leerbedrijf te mogen fungeren. Wordt aan deze voorwaarden niet (meer) voldaan mogen ze dus niet (meer) voor een beroep op basis van de BBiG opleiden. In het voltijdschools beroepsonderwijs moet de onderwijsinspectie (*Schulaufsicht*), nadat de school een aanvraag voor een nieuwe opleiding ingediend heeft, beslissen of aan de voorwaarden voldaan is om de opleiding op te kunnen starten. Eveneens is de Schulaufsicht bevoegd om een opleiding stop te zetten. Daarbij gaat het meer om de vraag of er bij jongeren voldoende vraag naar een bepaalde opleiding is om een klas te kunnen vullen, dan om arbeidsmarktgerelateerde vraagstellingen.

7.3 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid

Macrodoelmatigheid als probleem en beleidsissue

In eerste instantie wordt macrodoelmatigheid – of beter: het ontbreken ervan – natuurlijk door diegenen als probleem ervaren die een opleiding gevolgd hebben die niet aansluit op de arbeidsmarktvrage. Dit komt vaker in het voltijdschoolse dan in het duale beroepsonderwijs voor. Zo gebeurt het regelmatig dat leerlingen die een (erkende) voltijdschoolse

27 Bron: Robert Marzell, beroepskeuzeadviseur bij de Agentur für Arbeit, Kamp-Lintfort. Over het precieze aantal voltijdschoolse opleidingen in Duitsland bestaan geen betrouwbare gegevens in de literatuur. Een overzicht van de erkende beroepsopleidingen en vervolgoedingen in Duitsland biedt het jaarlijkse Beruf aktuell van de Bundesagentur für Arbeit. De meest recente uitgave is die van 2011/2012, op internet te vinden onder www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Ausbildung/Lexikon-Ausbildungsberufe.pdf

opleiding afgerond hebben, geen werk kunnen vinden, of geen werk dat op hun opleiding aansluit. Ook als ze wel een baan vinden, komt het regelmatig voor dat ze eerst nog een meerjarige duale opleiding in een verwant beroep moeten doen. Een van de geïnterviewde experts stelt naar aanleiding hiervan: 'Er zijn in Duitsland opleidingen, die voor één beroep opleiden, er zijn opleidingen, die voor meerdere beroepen opleiden, en er zijn opleidingen, die voor geen enkel beroep opleiden.'

In het duale systeem is eerder het probleem dat er meer vraag naar (vooral aantrekkelijke) beroepsopleidingen is dan er plaatsen in leerbedrijven ter beschikking staan.²⁸ In tweede instantie is het ontbreken van een integrale planning van het beroepsonderwijs (bijv. door middel van systematische macrodoelmatigheidsonderzoeken) een probleem voor bedrijven die in structureel zwakker ontwikkelde regio's gevestigd zijn. Het gaat om regio's waar onvoldoende geschoold personeel beschikbaar is en de daarbij horende onderwijsinfrastructuur zwak ontwikkeld is, of om regio's die in branches opereren waar nieuwe technologieën toegepast worden waarvoor nog onvoldoende geschoolde vakmensen te vinden zijn.

Problemen met de macrodoelmatigheid van beroepsopleidingen (toegankelijkheid, kwaliteit, arbeidsmarktrelevantie, enz.) worden ook gesignaleerd door de lokale en regionale politiek, werkgeversverenigingen en vakbonden, kamers van koophandel, beroeps- en brancheverenigingen, het BIBB (als adviserende instantie van de Duitse minister van onderwijs) en, last but not least, de ondernemingsraden in de bedrijven. Bij de laatste groep leidt dat er bijvoorbeeld toe, dat ondernemingsraden aandringen op onderhandelingen met de werkgever over het behoud of de uitbreiding van de duale opleiding in hun bedrijf; het resultaat ervan wordt dan vaak in bedrijfsovereenkomsten (*Betriebsvereinbarungen*) vastgelegd.²⁹

Af en toe worden nieuwe paden betreden om problemen in verband met macrodoelmatigheid tegen te gaan. Zo heeft de kamer van koophandel in Aken (IHK Aachen), tegen de achtergrond van een sterke vraag naar goed opgeleid horeca-personeel en een tekort aan duale of voldtijdschoolse opleidingsplaatsen in de regio, samen met het Arcus College in Heerlen een tweetalige niveau 4 bol-opleiding voor Duitse en Nederlandse jongeren ontwikkeld – een Nederlands-Duits samenwerkingsproject dat erg succesvol is gebleken.³⁰

Verder zijn er in dit verband natuurlijk ook en vooral de al vaker aangehaalde commissies van de kamers van koophandel (*Berufsbildungsausschüsse*) en de deelstaten (*Landesausschüsse*) te noemen. Voor hen behoort het zelfs tot hun wettelijke taken om de kwaliteit

28 Hier is de afgelopen jaren, i.v.m. de demografische veranderingen en de conjuncturele ontwikkeling in Duitsland nogal verandering in gekomen. Steeds meer leerbedrijven beginnen te klagen dat ze voor hun opleidingsplaatsen geen leerlingen kunnen vinden.

29 Zie Busse en Klein (2010).

30 Zie Busse en Ivens (2011). Het betreft een reguliere Nederlandse opleiding, die in zijn geheel door de Nederlandse overheid en de Nederlandse en Duitse deelnemers wordt bekostigd. Alleen een deel van de reclame gaat voor rekening van de IHK in Aken.

van het beroepsonderwijs te bewaken en voor een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te zorgen.³¹

Perspectieven op macrodoelmatigheid

Wat de invalshoeken bij beleidsstrategieën rond macrodoelmatigheid betreft, moet onderscheid worden gemaakt tussen het duale systeem en het voltijdsgonderwijs. Bij de beleidsfactoren die aan het duale systeem verbonden zijn, ligt de prioriteit duidelijk op arbeidsmarktrelevantie en de kwaliteit van de opleidingen. Maar in toenemende mate speelt ook de vraag naar de toegankelijkheid van en de inhoudelijke eisen aan opleidingen een rol, d.w.z. de vooropleiding en de competenties die de aankomende leerling moet hebben om een duale opleiding succesvol af te kunnen ronden.

In het voltijdschoolse systeem staat het idee voorop, jongeren a) überhaupt de kans op een beroepsopleiding te geven en b) de mogelijkheid te bieden om via een beroepsopleiding tegelijkertijd een diploma in het algemeen vormend onderwijs te verwerven, dus de doorstroom binnen het onderwijssysteem als geheel te waarborgen. Dit is wat in het Duits de (wettelijke) *Bildungsauftrag der Berufsbildung* genoemd wordt.

Beleidsinstrumenten

De belangrijkste instrumenten voor de beleidsvoering inzake macrodoelmatigheid zijn boven al uitvoerig ter sprake gekomen: het *Berufsbildungsgesetz* (ofwel de *Handwerkordnung*) en de 16 schoolwetten (*Schulgesetze*) van de Duitse deelstaten. Belangrijk in dit verband is ook het *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BIBB) dat qua functie op het Nederlandse SBB lijkt. Het BIBB heeft de door de BBiG gedefinieerde wettelijke taak om de bondsminister van onderwijs te adviseren, onderzoek naar de stand van zaken en de trends binnen het beroepsonderwijs in Duitsland te doen en het proces van de ontwikkeling en aanpassing van de kwalificatiedossiers voor duale opleidingen (*Ausbildungsordnungen*) te begeleiden.

Ook de Duitse Arbeidsvoorziening, de *Bundesagentur für Arbeit*, is in zekere zin bij het macrodoelmatigheidsvraagstuk in het beroepsonderwijs betrokken, bijvoorbeeld door beroepsvoorbereidende trajecten in het overgangssysteem, vervolgoopleidingen en bijscholingen (*Fort- und Weiterbildungen*) of omscholingen te financieren of door middel van haar dienst *Berufs- und Studienberatung* (beroepskeuzeadvies).

Verder is er een groot aantal lokale, regionale en landelijke – maar ook grensoverschrijdende – initiatieven en programma's om de opleidingssituatie voor jongeren en het aanbod aan opleidingen te verbeteren. Een voorbeeld voor een grensoverschrijdend initiatief van de IHK Aachen werd al genoemd, een voorbeeld voor een landelijk initiatief is

31 Artikel 83 BBiG zegt bijvoorbeeld over de taken van de Landesausschuss: 'Er hat insbesondere im Interesse einer einheitlichen Berufsbildung auf eine Zusammenarbeit zwischen der schulischen Berufsbildung und der Berufsbildung nach diesem Gesetz [dus tussen het duale en het voltijdschoolse beroepsonderwijs] [...] hinzuwirken. Der Landesausschuss kann zur Stärkung der regionalen Ausbildungs- und Beschäftigungssituation Empfehlungen zur inhaltlichen und organisatorischen Abstimmung und zur Verbesserung der Ausbildungsangebote aussprechen.'

het JOBSTARTER-programma van het Bundesministerium für Bildung und Forschung.³² JOBSTARTER is gericht op de verbetering van de opleidingsstructuur in Duitsland.

Van een systematische samenhang tussen macrodoelmatigheid en de bekostiging van beroepsopleidingen is in het Duitse stelsel nauwelijks sprake. Het enige dat in deze richting wijst is de boven reeds genoemde urenverantwoording van docenten.

De (vaak moeizame) afstemming tussen de twee subsystemen van het Duitse beroeps- onderwijs vindt op regionaal en deelstaat-niveau in de *Berufsbildungsausschüsse* ofwel de *Landesausschüsse* plaats. Voor de afstemming tussen de 16 voltijdschoolse stelsels en de aansluiting op het praktijkgedeelte van de duale opleiding zorgt de *Kultusministerkonferenz* (KMK) van de zestien deelstaten.

Om het beleid op de vraag van de arbeidsmarkt af te kunnen stemmen staat de politieke actoren een aantal regionale en landelijke statistieken en instrumenten ter beschikking die informatie over de arbeidsmarkt bieden. Hierbij gaat het met name om:

- de jaarlijkse *Berufsbildungsbericht* van de bondsregering (op basis van artikel 86 BBiG) over kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen in het beroepsonderwijs;³³
- maandelijks regionale en landelijke statistieken van de *Bundesagentur für Arbeit*;³⁴
- overzichten op regionaal niveau over de vraag naar en het aanbod aan bepaalde opleidingen, op basis van de statistieken van de *Studien- und Berufsberatung* (beroepskeuzeadvies) van de *Bundesagentur für Arbeit*;³⁵
- statistieken van het *Bundesamt für Statistik* over ontwikkelingen binnen de beroepsbevolking en op de arbeidsmarkt;³⁶
- een grote diversiteit aan regionale en/of branchegerelateerde arbeidsmarktstudies. Een voorbeeld hiervan is het arbeidsmarktmonitoring van de Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.), een institutie die bij het ministerie van werkgelegenheid in Noordrijn-Westfalen hoort.³⁷

Effectiviteit van beleid op het gebied van macrodoelmatigheid

Omdat er in het Duitse beroepsonderwijs nauwelijks sprake van een gericht macrodoelmatigheidsbeleid is, valt ook niets over de effectiviteit ervan te zeggen.

32 Jobstarter heeft als doel om door middel van regionale samenwerking van arbeidsmarkt- en onderwijsactoren additionele opleidingsplaatsen (dual en voltijdschools) te generen en aan jongeren te bemiddelen. Sinds het bestaan van Jobstarter (2006) zijn ongeveer 57.000 nieuwe opleidingsplaatsen gecreëerd, 39.000 daarvan konden aan jongeren bemiddeld worden. Zie <http://www.jobstarter.de/de/104.php>.

33 Zie http://www.bmbf.de/pub/bbb_2011.pdf.

34 Zie <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analytikereports/Regional/Analytikereports-regional-Nav.html>.

