

De geautoriseerde beschrijving

Transparantie en acceptatie van beroepskwalificaties binnen de EU



Erik Keppels, juni 2014

Ter bevordering van de Europese integratie vanuit sociaal en economisch oogpunt zijn de EU-lidstaten het grondrecht van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal overeengekomen. Een vrij verkeer van werknemers is hier onderdeel van en staat beschreven in artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)¹. Dat geeft werknemers het recht zich vrijelijk te bewegen op de arbeidsmarkt binnen de EU, waarbij discriminatie op grond van nationaliteit verboden is wat betreft werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Ondanks het vrije verkeer is de arbeidsmigratie tussen Europese landen om diverse redenen beperkt gebleven qua omvang, zelfs in de Euregio's.

De Ler(n)ende Euregio - een Duits-Nederlands initiatief in de Euregio Rijn-Waal waarin scholen van middelbaar beroepsonderwijs, bedrijven en de overheid werk maken van grensoverschrijdend leren en werken - heeft onder meer tot doel om vanuit het onderwijs een bijdrage te leveren aan de Euregionale arbeidsmarkt. Ten behoeve van de Euregionale arbeidsmigratie is in recente jaren een instrument ontwikkeld, de geautoriseerde beschrijving, waarin beroepen aan weerszijden van de (D-NL) grens worden vergeleken. In het navolgende wordt nader uiteengezet wat de geautoriseerde beschrijving precies is en hoe deze wordt ontwikkeld.

De vraag rijst in welke gevallen, oftewel voor welk type beroepen, de geautoriseerde beschrijving van betekenis kan zijn. De beantwoording van deze vraag volgt in dit artikel en houdt verband met het verschil tussen gereglementeerde en niet-gereglementeerde beroepen.

De geautoriseerde beschrijving

De eerste geautoriseerde beschrijving is in 2011 ontwikkeld door de Ler(n)ende Euregio, in samenwerking met onderzoeksinstituut KBA Nijmegen. De geautoriseerde beschrijving maakt de overeenkomsten en verschillen transparant tussen een bepaald Duits beroep en de Nederlandse evenknie. De geautoriseerde beschrijving komt tot stand door een vergelijking te maken van de profielen van een beroep aan de hand van de competenties waarover iemand dient te beschikken op basis van zijn vakdiploma's.

In de eerste plaats wordt informatie over beroep en opleiding uit brondocumenten (Ausbildungsordnung, kwalificatiedossier) verzameld en uiteengezet in een document, de zogenoemde eerste interface. De eerste interface bevat de input die nodig is voor het gesprek met inhoudelijke experts van de Niederrheinische IHK in Duisburg en het Nederlandse KBB van de betreffende bedrijfstak. Het gesprek met experts is een fundamenteel onderdeel van het proces. In elke fase bepalen de experts de juistheid van de beschrijvingen en vergelijkingen. Zij vertegenwoordigen instellingen die door bedrijven in het betreffende land worden gezien als een autoriteit op het terrein van de betreffende beroepen en beroepsopleidingen.

Vervolgens vindt, met behulp van de experts, de echte vergelijking van beroepen plaats. In eerdere pogingen is getracht de onderdelen van de brondocumenten op een zeer gedetailleerd niveau met elkaar te vergelijken. Een Herculestaak, die uiteindelijk niet te volbrengen bleek. Te meer, omdat de beschrijvingen van competenties in de Duitse en Nederlandse brondocumenten (en onderliggend de onderwijsstructuur) geheel verschillend zijn van opzet, taal en vorm en daarom geen goede vergelijkingsbasis bieden. De sleutel van het succes van de geautoriseerde beschrijving ligt bij de verbeterde en versimpelde vergelijkingsmethodiek. Met behulp van de experts worden de beschrijvingen uit de brondocumenten in één of meerdere meetings ondergebracht in 'clus-

