



Eindrapport

Evaluatie Wet van wijziging SBB

Evaluatie overgang wettelijke taken kenniscentra
beroepsonderwijs bedrijfsleven naar
Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en
bedrijfsleven (SBB)

58974 | 11 december 2018

Berenschot

Evaluatie Wet van wijziging SBB

Evaluatie overgang wettelijke taken kenniscentra
beroepsonderwijs bedrijfsleven naar
Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en
bedrijfsleven (SBB)

Bram Berkhout
Susanne de Zwart
Felix van Urk
Lonneke Broeks
Jasper Varwijk
Fleur van de Gevel

11 december 2018

Samenvatting

Hoofdstuk 0

Op 1 augustus 2015 zijn de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming in het mbo met een Wijzigingswet overgegaan van zeventien kenniscentra naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna SBB). In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft Berenschot een evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en effecten van de Wijzigingswet in de praktijk.



0.1 Inleiding

Vraagstelling

Het hoofddoel van de evaluatie is de beantwoording van de vraag of de heroriëntatie van de wettelijke taken heeft geleid tot doelbereik op de met de Wijzigingswet beoogde effecten, te weten:

- het bereik van *efficiencyvoordelen* in de uitvoering van de wettelijke taken; er moet sprake zijn van een doelmatige besteding van middelen
- een (hogere) *inhoudelijke doelrealisatie/doeltreffendheid* op de wettelijke taken
- het behoud van *sectorale betrokkenheid* van het bedrijfsleven bij de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming
- minder *bestuurlijke drukte* en complexiteit in de mbo-sector.

Daarnaast bevat de evaluatie drie verdiepende vragen over de uitvoering van de wettelijke taken in de situatie na de Wijzigingswet:

- Hoe verhoudt de manier waarop SBB de kwalificatiestructuur ontwikkelt en onderhoudt zich tot de werkzaamheden van de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO)?
- Is de erkenning van leerbedrijven bij SBB nog steeds op de beste plek belegd?
- SBB is deels een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo), namelijk waar het de erkenning van leerbedrijven betreft. In hoeverre werkt deze constructie voor de uitvoering van deze taak? En wat is de invloed van de zbo-status op de sturingsrelatie tussen het ministerie en SBB?

Onderzoeksopzet

De evaluatie bestond uit een documentenstudie en uitvoerig veldonderzoek onder stakeholders. Op basis van bestaande onderzoeken en evaluaties die raken aan de Wijzigingswet, SBB en de zeventien kenniscentra is allereerst een meta-analyse uitgevoerd. Vervolgens zijn er op landelijk niveau in totaal 36 (groeps)interviews gehouden met belanghebbenden binnen en buiten SBB. Daarnaast zijn individuele leerbedrijven en mbo-instellingen intensief in de evaluatie betrokken. 538 kleine leerbedrijven hebben deelgenomen aan een digitale enquête en 58 grotere leerbedrijven zijn telefonisch geïnterviewd. Voor mbo-instellingen bestond het veldwerk tot slot uit achttien groepsgesprekken bij negen bekostigde en niet-bekostigde instellingen verspreid over Nederland en twee landelijke groepsbijeenkomsten met nog eens 41 bekostigde en niet-bekostigde mbo-instellingen.

Afbakening onderzoek

De evaluatie heeft betrekking op de Wijzigingswet waarmee de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming in het mbo zijn overgegaan naar SBB. De kern van de evaluatie bestaat uit de beoordeling of de Wijzigingswet tot de beoogde effecten heeft geleid. Dit onderzoek betreft daarmee geen evaluatie van SBB als organisatie. Uitspraken over het functioneren van SBB beperken zich in deze evaluatie tot de beoordeling of de manier waarop SBB uitvoering heeft gegeven aan de wettelijke taken heeft bijgedragen aan de beoogde effecten van de Wijzigingswet.

De evaluatie van de Wijzigingswet meet een relatief korte periode, van augustus 2015 tot nu. Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven kent in het mbo logischerwijs een veel langere geschiedenis. Er hebben daarbij meerdere wijzigingen in wetten en structuren plaatsgevonden, die deels samenvallen met de Wijzigingswet. In het bijzonder noemenswaardig in dit kader is de herziening van de kwalificatiestructuur. Deze andere wijzigingen hebben eveneens effect gehad op de doelrealisatie en doeltreffendheid van wettelijke taken. Waar van toepassing zijn bevindingen op dit vlak benoemd in de rapportage, maar ze zijn buiten beschouwing gelaten waar het gaat om de conclusies ten aanzien van het doelbereik van de Wijzigingswet. Bij het vaststellen van dit doelbereik ligt de focus op de doeltreffendheid en effecten van de wijzigingen die het gevolg zijn van de overgang van wettelijke taken van de zeventien kenniscentra naar SBB.

Wijzigingswet

In de basis houdt de Wijzigingswet een korting in op het beschikbare budget voor de uitvoering van de wettelijke taken. Vanaf 2016 wordt uitgegaan van een structurele efficiencykorting van € 60 miljoen op de uitvoering van de wettelijke taken, waarmee er een budget van € 50 miljoen als financiële input overblijft. Echter, er is niet enkel sprake van een efficiencykorting, maar ook van integratie van de in behoorlijke mate op zichzelf staande activiteiten van zeventien kenniscentra in één centrale SBB. Het onderwijs en bedrijfsleven zijn als gevolg hiervan systematisch afgevaardigd in één organisatie. Verondersteld wordt dat met de integratie van het takenpakket een efficiëntieslag gerealiseerd kan worden. Daarnaast is de verwachting dat SBB beter dan de kenniscentra in staat is doelen te bereiken op enerzijds de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur en anderzijds het uitvoeren van de ondersteuning van en toezicht op (c.q. erkenning van leerbedrijven binnen) de beroepspraktijkvorming, omdat ze bij alle taken betrokken is en omdat ze in staat is deze taken eenduidiger uit te voeren. Daarbij wordt aangenomen dat de systematische en institutionele vertegenwoordiging van het onderwijs en bedrijfsleven binnen SBB ervoor zorgt dat de sectorale betrokkenheid behouden blijft. Tot slot zou de gecoördineerde afstemming ervoor moeten zorgen dat zaken niet meer dubbel of tegenstrijdig worden opgepakt en de bestuurlijke drukte en complexiteit in de mbo-sector daarmee wordt verminderd.

Wettelijke en aanvullende taken

Met de Wijzigingswet zijn de volgende wettelijke taken overgegaan van de zeventien kenniscentra naar SBB:

Beroepspraktijkvorming (bpv): het bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en het zo veel mogelijk zorg dragen voor de beschikbaarheid van een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de beroepspraktijkvorming verzorgen.

Kwalificatiestructuur: het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, onder meer door het doen van voorstellen aan de minister voor de kwalificatiedossiers.

Binnen de taken rond de kwalificatiestructuur zijn daarnaast enkele taken benoemd die verbonden zijn met doelmatigheid: het bijdragen aan een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen door het ontwikkelen van voorstellen welke beroepsopleidingen voor bekostiging uit de kas van het Rijk in aanmerking komen, het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van deze taken en het uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt¹.

¹ De taken met betrekking tot onderzoek en aanvullende activiteiten zijn met de Wijzigingswet voor het eerst expliciet in de WEB opgenomen. Voor de kenniscentra waren dat dus geen wettelijke taken. Zij verrichten wel al activiteiten op dit vlak

0.2 Analyse beleidskeuzes

Om de met de Wijzigingswet beoogde doelen te realiseren, heeft SBB verschillende beleidskeuzes gemaakt met betrekking tot de inrichting van de organisatie en de uitvoering van de wettelijke taken.

Inrichting van de organisatie

- **Eén centrale organisatie.** Het meest wezenlijke verschil is dat de uitvoering van de wettelijke taken nu plaatsvindt binnen één organisatie in plaats van bij zeventien verschillende sectorgeoriënteerde organisaties. Hiertoe heeft SBB een nieuwe organisatiestructuur opgezet waarin ontwikkeling op de wettelijke taken primair is vormgegeven rond sectorkamers en marktsegmenten, en de uitvoering is belegd bij een compacte werkorganisatie. Daarbij is het aantal sectorale overleggremia tussen bedrijfsleven en onderwijs van zeventien in de vorm van kenniscentra gereduceerd tot acht in de vorm van sectorkamers. Daarnaast kent SBB drie sectoroverstijgende thema-adviescommissies (tac Beroepspraktijkvorming, tac Kwalificeren en examineren, en tac Doelmatigheid), die beleidsadviezen ontwikkelen voor het bestuur van SBB als het gaat om de respectievelijke wettelijke taken.
- **Wijziging zetelverdeling onderwijs, werknemers, werkgevers.** SBB heeft de zetelverdeling onderwijs-bedrijfsleven in de sectorkamers en tac's gewijzigd ten opzichte van de paritaire structuur bij de kenniscentra: van 33,3% voor onderwijs, werkgevers en werknemers bij de kenniscentra, naar 50% voor onderwijs en 25% voor werkgevers en 25% voor werknemers binnen SBB.
- **Afname formatie.** De formatieve omvang van het uitvoerend apparaat is fors afgangen. Bij SBB werken nu zo'n 550 fte, bij de zeventien kenniscentra ging het om 1.100 fte. De daling in de formatie is het meest zichtbaar in de uitvoering van de wettelijke taken betreffende de bpv. Het aantal beschikbare adviseurs praktijkleren is daar afgangen van 750 naar 430. Daarnaast kiest SBB ervoor om te werken met een relatief klein ontwikkelteam voor nieuwe kwalificatiedossiers.
- **Geen commerciële activiteiten.** SBB voert alleen publieke taken uit, waar veel van de kenniscentra ook niet-publieke en commerciële activiteiten uitvoerden. Door de Wijzigingswet is bepaald dat SBB naast de wettelijke taken alleen aanvullende activiteiten mag uitvoeren ter bevordering van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.

- **Afstemming vanuit het Ministerie van OCW geïnstitutionaliseerd.** Overleg en afstemming vanuit het Ministerie van OCW met SBB vinden nu meer geïnstitutionaliseerd plaats dan destijs met de kenniscentra.

- **Betrokkenheid studenten.** Door het instellen van een Studentenkamer is de betrokkenheid van studenten uit het mbo bij de uitvoering van de wettelijke taken nu geïnstitutionaliseerd.

Uitvoering taken rondom de kwalificatiestructuur

- **Vergelijkbare werkwijze.** De werkwijze van SBB bij de ontwikkeling van kwalificatie(dossier)s is in hoofdlijnen vergelijkbaar met de wijze waarop kenniscentra vormgaven aan deze taak. Aanvragen voor kwalificatie(dossier)s of keuzedelen (hierna kwalificatie) worden afgewogen door de respectievelijke sectorkamer (ten tijde van de kenniscentra gebeurde dit door sectorcommissies en paritaire commissies). De ontwikkeling van kwalificaties vindt plaats door het team Kwalificeren en examineren in samenwerking met deskundigen vanuit het bedrijfsleven en onderwijs. Bij de start en het eind van de ontwikkeling wordt (de aanvraag voor) de kwalificatie door de Toetsingskamer getoetst op de criteria doelmatigheid, uitvoerbaarheid, herkenbaarheid, transparantie, flexibiliteit en duurzaamheid. Rekening houdend met het advies van de sectorkamer(s) en de Toetsingskamer legitimeert het Algemeen Bestuur (AB) van SBB de kwalificatie en biedt het de kwalificatie ter vaststelling aan de minister van OCW aan.
- **Afstemming tussen sectorkamers.** Een verschil in de werkwijze met de kenniscentra doet zich voor in de afstemming tussen sectorkamers. Dit is binnen SBB bij de weging van aanvragen en validatie van ontwikkelde kwalificaties vrij gebruikelijk. In de oude situatie konden kenniscentra in deze stadia ook met elkaar afstemming zoeken, maar dat was minder gemeengoed.
- **Positie toetsingskamer.** De positie van de toetsingskamer is veranderd. De toetsingskamer voert nog steeds een ingangs- en eindtoets uit voor nieuwe of aangepaste kwalificaties, maar het advies van de toetsingskamer gaat nu intern via de sectorkamers naar het bestuur, waar dit voorheen direct aan de minister werd gepresenteerd.

Uitvoering taken betreffende de beroepspraktijkvorming

- **Uniforme criteria en proces bij erkenning.** SBB heeft de regels en het proces van erkenning voor alle sectoren gelijkgetrokken. In een uniform reglement erkenning leerbedrijven zijn criteria opgenomen waaraan alle leerbedrijven moeten voldoen. In het reglement is ook opgenomen dat SBB binnen tien dagen uitsluitsel geeft over een aanvraag voor erkenning. Aanvraag voor een erkenning vindt digitaal plaats via de website van SBB. Vervolgens wordt de aanvraag in behandeling genomen door een van de adviseurs praktijkleren van de betreffende sector. Deze adviseur beoordeelt, in de meeste gevallen op basis van een bezoek aan het betreffende bedrijf, of aan de voorwaarden voor erkenning is voldaan. In de tijd van de kenniscentra had iedere sector een eigen reglement waarin in meer of mindere mate ook sectorspecifieke eisen waren opgenomen. In sommige gevallen verschilden ook het proces van afhandeling en bijvoorbeeld de snelheid waarmee erkenning werd afgegeven.
- **Focus op actieve leerbedrijven, en reductie aantal adviseurs en fysieke bezoeken.** Met het oog op de opgelegde efficiencykorting heeft SBB ervoor gekozen om de focus te leggen op actieve leerbedrijven. Daarnaast is bij de samenvoeging gekeken naar welk kenniscentrum bij welk leerbedrijf komt; op deze manier zijn dubbelingen eruit gehaald. SBB kiest daarbij voor minder fysieke bezoeken. Binnen de organisatie is een binnendienst BPV ingericht waarmee je als bedrijf contact kan opnemen als het niet direct fysiek hoeft. Bij de eerste erkenning vindt altijd een fysiek bezoek plaats.
- **Digitalisering informatie en ondersteuning.** Ten opzichte van de kenniscentra biedt SBB haar aanbod en activiteiten meer digitaal aan. Dit komt deels voort uit de tijdgeest (digitaal is steeds meer de norm) maar dit is ook mede ingegeven door de efficiencykorting. Zo verloopt het proces van aanvragen van erkenning, afgezien van het fysieke bezoek, volledig digitaal en worden er e-learning-programma's aangeboden. Ook meldingen van klachten, stagediscriminatie en tekorten verlopen digitaal.

• **Minder aanbod begeleiding en scholing.** Veel kenniscentra hadden een ruimer aanbod aan begeleiding en scholing van praktijkopleiders, vaak als onderdeel van hun commerciële aanbod of gefinancierd door de branche. Bijvoorbeeld waar het gaat om aanbod voor gevorderde praktijkopleiders. Kenniscentra konden verder gaan in hun aanbod dan dat SBB nu doet. Voor zover SBB workshops voor begeleiding en scholing aanbiedt (workshops en e-learning voor praktijkbegeleiders, workshop 'kies slim' voor docenten of bpv-coördinatoren) blijft SBB binnen de kaders van de wettelijke taakstelling en treedt zij niet in concurrentie met de markt.

• **Inzet van kwaliteitsinstrumenten.** Sinds 2016 zet SBB structureel de BPV Monitor in, waarin jaarlijks de kwaliteit van de bpv wordt gemeten bezien vanuit de contactpersoon of bpv-begeleider vanuit het bedrijf, en vanuit de student. Hierover rapporteert SBB jaarlijks uitgesplitst per beroepsopleiding, school en sector. In de oude situatie was het van het kenniscentrum afhankelijk of de kwaliteit op deze inzichtelijke manier structureel gemeten werd. Daarnaast maakt SBB in gesprekken met leerbedrijven voor zover nodig of gewenst gebruik van een kwaliteitskaart.

Uitvoering van de taken rondom doelmatigheid

• **Inzet van kwaliteitsinstrumenten.** SBB beschouwt de nieuwe wettelijke taak om onderzoek uit te voeren als onderdeel van haar taken rond de doelmatigheid van het stelsel. SBB ziet het als haar taak om onafhankelijke, actuele en toegankelijke arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie te verzamelen en te delen met verschillende belanghebbenden. SBB gebruikt de informatie als input voor de uitvoering van de wettelijke taken betreffende kwalificatiestructuur en bpv. De cijfers en het gesprek hierover geven richting aan ontwikkeling van kwalificaties en inzet op leerbedrijven. Buiten de wettelijke taken ziet SBB (macro)doelmatigheid als belangrijk adviestaak in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. SBB wil regio en sectoren ondersteunen bij een gerichte dialoog over een doelmatig aanbod van opleidingen, dat aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt. Uitgangspunt hierbij is dat onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven werken op basis van zelfregulering. De verzamelde cijfers vormen het vertrekpunt voor het gesprek.

- Meer uniforme wijze dataverzameling en validering.** SBB hanteert een uniforme wijze voor het verzamelen van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie over de verschillende sectoren. Voor de wetswijziging hanteerden de kenniscentra hun eigen wijze van dataverzameling en bespreking van de data. Arbeidsmarktgegevens over verschillende sectoren heen worden nu ook meer gebundeld beschikbaar gesteld.
- Wetenschappelijke basis dataverzameling.** SBB heeft gekozen voor meer wetenschappelijke inbreng bij de verzameling van data en ontwikkeling van indicatoren. Op deze manier wil SBB de betrouwbaarheid en accuraatheid van gegevens, en daarmee ook de acceptatie bij mbo-instellingen en bedrijven vergroten. In de tijd van de kenniscentra werden gegevens op verschillende wijze verzameld en geanalyseerd, en waren de cijfers daardoor niet vergelijkbaar zaten er daarmee ook vaker verschillen tussen cijfers.

0.3 Conclusies

Doelbereik

Op basis van deze evaluatie concludeert Berenschot dat de doelen van de Wijzigingswet grotendeels zijn bereikt.

Efficiencyvoordelen. De beoogde efficiencydoelstelling is gerealiseerd. Het is SBB gelukt om binnen drie jaar zeventien kenniscentra samen te voegen in een nieuwe structuur, waarin de wettelijke taken rond de kwalificatiestructuur en de bpv met een nagenoeg gehalveerd budget worden uitgevoerd.

Doelrealisatie/doeltreffendheid. Ondanks dat SBB het met fors minder middelen heeft moeten doen, is de organisatie in staat gebleken om de wettelijke taken op het vlak van bpv, kwalificatiestructuur - en in het verlengde hiervan doelmatigheid - naar het oordeel van haar stakeholders op ten minste het oorspronkelijke niveau te vervullen.

Beroepspraktijkvorming. Studenten en praktijkopleiders zijn tevreden over de bpv en de dienstverlening van SBB op dit vlak. Processen en structuren zijn meer geformaliseerd en geëniformeerd dan ten tijde van de kenniscentra, en worden daarmee door partijen als eenduidiger en transparanter ervaren. Leerbedrijven zijn over het algemeen positief over de wijze en eerlijkheid van beoordeling. De erkenning door een centrale organisatie is volgens betrokkenen vanuit het onderwijs en het bedrijfsleven ook positief van invloed geweest om leerbedrijven voor meerdere opleidingen erkend te krijgen. Als organisatie die zich beperkt tot publieke taken wordt SBB daarbij door zowel bedrijfsleven als onderwijs meer erkend en gewaardeerd als de specialist als het gaat om de bpv.

Kwalificatiestructuur. Vertegenwoordigers van bedrijfsleven en onderwijs vinden dat SBB haar wettelijke taak rondom de kwalificatiestructuur minimaal op een gelijk doelbereik uitvoert dan dat de kenniscentra dat deden voor de Wijzigingswet. Mbo-instellingen en leerbedrijven geven aan dat de kwalificatie(dossier)s een duidelijker en eenduidiger structuur hebben gekregen. De processen bij SBB lijken erop gericht te zijn een rem te zetten op de groei in het aantal kwalificatie(dossier)s. De overgang naar SBB heeft het mede mogelijk gemaakt om het proces van de totstandkoming en onderhoud van de kwalificatiestructuur transparanter, zakelijker en professioneler in te richten. Ook heeft het geholpen dat SBB een duidelijke onderhoudsagenda heeft opgesteld. Als kritisch punt noemen partijen dat er minder sectorkennis beschikbaar is binnen de SBB-organisatie. Bij de totstandkoming en ontwikkeling van de dossiers waren in de tijd van de kenniscentra meer sectorexperts betrokken. De in het onderzoek betrokken individuele mbo-instellingen verwachten dat het draagvlak en de herkenbaarheid van de inhoud van de dossiers daardoor zou kunnen afnemen. Als het gaat om werkbaarheid van de kwalificatiestructuur geeft een deel van de instellingen aan dat bij sommige sectoren de basis van het kwalificatiedossier inclusief de keuzedelen nog onvoldoende ruimte biedt. Dat is niet veranderd ten opzichte van de tijd van de kenniscentra. De binnen één landelijke organisatie gecoördineerde afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven biedt volgens betrokkenen wel een betere basis om versnelde flexibiliteit en innovaties mogelijk te maken.

Doelmatigheid. Het genereren van informatie over de arbeidsmarkt, de bpv en doelmatigheid gebeurt op meer uniforme en wetenschappelijk wijze dan voorheen. Hierdoor gaan discussies volgens de mbo-instellingen steeds minder over of de cijfers kloppen en meer over wat het betekent voor de toekomst. Over het gebruik van de cijfers en de consequenties die hieraan worden verbonden zijn de mbo-instellingen, maar ook de sectorkamers en de tac Doelmatigheid vooralsnog kritisch. Cijfers zouden volgens hen beter geduid moeten worden door sectorspecialisten binnen SBB, met name bij sectoren waar relatief weinig cijfers beschikbaar zijn. Bovendien zijn cijfers alleen niet afdoende om afwegingen rondom doelmatigheid te kunnen maken, aldus de voorgenoemde partijen.

Bestuurlijke drukte. De bestuurlijke drukte is in het algemeen verminderd. Met de reductie in het aantal sectorale overleggremia van zeventien afzonderlijke kenniscentra naar acht sectorkamers binnen één centrale organisatie is de landelijke afstemming over de kwalificatiestructuur en de bpv vereenvoudigd. Daarmee is in de praktijk ook automatisch het aantal bestuurlijke overlegtafels verminderd. Sociale partners en het mbo hoeven hierdoor om landelijke afstemming te bereiken minder te overleggen dan ten tijde van de zeventien kenniscentra. Voor sommige bedrijfstakken is het (voor)overleg of vervolgoverleg in andere gremia echter toegenomen, waar dat voorheen door kenniscentra werd georganiseerd. Hierdoor ervaren sectororganisaties uit deze bedrijfstakken dat het aantal overleggen in totaliteit niet of nauwelijks is afgangen.

Sectorale betrokkenheid. Het is (nog) niet gelukt om de sectorale betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven voldoende te borgen. Stakeholders vanuit het bedrijfsleven ervaren dat het onderwijs in de agendering en de besluitvorming een grotere invloed heeft gekregen dan ten tijde van de kenniscentra. Dit heeft onder andere te maken met gewijzigde zetelverdeling tussen bedrijfsleven en onderwijs, waarin het bedrijfsleven qua positie heeft ingeleverd. Daarnaast bestaat een grotere zorg over de mate waarin het bedrijfsleven daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen gezien de complexiteit van de thematiek en de inspanningen die ze moeten verrichten om hun achterbanne te organiseren. De kenniscentra hadden zelf meer organiserend vermogen om achterbanne uit het bedrijfsleven te mobiliseren en te ondersteunen. Dat wordt gemist. Tegelijkertijd zijn stakeholders positief over de meer systematische en daarmee transparante vertegenwoordiging van sectoren en onderwijs. Ook het gezamenlijk belang wordt meer gevoeld. Daarmee lijkt de nieuwe structuur een goede basis te bieden om de sectorale betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven te versterken. Gezien de voorgenomen doorontwikkeling van sectorkamers, marktsegmenten en thema-adviescommissies beschreven in de doorontwikkelingsagenda (opgesteld naar aanleiding van de in 2017 uitgevoerde bestuurlijke evaluatie), is het aannemelijk dat SBB hierin nog benodigde stappen kan zetten.

Daarbij nemen we ook in overweging dat de uitgevoerde effectmeting al op korte termijn na de Wijzigingswet volgt. Gezien de majeure operatie waarvoor SBB stond - een transitie van zeventien kenniscentra naar één centrale organisatie, in combinatie met een forse efficiencykorting - kan een maximaal doelbereik eigenlijk nog niet worden verwacht. Partijen geven ook aan dat er veel werk is verzet in de afgelopen jaren om in korte tijd organisaties samen te voegen in een nieuwe structuur en complexe taken te uniformeren.

Verdiepende vragen

Hoe verhoudt de manier waarop SBB de kwalificatiestructuur ontwikkelt en onderhoudt zich tot de werkzaamheden van de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO)?

In de uitvoering van taken betreffende het bevorderen van een doelmatig opleidingsaanbod in het mbo zijn drie onderdelen te onderscheiden:

- Het genereren van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie.
- Het onderzoeken van de naleving van de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief.
- Het thematische doorlichten van een arbeidsmarkt.

In het kader van haar wettelijke taak rondom doelmatigheid, richt SBB zich op het eerste onderdeel. De CMMBO pakt de andere twee onderdelen op. Buiten het invulling geven aan de wettelijke taak, ziet SBB doelmatigheid als belangrijk thema in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Zij wil regio en sectoren ondersteunen bij een gerichte dialoog over een doelmatig aanbod van opleidingen dat aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt. De tac Doelmatigheid van SBB zet zich daarom in de praktijk ook in om een dialoog tussen onderwijs en bedrijfsleven te faciliteren door het (in de regio) geven van voorlichting over een optimaal opleidingsaanbod gegeven de vraag van de arbeidsmarkt. Deze voorlichting vindt plaats in samenwerking met de sectorkamers. Daarnaast wordt er vanuit de commissie contact onderhouden met de CMMBO.

Op papier zijn de verantwoordelijkheden voor een doelmatig aanbod helder belegd. Wanneer in de praktijk echter sprake lijkt van ondoelmatigheid en CMMBO advies heeft uitgebracht, dan zien we dat verwachtingen toch verschillen ten aanzien van de primaire verantwoordelijkheid voor opvolging van dat advies en de uiteindelijke borging van een doelmatig aanbod. Zowel binnen de SBB-organisatie als bij andere stakeholders verschillen de meningen over de mate waarin SBB in dat geval een rol heeft ten opzichte van de individuele of samenwerkende mbo-instellingen, bedrijfsleven, MBO Raad en de minister van OCW.

Is de erkenning van leerbedrijven bij de SBB nog steeds op de beste plek belegd?

Door de Wijzigingswet zijn alle wettelijke taken die de kenniscentra vervulden, overgegaan naar SBB. De minister heeft er destijds nadrukkelijk voor gekozen om geen van deze wettelijke taken over te hevelen naar de onderwijsonderstellingen zelf. Dit gezien het feit dat de instellingen al een zware taak te vervullen hadden om een nieuwe kwalificatiestructuur in te voeren en Focus op Vakmanschap vorm te geven. Extra belasting van de onderwijsinstellingen vond de minister niet opportuun. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wijzigingswet is door de Kamer begrip getoond voor deze keuze. Tegelijkertijd heeft de Kamer wel verzocht om in evaluatie van de Wijzigingswet ook nadrukkelijk na te gaan of het erkennen van leerbedrijven tegen die tijd bij de SBB nog steeds op de beste plek is belegd.

In de evaluatie is aan de hand van een multicriteria-analyse bezien of de wettelijke taken nog steeds op de juiste plek zijn belegd. Hierin is de huidige situatie op vier onderscheidingscriteria (kosten van de erkenning, borgen van kwaliteit/onafhankelijkheid, beschikbaarheid/transparantie voor mbo-instellingen/studenten en werkbaarheid) vergeleken met twee alternatieve scenario's. Als eerste het volledig beleggen van de wettelijke taken bij individuele mbo-instellingen, en als tweede het beleggen van de erkenningstaak voor de beroepsopleidende leerweg (bol) bij individuele instellingen en de erkenningstaak voor beroepsbegeleidende leerweg (bbl) bij SBB.

De analyse maakt duidelijk dat, gekeken naar de gekozen onderscheidingscriteria, behoud van de erkenningstaak bij SBB de meest logische keuze lijkt. De onafhankelijkheid van een erkenning door een landelijke organisatie zonder eigen belang bij individuele opleidingen is hierbij de bepalende factor. De twee alternatieve scenario's kunnen alleen voor mbo-instellingen en studenten een voordeel opleveren in een meer directe sturing op beschikbaarheid van voldoende leerbedrijven, maar dit weegt niet op tegen een onafhankelijke borging van de kwaliteit van de plekken. Wat de overige onderscheidingscriteria betreft vallen de effecten van de alternatieve scenario's voor alle partijen negatief uit.

Deze conclusie sluit aan op het algemene beeld dat wij op basis van de vele gevoerde gesprekken hebben verkregen, namelijk dat de positionering van de erkenningstaak geen actuele discussie is binnen het mbo-werkveld. Bij stakeholders in en buiten de SBB, waaronder ook vele individuele mbo-instellingen, bestaat consensus dat het een juiste keuze is geweest van de wetgever om de erkenningstaak volledig bij SBB te beleggen.

De SBB is deels een privaatrechtelijk zbo, namelijk waar het de erkenning van leerbedrijven betreft. In hoeverre werkt deze constructie voor de uitvoering van deze taak? En wat is de invloed van de zbo-status op de sturingsrelatie tussen het ministerie en de SBB?

SBB is een privaatrechtelijke rechtspersoon en het bestuur ervan is voor de uitvoering van de erkenningstaak met inwerkingtreding van de Wijzigingswet een zbo geworden. Door de Wijzigingswet is er hiermee in juridische zin een nieuw zbo ontstaan. In de praktijk zijn er echter geen nieuwe zbo-taken ontstaan, maar worden ze nu anders belegd: niet langer bij (een cluster) van zeventien zbo's, maar bij het bestuur van één samenwerkingsorganisatie.

Ons onderzoek levert geen inhoudelijke aanwijzingen op dat de gekozen constructie positief of negatief van invloed is geweest op de manier waarop SBB de erkenningstaak uitvoert.

De keuze van de wetgever om de zbo-constructie te continueren, betekent dat de minister ook na het van kracht worden van de Wijzigingswet geen directe invloed kan uitoefenen op welke individuele bedrijven wel of niet erkend worden als leerbedrijf, en van welke erkende leerbedrijven de erkenning moet worden ingetrokken. Dit is nu een zelfstandige bevoegdheid van het bestuur van SBB. Op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft de minister wel bevoegdheden ten aanzien van de algemene uitvoering van de erkenningstaak, onder meer waar het gaat om instemming met mandaatverlening, verzoek om inlichtingen, vordering van zakelijke gegevens en vernietiging van een besluit. In het uiterste geval kan de minister bij ernstige taakverwaarlozing noodzakelijke voorzieningen treffen. Tot op heden heeft de minister geen gebruikgemaakt van bevoegdheden op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4	6.	De uitvoering van taken rondom de beroepspraktijkvorming	64
0.1 Inleiding.....	5	6.1	Taakomschrijving	65
0.2 Analyse beleidskeuzes.....	7	6.2	Taakinrichting.....	65
0.3 Conclusies.....	9	6.3	Verschillen met kenniscentra.....	67
Over de evaluatie				
1. Inleiding.....	16	6.4	Bevindingen uit de praktijk	68
1.1 Centrale vraag en analysekader	17	6.5	Positionering erkenning leerbedrijven	73
1.2 Nadere onderzoeksvragen	19	7.	De uitvoering van taken rondom doelmatigheid.....	78
1.3 Plan van aanpak	20	7.1	Taakomschrijving	79
1.4 Afbakening onderzoek.....	23	7.2	Taakinrichting.....	80
1.5 Leeswijzer	23	7.3	Verschillen met kenniscentra.....	82
2. Historische schets samenwerking beroeps-onderwijs en het bedrijfsleven	24	7.4	Bevindingen uit de praktijk: SBB-organisatie en CMMBO	83
2.1 Relatie onderwijs-bedrijfsleven	26	Conclusies		
2.2 Inzoomen op de kwalificatiestructuur	32	8. Doelbereik	86	
3. Inhoud van de Wijzigingswet.....	34	8.1	Inleiding	87
3.1 Wetswijzigingen en verwachtingen.....	35	8.2	Beleidskeuzes SBB.....	87
3.2 Taken.....	38	8.3	Hoofdconclusie doelbereik.....	88
3.3 Bestaande zbo-taken overgegaan naar nieuwe zbo	40	8.4	Efficiencyvoordelen	88
Analyse				
4. Inrichting van de organisatie.....	44	8.5	Doelrealisatie/doeltreffendheid	89
4.1 Inrichting Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven	45	8.6	Bestuurlijke drukte.....	93
4.2 Verschillen in de organisatie-inrichting ten opzichte van de situatie voor de Wijzigingswet.....	52	8.7	Sectorale betrokkenheid	94
4.3 Bevindingen vanuit de praktijk	53	Bijlagen		
5. De uitvoering van taken rondom de kwalificatiestructuur	56	Bijlage 1. Literatuurlijst.....	98	
5.1 Ontwikkelingen rondom kwalificatiestructuur	57	Bijlage 2. Samenstelling Begeleidingsgroep OCW en klankbordgroep	100	
5.2 Taakomschrijving	58	Bijlage 3. Steekproef en respons enquête kleine leerbedrijven	100	
5.3 Taakinrichting	58	Bijlage 4. Rechte tellingen enquête kleine leerbedrijven	101	
5.4 Verschillen met kenniscentra.....	61	Bijlage 5. Overzicht respondenten	104	
5.5 Bevindingen uit de praktijk	61			



A photograph of three people (two women and one man) sitting on a brick roof, looking up towards the sky. They are wearing white shirts and light-colored trousers. In the foreground, there are several satellite dishes mounted on poles. One dish has the brand name "TRIAX" visible on its side. The background shows a clear blue sky.

Over de evaluatie

Inleiding

Hoofdstuk 1

Op 1 augustus 2015 is de 'Wet van wijziging van 16 april 2015 tot wijziging van onder meer de Wet Educatie en Beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven'² (hierna de Wijzigingswet) in werking getreden.

² Staatsblad, jrg. 2015, nr. 170



Door invoering van deze wet is de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming (bpv) in het kader van het mbo. Voordien lag deze verantwoordelijkheid bij zeventien kenniscentra. De overgang van de wettelijke taken naar SBB heeft het toenmalige kabinet gepaard laten gaan met een efficiencykorting op de beschikbare middelen voor de uitvoering van deze taken.

Voornoemde wet bevat een evaluatiebepaling. Volgens deze bepaling moet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding naar de Tweede Kamer sturen. De evaluatie moet inzicht bieden in de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het Ministerie van OCW heeft Berenschot de opdracht gegund de voornoemde evaluatie van de wet uit te voeren. Voor u ligt onze rapportage over de evaluatiebevindingen.

1.1 Centrale vraag en analysekader

Centrale vraag

De evaluatie moet inzicht bieden in de doeltreffendheid van de Wijzigingswet. De kern van de evaluatie is dan ook de beantwoording van de vraag of de heroriëntatie van de wettelijke taken van zeventien kenniscentra naar SBB heeft geleid tot de met de wet beoogde effecten. En indien beoogde effecten niet zijn bereikt, dient de evaluatie inzicht te bieden in welke opzichten dat dan niet het geval is en waarom.

Bij de *wettelijke taken* gaat het om de volgende taken die benoemd zijn in artikel 1.5.1 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Het gaat hierbij om taken rondom respectievelijk de kwalificatiestructuur, de beroepspraktijkvorming en de doelmatigheid van het stelsel van beroepsopleidingen. In paragraaf 3.2 van dit rapport gaan we nader in op de inhoud van deze taken.

De met de Wijzigingswet *beoogde effecten* laten zich als volgt formuleren³:

1. Een (hogere) inhoudelijke doelrealisatie/doeltreffendheid op de wettelijke taken.
2. Het behoud van sectorale betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming.
3. Minder bestuurlijke drukte en complexiteit in de mbo-sector.
4. Het bereik van efficiencyvoordelen in de uitvoering van de wettelijke taken; er moet sprake zijn van een doelmatige besteding van middelen.

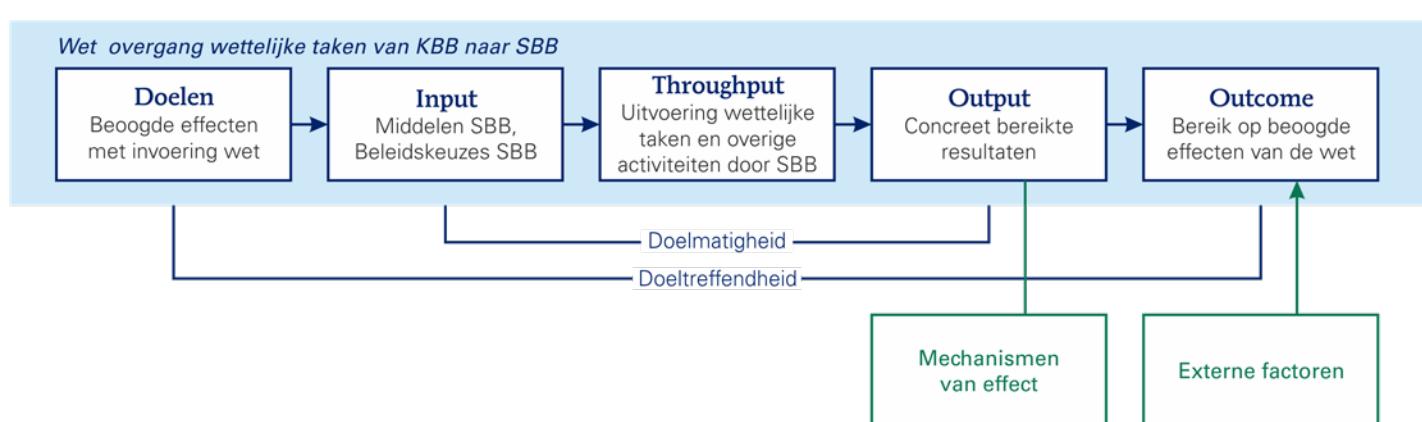
Het vierde benoemde effect hebben we gepreciseerd tot de vraag of SBB dezelfde wettelijke taken als de kenniscentra voor augustus 2015 uitvoerden de afgelopen drie jaar met minder geld (budget beschikbaar na efficiencykorting) even goed of zelfs beter heeft uitgevoerd.

De opdrachtgever heeft ons tot slot ook een aantal specifieke onderwerpen meegegeven waarop in de evaluatie specifiek ingegaan moest worden. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen: (1) de keuze om SBB voor de erkenning van leerbedrijven een zbo-status te geven, (2) de verhouding tussen SBB en Commissie Macrodoelmatigheid en (3) de vraag of SBB nog steeds de juiste plek is voor de erkenning van leerbedrijven.