35 De publicatie heet *Ausbildung und Schule. Beruf regional*, zie onder <http://www.regional.planet-beruf.de/agentur.jsp?nr=33301>).

36 Zie www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarkt.psml.

37 Zie <http://www.gib.nrw.de/arbeitsbereiche/monitoring/arbeitsmarktmonitoring?darstellungsart=themen>.

7.4 Samenvatting

Het beroepsonderwijs in Duitsland wordt vooral gekenmerkt door een versplintering in vier verschillende, min of meer los van elkaar opererende subsystemen: het dominerende duale systeem (vergelijkbaar met de beroepsbegeleidende leerweg in Nederland), het voltijdschoolse beroepsonderwijs (vergelijkbaar met de bol-opleidingen), het maar voor een deel geregelde systeem van bijscholingen en vervolgopleidingen en het zogenaamde 'overgangsstelsel', bestaand uit een onoverzichtelijke verzameling van beroepsvoorbereidende trajecten met certificaten en diploma's zonder veel civiel effect.

Dat er in Duitsland geen integraal systeem van beroepsonderwijs bestaat, is vooral aan de federale structuur van de Bondsrepubliek te wijten: de 16 *Bundesländer* (deelstaten) hebben de *Bildungshoheit*, d.w.z. ze zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het algemeen vormend en het beroepsopleidend onderwijs op school. De invloed van de deelstaten op het schoolse beroepsonderwijs is door de hervormingen van het federale systeem in Duitsland, de zogenaamde *Föderalismusreformen* van 2006 en 2009, zelfs nog toegenomen. Het hele systeem is daardoor weinig efficiënt als het gaat om een gestructureerd en integraal beleid rond macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs. De centrale overheid, vertegenwoordigd door het *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (BM-BF), beschikt alleen over wettelijke competenties op het gebied van het duale beroepsonderwijs, of beter gezegd: het praktische gedeelte daarvan, dus de opleiding in het bedrijf; het theoretische, schoolse, gedeelte valt alweer onder de bevoegdheden van de deelstaten. Daar komt nog bij dat het duale beroepsonderwijs in Duitsland om historische redenen sterk door twee groepen van actoren bepaald wordt: industrie en handel aan de ene en het ambacht aan de andere kant. Beide belangengroepen zijn vertegenwoordigd in hun eigen, op regionale grondslag opererende organisaties, de *Industrie- und Handelskammer* ofwel IHK, en de *Handwerkskammer*.

In de praktijk betekent dit dat het Duitse beroepsonderwijs door een grote hoeveelheid aan wetten en actoren bepaald wordt. Er zijn 16 deelstaten met 16 ministers van onderwijs en cultuur die elk op basis van een eigen schoolwet (*Schulgesetz*) hun onderwijsbeleid voeren, dat vervolgens in de zogenaamde *Kultusministerkonferenz* (KMK) op elkaar en met de centrale overheid afgestemd dient te worden. En daar komen nog eens het bondsministerie en de 16 ministeries van economische zaken bij die eveneens veel invloed op de vormgeving van het duale beroepsonderwijs hebben. Het resultaat is een zelfs voor deskundigen moeilijk te doorgronden wirwar aan schoolvormen, opleidingsvoorwaarden en -vereisten, verschillen in de status van identieke beroepsopleidingen als initiële of vervolgopleiding – zelfs de benamingen voor min of meer dezelfde opleidingen (en schoolvormen) kunnen per deelstaat verschillen. Maar ook op nationaal niveau is van een harmonisch geheel in de wet- en regelgeving nauwelijks sprake. Al eerder is vermeld dat een belangrijk gedeelte van het duale systeem, de theoretische opleiding in de *Berufsschule*, onder de verantwoordelijkheid valt van de deelstaat waar het bedrijf is gevestigd. Maar ook het praktische gedeelte van de duale opleiding valt niet onder één landelijke wet, maar onder twee: het *Berufsbildungsgesetz* voor de beroepsopleidingen in de industriële ofwel de dienstverleningssector, en de *Handwerksordnung* voor de ambachtelijke beroepen.

De versplintering van wettelijke bevoegdheden heeft verreikende consequenties voor een aantal aspecten van het beroepsonderwijs in Duitsland: de transparantie van het systeem als geheel en de inrichting van het onderwijs, de afstemming tussen de actoren en de doelgerichtheid van het onderwijsbeleid, de bekostiging van de opleidingen en de infrastructuur eromheen, de ruimtelijke spreiding van opleidingen, het toezicht op het systeem, de kwaliteitsbewaking en -bevordering en daarmee ook de macrodoelmatigheid van het kwantitatieve en kwalitatieve aanbod aan beroepsopleidingen in het Duitse systeem.

Elk jaar is het in Duitsland weer een probleem om de vraag van jongeren naar beroepsopleidingen met het aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen door het bedrijfsleven en de scholen in overeenstemming te brengen. Want anders dan in Nederland, waar het in het beroepsonderwijs om één integraal systeem – met eveneens twee subsystemen (bol en bbl) – gaat, is het in het Duitse beroepsonderwijs nauwelijks mogelijk, naar het voorbeeld van ‘communicerende vaten’ in een toereikend aanbod aan opleidingen en opleidingsplaatsen te voorzien. Als er in Duitsland te weinig duale opleidingsplaatsen zijn, kan het tekort niet zonder meer door opleidingsplaatsen in centra voor beroepsonderwijs opgevangen worden – hiervoor is een grootschalige en langdurige afstemming op allerlei beleidsniveaus nodig.

De grote nadelen van het Duitse stelsel zijn dus de conjunctuurgevoeligheid en een ontbrekend centraal beleid. Zodra het met de economie slecht gaat, begint het bedrijfsleven het aanbod aan opleidingsplaatsen te verminderen, en omdat er geen complementair voltijdschools aanbod tegenover staat, betekent dat voor veel jongeren dat ze niet aan een beroepsopleiding kunnen beginnen en dus gedwongen zijn om of in het algemeen vormend onderwijs of het voltijdschoolse systeem (beroepsgericht) door te leren (bijvoorbeeld via het bezoek van een *Fach-* of *Berufsoberschule*) of door middel van een beroepsvoorbereidend traject in het overgangssysteem te proberen hun marktpositie voor de volgende sollicitatieronde naar een opleidingsplaats te verbeteren.

Zolang het met de economie echter goed gaat profiteert het Duitse beroepsonderwijs van de dominantie en de attractiviteit van het duale systeem, die voor een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt zorgt, zowel wat de aantallen jongeren betreft die in een van de 345 beroepen opgeleid worden, als ook wat de kwaliteit van het beroepsonderwijs zelf aangaat, dus het vermogen van het systeem om snel op technische of organisatorische ontwikkelingen in het beroep in te kunnen spelen. Het voltijdschoolse beroepsonderwijs heeft daarentegen een vergelijkbaar probleem als het mbo in Nederland: hier is sprake van een sterk aanbodgericht, planmatig beleid in de kwantitatieve en kwalitatieve inrichting van het onderwijs, en dat bergt altijd het gevaar in zich langs de arbeidsmarkt heen op te leiden.

Bronnen

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2008*. Bielefeld: W. Bertelsmann, 2008.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2010*. Bielefeld: W. Bertelsmann, 2010. [http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf]
- U. Beicht en J.G. Ulrich, J.G. (2008): Welche Jugendlichen bleiben ohne Berufsausbildung? Analyse wichtiger Einflussfaktoren unter besonderer Berücksichtigung der Bildungsbiographie. In: *BIBB Report*, Bielefeld: Bertelsmann, jg. 2, nr. 6, 2008, blz. 1-16. [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12_bibbreport_2008_06.pdf]
- U. Beicht, M. Friedrich en J.G. Ulrich, J. G. (2008): *Ausbildungschancen und Verbleib von Schulabsolventen*. Bielefeld: Bertelsmann, 2008.
- H. Benner: Gemeinsames Ergebnisprotokoll des Bundes und der Länder. In: G. Cramer, H. Schmidt en W. Wittwer (red.): *Ausbilder-Handbuch – Aufgaben, Strategien und Zuständigkeiten für Verantwortliche in der Aus- und Weiterbildung*. Grundwerk und Loseblatt-Sammlung. Köln: Deutscher Wirtschaftsdienst 1994.
- BIBB [Bundesinstitut für Berufsbildung] (red.): *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen...* Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, 2007. [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a45_entstehung-von-ausbildungsordnungen.pdf]
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (red.): *Berufsbildungsbericht 2011*. Bonn, Berlin: BMBF, 2011. [http://www.bmbf.de/pub/bbb_2011.pdf]
- Bundesagentur für Arbeit (red.): *Beruf aktuell. Lexikon der Ausbildungsberufe 2011/2012*. Bielefeld: W. Bertelsmann, 2011. [<http://www.arbeitsagentur.de/zentralerContent/Veroeffentlichungen/Ausbildung/Lexikon-Ausbildungsberufe.pdf>]
- G. Busse, S. Berkhof en K. Meijer: *Beroepsonderwijs in Duitsland*. Düsseldorf, Nijmegen: ROC Nijmegen, IHK-Vereinigung, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, mei 2006. [<http://www.euregio.org/intabox/medienarchive/publikationen/Onderwijssystem%20Duitsland.pdf>]
- G. Busse en C. Klein: *Duale Berufsausbildung. Betriebs- und Dienstvereinbarungen. Analyse und Handlungsempfehlungen*. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 2010.
- G. Busse en A. Ivens: Deutsch-niederländische Ausbildung im Hotel- und Gaststättenmanagement. In: *berufsbildung*, jg. 65, nr. 128, april 2011, blz. 26-27.
- European Commission (red.): *Organisation des Bildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland 2006/07*.
- G. Feller: Ausbildungen an Berufsfachschulen – Entwicklungen, Defizite und Chancen. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, nr. 4, 2004, blz. 48-52.
- D. Frommberger. Transitions and Research on Transitions in Vocational Education and Training. In: U. Hippach-Schneider en B. Toth (red.): *ReferNet-Research Report Deutschland. VET Research Report 2009*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, januari 2010. [<http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2010/73317.pdf>]
- U. Hippach-Schneider, K.A. Hensen en K. Schober: *Germany. VET in Europe – Country Report 2011*. Thessaloniki: Cedefop, 2011.

- G. Kutscha: Berufsvorbereitung im Spannungsfeld zwischen Chancenförderung und Selektion benachteiligter Jugendlicher. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (red.): *„Wir brauchen hier jeden, hoffnungslose Fälle können wir uns nicht erlauben“ – Wege zur Sicherung der beruflichen Zukunft in Deutschland*. Bielefeld: Bertelsmann, 2005.
- J.-P. Pahl, Jörg-Peter: *Berufsfachschule. Ausformungen und Entwicklungsmöglichkeiten*. Bielefeld: Bertelsmann, 2009.
- M. Ruf.: *Akzeptanz vollzeitschulischer Berufsabschlüsse auf dem Arbeitsmarkt. Übergangsprobleme, Ursachen und Erklärungsansätze der Berufsbildungsforschung*. Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller, 2008.
- J.G. Ulrich: Jugendliche im Übergangssystem- eine Bestandsaufnahme. In: *Berufs- und Wirtschaftspädagogik –online*, bwp@spezial4, 2008. [<http://www.bwpat.de/ht2008>]
- A. Zöllner, M. Kremer, G. Walden und D. Euler (red.): *Vollzeitschulische Berufsausbildung – eine gleichwertig Partnerin des dualen Systems*. Berichte zur beruflichen Bildung. Bielefeld: Bertelsmann, 2006.