¹ <http://bookshop.europa.eu/en/official-journal-of-the-european-union-c-326-26.10.2012-pbFXAC12326/?CatalogCategoryID=wJSep2Ix7TUAAAEwhSwlaWI7>

ters van activiteiten'. De praktijk wijst uit dat deze methodiek leidt tot een goede, complete en begrijpelijke vergelijking. In wezen wordt gesproken over wat de gekwalificeerde kan en mag. Impliciet geven de clusters van activiteiten het totaal van competenties, prestaties, kennis en vaardigheden weer. De activiteiten zijn in begrijpelijke taal omschreven en ontdaan van de taal uit de brondocumenten. De methode uitgaand van clusters van activiteiten is gekozen, omdat deze:

- goed weergeven wat een beroepsbeoefenaar doet in de praktijk;
- eenvoudiger te interpreteren zijn (minder onderwijs- en competentietaal);
- beter aansluiten bij de taal van de doelgroep (met name werkgevers en werknemers).

De vertaling van de originele competentiebeschrijvingen naar clusters van activiteiten wordt verantwoord in een werkdocument. De clusters van activiteiten geven vooral de overeenkomsten in het beroep tussen beide landen weer. Bij de totstandkoming komen echter ook de beroepsverschillen naar voren.

Het geheel van overeenkomsten (clusters) en verschillen en de daaruit te concluderen inzetbaarheid van de gekwalificeerde aan de overzijde van de grens, wordt uiteengezet in de zogenoemde tweede interface. Een compacte vorm daarvan vormt de eigenlijke beschrijving, die uiteindelijk wordt voorzien van de logo's van IHK en KBB. De organisaties onderschrijven en autoriseren hiermee de inhoud van de vergelijking. Op deze wijze zorgt de geautoriseerde beschrijving voor de noodzakelijke transparantie en acceptatie over de waarde van diploma's uit Nederland en Duitsland van een bepaald beroep. Dit is informatie die bruikbaar is, die in begrijpelijke taal weergeeft wat de persoon kan en mag. Het is informatie waarvan de werkgever erop kan vertrouwen dat die klopt, omdat die door gezaghebbende partijen aan weerszijden van de grens is gecontroleerd.

Voorbeeld: Mechatronicus – Mechatroniker/-in

De geautoriseerde beschrijving laat zien dat de Nederlandse Mechatronicus deels dezelfde kernactiviteiten uitvoert als de Duitse Mechatroniker/-in:

- voorbereiding;
- vervaardigen van mechatronische (deel)producten en systemen in de werkplaats;
- installeren, configureren en testen van mechatronische producten en systemen (op locatie);
- eindcontrole inclusief registratie/administratie van werkzaamheden.

Met betrekking tot deze kernactiviteiten zijn de Mechatronicus en de Mechatroniker/-in goed inzetbaar aan de overzijde van de grens.

Maar er zijn ook verschillen tussen de beroepen. Het grootste verschil is dat de Mechatroniker/-in het storingsonderhoud van diverse mechatronische producten en systemen als kern van zijn dagelijkse activiteiten heeft, terwijl de Mechatronicus alleen sporadisch onderhoud pleegt en alleen op eigen gebouwde machines. Verder is de Mechatroniker/-in in staat om basis metaalbewerkingstechnieken uit te voeren, zoals verspanen, snijden en buigen. Daarentegen is de Mechatronicus in staat om detailontwerpen te maken van mechatronische producten en systemen: hij/zij bewerkt een bestaande tekening (of maakt een globale schets), bepaalt maatvoeringen en maakt materialen- en onderdelenlijsten.

Inmiddels zijn geautoriseerde beschrijvingen beschikbaar voor diverse kernberoepen in zeven branches, die van belang zijn voor de grensoverschrijdende economie in de Euregio Rijn-Waal²:

- Verkoper detailhandel – Verkäufer/-in (2011);
- Zelfstandig werkend kok – Koch/Köchin (2012);
- Zelfstandig werkend gastheer/-vrouw – Restaurantfachmann/-frau (2012);
- Mechatronicus – Mechatroniker (2013);
- Technicus Elektrotechnische industriële producten en systemen (EIPS) – Elektroniker/-in für Betriebstechnik (2013);
- Allround machinebouwer – Industriemechaniker/-in (2013);
- Kernberoepen in de logistieke sector – Kernberufe im Logistik-Sektor (2013).