Een kwalitatieve benadering van doeltreffendheid

Doelbereik door een organisatie als SBB in een complex veld zoals het mbo valt retrospectief niet eenduidig kwantitatief vast te stellen. Om de wet zinvol te evalueren op haar effecten is daarom een andere benadering van doeltreffendheid en effectiviteit nodig. De kernvraag bij deze benadering luidt: op welke wijze en in welke mate zijn de met de wet beoogde taken en verplichtingen door SBB en betrokken stakeholders uitgevoerd, en op welke wijze en in welke mate sluit deze uitvoering aan op de doelen van de wet?

Hiervoor gebruiken we een analysekader dat geënt is op de beleidscyclus. Onze premissie daarbij is dat het systematisch werken volgens een sluitende beleidscyclus de belangrijkste randvoorwaarde is om beleid doeltreffend en effectief uit te voeren. Dit maken we inzichtelijk in de volgende figuur. Het model geeft de verschillende elementen weer die van belang zijn om te bepalen of SBB systematisch heeft gehandeld en wel op zodanige wijze dat de voorwaarden voor een doelbereik op de beoogde effecten uit de Wijzigingswet aanwezig zijn. Daarbij helpt het te bezien in hoeverre waarborgen zijn ingebouwd voor het effectief en efficiënt waarmaken van de met de Wijzigingswet beoogde doelen bij de uitvoering van de wettelijke taken door SBB. Hierna lichten wij de verschillende elementen uit het model verder toe.



Figuur 1. Analysemodel evaluatie Wijzigingswet.

De evaluatie hebben we uitgevoerd tegen de achtergrond van het maatschappelijk belang waaraan de uitvoering van de wettelijke taken door SBB uiteindelijk zou moeten bijdragen: het realiseren van een optimale aansluiting tussen beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. Het is daarbij wel goed te realiseren dat een doeltreffende taakuitvoering van de wettelijke taken door SBB daarin natuurlijk slechts een van de beïnvloedende factoren zal zijn. Ook andere maatschappelijke, economische en politieke factoren spelen een rol.

³ Deze beoogde effecten zijn afgeleid van de randvoorwaarden zoals door de minister geformuleerd voor de heroriëntatie van de wettelijke taken (zie paragraaf 1.5 van de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 34026, vergaderjaar 2013-2014))

De evaluatie van hoe SBB uitvoering heeft gegeven aan de wet, start met het SMART specificeren van de beoogde *doelen en effecten van de Wijzigingswet*. Bij *input* gaat het om de vraag welke middelen en wettelijke kaders door het Ministerie van OCW voor SBB beschikbaar en aangewend zijn om de wettelijke taken uit te voeren, de beleidskeuzes die SBB bij de uitvoering van deze taken heeft genomen en de benodigde commitment vanuit het onderwijs en het bedrijfsleven. Bij *throughput* gaat het om een beschrijving van hoe SBB op basis van beschikbare middelen en gemaakte beleidskeuzes feitelijk uitvoering heeft gegeven aan haar wettelijke taken en overige activiteiten. Deze leidt tot een concrete *output* (bijstelling van de kwalificatiestructuur, kwaliteitscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen (bpv-plaatsen), aantal en kwaliteit leerbedrijven, website, nieuwsbrieven, kennisproducten et cetera). Uiteindelijk relateert het model de manier en kwaliteit van uitvoering van taken en activiteiten door SBB aan het bereik op de in de wet opgenomen doelen: de *outcome*. We merken hier op dat ook externe factoren zoals extra bezuinigingen of laagconjunctuur, maar ook de verbetering van de kwaliteit van de mbo-opleidingen en daarbinnen bijvoorbeeld de extra inzet op begeleiding van de bpv, allemaal bijdragen aan de outcome, waardoor deze niet uitsluitend is toe te wijzen aan deze wet. Hierom, en omdat het met zekerheid vaststellen van outcome retrospectief niet mogelijk is, staan we explicet stil bij de beoogde *mechanismen van effect*, ofwel de wijzen waarop throughput en output zouden moeten bijdragen aan outcome en of dit ook gebeurd is. Hiermee doen we beter beredeneerde en robuustere uitspraken over de outcome. *Doeltreffendheid* (effectiviteit) definiëren wij als de mate waarin beoogde effecten gerealiseerd worden. Met andere woorden: komt de vastgestelde outcome overeen met de doelen van de wet? Daarbij komen vragen aan de orde als: doen we de juiste dingen? Of had SBB meer effect kunnen bereiken door anders in te zetten op (andere) activiteiten of thema's? Heeft SBB de goede keuzes gemaakt? *Doelmatigheid* (efficiency) definiëren wij als de verhouding tussen input en output. Hierbij zijn vragen aan de orde zoals: doen we de (juiste) dingen goed? Had SBB met dezelfde inzet van middelen meer resultaten kunnen behalen? Of: hadden de behaalde resultaten ook met minder inzet van middelen behaald kunnen worden?

We werken ons analysekader concreet uit voor de *Wijzigingswet* in paragraaf 2.3.

1.2 Nadere onderzoeksvragen

Hierna zijn de nadere onderzoeksvragen opgenomen die onze opdrachtgever beantwoord wil zien op basis van het evaluatieonderzoek. We hebben deze geordend naar de onderdelen van ons analysekader uit paragraaf 1.2. Daarnaast hebben we drie overkoepelde vragen benoemd.

Doelen

1. Hoe heeft SBB haar wettelijke opdracht en het bereik op de wettelijke doelen meetbaar willen maken?

Input

2. Welke beleidskeuzes heeft SBB gemaakt in de uitvoering van de wettelijke taken en het realiseren van de doelen van de wet?
3. Heeft SBB binnen het beschikbare budget geopereerd? Welke uitvoeringskeuzes zijn gemaakt om binnen het beschikbare budget effectief te opereren?

Throughput

4. Bij het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur gaat het ook om het doorvoeren van vernieuwingen die noodzakelijk zijn voor een (ook in de toekomst) optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. In welke mate slaagt SBB hierin?
5. In hoeverre heeft het centraliseren van taken al dan niet voldoende ruimte gegeven om in te spelen op regionale behoeftes van onderwijs en bedrijfsleven, en op ontwikkelingen in het beroepenveld die de grenzen van branches/sectoren overschrijden?
6. En in hoeverre heeft SBB oog voor de beheersbaarheid van de kwalificatiestructuur in termen van bijvoorbeeld financierbaarheid en organiseerbaarheid, maar ook vanuit de optiek van effectief LOB-beleid (loopbaanoriëntatie en begeleiding). Waaruit blijkt dat?
7. In hoeverre draagt één SBB bij aan de borging van de civiele waarde van mbo-diploma's door onderwijs en bedrijfsleven?
8. Welke onderzoeken heeft SBB verricht of laten verrichten ter ondersteuning van haar taken op het terrein van de kwalificatiestructuur en de bpv? In welke mate heeft de verkregen informatie de uitvoering van de taken van SBB ondersteund dan wel tot aanpassing daarvan geleid?
9. SBB voert ook aanvullende activiteiten uit ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt (bijvoorbeeld een voorstel voor de mbo-portal en de uitvoering van stagefonds zorg). In welke mate dragen deze activiteiten daadwerkelijk bij aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt? In hoeverre hebben deze aanvullende activiteiten de uitvoering van de wettelijke taken geschaad?

10. Hoe verhouden de adviesfunctie en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van SBB zich tot de wettelijke taken van SBB?

Output

11. Hoe effectief is SBB in het ontwikkelen en onderhouden (beheer en vernieuwing) van de landelijke kwalificatiestructuur?
12. In hoeverre heeft SBB de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (bpv) bevorderd en zorggedragen voor de beschikbaarheid van een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de bpv verzorgen (en daarmee van een toereikend aantal bpv-plekken)? Is het kwaliteitsbewakingsinstrumentarium voldoende op orde (beter dan in de situatie met de kenniscentra)? Welke verbeteringen zouden kunnen worden doorgevoerd?

Outcome

13. In hoeverre is door de inwerkingtreding van de wet de complexiteit en bestuurlijke drukte in de mbo-sector verminderd?
14. In hoeverre heeft SBB zorggedragen voor een verbetering van de aansluiting van het mbo op de arbeidsmarkt? In hoeverre wordt die aansluiting nu meer gecoördineerd en effectiever aangepakt dan toen er nog zeventien kenniscentra waren?
15. Doordat er bij de overgang van de wettelijke taken naar SBB minder middelen beschikbaar zijn gekomen voor deze taken, impliceert de overgang van de wettelijke taken van de zeventien kenniscentra naar één organisatie efficiencywinst. Is deze efficiencywinst gerealiseerd met behoud van kwaliteit? Zijn de beschikbare middelen toereikend voor uitvoering van de taken? Of is er verdere efficiencywinst mogelijk?
16. In welke mate draagt SBB bij het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur bij aan een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen?
17. Welke andere (bedoelde en onbedoelde) effecten in het mbo-veld heeft de wet tot gevolg gehad?

Overkoepelende vragen

18. Hoe verhoudt de manier waarop SBB de kwalificatiestructuur ontwikkelt en onderhoudt zich tot de werkzaamheden van de CMMBO? (De wetswijziging die de mogelijkheid van een onafhankelijke commissie introduceert om te adviseren over macrodoelmatigheid is tegelijk met de wet die nu geëvalueerd wordt in werking getreden.)
19. Is de erkenning van leerbedrijven bij SBB nog steeds op de beste plek belegd? Betrek bij de beoordeling van alternatieven in ieder geval de kosten van erkenning, de borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de erkenning, de beschikbaarheid en transparantie van leerbedrijven voor mbo-instellingen en studenten, en het feit dat 60% van de leerbedrijven met meer dan één school te maken heeft.

20. SBB is deels een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo), namelijk waar het de erkenning van leerbedrijven betreft. In hoeverre werkt deze constructie voor de uitvoering van deze taak? En wat is de invloed van de zbo-status op de sturingsrelatie tussen het ministerie en SBB?

1.3 Plan van aanpak

De volgende figuur geeft schematisch onze evaluatieaanpak weer.



Figuur 2. Plan van aanpak.

De acht stappen uit onze onderzoeksaanpak werken we hierna uit.

Bij de uitvoering van onze onderzoekswerkzaamheden zijn we begeleid door een interne begeleidingsgroep vanuit het Ministerie van OCW en door een externe klankbordgroep. Bijlage 2 bevat de samenstelling van beide groepen.

Stap 1. Documentstudie

We zijn het onderzoek gestart met het doornemen van bestaande onderzoeken en evaluaties die raken aan de wijziging van de wet, SBB, de zeventien kenniscentra, de herziening van de kwalificatiestructuur en andere documenten en stukken die relevant leken voor de evaluatie. Dit om tot een maximaal hergebruik van informatie te komen en daarmee vermijdbare onderzoekbelasting te voorkomen. We hebben in onze documentenstudie zowel openbare als niet-openbare documentatie betrokken. De niet-openbare documentatie is op ons aangeleverd door SBB. Voor alle bestudeerde documenten geldt dat we systematisch aan de hand van ons analysekader informatie geëxtraheerd uit de documenten.

De documentstudie hebben we ook later in het onderzoek nog uitgevoerd, bijvoorbeeld als in interviews ons nog onbekende documenten werden aangereikt. In de literatuurlijst bij dit rapport is het overzicht opgenomen van de door ons bestudeerde documenten.

Stap 2. Interviews met SBB en met haar stakeholders

Om zicht te krijgen op de (doeltreffendheid van de) uitvoering van de wettelijke taken door SBB in vergelijking tot toen deze door zeventien kenniscentra werden uitgevoerd, hebben we in totaal 36 (groeps)interviews afgenumen met geledingen binnen SBB en stakeholders van SBB in het mbo-werkveld. Voor een overzicht van de door ons geïnterviewde partijen, verwijzen wij u naar bijlage 4.

Er is in de (groeps)interviews steeds gewerkt met een op de te interviewen partij/respondent aangepaste itemlijst. In sommige interviews is in de breedte op alle evaluatieonderwerpen ingegaan, terwijl in andere een veel beperkter aantal onderwerpen is gesproken om daarop vooral een meer gedetailleerd inzicht te krijgen. In de analyse van de gespreksuitkomsten is duidelijk onderscheid gemaakt tussen verifieerbare feiten en meningen van de betrokken respondent(en).

Stap 3. Groepsgesprekken binnen geselecteerde mbo-instellingen (privaat en bekostigd)

Binnen een selectie van negen mbo-instellingen hebben telkens twee groepsgesprekken plaatsgevonden: een groepsgesprek rondom de wettelijke taak bpv en een rondom de wettelijke taken kwalificatiestructuur en macrodoelmatigheid. In totaal hebben we dus achttien groepsgesprekken gevoerd verdeeld over negen individuele instellingen.

De criteria voor de selectie van de instellingen zijn met het Ministerie van OCW afgestemd. Doel was initieel om tien instellingen bij dit onderdeel van de evaluatie te betrekken: één niet-bekostigde en negen wel bekostigde instellingen. In de selectie van de negen bekostigde mbo-instellingen zouden verder zowel brede als meer specialistische mbo-instellingen worden meegenomen. Voor de selectie van de negen bekostigde mbo-instellingen hebben we alle bekostigde mbo-instellingen daarom eerst gecategoriseerd naar breedte van het opleidingsaanbod. Uit de verkregen deelselecties hebben we vervolgens voor zover mogelijk de mbo-instellingen verwijderd die al betrokken zijn bij een sectorkamer van SBB. We wilden namelijk juist ook mbo-instellingen in de evaluatie betrekken die op een wat grotere afstand staan van SBB. Voor de grote en brede mbo-instellingen was dat niet mogelijk, die zitten allemaal in een sectorkamer. Tot slot hebben we per categorie aselect de benodigde bekostigde mbo-instellingen geselecteerd. Deze mbo-instellingen zijn benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Een van de mbo-instellingen die eerst heeft ingestemd met deelname aan ons onderzoek, heeft in een heel laat stadium van ons veldwerk om agenda technische redenen afgezien van deelname. Het is ons niet meer gelukt om voor deze instellingen een vervangende instelling bereid te vinden om voor ons de twee groepsgesprekken te organiseren.

We hebben de uiteindelijke groep van negen instellingen voor beide groepsgesprekken gevraagd medewerkers te selecteren die in hun werk te maken hebben met de taak/taken die in het groepsgesprek centraal staan. In elk van de groepsgesprekken is gewerkt met een vaste itemlijst. Sommige van de vraagitems hadden betrekking op casuïstiek en waren bedoeld om de gesprekspartners hierop te laten reflecteren. Hierbij is gevraagd of voorgelegde casussen exemplarisch zijn voor de verschillen (positief en negatief) tussen de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ situatie. De casuïstiek is bij het ontwikkelen van de itemlijst door ons verzameld in afstemming met de MBO Raad en VNO-NCW.

Stap 4. Telefonische interviews met grotere leerbedrijven

Om de ervaringen van leerbedrijven in de evaluatie mee te nemen, hebben er, naast hergebruik van informatie uit rapporten over ervaringen van leerbedrijven, op niveau van elk van de acht sectorkamers (de sectoren die daaronder ressorteren) 58 telefonische interviews plaatsgevonden met de relatief grotere leerbedrijven. Relatief grotere leerbedrijven zijn daarbij gedefinieerd als bedrijven met vijftig of meer beroepspraktijkovereenkomsten (bpvo's). Ook hebben we een aantal grote accounts in de interviewronde betrokken. Grote accounts zijn bedrijven die meerdere vestigingen hebben en/of afdelingen. Met een deel van de grote accounts heeft SBB specifieke afspraken inzake kwaliteitsborging van de beroepspraktijkvorming. Verder is bij het selecteren van de leerbedrijven die we wilden interviewen ook geselecteerd op bedrijven die al voor augustus 2015 actief waren als leerbedrijf. Tot slot hebben we de bedrijven uit de selectie gehaald die ook al zitting hebben in een sectorkamer of een marktsegment van SBB. We wilden ook zoveel mogelijk het geluid van bedrijven horen die minder actief betrokken zijn bij SBB-processen.

In totaal zijn er 58 grotere leerbedrijven geïnterviewd. In de bijlage 5 is een tabel opgenomen met een verdeling van deze interviews naar de acht sectorkamers (exclusief sectorkamer Entree) opgenomen. De deelnemers aan de interviews hadden binnen hun bedrijven verschillende betrokkenheid bij de beroepspraktijkvorming: sommigen waren er beleidsmatig bij betrokken (vanuit het hoofdkantoor, speelde vooral bij de grote accounts) en anderen begeleidden op de werkvoer de mbo-studenten.

In de telefonische interviews is gewerkt met een gestructureerde itemlijst met gespreksitems rondom de uitvoering van de wettelijke taken nu en voor 2015. Echter, lang niet alle door ons gesproken respondenten kenden de oude situatie met de kenniscentra, waardoor het in deze gesprekken niet mogelijk was om een vergelijking te maken tussen de oude en nieuwe situatie.

Stap 5. Korte enquête onder kleine leerbedrijven

Bij stap 4 hebben we de relatief grotere leerbedrijven telefonisch geïnterviewd. Gezien het grote aantal kleinere leerbedrijven (minder dan vijftig bpvo's) was het uitvoeren van groepsgesprekken met deze groep leerbedrijven geen optie. We hebben er daarom voor gekozen om de kleinere leerbedrijven een korte en makkelijk in te vullen enquête voor te leggen. Deze enquête bevatte vragen op de volgende onderwerpen: verschillen tussen de oude en nieuwe situatie in de uitvoering van de erkenningsstaak en ervaren verschillen in dienstverlening door SBB en de kenniscentra vroeger.

De enquête is op 28 augustus 2018 uitgezet onder een aselecte steekproef van 1.932 kleinere leerbedrijven. Het betrof in alle gevallen leerbedrijven die nu, maar ook voor 2015 actief waren als leerbedrijf. Bij de steekproeftrekking hebben we rekening gehouden met grootteklaasse en sector waarin het kleinere leerbedrijf actief is. Een nadere toelichting op de steekproeftrekking en respons is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport. Van de 1.932 aangeschreven leerbedrijven hebben uiteindelijk 538 leerbedrijven de digitale enquête benaderd. Dit resulteerde in een brutorespons van bijna 28 procent. De ingevulde antwoorden zijn door ons geanalyseerd. Bijlage 3 bevat de rechte tellingen van de gehouden enquête.

Stap 6. Beoordeling zbo-constructie SBB

In een aantal van de (groeps)interviews benoemd bij stap 2 is de status van SBB als 'deeltijd-zbo' wat het erkennen van leerbedrijven betreft onderwerp van gesprek geweest. Aanvullend hierop heeft een onafhankelijk jurist van Berenschot de constructie geanalyseerd, en de kansen en bedreigingen ervan in kaart gebracht. Hierbij is ook specifiek bekeken wat de invloed is van deze zbo-status is voor de sturingsrelatie tussen het ministerie en SBB.

Stap 7. Multicriteria-analyse op positionering erkenningsleerwerkbedrijven

Onderzoeksraag 19, de vraag of de erkenning van leerbedrijven bij SBB nog steeds op de goede plek belegd is, impliceert een antwoord in de vorm van een zorgvuldig afgewogen oordeel. Om dit oordeel transparant te vormen, hebben we een multicriteria-analyse (MCA) uitgevoerd. Een MCA is een evaluatiemethode om tussen diverse beleidsscenario's een rationele en expliciet onderbouwde keuze te maken. In deze evaluatie is in overleg met de klankbordgroep in de MCA de huidige situatie (SBB erkent de leerbedrijven) vergeleken met de volgende twee alternatieve scenario's:

De uitvoering van de erkenning van leerbedrijven wordt belegd bij de mbo-instellingen.

De uitvoering voor de erkenning van leerbedrijven voor bol wordt belegd bij de mbo-instellingen, die voor bbl blijft bij SBB.

De vergelijking is uitgevoerd vanuit drie perspectieven: de leerbedrijven, de mbo-instellingen en de studenten. In de vergelijking zijn de volgende onderscheidingscriteria meegenomen: (1) de kosten van erkenning, (2) de borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de erkenning, (3) de beschikbaarheid en transparantie van leerbedrijven voor mbo-instellingen en studenten en (4) de werkbaarheid. De keuze voor de twee alternatieve scenario's en de vier onderscheidingscriteria is in overleg met OCW en de klankbordgroep gemaakt.

Stap 8. Afsluitende groepsgesprekken met mbo-instellingen

Ter afronding van het veldwerk voor de evaluatie hebben er op 4 oktober en op 11 oktober 2018 afsluitende groepsgesprekken plaatsgevonden met mbo-instellingen. Het groepsgesprek van 4 oktober 2018 vond plaats tijdens een reguliere bijeenkomst van de Marktgroep MBO van de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO). Bij deze bijeenkomst waren vertegenwoordigers van zo'n dertig niet-bekostigde aanbieders van mbo-opleidingen aanwezig. De bijeenkomst van 11 oktober 2018 is door ons georganiseerd. Hiervoor zijn halverwege september 2018 alle bekostigde en niet bekostigde mbo-instellingen op niveau van de directies/bestuur uitgenodigd die niet al als een van de tien casusscholen in de evaluatie betrokken waren (zie stap 3). Uiteindelijk hebben elf instellingen gehoor gegeven aan deze oproep en deelgenomen aan het groepsgesprek van 11 oktober. De namen van de deelnemers van deze bijeenkomst zijn opgenomen in bijlage 4.

Doel van de beide bijeenkomsten was om ook het perspectief van zoveel mogelijk mbo-instellingen mee te kunnen nemen. In beide gesprekken hebben we de beelden voorgelegd die wij bij onze negen casusscholen hebben opgehaald. De aanwezigen konden daarop reflecteren: in hoeverre herkent men de beelden en kan men uit eigen ervaringen aanvullingen of verdere verdieping geven?

1.4 Afbakening onderzoek

Tijdens deze evaluatie is voortdurend rekening gehouden met de afbakening van het onderzoek.

Evaluatie van de Wijzigingswet, niet van het functioneren van SBB

De evaluatie moest inzicht geven in de doeltreffendheid en effecten van de wet. De kern van de evaluatie is het bezien of de heroriëntatie van de wettelijke taken naar SBB, en daarmee de opheffing van de zeventien kenniscentra, heeft geleid tot de met de wet beoogde effecten. En indien beoogde effecten niet zijn bereikt, dient de evaluatie inzicht te bieden in welke opzichten dat dan niet het geval is en waarom. Deze evaluatie gaat dus niet om het evalueren van het functioneren van SBB. Echter, in een evaluatie met dergelijke onderzoeksvragen speelt het functioneren van SBB wel een rol en daar zijn wij ons ook van bewust. Dit is echter nadrukkelijk geen onderwerp van oordeel, zoals de doeltreffendheid en effecten van de wet dat nadrukkelijk wel is. Het gaat wel om de vraag of de manier waarop SBB uitvoering heeft gegeven aan de wettelijke taken, heeft bijgedragen aan het doelbereik op de beoogde effecten uit de Wijzigingswet.

Perspectieven van direct betrokkenen

In dit onderzoek zijn verschillende perspectieven van belanghebbenden gevraagd. Er is ervoor gekozen om alleen met directe stakeholders en belanghebbenden rondom de kenniscentra en SBB te spreken. In bijlage 5 is het overzicht opgenomen met wie we binnen en buiten SBB gesproken hebben.

Geen nulmeting beschikbaar

Op de beoogde effecten van de Wijzigingswet is geen nulmeting uitgevoerd die de situatie op deze effecten ten tijde van de kenniscentra goed beschrijft, op onderdelen zijn er wel data over de oude situatie beschikbaar. We hebben er daarom voor gekozen om in de hoofdstukken 4 tot en met 7 zo goed als mogelijk de verschillen in de organisatie en procesgang rondom de uitvoering van de wettelijke taken nu en ten tijde van de zeventien kenniscentra te reconstrueren.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoeksrapport bestaat uit acht hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is een historische terugblik op hoe de samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven zich ontwikkeld heeft, alsook een terugblik op de ontwikkelingen in de kwalificatiestructuur. Deze achtergrond is volgens ons namelijk onmisbaar voor de lezer om de rest van onze evaluatiebevindingen beter te kunnen doorgronden. In hoofdstuk 3 gaan we in op de inhoud van de Wijzigingswet en wat de wetgever bepaald heeft over de inhoud van de wettelijke taken en de juridische status waarin SBB haar wettelijke taken uitvoert. Het hoofdstuk bevat ook de door ons gereconstrueerde beleidstheorie over hoe de met de Wijzigingswet beoogde effecten bereikt dienden te worden. Hoofdstuk 4 gaat in op de keuzes die door SBB zijn gemaakt bij het organiseren van de aan haar toebedelde wettelijke taken. De hoofdstukken 5 tot en met 7 bevatten de beschrijvingen van hoe nu de verschillende taken worden uitgevoerd en hoe dat ten tijde van de kenniscentra plaatsvond. Hoofdstuk 8 bevat onze analyse en conclusies op de doeltreffendheid van de Wijzigingswet, en vormt daarmee het kernhoofdstuk van dit evaluatierapport. Het eindrapport bevat 5 bijlagen.

Historische schets samenwerking beroepsonderwijs en het bedrijfsleven

Hoofdstuk 2

De evaluatie van deze Wijzigingswet meet een relatief korte periode (augustus 2015 tot nu). Maar samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven kent een veel langere geschiedenis. Er hebben veel veranderingen plaatsgevonden in die lange tijd, waar de rol en samenwerking van het bedrijfsleven en onderwijs veranderde, en op dit verleden wordt steeds voortgeborduurd. Daarnaast waren er in de overgang naar één SBB er ook al zaken in gang gezet, zoals de herziening van de kwalificatiestructuur, die door de Wijzigingswet heen lopen. Om deze redenen schetsen we hierna een uitgebreid beeld van de historie: hoe heeft de relatie onderwijs-bedrijfsleven en de kwalificatiestructuur zich in de loop van de tijd ontwikkeld en welke veranderingen/wetswijzigingen hebben er plaatsgevonden die hebben geleid tot waar we nu staan? Er is ook geen nulmeting van oude situatie; deze historische schets plaatst de Wijzigingswet in perspectief.



2.1 Relatie onderwijs-bedrijfsleven

Nijverheidswet

Het mbo kent (logischerwijs) al een lange relatie met het (regionale) bedrijfsleven. Al tijdens het gildewezen, dat bestond vanaf de middeleeuwen tot aan het eind van de achttiende eeuw, werd dit vormgegeven: nieuwe gildeleden werden opgeleid voor het vak en werden na deze opleiding erkend als vakman, waardoor er een combinatie van opleiding en beroepsuitoefening plaatsvond. De Nijverheidswet, de eerste wet op het beroepsonderwijs en het leerlingwezen uit 1919 die in 1921 in werking trad en daarmee de eerste echte sturing vanuit de overheid aan het onderwijs was, regelde de officiële erkenning van het bestaansrecht van ambachtsscholen, maar ook het onderwijs volgens de leerlingenstelsels. Ambachtsscholen (of vakscholen) waren scholen voor dagonderwijs, waar leerlingen werden opgeleid tot een nijverheid of een ambacht (te vergelijken met de bbl-opleidingen heden ten dage). Een leerlingstelsel was een combinatie van werken en leren (te vergelijken met de bbl-opleidingen van nu).

De Nijverheidswet had een sterke regionale focus: het werd ingebed in de behoeften van de regio en er werd alleen nijverheidsonderwijs ingesteld als er vanuit het regionale bedrijfsleven behoefte aan was⁴. Landelijke organen werden in deze wet geregeld, maar de regionale behoefte van het bedrijfsleven stond centraal bij de start van nieuwe opleidingen⁵. Deze wet liet veel ruimte voor private initiatieven en daaroor kon de overheid ook zelf geen nijverheidsonderwijs oprichten. Betrokkenheid van bedrijven en brancheorganisaties bij deze scholen was groot: zij zorgden bijvoorbeeld voor stageplaatsen en uitwisseling van docenten^{4,6,7}. Opleidingen stonden centraal in de samenleving, er waren nauwelijks drempels in de toegang ertoe en de bedrijfstakken initieerden of legitimeerden de waarde van de diploma's⁷. Met het subsidievoorraardenbesluit van 1937 (dat leerlingen en leerbedrijven verplichtte om een opleidingsverslag in de vorm van een werkboekje bij te houden) werden door landelijk georganiseerde bedrijfsleven paritaire corporaties (opleidingsorganen) opgericht die voorzagen in controleurs van de leerplekken⁵.

Oprichting Colo

Na de Tweede Wereldoorlog werd de relatie tussen onderwijs en het bedrijfsleven versterkt: vanwege de wederopbouw van Nederland was er behoefte aan voldoende arbeidskrachten en beide partijen hadden belang bij voldoende instroom. Het leerlingstelsel groeide. De sociale partners waren diegene die dit stelsel bestuurden⁸. Om het overleg met de Stichting van de Arbeid (STAR, het landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van zowel werkgevers als werknemers) centraal af te stemmen, richtten 27 opleidingsorganen (later groeit dit naar 35) in 1954 het Centraal Orgaan Landelijke Opleidingsorganen (Colo) op: een afstemmingsorgaan voor directeuren.

Mammoetwet

In de jaren zestig kwam de publieke opinie dat leerlingen niet alleen opgeleid moesten worden tot vaklieden, maar voorbereid moesten gaan worden op werk en vervolgopleiding in de brede zin door invoering van algemeen vormende vakken⁹. Met de invoering van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO, ook wel bekend als de Mammoetwet) in 1968 wordt het nijverheidsonderwijs als beroepsonderwijs onderdeel van het stelsel van het voortgezet onderwijs. Het beroepsonderwijs kreeg een meer theoretisch karakter, publiek aangestuurd, met nadruk op de ontwikkeling van de leerling zelf en algemeen vormende vakken in het curriculum, waardoor het bedrijfsleven meer op afstand kwam te staan⁸. Met de Mammoetwet verdween langzamerhand de verticaal georganiseerde bedrijfstakstructuur die kenmerkend was voor het beroepsonderwijs. Er kwamen steeds meer onderwijsinstellingen die meerdere bedrijfstakken verenigden. De herkenbaarheid voor de werkgevers verminderde en de rol van het bedrijfsleven en de sociale partners werd hiermee verkleind. Dit zorgde voor onvrede onder de werkgevers die verduidelijkt werd in de slogan 'ze kunnen nog geen hamer vasthouden'^{10,11}.

⁴ Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken, vijfentwintig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik. Hövels, Visser en Schuit (2006)

⁵ 60 jaar samenwerking beroepsonderwijs – bedrijfsleven, Ben Rijgersberg (2015)

⁶ Beroepsonderwijs zonder beroepen. Gevraagd: een herontwerp van technische opleidingen, Mertens (1997)

⁷ Hoe sterk is de eenzame fietser? een onderzoek naar de relatie tussen individuele ontwikkeling en de toegankelijkheid van het onderwijsbestel in Nederland, Leo Lenssen (2012)

⁸ Hoe sterk is de eenzame fietser? een onderzoek naar de relatie tussen individuele ontwikkeling en de toegankelijkheid van het onderwijsbestel in Nederland, Leo Lenssen (2012)

⁹ Historische schets examinering in het MBO. IVA Onderwijs (2012)

¹⁰ Bewegende verhoudingen Een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld. NSOB (2016)

¹¹ Van Kop tot Teen, De historische ontwikkeling van de opleiding Uiterlijke Verzorging in het mbo. De Haan, M. (2008)

Het systeem van de leerlingstelsels viel echter buiten de Mammoetwet en bleef bestaan als apart stelsel (Wet op het Leerlingwezen, 1968), met daarin een sterk initiatief vanuit het bedrijfsleven (*private aansturing*). Met de Wet op het Leerlingwezen moesten de verschillende leerlingstelsels landelijk en per bedrijfstak georganiseerd worden. Tevens werd vastgelegd in deze wet dat ook het Georganiseerde Schoolwezen Beroepsontwikkeling (GSB) mee moest besturen, naast de sociale partners. De landelijke opleidingsorganen heetten met deze wet De Landelijke Organen voor het Leerlingstelsel, en zijn verantwoordelijk voor het selecteren van leerbedrijven, begeleiding en controle van leerlingen in leerbedrijven, de examinering en totaalprogramma's. De commissies in de landelijke organen (totaalprogrammacommissies en centrale examencommissies) bestaan daarbij voor de helft uit vertegenwoordigers uit het onderwijs en voor de helft uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven¹².

Een gevolg van de Mammoetwet was dat er te weinig doorstroom was tussen het lager beroepsontwikkeling (lbo, voorloper van het vmbo) en het mbo: het zogenaamde ‘gat in de Mammoetwet’. Voor een gedeelte van de leerlingen was het voltijdsontwikkeling te hoog gegrepen of ze vielen voortijdig uit. Voor het instromen in het leerlingwezen was echter een arbeidscontract vereist, en deze plekken waren zeer schaars vanwege de economische situatie destijds. Om dit gat op te vangen werd in 1979 het zogeheten kort mbo(kmbo) ingesteld. Dit kmbo was een twee- of driejarige voltijdsopleiding waarbij geen diploma was vereist.

Oprichting Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs Bedrijfsleven

Deze ontwikkelingen in de economische situatie en daarmee de onderwijsituatie voor zestien- en achttienjarigen zorgen voor hernieuwde aandacht voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt^{13,14}. In 1984 publiceert de commissie-Wagner, ingesteld om deze aansluiting nader te onderzoeken, het rapport ‘Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid’. De commissie concludeerde dat het onderwijs en de beroepspraktijk zich van elkaar hadden losgemaakt. In het beroepsontwikkeling zou er sprake moeten zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid: het onderwijs zou verantwoordelijk moeten zijn voor beroepsvoorbereiding op de school, het bedrijfsleven voor de beroepskwalificatie in de praktijk¹⁵. Hierdoor zouden op bedrijfstak- of brancheniveau door betrokken sociale partners en het onderwijs samen gekozen moeten worden aan welke opleidingen er behoeft was en welk type opleiding daarbij het beste paste¹³. Tevens beval de commissie net zoals in het leerlingwezen het geval was open overlegorganen tussen onderwijs en bedrijfsleven aan. Dit leidde tot het Open Overleg Wagner met organisaties van werkgevers en werknemers, onderwijsinstellingen en de verschillende ministeries (O&W, EZ, SoZaWe, BZK en Financiën). Hiermee werd beoogd het bedrijfsleven meer invloed te geven. Voor het mbo ontstonden in dit licht de zogenoemde BOOB's: Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs Bedrijfsleven en de BOTO's: Bedrijfstakgewijze Overleggen Technisch Onderwijs. Onderwijs en bedrijfsleven gingen in deze overleggen aan de slag om landelijke eindtermen per mbo-opleiding behorende bij de bedrijfstak op te stellen (WRR, 1993). Dit leverde een grotere medeverantwoordelijkheid van sociale partners voor het mbo en leerlingwezen.

13 Historische schets examinering in het MBO. IVA Onderwijs (2012)

14 Over ‘hamers’ en ‘vasthouden’ gesproken, vijfentwintig jaar middelbaar beroepsontwikkeling in Nederland: terug- en vooruitblik. Hövels, Visser en Schuit (2006)

15 Bewegende verhoudingen Een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld. NSOB (2016)

Commissie-Rauwenhoff

In 1989 werd de commissie-Rauwenhoff (officieel de tijdelijke adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt) ingesteld. Deze commissie moest zich bezighouden met het mbo en het leerlingwezen, maar ook met (de relatie met) het hoger onderwijs en andere vormen van scholing (SCP, 2011). Daarnaast moest de commissie ook aandacht hebben voor de verhouding tussen onderwijs en het veld én voor de afstemming tussen opleidingen zelf. Het resultaat van deze commissie was formulering van doelen om de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven te verbeteren¹⁶. Het kabinet is het eens met het feit dat onderwijs en bedrijfsleven intensiever moeten samenwerken. Samen met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers komt het convenant ‘Samen werken aan bedrijfsonderwijs’ van de grond, waarin afspraken staan over de verantwoordelijkheid van zowel de overheid als het bedrijfsleven voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ook wordt het convenant Secundair Onderwijs gesloten, door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de voorzitter van het samenwerkingsverband MBO/CBO (cursorisch beroepsonderwijs) waarbij wordt ingegaan op de thema’s uit het rapport van de commissie-Rauwenhoff. Het kabinet staat achter het voorstel om scholen meer bedrijfseconomische zelfstandigheid te geven door brede zelfstandige regionale scholengemeenschappen, waarin door onderwijsinstellingen nauw wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en de dualisering van de beroepsopleidingen. Deze aanbevelingen leiden uiteindelijk tot de samenvoeging van het secundair beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs in grootschalige regionale opleidingscentra (roc’s) zoals beschreven in de kernpuntnotitie over de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (1993). Ondertussen werd de Wet op het Leerlingwezen in 1992 vervangen door de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO), waarbij de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor het leerlingwezen werd vastgelegd en het schoolcomponent apart werd geregeld.

Wet Educatie en Beroepsonderwijs

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) wordt aangenomen in 1995 en treedt in 1996 in werking. Met de invoering van deze wet zijn er drie ontwikkelingen in gang gezet: (1) invoering landelijke kwalificatiestructuur, (2) vorming van roc’s en (3) meer mogelijkheden voor contractactiviteiten (private financiering). Door deze wet werden de verschillende onderwijsystemen samen verenigd: het leerlingwezen (sinds 1992 cursorisch beroepsonderwijs), het mbo, het kmbo en de volwasseneneducatie. Er komt één landelijke kwalificatiestructuur voor het mbo en het leerlingwezen: het leerlingwezen en het (k)mbo werden hiermee de beroepsbegeleide leerweg (bbl) c.q. de beroepsopleidende leerweg (bol), die beide op vier niveaus (niveau 1 tot en met 4) in vier verschillende sectoren (economie, welzijn, techniek en landbouw) wordt aangeboden, grotendeels binnen de roc’s. De praktijkcomponent van de opleidingen werd versterkt en studenten brachten meer tijd door in de beroepspraktijk om zo de aansluiting tussen het onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren¹⁷. Tevens wordt door deze wet het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs aan elkaar gelijk gesteld om zo de concurrentie te bevorderen: ook het niet-bekostigde onderwijs mogen diploma’s uit de kwalificatiestructuur uitreiken.

Volgens het Ministerie van OCW is deze herordening onder andere nodig om nauwere samenwerking met het bedrijfsleven na te streven, naast het veilig stellen van het bestaan van de onderwijsinstellingen en een imagoverbettering van het beroepsonderwijs¹⁸. Met de wet komt ook het ministerie op meer afstand te staan. Een primeur met de invoering van de WEB is dat het bedrijfsleven wettelijke invloed krijgt op het beroepsonderwijs: besturen van de landelijke organen krijgen de verantwoordelijkheid voor de kwalificatiestructuur en toezicht op examinering. Hiermee kregen bedrijven via de landelijke organen invloed op inhoud van de curricula en eindtermen. Voor de landelijke organen verdwijnt er ook een taak; het begeleiden van leerlingen binnen leerbedrijven wordt overgedragen naar de scholen zelf^{19,18}.