Bijlage 1: Nieuwkomers in het Duitse beroepsonderwijs 2000-2008

Tab. E1-1A: Neuzugänge in das berufliche Ausbildungssystem* 2000 und 2005 bis 2008

Gegenstand der Nachweisung	2000	2005	2006	2007	2008
	Anzahl				
Absolventinnen und Absolventen, Abgängerinnen und Abgänger aus allgemeinbildenden Schulen	918.748	939.278	946.766	941.069	906.380
Studienanfängerinnen und -anfänger ¹⁾	314.539	355.961	344.822	361.360	396.610
Berufliches Ausbildungssystem insgesamt	1.217.985	1.225.041	1.229.144	1.218.200	1.171.958
Duales System insgesamt	582.416	517.341	531.471	569.460	558.501
Schulberufssystem insgesamt	175.462	215.874	215.226	214.782	210.552
Berufsfachschulen in BBiG/HwO-Berufen	9.379	11.454	11.886	9.795	8.613
Berufsfachschulen vollqualifizierend außerhalb BBiG/HwO (ohne Soziales, Erziehung, Gesundheit)	X	32.532	31.359	29.652	25.320
Berufsfachschulen vollqualifizierend außerhalb BBiG/HwO: Soziales, Erziehung, Gesundheit	X	61.608	59.718	59.937	58.371
Berufsfachschulen vollqualifizierend außerhalb BBiG/HwO	88.547	X	X	X	X
Schulen des Gesundheitswesens ²⁾	42.736	51.912	54.207	54.918	54.480
Fachschulen, Fachakademien, nur Erstausbildung	34.800	29.193	26.559	28.290	29.559
Fachgymnasien, HZB ³⁾ und schulische Berufsausbildung	•	2.385	2.742	2.847	3.015
Berufsschulen, HZB und schulische Berufsausbildung	X	26.790	28.752	29.343	31.194
Übergangssystem insgesamt	460.107	485.877	477.584	429.299	397.277
Schulisches Berufsgrundbildungsjahr (BGJ), Vollzeit	35.373	48.582	46.446	44.337	42.543
Berufsfachschulen, die keinen beruflichen Abschluss vermitteln	141.420	155.907	155.100	155.160	145.152
Berufsvorbereitungsjahr (BVJ)/Einjährige Berufseinstiegsklassen	53.500	71.439	66.246	56.592	50.250
Berufsschulen – Schüler ohne Ausbildungsvertrag	26.317	71.949	72.660	67.266	59.628
Praktikum vor der Erzieherausbildung	•	3.525	3.561	3.390	3.531
Sonstige Bildungsgänge ⁴⁾	43.975	X	X	X	X
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) (Bestand 31.12.)	98.613	115.724	110.778	79.935	77.729
Einstiegsqualifizierung (EQ) (Bestand 31.12.)	X	18.751	22.793	22.619	18.444
Jugendsofortprogramm (Bestand 31.12.) ⁵⁾	60.909	X	X	X	X
Berufsausbildung in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungs-verhältnis (Beamtenausbildung mittlerer Dienst)	•	5.949	4.866	4.662	5.631

* Teilweise erstes Schuljahr; wegen Datenrevision und konzeptuellen Veränderungen weichen die Werte für 2005 und 2006 gegenüber dem Bericht 2008 ab. Die Vergleichbarkeit mit Zahlen vor 2005 ist eingeschränkt. Teilweise sind die Werte aus Datenschutzgründen auf ein Vielfaches von 3 gerundet. Aufgrund von Rundungen kann es zu Abweichungen bei der Summenbildung kommen; in den Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und Einstiegsqualifizierung (EQ) können Schüler gemeldet sein. Dadurch entstehende Doppelzählungen konnten nicht herausgerechnet werden.

1) Ohne Verwaltungsfachhochschule Güstrow

2) Angabe für 2000 ohne Hessen

3) HZB = Hochschulzugangsberechtigung

4) Enthalten berufsvorbereitende Maßnahmen der BA, Fördermaßnahmen der Berufsausbildung Benachteiligter (soweit nicht im Rahmen des dualen Systems), Schüler mit und ohne Berufstätigkeit sowie Arbeitslose, Teilnehmer an Lehrgängen/Maßnahmen der Arbeitsverwaltung

5) Ohne Artikel 4: außerbetriebliche Ausbildung

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen auf Basis der Schulstatistik; Bundesagentur für Arbeit, Bestand von Teilnehmern in ausgewählten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik mit SGB-Trägerschaft des Teilnehmers, Datenstand: März 2010 (Daten 2007–2008) Dezember 2007 (2000–2006)

Bron: Autorengroeppe Bildungsberichterstattung 2010, blz. 272

8 Macrodoelmatigheid Engeland

8.1 Het Engelse mbo in vogelvlucht

De hoofdkenmerken van het mbo

Voor een schets van het beroepsonderwijs in Engeland baseren we ons grotendeels op de studie van Smulders (2009). Smulders brengt in een vergelijkende landenstudie het beroepsonderwijs in Engeland in kaart.

In het Verenigd Koninkrijk geldt een leerplicht voor kinderen van vijf tot zestien jaar. Het onderwijs is verdeeld in vier 'key stages' (Nieuwenhuis e.a., 2011). Tot de leeftijd van 16 jaar is er geen specifiek beroepsonderwijs. De secondary schools geven onderwijs op basis van een nationaal curriculum. Een deel van dit curriculum kan bestaan uit beroepsgerichte vakken. Dit zijn de zogenoemde *vocational GCSE's* (*General Certificate of Secondary Education*). Dit zijn beroepsgerichte examens die zijn geïntroduceerd in 2000 om een meer specifieke voorbereiding mogelijk te maken voor beroepsopleidingen en/of beroepsuitoefening. Deze trajecten zijn echter niet succesvol door gebrek aan belangstelling.

Van belang is te vermelden dat het Engelse systeem spreekt van 'vocational qualifications': "the term VET is not widely used in the UK where the preference is for the term 'vocational qualification'. It may be defined as a course of training usually in a school or a learning institution that is oriented towards a specific job or element of work. VET can involve training in specific technical skills for certain types of job/occupation to training in general skills and aptitudes relating to an industry, as well as developing specific and general soft and core skills" (CEDEFOP, 2011: 13). Een afgebakende definitie van beroepsonderwijs bestaat dus niet in het Verenigd Koninkrijk en daarom is het lastig om een onderscheid te maken tussen initieel en postinitieel onderwijs. In Engeland wordt vooral bedrijfsintern opgeleid in een intern arbeidsmarktstelsel. Een stelsel dat is gericht op interne arbeidsmarkten kenmerkt zich door een weinig uitgewerkt stelsel van beroepsopleidingen. Binnen interne arbeidsmarkten is middelbaar beroepsonderwijs slechts marginaal ontwikkeld. Op de arbeidsmarkt worden generieke beroepscompetenties niet hoog gewaardeerd, maar draait het vooral om bedrijfsspecifieke scholing (zie Nelen e.a., 2010: 27).

Het meeste 'beroepsonderwijs' wordt aangeboden door *further education institutions* en de *school sixth forms* of *sixth form colleges*. Deze instellingen bieden (onder andere) beroepsgerichte leerwegen aan op niveau 3, vergelijkbaar met het niveau van het mbo in Nederland. De *further education institutions* zijn de grootste aanbieders van beroepsonderwijs voor 16-/18-jarigen (Smulders, 2009).

Onderstaande figuur presenteert het onderwijssysteem van Engeland:

Figure B.17. **Education and training system in England and Wales**

Phase of education	Type of institution			Year/grade key	Typical age
Higher and further education	Further education institutions (Such as further education colleges, tertiary colleges, specialist colleges, and adult education centres)	Higher education institutions (universities and other higher education institutions)			18+
Upper secondary education	GCE "A" levels, GCE "AS" level examinations and Advanced Vocational Certificates of Education (AVCEs) (taken at age 17/18) provide access to further and higher education and the world of work.				
	Further education institutions	School sixth forms or sixth form colleges			17-18
	General Certificates of Secondary Education (GCSEs), General National Vocational Qualifications (GNVQs) and GCSEs in vocational subjects (Vocational GCSEs) (usually taken at age 16) provide access to post-compulsory general/academic and vocational studies and the world of work.				
	Secondary schools		Key stage 4	Y 11	15-16
			Y 10	14-15	
Lower secondary education	Secondary schools		Key stage 3	Y 9	13-14
				Y 8	12-13 ²
					Y 7
Primary education	Primary schools ¹		Key stage 2	Y 6	10-11 ²
				Y 5	9-10 ²
				Y 4	8-9 ²
			Key stage 1	Y 3	7-8
				Y 2	6-7
			Y 1	5-6	
		Reception classes (R) in primary schools	Foundation stage ³	R	4-5
Pre-school and nursery education	Pre-school setting which include pre-school groups, playgroups, day nurseries centres and nursery schools.				3-4
					0-3

(Bron: OECD, 2007; uit: Smulders, 2009).

Het 'beroepsonderwijs' in Engeland wordt aangeboden op ISCED-niveau 3. Het schoolse onderwijs is in Engeland de dominante vorm van (initieel) 'beroepsonderwijs'. Daarnaast is het ook mogelijk via *apprenticeships* (leerlingwezen) een beroepskwalificatie te behalen. Een apprenticeship is een gestructureerd programma dat is ontwikkeld door de zogenoemde Sector Skills Councils (SSC's). Het programma is gebaseerd op een trainingsformat waarmee jongeren de kans krijgen leren en werken te combineren. Het is een mix van schoolse onderwijs en leren op de werkplek, waarbij betaalde arbeid wordt gecombineerd met zowel on the job training als onderwijs (CEDEFOP, 2011).

In totaal zijn er ongeveer 180 *apprenticeships* (op niveau 2) en *advanced apprenticeships* (gelijk aan een niveau 3 kwalificatie). De deelname aan deze vorm van beroepsonderwijs

is veel lager dan de deelname aan het schoolse (beroeps-)onderwijs (in 2007 57.000 versus 410.000).

Er zijn verschillende beroepsgerichte vakken/kwalificaties die worden aangeboden op het ISCED-niveau 3 (bron: Smulders, 2009):

- *National Vocational Qualifications (NVQ's)* zijn ontwikkeld voor personen die gekwalificeerd willen worden voor specifieke beroepen. Ze worden aangeboden op verschillende kwalificatieniveaus, van 1 t/m 5, onder andere in de *Further Education Colleges*. Zij bieden toegang tot werk. Deze vakken/deelkwalificaties zijn in de jaren '90 geïntroduceerd om scholen ertoe te bewegen een beroepsgericht opleidingsprogramma voor 16-18-jarigen aan te bieden (Wolf, 2011).
- *Vocational Related Qualifications (VRQ's)*. Met deze kwalificaties wordt een breed spectrum aan kwalificaties aangeduid. Voorbeelden zijn de opleidingsmogelijkheden van het Business and Technical Education Council (BTEC) of de Oxford, Cambridge and Royal Society of Arts (OCR), City and Guilds op niveau 1 tot en met 3. Dit zijn in tegenstelling tot de NVQ's kwalificaties die één beroepsveld beslaan en zijn bedoeld om theoretische kennis en praktische vaardigheden te leveren, die mensen voorbereiden op bepaalde beroepen.

Bekostiging

Vóór 1992 werd het onderwijs bekostigd door lokale overheden, vanaf 1992 door het *further education funding council*. Bijzonder aan de bekostiging van het beroepsonderwijs in Engeland is dat de bekostiging gebaseerd is op de vakken/deelkwalificaties van de deelnemers en niet op het aantal deelnemers. De omvang van deze bekostiging is per student wel gemaximeerd (Wolf, 2011). Zo wordt voor ongeveer 400 van de ruim 1.300 kwalificaties 50 uur per student bekostigd.