² <http://lerende-euregio.com/nl/ler%28n%29ende-euregio/geautoriseerde-beschrijving-en-euregionaal-certificaat>

Geautoriseerde beschrijving en niet-gereguleerde beroepen

De meeste beroepen zijn niet-gereguleerd, zeker op het beroepsniveau -mbo- waarop de Ler(n)ende E regio zich richt. Het kenmerk van een niet-gereguleerd beroep is dat een beroepskwalificatie niet vereist is om het beroep te mogen uitoefenen. Dat betekent dat arbeidsmigranten zich vrij kunnen bewegen op de Europese arbeidsmarkt, wettelijke beperkingen zijn er niet. Formele erkenning van beroepskwalificaties speelt dan ook geen rol bij grensoverschrijdende arbeidsmigratie. De werkgever heeft echter wel inzicht nodig in de competenties waarover de grensoverschrijdende arbeidsmigrant beschikt.

Om te voldoen aan deze informatiebehoefte, bieden zich diverse oplossingen aan. Bijvoorbeeld door het onderwijsdiploma standaard uit te geven in diverse talen. Dat geeft een werkgever de mogelijkheid een buitenlands diploma te lezen. Dat geeft nog niet altijd duidelijkheid over wat de arbeidsmigrant kan en/of over de inhoud van de opleiding. Hiervoor geeft het Europass Certificaatsupplement (mbo) of Diplomasupplement (hbo/wo) meer duidelijkheid: deze beschrijven de opleiding inhoudelijk en zijn verkrijgbaar in verschillende talen. De supplementen zijn handig, maar maken de verschillen tussen de beroepspraktijk in twee landen niet zichtbaar voor de werkgever.

Uiteindelijk is de werkgever vooral geïnteresseerd in wat de arbeidsmigrant - die een bepaald diploma bezit - kan en mag in relatie tot vergelijkbare diplomabezitters in het land van de werkgever. En juist die informatie wordt gegeven met de geautoriseerde beschrijving. Daarmee is het bij uitstek geschikt als hulpmiddel bij grensoverschrijdende arbeidsmigratie met betrekking tot niet-gereguleerde beroepen, te meer omdat voor niet-gereguleerde beroepen geen stelsel bestaat, waarin erkenning van beroepskwalificaties geregeld is. Het ontbreken van een dergelijk stelsel kan (bewuste of onbewuste) discriminatie in de hand werken, omdat tussen de werkgever en arbeidsmigrant verschillen in inzicht kunnen ontstaan over de waarde van een buitenlandse beroepskwalificatie. Met als gevolg dat de arbeidsmigrant werk op een lager niveau en/of mindere arbeidsvoorwaarden voorgesteld krijgt, in het geval de buitenlandse beroepskwalificatie lager wordt ingeschat dan het vergelijkbare binnenlandse beroepskwalificatie. Omdat de geautoriseerde beschrijving inzicht geeft in de vergelijkbaarheid van beroepskwalificaties en eventuele niveauverschillen, is het tevens een nuttig instrument om deze vorm van discriminatie uit te sluiten.