16 Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma’s in de aansluiting onderwijs en arbeid. WRR (1993)

17 Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs, Onderwijsraad (2009)

18 Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat: Een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Honigh, M.E. (2008)

19 60 jaar samenwerking beroepsonderwijs – bedrijfsleven, Rijgersberg, B. (2015)

BOOB's worden LOB's

Vanaf 1996 worden de landelijke organen omgedoopt tot Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB's) vanwege de gewijzigde taakstelling die zij hebben in de WEB voor het gehele mbo: accreditatie van leerbedrijven, ontwikkeling van een landelijke kwalificatiestructuur en externe legitimering van het hele mbo. Het aantal landelijke organen gaat in het kader van schaalvergroting van 31 naar 21. De BOOB's verdwijnen, hun taak wordt overgenomen door de landelijke organen. De kenniscentra werden niet alleen belast met het ontwikkelen (en onderhouden) van een landelijke kwalificatiestructuur voor het hele mbo, maar ook met het werven, erkennen en begeleiden van leerbedrijven ten behoeve van de beroepspraktijkvorming (voldoende en kwalitatief goede stage- en leerwerkplaatsen) van deelnemers aan het beroepsonderwijs. Colo verandert van een stichting in een vereniging die de belangen behartigt van deze LOB's en als aanspreekpunt en gesprekspartner fungeert voor de overheid wanneer het gaat over hun wettelijke taken²⁰. Er wordt een algemene vergadering ingesteld en het bestuur bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, vijf sectorale vertegenwoordigers namens clusters van kenniscentra en de centrale sociale partners. De financiering voor Colo komt niet langer van het Ministerie van OCW, maar wordt bekostigd door contributie van haar leden¹⁹. In 2001 verandert de naam van de Landelijke Organen Beroepsonderwijs in Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's), zodat de naam beter aansluit bij de wijziging van de wet.

Evaluatie WEB 2001

In 2001 verschijnt het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB over de werking van de WEB. Tegelijkertijd verschijnt er ook een voorlopige evaluatie van de WEB door de Onderwijsraad. De Stuurgroep Evaluatie WEB constateert dat 'in de ketenverantwoordelijkheid tussen branches, Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB's), onderwijsinstellingen, leerbedrijven en examens is de balans tussen actoren zoek geraakt'²¹. Tevens benoemen ze dat het mbo 'te veel naar de pijpen van het bedrijfsleven moet dansen' waardoor de doelstelling van de drievoudige kwalificatie (opleiden voor een beroep, voorbereiden op een loopbaan en voorbereiden op een plek in de maatschappij) 'wordt geschaad' waardoor er te smalle en te veel kwalificaties zijn ontstaan²². Om de samenhang in de kwalificatiestructuur te bewerkstelligen, adviseert de stuurgroep om het aantal LOB's terug te brengen naar vier: één per sector. Er wordt gesteld dat het bewerkstelligen van deze samenhang meer coördinatie binnen én tussen landelijke organen vergt dan dat nu het geval is. Daarbij beveelt de stuurgroep aan om tripartiete besturen in te richten: onderwijsinstellingen, werkgevers en werknemers. Het terugbrengen van het aantal LOB's naar vier gebeurt niet, maar Colo gaat wel meer bovensectoraal acteren om de coördinatie tussen de landelijke organen te versterken en invloed van de branches terug te dringen.

Een ander belangrijk vraagstuk uit de evaluatie is hoe ver de zelfstandigheid van de instellingen moest gaan. Er ontstaat steeds meer behoefte in het veld aan een duidelijke rolverdeling tussen partijen (NSOB). In een kritische reactie van de Onderwijsraad op het beleidsagenda voor de bve-sector door het Ministerie van OCW wordt gesteld dat er speciaal tussen de onderwijsinstellingen, kenniscentra en bedrijven sprake was van 'veel ruis, die een effectieve samenwerking verhindert'. Daarbij werd de rol van de overheid ook niet altijd duidelijk gevonden, mede door de diverse departementen waarmee men te maken heeft²³.

²¹ De Web: naar eenvoud en evenwicht. Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001)

²² 60 jaar samenwerking beroepsonderwijs – bedrijfsleven, Rijgersberg ,B. (2015)

²³ SCP: Overheid en Onderwijsbestel. Bronneman-Helmers, R. (2011)

In 2006 komt er weer een evaluatie van de WEB die kritisch is op de rol van de kenniscentra: ‘kenniscentra lijken bureaucratisch en intermediaire organisaties en wekken zo de indruk zo veel mogelijk kwalificatiedossiers te willen ontwikkelen’²². Er zal bezuinigd en gefuseerd moeten gaan worden, de wettelijke taken staan onder druk. In dezelfde periode groeit de onvrede, zowel binnen als buiten het veld, over de kwaliteit van het mbo. Naast vraagtekens over de kwaliteit gaat het ook over andere zaken zoals het aantal lesuren, vroegtijdig schoolverlaten, (het ontbreken van) structuur en of roc’s niet te groot en kolossaal zijn geworden²⁴.

Ondanks de zelfregulering van het veld treedt het Ministerie van OCW op. Zij publiceert de strategische agenda BVE 2008 – 2011 ‘Werken aan vakmanschap’. De strategische agenda bevat beleidsdoelstellingen voor een betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt, maar ook verbetering van de onderwijskwaliteit. Hierover moeten de onderwijsinstellingen zelf niet-vrijblijvende afspraken maken met het regionale bedrijfsleven. Als gevolg van deze strategische agenda tekenen mbo-partijen, waaronder Colo, het akkoord Gemeenschappelijk Agenda 2008 – 2011 met als titel ‘Mbo, fundament onder de arbeidsmarkt’. Belangrijk hierin is de verbetering van de beroepspraktijk en de samenwerking tussen mbo-partijen, en daarbij doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur^{24,22}. Ondertussen wordt het geluid voor minder kenniscentra steeds sterker, maar komt dit niet tot uitwerking.

Om opleidingen beter op de arbeidsmarkt aan te sluiten, wordt in 2008 ook de zorgplicht ingevoerd. Bve-instellingen hebben de plicht te kijken naar arbeidsmarktperspectief voor opleidingen en alleen de opleidingen aan te bieden die hier voldoende perspectief bieden. Dit is de start van meer aandacht voor macrodoelmatigheid. Daarnaast wijzigt de bekostigingssystematiek, samenhangend met de invoering van het zogenoemde competentiegericht onderwijs. Tevens wordt er een bezuiniging afgekondigd door de staatsecretaris op de kenniscentra.

Basis eerste SBB

In 2010 wordt er op initiatief van Hermans (MKB-Nederland) en Van Zijl (MBO Raad) de ‘Gemeenschappelijke intentieverklaring van georganiseerd bedrijfsleven, onderwijs en kenniscentra’ ondertekend door de MBO Raad, de sociale partners en Colo. Dit legt de basis voor de ontwikkeling van het eerste SBB in 2012. De intentieverklaring beschrijft de moeilijke positie van de kenniscentra om als brug te dienen tussen het bedrijfsleven en de scholen. Scholen ervaarden dat de kenniscentra op afstand stonden van het onderwijspraktijk. Het bedrijfsleven ervaarde aan de andere kant de kenniscentra ‘als verlengstuk van het onderwijs’, en misten soms ondersteuning. Tevens matchten de afspraken die landelijk werden gemaakt in de kenniscentra niet altijd met wat het (regionale) bedrijfsleven verwachtte van de scholen. Een ander heikel punt is de voor de buitenwereld onduidelijke scheiding tussen de wettelijke taken en de niet-wettelijke (vaak commerciële) activiteiten die de kenniscentra uitvoerden, maar ook de competentiediscussies en daarmee niet altijd effectieve samenwerking tussen met name de MBO Raad en Colo. Het belangrijkste dat werd overeengekomen in deze intentieverklaring om deze zaken te verbeteren, is de keuze van alle ondertekende partijen voor een gedeelde verantwoordelijkheid als het gaat om de wettelijke taken van kwalificeren, examineren, bpv en doelmatigheid. Sociale partners en onderwijs houden zich bezig met de versterking van het primaire proces in het mbo en maken daarvoor bindende sectorale afspraken. Ook wordt er een heldere splitsing afgesproken tussen de kenniscentra en een nieuw rechtspersoon ter vervanging van Colo: de taak voor sectorale samenwerking ligt bij de kenniscentra, bovensectorale samenwerking wordt vanaf 2012 vormgegeven door Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (al was dit ten tijde van de intentieverklaring nog niet bekend). In deze periode wordt er door de commissie-Smit (heroverwegingscommissie productiviteit ten tijde van het kabinet Balkende- Bos) ook voorgesteld om alle kenniscentra samen te voegen, wat een besparing zou kunnen opleveren van 40%. Dit wordt echter niet doorgezet en de bezuiniging blijft bij 6%.

24 Bewegende verhoudingen Een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld. NSOB (2016)

Commissie-Oudeman

Ondertussen werkt de overheid aan meer maatregelen om het mbo te versterken. De commissie-Oudeman publiceert in 2010 het rapport ‘Naar meer focus op het mbo’, waarin wordt gepleit voor rust in de sector (geen stelselwijziging) en verbetering van de kwaliteit die nu nog op te veel plekken onvoldoende is²⁵. Zij stelt dat de werking van het systeem van de kenniscentra ‘suboptimaal is’, waarbij zij ‘signalen vindt voor knelpunten in verschillende voorbeelden waarbij de aansluiting van het mbo met het bedrijfsleven voor verbetering vatbaar is’. Tevens wijst de commissie erop dat vasthouden aan de paritaire structuur binnen de kenniscentra ‘leidt tot een toenemend aantal grensconflicten tussen kenniscentra’. Zo vond in de paritaire commissies van elk kenniscentrum intensief (en gedetailleerd) overleg plaats over de inhoud van kwalificatiedossiers. Dat leidde volgens de commissie niet tot een transparante en samenhangende kwalificatiestructuur met daarbinnen een reductie van het aantal kwalificaties, verwijdering van de overlap tussen kwalificaties en aansluiting bij innovaties in het (regionale) bedrijfsleven die tussen verschillende arbeidsmarktsectoren ontstaan. Het toenmalige systeem waarbij de wettelijke taken waren verdeeld over zeventien kenniscentra droeg ertoe bij dat er veel bestuurlijke drukte was met veel overleggen en contacten op verschillende niveaus. De commissie pleitte er tevens voor om in de bekostiging van de kenniscentra een geoormerk bedrag op te nemen om kenniscentrumoverstijgende ontwikkelingen te financieren (commissie-Oudeman, 2010). Ondertussen liep in de loop der jaren het aantal kenniscentra nog iets verder terug, van twintig in 2000 tot zeventien in 2010.

Focus op vakmanschap

Als reactie op de commissie-Oudeman kwam het ministerie met het actieplan: Focus op Vakmanschap 2011- 2015 (2011) met als motto ‘de basiskwaliteit op orde en de lat omhoog’. Hierin zijn doelen geformuleerd op verschillende vlakken waarop in de jaren erna maatregelen zijn getroffen: Meer onderwijsstijd, betere examens en professionele docenten, vermindering van kwalificaties en opleidingen, vereenvoudiging van het bve-stelsel en de besturing en bedrijfsvoering op orde. In het actieplan wordt de regie en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur belegd bij SBB. De kenniscentra verzorgen de uitvoering hiervan, maar wel met een efficiencykorting omdat wordt gesteld dat met de nauwere samenwerking onder regie van SBB efficiencyverbetering mogelijk wordt geacht. Het erkennen en werven van leerbedrijven bleef wel een taak van de kenniscentra zelf.

Van Colo naar SBB

In 2012 gaat Colo over in de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Het bestuur bestaat voor 50% uit onderwijs en voor 50% uit het georganiseerde bedrijfsleven. SBB wordt gefinancierd met een heffing van 3,2% op het macrobudget van de kenniscentra. Het doel van SBB was het verbeteren van de aansluiting onderwijs en bedrijfsleven, met als kerntaken de inhoudelijke en secretariële ondersteuning van het onderwijs en bedrijfsleven, en coördinatie en ondersteuning van de samenwerkingsprojecten van de kenniscentra.

In 2012 wordt in het regeerakkoord (kabinet-Rutte II) gesproken over een efficiencykorting van 40% op het macrobudget van de kenniscentra in 2015, oplopend naar 80% in 2016. Dit is geen houdbare situatie voor de kenniscentra: of er moet samenvoeging plaatsvinden of de wettelijke taken worden overgeheveld naar de onderwijsinstellingen zelf. Er wordt tegen dit voorstel gelobbyd, de samenwerking tussen de kenniscentra en SBB wordt onder druk gezet maar uiteindelijk besluit Bussemaker in 2013 dat de zeventien kenniscentra worden samengevoegd tot één centrale organisatie, waarbij de wettelijke taken niet naar de mbo-instellingen worden overgeheveld, maar naar deze centrale organisatie: SBB. Om de wettelijke taken te kunnen blijven uitoefenen wordt het budget van € 30 miljoen verhoogd naar € 50 miljoen. Per 1 augustus 2015 zijn de kenniscentra officieel opgeheven en is de nieuwe centrale organisatie voor onderwijs en bedrijfsleven, SBB, in werking.

²⁵ Naar meer focus op het mbo! Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE. 2010

2.2 Inzoomen op de kwalificatiestructuur

De kwalificatiestructuur is een belangrijk onderdeel van de taak van het huidige SBB. Met betrekking tot de kwalificatiestructuur hebben zich de afgelopen jaren wijzigingen voorgedaan, die ook al in gang gezet waren voordat de Wijzigingswet aan de orde (en dus niet te relateren aan de Wijzigingswet). Hierbij wisselde de rol van Colo, SBB en de kenniscentra. Ondanks dat deze wijzigingen niet aan de Wijzigingswet en dus deze evaluatie behoren, speelt het wel een belangrijke rol in welk licht deze Wijzigingswet bezien moet worden. Daarom wordt er ook een korte geschiedenis geschetst van specifiek de ontwikkelingen binnen de kwalificatiestructuur.

Invoering WEB

Bij de invoering van de WEB krijgt het mbo een drievoudige kwalificeringsopdracht. De eindtermen hebben hierbij niet alleen betrekking op de beroepsuitoefening, maar ook op de doorstroom naar vervolgopleidingen en deelname aan de maatschappij. De eindtermen zijn een beschrijving van de kwaliteiten die deelnemers moeten bezitten onderverdeeld in deelkwalificaties. De landelijke kwalificatiestructuur wordt ingezet als centraal sturingselement en scholen worden zelf eindverantwoordelijke voor de examinering en daarmee ook de kwaliteit van de examinering.

Een wending naar kerncompetenties

In 1999 verschijnt het rapport van de adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (ACOA). Zij concluderen dat er te veel kwalificaties zijn, er te weinig samenhang is tussen kwalificaties in verschillende branches, de sturing te weinig flexibel is, er te weinig focus is op na-/bijscholing en de eindtermen te veel op kwalificaties zitten en te weinig op competenties. Dit zet een ontwikkeling in richting een competentiegerichte kwalificatiestructuur en competentiegerichte beroepsopleidingen.

Opdracht OCW aan Colo om competentiedenken in praktijk te testen

Het Ministerie van OCW geeft in 2002 een opdracht aan het Colo in de praktijk de beweging naar competentiegerichte kwalificatiestructuur te maken, samen met de MBO Raad en PaepoN. Hieruit verschijnt het convenant ‘Aan de slag’ (Colo, MBO Raad, AOC Raad en PaepoN). Hieruit komt een stuurgroep Kwalificatiestructuur onder leiding van Colo. In 2003 wordt daarnaast een Coördinatiepunt toetsing kwalificaties mbo opgericht waarin er afstemming tussen de kenniscentra plaatsvindt over de kwalificaties²⁶.

Drie generaties eindtermen

In 2004 is de eerste competentiegerichte kwalificatiestructuur gereed. Competentiegerichte kwalificatieprofielen vormen de basis. De stuurgroep Kwalificatiestructuur geeft leiding aan verschillende proeftuinen waarin opleidingen hun onderwijs vernieuwen met deze kwalificatiedossiers. De landelijke kwalificatiedossiers worden opgesteld en onderhouden door de kenniscentra. In 2015 komt er een ‘experimenteerartikel’ in de WEB, waarmee het woord proeftuinen wordt vervangen door ‘experiment’. Echter, het proces verloopt moeizaam. Mbo-instellingen die meedoen in deze experimenten zijn onvoldoende in staat om deze breed uit te zetten. Daarnaast is de ontwikkeling van de kwalificatiedossiers door de kenniscentra kwalitatief onvoldoende. Het format en de werkwijze leiden tot producten die uiteenlopend zijn in gebruik van begrippen, abstractieniveaus van competenties en uitwerkingen. Individuele producten zijn nog vaak een weerspiegeling van het denkkader van de eindtermen en een vergelijking tussen kenniscentra is nauwelijks mogelijk²⁷. Hierna volgt een aanpassing van het proces waarin er een directere rol is voor de staatssecretaris van OCW.

Om het proces nog beter in te richten wordt in 2007 MBO10 ingesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris. Hierdoor wordt het proces tot competentiegericht onderwijs (cgo) gefaciliteerd door instellingen vraaggestuurd bij de invoering te ondersteunen. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met alle instellingen over de invoeringsplannen. Tussen 2008 en 2012 wordt het onderwijs competentiegericht gemaakt. Er zijn moeilijkheden: binnen tien jaar zijn er drie generaties eindtermen gemaakt (2004 – 2012). Dit vereiste voortdurende aanpassing van de leerplannen. In de beleidskringen is er kritiek op de gedetailleerdheid van de eindtermen en het aantal kwalificaties. Ook de commissie-Hermans/van Zijl (2010)²⁸ stelt dat de kwalificatiestructuur transparanter kan, de samenhang vergroot moet worden en stellen voor dat de kenniscentra de criteria voor beschrijvingen in de dossiers aanscherpt en gezamenlijk ontwikkelteams samenstellen voor doorontwikkeling van de kwalificaties.

²⁶ Samenwerken aan leren: naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur, Colo (2002)

²⁷ Onderzoek naar de invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers in het mbo. Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2009)

²⁸ Naar meer doelmatigheid in het mbo. Advies commissie Kwalificeren en Examineren (commissie Hermans/Van Zijl). SBB (2010)

Start herziening

Dan start de periode van focus op vakmanschap (2011-2015). In het actieplan Focus op Vakmanschap²⁹ wordt geschreven over het verminderen van kwalificaties: een vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur (herziening). De dan ontstane SBB wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van de kwalificatiestructuur, en de kenniscentra verzorgen de uitvoering ervan. Een nauwere samenwerking met SBB zou moeten zorgen voor efficiencykorting.

Herziening kwalificatiestructuur

Uiteindelijk wordt in 2015 het wetsvoorstel herziening kwalificatiestructuur van kracht: van 237 dossiers en 613 kwalificaties moet er overgegaan worden naar 176 dossiers en 489 kwalificaties in 2016, de overlap tussen kwalificaties moet worden weggenomen, dossiers moeten transparanter, dunner en overzichtelijker zijn, dossiers moeten makkelijker en sneller actualiseren (beter in kunnen spelen op de regio) en keuzedelen worden ingevoerd. De kenniscentra starten deze herziening voor het grootste deel al. Zij gaan aan de slag met het terugbrengen van de dossiers en tegengaan van overlap, dat vanaf 2016 na de Wijzigingswet door de huidige SBB wordt doorgezet.

²⁹ Actieplan mbo Focus op Vakmanschap 2011-2015, Ministerie van OCW (2011)

Inhoud van de Wijzigingswet

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoud van de Wijzigingswet en de wettelijke taken die sinds augustus 2015 bij SBB zijn belegd. Daarbij beschrijven we de beleidstheorie achter de wet. Dit houdt in dat we uitgewerkt hebben welke mechanismen door de wetgever beoogd waren om de in de wet benoemde vier doelen te realiseren. Tot slot beschrijven we de keuze van de wetgever om van het bestuur van de privaatrechtelijke stichting SBB een zbo te maken wat het erkennen van leerbedrijven in het kader van de beroepspraktijkvorming betreft.



3.1 Wetswijzigingen en verwachtingen

In 2015 is, tegen de achtergrond die we in het vorige hoofdstuk schetste, de Wijzigingswet in werking getreden waarmee de overgang van de wettelijke taken van de kenniscentra naar SBB is geregeld. Hoewel destijds geen specifieke (openbare) beleidstheorie is opgesteld vallen uit de memorie van toelichting³⁰ alsmede het detailontwerp³¹ van SBB expliciete en impliciete verwachtingen omtrent de werking van de wet en de organisatie SBB op te maken. In deze paragraaf bespreken we deze beleidstheorie aan de hand van de componenten van ons centrale analysekader: input, throughput, output, mechanismen en outcome. Let op: we bespreken deze elementen in termen van de wijzigingen die hebben plaatsgevonden: het gaat om de verandering vanaf april 2015 ten opzichte van daarvoor. In hoofdstuk 7 toetsen we in welke mate de verwachtingen tot dusverre ook daadwerkelijk zijn uitgekomen. Dit doen we per beoogd doel van de Wijzigingswet.

3.1.1 De beleidstheorie achter de Wijzigingswet

Doelen

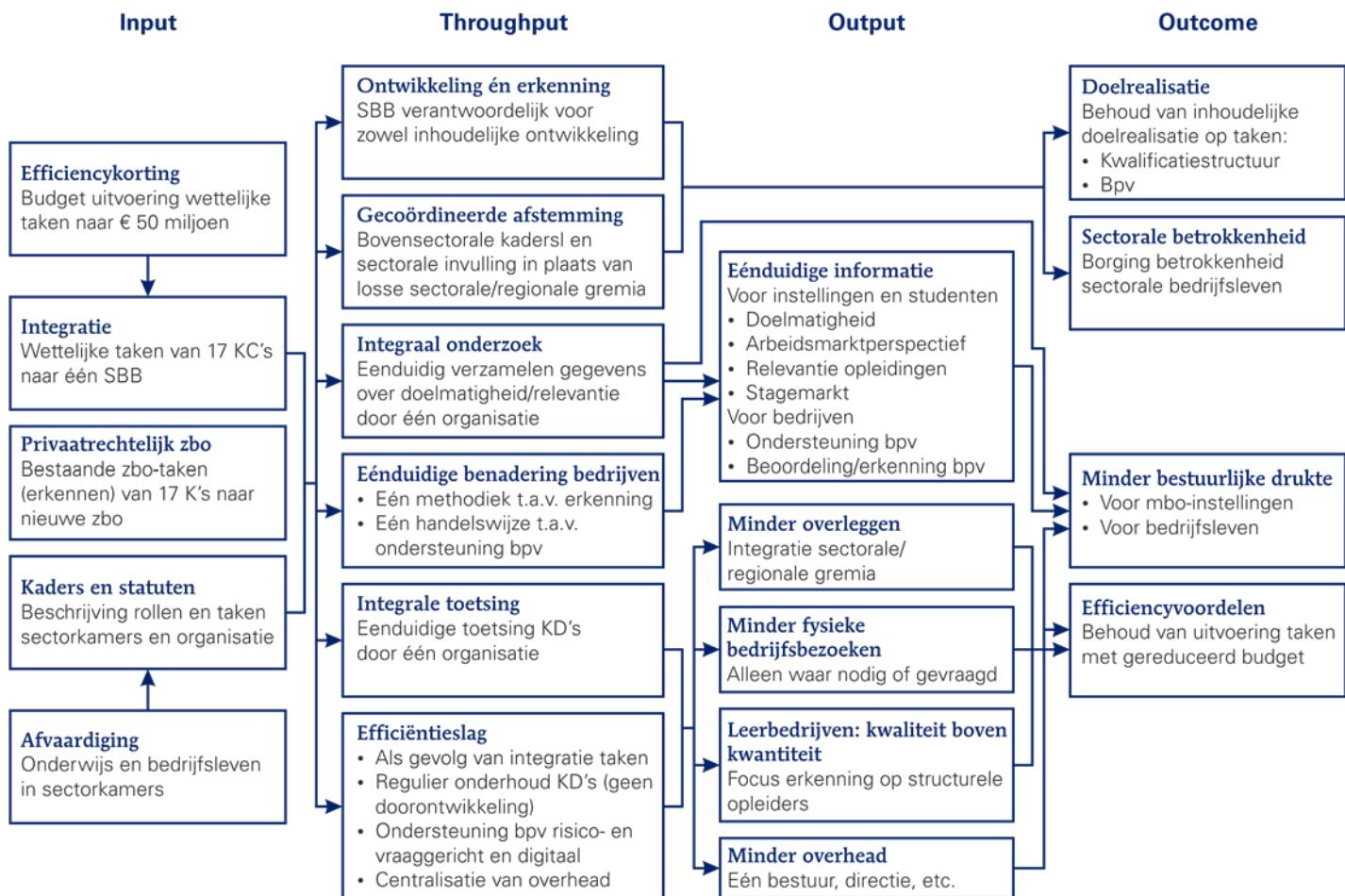
De directe aanleiding van de Wijzigingswet is de in het regeerakkoord van 2012 voorgestelde maatregel om de kenniscentra samen te voegen en waar mogelijk de wettelijke taken onder de brengen bij SBB en bij de mbo-instellingen. Van het beleggen van nieuwe taken bij mbo-instellingen is uiteindelijk afgezien gezien de beleidsdruktes waarmee de instellingen al te maken hadden (invoering nieuwe kwalificatiestructuur en Focus op Vakmanschap). We onderscheiden eerder al op basis van de memorie van toelichting de volgende doelen van de wet:

- Een (hogere) inhoudelijke doelrealisatie/doeltreffendheid op de wettelijke taken.
- Het behoud van sectorale betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming.
- Minder bestuurlijke drukte en complexiteit in de mbo-sector.
- Het bereik van efficiencyvoordelen in de uitvoering van de wettelijke taken; er moet sprake zijn van een doelmatige besteding van middelen.

³⁰ Zie Kamerstukken II 2013/14., 34026-3

³¹ Zie Kruiswijk, B., Van Leeuwen, M., Scholtes, E. & Wesel, D. (2014). Detailontwerp voor de nieuwe Samenwerkingsorganisatie. Samenwerking bedrijfsleven beroepsonderwijs. Amersfoort: Twynstra Gudde

Op de volgende pagina geven we in een logisch model de beleidstheorie in termen van input, throughput, output en outcome op hoofdlijnen weer.



Figuur 3. Beleidstheorie achter de Wijzigingswet.

Input

In de basis houdt de wet een *bezuiniging* in. De memorie van toelichting bij de Wijzigingswet maakt duidelijk dat er vanaf 2016 wordt uitgegaan van een structurele efficiencykorting van € 60 miljoen op de uitvoering van de wettelijke taken, waarmee er een budget van € 50 miljoen als financiële input hiervoor overblijft. Echter, er is niet enkel sprake van een efficiencykorting maar ook van *integratie* van de, in behoorlijke mate, op zichzelf staande activiteiten van de kenniscentra in één centrale SBB, die wat het erkennen van leerbedrijven betreft de status krijgt van een zbo en voor haar overige taken een privaatrechtelijke stichting is. Dit is een inhoudelijke keuze die van wezenlijke invloed is op het stelsel. Het onderwijs en bedrijfsleven zijn als gevolg hiervan systematisch *afgevaardigd* in één organisatie en dienen dit commitment structureel op te brengen. De wettelijke *kaders en de statuten* van SBB regelen de rollen en taken van deze afvaardiging (in de vorm van sectorkamers) en de verhouding tot de uitvoeringsorganisatie van SBB. De wet bepaalt dat de betrokkenheid van onderwijs en bedrijfsleven geborgd moet zijn in de statuten en het bestuursreglement van SBB. Deze stukken behoeven de goedkeuring van de minister en vormen dus het gezamenlijk (tussen minister en SBB) vastgestelde uitgangspunt vanwaaruit SBB werkt. Deze inputs vormen de basis voor de throughput en output die SBB genereert.

Throughput

De inhoudelijke kern van de throughput zit hem in het uitvoeren van de wettelijke taken. Deze komt aan bod in de hoofdstukken 4 tot en met 6. We gaan hier in op de *manier waarop* de taken worden uitgevoerd sinds de gewijzigde opzet en de bepalende keuzes die hierin zijn gemaakt. SBB is zowel verantwoordelijk voor taken met betrekking tot de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur, de ondersteuning van leerbedrijven en de bewaking van de macrodoelmatigheid, alsook gezagsuitoefening wat de *erkenning van leerbedrijven* betreft. De essentie van SBB is de gecoördineerde afstemming tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven. Voorheen gebeurde dit tegelijkertijd op verschillende niveaus wat sectorale en regionale afstemming betreft. Binnen SBB wordt *bovensectoraal op kaderniveau* afgestemd om dit vervolgens *sectoraal in te vullen*. Het sectorale invullen gebeurt via sectorkamers waarin onderwijs en bedrijfsleven formeel gerepresenteerd zijn. Binnen SBB wordt daarnaast *eenduidig en vanuit één organisatie informatie verzameld* rondom de arbeidsmarktrelevantie en -perspectieven van kwalificatiedossiers. Voor de goede orde: hetzelfde geldt voor de *toetsing van nieuwe of gewijzigde kwalificatiedossiers* aan de hand van het toetsingskader van de minister, maar dit was voorheen al het geval.

Door van de integratie van het takenpakket wordt naar verwachting een *efficiëntieslag* gerealiseerd. Deze wordt versterkt als gevolg van een aantal inhoudelijke keuzes: zo was de verwachting bij het wetsontwerp dat de kwalificatiestructuur enkel onderhouden hoeft te worden en niet ingrijpend gewijzigd, wordt de ondersteuning aan leerbedrijven risico- en vraaggericht en zo vaak mogelijk digitaal uitgevoerd, en is de overhead ten opzichte van de kenniscentra (één bestuur, één directie, één ondersteunende afdeling et cetera) flink gereduceerd.

Output

Net als voor throughput geldt ook voor output dat de inhoudelijke output van SBB hier geen onderwerp van studie is. Het gaat erom het verschil in het werken rondom de output te specificeren tussen de situatie onder kenniscentra en onder SBB. We zien dan op het niveau van het wetsontwerp de volgende verschillen. In de eerste plaats is de verwachting dat als gevolg van de formele (wettelijke) belegging van het takenpakket bij één organisatie de *informatievoorziening rondom de doelmatigheid* van opleiding verandert. De verwachting is dat deze volgens een vast stramien en daardoor *eenduidiger* wordt verzameld en verwerkt. Vervolgens, en hier zien we de uitwerking van de budgetkorting en vereiste efficiëntieslag terug, vindt er vooral reductie van het aantal outputs plaats. Er wordt *minder overlegd* en er worden *minder bedrijven fysiek bezocht*. De focus rondom het *erkennen van leerbedrijven stelt kwaliteit boven kwantiteit*: nieuwe (en dus meer) erkenningen zijn geen doel op zichzelf. De aandacht ligt in de eerste plaats op (het verhogen/borgen van de kwaliteit van) bedrijven die structureel leerplekken aanbieden.

Outcome

Outcome draait in dit geval om doelbereik. Het gaat er dus om dat concreet kan worden aangetoond in welke mate en in welke hoedanigheid c.q. vorm de *vier doelstellingen* (inhoudelijk doelbereik op de wettelijke taken, behoud van de sectorale betrokkenheid, verminderen van de bestuurlijke drukte en het behalen van efficiencyvoordelen) bereikt worden.

Belangrijkste veronderstelde mechanismen

In de inleiding beschreven we onze kwalitatieve benadering van doeltreffendheid die een focus kent op *mechanismen*: de manieren waarop throughput en output tot outcome leiden. Vaak staan deze mechanismen niet expliciet benoemd in stukken rondom wets- en organisatieontwerp, maar zijn ze hier wel uit op te maken. In dit geval onderscheiden we vier hoofdmechanismen waarvan we de werking in de praktijk gedurende het onderzoek onderzocht hebben. Deze geven we in de weer in figuur 3 de vorm van de pijlen die vanuit de throughput en output richting outcome lopen.

1. *Integraal takenpakket en gecoördineerde afstemming leiden tot betere doelrealisatie op wettelijke taken.*

De aannname is hier dat SBB beter (dan de kenniscentra) in staat is haar doelen te bereiken op enerzijds de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur en anderzijds het uitvoeren van de ondersteuning van en toezicht op (c.q. erkenning van leerbedrijven binnen) de bpv, omdat ze bij alle taken betrokken is en omdat ze in staat is eenduidiger deze taken uit te voeren. De kennis van kansen maar ook knelpunten bij het een kan worden gebruikt voor het verbeteren van de taken rondom het ander. En dit kan volgens een vast stramien door het hele land worden geïmplementeerd bij het ontwikkelen van de kwalificatiestructuur en het uitvoeren van de bpv-gerelateerde taken, zijn hierbij de aannames. Wil deze outcome ook bereikt worden dan zullen deze mechanismen in de praktijk ook moeten opgaan.

2. *Integraal takenpakket en gecoördineerde afstemming leiden tot ten minste behoud van sectorale betrokkenheid.*

De kenniscentra waren van en voor het bedrijfsleven. Het risico is daarom als gevolg van de overgang van de taken naar een partij die vanuit het publiek belang handelt, dat de sectorale betrokkenheid in het geding komt. Hiervan wordt niet uitgegaan bij de Wijzigingswet. Het onderwijs en het bedrijfsleven zijn systematisch en institutioneel vertegenwoordigd in de (sectorkamers van de) SBB, en de uitvoeringsorganisatie SBB heeft zowel verstand van de kwalificatiestructuur en de doelmatigheid daarvan als van de ondersteuning van bedrijven rondom de bpv. De aanname is dat via deze borging op organisatieniveau de sectorale betrokkenheid behouden blijft. Het is daarbij van belang dat de feitelijke afstemming door de afvaardiging in de sectorkamers ook daadwerkelijk ervaren wordt als betrokkenheid door individuele bedrijven en brancheorganisaties.

3. Gecoördineerde afstemming, eenduidige informatie en reductie van c.q. focus op noodzakelijke outputs leiden tot vermindering van bestuurlijke drukte.

Doordat gecoördineerd op verschillende niveaus wordt afgestemd wat de kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming betreft is de verwachting dat zaken niet meer dubbel of zelfs tegenstrijdig worden opgepakt. Omdat SBB als één organisatie werkt met een eenduidige set onderzoeks- en beoordelingskaders kan ook eenduidig worden gecommuniceerd met mbo-instellingen en bedrijven. Gezamenlijk leidt dit dan tot minder bestuurlijke drukte in de sectoren. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat in de praktijk ook daadwerkelijk eenduidig gewerkt wordt door verschillende organisatieonderdelen, moet er ook daadwerkelijk minder overlegd worden en moet er niet andere belasting voor in de plaats komen.

4. Reductie van outputs en overhead leidt tot efficiencyvoordelen.

De combinatie van de inhoudelijke maatregel om minder te overleggen, minder bedrijven te bezoeken, uit te gaan van beperkt onderhoud aan de kwalificatiestructuur in de toekomst, (mogelijk) minder nieuwe erkenningen te verlenen en de (geplande) reductie van overhead als gevolg van het samenvoegen van zeventien organisaties in één organisatie, zal naar verwachting leiden tot efficiencyvoordelen. Let wel: efficiencyvoordelen impliceert behoud van doelbereik (zie doelstelling en outcome 1). Dit betekent voor de mechanismen dat veronderstelt wordt dat reductie in output niet leidt tot reductie in outcome en dat een kleinere overhead niet ten koste gaat van de nodige throughput én output die noodzakelijk is om de outcome te bereiken.

3.2 Taken

3.2.1 Wettelijke taken

SBB is met de Wijzigingswet verantwoordelijk geworden, naast de beleidsadviestaak, voor de wettelijke uitvoeringstaken rondom beroepspraktijkvorming, kwalificatiestructuur en doelmatigheid.

1. Taken rondom de beroepspraktijkvorming:

- het ontwikkelen en vaststellen van kwaliteitscriteria voor bpv-plaatsen, het ten minste eenmaal per vier jaar beoordelen van bedrijven en organisaties die de beroepspraktijkvorming verzorgen aan de hand van deze criteria en het openbaar maken van een overzicht van bedrijven en organisaties die voldoen aan deze criteria
- het bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming
- het zoveel mogelijk zorg dragen voor de beschikbaarheid van een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de beroepspraktijkvorming verzorgen.

2. Taken rondom de kwalificatiestructuur:

- het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, mede in het licht van de arbeidsmarkt voor afgestudeerden, en mede gelet op van belang zijnde ontwikkelingen in internationaal verband, onder meer door het doen van voorstellen aan de minister voor de kwalificatiedossiers.

Taken hierbinnen gekoppeld aan doelmatigheid:

- het bijdragen aan een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen door het ontwikkelen van voorstellen welke beroepsopleidingen voor bekostiging uit de kas van het Rijk in aanmerking komen
- het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van deze taken
- het uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.

3. Taken beoordeling kwaliteit en erkenning leerbedrijven voortgezet onderwijs:

- het eenmaal in de vier jaar beoordelen van bedrijven en organisaties die het buitenschoolse praktijkgedeelte verzorgen in het voortgezet onderwijs en zorg dragen voor openbaarmaking van een overzicht van bedrijven en organisaties met een erkenning.

Taak ten aanzien van doelmatigheid

SBB heeft de verantwoordelijkheid om valide gegevens te verzamelen over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de bpv en de macrodoelmatigheid. Deze taak wordt vormgegeven door het ontwikkelen van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie. Deze taak valt onder de wettelijk taak van bevordering aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en koppeling aan de kwalificatiestructuur. Naast het gebruik van deze informatie kunnen onderwijs en bedrijfsleven binnen SBB afspraken maken om te komen tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod, en efficiency van het opleidingsaanbod.

Voor meeste wettelijke taken geldt dat deze grotendeels overeenkomen met de taken van de voormalige kenniscentra. Belangrijk is echter dat met de Wijzigingswet de laatste twee taken (uitvoeren onderzoek en aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt) juist voor het eerst expliciet in de WEB zijn opgenomen. Voor de voormalige kenniscentra waren dat dus geen wettelijke taken. Later in dit rapport zal duidelijk worden dat de kenniscentra wel activiteiten verrichtten op dit vlak.

3.2.2 Aanvullende activiteiten

Naast de wettelijke taken voert SBB op verzoek van onder andere de minister van OCW additioneel gefinancierde activiteiten uit. Hierna beschrijven we deze additionele activiteiten en wordt de verhouding tussen deze additionele activiteiten tot de drie wettelijke taken bezien.

Meld- en expertisepunt specialistisch vakmanschap

Het meldpunt ondersteunt kleine unieke beroepen door op maat onderwijsoplossingen te helpen bouwen waarbij de sectorkamer wordt betrokken. Het expertisepunt heeft drie doelstellingen. De eerste doelstelling is het bieden van een ontmoetingsplek wanneer bestaande kleine unieke beroepen en hun opleidingen met voortbestaan worden bedreigd. Zo focust het meld- en expertisepunt zich op het behoud van kleine beroepen die relevant zijn voor de Nederlandse economie. De tweede doelstelling is het ondersteunen van betrokken partijen in het realiseren van duurzame onderwijsoplossingen door het monitoren en tot stand brengen van arrangementen tussen branches en onderwijs. Ten slotte ontwikkelt het meld- en expertisepunt expertise voor het duurzaam organiseren van beroepsopleidingen voor klein uniek vakmanschap en maken zij dit toegankelijk voor belanghebbenden. Tevens organiseren zij expertmeetings zoals het landelijk event specialistisch vakmanschap.