De belangrijkste actoren

In de jaren 80 was er sprake van een gecentraliseerd beleid over kwalificaties en curriculum. Sindsdien is dit echter verschoven. Een grote verantwoordelijkheid voor het ontwerp van de kwalificatiestructuur, curriculumopbouw en het alloceren van middelen en voorzieningen is belegd bij een breed scala aan non-gouvernementele organisaties. In Engeland is dan ook groot aantal organen betrokken bij het beroepsonderwijs. Wolf (2011) signaleert dan ook dat het aantal instituties die het onderwijs voor 14-19-jarigen reguleren de laatste jaren sterk gegroeid is, terwijl de onderlinge relatie tussen deze instituties complexer is geworden. Wolf presenteert een overzicht van 15 instituties/organen die in 2011 verantwoordelijk waren voor de financiering en het inhoudelijk ontwerp van het beroepsonderwijs en trainingprogramma's en kwalificaties in Engeland. Vergeleken met andere landen is de structuur dan ook zeer complex.

Van het brede scala aan organen en instituties dat betrokken is bij het 'beroepsonderwijs' in Engeland, mag een beschrijving van onderstaande actoren in relatie tot macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod niet ontbreken (Bron: Breugel e.a., 2011).

*UK Commission for Employment and Skills*³⁸ (UKCES, Verenigd Koninkrijk-brede commissie voor werkgelegenheid en vaardigheden)

Deze commissie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beroepsstandaarden waarop de beroepskwalificaties worden gebaseerd. Ook is UKCES verantwoordelijk voor het maken van prognoses m.b.t de huidige en toekomstige vraag naar vaardigheden, zowel op kwalitatief als op kwantitatief niveau³⁹. Verder treedt deze commissie op als coördinerend orgaan voor de *Sector Skills Councils (SSCs)* op Verenigd Koninkrijk -niveau en verleent het vergunningen/erkenningen (licensing) aan *Sector Skills Bodies*.

Sector Skills Councils (SSCs, Sectorale Verenigd Koninkrijk-brede adviesraden m.b.t vaardigheden)

Deze adviesraden zijn eigendom van en worden geleid door werkgevers per sector inclusief de publieke sector.⁴⁰ Samen vertegenwoordigen de SSCs 1,7 miljoen bedrijven en 90% van de beroepsbevolking. De SSCs vertegenwoordigen de belangen van de werkgevers m.b.t. (beroeps)kwalificaties en vaardigheidstraining. Naast het goedkeuren van kwalificaties, verzamelen de SSCs arbeidsmarktgegevens zoals werkloosheidspercentages, vaardigheidsniveaus en vaardigheidstekorten en brengen deze onder de aandacht bij relevante partijen. Daarnaast spelen de SSCs een belangrijke rol in de *National Skills Academies* en de *Job Centre Plus Funding* (zie paragraaf . De SSCs zijn verenigd in de *Alliance of Sector Skills Councils* die op Verenigd Koninkrijk-niveau de gezamenlijke werkgeversbelangen vertegenwoordigd op het hoogste overheidsniveau.

*Office of Qualifications and Examinations Regulation (Ofqual, Bureau ter regulering van kwalificaties en examens)*⁴¹

Dit bureau heeft als taak er voor te zorgen dat behaalde kwalificaties op de juiste manier worden gewaardeerd en geïnterpreteerd. Ook reguleert het de kwalificaties, examens en assessments in Engeland zowel in het initiële als in het postinitiële onderwijs (o.a. *NVQs*, beroepskwalificaties in het kader van het nieuwe *QCF* en *the Diploma*), maar niet voor het universitaire onderwijs. Daarnaast is het Ofqual een accreditatieorgaan en vanuit die functie stelt het regels op voor en controleert Ofqual de *private awarding bodies*. Dit zijn de (private) organen die de kwalificaties erkennen. Onze informant voegt toe dat het sinds twee jaar ook is toegestaan aan FE Colleges om hun eigen kwalificaties aan te bieden (onder toezicht van Ofqual). Dit staat haaks op het overheidsbeleid om op nationaal niveau kwalificaties vast te stellen, maar er wordt bovendien vrijwel geen gebruik van gemaakt.

38 De UKCES was voor 2008 bekend onder de naam Sector Skills Development Agency (SSDA).

39 Onze informant benadrukt daarbij overigens dat deze prognoses niet worden gebruikt bij het plannen van opleidingen of kwalificaties.

40 Er zijn in totaal 23 SSCs, o.a. voor de gezondheidszorg, de bouwsector, de transportsector en de financiële sector (<http://www.sscalliance.org/home/home.aspx>).

41 <http://www.ofqual.gov.uk/>

8.2 Stand van zaken macrodoelmatigheid

Deze paragraaf beschrijft de manier waarop de (spreiding) van het aanbod van beroepsgerichte opleidingen tot stand komt. De paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op de review van het beroepsonderwijs die in opdracht van het ministerie van *Further education, skills and lifelong learning* is uitgevoerd door Wolf (2011) en meerdere gesprekken met onze informant uit Engeland.

Kenmerkend voor de het aanbod van beroepsonderwijs is dat het vorm krijgt in een gedecentraliseerd, heteroog systeem van voorzieningen. Het beroepsonderwijs is ad hoc ontwikkeld, zonder centrale planning. Het is niet gelegen in één bepaald schooltype maar kan in diverse settings plaatsvinden. Het is opgehangen aan kwalificaties die door verschillende aanbieders kunnen worden geleverd, zowel in het initiële onderwijs als in het volwassenenonderwijs.

Omdat er geen 'echte' beroepsopleidingen zijn, is het lastig om de spreiding van het aanbod in beeld te brengen en eventuele problemen daarbij te benoemen. Zoals gesteld is het aanbod heteroog in type onderwijsinstelling en vorm. In 2007 waren er 1.755 *sixth form secondary schools* en 378 *FE schools* (Bron: data.gov.uk, geraadpleegd 6 januari 2011). 12% van de leerlingen van 17 jaar volgt een volledige beroepsopleiding, 9% van de leerlingen een gecombineerde opleiding met algemene en beroepsvoorbereidende kwalificaties (CEDEFOP, 2011). De review van Wolf en de beleidsreacties daarop van de ministeries en bijvoorbeeld UKCES problematiseren de spreiding in ieder geval niet. Onze informant wijst er op dat de spreiding van het aanbod (vanuit het perspectief van de deelnemers) geen probleem is in Engeland. De onderwijsinstellingen zijn vrij om hun aanbod vorm te geven. Zij hebben de autonomie om te kiezen uit zo'n 20.000 kwalificaties, waarvan er is de praktijk maar zo'n 7.000 op minimaal één plaats worden aangeboden. De vraag van de (regionale) arbeidsmarkt speelt hierbij een grote rol. Met name in de grote steden (onze informant noemt Londen en Nottingham), waar meer dan één Further Education College actief is, specialiseren colleges zich. Vaak is dit historisch zo gegroeid, en heeft een college nauwe banden met specifieke werkgevers in de regio. Soms werken de colleges daarbij samen en plegen overleg (onze informant noemt Londen en Nottingham als plaatsen waar dit gebeurt). Dat hoeven ze echter niet te doen. Gevraagd naar wat deze samenwerking al dan niet tot stand brengt, benoemt onze informant het 'managementethos' (is er een cultuur van samenwerking binnen de instellingen) en de cultuur van de regio (zit samenwerking in het bloed).

Er worden een aantal structurele problemen gedefinieerd. Wolf constateert dat er een systeem is ontstaan waarbij *schools en colleges* en andere aanbieders buiten de discussie over (het aanbod van) beroepsgerichte kwalificaties staan. Deze discussie vindt plaats tussen Ofqual, de *awarding bodies* en de SSC's. 'Outside, in the cold, are the employers and teaching organisations that actually deal with young people in vocational education and training' (Wolf, 2011: 101). Het huidige systeem faalt volgens Wolf. Het systeem moet eenvoudiger, de besluitvorming moet strikter gereguleerd worden en de transparantie moet toenemen. Daarnaast werkt de huidige bekostigingssystematiek in de hand dat deelnemers een mix van deelskwalificaties/vakken wordt aangeboden die niet altijd arbeidsmarkt-

relevant zijn. De publieke middelen en de actoren die daar zeggenschap over hebben, zijn teveel opgeslorpt door regulering en gecentraliseerde controle, waardoor de vraag wat werkgevers en deelnemers nodig hebben op de achtergrond raakt (DBIS, 2010). De zeggenschap over middelen moet meer bij de gebruikers komen te liggen, dan bij de staat. De huidige systematiek, waarbij per kwalificatie wordt bekostigd, werkt het stapelen van onafhankelijke kwalificaties in de hand, terwijl er juist behoefte is aan het aanbod van coherente programma's (HMGovernment, 2011).

In relatie tot macro-doelmatigheid van het stelsel, worden de volgende problemen gesignaleerd:

- De kwalificaties/vakken die worden aangeboden door onderwijsinstellingen moeten duidelijk en aantoonbaar waardevol zijn voor werkgevers. Veel kwalificaties zijn echter niet gewaardeerd door werkgevers en de arbeidsmarkt. De kwalificaties die 14-19-jarigen verwerven zijn grotendeels ontworpen door de overheid of vanuit overheidswege. Het werken met standaarden zou de arbeidsmarktrelevantie bevorderen. De directie verbinding met werkgevers en de arbeidsmarkt komt echter onvoldoende tot stand.
- Er is op de arbeidsmarkt in Engeland een aantoonbaar tekort aan bepaalde kwalificaties (i.e. te weinig personeel beschikbaar dat over specifieke vaardigheden beschikt).

Vanuit arbeidsmarktperspectief vertoont het huidige stelsel deficiënties. Enerzijds door de manier waarop de kwalificatiestructuur tot stand komt (meer stem nodig van de onderwijsinstellingen en andere aanbieders), anderzijds omdat er geen of beperkte mechanismen zijn om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Dit is in de jaren '90 wel geprobeerd in *Training and Enterprise Councils* en later in de *Local Education Authorities*, maar dit is, omdat het niet altijd even goed werkte, weggevallen. Dat betekent dat er nu een situatie is ontstaan die sterk lijkt op een open markt systeem waar het gaat om het aanbod, met een sterke regulering vanuit de kwalificatiestructuur en het bekostigingsstelsel (bron: interview).

8.3 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid

Macrodoelmatigheid als beleidsprobleem

Een belangrijke tekortkoming of onvolkomenheid in het Engelse systeem is het gebrek aan opleidingsaanbod in het leerlingwezen en deelname aan het leerlingwezen als beroepskwalificerende route (Department for Education, 2011). Er zijn in relatie tot macrodoelmatigheid twee belangrijke beleidsvoornemens. Ten eerste wordt het aanbod van beroepsonderwijs hervormd door de invoering van coherente programma's voor 16-19-jarigen. Daarnaast wordt meer geïnvesteerd in de *apprenticeships*.

Het Engelse beroepsonderwijs heeft behoefte aan kwalificaties die zich gemakkelijk aanpassen aan de veranderende eisen die de arbeidsmarkt stelt. Een belangrijke invalshoek die daarbij nog nader vorm dient te krijgen, is de rol van de diverse actoren bij de totstandkoming van kwalificaties. Er is een pleidooi voor een sterkere rol van de werkgevers om hun eigen *skill policy* vorm te geven en het in lijn brengen van het aanbod voor training waarbij gekeken wordt naar de rol van publiek gefinancierd onderwijs waarin vanuit de

optie van de maatschappij relevante kwalificatie de boventoon voeren en het private aanbod dat meer tegemoet komt aan de wensen en eisen vanuit het bedrijfsleven (UKCES, 2011).