Geautoriseerde beschrijving en gereguleerde beroepen

In de kern is een gereguleerd beroep een beroep waarvoor een bepaalde beroepskwalificatie vereist is. In het geval een arbeidsmigrant in een ander land een gereguleerd beroep wil uitoefenen, dient zijn beroepskwalificatie formeel erkend te worden. Op Europees niveau is een richtlijn ontwikkeld omtrent de erkenning van beroepskwalificaties bij gereguleerde beroepen. Het is echter de onduidelijkheid over gereguleerde en niet-gereguleerde beroepen, die een obstakel vormt voor grensoverschrijdende arbeidsmigratie. Veel werkgevers weten niet of erkenning van een buitenlands diploma noodzakelijk is of niet. Helderheid hierover is wenselijk.³ Mede daarom is in het navolgende kader gedetailleerd uiteengezet wat een gereguleerd beroep is, in welke vormen deze verschijnen en hoe de erkenning van beroepskwalificaties bij gereguleerde beroepen precies geregeld is. Omdat de geautoriseerde beschrijving geen formele erkenning van een beroepskwalificatie geeft, is het niet het aangewezen instrument bij grensoverschrijdende arbeidsmigratie met betrekking tot gereguleerde beroepen. Desondanks kan de geautoriseerde beschrijving wel van betekenis zijn in relatie tot gereguleerde beroepen, zie het kader voor meer informatie daarover.

³ Voor informatie over Duitse gereguleerde beroepen, zie www.anerkennung-in-deutschland.de, over Nederlandse gereguleerde beroepen, zie <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/beroepserkenning/gereguleerde-beroepen-en-bevoegde-autoriteiten> en over gereguleerde beroepen binnen de EU (niet compleet): http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=regProf.listCountry.

Gereguleerde beroepen

Elk EU-lidstaat heeft het recht om de toegang tot een beroep te beschermen “uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid” (VwEU, art. 45 lid 3). In dit verband wordt gesproken van een gereguleerd beroep. Het is een recht dat niet zomaar dient te worden toegepast, het mag enkel wanneer er sprake is van een ‘dwingende reden van nationaal belang’. Bescherming geschiedt door de toegang tot, de uitoefening van of de wijze van uitoefening van een (groep van) beroepsactiviteit(en), uitsluitend voor te behouden aan bezitters van een bepaalde beroepskwalificatie. Het begrip beroepskwalificatie heeft betrekking op een formele kwalificatie, c.q. opleidingstitel in de zin van een diploma of certificaat, of een bekwaamheidsattest dat uitgegeven is door een bevoegde autoriteit of een bepaalde mate aan werkervaring. De drie meest voorkomende verschijningsvormen van gereguleerde beroepen worden hierna beschreven.

De eerste vorm van gereguleerde beroepen is het voorbehoud om bepaalde activiteiten alleen te laten verrichten door gekwalificeerde beroepsbeoefenaren. Het toezicht hierop wordt vaak uitgevoerd door middel van verplichte registratie. Vooral in de medische sector komt dit voor. In Nederland zijn bijvoorbeeld zogenoemde ‘voorbehouden handelingen’ in de gezondheidszorg alleen toegestaan door gekwalificeerde beroepsbeoefenaren die in de BIG zijn geregistreerd.

Het is ten tweede ook mogelijk dat een certificaat (of een andere vorm van formele kwalificatie) verplicht is voor de uitoefening van een bepaalde activiteit, omdat specifieke kennis over de uitvoering daarvan noodzakelijk wordt geacht. Dit komt bijvoorbeeld voor in technische beroepen, om de veiligheid van beroepsbeoefenaren en gebruikers van technische producten en systemen te waarborgen. In Nederland is de VCA-certificering sinds 1994 de veiligheidsstandaard in diverse branches als de bouw, elektrotechniek en werktuigbouwkunde. De VCA is niet beperkt tot één beroepsgroep. Dat geldt in algemene zin voor certificering, in tegenstelling tot de eerdergenoemde voorbehouden handelingen.

Ten derde wordt titelbescherming ook gezien als een vorm van beroepsreglementering. Een EU-lidstaat kan het gebruik van een beroepstitel voorbehouden aan beroepsbeoefenaren met een bepaalde beroepskwalificatie. In tegenstelling tot de andere twee vormen van reglementering is het hier wel toegestaan om het beroep uit te oefenen zonder de juiste beroepskwalificatie, alleen mag de titel niet worden gebruikt. In Duitsland wordt bijvoorbeeld de titel ‘Meister’ beschermd en is gebruik van de titel voorbehouden aan afgestudeerden van de ‘Meister’-opleidingen.