Deze eerste additionele activiteit valt het meest te bezien als verlengde van de wettelijke taak rondom doelmatigheid, omdat SBB een ontmoetingsplek biedt voor kleine unieke beroepen en hun opleidingen wanneer het voortbestaan ervan onder druk komt te staan. Het meld- en expertisepunt probeert zo kleine beroepen die relevant zijn voor de Nederlandse economie te behouden. Daarnaast schemert ook de wettelijke taak rondom de kwalificatiestructuur door, door het ondersteunen in het realiseren van duurzame onderwijsoplossingen en het ontwikkelen van expertise voor het duurzaam organiseren van beroepsopleidingen voor klein uniek vakmanschap.

Diplomawaardering en onderwijsvergelijking

De afdeling Diplomawaardering en onderwijsvergelijking (D&O) heeft specialistische kennis van beroepsonderwijs in zowel het binnen- als het buitenland. In opdracht van het Ministerie van OCW voeren zij de wettelijke taak van diplomawaardering uit. Zo stellen zij diplomawaarderingen op voor klanten en opdrachtgevers zoals de ministeries van OCW en SZW, en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast bevordert D&O het gebruik van D&O-producten door mbo-instellingen en levert zij zo een bijdrage aan de aanpak van integratie van migranten in de Nederlandse samenleving.

Verder heeft D&O een aantal adviestaken. Zo adviseert zij over de toegang tot gereglementeerde beroepen, de meeneembare studiefinanciering, het niveau van huidige en niet meer bestaande Nederlandse mbo-opleidingen en erkenning van opleidingen op Bonaire, St. Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Daarnaast adviseert D&O het Ministerie van OCW over grensoverschrijdende thema's en versterkt zij de samenwerking in de (grens)regio bij erkenningsproblematiek en EP-Nuffic bij hun mandaat als assistentiecentrum voor de Europese beroepenkaart voor niet-gereglementeerde beroepen op mbo-niveau.

Ook stelt D&O het gebruik van het Europass-certificaats supplement bij diplomering in het Engels en Duits beschikbaar en promoot zij dat. Ten slotte coördineert D&O de afstemming beroepsonderwijs-bedrijfsleven internationaal binnen SBB en verzorgt zij presentaties over SBB aan delegaties uit buitenland.

De diplomawaardering en onderwijsvergelijking zijn een aparte opdracht met een additionele subsidie vanuit de ministeries van OCW en SZW. De activiteiten kunnen gezien worden als aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en behoren daarmee onder de wettelijke taken van SBB.

Boris

Boris is de aanpak die leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) helpt bij het vinden van hun plek op de arbeidsmarkt. Deze extra ondersteuning is ontwikkeld omdat sociale partners en de overheid aangeven te willen komen tot een grotere arbeidsparticipatie van deze kwetsbare groep. Het project wordt uitgevoerd door SBB in opdracht van het Ministerie van OCW. De doelen die SBB probeert te behalen binnen het project Boris zijn het verhogen van het aantal leerbedrijven voor de doelgroep en deze vindbaar te maken voor de doelgroep, meer mbo-instellingen aan te laten sluiten op het Praktijkloket en de dienstverlening van SBB, het uitreiken van Praktijkverklaringen, en het versterken van de regionale samenwerking tussen gemeente, mbo-instellingen en bedrijfsleven. Door het verhogen van het aantal leerbedrijven voor deze doelgroep en deze vindbaar te maken dragen de werkzaamheden van SBB binnen het Borisproject mee aan de wettelijke taak rondom de bpv.

Stagefonds Zorg

Het Stagefonds Zorg is een subsidieregeling van het Ministerie van VWS waarbij ruim € 110 miljoen verdeeld wordt over stageverlenende zorgorganisaties om de instroom en doorstroom van zorgpersoneel te stimuleren. SBB is de uitvoeringsorganisatie voor de verstrekking van de subsidie en koppelt de stagegegevens van de onderwijsinstellingen in het mbo en hbo aan subsidiegerechtigde zorgorganisaties. Dit verloopt via een digitale infrastructuur waarmee het proces van informatieverwerking gecontroleerd verloopt. Naast deze ICT-facilitering, levert SBB helpdeskondersteuning, communicatie en projectleiding. Doordat met het verstrekken van deze subsidie meer stageplekken worden gerealiseerd bij zorgorganisaties kan deze additionele activiteit bezien worden binnen de wettelijke taak rondom bpv.

City Deals

De ministeries van SZW en OCW hebben SBB gevraagd deel te nemen aan de aanpak van jeugdwerkloosheid onder migrantenjongen in de City Deal Aanpak Jeugdwerkloosheid. SBB participeert in 2018 in Amsterdam en Den Haag. De pilot richt zich op het onderzoek of de oriënterende bedrijfsbezoeken bijdragen aan een succesvolle kennismaking tussen de jongeren en de werkgevers, en daarmee aan een betere kans op een stage. SBB werft binnen de pilot leerbedrijven voor de oriënterende bedrijfsbezoeken. Doordat SBB zich hiermee inzet voor een betere kans op stage voor jongeren, behoren deze additionele werkzaamheden tot de wettelijke taak rondom BPV.

MBO Portal

In opdracht van het Ministerie van OCW realiseert SBB het beheer en de ontwikkeling van de nieuwe mbo-portal KiesMBO. Het portal bevat twee onderdelen namelijk een website met studie- en beroepskeuze informatie voor scholieren, studenten, docenten, decanen en ouders en een website met doelmatigheidsinformatie voor onderwijs en bedrijfsleven. In 2018 is de eerste versie van het portal opgeleverd en het project heeft een doorlooptijd tot 2020. Het portal draagt met de voorziening van deze informatie bij aan de wettelijke taak rondom doelmatigheid.

Meldpunt Stagediscriminatie

Als stap om stagediscriminatie aan te pakken, heeft de minister van OCW in juni 2017 het meldpunt Stagediscriminatie op de website van SBB gelanceerd. Meldingen die via het meldpunt binnenkomen worden door SBB onderzocht met als zwaarste sanctie het intrekken van de erkenning als leerbedrijf. Samen met de betrokken school zoekt SBB voor de student zo nodig naar een vervangende stageplek. De activiteiten vallen tot op heden onder de wettelijke taak en wordt ook gefinancierd uit de subsidie van de wettelijke taken.

3.3 Bestaande zbo-taken overgegaan naar nieuwe zbo

In het amendement dat de evaluatie van de Wijzigingswet³² regelt, staat ook dat hierin de keuze voor een privaatrechtelijk zbo moet worden betrokken. SBB is een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk een stichting, en het bestuur ervan is voor de uitvoering van de erkenningstaak met inwerkingtreding van de Wijzigingswet een zbo geworden. Door de Wijzigingswet is er hiermee in juridische zin een nieuw zbo in het leven geroepen. Feitelijk zijn er echter geen nieuwe zbo-taken ontstaan, maar worden ze nu anders belegd: niet langer bij (een cluster) van zeventien zbo's, maar bij één samenwerkingsorganisatie. De gemaakte keuzes van de wetgever betreffen dus het creëren van een nieuw zbo en de keuze om dit een privaatrechtelijk zbo te laten zijn en niet een publiekrechtelijke rechtspersoon.

³² Wet van 16 april 2015 tot wijziging van onder meer de Wet Educatie en Beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

SBB valt na invoering van de Wijzigingswet te typeren als een rechtspersoon met een wettelijke taak (de taken op het gebied van de kwalificatiestructuur enerzijds en de taken om de kwaliteit van de leerbedrijven te bevorderen en zorg te dragen voor voldoende beschikbaarheid van leerbedrijven anderzijds) en een gedeeltelijk openbaargezagtaak (het beoordelen/ erkennen van de leerbedrijven). De ‘deeltijd-zbo-taak’ rondom het beoordelen en erkennen van leerbedrijven was volgens de minister ten tijde van de wetsbehandeling nog steeds de meest wenselijke vorm. De minister stelde³³: “het beoordelen van leerbedrijven is niet alleen maar een wettelijke taak, maar een wettelijke taak met openbaar gezag die direct verbonden is met de kwaliteit van het onderwijs, daarvoor heb ik een zbo-constructie nodig”... “evenwicht is gevonden tussen enerzijds de wettelijke taak met openbaar gezag en anderzijds de andere wettelijke taken, waarin het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven samen moeten optrekken”. Bij deze andere wettelijke taken gaat het om taken zonder wettelijk gezag.

Op de vraag waarom er een keuze is gemaakt voor een privaatrechtelijke zbo en niet een publiekrechtelijke rechtspersoon antwoordde de minister: “Maar dat maakt de combinatie met andere taken weer heel ingewikkeld. Het is immers wel een stichting. Als je die publiekrechtelijk maakt, kom je weer in de knoop met die combinatie van wettelijke taken van een stichting waarbij het bedrijfsleven is betrokken. Doorgaans heeft zo’n stichting een privaatrechtelijke vorm. Vergelijk het met de apk bij garages. Die is belegd bij het bedrijfsleven, maar de controle op de apk is wel degelijk een taak van openbaar gezag³⁴”. De minister verwoordde het in de memorie van toelichting³⁵ verder als volgt: “Als laatstgenoemde taak (de erkenning van leerbedrijven) van de overige taken wordt losgekoppeld, brengt dat een risico mee voor de uitvoering van alle taken. Er zijn dus twee redenen om een zbo-taak toe te kennen aan het orgaan van privaatrechtelijk rechtspersoon: de gewenste participatie van maatschappelijke organisaties bij deze taak en de nauwe verwevenheid van deze taak met niet-overheidstaken”....”Het is ongewenst die laatste taak (de erkenning van leerbedrijven) bij de rijksoverheid zelf onder te brengen of bij een publiekrechtelijke rechtspersoon”.

Het evaluatieonderzoek bevat ook de vraag in hoeverre het werkt dat SBB wat de erkenningstaak van leerbedrijven betrifft een privaatrechtelijke zbo is geworden. Juridisch bleek dit echter niet te beoordelen te zijn, in het gesprek dat wij met OCW voerde over de zbo-status van SBB is aangegeven dat vanuit het ministerie tot op heden niet gestuurd is op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het onderzoek heeft verder ook geen inhoudelijke aanwijzingen opgeleverd dat de gekozen constructie positief of negatief van invloed is geweest op de manier waarop SBB de erkenningstaak heeft kunnen uitvoeren.

³³ Zie de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet Educatie en Beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (34026), 4 december 2014

³⁴ Zie de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet Educatie en Beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (34026), 4 december 2014

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 34 026, nr. 3



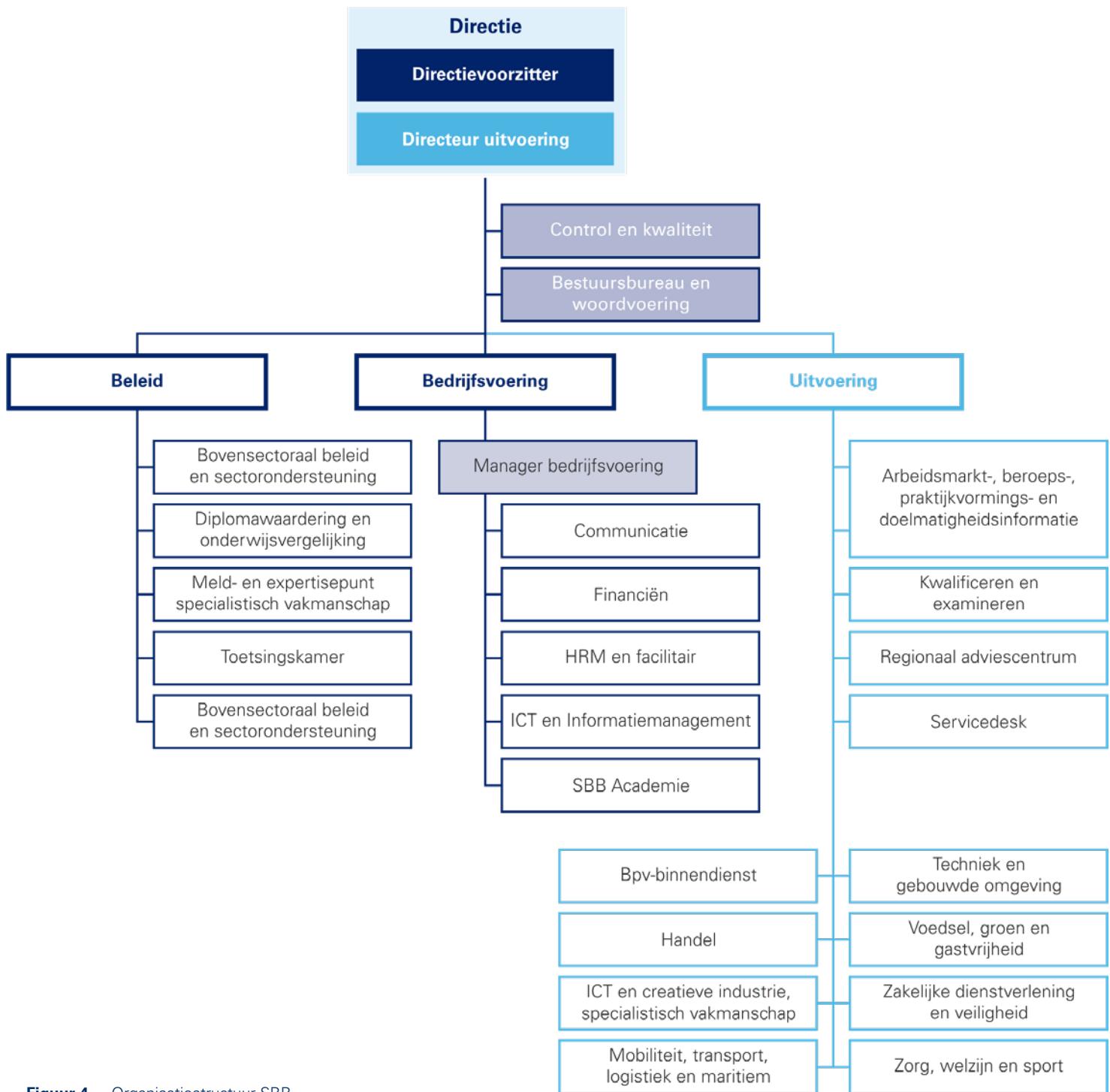


Analyse

Inrichting van de organisatie

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk staan we stil bij de beleidskeuzes van SBB ten aanzien van de inrichting van de organisatie. We kijken naar de organisatiestructuur, de doelstellingen van de organisatie en de sturingsrelatie tussen het Ministerie van OCW en SBB. Vervolgens reflecteren we op basis van onderzoeksbevindingen op het functioneren van de organisatie-inrichting in de praktijk.



Figuur 4. Organisatiestructuur SBB.

4.1 Inrichting Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

4.1.1 Organisatiestructuur

In voorbereiding op de Wijzigingswet heeft SBB in 2014 een nieuwe organisatiestructuur opgezet, waarin de inzet op de wettelijke taken en afstemming hiertoe tussen bedrijfsleven en onderwijs is belegd binnen één centrale organisatie. In de bovenstaande figuur is de huidige organisatiestructuur schematisch weergegeven.

De inrichting van de organisatie is erop gericht dat bedrijfsleven en beroepsonderwijs elkaar maximaal vinden in de samenwerking. Daarnaast heeft SBB in het ontwerp gezocht naar manieren om bestuurlijke drukte te minimaliseren, efficiency in de uitvoering te maximaliseren en de sectorale betrokkenheid van werkgevers en werknemers te borgen.³⁶

³⁶ Twynstra Gudde (2014) Detailontwerp voor de nieuwe samenwerkingsorganisatie

4.1.2 Bestuur

SBB staat onder leiding van een algemeen bestuur (AB), dat de (meerjaren)strategie van de organisatie bepaalt. Het AB kiest uit zijn midden een dagelijks bestuur (DB), dat dagelijkse aangelegenheden behandelt.

Algemeen bestuur

Het AB bestaat uit zes vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven en zes vanuit het onderwijs. In een meerjarige beleidsagenda legt het AB de ijkpunten vast voor de middellange termijn (vijf jaar). Jaarlijks worden daarnaast prioriteiten bepaald in een jaarplan SBB. De sectorale jaarplannen van de sectorkamers zijn onderdeel van het jaarplan SBB en bepalen de prioriteiten van met name de afdeling Sectorondersteuning en de uitvoeringseenheden. Tot de verantwoordelijkheden van het AB behoren daarnaast het vaststellen van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. Het AB is ook verantwoordelijk voor advisering van de minister van OCW. Daarbij baseert het AB zich op advies vanuit de thema-adviescommissies.

Dagelijks bestuur

Het DB wordt gevormd door de voorzitter, vicevoorzitter en twee bestuursleden van het algemeen bestuur. De minister heeft de wettelijk vastgelegde bevoegdheid om de voorzitter en vicevoorzitter te benoemen.

4.1.3 Thema-adviescommissies

SBB heeft drie thema-adviescommissies (tac's) die beleidsadviezen ontwikkelen voor het bestuur van SBB, waar het gaat om sector overstijgende vraagstukken ten aanzien van de betreffende wettelijke taken:

- Tac Beroepspraktijkvorming.
- Tac Kwalificeren en examineren.
- Tac Doelmatigheid.

De commissies zijn samengesteld uit vier vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en vier vertegenwoordigers van het onderwijs. Vanuit hun eigen expertise en in afstemming met het bedrijfsleven en onderwijs adviseren zij het bestuur gevraagd en ongevraagd over de beleidontwikkelingen rondom wettelijke taken.

4.1.4 Sectoren

De organisatie van SBB is vormgegeven rond sectorkamers en marktsegmenten, waar vertegenwoordigers van onderwijs en bedrijfsleven sectorspecifieke afspraken maken over de uitvoering van de wettelijke taken.

Sectorkamers

In totaal zijn er negen sectorkamers:

- Techniek en gebouwde omgeving.
- Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem.
- Zorg, welzijn en sport.
- Handel.
- ICT en creatieve industrie.
- Voedsel, groen en gastvrijheid.
- Zakelijke dienstverlening en veiligheid.
- Specialistisch vakmanschap.
- Entree.

Sectorkamers hebben elk tussen de acht en twaalf zetels, waarin vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en brancheorganisaties zitting hebben. De zetels zijn evenredig verdeeld over onderwijs (bekostigd en particulier) en bedrijfsleven (werkgevers en werknemers). De achterliggende organisaties hebben het recht om een bindende voordracht te doen aan het bestuur SBB voor de vertegenwoordigers in hun sectorkamer. Elke sectorkamer wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris, die onderdeel uitmaakt van de eenheid Beleid van SBB. De ambtelijk secretaris is de schakel tussen de sectorkamer en de werkorganisatie van SBB.

De sectorkamers stellen sectorjaarplannen op met keuzes rond de wettelijke taken en zijn verantwoordelijk voor functionele aansturing van de werkzaamheden die door de corresponderende sectorunits worden vormgegeven in de werkorganisatie. Daarnaast geven sectorkamers gevraagd en ongevraagd (sectoraal) advies aan het bestuur van SBB en maken ze afspraken met private partijen voor het uitvoeren van specifieke opdrachten, vanuit niet-publieke middelen.

Marktsegmenten

Iedere sectorkamer wordt gevoed vanuit 35 verschillende marktsegmenten. De marktsegmenten bestaan uit vertegenwoordigers van onderwijs en bedrijfsleven die een specifiek onderdeel binnen de sector vertegenwoordigen. Zo kent de sectorkamer Zakelijke dienstverlening en veiligheid bijvoorbeeld onder meer de marktsegmenten Juridisch en financiële diensten. Iedere sectorkamer stelt zelf vast welke marktsegmenten onderscheiden worden en wie daarvoor worden benoemd. Marktsegmenten geven onder meer input ten aanzien van de sectorjaarplannen.

4.1.5 Studentenkamer

In 2016 is SBB Studentenkamer opgericht. De Studentenkamer is een periodiek informeel overleg waar de jongerenorganisaties JOB, FNV Jong en CNV Jongeren aan tafel zitten bij SBB om waar nodig af te stemmen, (ongevraagd) advies te geven aan de directie op onderwerpen gericht op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt of over de dienstverlening van SBB.

4.1.6 Werkorganisatie

De werkorganisatie van SBB is erop gericht de ambities en doelstellingen van de stichting zoals verwoord in het jaarplan op efficiënte wijze te realiseren met zo weinig mogelijk middelen³⁷. Hiertoe heeft SBB gekozen voor een platte organisatie met een minimaal aantal managementlagen, en positionering en bundeling van taken om noodzakelijke coördinatie en afstemming te minimaliseren. De werkorganisatie bestaat uit drie onderdelen, te weten Beleid, Bedrijfsvoering en Uitvoering.

Beleid

De afdeling Beleid biedt ondersteuning aan de sectorkamers en stelt sectoraal en bovensectoraal beleid op. De afdeling kent vier teams:

- **Bovensectoraal beleid en sectorondersteuning** is verantwoordelijk voor directe ondersteuning van de sectorkamers en tac's. Zowel waar het gaat om de opstelling en uitvoering van sectorjaarplannen, als sectorale en bovensectorale beleidsontwikkeling rond thema's op het gebied van kwalificeren en examineren, bpv, doelmatigheid en andere vraagstukken op het gebied van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt. Op de afdeling werken beleidsadviseurs van de sectorkamers en tac's samen om tot maximale afstemming te komen.
- **Diplomawaardering en onderwijsvergelijking** is het expertisecentrum voor buitenlandse diploma's op vmbo- en mbo-niveau. Het team geeft de door Ministerie van OCW bij SBB belegde taak vorm van zogeheten National Reference Point (NRP). De afdeling biedt verschillende producten en diensten aan voor mensen met een Nederlands diploma die in het buitenland willen werken of studeren, of mensen met een buitenlands diploma die in Nederland willen werken of studeren.

- **Meld- en expertisepunt specialistisch vakmanschap** biedt ondersteuning aan kleine, unieke beroepen om levensvatbaar te blijven. Onder meer met onderzoek, analyse, bemiddeling en organisatie van arrangementen tussen branche en onderwijs.
- **Toetsingskamer** is een autonoom opererende stafafdeling binnen Beleid, waar een onafhankelijke toets plaatsvindt op kwalificatie(dossier)s en keuzedelen. Elk kwalificatiedossier, kwalificatie en keuzedeel dat door SBB ter vaststelling aan de minister wordt aangeboden, dient vergezeld te gaan van een advies van de Toetsingskamer. Daarnaast stelt de Toetsingskamer op verzoek zijn expertise beschikbaar voor het geven van advies over beleidsvoorstellen binnen de kwalificatiestructuur en over cross-overs. Om recht te doen aan de onafhankelijke positie, die voor een deel wettelijk is verankerd en geborgd is in de statuten, is deze afdeling als een aparte stafentiteit gepositioneerd.

Bedrijfsvoering

De afdelingen binnen bedrijfsvoering zijn verantwoordelijk voor alle ondersteunende taken op het gebied van huisvesting, facilitair, ICT, personeel, financiën (exclusief control) en communicatie.

Uitvoering

Uitvoering is verantwoordelijk voor de realisatie van de wettelijke taken in de praktijk. De afdeling ontwikkelt kwalificatiedossiers, zorgt voor erkenning en begeleiding van leerbedrijven en verzamelt arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsgegevens. De afdeling bestaat uit de volgende teams:

- **Team Kwalificeren en examineren** ontwikkelt en onderhoudt de kwalificatiedossiers en keuzedelen. Daarin wordt vastgelegd wat een mbo-student aan het eind van zijn opleiding moet kennen en kunnen. Daarnaast ontwikkelt het team Kwalificeren en examineren examenprofielen met afspraken over bijvoorbeeld de rol van het bedrijfsleven in het examineringsproces.
- **De BPV-binnendienst** ondersteunt de buitendienst onder andere met functioneel beheer, klachtenbehandeling en beheer van niet-actieve leerbedrijven. Daarnaast wordt met de BPV Monitor de kwaliteit van het werken en leren in de praktijk als onderdeel van de mbo-opleiding gemeten. Dat gebeurt door vragen te stellen aan de praktijkopleider of contactpersoon bpv van het leerbedrijf en de student.

³⁷ Twynstra Gudde (2014) Detailontwerp voor de nieuwe samenwerkingsorganisatie

- **Arbeidsmarkt, BPV en Doelmatigheidsinformatie**
verzamelt arbeidsmarktinformatie en doelmatigheidsgegevens, zoals kwantitatief arbeidsmarktonderzoek (kans op werk en kans op stage) en cijfers over studenten en opleidingen. Op basis van deze gegevens levert het team input voor sectorkamers en verschillende producten voor mbo-instellingen, studenten en bedrijven (basiscijfers, studie in cijfers).
- **Sectorunits** verzorgen de uitvoerende werkzaamheden in het kader van beroepspraktijkvorming, zoals de uitvoering van erkenningen en de begeleiding van leerbedrijven. Binnen de sectorunits werken de ruim 450 adviseurs praktijkleren. De sectorunits zijn zowel sectoraal (acht sectoren in zeven sectorunits) als regionaal georganiseerd. Daarin is ook voorzien in het regionaal ondersteunen van de 35 arbeidsmarktregio's. In elk team zitten adviseurs praktijkleren, een regiocoördinator en een adviseur jongeren met een beperking.
- **De servicedesk** ondersteunt de dienstverlening van SBB als centrale plek waar alle leerbedrijven, scholen en andere klanten terechtkunnen met vragen, opmerkingen en signalen zowel telefonisch als via e-mail.

Directie

De leiding van de werkorganisatie van SBB is in handen van een tweehoofdige directie. De directievoorzitter geeft leiding aan de onderdelen Beleid en Bedrijfsvoering. De directeur Uitvoering stuurt de uitvoeringsorganisatie aan.

Staf

Binnen de werkorganisatie kent SBB twee stafafdelingen waar taken zijn belegd die de onderdelen binnen de organisatie overstijgen of om een onafhankelijke positie vragen.

Control en kwaliteit

Control en kwaliteit is verantwoordelijk voor het onderzoeken, monitoren, adviseren en rapporteren over (financiële) risico's, kwaliteitszorg, en planning & control.

Bestuursbureau

Het Bestuursbureau en is verantwoordelijk voor ondersteuning van het bestuur en de directie, de secretariële ondersteuning van de organisatie, juridische zaken en de contacten met media.

4.1.7 Doelstellingen en doorontwikkeling

Beleidsagenda SBB 2015-2020

Het AB heeft in juni 2015 de Beleidsagenda SBB 2015 - 2020 vastgesteld. Daarin heeft het de middellange-termijn-doelstellingen voor deze periode vastgelegd. SBB richt zich daarin in eerste instantie op de beginperiode 2015-2018, waarvoor de ambitie primair gericht is op het neerzetten van resultaten rond de drie wettelijke uitvoeringstaken³⁸.

- Bij de resultaten over de *kwalificatiestructuur* benoemt SBB ontwikkeling, vaststelling, invoering, actualisatie en regionaal overleg ten aanzien van kwalificatiedossiers en keuzedelen. Daarnaast heeft SBB als resultaat opgenomen dat het de kwaliteit van examinering wil verbeteren door samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven en sectorale examenafspraken met examenprofielen.
- Ten aanzien van *beroepspraktijkvorming* hebben resultaten in eerste instantie betrekking op erkenning van leerbedrijven volgens een eenduidige erkenningsregeling SBB, intensivering van de dienstverlening aan leerbedrijven, mbo-instellingen en studenten met online faciliteiten, en gerichte interventie bij geïnventariseerde tekorten/overschotten aan stages en leerbanen. Daarnaast zijn doelstellingen gericht op opbouw en gebruik van een BPV Monitor en optimalisatie van informatie-uitwisseling en regionaal overleg rond de bpv. Voor de langere termijn (2018-2020) heeft SBB als resultaten opgenomen dat het de BPV Monitor wil evalueren als kwaliteitsmonitor in het mbo en wil bereiken dat er sprake is van optimale informatie-uitwisseling in de bpv-keten tussen betrokkenen.
- Resultaten op het vlak van *macrodoelmatigheid* zijn in eerste instantie gericht op het ondersteunen van onderwijs en bedrijfsleven met vraagarticulatie en eenduidige, betrouwbare en onafhankelijke feiten en cijfers over een doelmatig opleidingsaanbod en de stage- en leerbanenmarkt. Daarnaast wil SBB studenten en hun ouders informeren over de arbeidsmarkt, beroep en opleiding. Voor langere termijn heeft SBB als resultaat geformuleerd om te evalueren of beleid heeft geleid tot een doelmatiger opleidingsaanbod of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

In de Beleidsagenda 2015-2020 heeft SBB daarnaast vijf aanverwante thema's benoemd die voortvloeien uit de wettelijke taken en die in de periode 2015-2020 verkend worden. In volgorde van prioritering noemt SBB de volgende thema's (1) de ontwikkeling van de bbl, (2) de positie van praktijkopleiders, (3) het vraagstuk van een leven lang leren, (4) de samenwerking in de beroepskolom en (5) het gebruik van de kennisinfrastructuur van SBB.

De Beleidsagenda vormt het kader van de jaarplannen van SBB, waarin ambities en inzet wordt geactualiseerd en geconcretiseerd.

Doorontwikkelingsagenda

In 2017 heeft er een bestuurlijke evaluatie binnen SBB plaatsgevonden. Op basis van de bevindingen heeft de commissie Doorontwikkelingsagenda binnen SBB adviezen opgesteld voor de toekomst van de organisatie³⁹. De commissie onderscheidt daarin drie hoofdlijnen, met onderliggende aanbevelingen:

1. Een verbeterde inrichting/doelbeschrijving van de bestuurlijke structuur:
 - Het verbeteren van verbindingen tussen bestuur, sectorkamers en thema-adviescommissies.
 - Het organiseren van een jaarlijkse 'high level meeting' waarin alle sectorkamers participeren.
 - Het gebruiken van een heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij nieuwe onderwerpen.
 - Het creëren van de mogelijkheid voor sectorkamers om mandaat te geven aan het marktsegment of een expertpool voor de afhandeling van wettelijke van taken.
 - Het inrichten van een sectorkamer onder de noemer Entreekamer voor bespreking vraagstukken rond negen crebo's (Centraal Register Beroepsopleidingen) die betrekking hebben op problematiek rond kwetsbare jongeren.
 - Het verder uitwerken en preciseren van de taakstelling van de tac Doelmatigheid.

2. Afwegingskaders die behulpzaam zijn bij de vraag of nieuwe onderwerpen opgepakt worden:
 - Het hanteren van een hulpmiddel voor de vraag welke innovaties - op de uitvoering van de wettelijke taken en innovaties op strategische thema's naar de toekomst - beroepsonderwijs en bedrijfsleven binnen SBB willen verkennen en oppakken.

3. Het benoemen van relevante thema's en vragen voor de periode 2019-2022:

- Beraad over de volgende strategische innovatiethema's: leven lang ontwikkelen, docent van de toekomst, sectoraal - regionaal - landelijk, anticyclisch opleiden met bpv-garantieplaatsen in laagconjunctuur, vmbo-mbo-hbo.

Mede aan de hand van de uitkomsten van de doorontwikkelingsagenda zal de Beleidsagenda SBB 2015 – 2020 voor de periode 2019-2022 worden geactualiseerd.

Monitoring resultaten: prestatie-indicatoren

Om te kunnen monitoren of de beoogde doelstellingen worden bereikt, werkt SBB sinds 2016 in de planning-&-control-cyclus met een 'balanced scorecard' als methodiek om prestatie-indicatoren in beeld te brengen. De verantwoording over de realisatie vindt plaats in het jaarverslag. Sturing in 2018 vindt plaats op de volgende kritische prestatie-indicatoren (kpi's):

KRITISCHE PRESTATIE-INDICATOREN 2018		NORM
Aantal bezoeken aan leerbedrijven		110.000
Aantal bezoeken en bijeenkomsten onderwijsinstellingen		6.000
Aantal erkende leerbedrijven voor Borisdoelgroep		9.000
Aantal erkende leerbedrijven voor vmbo leerwerktrajecten		2.000
Percentage ontwikkelde keuzedelen binnen een doorlooptijd van drie maanden		90%
Aantal gevalideerde kwalificatiedossiers (20% jaarlijks onderhoud)		36
Percentage van bpv-bezwaren die tijdig afgehandeld zijn		90%
Aantal afgehandelde aanvragen voor een diploma-waardering		1.700
Aantal bezoekers op SBB-websites (onder andere www.s-bb.nl en Stagemarkt.nl)		Bezoekers-aantallen 2017

³⁹ SBB (2018) Doorontwikkeling SBB: Flexibel en slagvaardig op weg naar de toekomst

4.1.8 Financiën

In de Wijzigingswet is opgenomen dat SBB voor de uitvoering van de wettelijke taken structurele subsidie ontvangt. SBB moet hiertoe jaarlijks bij OCW subsidie aanvragen en zich na afloop van elk subsidiejaar over de besteding ervan verantwoorden.

De eerste rij van tabel 1 geeft aan van welke benodigde middelen de wetgever is uitgegaan voor de uitvoering van de wettelijke taken in de jaren 2014 tot en met 2018. Deze bedragen zijn terug te vinden in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet.

De vierde tot en met tiende tabelrij geven inzicht in de werkelijke uitgaven van SBB aan aan de uitvoering van de wettelijke taken in 2016 en 2017. Voor het jaar 2016 hebben we ons hierbij kunnen baseren op het verzoek tot subsidievaststelling dat SBB bij het Ministerie van SZW heeft ingediend. Voor het werkelijk bestede bedrag in 2017 hebben we ons gebaseerd op een ten tijde van het onderzoek nog niet vastgestelde jaarrekening 2017 van SBB.

Tabel 1 maakt duidelijk dat SBB de door de wetgever ingeboekte efficiencykorting heeft gerealiseerd. In de nieuwe structuur heeft SBB voor de uitvoering van de wettelijke taken de afgelopen jaren rond € 53 miljoen subsidie van OCW ontvangen en besteed. Dit is € 3 miljoen meer dan waar de wetgever destijds vanuit ging, maar het verschil met de oude situatie, waarin € 113 miljoen beschikbaar was voor de uitvoering van de wettelijke taken, bedraagt steeds zo'n € 60 miljoen euro. De door de wetgever beoogde efficiencykorting op de uitvoering van de wettelijke taken is daarmee volledig gerealiseerd.

Tabel 1. Begroting en besteding subsidie wettelijke taken.

BEDRAGEN IN MILJOENEN EURO'S	2014	2015	2016	2017*	2018
Beschikbare middelen voor de uitvoering van de wettelijke taken	113,441	72,639	50,213	50,127	49,932
Kosten uitvoering wettelijke taken door SBB					
Beroepspraktijkvorming			38,488		
Kwalificeren en examineren			1,743		
Arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie			2,014		
Ondersteunen samenwerking onderwijs en bedrijfsleven			2,410		
Faciliteren interne organisatie			7,112		
Toetstaak (toetsingskamer)			0,728		
Totaal besteed wettelijke taken, inclusief toetsingskamer			52,495	53,859	

4.1.9 Sturing vanuit het Ministerie van OCW

Wettelijke sturingsmogelijkheden

De minister van OCW heeft langs drie wettelijke lijnen de mogelijkheid om te sturen op SBB:

- **Algemene wet bestuursrecht.** Zoals gezegd verloopt financiering van de wettelijke taken door structurele subsidie. Op basis van Algemene wet bestuursrecht (Awb) en andere subsidiewetgeving⁴⁰ heeft de minister verschillende interventiemogelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot weigeren, wijzigen of intrekken van de subsidie, lagere subsidieverlening of -vaststelling, terugvordering met eventuele wettelijke rente, afwijking van het bedrag en/of de wijze van verstrekking.

Er is niet gebleken dat er situaties zijn geweest waardoor de minister vanuit het subsidiekader uit de Awb of andere subsidie wet- en regelgeving heeft geïnterveneerd of gebruik heeft gemaakt van de bijbehorende bevoegdheden.

- **Wet Educatie en Beroepsonderwijs.** Sturing is ook mogelijk vanuit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Door de Wijzigingswet zijn in de WEB twee specifieke bevoegdheden voor de minister opgenomen om te kunnen sturen op de taakuitvoering van SBB. Ten eerste behoeven de statuten en het bestuursreglement van SBB goedkeuring van de minister. Ten tweede worden de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van het bestuur van SBB benoemd door de minister. Daarnaast is in de WEB (artikel 7.2.4) vastgelegd dat de minister een model en een toetsingskader vaststelt voor kwalificatiedossiers.

⁴⁰ Bijvoorbeeld Wet overige OCW-subsidies, Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS

De minister heeft de voorzitter (en plaatsvervanger) van het bestuur van SBB, op voordracht van vertegenwoordigers van het beroepsonderwijs en van het bedrijfsleven, benoemd. Daarnaast heeft de minister voor de wijzigingen van de statuten en het bestursreglement, conform art. 9.2.1 van de WEB, goedkeuring gegeven voor deze wijzigingen bij brief van 13 juli 2015⁴¹.

- **Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.** Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft de wetgever bepaald dat het bestuur van SBB wat de beoordeling en erkenning van leerbedrijven betreft een zbo is. De minister kan geen directe invloed kan uitoefenen op welke individuele bedrijven wel of niet erkend worden als leerbedrijf, en van welke erkende leerbedrijven de erkenning moet worden ingetrokken. Dit is een zelfstandige bevoegdheid van het bestuur van SBB. De minister is voor het parlement dan ook niet aanspreekbaar op het wel of niet (blijven) erkennen van individuele leerbedrijven. Op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft de minister wel bevoegdheden ten aanzien van de algemene uitvoering van de erkenningstaak. Onder meer waar het gaat om instemming met mandaatverlening, verzoek om inlichtingen, vordering van zakelijke gegevens en vernietiging van een besluit. In uiterste geval kan de minister bij ernstige taakverwaarlozing noodzakelijke voorzieningen treffen.⁴²

Tot op heden heeft de minister geen gebruikgemaakt van bevoegdheden op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Ook zijn er geen andere aspecten benoemd die niet door SBB worden of zijn nagekomen of dat SBB nalatig is geweest om te voldoen aan bepalingen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Inhoudelijke overleg

Gezien de eindverantwoordelijkheid van de minister voor het mbo en de rol van SBB in relatie tot de kwaliteit daarvan, vindt er onderlinge afstemming en overleg plaats. Hier toe zijn formeel twee overleggremia ingericht. Een keer per zes weken vindt er directieoverleg plaats en twee of drie keer per jaar een bestuurlijk overleg. Daarnaast is afgesproken dat ambtenaren van het ministerie als toehoorder kunnen aanschuiven bij specifieke SBB-overleggen, bijvoorbeeld vergaderingen van een tac.