Perspectieven op macrodoelmatigheid

De rol van actoren

Vanuit het beleid is aandacht voor de rol van de verschillende actoren bij het formuleren van de deelkwalificaties en het arbeidsmarktrelevanter maken van het beroepsgerichte onderwijs:

- Het *Qualifications and credit framework* dat ontwikkeld is met het bedrijfsleven om aan de wensen van het bedrijfsleven tegemoet te komen moet ervoor zorgen dat opleiding en scholing aan de wensen van deelnemers en werkgevers tegemoet komt;
- De *sector skills councils* zullen vanuit het perspectief van het bedrijfsleven zorgen voor het up-to-date houden van de *national occupational standards* en de *awarding bodies* betrekken deze standaard bij het introduceren van beroepskwalificaties.
- Doordat aanbieders beter in staat zijn om tegemoet te komen aan de wensen van lokale werkgevers, is de verwachting dat er meer aanbod ontstaat van leer-werktrajecten binnen het midden- en kleinbedrijf.

Bekostiging

Ook de bekostigingssystematiek wordt onder de loep genomen. Er wordt nagedacht over een verschuiving van op kwalificaties gebaseerde financiering naar bekostiging op basis van deelnemers. Hiermee beoogt men de onderwijsinstellingen te motiveren om coherente programma's voor beroepsonderwijs aan te bieden. Daarnaast is het van belang dat onderwijsinstellingen hun oren meer te luister leggen bij de behoeften van werkgevers, in plaats van de beschikbare middelen als uitgangspunt te nemen.

Apprenticeships

Voor wat betreft de *apprenticeships* concludeert Wolf dat het binnen het huidige systeem onwaarschijnlijk is dat aan de vraag vanuit de arbeidsmarkt wordt voldaan. Het ministerie heeft dan ook het voornemen onnodige bureaucratie weg te nemen en het voor werkgevers makkelijker te maken om leer-werktrajecten aan te bieden. Ook de bekostigingssystematiek moet worden omgevormd om bijvoorbeeld ook kleinere werkgevers in staat te stellen om leer-werktrajecten aan te bieden (Wolf, 2011; HMGovernment, 2011).

8.4 Samenvatting

Het aanbod van beroepsonderwijs

Het aanbod van beroepsonderwijs in Engeland komt in feite tot stand in een vrije markt. De onderwijsinstellingen zijn vrij in het formuleren van het opleidingsaanbod. Hoewel inzicht in de feitelijke spreiding van het aanbod niet beschikbaar is, is de algemene indruk dat er vanuit het perspectief van de deelnemers en toegankelijkheid van beroepsonderwijs geen grote problemen zijn. De bekostigingsstructuur leidt er echter wel toe dat onderwijsinstel-

lingen geen coherente programma's voor beroepsonderwijs aanbieden. Doordat er per vak/deelkwalificatie wordt bekostigd, bieden onderwijsinstellingen stapelingen van onsaamenhangende kwalificaties aan. Dit is vanuit het oogpunt van de arbeidsmarkt zorgelijk. Er is geen optimale match tussen vraag vanuit de arbeidsmarkt en aanbod van afgestudeerden met de juiste beroepskwalificaties.

Naast het aanbod van beroepsonderwijs door onderwijsinstellingen en andere aanbieders, hebben deelnemers de mogelijkheid om via leer-werktrajecten een beroepskwalificatie te behalen. Dit zijn de zogenoemde *apprenticeships*. De deelname aan deze trajecten blijft echter achter bij wat noodzakelijk wordt geacht. Het systeem is te bureaucratisch en bedrijven bieden onvoldoende trajecten aan.

Problemen rond doelmatigheid

De tekortkomingen in het stelsel zijn ten eerste te wijten aan de complexe structuur. Er zijn zeer veel actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van de kwalificatiestructuur. Daarnaast zijn er sectorale raden die zich meer met de planningsaspecten van het beroepsonderwijs bezighouden. Er is dus sterke regulering van de kaders waarbinnen het aanbod tot stand moet komen, maar de verbinding met de onderwijsinstellingen en de werkgevers die het aanbod feitelijk moeten verzorgen ontbreekt of komt in de praktijk in onvoldoende van de grond. De onderwijsinstellingen zijn vrij in het formuleren van het opleidingsaanbod en de bekostigingsstructuur motiveert ze niet om coherente beroepsopleidingen aan te bieden.

Beleid omtrent doelmatigheid

Men is op dit moment in Engeland daarom in eerste instantie aan het nadenken over een ander bekostigingssysteem en een herziening van het stelsel waarbinnen de kwalificaties worden gedefinieerd en vertaald worden naar een coherent opleidingsaanbod. Bij de bekostiging wil men naar een bekostiging op basis van deelnemers. Daarnaast is het noodzakelijk het bedrijfsleven en de opleidingsinstellingen sterker te betrekken om ervoor te zorgen dat ze coherente opleidingsprogramma's aanbieden.

Bovendien probeert men de *apprenticeships* aantrekkelijker te maken door bedrijven meer te subsidiëren en bureaucratische belemmeringen weg te nemen.

Mogelijke leerpunten voor Nederland

Het aanbod van beroepsonderwijs in Engeland is een vrije markt. Opleidingsinstellingen formuleren zelf hun aanbod. Ze richten zich daarbij meer op de deelnemersmarkt dan op de arbeidsmarkt. Interventies die gericht zijn op het veranderen van de bekostigingsstructuur en de regulering van de kwalificatiestructuur kunnen werken om de aanbieders te motiveren om een coherent, arbeidsmarktrelevant programma aan te bieden.

Een verbinding tussen de kaderstellende en regulerende instanties en de vragers en aanbieders op de markt voor beroepsonderwijs is onontbeerlijk. Afstemming tussen sociale partners en onderwijsinstellingen is noodzakelijk om, binnen het liberale vrije marktdenken dat Engeland kenmerkt, tot volwaardig beroepsonderwijs te komen.

Bronnen

- Breugel, G. van, P. Gielen, A. de Grip en L. Nieuwenhuis (2011), *Stimuleren van een leven lang leren. Een internationaal verkennende analyse*. Tilburg/Maastricht: IVA/ROA.
- CEDEFOP (2011), *United Kingdom Country Report*.
- Department for Business, Innovation and Skills (2010), *Skills for sustainable growth. Strategy document*.
- Department for Education (2011), *Wolf review of vocational education. Government response*.
- HM Government (2011), *Building engagement, building futures*.
- Nelen, A., C. Poortman, A. de Grip, L. Nieuwenhuis en P. Kirschner (2010), *Het rendement van combinaties van leren en werken. Een reviewstudie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Nieuwenhuis, L., A. Gelderblom, P. Gielen en M. Collewet (2011), *Groeitempo leven lang leren. Internationale vergelijking*. Tilburg: IVA.
- UKCES (2011), *Employer ownership of skills. Securing a sustainable partnership for the long term*.
- Smulders, H. (2009), *Landenstudie secundair onderwijs: Verenigd Koninkrijk – Engeland*. Utrecht: ECBO.
- Visser, K., A. Westerhuis en B. Hövels (2009), *Positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland. Een studie naar de multifunctionaliteit van beroepsonderwijs op middelbaar niveau in de Verenigde Staten en enkele Europese landen*. Utrecht: ECBO.
- Wolf, A. (2011), *Review of vocational education. The Wolf – Report*.

9 Macrodoelmatigheid in Finland

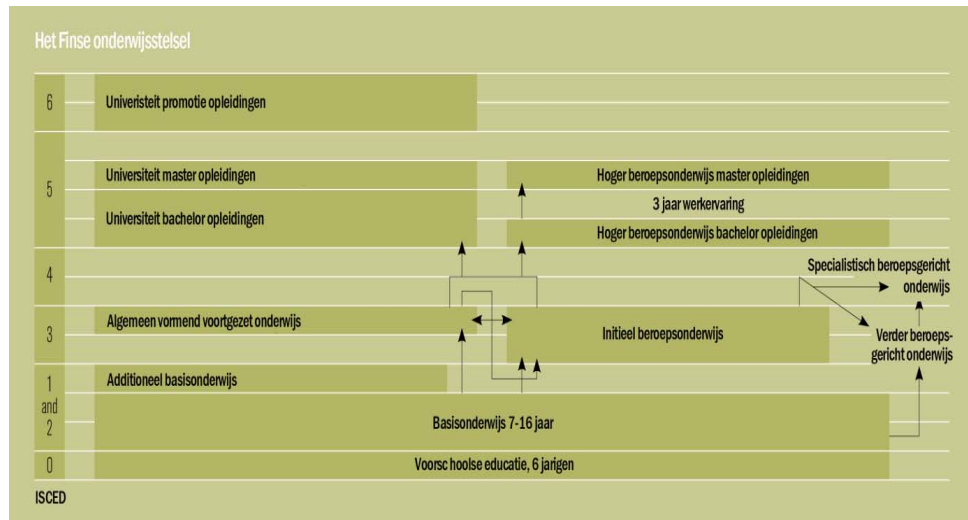
9.1 Het Finse mbo in vogelvlucht

Het onderwijsstelsel

Er bestaat in Finland een leerplicht voor kinderen van 7 tot 16 jaar. Het Finse basisonderwijs (*perusopetus*), te vergelijken met een middenschool, duurt 9 of 10 jaar. Het komt overeen met het primair onderwijs én de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Nederland (ISCED niveau 1 en 2).

Er is in Finland geen beroepsonderwijs op het niveau van de onderbouw van het voortgezet onderwijs (zoals het Nederlandse vmbo). Na het basisonderwijs kunnen leerlingen doorstromen naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, waarbij de keuze is tussen het algemeen vormend onderwijs (*lukiokoulutus*) of het initiële beroepsonderwijs (*ammattil- len peruskoulutus*). Beide vormen van voortgezet onderwijs duren drie jaar. Voor jongeren die na het algemeen vormend onderwijs naar het initieel beroepsonderwijs gaan bedraagt de duur van de beroepsopleiding twee jaar.

Een diploma van zowel het algemeen vormend als het beroepsonderwijs geeft toegang tot het hoger beroepsonderwijs en de universiteit. Doorstromen vanuit het initiële beroepsonderwijs naar de universiteit komt in de praktijk zelden voor.



Bron (vertaald): Ministry of Education and Culture, 2011

Het mbo

Het *initiële beroepsonderwijs* is te vergelijken met niveau 3 opleidingen in Nederland (ISCED 3). In principe kunnen net als in Nederland alle opleidingen zowel in een schoolse variant als in een duale variant (leerlingwezen) worden gevolgd. De schoolse variant – met een praktijkstage van minimaal 20 van in totaal 120 studiepunten - is in het initiële beroepsonderwijs dominant: ruim 133.000 deelnemers in 2010, tegen ca. 24.000 in het leerlingwezen (www.stat.fi). Het leerlingwezen wordt in de praktijk nagenoeg alleen gevolgd door volwassenen.

Er is in Finland geen beroepsonderwijs dat vergelijkbaar is met de niveaus 1 en 2 in Nederland. Wel volgt een deel van de mbo-studenten een voorbereidend traject en zijn er afzonderlijke trajecten voor jongeren en volwassenen die bijvoorbeeld zijn gericht op de toeleiding naar werk.

Het initiële beroepsonderwijs leidt op tot basisberoepskwalificaties en is met name gericht op de entree van jongeren (en volwassenen) op de arbeidsmarkt. Daarnaast kent het beroepsonderwijs twee vormen van *vervolgonderwijs*: verder beroepsgericht onderwijs (*ammattitutkinto*, ISCED 3) en specialistisch beroepsgericht onderwijs (*erikoisammattitutkinto*, ISCED 4). Deze vormen van vervolgonderwijs worden in de praktijk door volwassenen gevolgd. Ook het beroepsgericht vervolgonderwijs wordt in een schoolse en een duale variant aangeboden. De bijna 56.000 deelnemers in 2010 zijn ongeveer gelijk verdeeld over de twee leerwegen (Ministry of Education and Culture, 2011).