Erkenning van beroepskwalificaties bij gereguleerde beroepen

Hoewel reglementering van beroepen een drempel opwerpt voor grensoverschrijdende arbeidsmigratie, mag het de migratie niet uitsluiten. Daarom heeft de Europese Commissie in 1989 een richtlijn (89/48/EEG) ontwikkeld inzake de erkenning van beroepskwalificaties en de toegang tot gereguleerde beroepen. Deze richtlijn is meerdere malen herzien, de nieuwe richtlijn wordt in 2014 gepubliceerd. In de huidige vigerende richtlijn (2005/36/EC⁴) is de erkenning van beroepskwalificaties als volgt beschreven:

Voor een zevental beroepen is automatische erkenning geregeld, namelijk bij de medische dokter, verpleegkundige, tandarts, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect. Dat wil zeggen dat beschreven staat aan welke beroepskwalificatie voldaan moet zijn om het beroep in een ander EU-lidstaat te mogen uitvoeren.

Daarnaast geldt voor de toegang tot een aantal industriële, commerciële en ambachtelijke werkzaamheden (2005/36/EC, bijlage IV) het stelsel van automatische erkenning op basis van beroepservaring. Oftewel, als de - in bijlage IV van de richtlijn vermelde - werkzaamheden in de ontvangende lidstaat “afhankelijk worden gesteld van het bezit van algemene kennis, handels- of vakkennis en -bekwaamheid, dan beschouwt deze lidstaat als genoegzaam bewijs van die kennis en bekwaamheid, het feit dat de werkzaamheid in kwestie voorafgaandelijk in een andere lidstaat is uitgeoefend” (2005/36/EC, art. 16).

Bij overige gereguleerde beroepen moet de beroepskwalificatie op individuele basis worden gewaardeerd en geldt het zogeheten ‘algemeen stelsel’. Het algemeen stelsel houdt in dat de beroepskwalificatie van de lidstaat van oorsprong wordt erkend als het kwalificatieniveau zich minimaal bevindt op het niveau direct

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation/index_en.htm

onder het niveau vereist in de ontvangende lidstaat. Ten behoeve van het algemene stelsel worden vijf kwalificatieniveaus onderscheiden (2005/36/EC, art. 11), niet te verwarren met de niveaus uit het European Qualification Framework (EQF). In het geval het beroep in de lidstaat van oorsprong niet is gereguleerd, en een beroepskwalificatie in dat land geen vereiste is, geldt een bewijs van werkervaring (minimaal twee volledige arbeidsjaren in de afgelopen tien jaar) als beroepskwalificatie en geeft het als zodanig toegang tot het gereguleerde beroep in de ontvangende lidstaat.

Het doel van het algemene stelsel is om de regels omtrent erkenning van beroepskwalificaties van verschillende EU-lidstaten te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te verbeteren en daarmee toegang tot gereguleerde beroepen mogelijk en inzichtelijk te maken. In het geval substantiële verschillen gevonden worden tussen het vereiste en de aanwezige beroepskwalificatie, die de uitoefening van het beroep kunnen belemmeren, mag een lidstaat compenserende maatregelen opleggen aan de arbeidsmigrant in de vorm van een proeve van bekwaamheid ('aptitude test') of een aanpassingsstage ('adaptation period') van maximaal drie jaar (2005/36/EC, art. 14). De keuze voor één van beide compenserende maatregelen is aan de aanvrager (arbeidsmigrant).