Toezicht inspectie

De Inspectie van het Onderwijs is belast met het toezicht op SBB. Daartoe is de Wet op het onderwijs toezicht gewijzigd. Het toezicht op de kenniscentra is komen te vervallen en in plaats daarvan is het toezicht op de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven gekomen. Dat toezicht wijkt niet wezenlijk af van het toezicht zoals dat op de kenniscentra werd gehouden. Het gaat dan om de kwaliteit van de werkzaamheden betreffende de totstandkoming van de kwalificatiestructuur enerzijds en de activiteiten met betrekking tot de beroepspraktijkvorming anderzijds. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt, is uitgewerkt in een onderzoeksader⁴³.

41 Brief met referentie 790432

42 Art. 23 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: Indien naar het oordeel van Onze Minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan Onze Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert of dat een ander bestuursorgaan de taak krijgt opgedragen. Krijgen de voorzieningen een permanent karakter dan ligt het voor de hand de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan te heroverwegen of bijvoorbeeld de voorzieningen wettelijk te regelen

43 IvhO (2016) Onderzoeksader voor het toezicht op de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

4.2 Verschillen in de organisatie-inrichting ten opzichte van de situatie voor de Wijzigingswet

Hiervoor hebben we beschreven hoe de organisatie van SBB is ingericht en welke keuzes SBB hierbij heeft gemaakt. In deze paragraaf staan we stil bij de wezenlijke verschillen in de organisatie inrichting ten opzichte van de situatie ten tijde van de kenniscentra.

- **Eén centrale organisatie.** Het meest wezenlijke verschil is dat de uitvoering van de wettelijke taken nu plaatsvindt binnen één organisatie in plaats van bij zeventien verschillende sectorgeoriënteerde organisaties. Bij deze overgang is het aantal specifieke sectoren van zeventien in de vorm van kenniscentra gereduceerd tot acht in de vorm van sectorkamers. Daarnaast is een aparte sectorkamer ingericht voor advisering van het SBB-bestuur over de aansluiting van de entreeopleiding op de arbeidsmarkt.
- **Wijziging zetelverdeling onderwijs, werkgevers, werkgevers.** Zowel de kenniscentra als SBB kenden voor de afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven een paritaire structuur. De zetelverdeling is echter gewijzigd: van 33,3% voor onderwijs, werkgevers en werknemers, naar 50% voor onderwijs en 25% voor werkgevers en 25% voor werknemers.
- **Afname formatie.** De formatieve omvang van het uitvoerend apparaat is fors afgangenomen. Bij SBB werken nu zo'n 550 fte, bij de zeventien kenniscentra ging het in 2014 volgens de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet om 1.100 fte⁴⁴. De daling in de formatie is het meest zichtbaar in de uitvoering van de wettelijke taken rondom de beroepspraktijkvorming. Het aantal beschikbare adviseurs praktijkleren is daar afgangenomen van 750 naar 430. Verder is aangegeven dat er binnen SBB bewust is gekozen om te werken met een relatief klein ontwikkelteam voor nieuwe kwalificatiedossiers, zeker als dit vergeleken wordt met de ontwikkelcapaciteit die beschikbaar was binnen de kenniscentra. Deze keuze is binnen SBB gemaakt omdat de verwachting was (ook van de wetgever) dat na invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur hierin de eerste jaren geen significante wijzigingen meer zouden plaatsvinden, en de werkzaamheden zich zouden beperken tot het reguliere onderhoud van kwalificatiedossiers⁴⁵.
- **Geen commerciële activiteiten.** SBB voert alleen publieke taken uit, terwijl veel van de kenniscentra destijds ook niet-publieke en commerciële activiteiten uitvoerden. Door de Wijzigingswet is namelijk bepaald dat SBB naast de wettelijke taken alleen aanvullende activiteiten mag uitvoeren ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt. Het is SBB dus niet toegestaan andere (commerciële) activiteiten uit te voeren dan de aan haar door de wet opgedragen taken.
- **Afstemming vanuit OCW geïnstitutionaliseerd.** Overleg en afstemming vanuit OCW met SBB vinden nu meer geïnstitutionaliseerd plaats dan destijds met de kenniscentra en het Colo.
- **Positie Toetsingskamer.** Wat gewijzigd is, is dat de Toetsingskamer na invoering van de Wijzigingswet onderdeel is van SBB, terwijl het destijds buiten de kenniscentra stond⁴⁶. SBB heeft de toetsfunctie statutair zo vormgegeven dat op onafhankelijke wijze invulling kan worden gegeven aan haar toetsingstaken.
- **Betrokkenheid studenten.** Door het instellen van SBB Studentenkamer is de betrokkenheid van studenten uit het mbo bij de uitvoering van de wettelijke taken nu geïnstitutionaliseerd. Ten tijde van de kenniscentra was dat niet het geval.

⁴⁴ De Memorie van Toelichting maakt niet duidelijk of de genoemde 1.100 fte destijds uitsluitend betrokken waren bij de uitvoering van de wettelijke taken.

⁴⁵ Zie pagina 6 van de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel

⁴⁶ Feitelijk was de Toetsingskamer destijds wel binnen de vereniging van kenniscentra/SBB '1.0' georganiseerd

4.3 Bevindingen vanuit de praktijk

Hierna beschrijven we hoe de beleidskeuzes van SBB ten aanzien van de organisatie-inrichting en de genoemde verschillen met de situatie voor de Wijzigingswet in de praktijk worden ervaren. Bevindingen over de wettelijke taken zijn meegenomen in de volgende hoofdstukken waarin we dieper ingaan op de uitvoering van deze specifieke taken. Veel van onze bevindingen liggen in lijn met de uitkomsten van in 2017 uitgevoerde evaluatie van de bestuurlijke infrastructuur van SBB⁴⁷.

4.3.1 Eén centrale organisatie

Operaties effectiever en efficiënter opgepakt

SBB is nu de landelijke organisatie om onderwijs en bedrijfsleven in verbinding te brengen rondom het beroepsonderwijs. De kwalificatiestructuur, de bpv en in het algemeen de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Uit onze interviews met stakeholders binnen en buiten SBB komt een breed gedragen beeld naar voren dat de majeure operaties als de reeds afgeronde vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur, de invoering van keuzedelen en benuttingsmogelijkheden van cross-overs effectiever/efficiënter kunnen worden opgepakt in één organisatie dan tussen zeventien verschillende organisaties. Met deze kennis van nu zien partijen het samenbrengen van de zeventien organisaties in SBB dan ook als een logische keuze. Partijen zien ook dat er veel werk is verzet in de afgelopen jaren om in korte tijd zeventien organisaties samen te voegen in een nieuwe structuur, complexe taken samen te voegen, te uniformeren en deels nieuwe taken uit te lijnen. Er wordt in dit verband positief gesproken over de werkorganisatie van SBB. De geïnterviewde stakeholders zijn van mening dat eventuele knelpunten die er zijn in de aansluiting tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven niet te relateren zijn aan het feit dat SBB als enige organisatie de wettelijke taken uitvoert in plaats van zeventien kenniscentra.

Minder overleggremia, maar ook minder sectorspecifieke inbreng en kennis

De reductie in het aantal sectorgebonden gremia van zeventien naar acht wordt door partijen wisselend ervaren. Enerzijds wordt het gezien als een welkome vermindering van het aantal gremia dat betrokken is bij de betreffende wettelijke taken. Anderzijds ervaren sommige partijen een verschraling van sectorspecifieke inbreng en kennis, met name in sectorkamers waar veel sectoren en branches zijn onderbracht. Daarbij is er met name zorg over de vertegenwoordiging van kleinere branches.

Ervaren druk bij het bedrijfsleven

De betrokkenheid van het bedrijfsleven krijgt volgens het bedrijfsleven nog te veel vorm op het niveau van de grotere brancheorganisaties en grotere bedrijven. Voor het mkb is SBB beperkter in beeld. Onderliggende grotere zorg bestaat over de mate waarin het bedrijfsleven daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen gezien de complexiteit van de thematiek en de inspanningen die ze moet verrichten om de achterbanen binnen de SBB-structuur te organiseren. Wat met betrekking tot de toegenomen complexiteit voor het bedrijfsleven ook meespeelt, zijn de soms ‘technische’ discussies die in de sectorkamers en marktsegmenten gevoerd zijn over de herziening van de kwalificatiestructuur/keuzedelen en dat dus minder branches direct aan de overlegtafels zitten. De druk bij het bedrijfsleven is tot slot ook toegenomen, omdat in veel sectoren de ondersteuning voor de organisatie van achterbanen is weggevallen of afgangen. Vanuit sommige kenniscentra werd daar in het verleden meer ondersteuning op geboden. Het hiervoor benoemde punt dat technische discussies tijdens overlegvergaderingen de complexiteit ervan voor het bedrijfsleven hebben doen toenemen, zal overigens ook beïnvloed zijn door het feit dat het bedrijfsleven zich steeds meer laat vertegenwoordigen door bestuurders en minder door specialisten.

In het algemeen blijkt uit de stakeholdergesprekken dat het voor de mbo-instellingen in de nieuwe structuur minder complex is geworden. Zij hebben te maken met één organisatie en hadden altijd al een eigen goed georganiseerde infrastructuur. Leden van sectorkamers uit het mbo hebben overigens wel aangegeven dat er veel werk op ze is afgekomen vanwege de herziening en de keuzedelen. Die (werk)druk is in de mbo-sector verdeeld over verschillende bestuurders/directeuren.

Zonder commerciële activiteiten een meer zuivere positie

De interviews maken verder duidelijk dat zowel het onderwijs als het bedrijfsleven het als winst ziet dat SBB zich beperkt tot publieke taken. Meer focus op wettelijke taken en geen vermenging met commerciële activiteiten hebben gezorgd voor een meer zuivere positie van SBB. Dit komt in algemene zin ook uit de interviews en groepsgesprekken met individuele leerbedrijven en mbo-instellingen naar voren als het om de bpv gaat. Erkenning als leerbedrijf door SBB heeft door de herkenbaarheid voor bedrijven ook meer waarde gekregen.

47 Evaluatie bestuurlijke infrastructuur en doorontwikkeling SBB. Eric Jongepier en Wendy Duinveld, Hutsot, Den Haag, 2017

Gewijzigde zetelverdeling nadelig voor bedrijfsleven

De eerder uitgevoerde bestuurlijke evaluatie van SBB maakt duidelijk dat sommige brancheorganisaties de gewijzigde zetelverdeling in de organisatie van SBB als nadelig ervaren voor het bedrijfsleven. Het onderwijs bezet 50% van de zetels, het georganiseerde bedrijfsleven en de vakbonden elk 25%. Daarbij komt nog dat het de vakbonden niet altijd lukt om al hun posities in de verschillende overleggremia van SBB te bemensen. Het onderwijs is daarnaast van oudsher ook eenduidiger georganiseerd en de voorbereiding op de overleggen binnen SBB vindt vanuit het onderwijs gestructureerd plaats. Het bedrijfstakgroepenoverleg bestond bijvoorbeeld al ten tijde van de kenniscentra en vervult nog steeds een belangrijke schakel in de voorbereiding van de formele overleggen binnen SBB. Het bedrijfsleven dat aan de verschillende vergadertafels van SBB zit is van oudsher gefragmenteerder en kent (of kende) een minder strakke structuur voor het organiseren van gezamenlijk vooroverleg. Het gevolg hiervan is dat sommige respondenten vanuit het bedrijfsleven vinden dat het onderwijs relatief veel invloed heeft op wat en hoe zaken in de verschillende overleggremia van SBB besproken worden.

Het bedrijfsleven ervaart ook in de nieuwe structuur nog regelmatig een kennis- en of informatieachterstand ten opzichte van het onderwijs, zeker waar het 'technische, onderwijskundige informatie' betreft. Dit geldt/gold zeker voor het bespreken van de kwalificatie(dossier)s. De vaak grote hoeveelheid kwalificatie(dossier)s en keuzedelen die door de sectorkamers tot nu toe besproken moesten worden, hebben het voor het bedrijfsleven nog moeilijker gemaakt om mensen te enthousiasmeren en de meerwaarde te laten inzien om zich te committeren aan een overlegtafel van SBB. Ook met betrekking tot voorgaande speelt de breedte van een sectorkamer (en de daaronder vallende marktsegmenten) een rol. Hoe breder een sectorkamer qua (deel)sectoren, hoe lastiger het in de praktijk is gebleken om vanuit (alle) deelsectoren de juiste mensen met de juiste expertise aan tafel te hebben om bijvoorbeeld de kwalificatielijstjes inhoudelijk goed te kunnen bespreken.

4.3.2 Werking gremia

Sectorkamers: zoeken naar balans operationele taken en strategische vraagstukken

Los van de breed ervaren winst van één organisatie maken de interviews met de sectorkamers en de tac's duidelijk dat de verschillende SBB-overleggremia tussen onderwijs en bedrijfsleven hun werking nog moeten verbeteren. De gesprekken met de sectorkamers hebben bijvoorbeeld duidelijk gemaakt dat zij de afgelopen jaren vooral veel tijd kwijt zijn geweest met het uitvoeren van (vaak operationele activiteiten rondom) de wettelijke taken betreffende de kwalificatiestructuur. Gevolg is dat er voor de sectorkamers in hun overleggen vaak weinig tijd was (en soms nog steeds is) voor meer strategische en toekomstgerichte vraagstukken. De deelnemers van de sectorkamers geven aan daaraan wel behoefte te hebben en de veranderingen in de arbeidsmarkt (die zich steeds sneller voordoen) daartoe ook noodzaken. Dit maakt dat bij veel sectorkamers het beeld leeft dat men nog niet (altijd) met de juiste zaken bezig is of kan zijn. Dit geldt overigens niet voor alle sectorkamers. Daar waar een sectorkamer min of meer een doorstart is van een voorheen goed functionerend kenniscentrum, zien de leden meer balans tussen de operationele taken die ze hebben moeten uitvoeren, en de strategische en toekomstgerichte vraagstukken die geagendeerd zijn. Vaak is bij deze sectorkamers de aansluiting met de achterban en 'onderstructuur' (adviseurs van SBB en bedrijfstakgroepen) ook meer intact gebleven dan bij sectorkamers die in een nieuwe sectorale samenstelling moeten opereren. Tot slot wekken de gesprekken de indruk dat de verbinding en afstemming tussen de verschillende sectorkamers tot nu toe beperkt is geweest, dit terwijl hierin wel kansen zouden moeten liggen om tot cross-overs te komen en meer in het algemeen geldt dat beroepen zich steeds meer over grenzen van branches en sectoren uitstrekken.

Thema-adviescommissies: optimaliseren rolinvulling en positionering

De gesprekken met tac's maakten allereerst duidelijk dat de deelnemers in gezamenlijkheid hebben moeten zoeken naar waar ze als commissies nu precies van zijn. Ook is niet voor elke commissie duidelijk langs welke lijn ze hun adviezen intern binnen SBB het beste kunnen insteken om er effect mee te sorteren. Formeel adviseren de commissies het bestuur van SBB, maar zoals al beschreven is in het rapport over de bestuurlijke evaluatie is het de commissieleden niet in alle gevallen duidelijk of de adviezen van de tac's echt goed landen op die plek. Men verwacht vaak meer van beïnvloeding direct via de sectorkamers (sneller met advies op juiste plek).

Tussen de tac's en de sectorkamers bestaat echter formeel geen verbinding. In de praktijk is vanuit elke commissie wel geprobeerd om adviezen direct op de tafel bij een sectorkamer te krijgen, bijvoorbeeld via een informeel lijntje tussen deze sectorkamer(s). Soms zit bijvoorbeeld eenzelfde persoon zowel in een tac als een sectorkamer. In sommige gesprekken met de sectorkamers is de samenwerking met de tac's ook aan de orde gekomen. Hieruit kwam een beeld dat ook zij nog niet duidelijk hebben waar de verschillende tac's precies voor staan en welke onderwerpen daar dus besproken (kunnen) worden. In de doorontwikkelingsagenda die SBB heeft opgesteld naar aanleiding van de eerder uitgevoerde bestuurlijke evaluatie zijn verbetervoorstellen opgenomen met betrekking tot deze bevindingen.

De adviesfunctie van de tac's is door SBB statutair vastgelegd sinds het ontstaan van 'SBB 1.0' per 1 januari 2012 en behelst de taak om de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren. De tac Kwalificeren en examineren is bijvoorbeeld al in 2011 gestart met het voorbereiden van een advies over de herziening van de kwalificatiestructuur. Ook de andere tac's hebben de afgelopen jaren adviezen opgesteld. Bij globale bestudering van deze adviezen in relatie tot de taken van SBB zoals deze in de wet zijn geformuleerd, liggen deze adviezen in het verlengde van deze taken. Wat de adviezen van tac Doelmatigheid betreft, speelt hierbij wel dat de vraag hoe breed de taakopvatting van deze commissie wordt geïnterpreteerd. Bij een smalle definitie behoort hiertoe alleen het genereren van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie. Bij een brede definitie behoort hiertoe ook het ondersteunen van het regionale onderwijs en bedrijfsleven bij het maken van keuzes in relatie tot een doelmatig onderwijsaanbod.

Toetsingskamer: georganiseerde complexiteit

De Toetsingskamer bestond ook al ten tijde van de kenniscentra en is dus niet nieuw. Wat wel gewijzigd is, is dat de Toetsingskamer nu onderdeel is van SBB, terwijl het destijds buiten de kenniscentra stond. SBB heeft de toetsfunctie statutair zo vormgegeven dat op onafhankelijke wijze invulling kan worden gegeven aan zijn toetsingstaken. In ons gesprek met de Toetsingskamer werd duidelijk dat er ruimte is voor onderwijs en bedrijfsleven om, naast een advies van de Toetsingskamer, een eigen advies over een kwalificatiedossier te geven. Inhouddelijke adviezen van sectorkamers over kwalificatiedossiers en keuzedelen worden, voorzien van een onafhankelijk kwalitatief advies van de Toetsingskamer, aangeboden aan het bestuur SBB. In hoge uitzondering kan er sprake zijn van een verschil tussen beide adviezen; het AB van SBB heeft de bevoegdheid om een beslissing te nemen.

Bij aanbieding van kwalificatiedossiers aan de minister van OCW voegt het bestuur SBB altijd het advies van de Toetsingskamer ongewijzigd toe. De minister neemt uiteindelijk het besluit om, uit hoofde van de stelselverantwoordelijkheid, een kwalificatiedossier vast te stellen.

In het rapport over de bestuurlijke evaluatie valt te lezen dat voor sectorkamers de rol, plek binnen de structuur van SBB, plek in proces en status van adviezen van de Toetsingskamer niet altijd helder zijn. Ook valt in dit rapport te lezen dat het voor de leden van de sectorkamer niet altijd duidelijk is of de sectorkamer de beslissing neemt of dat de Toetsingskamer het voor het zeggen heeft. De Toetsingskamer vindt de onafhankelijke positionering juist een blijvend aandachtspunt vanwege de noodzaak om onderscheid te maken tussen de verschillende taken en bevoegdheden. Wanneer er, als gevolg van specifieke belangen van overheid, onderwijs of bedrijfsleven, meer invloed zou komen op besluitvorming over de kwalificatiestructuur, is het des te belangrijker voor de Toetsingskamer om een kritische houding en een onafhankelijke positie te handhaven.

4.3.3 Sturing vanuit het Ministerie van OCW Overleg tussen het Ministerie van OCW en SBB in goede harmonie en vertrouwen

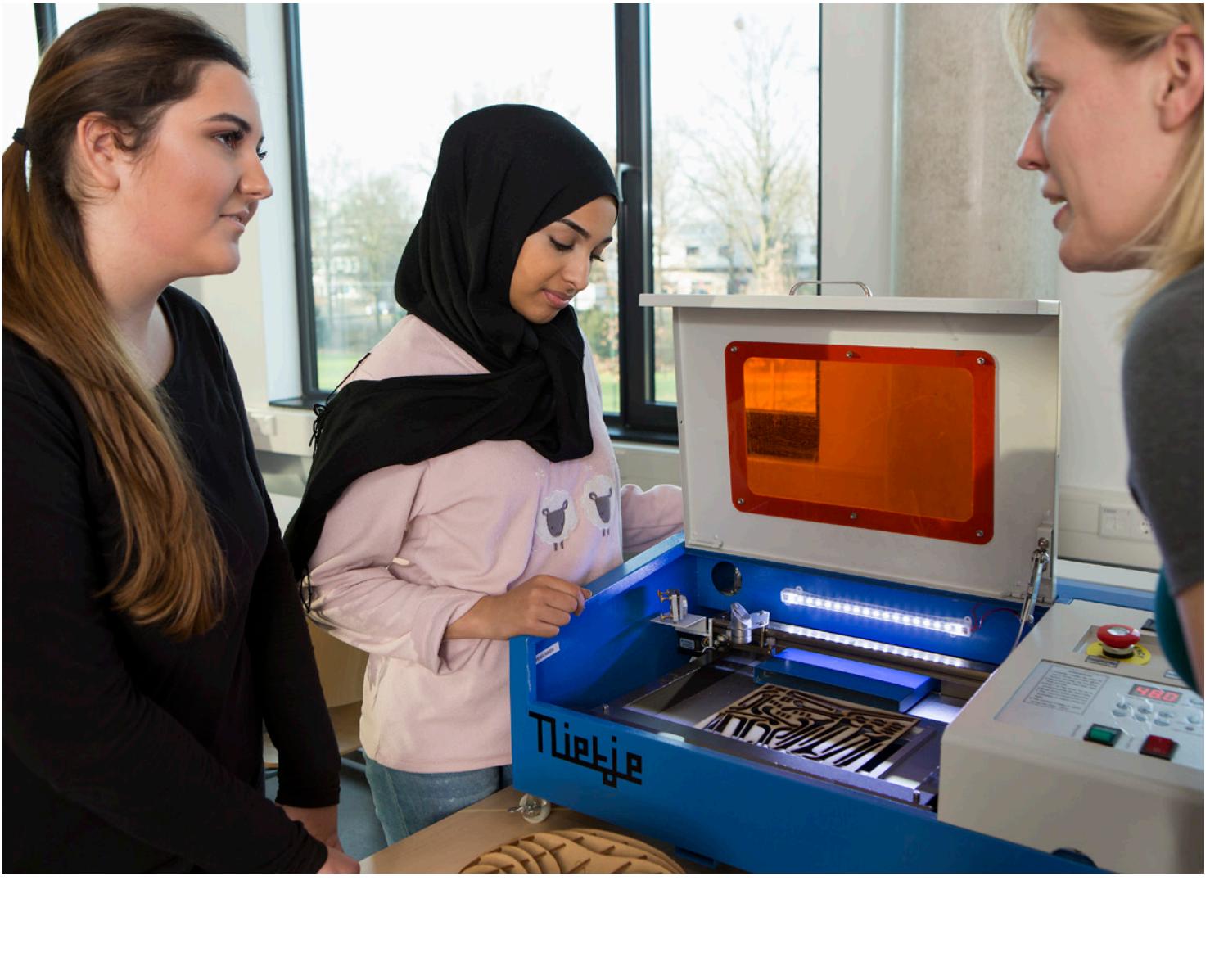
Vanuit het ministerie is aangegeven dat overleg en afstemming vanuit OCW met SBB over ontwikkelingen in het mbo-onderwijs en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt nu meer geïnstitutionaliseerd plaatsvindt dan destijds met de kenniscentra en het Colo. Er werd bijvoorbeeld destijds lang niet met elk kenniscentrum gesproken en ook niet met het georganiseerde bedrijfsleven op reguliere basis.

OCW en SBB geven beide aan dat het onderlinge overleg steeds in goede harmonie en vertrouwen plaatsvindt. Aangegeven is verder dat het grootste deel van de taakuitvoering door SBB geen onderwerp van gesprek is, dat verloopt goed. Onderwerpen waarover wel gesproken is of wordt, zijn bijvoorbeeld de regionale experimenten die zijn opgezet, het erkenningsreglement en de rol van SBB in relatie tot het thema stagediscriminatie. Verder staat het beide partijen vrij om alle vraagstukken te agenderen die raken aan de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. In bestuurlijk overleg zijn het afgelopen jaren onderwerpen als keuzedelen, stagediscriminatie en macrodoelmatigheid besproken.

De uitvoering van taken rondom de kwalificatie- structuur

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk analyseren we de beleidskeuzes en uitvoering van de wettelijke taken van SBB rond de kwalificatiestructuur. Allereerst gaan we in op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden betreffende de kwalificatiestructuur sinds SBB deze wettelijke taak uitvoert. Daarnaast beschrijven we kort de inhoud van de taken en kijken we naar de keuzes die SBB heeft gemaakt in de procesinrichting van de taken. Vervolgens kijken we naar verschillen in de werkwijze ten opzichte van de situatie voor de wetswijziging en reflecteren we op basis van onze onderzoekbevindingen op de beoordeling van de taakuitvoering in de praktijk.



5.1 Ontwikkelingen rondom kwalificatiestructuur

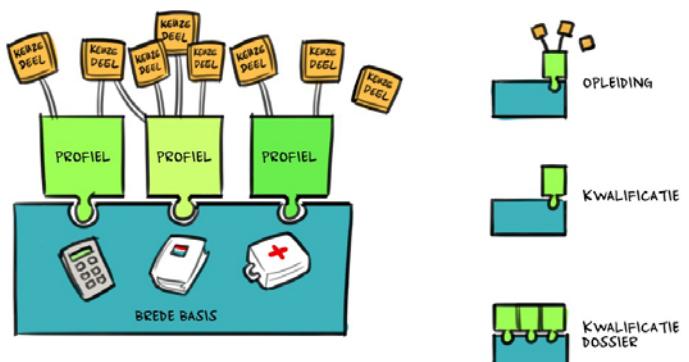
Direct voorafgaand aan en gedurende de periode dat SBB de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur uitvoert, hebben er een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden in het kader van de kwalificatiestructuur. Deze ontwikkelingen hangen samen met mogelijkheden voor mbo-instellingen om meer eigen invulling te geven aan de kwalificaties en/of in te spelen op de regio. De ontwikkelingen zijn hierna in een tijdlijn weergegeven en gaan daar vervolgens kort op in.



Figuur 5. Tijdlijn ontwikkelingen rondom kwalificatiestructuur sinds Wijzigingswet (op basis van presentatie SBB).

Herziening en invoering keuzedelen

Bij de herziening is gekozen voor een andere opzet van de kwalificatiestructuur: een brede basis met daarbij profieldelen, die met keuzedelen worden verrijkt (verdiepend of verbredend).



Figuur 6. Opbouw kwalificatiestructuur (bron: <http://www.herzieningmbo.nl>).

Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 2 hield de herziening een reductie van het aantal kwalificatiedossiers in, verwijdering van overlap tussen kwalificaties, een betere uitvoerbaarheid van het onderwijs en versterking van de regionale component van het mbo. De invoering van keuzedelen was de grootste verandering: hiermee werd beoogd responsiviteit in te bouwen voor arbeidsmarktontwikkelingen en voor regionale behoeften. Op 1 oktober 2018 staan er 966 keuzedelen gepubliceerd op de website van SBB. Bij de keuzedelen telt vanaf 2020-2012 de examenuitslag mee.

Cross-overs

Om beter te kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is het sinds 2017 mogelijk een ‘cross-over-kwalificatie’ aan te bieden. Dit bestaat uit delen van bestaande kwalificaties. Een school kan samen met het bedrijfsleven een dergelijke kwalificatie samenstellen bij wijze van experiment. De werkorganisatie SBB is belast met ondersteuning van de aanvraag van een ‘cross-over-kwalificatie’ en begeleiding van de aanvrager bij de uitwerking van een cross-over.

Pilots mbo-certificaten

Mbo-certificaten zijn een belangrijk instrument voor een leven lang ontwikkelen. Van half 2018 tot eind 2019 worden er tien tot vijftien pilots uitgevoerd om uit te zoeken wat er nodig is om beroepsgerichte onderdelen van opleidingen te kunnen gebruiken voor mbo-certificaten, specifiek voor werkenden en werkzoekenden. SBB is betrokken bij de voorbereidings- en ontwikkelfase, samen met een extern procesbegeleider en het samenwerkingsverband (bestaande uit een of meer bekostigde en niet-bekostigde mbo-instelling, samen met een of meer bedrijven en betreffende sociale partner). Het AB voert in opdracht van de minister de regie op deze pilots.

Ruimte voor de regio

Met het experiment Ruimte voor de regio krijgen mbo-instellingen de mogelijkheid om meer regionale invulling te geven aan het onderwijsprogramma. Opleidingen gaan dan bestaan uit een landelijk deel, een regionaal deel en een regionaal keuzedeel. Voor het landelijk deel geven sectorkamers op verzoek van de minister advies. Een regeling is in de maak en treedt naar verwachting januari/februari 2019 in werking.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn geen keuzes geweest die SBB gemaakt heeft, of zijn gevolg van de Wijzigingswet. Echter, deze ontwikkelingen spelen wel degelijk mee in dit onderzoek. Regelmatig kwamen zaken hieromtrent aan de orde in de gesprekken en discussies met de mbo-instellingen, bedrijven, sectorkamers en andere partijen, en is daarmee niet los te zien van de onderzoeks vragen.

5.2 Taakomschrijving

In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs staan de taken rond kwalificatiestructuur als volgt omschreven.

Art. 1.5.1. Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

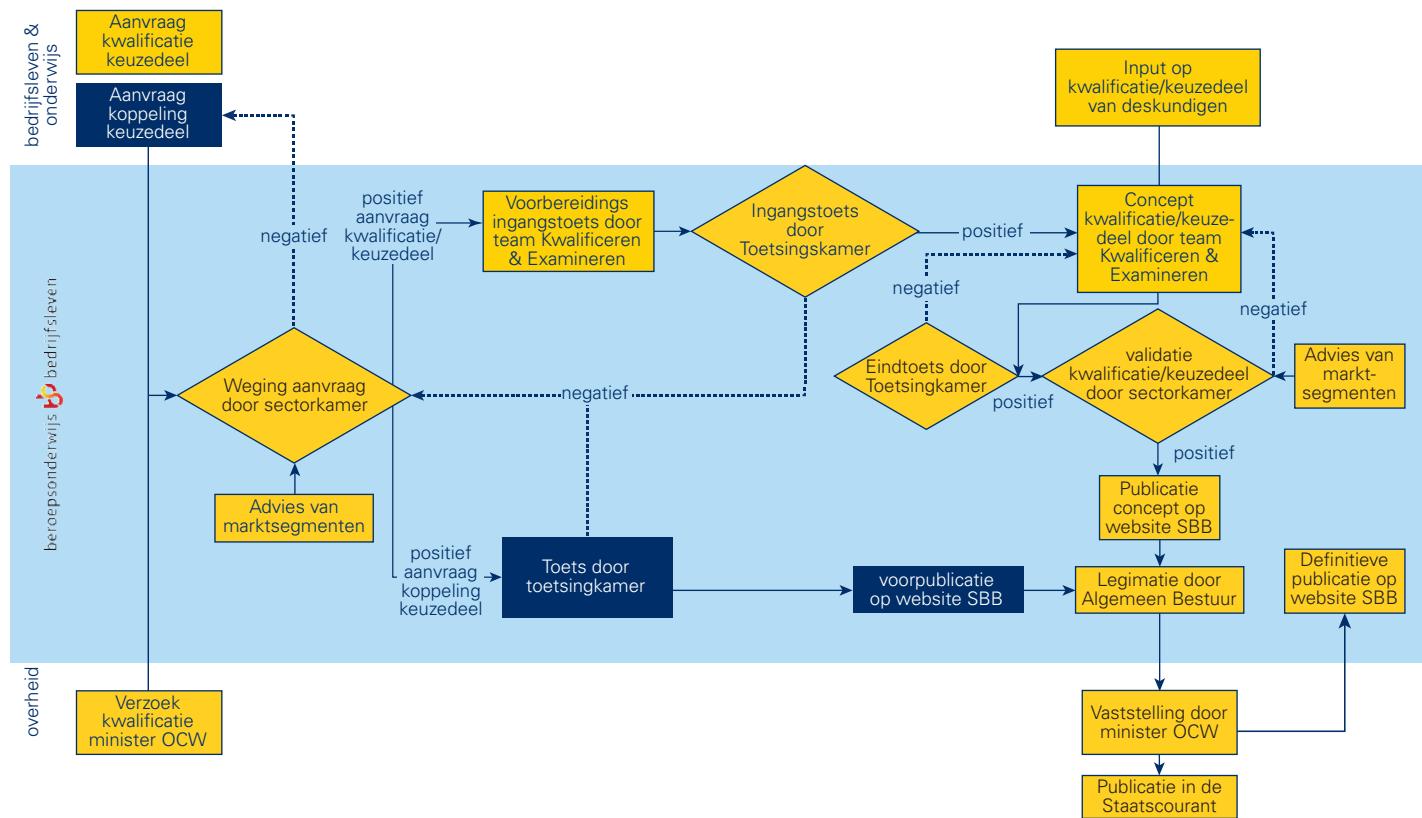
1. Bij ministeriële regeling wordt een rechtspersoon aangewezen die is belast met de volgende taken:
 - a. het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, mede in het licht van de arbeidsmarkt voor afgestudeerden, en mede gelet op van belang zijnde ontwikkelingen in internationaal verband, onder meer door het doen van voorstellen aan Onze Minister voor de kwalificatiedossiers, bedoeld in artikel 7.2.4, tweede lid.

Art. 7.2.4. Landelijke kwalificatiestructuur beroepsonderwijs

1. Met het oog op het functioneren van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van het beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, mede in het licht van de arbeidsmarktperspectieven voor afgestudeerden, draagt Onze Minister zorg voor het vaststellen en onderhouden van een samenhangend en gedifferentieerd geheel van opleidingsdomeinen, kwalificatiedossiers, de bijbehorende kwalificaties alsmede de keuzedelen die voor de desbetreffende bedrijfstakken of beroepscategorieën van belang zijn.
2. Daartoe worden op voorstel van de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven, behoudens het achtste lid, bij ministeriële regeling vastgesteld:
 - a. de kwalificatiedossiers (inclusief specificaties)
 - d. de keuzedelen, waarbij van elk keuzedeel wordt aangegeven bij welke kwalificatie of kwalificaties het behoort.
3. De Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven neemt bij het voorstel voor een kwalificatiedossier het bepaalde in het tweede, vierde, vijfde en zesde lid in acht. Uit het voorstel blijkt dat voldoende acht is geslagen op de aansluiting tussen de opleidingen voorbereidend beroepsonderwijs, de opleidingen middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, de beroepsopleidingen en de opleidingen hoger beroepsonderwijs, in elk geval door raadpleging van vertegenwoordigers van die onderwijsvelden. Indien ook andere instanties nauw bij het voorstel voor het kwalificatiedossier zijn betrokken, maakt de Samenwerkingsorganisatie in haar voorstel melding van de wijze waarop het oordeel van die instanties is betrokken in het voorstel.
8. Onze Minister kan in bijzondere gevallen een kwalificatiedossier vaststellen zonder voorstel van de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven. Onze Minister gaat hier toe niet over dan nadat de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn een voorstel voor een kwalificatiedossier te doen dat aansluit bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en is afgestemd met het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven.

5.3 Taakinrichting

Figuur 7 geeft schematisch weer op welke wijze SBB de taken rond het vaststellen van kwalificatie(dossier)s en keuzedelen worden uitgevoerd. Daarbij laat het figuur ook zien waar afstemming plaatsvindt tussen SBB en respectievelijk het bedrijfsleven, onderwijs en de overheid.



Figuur 7. Schematische procesweergave taakinrichting kwalificatiestructuur.

In de uitvoering van taken omtrent de kwalificatiestructuur onderscheiden we twee onderdelen:

- Ontwikkeling of aanpassing van een kwalificatie(dossier) of keuzedeel.
- Koppeling van een keuzedeel aan een kwalificatie(dossier).

In het vervolg van deze paragraaf lichten we de werkwijze van SBB binnen deze onderdelen nader toe. In het kader van leesbaarheid beschrijven de werkwijze ten aanzien van kwalificatie(dossier)s en keuzedelen in termen van ontwikkeling van een individuele kwalificatie. De werkwijze is hetzelfde voor totstandkoming of aanpassing van kwalificatiedossiers en keuzedelen.

Ontwikkeling of aanpassing kwalificatie(dossier) of keuzedeel

De ontwikkeling of wijziging van een kwalificatie kan door verschillende organisaties worden geïnitieerd. De sectorkamer stelt op basis van ontwikkelingen in de beroepsuitoefening, op basis van knelpunten in de uitvoering of op basis van veranderingen in de wettelijke beroepsvereisten het sectorale meerjarig onderhoudsplan op. Tot slot kan ook de minister van OCW verzoeken om een voorstel te doen voor een kwalificatie.

De aanvraag wordt in behandeling genomen door de sectorkamer waarop de kwalificatie betrekking heeft. De sectorkamer weegt de aanvraag op basis van (cijfers over) trends en ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, en advies van de betreffende marktsegmenten. Het bedrijfsleven levert hiervoor actuele beroepsinformatie aan zoals type werkzaamheden, verantwoordelijkheden en loopbanen. Bij een negatieve weging wordt de aanvrager hiervan op de hoogte gesteld. Bij een positieve uitkomst geeft de sectorkamer opdracht aan het team Kwalificeren en examineren voor het ontwikkelen of aanpassen van een kwalificatiedossier.

Het team Kwalificeren en examineren start het ontwikkelproces met de voorbereiding van een ingangstoets, die door de onafhankelijke Toetsingskamer wordt afgenomen. Aan de hand van het toetsingskader kwalificatiestructuur⁴⁸ beoordeelt de Toetsingskamer het ontwikkelverzoek op de criteria doelmatigheid, uitvoerbaarheid, herkenbaarheid, transparantie, flexibiliteit en duurzaamheid. Bij een negatief oordeel wordt het ontwikkelverzoek opnieuw besproken in de sectorkamer. Dit kan leiden tot een afwijzing van de aanvraag of het indienen van een aangepast verzoek. Bij een positief oordeel van de Toetsingskamer start de feitelijke ontwikkeling van de kwalificatie.

48 Toetsingskader kwalificatiestructuur mbo, samenwerking beroeps-onderwijs bedrijfsleven

De sectorkamer bepaalt welke deskundigen uit het onderwijs en bedrijfsleven bij het ontwikkelproces betrokken moeten worden. Samen met deze deskundigen ontwikkelt het team Kwalificeren en examineren een conceptkwalificatiedossier met verantwoordingsinformatie. Deskundigen vanuit het bedrijfsleven richten zich primair op de herkenbaarheid van het beroep en de uitvoerbaarheid van bpv in de leerbedrijven. Deskundigen vanuit het onderwijs kijken met name naar de uitvoerbaarheid voor onderwijs en examinering.