Het Finse mbo is onderverdeeld in acht sectoren, waarvan technologie en transport veruit de grootste is met ruim 50.000 deelnemers in de schoolse variant. Deze indeling in sectoren, en een verdere onderverdeling in subsectoren, geldt ook voor het hoger onderwijs.

In 2010 telde Finland 132 brede scholen voor initieel beroepsonderwijs. Zij verzorgen onderwijs in meerdere sectoren en bieden vaak ook vervolgonderwijs aan. Naast deze brede instellingen zijn er aparte scholen voor onder meer speciaal onderwijs, specialistisch beroepsonderwijs, beroepsonderwijs voor volwassenen (vooral gericht op arbeidsmarkttraining) en voor de veiligheidssector (defensie, politie). Het aantal scholen voor beroepsonderwijs neemt de laatste jaren af als gevolg van fusies.

Het merendeel van de mbo-instellingen in Finland wordt gerund door de lokale overheid of door een samenwerkingsverband van gemeenten. Een op de vijf mbo-studenten volgt onderwijs in een particuliere mbo-instelling.

Bekostiging

Het mbo in Finland wordt door de overheid bekostigd, voor 42% door de staat en voor 58% door de lokale overheid. Er is overwegend sprake van een lumpsum financiering op basis van een vast bedrag per student. Dat bedrag wordt door het Ministerie van Onderwijs en Cultuur vastgesteld. Het aantal studenten per school is gemaximeerd en daarmee ook de bekostiging. De laatste jaren worden – vooralsnog mondigesmaat - ook prestatie-indicatoren voor de bekostiging geïntroduceerd en geïntegreerd in de bekostigingssystematiek.

Voor het leerlingwezen geldt dezelfde wijze van financiering als hierboven beschreven, zij het dat het scholen een lager bedrag per student ontvangen: ongeveer twee derde van het gemiddelde bedrag dat de school voor een deelnemer in de schoolse variant ontvangt.

Actoren

Op *landelijk niveau* is het Ministerie van Onderwijs en Cultuur verantwoordelijk voor de strategische aansturing van het (beroeps)onderwijs. Naast onder meer het voorbereiden van wetgeving en het ontwikkelen van beleid, verstrekt het ministerie ook de licenties aan aanbieders van beroepsonderwijs (zie verder onder 2.).

De Finse Onderwijsraad (*Opetushallitus*, Finnish National Board of Education (FNBE)) is een belangrijk planning- en expertisecentrum voor het (beroeps)onderwijs. Het is een agentschap van het Ministerie van Onderwijs en Cultuur dat onder meer verantwoordelijk is voor het monitoren van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en voor het kader van de competentiegerichte kwalificatiestructuur: de kern-curricula, de doelen en de inhoudelijke en formele vereisten. De inhoudelijke vulling van de kwalificaties wordt verzorgd door tripartite Nationale Onderwijs en Training Comités. Er zijn 34 comités, georganiseerd naar beroepssector.

Finland kent geen Onderwijsinspectie. Mbo-instellingen zijn wel verplicht om een (zelf te kiezen) systeem van kwaliteitszorg en zelfevaluatie toe te passen. Zij worden hierin ondersteund door de FNBE die aanbevelingen en tools voor kwaliteitszorg aandraagt en een 'quality award' competitie organiseert. Mbo-instellingen zijn ook verplicht om mee te werken aan een externe monitoring van de onderwijskwaliteit. Dit gebeurt door de Finse Onderwijs Evaluatie Raad. Deze raad heeft geen toezichhoudende en sanctionerende rol en verschilt daarin wezenlijk van de onderwijsinspectie zoals we die bijvoorbeeld in Nederland kennen.

Op *regionaal niveau* wordt het opleidingsaanbod afgestemd in Regionale Raden. Er zijn 19 van deze raden, die zijn te beschouwen als uitvoerende bureaus van de samenwerkende gemeenten in een gebied dat qua omvang enigszins te vergelijken is met dat van een Nederlandse provincie. De raden stellen prognoses op over de te verwachten aantallen studenten in de regio. Hoe dit gebeurt, is niet gereguleerd; de Regionale Raden kunnen in elk geval ook gebruik maken van de regionale arbeidsmarktgegevens die de FNBE aanlevert.

Op het *lokale niveau* zijn de – meestal door een intergemeentelijke raad of lokale overheid bestuurde - mbo-instellingen behalve voor het verzorgen van onderwijs ook verantwoordelijk voor het ontwerpen van curricula gebaseerd op de landelijke competentiegerichte kwalificaties en voor het matchen van het opleidingsaanbod op de lokale en regionale arbeidsmarkt vraag. Zij laten zich hierbij adviseren door lokale tripartiete raadgevende commissies.

Praktijktoetsen zijn een verplicht onderdeel van alle mbo-opleidingen en om dit vorm te geven dienen mbo-instellingen een of meer raden in te stellen. Deze bestaan uit vertegenwoordigers van mbo-instellingen, docenten, studenten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de regio. De raden voor praktijktoetsing keuren de plannen voor praktijktoetsing goed, houden toezicht op de uitvoering ervan en beslissen over de assessoren.

De Wet op het beroepsonderwijs en de Wet op het beroepsonderwijs voor volwassenen (beide uit 1998) vormen het belangrijkste wettelijke kader voor respectievelijk het initiële beroepsonderwijs en het vervolgonderwijs in het mbo.

9.2 Stand van zaken macrodoelmatigheid

Spreading van mbo-opleidingen onder mbo-instellingen

De omvang van de mbo-instellingen varieert van minder dan 100 tot enkele duizenden. De grootste instellingen hebben soms verschillende locaties en een groot werkgebied. In vergelijking met Nederland is de dichtheid van mbo-instellingen per regio kleiner. Veel gebieden zijn dunbevolkt, en in deze regio's is er meestal slechts één mbo-instelling; in de dichter bevolkte gebieden kunnen aankomende studenten vaak wel kiezen uit meerdere scholen.

Er zijn geen cijfers voorhanden over het aantal opleidingen per school en het aandeel opleidingen met weinig deelnemers. Volgens de informant namens het ministerie hebben vooral opleidingen die in populariteit afnemen, zoals op het gebied van bosbouw en metaalbewerking, momenteel weinig deelnemers. Deze branches hebben te kampen met een negatief imago. Daarnaast zijn er net als in Nederland 'kleine' opleidingen voor specifieke beroepen zoals de horlogemaker en de schoenmaker. Dergelijke opleidingen worden meestal door slechts één school verzorgd.

Totstandkoming van het opleidingsaanbod

In Finland zijn de mbo-instellingen binnen zekere randvoorwaarden vrij om te bepalen welke opleidingen zij aanbieden. De randvoorwaarden liggen besloten in de licentie voor het verzorgen van beroepsonderwijs, verleend door het Ministerie van Onderwijs en Cultuur. Hierin wordt het *maximale totale aantal (bekostigde) studenten voor de instelling* vastgelegd, en ook wordt aangegeven voor welke van de acht sectoren de school beroepsonderwijs mag aanbieden. Dit gebeurt op basis van de verwachte arbeidsmarktvaart in de regio en is tegelijkertijd bedoeld om de kosten voor het mbo in de hand te houden.

Binnen deze randvoorwaarden kan de mbo-instelling beslissen welke kwalificaties zij aanbiedt en hoe de studenten over de sectoren en kwalificaties worden verdeeld. Er is dus in de regel geen maximum voor het aantal bekostigde studenten *per opleiding*. Hierop zijn echter uitzonderingen: voor sommige opleidingen kan het aantal studenten per instelling van overheidswege worden beperkt in verband met een geringe arbeidsmarktvaart of hoge opleidingskosten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor opleidingen in de cultuursector resp. voor de opleiding machine-operator in de bosbouw.

Naast deze normering van het totale aantal bekostigde studenten per instelling spelen ook *targets voor het aantal jaarlijkse nieuwe studenten* een rol bij de totstandkoming van het opleidingsaanbod. Het ministerie stelt, op basis van arbeidsmarktmonitoring door de Finse Onderwijsraad, elke vier jaar *landelijke én regionale targets* vast voor het aantal jaarlijkse nieuwe studenten. Dit gebeurt op het niveau van de sectoren en daarbinnen voor de

subsectoren (Ministry of Education, 2008). Deze targets kunnen tussentijds worden herzien als daar aanleiding toe is. Dit is in 2010 gebeurd: de target voor het aantal nieuwe studenten is met ruim 11.000 verhoogd.

De regionale targets van het ministerie worden vergeleken met prognoses van de *Regionale Raden*. Als tussen beide aantallen grote verschillen bestaan, wat regelmatig voorkomt, wordt in overleg geprobeerd om op één lijn te komen. De uiteindelijk vastgestelde regionale targets ('provinciaal' niveau) vormen het frame voor de afstemming van het opleidingsaanbod op lokaal/intergemeentelijk niveau. Dit gebeurt in de *lokale raadgevende commissies*. Deze tripartiete comités hebben tot taak om te adviseren over de aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarktvrage. De exacte samenstelling en de werkwijze van de comités zijn niet voorgeschreven. In Espoo (tweede stad van Finland) is de burgemeester voorzitter van de raadgevende commissie, dat verder bestaat uit vertegenwoordigers van de kamer van koophandel, het MKB, de provincie, het hoger onderwijs en het mbo. De raadgevende commissie komt twee keer per jaar bij elkaar om de monitoring van en anticipatie op economische en arbeidsmarktontwikkelingen te bespreken. Dit wordt voorbereid door vier werkgroepen, een voor elke bedrijfssector. De uiteindelijke beslissing over het aantal aan te nemen studenten per opleiding ligt bij het college van bestuur van de mbo-instelling.

De regionale targets voor de jaarlijkse aanwas van nieuwe studenten zijn, in tegenstelling tot de hierboven genoemde normering van het totale aantal bekostigde studenten, *niet dwingend*. Er wordt van uit gegaan dat de lokale/regionale actoren en de mbo-instellingen in het bijzonder het best in staat zijn om - rekening houdend met de specifieke arbeidsmarktsituatie en binnen de kaders van het maximum totaal aantal studenten - in te schatten hoe veel studenten zij aannemen voor de diverse opleidingen. Dit uitgangspunt past in de verschuiving die in de Finse onderwijspolitiek heeft plaatsgevonden naar een grotere verantwoordelijkheid en meer bevoegdheden voor mbo-instellingen. De van overheidswege verstrekte arbeidsmarktinformatie en targets worden beschouwd als ondersteunend voor de mbo-instellingen (stuurinformatie).

Bekostiging

In 2002 deed de prestatiebekostiging zijn intrede in het Finse beroepsonderwijs. Aanvankelijk in de vorm van subsidies, vanaf 2006 geïntegreerd in de bekostigingssystematiek. Mbo-scholen ontvangen meer geld naarmate meer studenten:

- een diploma halen;
- na verlaten van de school een baan vinden;
- na verlaten van de school verder studeren.

Daarnaast spelen de kwalificaties en de bijscholing van de docenten een rol. Het aandeel van de prestatiebekostiging in het totaal is met 3% bescheiden.

Het betrekken van de indicator werkgelegenheid in de bekostiging is mogelijk door een koppeling van databestanden die betrekking hebben op onderwijs en op werk. Finland heeft wat dit betreft een vrij geavanceerd informatiesysteem. In de bekostiging speelt nu alleen mee of iemand een baan heeft, niet of de sector of het beroep overeenkomt met de

gevolgde opleiding. In theorie kan dit wel in kaart worden gebracht, maar het is ingewikkeld en hiervoor is de informatiebasis momenteel niet solide genoeg.