Arbeidsmigranten kunnen zich voor de individuele diplomawaardering richten tot het Nationale Contact Punt voor beroepserkenning (NCP).⁵ Het NCP geeft informatie over de procedure en verwijst door naar de bevoegde autoriteit. In Nederland is het NCP gevestigd bij de Nuffic, en wordt uitgevoerd in samenwerking met SBB, de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. Als een arbeidsmigrant of bedrijf het niet eens is met de diplomawaardering kan men een klacht indienen bij het SOLVIT-centrum⁶.

Waarde van geautoriseerde beschrijving bij gereguleerde beroepen

Hoewel de geautoriseerde beschrijving bij uitstek geschikt is voor niet-gereguleerde beroepen, kan die ook bij gereguleerde beroepen van meer of mindere betekenis zijn. De mate van betekenis is afhankelijk van de verschijningsvorm.

Bij de eerste vorm van reglementering is een formeel diploma vereist, zoals bij beroepen in de gezondheidszorg. De arbeidsmigrant zal zijn diploma moeten laten waarderen door de bevoegde autoriteit. De geautoriseerde beschrijving is in dit geval te gebruiken om te inventariseren in hoeverre de potentiële arbeidsmigrant kans maakt op erkenning van zijn formele beroepskwalificatie. De geautoriseerde beschrijving is echter geen vervanging voor en biedt in geen geval erkenning van beroepskwalificaties.

Bij de tweede vorm van reglementering is voor een bepaalde beroepsactiviteit een formele kwalificatie (meestal certificaat) vereist. Het behalen van het benodigde certificaat in de ontvangende lidstaat is voldoende om het beroep daar te mogen uitoefenen. In veel gevallen gaat het dan om een korte cursus die moet worden gevolgd. Formele erkenning is na het behalen van het certificaat niet meer nodig, de reglementering heeft immers alleen betrekking op het certificaat. De geautoriseerde beschrijving brengt met de overeenkomsten en verschillen tussen beroepen tevens in beeld of een bepaald certificaat aanvullend moet worden behaald en is in deze gevallen van gereguleerde beroepen van nut bij grensoverschrijdende arbeidsmigratie.

Bij de derde vorm (titelbescherming) is erkenning van de beroepskwalificatie slechts nodig om de titel te mogen voeren. Het beroep op zich kan zonder meer in een ander EU-lidstaat worden uitgeoefend. De geautoriseerde beschrijving heeft daarmee vrijwel hetzelfde nut en dezelfde waarde als bij niet-gereguleerde beroepen.

⁵ Lijst van NCP's van de EU-lidstaten is te vinden op:
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/contact/national_contact_points_en.htm

⁶ http://ec.europa.eu/solvit/site/index_nl.htm

De volgende stap in de ontwikkelingsgang van de geautoriseerde beschrijving

De geautoriseerde beschrijving is een instrument met de potentie om civiel effect te geven aan diploma's op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Het beoogde civiele effect wordt pas verkregen als de geautoriseerde beschrijving in de praktijk gebruikt wordt door werknemers en werkgevers. Het is deze belangrijke test die de geautoriseerde beschrijving moet doorstaan. De Ler(n)ende Euregio is een samenwerkingsverband van Nederlandse en Duitse scholen op mbo-niveau en kan de geautoriseerde beschrijvingen gemakkelijk verspreiden onder leerlingen, de (potentiële) werknemers. Het meer en vaker betrekken van bedrijven bij de Ler(n)ende Euregio geldt als één van de primaire ontwikkelpunten in het volgende programma van de Ler(n)ende Euregio voor 2015-2020. Pas als de geautoriseerde beschrijving gemeengoed is geworden en benut wordt op de arbeidsmarkt, bewijst het zijn waarde als een bruikbaar instrument dat de grensoverschrijdende arbeidsmigratie bevordert. De gebruikstoepassingen beperken zich niet tot de Euregio Rijn-Waal, waar het instrument is ontwikkeld. De geautoriseerde beschrijvingen zijn bruikbaar voor de gehele Duits-Nederlandse grensstreek. In de toekomst zou de methodiek benut kunnen worden in Euregio's tussen tal van andere landen binnen Europa.