Wanneer de conceptkwalificatie gereed is, wordt het ingediend voor een eindtoets bij de Toetsingskamer van SBB. De Toetsingskamer beoordeelt de ontwikkelde kwalificatie opnieuw aan de hand van de criteria in het toetsingskader. Bij een negatieve beoordeling gaat de kwalificatie voor aanpassing terug naar het team Kwalificeren en examineren. Bij akkoord gaat de kwalificatie en de verantwoordingsinformatie ter validering naar de sectorkamer, die beziet of de kwalificatie voldoet aan de verwachtingen. De sectorkamer laat zich daarbij opnieuw adviseren door de betrokken marktsegmenten. Indien nodig vindt ook afstemming plaats met andere sectorkamers. Als de validatie negatief uitzalt, dan gaat de kwalificatie voor aanpassing terug naar het team Kwalificeren en examineren en wordt het vervolgens opnieuw getoetst. Zo wordt waar nodig iteratief gewerkt aan een passende kwalificatie. Bij positieve validering publiceert de Toetsingskamer de kwalificatie als concept op de website van SBB.

Rekening houdend met het advies van de sectorkamer(s) en de Toetsingskamer legitimeert het AB van SBB de kwalificatie. Vervolgens biedt het bestuur de kwalificatie ter vaststelling aan de minister van OCW aan. Bij akkoord stelt de minister van OCW de kwalificatie vast met publicatie in de Staatscourant. SBB publiceert daarna het kwalificatiedossier als definitieve versie op de website van SBB. Voor de ontwikkeling van keuzedelen geldt een driemaandentermijn vanaf het moment van een positieve ingangstoets tot de vaststelling van het keuzedeel door de minister van OCW.

Om het aantal wijzigingen in kwalificaties voor mbo-instellingen beperkt te houden, werkt SBB met een meerjarig onderhoudsplan. Daarin gaat SBB uit van het elk jaar onderhoud plegen op 20% van de kwalificaties (waardoor alle kwalificaties een keer in de vijf jaar worden onderhouden). Op basis hiervan is een bescheiden ontwikkelteam samengesteld binnen SBB, zoals benoemd in hoofdstuk 4.2.

Koppeling keuzedeel aan kwalificatie(dossier)

Een mbo-instelling, bedrijf, brancheorganisatie of sectorkamer kan een voorstel indienen voor het koppelen van een bestaand keuzedeel aan een of meer kwalificaties. Op de website van SBB is een overzicht beschikbaar van gekoppelde keuzedelen en aangevraagde koppelingen, zodat partijen kunnen bekijken of de gewenste koppeling al gerealiseerd of in ontwikkeling is. Wanneer dit niet het geval is kunnen zij hiervoor aan de hand van een handleiding, checklist en meldformulier een aanvraag indienen.

De aanvraag voor de koppeling wordt in behandeling genomen door de sectorkamer waarop de kwalificatie en het keuzedeel betrekking heeft. De sectorkamer weegt de aanvraag op basis van (cijfers over) trends en ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en advies van de betreffende marktsegmenten. Bij een negatieve weging wordt de aanvrager hiervan op de hoogte gesteld. Bij een positieve uitkomst wordt de koppeling voorgelegd aan de Toetsingskamer. De Toetsingskamer beoordeelt of er sprake is van een overlap tussen de kwalificatie en het daaraan te koppelen keuzedeel en toetst de koppeling op toegevoegde waarde en draagvlak. Bij een negatief oordeel wordt het ontwikkelverzoek opnieuw besproken in de sectorkamer. Dit kan leiden tot een afwijzing van de aanvraag of het indienen van een aangepast verzoek. Bij een positief oordeel van de Toetsingskamer volgt een voorpublicatie van de koppeling op de website van SBB.

Rekening houdend met het advies van de sectorkamer(s) en de Toetsingskamer legitimeert het AB van SBB de koppeling. Vervolgens dient het bestuur de koppeling in bij het ministerie van OCW. Bij akkoord stelt de minister van OCW de koppeling vast met publicatie in de Staatscourant. SBB publiceert daarna de koppeling als definitief op de website van SBB.

5.4 Verschillen met kenniscentra

Hiervoor hebben we beschreven hoe de wettelijke taak rond kwalificatiestructuur is ingericht en welke keuzes SBB hierbij heeft gemaakt. In deze paragraaf staan we stil bij de wezenlijke verschillen in taakinrichting ten opzichte van de situatie ten tijde van de kenniscentra.

1. De werkwijze van SBB bij de ontwikkeling van kwalificatie(dossier)s is in hoofdlijnen vergelijkbaar met de wijze waarop kenniscentra vormgaven aan deze taak. De rol van de sectorkamer werd daarbij vervuld door de sectorcommissies en paritaire commissies van de kenniscentra.
2. Een klein verschil in werkwijze doet zich voor in de afstemming tussen sectorkamers. Dit is binnen SBB bij de weging van aanvragen en validatie van ontwikkelde kwalificaties vrij gebruikelijk. In de oude situatie konden kenniscentra in deze stadia ook met elkaar afstemming zoeken, maar dat was minder gemeengoed.
3. Daarnaast is de positie van de toetsingskamer iets veranderd. De toetsingskamer voert nog steeds de ingangs- en eindtoets uit, maar zoals in paragraaf 4.3 beschreven is het advies van de toetsingskamer nu intern via de sectorkamers naar het bestuur waarheen dit voorheen direct aan de minister werd gepresenteerd. SBB heeft aangegeven het advies van Toetsingskamer altijd ongewijzigd mee te sturen aan de minister.

5.5 Bevindingen uit de praktijk

Hieronder beschrijven we hoe de beleidskeuzes van SBB ten aanzien van kwalificatiestructuur en de genoemde verschillen met de situatie voor de Wijzigingswet in de praktijk worden ervaren.

In de gesprekken met de mbo-instellingen, bedrijven, SBB-organisatie, sectorkamers en overige partijen is er gefocust op de verschillen tussen de oude en nieuwe situatie (kenniscentra-SBB). Echter, zoals beschreven in paragraaf 5.1, zijn er naast de Wijzigingswet meer ontwikkelingen geweest rond de kwalificatiestructuur. Om die reden splitsen wij de bevindingen rondom de kwalificatiestructuur uit in twee delen: bevindingen ten aanzien van de herziening (los van de Wijzigingswet) en bevindingen rondom het proces van de kwalificatiestructuur (waar nadrukkelijk de oude versus de nieuwe situatie aan bod komt).

5.5.1 Herziening

Voor zover de individuele leerbedrijven zich een beeld konden vormen van de kwalificatiestructuur in de oude en nieuwe situatie hebben zij zich daarover neutraal uitgelaten. Als het gaat om werkbaarheid van de kwalificatiestructuur geeft een deel van de instellingen aan dat bij sommige sectoren de basis van het kwalificatiedossier inclusief de keuzedelen nog onvoldoende ruimte biedt. Waar het gaat om deze dossiers zelf, vinden deze mbo-instellingen over het algemeen dat er, ondanks de herziening, nog steeds overlap bestaat tussen dossiers en de dossiers soms nog te gedetailleerd zijn om aan te kunnen sluiten bij de (snel veranderende) vraag van werkgevers. De keuzedelen bieden daarbij niet altijd voldoende perspectief en zijn in de ogen van sommige mbo-instellingen nog lastig te organiseren. Men zoekt, inmiddels onder coördinatie van SBB, op verschillende manieren ruimte: via cross-overs, certificaten, extra keuzedelen, regio-experimenten of juist in vervroegde actualisatie van het kwalificatiedossier zelf. Het initiatief voor een aantal van deze trajecten kwam niet vanuit SBB, maar vanuit individuele of samenwerkende mbo-instellingen/bedrijven. De uitkomsten van de inzet op deze flexibilisering moeten worden afgewogen tegen de waarde die een landelijk kader biedt in termen van civiel effect. Dit is voor SBB in de komende tijd een uitdaging. Deze uitdaging was niet voorzien bij de Wijzigingswet waarin is uitgegaan van een beperkt onderhoud van de (herziene) kwalificatiestructuur. De uitdaging zit niet alleen in de inhoudelijke ontwikkeling van de kwalificatiedossiers maar ook in de wijze waarop deze in de toekomst tot stand komen.

5.5.2 Proces totstandkoming en onderhoud kwalificatiedossiers

Een groot gedeelte van de mbo-instellingen, sectorkamers en brancheorganisaties vindt dat met de overgang naar SBB het proces van de totstandkoming en onderhoud van de kwalificatiestructuur transparanter is geworden. Er wordt ook door verschillende sectorkamers benoemd dat SBB het proces van de taakinrichting rondom de kwalificatiestructuur ongeveer op dezelfde wijze heeft voort kunnen zetten ondanks de doorgevoerde efficiencykorting. Het wordt wel als risico gezien door sommige sectorkamers dat de belasting van hun eigen kamer te groot wordt, zeker gezien de planning van de onderhoudsagenda's van de kwalificatiedossiers en de experimenten en benodigde innovatie dat impact heeft op de dossiers.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de situatie met de kenniscentra dat door veel partijen wordt onderkend, is dat er minder sectorkennis beschikbaar is in de sectorkamers. Door samenvoeging van sectoren zijn sommige kamers (te) breed geworden, waardoor leden van de sectorkamers besluiten moeten nemen over wijzigingen van dossiers, nieuwe dossiers of keuzedelen waar zij onvoldoende verstand van hebben. Daarnaast wordt er genoemd dat ten tijde van de kenniscentra meer sectorexperts aan tafel zaten bij de totstandkoming van de dossiers, en tevens meer mensen vanuit de mbo-instellingen op uitvoeringsniveau (bijv. docenten) betrokken werden bij de ontwikkeling. Dit maakte het draagvlak voor de dossiers zowel bij de mbo-instellingen als bij het bedrijfsleven groter, maar ook de herkenbaarheid van de inhoud van dossiers. Zo is er regelmatig aangegeven dat de termen gebruikt in de dossiers niet altijd aansluiten bij de praktijk (zowel voor mbo-instellingen als bedrijfsleven). Echter, de betrokkenheid van docenten en sectorexperts en de invloed die men had op het proces van kwalificatiestructuur verschildde per kenniscentrum. Over de snelheid waarmee dossiers aangepast kunnen worden kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan. Sommige sectorkamers en mbo-instellingen vinden dat aanpassingen sneller gaan dan voorheen. Anderen geven aan dat in de oude situatie meer direct contact was met de kenniscentra, en daarmee snellere invloed van bedrijven en scholen op de ontwikkeling van dossiers mogelijk was.

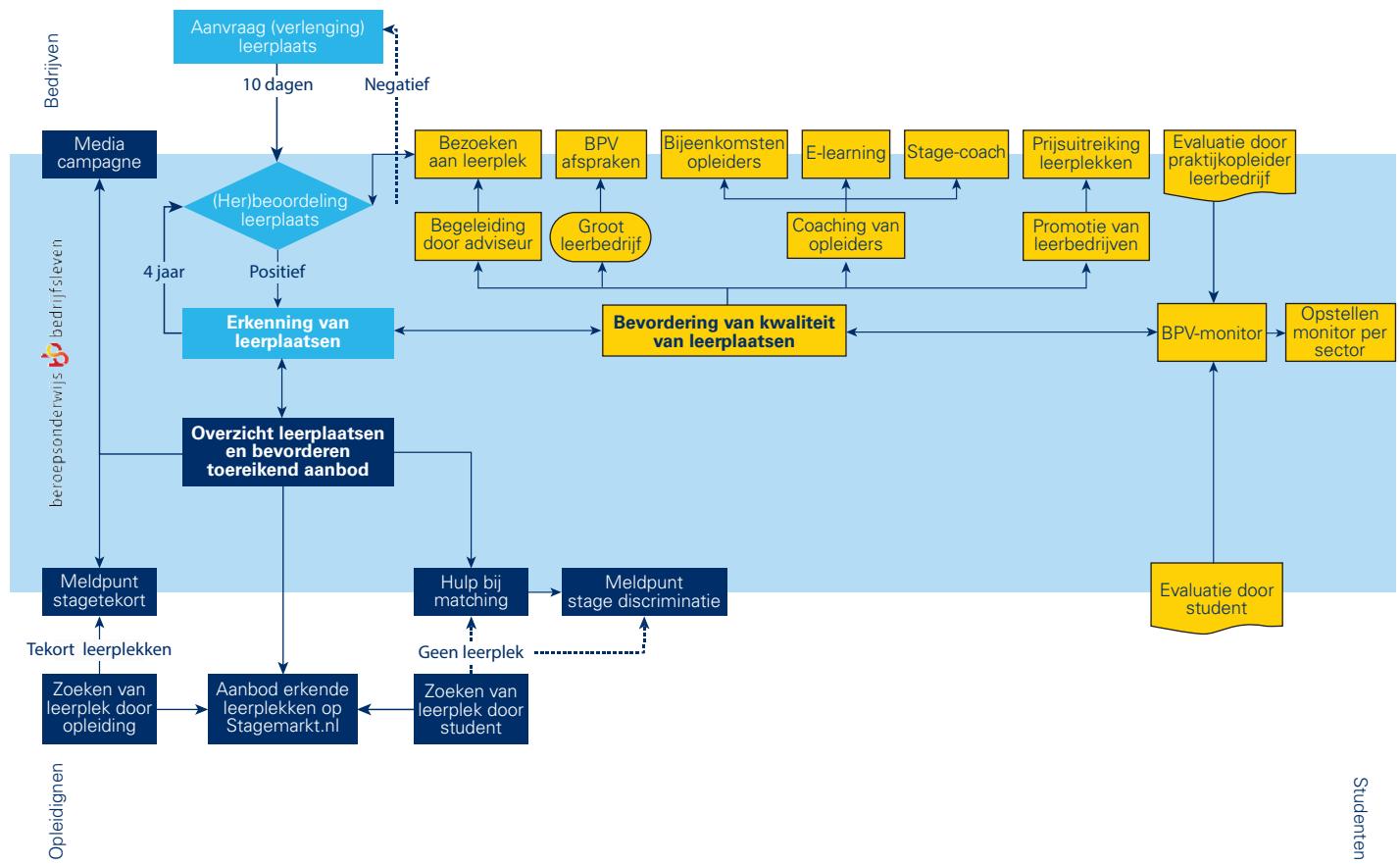
Tijdens de evaluatieperiode zijn de sectorkamers vooral erg druk geweest met de ontwikkeling van de keuzedelen. Dit is door alle sectorkamers aangegeven. Daarmee wordt aangegeven dat de onderzochte periode geen representatief beeld geeft over hoe de sectorkamers en marktsegmenten regulier gaan functioneren. Het gesprek over de uitdagingen op de arbeidsmarkt en wat daar in de praktijk voor nodig is wordt op dit moment gevoerd.



De uitvoering van taken rondom de beroepspraktijk- vorming

Hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk analyseren we de beleidskeuzes en uitvoering van de wettelijke taken van SBB rond de beroepspraktijkvorming. We beschrijven kort de inhoud van de taken en kijken vervolgens naar de keuzes die SBB heeft gemaakt in de procesinrichting van de taken. Vervolgens kijken we naar verschillen in de werkwijze ten opzichte van de situatie voor de Wijzigingswet en reflecteren we op basis van onze onderzoekbevindingen op de beoordeling van de taakuitvoering in de praktijk. Tot slot staan we stil bij de positionering van de taak van erkenning bij SBB en kijken we naar eventuele alternatieven.



Figuur 8. Schematische procesweergave taakinrichting beroepspraktijkvorming SBB.

6.1 Taakomschrijving

In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs staan de taken rond beroepspraktijkvorming als volgt omschreven.

Art. 1.5.1. Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

- Bij ministeriële regeling wordt een rechtspersoon aangewezen die is belast met de volgende taken:
 - het bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming
 - het ontwikkelen en vaststellen van kwaliteitscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen en het ten minste een maal per vier jaar beoordelen van bedrijven en organisaties die de beroepspraktijkvorming verzorgen aan de hand van deze criteria en het openbaar maken van een overzicht van bedrijven en organisaties die voldoen aan deze criteria,
 - het zoveel mogelijk zorg dragen voor de beschikbaarheid van een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de beroepspraktijkvorming verzorgen.

Art. 7.2.10. Beoordeling kwaliteit en erkenning leerbedrijven voor de beroepspraktijkvorming

- Het bestuur van de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven zorgt ervoor dat bedrijven en organisaties die de beroepspraktijkvorming verzorgen eenmaal in de vier jaar worden beoordeeld aan de hand van door de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven vast te stellen criteria. Indien daartoe door bijzondere omstandigheden aanleiding bestaat kan controle frequenter plaats vinden.
- Het bestuur van de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven erkent een bedrijf of organisatie als leerbedrijf voor de beroepspraktijkvorming of handhaalt de erkenning bij een gunstige beoordeling op grond van het eerste lid. Het bestuur weigert de erkenning of trekt de erkenning in, indien de in de eerste volzin bedoelde beoordeling ongunstig is.
- Het bestuur vraagt geen vergoeding voor de kosten van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, en de beschikkingen, bedoeld in het tweede lid.
- De erkenning vervalt van rechtswege als het leerbedrijf gedurende een aaneengesloten periode van vier jaar geen beroepspraktijkvorming heeft verzorgd.
- De Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven maakt de in het eerste lid bedoelde criteria bekend. Van deze bekendmaking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.
- e Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven draagt zorg voor openbaarmaking van een overzicht van bedrijven en organisaties met een erkenning op grond van het tweede lid, eerste volzin.
- Tot het verzorgen van beroepspraktijkvorming voor een opleiding of groep van opleidingen zijn uitsluitend bevoegd de bedrijven en organisaties met een erkenning op grond van het tweede lid, eerste volzin.

6.2 Taakinrichting

Figuur 8 (boven) geeft schematisch weer op welke wijze SBB de taken rond beroepspraktijkvorming procesmatig heeft ingericht. Daarbij laat het figuur ook zien waar afstemming plaatsvindt tussen SBB en respectievelijk het bedrijfsleven, opleidingen en studenten.

In de uitvoering van taken rond de beroepspraktijkvorming onderscheiden we drie onderdelen:

- Erkenning van leerplaatsen.
- Bevordering van kwaliteit van leerplaatsen en praktijkopleiders.
- Overzicht aanbod leerplaatsen en bevorderen van een toereikend aantal plaatsen.

In het vervolg van deze paragraaf lichten we de werkwijze van SBB binnen deze onderdelen nader toe. Daarbij wordt duidelijk dat de uitvoering van taken rond erkenning, kwaliteitsbevordering en het bevorderen van een toereikend aantal plaatsen nauw met elkaar samenhangen.

Beoordeling en erkenning van leerplaatsen

SBB erkent leerplaatsen op uniforme wijze aan de hand van het reglement erkenning leerbedrijven⁴⁹. In het reglement zijn criteria opgenomen die onder meer betrekking hebben op het voldoende begeleiden voor studenten en het aansluiten van de leeromgeving op de werkprocessen voor het beroep waar de student wordt opgeleid. In het reglement is ook opgenomen dat SBB binnen tien dagen uitsluitsel geeft over een aanvraag voor erkenning. Daarnaast kent SBB een lijst met sectorale aanvullingen voor de erkenning van leerbedrijven. Hierin zijn voor verschillende opleidingen (crebo's) sectorale aanvullingen op de algemene erkenningscriteria opgenomen, zoals een diploma-eis voor praktijkbegeleiders.

Aanvraag voor een erkenning vindt digitaal plaats via de website van SBB. Vervolgens wordt de aanvraag in behandeling genomen door een van de adviseurs praktijkleren van de betreffende sector. Deze adviseur beoordeelt, in de meeste gevallen op basis van een bezoek aan het betreffende bedrijf, of aan de voorwaarden voor erkenning is voldaan. Wanneer dit niet het geval is, wordt het bedrijf hier schriftelijk van op de hoogte gesteld met terugkoppeling van de punten waarop de leerplek (nog) niet voldoet. Wanneer wordt voldaan aan alle voorwaarden, wordt een erkenning voor een periode van vier jaar verleend. De erkenning wordt verleend op vestigings- en/of afdelingsniveau voor een of meerdere kwalificaties, of delen daarvan.

Binnen het verstrijken van de periode van vier jaar kan een erkenning door herbeoordeling van SBB met vier jaar worden verlengd. SBB kan tussentijds ook besluiten tot intrekking van een erkenning wanneer niet langer wordt voldaan aan voorwaarden, persoonlijke belangen van studenten worden geschaad of er andere zwaarwegende omstandigheden optreden.

Bevordering van kwaliteit van leerplaatsen

Leerbedrijven ontvangen ondersteuning van SBB bij het vervullen van de rol als leerbedrijf. De ondersteuning is gericht op het verhogen van de kwaliteit van de leeromgeving en van het praktijkleren. Ondersteuning vindt in face-to-face-contact plaats, op afstand en in toenemende mate ook digitaal.

Face-to-face adviseren adviseurs praktijkleren leerbedrijven in bezoeken aan de leerplek. Bedrijven worden zoveel mogelijk worden als er een student is. Aan de hand van een kwaliteitskaart voeren adviseurs praktijkleren kwaliteitsgesprekken met leerbedrijven over ontwikkelpunten. Hiertoe worden eerste gesprekken benut voor een 0-meting en wordt in latere gesprekken gekeken naar de ontwikkeling op betreffende punten.

Daarbij betrekt SBB ook de uitkomsten van de BPV Monitor. Sinds 2016 monitort SBB met dit instrument structureel de kwaliteit van beroepspraktijkvorming in de praktijk. Dat gebeurt door aan het einde van een bpv-periode vragen te stellen aan de praktijkopleider of contactpersoon bpv van het leerbedrijf en de student. Op basis van de uitkomsten kunnen leerbedrijven en mbo-instellingen de kwaliteit van de bpv verbeteren. Daarnaast gebruikt SBB de monitor om de kwaliteit van stages en leerbanen per beroepsopleiding, school en sector in kaart te brengen. Dit gebruikt de sectorkamer om te komen tot eventuele sectorspecifieke afspraken.

Vraaggericht faciliteren de adviseurs praktijkleren samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven in de regio.

Met grote leerbedrijven (grote accounts) die op meerdere vestigingen dezelfde leerplekken aanbieden maakt SBB aparte afspraken. Het gaat daarbij zowel om afspraken over (eigen regie op) kwaliteit en ondersteuning, als meer procesmatige afspraken om erkenning voor de leerplekken sneller en gecentraliseerde te kunnen laten verlopen, en het maken van afspraken over thema's als instroom en de verhoging van de kwaliteit.

Voor de ontwikkeling van praktijkopleiders biedt SBB basisworkshops gericht op matching en voorbereiding, begeleiding van studenten en ontwikkelingsgerichte beoordeling. Het aanbod richt zich op beginnende praktijkopleiders. Adviseurs praktijkleren kijken welke praktijkopleiders dit nodig hebben. Voor grote leerbedrijven met groepen van twaalf tot zestien deelnemers organiseert SBB ook in-companyworkshops.

Naast de workshops is in toenemende mate via mijn.s-bb.nl digitaal ondersteuningsmateriaal beschikbaar in de vorm van e-learning en een online stagecoach, waarvan praktijkopleiders lopende een stage gericht tips krijgen. In de toekomst wil SBB meer online modules beschikbaar stellen om praktijkopleiders te ondersteunen.

SBB promoot de kwaliteit van leerbedrijven onder meer door het in opdracht van OCW organiseren van de jaarlijkse prijsuitreiking voor het beste leerbedrijf en de beste praktijkopleider van Nederland.

Intern werkt SBB aan kwaliteitsbevordering door permanente educatie van adviseurs praktijkleren, onder andere via het certificeren van de adviseurs per branche. Daarnaast is er aandacht voor casuïstiek rondom het erkennen.

Overzicht aanbod leerplaatsen en bevorderen van een toereikend aantal plaatsen

Erkende leerplekken worden gepubliceerd op stagemarkt.nl waar studenten een actueel aanbod van beschikbare stages en leerbanen kunnen vinden. Leerbedrijven kunnen zelf via mijn.s-bb.nl en een app hun gegevens wijzigen. Studenten kunnen tevens hun profiel op stagemarkt plaatsen zodat leerbedrijven studenten die een stage-adres nodig hebben kunnen vinden. SBB stelt via stagedocenten.s-bb.nl voor mbo-instellingen informatie beschikbaar over erkende leerbedrijven, bijvoorbeeld wat daar geleerd kan worden en welke leerplaatsen er beschikbaar zijn.

Wanneer studenten geen leerplek kunnen vinden, kunnen ze hulp inschakelen van SBB. De organisatie probeert dan een geschikte leerplek te vinden. Mbo-instellingen of andere organisaties die betrokken zijn bij het vinden van een leerplaats kunnen een tekort aan leerplekken melden via het meldpunt Stagetekorten. Wanneer studenten ervaren dat ze gediscrimineerd worden bij het zoeken van een leerplek dan kunnen ze dit melden bij meldpunt Stagediscriminatie.

Om het aanbod van leerplekken te bevorderen is SBB in 2016 gestart met een mediacampagne gericht op het werven van leerplekken bij bedrijven. Met de campagne 'Haal de toekomst in huis' brengt SBB het maatschappelijk belang van praktijkopleiden in een erkend leerbedrijf extra onder de aandacht. Bedrijven die nog geen erkend leerbedrijf zijn, krijgen informatie over wat het inhoudt om erkend leerbedrijf te zijn en het SBB roept bedrijven op om een plek voor een mbo-student beschikbaar te stellen.

6.3 Verschillen met kenniscentra

Hiervoor hebben we beschreven hoe de wettelijke taak rond bpv is ingericht en welke keuzes SBB hierbij heeft gemaakt. In deze paragraaf staan we stil bij de wezenlijke verschillen in taakinrichting ten opzichte van de situatie ten tijde van de kenniscentra.

Ondanks dat er geen grote verschillen zitten in de wettelijke taakomschrijving van de bpv in de oude situatie en nu, zitten er wel verschillen in hoe de taken worden uitgevoerd en opgepakt. Dit heeft allereerst te maken met de efficiency: er zijn nu veel minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van de taak dan destijds voor de kenniscentra. Daarnaast waren er veel verschillen tussen de kenniscentra; niet elk kenniscentrum gaf hetzelfde vorm aan de taakuitvoering rondom beroepspraktijkvorming. Hierdoor is het niet gemakkelijk duidelijke verschillen tussen taakuitvoering destijds en nu weer te geven, maar op hoofdlijn kunnen we de volgende zaken concluderen.

- **Uniforme criteria en proces bij erkenning.** SBB heeft de regels en het proces van erkenning voor alle sectoren gelijkgetrokken. In de tijd van de kenniscentra had iedere sector zijn eigen reglement waarin in meer of mindere mate ook sectorspecifieke eisen waren opgenomen. Daardoor hadden mbo-instellingen en grotere bedrijven te maken met verschillende eisen voor verschillende leerplekken. In sommige gevallen verschilde ook het proces van afhandeling en bijvoorbeeld de snelheid waarmee erkenning werd afgegeven. Voorafgaand aan de overgang van taken werden reglementen al meer met elkaar in lijn getrokken, maar er bleven sectorale verschillen. Ook SBB werkt met één reglement voor alle sectoren en het proces van aanvraag is voor alle bedrijven hetzelfde.
- **Focus op actieve leerbedrijven, en reductie aantal adviseurs en fysieke bezoeken.** Met het oog op de opgelegde efficiencykorting is er bewust voor gekozen om de focus te leggen op actieve leerbedrijven. Circa 30% van de leerbedrijven is inactief. Daarnaast is met de overgang het aantal adviseurs praktijkleren van 750 naar 430 gegaan. Bij de samenvoeging is er gekeken naar welk kenniscentrum bij welk leerbedrijf komt; op deze manier zijn dubbelingen eruit gehaald. Daarnaast kiest SBB voor minder fysieke bezoeken. Het verschil tussen kenniscentra was groot, maar over het algemeen werden leerbedrijven vaker bezocht door de kenniscentra dan nu door SBB. Dit heeft echter ook te maken met de strikte scheiding tussen wettelijke en commerciële activiteiten: veel kenniscentra kwamen ook vaker over de vloer vanuit hun commerciële aanbod, naast de activiteiten vanuit de wettelijke taak.

SBB heeft nu een binnendienst BPV ingericht waarmee je als bedrijf contact kan opnemen als het niet direct fysiek hoeft. Bij de eerste erkenning vindt altijd een fysiek bezoek plaats.

- **Digitalisering informatie en ondersteuning.** Ten opzichte van de kenniscentra biedt SBB haar aanbod en activiteiten meer digitaal aan. Dit komt deels voort uit de tijdgeest (digitaal is steeds meer de norm) maar dit is ook mede gezien vanuit de efficiencykorting. Zo verloopt het proces van aanvragen van erkenning, afgezien van het fysieke bezoek, volledig digitaal en worden er e-learnings aangeboden. Ook meldingen van klachten, stagediscriminatie en tekorten verlopen digitaal.
- **Minder aanbod begeleiding en scholing.** Als onderdeel van commercieel aanbod of door de branche gefinancierd hadden veel kenniscentra een ruimer aanbod aan begeleiding en scholing van praktijkbegeleiders. Bijvoorbeeld waar het gaat om aanbod voor gevorderde praktijkopleiders. Kenniscentra konden verder gaan in hun aanbod dan dat SBB nu doet: voor zover SBB workshops voor begeleiding en scholing aanbiedt (workshops en e-learning voor praktijkbegeleiders, workshop ‘kies slim’ voor docenten of bpv-coördinatoren) blijft SBB binnen de kaders van de wettelijke taakstelling en treedt zij niet in concurrentie met de markt.
- **Inzet van kwaliteitsinstrumenten.** Sinds 2016 zet SBB structureel de BPV Monitor in, waarin jaarlijks de kwaliteit van de bpv wordt gemeten bezien vanuit de contactpersoon of bpv-begeleider vanuit het bedrijf, en vanuit de student. Hierover rapporteert SBB jaarlijks uitgesplitst per beroepsopleiding, school en sector. In de oude situatie was het van het kenniscentrum afhankelijk of de kwaliteit op deze inzichtelijke manier structureel gemeten wordt. Daarnaast maakt SBB in gesprekken met leerbedrijven voor zover nodig of gewenst gebruik van een kwaliteitskaart.

6.4 Bevindingen uit de praktijk

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste bevinden uit het onderzoek onder stakeholders naar de taakuitvoering van de drie onderdelen van de wettelijke taken rond beroepspraktijkvorming.

6.4.1 SBB-organisatie

Erkenning

Bij SBB betrokken brancheorganisaties en mbo-instellingen spreken over het algemeen zeer positief over de mate waarin het SBB gelukt is om met minder budget de erkenning in het kader van beroepspraktijkvorming op goede wijze vorm te geven. Het efficiencyvoordeel dat in theorie werd gezien is in de praktijk echt behaald. De erkenning is volgens de organisaties nu strakker en professioneler georganiseerd.

Als keerzijde van de efficiencyslag wordt een afname van de sectorspecifieke kennis genoemd. Met de overgang en efficiencykorting is volgens hen ook een deel van de verregaande sectorkennis van de kenniscentra verloren gegaan. In die gevallen wordt te veel vastgehouden aan de letterlijke regeling. Dit manifesteert zich met name op kwalificatiedossiers die een grote mate van detail hebben.

De organisaties vinden het daarnaast wel een verbetering dat er voor bedrijven en mbo-instellingen nu één loket en één duidelijk proces voor erkenning is. SBB realiseert volgens de organisaties meer eenduidigheid, zowel in de erkenning als in de benadering van leerbedrijven. Voorheen waren er verschillende werkwijzen bij de kenniscentra. Een aantal organisaties benoemt dat SBB daarbij ook kritischer kan zijn dan de kenniscentra. Bij kenniscentra speelde soms conflicterende belangen vanuit de branche of door een relatie met een bedrijf op het vlak van commerciële diensten.

Kwaliteit van leerplaatsen

Een deel van de organisaties verwacht dat de kwaliteit van leerplekken door de toegenomen eenduidigheid ook zal toenemen. De organisaties zien daarnaast dat SBB met de kwaliteitskaart en de BPV Monitor initiatieven neemt om de kwaliteit van leerplekken en praktijkbegeleiders te bevorderen. Voor de toekomst wil SBB kijken naar mogelijkheden om interne leercultuur van bedrijven te versterken. Daarnaast wil SBB een verdere kwaliteitsslag maken in het bestand van leerbedrijven, door een selectie van de beste leerbedrijven.

Andere organisaties twijfelen of SBB nog voldoende ondersteuning kan bieden. Ze zien een verschralling in het aanbod aan begeleiding en coaching voor leerbedrijven (specifiek voor praktijkopleiders). De ondersteuning en scholing is gezien de halvering van het budget en de capaciteit gericht op het realiseren van een minimumkwaliteit. Andere ondersteuning laat SBB aan de bedrijven zelf en de markt. Verschillende organisaties geven aan dat ze niet het gevoel hebben dat dit daar wordt opgepakt.

Toereikend aantal plaatsen

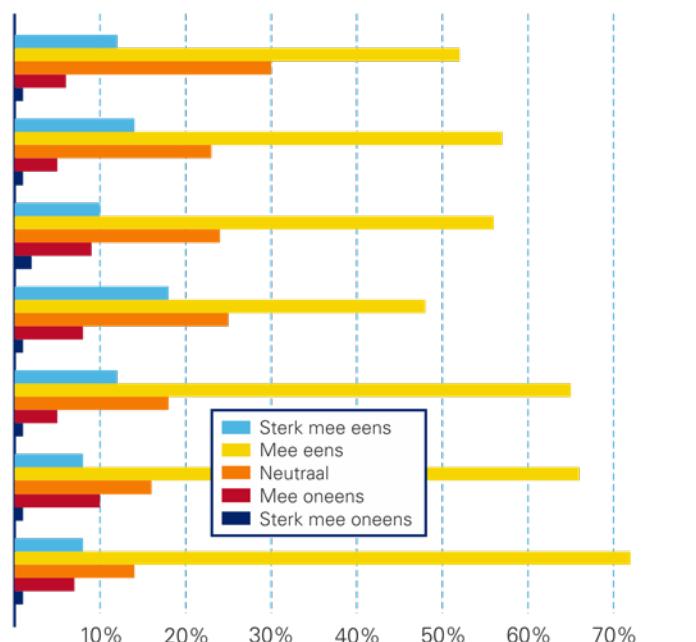
Het beeld dat de organisaties hebben van het aantal beschikbare leerplaatsen is tweeslachtig. Aan de ene kant groeit het aantal erkende leerbedrijven. Aan de andere kant geeft men aan een beperkt beeld te hebben van het aantal bedrijven dat ook actief plaatsen biedt en hoeveel potentieel interessante bedrijven nog niet erkend zijn.

- De hoeveelheid administratieve handelingen die ik moet verrichten om mijn erkenning te krijgen was beperkt
- Het proces vanaf mijn aanvraag tot aan de erkenning verliep snel
- Het verloop van het proces vanaf mijn aanvraag tot aan de erkenning was duidelijk
- Ik kon gemakkelijk contact opnemen met de adviseur praktijkleren in het kader van de erkenning
- Ik ben eerlijk beoordeeld op basis van de eisen
- De eisen waar ik aan moet voldoen om leerbedrijf te blijven zijn duidelijk
- De eisen waar ik aan moest voldoen om leerbedrijf te worden waren duidelijk

6.4.2 Leerbedrijven

Erkenning

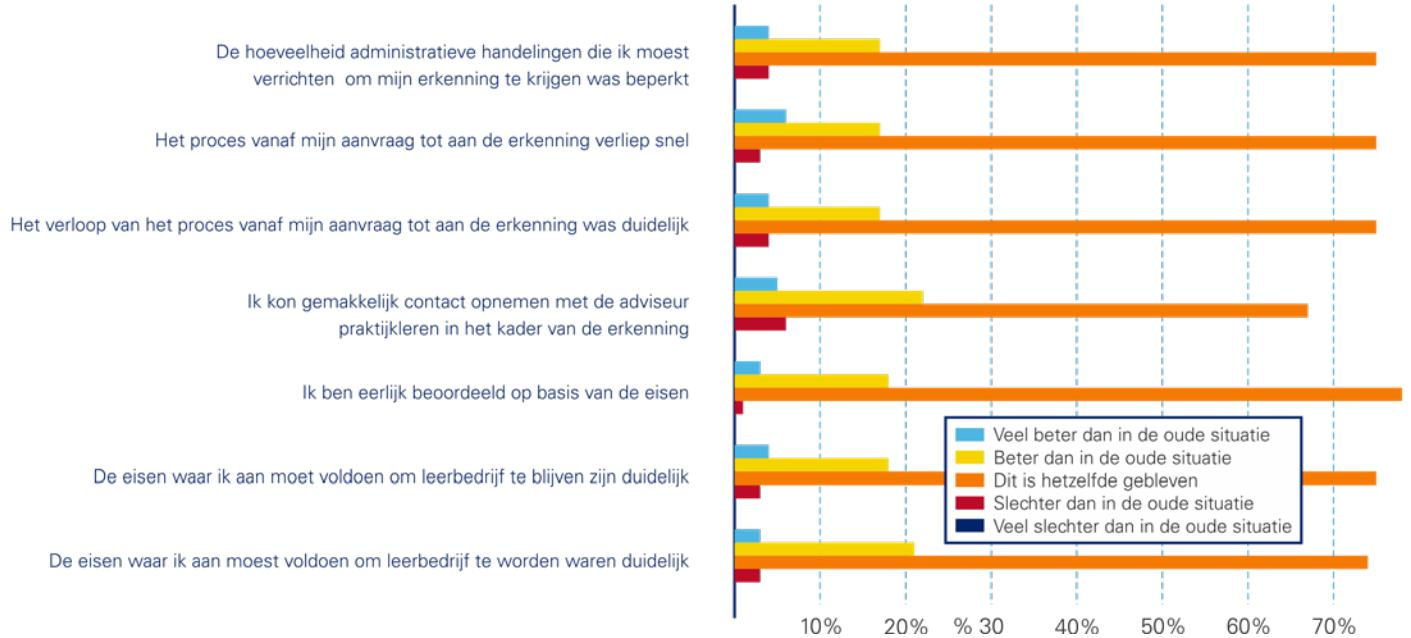
Zoals zichtbaar in figuur 9 is het merendeel van de leerbedrijven positief over het proces van erkenning, zowel als het gaat om duidelijkheid, snelheid als het aantal administratieve handelingen dat men moet verrichten. De leerbedrijven zijn over het algemeen ook positief over de wijze van beoordeling. De eisen waren duidelijk en men is over het algemeen van mening dat men eerlijk is beoordeeld op basis van de eisen. Belangrijk is in dit verband te herhalen dat alleen erkende leerbedrijven aan de enquête hebben deelgenomen.



Figuur 9. Oordeel kleine leerbedrijven over erkenningstaken SBB (n=400).

In interviews geven leerbedrijven aan dat het proces van het aanvragen van een erkenning gemakkelijker is geworden, ook voor buitenlandse stages. Het proces is duidelijk en de digitale afhandeling werkt prettig. Een deel van de leerbedrijven geeft aan dat ze SBB te kritisch vinden in de beoordeling van plekken, terwijl de kenniscentra voorheen soms juist niet kritisch genoeg waren.

We hebben medewerkers van leerbedrijven die eveneens betrokken waren in de oude situatie ook gevraagd hoe zij oordelen over de erkenning ten opzichte van de oude situatie. Zoals figuur 10 laat zien geeft het merendeel van deze groep voor de verschillende aspecten aan dat het niveau hetzelfde is gebleven of beter is geworden.