Kwalificatiestructuur

Finland werkt aan een kwalificatiestructuur die aansluit op de het European Qualifications Framework (EQF). In 2009 heeft een door de overheid ingestelde commissie een voorstel voor de nationale kwalificatiestructuur gepresenteerd. Het gaat om een competentiegerichte kwalificatiestructuur die behalve het initieel, verder en specialistisch beroepsonderwijs ook het hoger onderwijs omvat. Een van de uitgangspunten is dat de kwalificaties moeten kunnen worden behaald ongeacht de wijze waarop de competenties zijn verworven. Formele scholing is hiervoor dus niet per se nodig (Committee for the preparation of the national qualifications structure, 2009).

Er zijn momenteel 53 kwalificaties in het initieel beroepsonderwijs met in totaal 120 studierichtingen. Het aantal kwalificaties in het verder en specialistisch beroepsonderwijs bedraagt samen ongeveer 300.

Net als in Nederland worden in het mbo alleen opleidingen bekostigd die zijn opgenomen in de nationale kwalificatiestructuur. Er is geen macrodoelmatigheidstest voor nieuwe of bestaande opleidingen, zoals we die in Nederland voor het hbo kennen.

Arbeidsmarktinformatie

In Finland wordt veel waarde gehecht aan arbeidsmarktinformatie als basis voor beslissingen over het opleidingsaanbod. Voor een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeid wordt het noodzakelijk geacht dat het beroepsonderwijs anticipeert op actuele en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en een goede informatiebasis is hiervoor noodzakelijk. Het leveren van deze informatiebasis is een van de taken van de Finse Onderwijsraad (FNBE). In de loop van de jaren zijn een 'anticipatiemethode' en een rekenmodel ontwikkeld waarmee ontwikkelingen in de vraag naar arbeid zo goed mogelijk worden voorspeld voor de middellange termijn. Op basis hiervan wordt ook de kwantitatieve behoefte aan beroepsonderwijs voorspeld.

Sterk vereenvoudigd bestaat de anticipatiemethode van de FNBE uit de volgende stappen (ontleend aan Hanhijoki e.a., 2009):

- a. het in kaart brengen en voorspellen van ontwikkelingen in de vraag naar nieuwe arbeidskrachten per bedrijfstak, en vervolgens voor de diverse beroepsgroepen per bedrijfstak;
- b. het berekenen van het aantal te verwachten baanopeningen per beroepsgroep, op basis van de vraag naar nieuwe arbeidskrachten en het natuurlijk verloop;
- c. het vaststellen van de opleidingen (naar sector en niveau) die corresponderen met de circa. 400 onderscheiden beroepsgroepen;
- d. het berekenen van het aandeel studenten per opleiding dat de opleiding voltooid, dat een baan vindt en dat verder studeert;
- e. het berekenen van het aantal nieuwe studenten per opleiding(ssector) dat nodig is om aan de arbeidsmarktvrage te voorzien.

Bij deze activiteit werkt het FNBE samen met het Ministerie van Onderwijs en Cultuur, het Ministerie van Werkgelegenheid en Economie, en Statistiek Finland. De uitkomsten van de berekeningen worden onder meer door het Ministerie van Onderwijs en Cultuur gebruikt om de landelijke én regionale targets voor het aantal jaarlijkse nieuwe studenten vast te stellen en voor het bepalen van het maximum aantal jaarlijkse studenten per mbo-instelling.

Toelating tot het mbo

Toelating tot het initieel beroepsonderwijs gebeurt, uitzonderingen daargelaten, via een *centraal toelatingssysteem*, dat wordt onderhouden door de FNBE. Kandidaten kunnen maximaal vijf voorkeuren opgeven (in rangorde), elk bestaande uit een combinatie van een school en een opleiding. Het ministerie bepaalt de algemene toelatingscriteria, de school kan daar eigen criteria aan toevoegen, bijvoorbeeld de uitslag van een entreetoets. Scholen bepalen, met inachtneming van het door het ministerie vastgestelde maximum voor het totaal aantal nieuwe studenten, ook hoeveel studenten zij per opleiding willen aannemen. Als de kandidaat niet wordt toegelaten tot de school en opleiding van de eerste voorkeur, komt de volgende combinatie in beeld. Uiteindelijk krijgen alle kandidaten een aanbod voorgelegd, namelijk de eerste combinatie op de voorkeurslijst waarvoor zij in aanmerking komen.

Jongeren die niet worden toegelaten tot hun school en opleiding van hun eerste voorkeur, kunnen er voor kiezen om in te gaan op dit aanbod, maar het komt ook voor dat jongeren – die niet meer leerplichtig zijn – iets anders gaan doen en zich een jaar later opnieuw inschrijven.

Vanwege de uitgestrektheid en de geringe bevolkingsdichtheid in grote delen van Finland en omdat niet alle mbo-instellingen onderwijs in alle sectoren aanbieden, verschilt het opleidingsaanbod per regio. Virtanen & Väänänen (2010) analyseerden een grote dataset met gegevens uit het toelatingssysteem, waaronder de voorkeuren en de bestemming van de jongeren die het basisonderwijs verlaten (welke school, en welke opleiding in het algemeen vormend onderwijs of initieel beroepsonderwijs). Zij tonen aan dat het regionale opleidingsaanbod significant van invloed is op de opleidingskeuze van deze jongeren. Naarmate de afstand tot de dichtstbijzijnde locatie waar een bepaalde opleiding aangeboden wordt toeneemt, neemt de kans dat een leerling voor die opleiding kiest significant af en kiezen leerlingen vaker voor een opleiding in een andere sector. Voor jongens zijn de geschatte effecten daarbij groter dan voor meisjes.

9.3 Beleid op het gebied van macrodoelmatigheid

Macrodoelmatigheid als probleem en als beleidsissue

Er worden in Finland wel problemen ervaren met het opleidingsaanbod, maar die worden niet zozeer in verband gebracht met de verdeling van opleidingen over de mbo-instellingen. Situaties waarbij mbo-instellingen onvoldoende rekening houden met de

arbeidsmarktvrage of elkaar beconcurreren met hun opleidingsaanbod worden niet herkend of als probleem of beleidsissue benoemd. De verplichting voor mbo-instellingen om het opleidingsaanbod af te stemmen op de regionale arbeidsmarktvrage (met een adviseerende rol van lokale tripartiete raadgevende commissies) en de beschikbaarheid van arbeidsmarktinformatie bevorderen de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsaanbod. De geografische omstandigheden en de normering van het maximum aantal bekostigde studenten per instelling beperken de concurrentie tussen mbo-instellingen.

De normering van het maximum aantal bekostigde studenten zorgt de laatste jaren echter ook voor een *groeïend probleem in verband met de toegankelijkheid* van het mbo. De populariteit van het mbo is de laatste jaren sterk toegenomen. Momenteel geeft de helft van de jongeren die het basisonderwijs verlaten de voorkeur aan een mbo-opleiding boven een opleiding in het algemeen vormend onderwijs. Enkele jaren geleden was dit nog 40 procent. De mbo-instellingen kunnen de snel gegroeïde vrage naar beroepsonderwijs niet bijbenen. Afgezien van mogelijke 'operationele' problemen – zoals het aantrekken van voldoende gekwalificeerde leerkrachten – speelt vooral een rol dat veel kandidaten moeten worden afgewezen omdat de normen voor de studentenaantallen niet met de groeiende behoefte zijn meegegroeïd. In veel regio's, met als uitschieter de regio Helsinki, is daarom nu sprake van een tekort aan opleidingsplaatsen in het mbo. Dit komt ook tot uitdrukking in landelijke cijfers: van de 70.000 jongeren die in 2010 na het verlaten van het basisonderwijs een beroepsopleiding als eerste voorkeur opgaven, konden er maar 50.000 in het mbo een plek krijgen (Kumpulainen, 2010).

De directeur van een mbo-instelling in Espoo (vlakbij Helsinki) geeft aan dat het systeem van de normering tot voor kort voldeed omdat de behoefte aan beroepsopleidingen vrij stabiel was. Nu blijkt dat het systeem in dit opzicht te weinig flexibel is. Volgens hem kunnen de normen voor het maximum aantal studenten niet meegroeïen met de behoefte aan mbo-onderwijs vanwege de achterliggende consequenties voor de kosten van het beroepsonderwijs.

De beperkte toegankelijkheid van het mbo levert verschillende problemen op. Jongeren die niet worden toegelaten tot hun school en opleiding van hun voorkeur en daarom voor een andere opleiding(ssector) in het mbo kiezen, lopen mogelijk een groter risico op uitval. Volgens de directeur van een mbo-instelling in Espoo is dit gevaar nog groter als zij bij gebrek aan opleidingsplaatsen in het mbo naar het algemeen vormend onderwijs gaan. "Vroeger kregen we naar verhouding veel jongeren die minder goed konden leren of minder gemotiveerd waren. Nu is de situatie andersom: we kunnen de beste jongeren selecteren. De minder getalenteerde en gemotiveerde jongeren moeten nu naar het algemeen voortgezet onderwijs en kunnen het daar zwaar krijgen. Eigenlijk zouden we juist verplicht moeten worden om iedereen aan te nemen, zoals in Denemarken. Nu hebben we 150 studenten meer dan waarvoor we betaald worden, meer extra studenten is bedrijfseconomisch niet haalbaar".

Het komt ook voor dat afgewezen jongeren een jaar 'wachten' en dan weer een poging wagen om naar het mbo te gaan, maar dan duurt het langer voordat zij de arbeidsmarkt betreden en bestaat de kans dat zij het onderwijs in de tussentijd de rug toekeren (zij zijn vaak niet meer leerplichtig). De geïnterviewde informanten zijn het er over eens dat deze

situaties ongunstig zijn voor de uitstroom van gediplomeerde studenten en leiden tot inefficiënties in het onderwijssysteem. Virtanen en Väänänen (2010) wijzen daarnaast op het potentiële risico van sociale uitsluiting en van vergroting van ongelijkheid tussen categorieën jongeren.

Naast de actuele beperkte toegankelijkheid van het mbo worden – vooral voor de nabije toekomst - de volgende problemen ervaren in verband met het opleidingsaanbod:

- a. in kwantitatieve zin: zorg om het aanbod aan arbeidskrachten in het komend decennium. Gelet op de ‘dubbele vergrijzing’ die met name vanaf 2015 zal doorzetten wordt een tekort aan nieuwe arbeidskrachten verwacht, op landelijk niveau en in sommige sectoren (zorg, techniek) in het bijzonder (FNBE, 2009; Ahokas e.a., 2010).;
- b. in kwalitatieve zin: de uitdaging voor het beroepsonderwijs om beter in te spelen op veranderingen in het werk en in de vaardigheden die het werk vraagt.
- c. de verwachting dat in de toekomst minder geld voor publieke bekostiging van het (beroeps)onderwijs beschikbaar is, wat de noodzaak van een meer efficiënt mbo versterkt.

Scholen die kampen met een gebrek aan belangstelling voor bepaalde opleidingen, kunnen in de problemen komen omdat zij onvoldoende geld ontvangen om deze opleidingen overeind te houden. Re-allocatie van middelen kan dit verzachten, maar dit gaat dan weer ten koste van andere opleidingen.

Perspectieven op macrodoelmatigheid

Uit de beleidsdocumenten is op te maken dat de arbeidsmarktrelevantie en de kwaliteit van opleidingen in het Finse mbo een prominenter rol spelen dan de toegankelijkheid voor de deelnemers. Dit wrekt zich nu de animo voor het mbo groeit. De laatste tijd neemt de aandacht hiervoor echter toe, onder meer vanuit het besef dat iedere mbo-deelnemer binnenboord moet worden gehouden om de verwachte tekorten op de arbeidsmarkt te beperken. De overheid wil het mbo zodanig flexibiliseren dat het beter toegankelijk is voor jongeren van verschillende pluimage wat betreft leervermogen en motivatie (zie hieronder); dit doel lijkt op dit moment te worden tegengewerkt door de effecten van de normering van studentenaantallen per instelling.