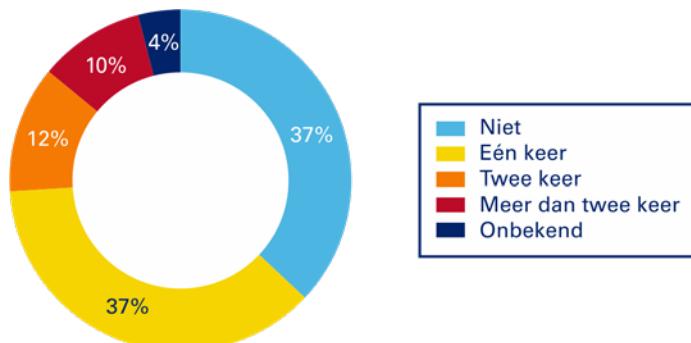


Figuur 10. Oordeel kleine leerbedrijven over verschil in erkenning tussen de oude en nieuwe situatie (n=236).

Een aantal van de geïnterviewde leerbedrijven vindt SBB te rigide wat de eisen en regels betreft. Voor deze bedrijven is het proces van erkenning niet goed hanteerbaar, omdat ze met veel wisselingen in locaties en/of begeleiders te maken hebben. Je zou dan iedere keer opnieuw een erkenning moeten aanvragen. Dat is niet realistisch volgens de leerbedrijven. De kenniscentra waren op dat gebied volgens de bedrijven flexibeler en in staat tot maatwerk.

Kwaliteit van leerplaatsen

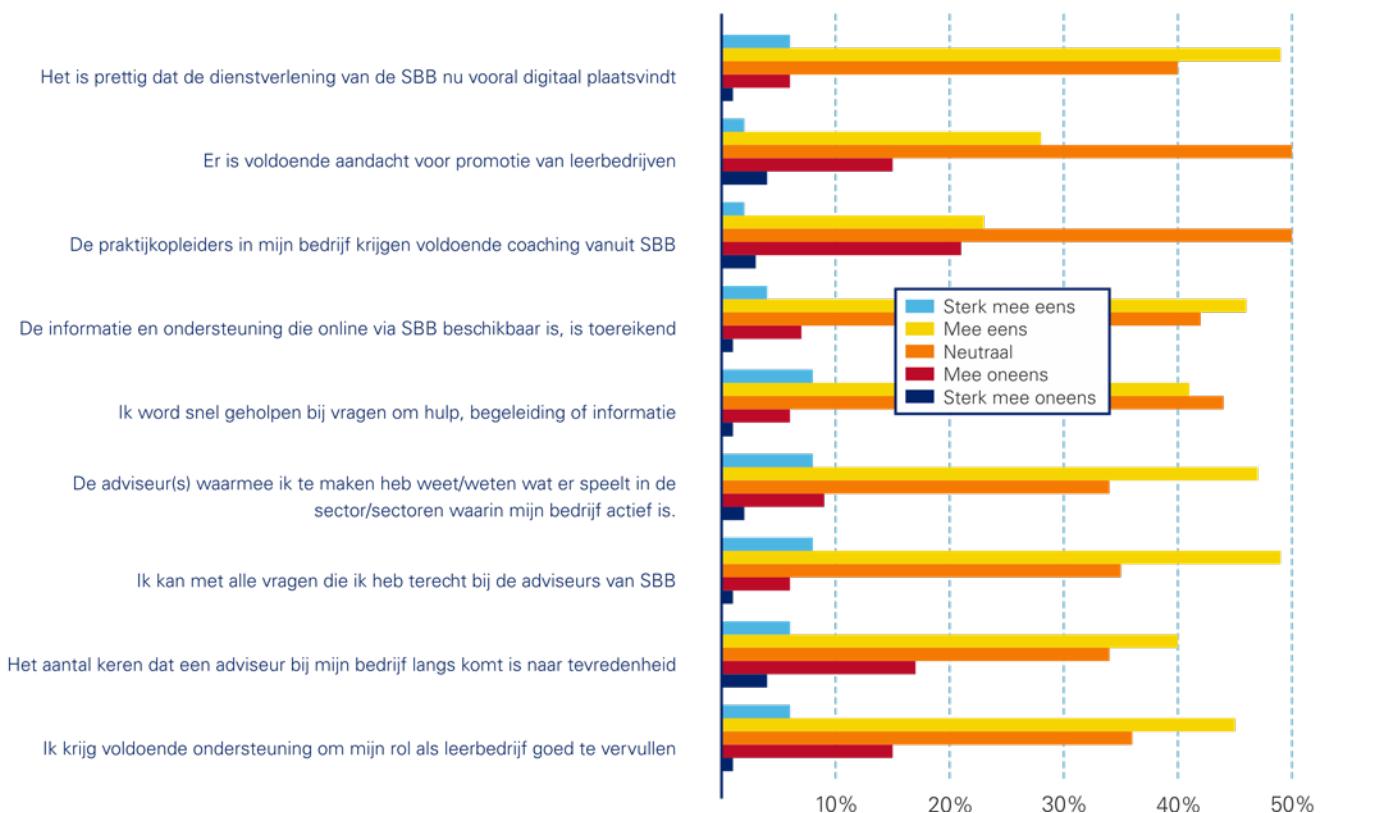
Ruim een derde (37%) van de respondenten geeft aan het afgelopen jaar niet bezocht te zijn. Een even groot deel (37%) is één keer bezocht in de afgelopen twaalf maanden.



Figuur 11. Aantal bezoeken door adviseur SBB aan kleine leerbedrijven afgelopen twaalf maanden (n=441).

21% van de respondenten geeft aan dat het aantal keren dat een adviseur bij het bedrijf langskomt ook niet naar tevredenheid is. De tevredenheid over het aantal bezoeken hangt nauw samen met het aantal maal dat de leerbedrijven daadwerkelijk zijn bezocht. Van de leerbedrijven die niet zijn bezocht in het afgelopen jaar vindt 40% het aantal keer dat een adviseur bij het bedrijf langskomt niet naar tevredenheid. Onder leerbedrijven die één keer zijn bezocht is 13% ontevreden op dit punt.

Over het algemeen vinden de leerbedrijven wel dat ze met vragen terecht kunnen bij de adviseurs van SBB en dat ze snel worden geholpen bij vragen om hulp, begeleiding of informatie. Het merendeel van de leerbedrijven is te spreken over de sectorale kennis van de adviseurs, maar er is ook een deel (13%) dat vindt dat adviseurs onvoldoende weten wat er speelt in de sector. Ook over de coaching vanuit SBB zijn de meningen verdeeld. Een kwart van de leerbedrijven vindt dat ze onvoldoende coaching krijgen. Over de digitale dienstverlening is men over het algemeen positiever. De informatie en ondersteuning die online via SBB beschikbaar is, is voor velen toereikend en het merendeel van de leerbedrijven vindt het prettig dat de dienstverlening van SBB nu vooral digitaal plaatsvindt.



Figuur 12. Oordeel kleinere leerbedrijven over dienstverlening beroepspraktijkvorming (n=379).

Medewerkers van kleine leerbedrijven die eveneens betrokken waren in de oude situatie geven aan dat de dienstverlening overwegend van hetzelfde niveau is gebleven of beter is geworden. Dat geldt in mindere mate voor het aantal keer dat een adviseur bij de bedrijven langskomt. 16% van de respondenten vindt dat dit (veel) slechter is dan in de oude situatie, maar eenzelfde percentage vindt dat het juist (veel) beter is geworden.

De geïnterviewde leerbedrijven geven ook aan dat ze minder wordt bezocht dan in de oude situatie, maar het contact op afstand is juist toegenomen. De meningen daarover verschillen. Sommigen vinden het contact op afstand handiger, omdat het minder tijd kost. Andere bedrijven gaven de voorkeur aan face-to-face-contact.

Uit de interviews blijkt dat het kennisniveau van de medewerkers sterk persoonsgebonden is. In sommige gevallen merken leerbedrijven geen verschil met de oude situatie of zien ze vooruitgang; soms gaat het ook om dezelfde adviseur die is overgegaan. In andere gevallen vindt men de specifieke kennis van de sector echter achteruitgegaan.

Ook over coaching verschillende meningen. 11% vindt de dienstverlening (veel) slechter geworden dan in de oude situatie, terwijl 12% het juist (veel) beter vindt. Ook een deel van de geïnterviewde leerbedrijven vindt de ondersteuning achteruitgegaan, vooral waar het gaat om begeleiding en scholing van praktijkopleiders. Een enkeling mist specifiek maatwerk dat kenniscentra voorheen aanboden, bijvoorbeeld waar het ging om studentenadministratie en ontwikkeling van onderwijsinhoud.

Grote leerbedrijven met specifieke bpv-afspraken zijn over het algemeen zeer positief over de overgang van taken naar SBB. De werkwijze van SBB stelt bedrijven in staat beleid te ontwikkelen en te professionaliseren. Er is meer focus op kwaliteit en efficiency. Het hebben van een contactpersoon wordt gezien als een groot voordeel. In de tijd van de kenniscentra was contact meer versnipperd en was er meer administratieve rompslomp. Hier zien de leerbedrijven nog wel mogelijkheid voor verdere verbetering, bijvoorbeeld in het bieden van meer mogelijkheden voor bedrijven om aanpassingen in het CRM door te voeren. Daarnaast lijkt het meer gecentraliseerde contact binnen de bedrijven ten koste te gaan van de binding met de individuele vestigingen. Zij zijn vaak niet bekend met SBB of weten niet precies wat de organisatie doet.

Toereikend aantal plaatsen

Geïnterviewde leerbedrijven geven aan dat het aanbod op stagemarkt.nl niet altijd actueel is, en de website daarom beperkt bruikbaar is. Grote accounts missen een zoekfunctie op locatie op de website.

6.4.3 Mbo-instellingen

Erkenning

Mbo-instellingen hebben over algemeen goede ervaringen met contactpersonen van SBB. Er wordt snel gereageerd op vragen, de contacten zijn prettig. Over de kwaliteit van erkenning verschillen instellingen van mening. Sommige vinden dat het met de overgang naar SBB minder makkelijk is geworden. Het erkenningsreglement wordt volgens deze instellingen te star nageleefd waardoor er weinig ruimte is voor flexibiliteit. Dit speelt voornamelijk voor sectoren die nog sneller dan andere sectoren aan veranderingen onderhevig zijn, bijvoorbeeld de creatieve industrie of media. Maar dit geldt ook bijvoorbeeld voor het erkennen van een bedrijf voor een kwalificatie op niveau 3 dat al voor niveau 4 erkend is; dat blijkt dan weer veel moeite te kosten. Andere instellingen zijn juist van mening dat het nu makkelijker of zelfs te gemakkelijk is geworden: bedrijven worden erkend die in de ogen van de mbo-instellingen niet altijd van voldoende kwaliteit zijn (en waar ze soms leerlingen ook niet aanraden naar toe te gaan). Zowel starheid in erkenning als te makkelijke erkenning zijn volgens de instellingen in veel gevallen te wijten aan het feit dat sommige adviseurs minder kennis van sector, werkprocessen en context hebben dan voorheen. Bij kenniscentra kwam dat destijds veel minder voor. De portefeuille van de adviseur is vergroot en dit gaat volgens de instellingen ten koste van de binding met de sector, regio en/of het bedrijf. Dat geldt weer niet voor de situaties waarin mensen van de kenniscentra zijn overgegaan naar SBB (en de personen dus hetzelfde zijn gebleven). Wat alle instellingen onderkennen is dat heel veel persoonsafhankelijk is en valt of staat met goed contact onderling en welwillendheid tot meedenken. Dat lijkt ook te gelden voor klachtenafhandeling. Terwijl sommige instellingen zeer tevreden zijn over de urgentie en daadkracht waarmee wordt gehandeld bij zorgen vanuit mbo-instellingen, vinden anderen dat erkenningen niet snel genoeg worden ingetrokken of bedrijven via een andere weg alsnog worden erkend.

Kwaliteit van praktijkbegeleiding

Bij de start van SBB is vanuit het oogpunt van beperkte financiële middelen en scheiding tussen publiek/privaat ingezet op ondersteuning van beginnende praktijkopleiders. Voor gevorderde praktijkopleiders ligt de verantwoordelijkheid voor het opleiden bij het bedrijfsleven zelf. Dit betekent dat er minder training en begeleiding beschikbaar is vanuit SBB dan voorheen vanuit de kenniscentra. Dit baart mbo-instellingen zorgen. Men vindt het moeilijk om aan te geven of kwaliteitsopleiders van mindere kwaliteit zijn, dit omdat er ook veel wisselingen zijn. Voor sommige sectoren gelden extra sectorale aanvullingen op het erkenningsreglement. Specifiek voor voedsel, groen en gastvrijheid geldt bijvoorbeeld dat de praktijkopleider in het bezit dient te zijn van een erkend diploma of bewijsstuk dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau en inhoud van de eindtermen en/of kerntaken waarvoor wordt opgeleid. Hierdoor is alleen ervaring hebben niet voldoende. Volgens sommige mbo-instellingen is dit niet per se de manier om kwaliteit te bewaken, omdat hierdoor heel goede bedrijven waarvan de mbo-instelling ook zeker vindt dat ze geschikt zijn geen erkenning krijgen.

Toereikend aantal plaatsen

De mbo-instellingen ervaren weinig concrete ondersteuning van SBB als het gaat om het vinden van een toereikend aantal leerbedrijven- en plekken. Het is afhankelijk met welk kenniscentrum de mbo-instelling te maken had of dit in de oude situatie wel het geval was. Sommige mbo-instellingen ervaarden meer concrete hulp van de kenniscentra (meegaan naar bedrijven, ‘de boer op’) dan nu van SBB; voor andere geldt dat het kenniscentrum destijds ook niet veel ondersteuning bood. Daarnaast vinden sommige mbo-instellingen dat het hun eigen taak is en verwachten daarom ook niet meer ondersteuning van SBB. Ze werken bijvoorbeeld vanuit hun eigen stagebureaus om te zorgen voor voldoende plekken. Aan de andere kant zijn er instellingen die meer inzet verwachten van SBB op dit punt: signalen voldoende serieus nemen en dan ook zelf actief aan de slag gaan. In een aantal gesprekken is aangegeven dat stagemarkt.nl niet altijd up-to-date is. Dit heeft de aandacht van SBB.

6.5 Positionering erkenning leerbedrijven

Door de Wijzigingswet zijn alle wettelijke taken die de kenniscentra destijds vervulden, overgegaan naar SBB. Er is destijds door de minister nadrukkelijk voor gekozen is om geen van deze wettelijke taken over te hevelen naar de onderwijsonderstellingen zelf. Dit gezien het feit dat de instellingen al een zware taak te vervullen hadden om een nieuwe kwalificatiestructuur in te voeren en Focus op Vakmanschap vorm te geven. Extra belasting van de onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld om de uitvoering van de wettelijke taken in te regelen, vond de minister destijds niet opportuun. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wijzigingswet is door de Kamer begrip getoond voor deze keuze. Tegelijkertijd is door het aannemen van een motie de minister wel verzocht om in de toekomstige evaluatie van de Wijzigingswet ook nadrukkelijk na te gaan of een van de overgedragen wettelijke taken, namelijk het erkennen van leerbedrijven, tegen die tijd bij SBB nog steeds op de beste plek is belegd.

Uit het verslag van de behandeling van de wet van wijziging valt de onderbouwing te destilleren voor het indienen van de hiervoor benoemde motie. De indieners betoogden destijds dat de bpv integraal onderdeel uitmaakt van door mbo-instellingen aangeboden opleidingen en ook de kwaliteit ervan daarmee een nadrukkelijke verantwoordelijkheid is van de mbo-instellingen. Zij besteden immers een deel van hun opleidingen op basis van de bpv uit aan het bedrijfsleven. Bovendien is het volgens de indieners goed als ook docenten regelmatig bij het bedrijfsleven over de vloer komen om de nieuwste innovaties en technieken in de praktijk te zien. Op die manier kan ook hun onderwijsprogramma up-to-date blijven. Idealiter zouden de mensen die binnen onderwijsinstellingen belast zijn met de erkenning van leerbedrijven, hun kennis over de laatste technieken en wensen van werkgevers ook mee terug kunnen nemen naar het overleg over de kwalificatiedossiers. De indieners van de motie destijds waren van mening dat het niet zo kan zijn dat ook na verloop van tijd alleen SBB volledig verantwoordelijk blijft voor de erkenningstaak, en onderwijsinstellingen hierbij dus geen rol vervullen. Juist op regionaal niveau moeten mbo-instellingen bij het afnemende bedrijfsleven over de vloer blijven komen. Dit biedt de waarborgen dat de kwaliteit van de bpv ook een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen blijft.

Op het punt van de aansluiting van het onderwijs op het bedrijfsleven is overigens, ongeacht de erkenning, door de mbo-instellingen en het Ministerie van OCW sinds een aantal jaren behoorlijk geïnvesteerd mede naar aanleiding van de twee bestuursakkoorden en de extra investering in bpv-verbeterplannen.

Om invulling te geven aan de motie, heeft de opdrachtgever onderzoeksnummer 19 toegevoegd aan het evaluatieonderzoek. Het gaat hier dus om de vraag of de erkenning van leerbedrijven bij SBB nog steeds op de goede plek belegd is. Voor de beantwoording van deze vraag hebben we een multicriteria-analyse (MCA) uitgevoerd. Hierin hebben we de huidige situatie (SBB erkent als enige partij de leerbedrijven) vergeleken met twee alternatieve scenario's. De volgende twee alternatieve scenario's zijn door ons meegenomen in de vergelijking:

- De uitvoering van de erkenning van leerbedrijven wordt belegd bij de mbo-instellingen.
- De uitvoering voor de erkenning van leerbedrijven voor bbl wordt belegd bij de mbo-instellingen, die voor bbl blijft belegd bij SBB.

De vergelijking hebben we uitgevoerd op vier onderscheidingscriteria, te weten (1) de kosten van erkenning, (2) de borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de erkenning, (3) de beschikbaarheid en transparantie van leerbedrijven voor mbo-instellingen en studenten en (4) de werkbaarheid. Verder is in de vergelijking apart gekeken naar het perspectief van de leerbedrijven, de mbo-instellingen en de studenten.

Hierna presenteren we samengevat de uitkomsten van de MCA. Alvorens dit te doen, geven we de lezer eerst de algemene notie mee dat de positionering van de erkenningstaak geen actuele discussie is binnen het mbo-werkveld. In de vele gesprekken die wij voerden met stakeholders in en buiten SBB waaronder ook vele individuele mbo-instellingen, bestaat consensus dat het een juiste keuze is geweest van de wetgever om de erkenningstaak volledig bij SBB te beleggen. Eerder in dit hoofdstuk zijn we daarop al ingegaan. Ook hebben we eerder in dit hoofdstuk beschreven dat partijen wel zien dat bij de huidige uitvoering van de erkenningstaak door SBB verbeterpunten zijn te constateren. Dit wordt volgens onze respondenten echter niet opgelost door een herpositionering van de erkenningstaak naar bijvoorbeeld individuele mbo-instellingen. De enige uitzondering die in sommige gesprekken op voorgaande benoemd is, zijn kleine specialistische opleidingen waarvoor bij de beroepspraktijk alleen samengewerkt kan worden met specifieke bedrijven en bij SBB die specifieke expertise niet vorhanden is.

De volgende tabellen maken duidelijk dat de alternatieve scenario's voor de huidige positionering van de erkenningstaak alleen voor de mbo-instellingen en studenten een voordeel kunnen opleveren. De instellingen kunnen in de alternatieve scenario's meer zelf en direct sturen op het aanbod van voldoende leerbedrijven om in de beroepspraktijkvorming van hun opleidingen te voorzien.

Op de overige onderscheidingscriteria vallen de effecten voor de instellingen en de studenten van een eventuele herpositionering van de erkenningstaak negatief uit. Dit geldt voor de leerbedrijven verder voor elk onderscheidingscriteria.

De analyse maakt daarom duidelijk dat gekeken naar de gekozen onderscheidingscriteria behoud van de erkenningstaak bij SBB de meest logische keuze lijkt. De onafhankelijkheid van een erkenning door een landelijke organisatie zonder eigen belang bij individuele opleidingen is hierbij overall de bepalende factor.

Tabel 2. Perspectief leerbedrijven.

Perspectief leerbedrijven	Alternatief 1: erkenningstaak volledig bij individuele mbo-instellingen		Alternatief 2: erkenningstaak voor bbl bij individuele mbo-instellingen, die voor bbl bij SBB	
	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Onderscheidings-criteria</i>				
Kosten van erkenning	--	Voor leerbedrijven die bpv organiseren voor opleidingen die meerdere mbo-instellingen aanbieden (voor zo'n 60% van de leerbedrijven is dit het geval), nemen de kosten van erkenning toe. Zij zullen voor dezelfde opleidingen het erkenningsproces moeten doorlopen dat individuele mbo-instellingen hebben ingericht. De kans is reëel dat zich in deze processen verschillen gaan voordoen tussen mbo-instellingen. Nu is het alleen zo bedrijven meerdere keren het proces met SBB doorlopen als zij zich voor meerdere opleidingen willen laten erkennen als leerbedrijf.	-	Zelfde toelichting als bij alternatief 1, alleen zal het bij dit scenario voor minder opleidingen en daarmee leerbedrijven gevolgen gaan hebben.
Borgen kwaliteit/onafhankelijkheid	-	Het is voor leerbedrijven van waarde dat ze worden erkend door een onafhankelijke instantie en ze daardoor voor de leerlingen van alle mbo-instellingen erkend zijn voor bpv.	-	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Beschikbaarheid/transparantie voor mbo-in-stellingen/studenten	--	Het is voor leerbedrijven van waarde dat ze worden erkend door een onafhankelijke instantie en ze daardoor voor de leerlingen van alle mbo-instellingen openstaan voor bpv.	--	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Werkbaarheid	--	Leerbedrijven die bpv organiseren voor opleidingen van meerdere mbo-instellingen, moeten het erkenningsproces voor dezelfde opleidingen doorlopen dat individuele mbo-instellingen hebben ingericht. De kans is reëel dat zich in deze processen verschillen gaan voordoen tussen mbo-instellingen.	-	Zelfde toelichting als bij alternatief 1, alleen zal het bij dit scenario voor minder opleidingen en daarmee leerbedrijven gevolgen gaan hebben.

Tabel 3. Perspectief mbo-instellingen.

Perspectief mbo-instellingen	Alternatief 1: erkenningstaak volledig bij individuele mbo-instellingen		Alternatief 2: erkenningstaak voor bbl bij individuele mbo-instellingen, die voor bbl bij SBB	
	<i>Onderscheidingscriteria</i>	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>
Kosten van erkenning	--	De erkenningstaak is nu volledig belegd bij SBB. Bij overgang van deze taak naar individuele mbo-instellingen zal elke school de erkenningstaak voor al haar opleidingen moeten organiseren. Dit levert de instellingen eenmalig en structureel extra kosten op.	-	Zelfde toelichting als bij alternatief 1, alleen zal het bij dit scenario voor minder opleidingen nodig zijn om de erkenningstaak in te richten.
Borgen kwaliteit/onafhankelijkheid	--	SBB heeft geen direct eigen belang bij het erkennen van leerbedrijven omdat zij zelf geen opleidingen aanbiedt. De borging van de kwaliteit van leerbedrijven (en daarmee de beroepspraktijkvorming) is hierbij gebaat, zeker als weinig bedrijven beschikbaar zijn als (potentieel) leerbedrijf (bijvoorbeeld ten tijde van laagconjunctuur).	--	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Beschikbaarheid/transparantie voor mbo-instellingen/studenten	+	Door zelf de erkenningstaak uit te voeren, hebben instellingen directer invloed op het beschikbaar krijgen van voldoende leerbedrijven. Door de vaak korte lijnen met het regionale bedrijfsleven is de kans dat bedrijven bereid zijn leerbedrijf te worden voor de eigen mbo-instelling mogelijk groter. De instellingen kunnen mogelijk ook sneller erkennen omdat er vanuit de eigen opleidingen veel expertise beschikbaar is over waaraan een leerbedrijf moet voldoen.	+	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Werkbaarheid	--	De erkenningstaak is nu volledig belegd bij SBB. Bij overgang van deze taak naar individuele mbo-instellingen zal elke school de erkenningstaak voor al haar opleidingen moeten organiseren. Dit kost levert extra belasting op voor de instellingen.	--	Zelfde toelichting als bij alternatief 1, alleen zal het bij dit scenario voor minder opleidingen nodig zijn om de erkenningstaak in te richten.

Tabel 4. Perspectief studenten.

Perspectief studenten	Alternatief 1: erkenningstaak volledig bij individuele mbo-instellingen		Alternatief 2: erkenningstaak voor bol bij individuele mbo-instellingen, die voor bbl bij SBB	
	<i>Onderscheidings-criteria</i>	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Verandering ten opzichte van huidige situatie</i>
Kosten van erkenning	N.v.t.		N.v.t.	
Borgen kwaliteit/onafhankelijkheid	--	SBB heeft geen direct eigen belang bij het erkennen van leerbedrijven omdat zij zelf geen opleidingen aanbiedt. De borging van de kwaliteit van leerbedrijven is hierbij gebaat, zeker als weinig bedrijven beschikbaar zijn als (potentieel) leerbedrijf (bijvoorbeeld ten tijde van laagconjunctuur). Studenten hebben explicet eigen belang bij een goede bpv.	--	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Beschikbaarheid/transparantie voor mbo-instellingen/studenten	+/-	Door zelf de erkenningstaak uit te voeren, hebben instellingen directer invloed op het beschikbaar krijgen van voldoende leerbedrijven. Door de vaak korte lijnen met het regionale bedrijfsleven is de kans dat bedrijven bereid zijn leerbedrijf te worden voor de eigen mbo-instelling mogelijk groter. Het effect hiervan voor studenten is diffuus. Hun eigen instelling kan mogelijk meer leerbedrijven beschikbaar hebben, maar ze kunnen niet uitwijken naar leerbedrijven die alleen door andere instellingen zijn erkend. Wat betreft de stagemarkt zal het moeilijker worden om landelijk de volledigheid en actualiteit aan studenten te garanderen van de per opleiding beschikbare leerbedrijven. De stagemarkt neemt in transparantie mogelijk af, al past wel de kanttekening dat de stagemarkt ook nu niet volledig transparant is.	+/-	Zelfde toelichting als bij alternatief 1.
Werkbaarheid	N.v.t.		N.v.t.	



De uitvoering van taken rondom doelmatigheid

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk analyseren we de uitvoering van de wettelijke taken van SBB rond doelmatigheid. We beschrijven de inhoud van de taken en kijken vervolgens naar de keuzes die SBB heeft gemaakt in de procesinrichting van de taken. Daarbij staan we specifiek stil bij de verhouding tussen de taken en inzet van SBB en de taken en werkzaamheden van de CMMBO. Vervolgens reflecteren we op basis van onderzoekbevindingen bij de SBB-organisatie en stakeholders op de beoordeling van de taakuitvoering in de praktijk.



7.1 Taakomschrijving

Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

De wettelijke taak ten aanzien van het thema doelmatigheid is minder duidelijk ingekaderd als de taken rond bpv en de kwalificatiestructuur. In de WEB staat geen duidelijk omschreven kerntaak op dit vlak. Wel is een aantal taken opgenomen die indirect betrekking hebben op het bevorderen van een doelmatig aanbod. De taken f en g in het volgende overzicht waren destijds overigens niet opgenomen voor de kenniscentra.

Art. 1.5.1. Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven

1. Bij ministeriële regeling wordt een rechtspersoon aangewezen die is belast met de volgende taken:
 - b. het bijdragen aan een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen door het ontwikkelen van voorstellen, welke beroepsopleidingen voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking komen.
 - f. het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van de taken, genoemd in dit artikel (beroepspraktijkvorming en kwalificatiestructuur)
 - g. het uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.

SBB beschouwt de taken rond doelmatigheid als onderdeel van de wettelijke taak tot het uitvoeren van onderzoek. SBB ziet het als haar taak om onafhankelijke, actuele en toegankelijke arbeidsmarkt- bpv- en doelmatigheidsinformatie te verzamelen en te delen met verschillende belanghebbenden.

SBB gebruikt de informatie als input voor de uitvoering van de wettelijke taken rond kwalificatiestructuur en bpv. De cijfers en het gesprek hierover geven richting aan ontwikkeling van kwalificaties en inzet op leerbedrijven.

Buiten de wettelijke taken ziet SBB (macro)doelmatigheid als belangrijk adviestaak in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. SBB wil regio en sectoren ondersteunen bij een gerichte dialoog over een doelmatig aanbod van opleidingen, dat aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt. Uitgangspunt hierbij is dat onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven werken op basis van zelfregulering. De verzamelde cijfers vormen het vertrekpunt voor het gesprek.

Commissie macrodoelmatigheid MBO

Tegelijk met de Wijzigingswet SBB heeft de minister van OCW het besluit genomen tot het instellen van een Commissie macrodoelmatigheid voor het beroepsonderwijs (CMMBO)50. In het besluit staan de taken van de commissie als volgt omschreven.

Art. 2. Instelling en taak

2. De commissie heeft tot taak:

- a. om op verzoek van de minister een onderzoek in te stellen naar de naleving van de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief
- b. op basis van het onderzoek naar naleving van de zorgplicht doelmatigheid of de zorgplicht arbeidsmarktperspectief de minister te adviseren over het nemen van maatregelen
- c. op verzoek van de minister thematisch het opleidingenaanbod in het beroepsonderwijs door te lichten in verband met de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en zorgplicht doelmatigheid en op basis van deze doorlichting de minister te adviseren.

In wet- en regelgeving is niet nader beschreven hoe de taken van de commissie zich verhouden tot de taken van SBB.

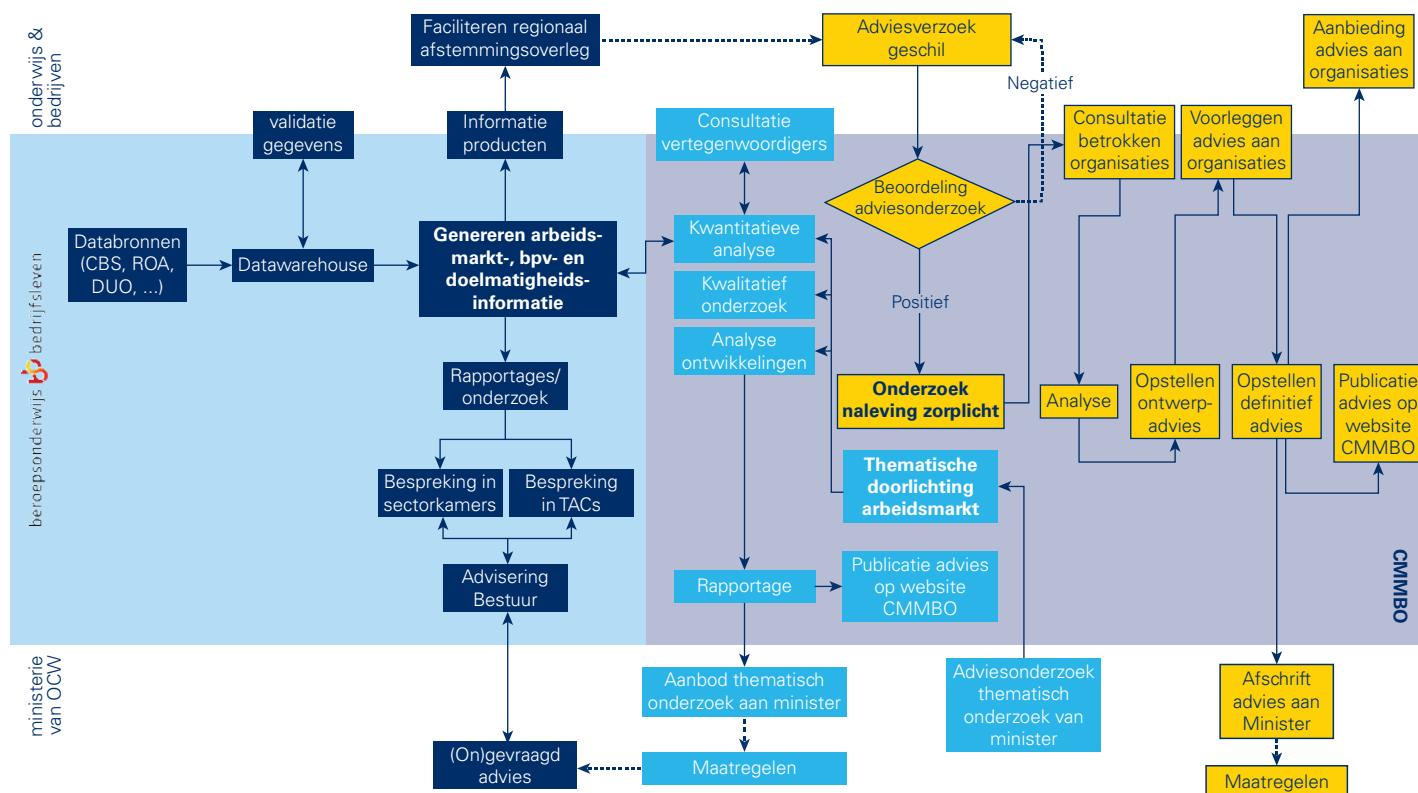
7.2 Takinrichting

Figuur 13 geeft schematisch weer op welke wijze SBB de taken rond doelmatigheid procesmatig heeft ingericht. Daarbij laat het figuur zien hoe de inzet van SBB zich verhoudt tot de werkzaamheden van de CMMBO en waar afstemming plaatsvindt met respectievelijk het Ministerie van OCW en onderwijs en bedrijven.

In de uitvoering van taken rond de doelmatigheid onderscheiden we drie onderdelen:

- Genereren van arbeidsmarkt-, bpv - en doelmatigheidsinformatie (SBB).
- Onderzoek naar de naleving van de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief (CMMBO).
- Thematische doorlichting arbeidsmarkt (CMMBO).

In het vervolg van deze paragraaf lichten we de werkwijze van SBB en de CMMBO binnen deze onderdelen nader toe.



Figuur 13. Schematische procesweergave taakinrichting doelmatigheid SBB en CMMBO.

Genereren van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheids-informatie

SBB verzamelt informatie over arbeidsmarkt, bpv en doelmatigheid uit diverse bronnen, waaronder CBS, ROA, DUO Schoolverlatersonderzoek, MBO-Kaart en Jobfeed. De in- en externe bronnen worden verwerkt in een datawarehouse. SBB onderhoudt het systeem en beheert de inhoud van dit datawarehouse. De gegevens worden daarbij gevalideerd door onderwijs en bedrijfsleven.

Op basis van de data ontwikkelt en meet SBB de indicatoren Kans op werk voor schoolverlaters, Kans op werk voor de mbo-arbeidsmarkt (beroepspectief) en Kans op stage en leerbaan. Een wetenschappelijke commissie adviseert het bestuur over de kwaliteit van de verschillende modellen die hierbij worden gehanteerd.

De informatie wordt intern en extern gedeeld via rapportages op intranet en internet. SBB publiceert hiertoe voor opleidingen, bedrijven, studenten en intern gebruik verschillende informatieproducten, zoals studie in cijfers, basiscijfers Jeugd, en beroepeninbeeld.nl.

Sectorkamers en tac's worden ondersteund via periodieke rapportages, het beantwoorden van ad-hocvragen en het uitvoeren van onderzoek op basis van de vastgestelde sectorjaarplannen. In de sectorkamers wordt in principe besproken welke gevolgen de informatie heeft voor kwalificatie(dossier)s, keuzedelen en de beschikbaarheid van leerplekken in de sector. In de tac's wordt de informatie bezien in het perspectief van bovensectorale ontwikkelingen ten aanzien van respectievelijk kwalificeren en examineren, bpv en doelmatigheid.

De tac Doelmatigheid werkt specifiek vanuit de vraagstelling: wat een optimaal opleidingsaanbod is gegeven de vraag van de arbeidsmarkt⁵¹. De commissie monitort beleidsinstrumenten en (regionale) ontwikkelingen en adviseert het bestuur over (toekomstige) vraagstukken rond (macro)doelmatigheid.

De tac zet zich daarnaast in om een goede dialoog tussen onderwijs en bedrijfsleven te faciliteren door het geven van voorlichting over de voorgestane werkwijze. Deze voorlichting vindt plaats in samenwerking met de sectorkamers. Daarnaast wordt er vanuit de commissie contact onderhouden met de CMMBO en de wetenschappelijke commissie.

Onderzoek naar de naleving van de zorgplicht

Wanneer er naar mening van een mbo-instelling, bedrijf, gemeente of andere belanghebbenden sprake is van ondoelmatig onderwijsaanbod in het mbo en de betrokken partijen niet tot een oplossing komen, dan kunnen zij een verzoek indienen bij de CMMBO voor onafhankelijk advies.

De commissie beoordeelt of het verzoek aansluit bij haar adviesrol en het voldoende is gemotiveerd en onderbouwd. Samen met de indiener bespreekt CMMBO of een advies zinvol is. Als dat het geval is dan start CMMBO met het uitvoeren van een onderzoek. De minister van OCW wordt hiervan op de hoogte gesteld.

Bij de start van het onderzoek informeert CMMBO alle betrokken partijen. Zij worden daarbij gevraagd om aanvullende gegevens aan te leveren, zodat de CMMBO beschikt over alle relevante informatie. Hierna voert CMMBO gesprekken met alle betrokken partijen. Tijdens de gesprekken krijgen de partijen gelegenheid om toelichting te geven op het onderwerp en hun mening te onderbouwen.

Op basis van de feitelijke gegevens en de gevoerde gesprekken stelt CMMBO vervolgens een analyse op. Dit doet de commissie aan de hand van de aandachtspunten in de artikelen 5, 6 en 7 van beleidsregel macrodoelmatigheid mbo52.

Op basis van de analyse stelt CMMBO een ontwerpadvisie op, dat wordt voorgelegd aan alle betrokken partijen. Iedere partij krijgt de gelegenheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren.

Vervolgens stelt CMMBO het advies vast en vraagt zij betrokken partijen om aan te geven wat zij voornemens zijn om met het advies te doen. Het definitieve advies inclusief de reactie van partijen op het advies wordt aan alle betrokken partijen aangeboden. Het advies is juridisch niet bindend. Een kopie van het advies wordt aan de minister van OCW gestuurd. Indien uit het onderzoek van de CMMBO en reacties op het advies blijkt dat de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief niet wordt nageleefd en de betreffende partij hier niets aan wil doen, heeft de minister van OCW de bevoegdheid maatregelen te nemen. Tot slot publiceert CMMBO het advies en de reacties van partijen op de website van de commissie.

Thematische doorlichting arbeidsmarkt (CMMBO)

Op verzoek van de minister van OCW of op eigen initiatief kan CMMBO ook thematisch onderzoek uitvoeren naar het arbeidsmarktperspectief en de doelmatigheid van opleidingsaanbod in het mbo. Hiertoe verzamelt en analyseert CMMBO verschillende gegevens, zoals:

- een kwantitatieve analyse van de positie van gediplomeerden van betreffende mbo-opleidingen op de arbeidsmarkt en in vervolgonderwijs
- een kwalitatief onderzoek naar de ontwikkeling van betreffende sectoren of branches en de afstemming van mbo-opleidingen hierop
- de ontwikkeling van het aanbod van betreffende mbo-opleidingen en het aantal studenten.