Beleidsinstrumenten

Om de eerder in deze paragraaf genoemde problemen in verband met het opleidingsaanbod het hoofd te bieden zijn of worden de volgende maatregelen genomen:

Flexibilisering van het onderwijs

Het Finse beroepsonderwijs wordt verder geflexibiliseerd waarbij het streven is om voor iedere deelnemer een passende leerroute te realiseren. Het moet onder meer makkelijker worden om onderdelen van verschillende kwalificaties met elkaar te combineren tot een leerroute op maat.

De maatregelen staan vooral in het teken van het voorkomen van voortijdige schooluitval en is dan ook met name gericht op risicogroepen in het mbo. Het motto hierbij is: we hebben straks iedereen nodig op de arbeidsmarkt.

Er gaan steeds meer stemmen op om de toelating tot opleidingsplaatsen te flexibiliseren. Of en hoe dit gestalte gaat krijgen is nog niet duidelijk.

Erkenning van verworven competenties zal verder worden gestimuleerd. Dit zal leiden tot kortere studietrajecten, wat voor veel jongeren en volwassenen aantrekkelijker is en ook bijdraagt aan een efficiënte besteding van middelen.

Bekostiging

Het Ministerie van Onderwijs en Cultuur is voornemens om het aandeel van de prestatie-gerichte bekostiging te verhogen (Ministry of Education, 2008). Hiermee wordt beoogd de voortijdige schooluitval te verminderen (prestatie-indicator: aantal studenten dat een diploma behaalt), en de relatie met de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs te verstevigen (prestatie-indicatoren: aantal studenten dat een baan vindt of doorstudeert).

De prestaties van de mbo-instellingen worden door de Finse Evaluatie Raad aan de scholen aangereikt om de kwaliteitszorg te ondersteunen. Daarnaast zijn deze prestaties sinds enige tijd publiek toegankelijk via de website van de Raad. Dit alles moet er o.a. toe bijdragen dat mbo-scholen serieus de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen in hun keuzes over het opleidingsaanbod betrekken. De informant van het ministerie merkt dat in de praktijk ook zo werkt, waarbij het publiceren van de prestaties van de scholen meer invloed heeft dan de prestatiebekostiging zelf.

Arbeidsmarktinformatie

Voor het in kaart brengen van kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is een geavanceerd model ontwikkeld. Recent is een project gestart om een dergelijk model (VOSE) ook te ontwikkelen voor de kwalitatieve ontwikkelingen: veranderingen in vereiste competenties als gevolg van (in de toekomst te verwachten) ontwikkelingen in de arbeid.

Fusies tussen instellingen

De laatste jaren is het aantal mbo-instellingen afgenomen door fusies. Dit is niet door het ministerie opgelegd, maar in sommige gevallen wordt het wel aangeraden. Het gaat dan met name om scholen in dunbevolkte gebieden die mede door de vergrijzing steeds meer moeite hebben om voldoende aantallen studenten te werven.

9.4 Samenvatting

Totstandkoming van het opleidingsaanbod

In Finland zijn de mbo-instellingen binnen zekere randvoorwaarden vrij om te bepalen welke opleidingen zij aanbieden. De overheid bepaalt het maximale aantal (bekostigde)

studenten voor de instelling, en de opleidingssectoren waarvoor de school onderwijs mag verzorgen. Binnen deze randvoorwaarden kan de mbo-instelling beslissen welke kwalificaties zij aanbiedt en hoe de studenten over de sectoren en kwalificaties worden verdeeld.

Naast deze normering per school worden vanuit de overheid regionale targets voor de jaarlijkse aanwas van nieuwe studenten per (sub)sector vastgesteld. De normen zijn gebaseerd op verkenningen van de toekomstige vraag naar nieuwe arbeidskrachten door de Finse Onderwijsraad. De targets hebben geen voorschrijvend karakter maar dienen om zowel het overheidsbeleid als de keuzes van mbo-scholen in verband met het opleidingsaanbod te ondersteunen. Zowel op regionaal niveau (Regionale Raden) als op lokaal niveau (raadgevende commissies) vindt afstemming plaats met de vraag op de arbeidsmarkt.

Problemen en beleid gericht op macrodoelmatigheid

Finland is een goot en deels dunbevolkt land. De uitgangssituatie voor het verdelingsvraagstuk rondom het opleidingsaanbod is daarom anders dan in Nederland. Het komt minder vaak voor dat mbo-instellingen met overlappend opleidingsaanbod in dezelfde regio opereren. Situaties waarbij mbo-instellingen elkaar beconcurreren met hun opleidingsaanbod of onvoldoende rekening houden met de arbeidsmarktvrage worden niet herkend of als probleem of beleidsissue benoemd.

Problemen rondom het opleidingsaanbod liggen voor de overheid op een ander vlak, namelijk: hoe zorgen we er in de nabije toekomst voor dat er voldoende gekwalificeerde schoolverlaters de arbeidsmarkt betreden om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar nieuwe arbeidskrachten? Hiervoor zijn en worden verschillende beleidstrajecten uitgezet, onder meer gericht op het terugdringen van voortijdige schooluitval door het verder flexibiliseren van leerroutes in het mbo.

In het Finse mbo is sprake van een spanning tussen enerzijds het streven naar het vergroten van de arbeidsmarktrelevantie en de kwaliteit van opleidingen en anderzijds de toegankelijkheid van het mbo. Het toelatingssysteem voor het mbo en mogelijk ook de normering van de jaarlijkse aanwas voor mbo-scholen – bedoeld om de kwantitatieve aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeid te bevorderen - leiden er toe dat een deel van de jongeren die in het mbo willen instromen niet kan worden geplaatst, of in elk geval niet in de school en opleiding waar hun voorkeur naar uitgaat. Hoewel dit probleem nu wordt vergroot door de toegenomen belangstelling voor het mbo, lijkt ook sprake van een meer structurele problemen in het onderwijssysteem wat betreft de flexibiliteit en efficiëntie.

Mogelijke leermomenten voor Nederland

Cultuur van vertrouwen

Het Finse onderwijs staat in het buitenland bekend om de goede prestaties, met name de goede scores in het OESO-onderzoek Programme for International Student Assessment (PISA) hebben de internationale belangstelling getrokken. Onderzoekers van de universi-

teit van Helsinki hebben geanalyseerd waar dit succes aan te danken is (Kupianen e.a., 2009). Naast de nadruk op de brede kennisbasis in het basisonderwijs wijzen zij vooral op de cultuur van 'vertrouwen door professionaliteit' in Finland. Waar in andere westerse landen het accent ligt op rekenschap geven, verantwoording afleggen en controleren, wordt in Finland vooral de professionaliteit en kwaliteitszorg van de scholen en docenten gestimuleerd. Dat geldt ook voor het mbo. Zo worden scholen bijvoorbeeld gestimuleerd (door het aanreiken van arbeidsmarktinformatie) en geprikkeld (via de bekostigingssystematiek en het publiceren van prestaties van de school) om rekening te houden met de regionale vraag op de arbeidsmarkt en het werkgelegenheidsperspectief bij het vaststellen van het opleidingsaanbod.

Infrastructuur voor afstemming

Hoewel het Finse onderwijsstelsel nog duidelijke trekken heeft van centrale planning door de overheid – zie de normering van studentenaantallen per mbo-instelling - is gaandeweg een verschuiving zichtbaar naar meer verantwoordelijkheid voor lokale/regionale actoren en in het bijzonder de mbo-instelling zelf. Dat gaat gepaard met een verplichting voor scholen om het opleidingsaanbod af te stemmen op de regionale/lokale arbeidsmarkt-vraag. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op lokaal niveau is gezekerd, zowel bij de planning van het onderwijs (in tripartiete raadgevende commissies) en wat betreft de praktijktoetsing (in specifiek daarvoor ingestelde raden).

Er is een infrastructuur voor afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt op landelijk, regionaal en lokaal niveau, inclusief verbindingen tussen deze niveaus.

Gebruik van arbeidsmarktinformatie

Het anticiperen op ontwikkelingen in de vraag naar arbeid is een van de speerpunten in het Finse onderwijsbeleid gericht op het mbo. Er is zwaar ingezet op het realiseren van een stevige informatiebasis. Het vormt een belangrijke bouwsteen voor het beleid van de overheid gericht op het plannen van het educatieve aanbod, maar ook voor mbo-instellingen en andere lokale en regionale actoren.

Bekostiging: werkgelegenheidsperspectief als prestatie-indicator

Een van de slagen die onlangs zijn gemaakt, is de koppeling tussen databestanden op het gebied van school en van werk. Dit levert belangrijke stuurinformatie op voor de beleids-makers en voor de mbo-instellingen (hoeveel procent van de schoolverlaters vindt een baan?). Het maakt het ook mogelijk het werkgelegenheidsperspectief van opleidingen te betrekken in de bekostigingssystematiek, wat een stimulans voor scholen kan zijn om dit perspectief te betrekken bij het vormgeven van het opleidingsaanbod.

Normeren van studentenaantallen

De laatste jaren blijkt dat het Finse systeem van het maximeren van het totale aantal (bekostigde) studenten per school weinig flexibel is; het leidt er toe dat een aanzienlijke groep jongeren geen toegang heeft tot het mbo. De gebrekkige flexibiliteit lijkt deels veroorzaakt door het gegeven dat de normering ook in het teken staat van het in de hand houden van de kosten voor het mbo. Bij een sterk groeiende vraag naar beroepsonderwijs kan het mbo hierdoor onvoldoende meebewegen.

Dat laat de vraag onbeantwoord of een normering van studentenaantallen als zodanig kan bijdragen aan optimalisering van het opleidingsaanbod. Mogelijke verdiensten kunnen zijn: het remmen van concurrentie tussen instellingen en – als de normering meer specifiek wordt toegepast – het beperken van de instroom in opleidingen of opleidingssectoren met een kleinere kans op werk.

Bronnen

- Ahokas, J., J. Honkatukia, & K. Marttila, K. (2010). *Forecasting Demand for Labour and Skills with an AGE-model in Finland*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Cedefop (2011). *Finland. VET in Europe, Country report 2011*. s.l.: Cedefop/ReferNet Finland.
- Committee for the preparation of the national qualifications framework (2009). *National framework for qualifications and other learning*. Helsinki: Ministry of Education.
- Eurydice (2010). *New skills for new jobs. Policy initiatives in the field of education: short overview of the current situation in Europe*. Brussel: EACEA Eurydice.
- Hanhijoki, I., J. Katajisto, M. Kimari & H. Savioja (2009). *Education, Training and demand for labour in Finland by 2020*. Helsinki: Finnish National Board of Education.
- Finnish National Board of Education (z.j.). *Vocational education and training in Finland*. Helsinki: FNBE.
- Kumpulainen, T. (ed.) (2010). *Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2010* (The quantitative indicators of education 2010). Helsinki: Opetushallitus (Finnish National Board of Education).
- Kupianen, S., J. Hautamäki & T. Karjalainen (2009). *The Finnish education system and PISA*. Helsinki: Helsinki University.
- Ministry of Education (2008). *Education and research 2007-2012. Development Plan*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education and Culture (2011). *Annual report 2010*. Helsinki: Ministry of Education.
- Virtanen, H. & L. Väänänen, (2010). *Supply of Education and Schooling choices*. Paper gepresenteerd op XIX Meeting of the Economics of Education Association, juli 2010, Zaragoza.
- www.stat.fi (website Statistics Finland).