Vervolgens spreekt de commissie met vertegenwoordigers van betreffende vak instellingen en roc's.

Op basis van de analyses en gesprekken stelt CMMBO haar advies vast, dat vervolgens wordt aangeboden aan de minister van OCW. De minister van OCW kan vervolgens vanuit wettelijke bevoegdheid maatregelen nemen en SBB verzoeken om advisering over gevolgen van de uitkomsten voor kwalificatiestructuur en bpv. Tot slot publiceert CMMBO het advies op de website van de commissie.

7.3 Verschillen met kenniscentra

1. *Meer uniforme wijze dataverzameling en validering.*
SBB hanteert een uniforme wijze voor het verzamelen van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie over de verschillende sectoren. Voor de wetswijziging hanteerden de kenniscentra hun eigen wijze van dataverzameling en bespreking van de data. Arbeidsmarktgegevens over verschillende sectoren heen worden nu ook meer gebundeld beschikbaar gesteld.
2. *Wetenschappelijke basis dataverzameling.*
SBB heeft gekozen voor meer wetenschappelijke inbreng bij de verzameling van data en ontwikkeling van indicatoren. Op deze manier wil SBB de betrouwbaarheid en accuraatheid van gegevens, en daarmee ook de acceptatie bij mbo-instellingen en bedrijven vergroten. In de tijd van de kenniscentra werden gegevens op verschillende wijze verzameld en geanalyseerd, en waren de cijfers daardoor niet vergelijkbaar en zaten er daarmee ook vaker verschillen tussen cijfers.

7.4 Bevindingen uit de praktijk: SBB-organisatie en CMMBO

Als wordt gekeken naar de invulling van de taak van SBB ten behoeve van het uitvoeren van onderzoek vinden verschillende belanghebbenden binnen en rond SBB over het algemeen dat SBB steeds beter wordt in het verzamelen en beschikbaar stellen van informatie betreffende de mbo stage- en arbeidsmarkt en de doelmatigheid van opleidingen. Dit gebeurt op meer uniforme en wetenschappelijke wijze, waardoor discussies steeds minder gaan over of de cijfers kloppen, en meer over wat het betekent voor de toekomst. De mbo-instellingen vinden het goed dat cijfers worden gegenereerd en dat dit centraal gaat. Ze vinden het ook positief dat SBB dit op meer uniforme en wetenschappelijke wijze doet. Er zijn echter nog wel wat wensen over de volledigheid en gedetailleerdheid van de cijfers, bijvoorbeeld als het gaat sectoren waar veel zzp'ers werken of sectoren waar het niet gebruikelijk is vacatures op grote websites op internet te zetten (beide zaken worden nu niet meegenomen in de cijfers 'Kans op werk'). CBS en ROA houden hierover overigens wel gegevens bij.

Ook over het gebruik van de cijfers en de consequenties die eraan worden verbonden zijn de mbo-instellingen, maar ook de sectorkamers en de tac Doelmatigheid nog kritisch. Cijfers zouden beter geduid moeten worden door sectorspecialisten binnen SBB (in bijvoorbeeld sectorkamers, marktsegmenten en tac's). Het gaat dan bijvoorbeeld om verfijningen per regio en subsector, maar ook om meer duiding van de betekenis van cijfers voor de (middel)lange termijn. Cijfers alleen zijn niet voldoende om afwegingen over doelmatigheid te kunnen maken.

Over de taken in de WEB die indirekter betrekking hebben op het bevorderen van een doelmatig aanbod is er discussie over de rolinvulling van SBB. SBB zorgt in ieder geval voor (het doen uitvoeren en analyseren van) gedegen onderzoek en bij voorkeur ook duiding van cijfers, maar in welke mate vervult SBB een rol bij het bevorderen van doelmatig aanbod? En wat kan van SBB worden verwacht naast de taken van CMMBO?

De taken van het CMMBO zijn helder afgekaderd via het instellingsbesluit. Het CMMBO zorgt voor een transparante rolinvulling door bij iedere aanvraag een goed beargumenteerde afweging te maken of het CMMBO al dan niet aan zet is conform het instellingsbesluit.

Een deel van de stakeholders vindt dat SBB zich zou moeten beperken tot het genereren van informatie over arbeidsmarkt en doelmatigheid. Dat is de formele taak. Zij gaan ervan uit dat zelfregulering binnen SBB zowel tussen arbeidsmarkt en onderwijs als tussen mbo-instellingen onderling niet werkt. Zij zien dat mbo-instellingen een eigen verantwoordelijkheid hebben en als ze er niet uitkomen staat het ze vrij om CMMBO in te schakelen.

Anderen vinden dat SBB als brug tussen onderwijs en bedrijfsleven juist de correcte plek is om het gesprek over doelmatigheid te voeren. Arbeidsmarktrelevantie van opleidingen is namelijk een belangrijk gespreksthema voor SBB. Zij vinden dan ook dat het gesprek over ondoelmatigheden in het onderwijs thuis moet horen in de sectorkamers, eventueel geadviseerd door de tac Macrodoelmatigheid. Anderen delen de mening dat SBB ook in actieve zin een taak heeft op doelmatigheid, maar zij vinden dat SBB deze nog niet goed vervult. Deze betrokkenen vinden dat SBB, bijvoorbeeld rond de creatieve sector, kansen heeft laten liggen om over kwalificaties en tussen mbo-instellingen nieuwe afspraken te maken. CMMBO heeft haar advies uitgebracht en momenteel buigt een taskforce binnen SBB zich over de te nemen acties naar aanleiding hiervan.

De tac Macrodoelmatigheid heeft in eerdere instantie gewerkt aan het faciliteren van zelfregulering. Daar waar nodig werd een escalatieladder gevuld. Deze evaluatie heeft geen beeld opgeleverd of dit heeft gewerkt. Door de rol en de invloed van het door de minister ingestelde CMMBO is de ambitie van de tac Macrodoelmatigheid veranderd en wordt nu discussie gevoerd over de rolinvulling.

De tac geeft aan dat het thema doelmatigheid meerdere lagen heeft en dat daarbij de rolinvulling rekening mee moet worden gehouden. Het gaat om de kwantitatieve en de kwalitatieve aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, om relaties tussen onderwijs en bedrijfsleven, en tussen onderwijsinstellingen onderling. Daarnaast adresseert de tac Doelmatigheid een verschil in de korte- en langere-termijnoplossingen (zoals anticyclisch opleiden). Zij zien voor zichzelf met name een rol weggelegd voor de middellange termijn. Het gaat dan om het duiden van de cijfers, vooruitkijken en anticiperen. Als goed voorbeeld noemen ze daarbij de samenwerking tussen sector en mbo-instellingen om de problemen op de arbeidsmarkt in de zorg op te lossen. In de tac werd aangegeven dat er steeds meer een collectief belang ontstaat om de discussie over doelmatigheid goed te duiden, rekening houdend met de drievoudige kwalificatie.



A photograph showing four students in a classroom setting, focused on a large-scale model of a solar panel. The model is black with white diamond patterns and is mounted on a light-colored wooden frame. One student, a young man wearing glasses and a blue sweatshirt, stands behind a girl with long brown hair who is wearing a dark jacket with a fur-lined hood. Another student, a young woman with blonde hair, is visible on the left. A fourth student, a young man with dark skin and curly hair, is partially visible on the right, looking down at the model. They appear to be examining or assembling the model together.

Conclusies

Doelbereik

Hoofdstuk 8

Dit hoofdstuk beschrijft onze analyse op de vraag in hoeverre de Wijzigingswet effectief is geweest in relatie tot de vier doelen van de wet:

1. Het bereik van *efficiencyvoordelen* in de uitvoering van de wettelijke taken; er moet sprake zijn van een doelmatige besteding van middelen.
2. Een (hogere) inhoudelijke *doelrealisatie/doeltreffendheid* op de wettelijke taken.
3. Minder *bestuurlijke drukte* en complexiteit in de mbo-sector.
4. Het behoud van *sectorale betrokkenheid* van het bedrijfsleven bij de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming.



8.1 Inleiding

We starten het hoofdstuk met een korte beschrijving van de beleidskeuzes die SBB heeft gemaakt om uitvoering te geven aan de Wijzigingswet. Daarna volgt onze algemene conclusie over de mate waarin de doelen van deze wet zijn bereikt. In het vervolg van het hoofdstuk zijn de conclusies per doelstelling nader onderbouwd. We beschrijven per doel de beoogde outcome bij de Wijzigingswet en in hoeverre deze outcome (al) is gerealiseerd. Per doel bezien we of de beleidstheorie achter de wet en de daarin veronderstelde mechanismen die tot de outcome moeten leiden (hoofdstuk 3) zich in de praktijk hebben voorgedaan. We baseren ons daarbij op de onderzoeksbevindingen over de organisatie-inrichting van SBB (hoofdstuk 4) en de uitvoering van de wettelijke taken (hoofdstuk 5, 6 en 7).

8.2 Beleidskeuzes SBB

Om de aansluiting van het beroepsonderwijs op het bedrijfsleven bevorderen, werkten bedrijfsleven en onderwijs al voor invoering van de Wijzigingswet samen in SBB. Om de met de Wijzigingswet beoogde doelen op het gebied van efficiency, doeltreffendheid en bestuurlijke drukte te realiseren, heeft SBB in 2014 verschillende beleidskeuzes gemaakt. Allereerst is de overlegstructuur teruggebracht van zeventien sectorale overleggremia (afzonderlijke kenniscentra) naar acht van zulke gremia (sectorkamers) binnen SBB. Hiermee is beoogd het aantal bestuurlijke overlegtafels te verminderen. Om de efficiencykorting op de kosten van de uitvoering van de wettelijke taken te realiseren heeft SBB het aantal adviseurs praktijkleren verminderd. Ook is de ondersteuning van leerbedrijven geëxtensiveerd en meer digitaal vormgegeven. Ten aanzien van de kwalificatiestructuur is er binnen SBB voor gekozen om te werken met een relatief klein ontwikkelteam voor nieuwe kwalificatiedossiers. Om de doeltreffendheid ten aanzien van de wettelijke taken te vergroten heeft SBB het bpv-reglement, de handelwijze bij erkennung van leerbedrijven en de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur tussen de verschillende sectoren geïnformeerd.

8.3 Hoofdconclusie doelbereik

Op basis van de door ons uitgevoerde evaluatie concluderen wij dat de doelen van de Wijzigingswet grotendeels zijn bereikt. De beoogde efficiencydoelstelling is gerealiseerd. Het is SBB gelukt om binnen drie jaar zeventien kenniscentra samen te voegen in een nieuwe structuur, waarin de wettelijke taken rond de kwalificatiestructuur en de bpv met een nagenoeg gehalveerd budget worden uitgevoerd.

Ondanks dat SBB fors minder middelen beschikbaar heeft voor de uitvoering van de wettelijke taken, is de organisatie in staat gebleken om deze taken naar het oordeel van haar stakeholders op ten minste het oorspronkelijke niveau te vervullen. Op een aantal vlakken van de beroepspraktijkvorming doet de SBB het zelfs beter. Processen en structuren zijn meer geformaliseerd en geuniformeerd, en daarmee eenduidiger en transparanter. Als centrale organisatie die zich beperkt tot publieke taken wordt SBB daarbij door zowel bedrijfsleven als onderwijs meer erkend en gewaardeerd als de specialist als het gaat om de bpv.

De bestuurlijke drukte is verminderd. Met de reductie in het aantal sectorale overleggremia van zeventien afzonderlijke kenniscentra naar acht sectorkamers binnen één centrale organisatie is de landelijke afstemming over de kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming vereenvoudigd. Met de reductie in het aantal sectorale overleggremia van zeventien naar acht is in de praktijk ook automatisch het aantal bestuurlijke overlegtafels verminderd. Sociale partners en het mbo hoeven hierdoor om landelijke afstemming te bereiken minder te overleggen dan ten tijde van de zeventien kenniscentra. Voor sommige bedrijfstakken is het (voor)overleg of vervolgoverleg in andere gremia toegenomen, waar dat voorheen door kenniscentra werd georganiseerd. Hierdoor ervaren sectororganisaties uit deze bedrijfstakken dat het aantal overleggen in totaliteit niet of nauwelijks is afgangen.

Het is (nog) niet gelukt om de sectorale betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven voldoende te borgen. Veel stakeholders ervaren dat het onderwijs in de agendering en de besluitvorming een grotere invloed heeft gekregen dan ten tijde van de kenniscentra. Dit heeft te maken met gewijzigde zetelverdeling tussen bedrijfsleven en onderwijs, waarin het bedrijfsleven qua positie heeft ingeleverd. Daarnaast bestaat een grotere zorg over de mate waarin het bedrijfsleven daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen gezien de complexiteit van de thematiek en de inspanningen die ze moeten verrichten om hun achterbannen te organiseren. De kenniscentra hadden meer organiserend vermogen om achterbanen uit het bedrijfsleven te mobiliseren en te ondersteunen.

Dat wordt gemist. Tegelijkertijd zijn stakeholders positief over de meer systematische en daarmee transparante vertegenwoordiging van sectoren en onderwijs. Er wordt ook meer een gezamenlijk belang gevoeld. Daarmee lijkt de nieuwe structuur een goede basis te bieden de sectorale betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven te versterken. Gezien de voorgenomen doorontwikkeling van sectorkamers, marktsegmenten en thema-adviescommissies beschreven in de doorontwikkelingsagenda (opgesteld naar aanleiding van de in 2017 uitgevoerde bestuurlijke evaluatie), is het aannemelijk dat SBB hierin nog benodigde stappen kan zetten.

Daarbij nemen we ook in overweging dat de door ons uitgevoerde effectmeting al op korte termijn na de Wijzigingswet volgt. Gezien de majeure operatie waarvoor SBB stond - een transitie van zeventien kenniscentra naar een centrale organisatie, in combinatie met een forse efficiencykorting - kan een maximaal doelbereik eigenlijk nog niet worden verwacht. Partijen geven ook aan dat er veel werk is verzet in de afgelopen jaren om in korte tijd organisaties samen te voegen in een nieuwe structuur en complexe taken te uniformeren. Er wordt in dit verband zeer positief gesproken over de werkorganisatie van SBB.

8.4 Efficiencyvoordelen

Bij de Wijzigingswet werd verondersteld dat het samenvoegen van zeventien kenniscentra in één organisatie op verschillende vlakken tot efficiencyvoordelen zou leiden. Namelijk in een reductie van overhead en een inperking van overleggen en bedrijfsbezoeken. Daarnaast zou de herziening van de kwalificatiestructuur moeten bijdragen aan verminderd onderhoud aan de kwalificatiestructuur in de toekomst. Op basis van deze veronderstelling heeft het toenmalige kabinet de Wetswijziging gepaard laten gaan met een efficiencykorting op de beschikbare middelen voor de uitvoering van de taken van in totaal € 60 miljoen per jaar.

Wat was de beoogde outcome?

In termen van outcome, betekent het realiseren van efficiencyvoordelen concreet dat de met de Wijzigingswet ingeboekte efficiencykorting structureel is gerealiseerd met behoud van de uitvoering van de wettelijke taken.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Op basis van de jaarlijkse subsidieaanvraag en verantwoording van SBB kan worden opgemaakt dat de ingeboekte efficiencykorting is gerealiseerd. In de nieuwe structuur heeft SBB voor de uitvoering van de wettelijke taken de afgelopen jaren steeds € 53 tot € 54 miljoen subsidie van OCW aangevraagd en ontvangen. Dit is € 3 miljoen meer dan waarvan de wetgever destijds uitging, maar het verschil met de oude situatie, waarin € 113 miljoen beschikbaar was voor de uitvoering van de wettelijke taken, bedraagt steeds zo'n € 60 miljoen. De door de wetgever beoogde efficiencykorting op de uitvoering van de wettelijke taken is daarmee volledig gerealiseerd.

Om de korting op de beschikbare middelen op te vangen heeft SBB de formatieve omvang van het uitvoerend apparaat aanzienlijk verkleind. Bij SBB werken nu zo'n 550 fte, bij de zeventien kenniscentra ging het volgens de Memorie van Top de Wijzigingswet in 2014 om 1.100 fte. De daling in de formatie is het meest zichtbaar in de uitvoering van de wettelijke taken rondom de bpv. Het aantal beschikbare adviseurs praktijkleren is daar afgenomen van 750 naar 430. De adviseurs brengen minder vaak een bezoek aan leerbedrijven en dienstverlening is meer op afstand en digitaal vormgegeven. Daarbij heeft SBB het aanbod en de begeleiding ingeperkt ten opzichte van het ruimere aanbod dat vanuit de kenniscentra op dit vlak werd aangeboden, niet alleen vanwege de opgelegde efficiencykorting maar ook vanwege het niet uitvoeren van private activiteiten (zoals de kenniscentra wel deden). In subparagraaf 8.5.1 gaan we in op de vraag of voorgaande wijzigingen in de uitvoering van de bpv-taken gevlogen heeft gehad voor de kwaliteit ervan.

De beoogde outcome gaat ervan uit dat de beoogde efficiencykorting wordt gerealiseerd met behoud van de uitvoering van de wettelijke taken. Hiertoe heeft SBB een nieuwe organisatiestructuur opgezet waarin ontwikkeling op de wettelijke taken primair is vormgegeven rond sectorkamers en marktsegmenten, en de uitvoering is belegd bij een compacte werkorganisatie. In de volgende paragraaf beschrijven we in welke mate de wettelijke taken daarin worden uitgevoerd met behoud/verbetering van inhoudelijke doelrealisatie/doeltreffendheid.

8.5 Doelrealisatie/doeltreffendheid

Bij de Wijzigingswet werd verondersteld dat de integratie van verschillende taken bij één centrale organisatie, ook met de efficiencykorting, tot verbetering van doeltreffendheid of in ieder geval tot behoud van doelrealisatie op de wettelijke taken zou moeten leiden. De aanname is hier dat SBB beter (dan de kenniscentra) in staat is haar doelen te bereiken, omdat ze bij alle taken betrokken is en omdat ze in staat is eenduidiger deze taken uit te voeren.

Bij onze analyse ten aanzien van deze doelstelling hebben we de drie wettelijke taken uitgesplitst.

8.5.1 Beroepspraktijkvorming

Wat was de beoogde outcome?

Ten aanzien van de beroepspraktijkvorming onderscheiden we drie taken: (1) het bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming, (2) het ontwikkelen/opstellen van kwaliteitscriteria waaraan leerbedrijven moeten voldoen en het hiermee (her)beoordelen van nieuwe of bestaande leerbedrijven, en (3) het zorg dragen voor een toereikend aantal leerbedrijven van voldoende kwaliteit. De beoogde outcome op deze taken formuleren we als een gelijke of hogere ervaren kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en minder/geen tekorten aan leerbedrijven.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Wij komen tot de conclusie dat SBB haar wettelijke taken rondom de bpv met minimaal een gelijk doelbereik uitvoert dan dat destijds door de zeventien kenniscentra gebeurde. Het algemene beeld op basis van ons onderzoek is verder dat betrokken partijen in het mbo-werkveld het nog steeds een juiste keuze vinden dat met de Wijzigingswet de erkenningstaak volledig bij SBB is belegd.

Hierna werken we uit hoe we tot deze conclusie zijn gekomen.

Het bevorderen van de kwaliteit van de bpv

Ten tijde van de zeventien kenniscentra bestond nog geen sectoroverstijgende kwaliteitsmeting die we als nulmeting kunnen gebruiken. Uit de door SBB uitgevoerde BPV Monitor 2017 blijkt echter over het algemeen dat studenten en praktijkopleiders tevreden zijn over de bpv. Studenten geven gemiddeld een 8 en praktijkopleiders een 7,5 als eindwaardering. Ook op specifieke onderdelen van de bpv is het dominante beeld positief. SBB heeft er ingegeven door de efficiencykorting bij de start voor gekozen meer inzet en focus te leggen bij het bevorderen van de kwaliteit van de leerplekken boven het maximaliseren van het aantal leerbedrijven. Dit uit zich in focussen op actieve leerbedrijven, intensiveren van online faciliteiten, verminderen van fysieke bedrijfsbezoeken en werken met kwaliteitskaarten.

De in het onderzoek betrokken mbo-instellingen maken zich wel zorgen over de afname van training en coaching voor met name gevorderde praktijkbegeleiders. Het basisaanbod voor beginnende praktijkopleiders is een publieke taak en wordt door SBB ingevuld. Opleidingsaanbod voor meer ervaren praktijkopleiders is de taak van de sectoren zelf, SBB ziet het niet als onderdeel van haar wettelijke taken rondom de bpv. Voorheen werd dit soort opleidingen voor meer ervaren praktijkopleiders vanuit O&O-fondsen gefinancierd en praktisch aangeboden door de kenniscentra. Het toenmalige opleidingsaanbod van kenniscentra voor meer ervaren praktijkopleiders werd destijds dus ook niet betaald uit de beschikbare gelden voor de uitvoering van wettelijke taken. De middelen uit de O&O-fondsen zijn nu echter minder beschikbaar voor dit doel. Respondenten vanuit zowel mbo-instellingen als leerbedrijven geven aan dat ervaren praktijkopleiders daardoor nu vaak minder getraind worden. Dit kan volgens hen (op den duur) van invloed zijn op de kwaliteit van de praktijkbegeleiders en dus op de geboden beroepspraktijkvorming voor studenten.

Het ontwikkelen/opstellen van kwaliteitscriteria waar-aan leerbedrijven moeten voldoen en het hiermee (her) beoordelen van nieuwe of bestaande leerbedrijven

Om de beoogde outcome te realiseren is er binnen SBB een landelijke erkenningsregeling ontwikkeld, die de eigen erkenningsregelingen van de kenniscentra heeft vervangen. Het wordt door alle partijen als meerwaarde ervaren dat nu één landelijke organisatie de erkenningen uitvoert en dit doet op basis van één landelijke erkenningsregeling. Processen zijn meer geformaliseerd en daarmee eenduidiger en transparanter, en leerbedrijven zijn over het algemeen positief over de wijze en eerlijkheid van beoordeling. De erkenning door een centrale organisatie is volgens betrokkenen vanuit het onderwijs en het bedrijfsleven ook positief van invloed geweest om leerbedrijven voor meerdere opleidingen erkend te krijgen.

De gecoördineerde sectorale én bovensectorale afstemming heeft hieraan bijgedragen. In ons onderzoek is door meerdere respondenten vanuit het onderwijs en bedrijfsleven benoemd dat de uniformering van de werkwijzen bij het erkennen en ondersteunen van leerbedrijven heeft bevorderd dat werkgevers beter zicht hebben op wat een mbo-student heeft geleerd tijdens zijn bpv, ongeacht in welke sector er stage is gelopen. Dit draagt uiteindelijk ook positief bij aan de civiele waarde van een mbo-diploma.

Doordat de wetgever ervoor gekozen heeft dat SBB geen commerciële taken mag uitvoeren, neemt SBB ten opzichte van de kenniscentra een meer zuivere positie in bij het erkennen van leerbedrijven. Tevens stelt een aantal partijen dat de betekenis van een erkenning door één organisatie groter is geworden. Grottere bedrijven die landelijk beroepspraktijkvorming organiseren op de eigen vestigingen, ervaren het als voordeel dat er nu meer mogelijkheden zijn om op het niveau van het hoofdkantoor met SBB hierover afspraken te maken.

In de praktijk ervaren mbo-instellingen en bedrijven wel een verschil in de mate waarin adviseurs van SBB de erkenningsregeling op maat toepassen van het betreffende bedrijf. Dit lijkt samen te hangen met de sectorkennis waarover betreffende adviseurs beschikken. Mede door de efficiencykorting en de reductie van adviseurs die dit tot gevolg heeft gehad, is voor sommige sectoren minder kennis bij adviseurs aanwezig. In die gevallen wordt volgens de mbo-instellingen te veel vastgehouden aan de letterlijke regeling, waardoor maatwerk in erkenning minder wordt toegepast (bijvoorbeeld erkenning kleinere specialistische bedrijven). Dit manifesteert zich met name op kwalificatielijstjes die een grote mate van detail hebben.

Het zorg dragen van een toereikend aantal leerbedrijven van voldoende kwaliteit

SBB houdt met behulp van de SBB-barometer per kwartaal de actuele stand van de stagemarkt bij. Op basis van de rapportages uit februari 2015 (voordat de Wijzigingswet inging), maart 2016 (toen de Wijzigingswet een halfjaar gold) en april 2017 (anderhalf jaar follow-up) kan worden opgemaakt dat de kans op stage van studenten op bovensectoraal niveau in het mbo is toegenomen van overwegend onvoldoende naar overwegend voldoende tot goed sinds de taken van de kenniscentra zijn overgeheveld naar SBB.

Ook de instellingen die Berenschot sprak, geven over het algemeen aan dat er op dit moment voldoende plekken beschikbaar zijn. Dit geldt niet voor alle opleidingen, in sommige sectoren is (ook nu nog) sprake van een tekort aan beschikbare leerplekken. Dit vinden we ook terug in het cijferbeeld dat SBB presenteert over de afgelopen jaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze algemene ontwikkeling niet enkel is toe te schrijven aan de Wijzigingswet en/of de uitvoering door SBB, maar dat andere factoren ook een rol spelen. Belangrijk om hierbij te benoemen is het conjunctuureffect. Er is op dit moment een piek in werkgelegenheid⁵³ en dit effect manifesteert zich naar waarschijnlijkheid ook in het aantal bedrijven dat leerplekken beschikbaar heeft voor mbo-studenten. Voor de opvolging van die tekorten is inmiddels een meldpunt Stagetekorten opgezet bij SBB en zoeken de adviseurs praktijkleren van SBB samen met de school naar een praktische oplossing. De toereikendheid van (en eventuele tekorten in) het aantal leerbedrijven op sectoraal niveau is ook in toenemende mate gespreksonderwerp voor sectorkamers. De bedoeling is dat sectorale uitkomsten uit de BPV Monitor intensiever in dit gesprek worden meegenomen.

8.5.2 Kwalificatiestructuur

Wat was de beoogde outcome?

De wettelijke taak van SBB op dit vlak is het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan.

Als beoogde outcome formuleren we een passende(r) kwalificatiestructuur waarmee het bedrijfsleven en het onderwijs goed of beter uit de voeten kan. Dit zou een transparante en samenhangende kwalificatiestructuur moeten zijn met daarbinnen een reductie van het aantal kwalificaties, verwijdering van de overlap tussen kwalificaties en aansluiting bij innovaties in het (regionale) bedrijfsleven die binnen en tussen verschillende arbeidsmarktsectoren ontstaan.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Vertegenwoordigers van bedrijfsleven en onderwijs vinden dat SBB haar wettelijke taak rondom de kwalificatiestructuur minimaal op een gelijk doelbereik uitvoert, ondanks het doorvoeren van een efficiencykorting op het uitvoerend apparaat. Daarnaast biedt de binnen één landelijke organisatie gecoördineerde sectorale afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven volgens betrokkenen een betere basis om snel innovaties mogelijk te maken.

De herziening van de kwalificatiestructuur was voor een belangrijk deel ingevuld in de periode voor de overgang van de wettelijke taak naar SBB. Keuzedelen zijn wel volledig tot stand gekomen binnen de huidige SBB-structuur.

Voor zover de individuele leerbedrijven zich een beeld konden vormen van de werking van de kwalificatiestructuur in de oude en nieuwe situatie hebben zij zich daarover in het onderzoek neutraal uitgelaten. Als het gaat om werkbaarheid van de kwalificatiestructuur geeft een deel van de geïnterviewde mbo instellingen aan dat bij sommige sectoren de basis van het kwalificatiedossier inclusief (het groot aantal) keuzedelen nog onvoldoende ruimte biedt. Overall lijkt daarom vooral de conclusie gerechtvaardigd dat de beheersbaarheid van de kwalificatiestructuur ook binnen de overlegstructuur die ontstaan is na invoering van de Wijzigingswet een uitdaging blijft.

Hierna werken we uit hoe we tot deze conclusie zijn gekomen.

Gecoördineerde afstemming

SBB heeft haar wettelijke taak in relatie tot de landelijke kwalificatiestructuur gecoördineerd opgepakt met de acht sectorgebonden sectorkamers (en daaraan verbonden marktsegmenten). Binnen SBB zijn onderwijs en bedrijfsleven in het kader van de afronding van de herziening van de kwalificatiestructuur de afgelopen jaren gezamenlijk tot afspraken gekomen over (de inhoud van een groot aantal) keuzedelen en een beperkt aantal cross-overs. De gecoördineerde landelijke afstemming op bovensectoraal en sectoraal niveau rond de kwalificatiestructuur en de bpv binnen één organisatie heeft volgens de respondenten het resultaat in de praktijk positief beïnvloed.

De keuze voor de reductie in het aantal sectorale overleggremia van zeventien kenniscentra naar acht sectorkamers binnen SBB wordt door partijen overigens wel wisselend ervaren. De verschraling van de sectorspecifieke inbreng en kennis met name in sectorkamers waar veel sectoren en branches zijn ondergebracht wordt daarbij als belangrijkste punt genoemd.

Tijdens de evaluatieperiode zijn de sectorkamers naar eigen zeggen vooral erg druk geweest met het afronden van de herziening van de kwalificatiedossiers en de keuzedelen. In de interviews werd daarmee aangegeven dat de door ons onderzochte periode waarschijnlijk een afwijkend beeld geeft over hoe de sectorkamers en marktsegmenten in de toekomst (willen of kunnen) gaan werken.

Kwalificatiedossiers

De kwalificatie(dossier)s hebben een duidelijker en eenduidiger structuur gekregen, en de processen lijken erop gericht te zijn een rem te zetten op de groei in het aantal kwalificatie(dossier)s. De overgang naar SBB heeft het mede mogelijk gemaakt om het proces van de totstandkoming en onderhoud van de kwalificatiestructuur transparanter, zakelijker en professioneler in te richten. Ook heeft het geholpen dat SBB een duidelijke onderhoudsagenda heeft opgesteld. De uitdaging blijft het aantal kwalificaties daadwerkelijk niet opnieuw te laten groeien.

In de kwalificatiestructuur zijn crossovers ontstaan op basis van de vraag van de arbeidsmarkt. Het vormen van crossovers is binnen één organisatie effectiever te organiseren omdat er meer afstemming plaatsvindt tussen sectorkamers dan voorheen tussen de kenniscentra. Onze gesprekken met de sectorkamers maken overigens wel duidelijk dat de mogelijkheden tot crossovers nog niet maximaal benut worden.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de situatie met de kenniscentra dat door veel partijen wordt onderkend is dat er minder sectorkennis beschikbaar is binnen de SBB-organisatie. Bij de totstandkoming en ontwikkeling van de dossiers waren ten tijde van de kenniscentra meer sectorexperts betrokken (zowel vanuit het bedrijfsleven als onderwijs). De in het onderzoek betrokken individuele mbo-instellingen zien als risico dat het draagvlak en de herkenbaarheid van de inhoud van de dossiers zowel bij het bedrijfsleven als het onderwijs daardoor (op termijn) zou kunnen afnemen.

Als het gaat om werkbaarheid van de kwalificatiestructuur geeft een deel van de in het onderzoek betrokken mbo-instellingen aan dat bij sommige sectoren de basis van het kwalificatiedossier inclusief de keuzedelen nog onvoldoende ruimte biedt. Waar het gaat om deze dossiers zelf, vinden deze mbo-instellingen over het algemeen dat er ondanks de herziening nog steeds overlap bestaat tussen dossiers en de dossiers soms nog te gedetailleerd zijn om te kunnen aansluiten bij de (snel veranderende) vraag van werkgevers. De keuzedelen bieden daarbij niet altijd voldoende perspectief en zijn in de ogen van de geïnterviewde mbo-instellingen nog lastig te organiseren. Men zoekt, inmiddels onder coördinatie van SBB, op verschillende manieren ruimte.

Een aantal bevindingen uit ons onderzoek over de in de SBB-structuur ontwikkelde kwalificatie(dossier)s speelden ook al ten tijde van de kenniscentra en zijn door invoering van de nieuwe structuur op dit moment nog onveranderd gebleven.

8.5.3 Doelmatigheid

Wat was de beoogde outcome?

Bevordering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door het ontwikkelen van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Uitvoering wettelijke taak

In de uitvoering van taken rond het bevorderen van een doelmatig opleidingsaanbod in het mbo zijn drie onderdelen te onderscheiden:

- Genereren van arbeidsmarkt-, bpv- en doelmatigheidsinformatie.
- Onderzoeken van de naleving van de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief.
- Thematisch doorlichten van de arbeidsmarkt.

In het kader van haar wettelijke taak aangaande doelmatigheid, richt SBB zich op het eerste onderdeel. De CMMBO pakt de andere twee onderdelen op. Buiten het invulling geven aan de wettelijke taak, ziet SBB doelmatigheid als belangrijk thema in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Zij wil regio en sectoren ondersteunen bij een gerichte dialoog over een doelmatig aanbod van opleidingen, dat aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt. De tac Doelmatigheid van SBB zet zich daarom in de praktijk ook in om een dialoog tussen onderwijs en bedrijfsleven te faciliteren door het (in de regio) geven van voorlichting. Deze voorlichting vindt plaats in samenwerking met de sectorkamers. Daarnaast wordt er vanuit de commissie contact onderhouden met de CMMBO.

Outcome doelmatigheid in breder perspectief

We concluderen dat SBB op haar wettelijke taak rondom doelmatigheid minimaal een gelijk doelbereik heeft gerealiseerd omdat het genereren van informatie over de arbeidsmarkt, de bpv en doelmatigheid nu op meer uniforme en wetenschappelijk wijze gebeurt dan voorheen. Hierdoor gaan discussies steeds minder over of de cijfers kloppen en meer over wat het betekent voor de toekomst.

Over het gebruik van de cijfers en de consequenties die worden verbonden aan de cijfers zijn de mbo-instellingen, maar ook de sectorkamers en de tac Doelmatigheid vooralsnog kritisch. Cijfers zouden volgens hen beter geduid moeten worden door sectorspecialisten binnen SBB, met name bij sectoren waar relatief weinig cijfers beschikbaar zijn. Bovendien zijn cijfers alleen niet afdoende om afwegingen rondom doelmatigheid te kunnen maken.

De verantwoordelijkheden voor een doelmatig aanbod zijn verder op papier helder belegd. Wanneer in de praktijk echter sprake lijkt van ondoelmatigheid en CMMBO advies heeft uitgebracht, dan zien we dat verwachtingen toch verschillen ten aanzien van de primaire verantwoordelijkheid voor opvolging van dat advies en de uiteindelijke borging van een doelmatig aanbod. Zowel binnen de SBB-organisatie als bij andere stakeholders verschillen de meningen over de mate waarin SBB in dat geval een rol heeft ten opzichte van de individuele of samenwerkende mbo-instellingen, bedrijfsleven, MBO Raad en de minister van OCW.

8.6 Bestuurlijke drukte

Bij de Wijzigingswet werd verondersteld dat de centrale coördinatie van de wettelijke taken tot minder bestuurlijke drukte zou leiden. Doordat gecoördineerd op verschillende niveaus wordt afgestemd wat de kwalificatiestructuur en de bpv betreft is de verwachting dat zaken niet meer dubbel of zelfs tegenstrijdig worden opgepakt.

Wat was de beoogde outcome?

Bij de outcome ten aanzien van bestuurlijke drukte draait het in de kern om reductie van het aantal (bestuurlijke) overleggen op sectoraal en bovensectoraal niveau ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Op basis van onze bevindingen komen wij tot de conclusie dat de bestuurlijke drukte en complexiteit ten aanzien van verschillende gremia in de mbo-sector is verminderd. Alhoewel er geen cijfers beschikbaar zijn over het aantal bestuurlijke overleggen dat ten tijde van de zeventien kenniscentra op sectoraal en bovensectoraal niveau plaatsvond met spelers uit het onderwijs en bedrijfsleven, wordt uit de interviews met stakeholders duidelijk dat dit aantal nu een stuk lager ligt. Dit is een-op-een ingegeven door het feit dat met de reductie in het aantal sectorale overleggremia van zeventien kenniscentra naar acht sectorkamers binnen SBB in de praktijk ook automatisch het aantal bestuurlijke overlegtafels is verminderd. Met name voor mbo-instellingen, maar ook voor grotere bedrijven en de sociale partners, betekent dit een reductie in het aantal overleggen dat zij voor de landelijke afstemming rondom de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van het beroepsonderwijs moeten voeren. Voor deelnemers vanuit kleine sectoren en branches is ten aanzien van de bestuurlijke drukte minder veranderd. Vroeger hadden zij vaak ook maar met één kenniscentrum te maken.

Daarnaast is in samengevoegde sectorkamers het aantal bedrijven in overleggen met specifieke kennis over een deelsector of marktsegment nu kleiner dan voorheen in aparte overleggen. Sommige organisaties kiezen er daarom voor om elkaar in andere nieuwe gremia op te zoeken buiten SBB, om zo toch op het gewenste niveau met elkaar te kunnen overleggen en/of voldoende te kunnen afstemmen met collega's of achterban. Hierdoor is het aantal overleggen voor deze organisaties in totaliteit niet afgangen.

8.7 Sectorale betrokkenheid

Bij de Wijzigingswet werd verondersteld dat een efficiëntere, doeltreffende uitvoering van de wettelijke taken vanuit één centrale publieke organisatie zou kunnen worden gerealiseerd zonder verlies van sectorale betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven. Aangenomen werd dat sectorale betrokkenheid geborgd kan worden door een systematische en institutionele vertegenwoordiging in het bestuur, de sectorkamers en de tac's.

Wat was de beoogde outcome?

Bij het borgen van de sectorale betrokkenheid van het bedrijfsleven draait het concreet om de effectiviteit van de afstemming tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs in de sectorkamers met het oog op de door de stakeholders gepercipieerde betrokkenheid c.q. medezeggenschap van het bedrijfsleven.

In welke mate is de beoogde outcome bereikt?

Op basis van de volgende onderzoeksbevindingen concluderen wij dat het niet gelukt is om de sectorale betrokkenheid van het bedrijfsleven te behouden op het niveau van de kenniscentra. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de sectorale betrokkenheid bij de afstemming tussen het bedrijfsleven en onderwijs dat binnen de sectorkamers van SBB plaatsvindt.

Uit de eerder uitgevoerde bestuurlijke evaluatie blijkt dat verschillende stakeholders ervaren dat het onderwijs in de agendering en de besluitvorming een grotere invloed heeft gekregen dan ten tijde van de kenniscentra. De gewijzigde zetelverdeling tussen bedrijfsleven en onderwijs (van 33% voor onderwijs, werkgevers en werknemers bij de kenniscentra, naar 50% voor onderwijs en 25% voor werkgevers en werknemers in de sectorkamers) speelt daarin en belangrijke rol. Het bedrijfsleven heeft daarmee qua positie ingeleverd. Daarnaast geven bedrijven aan dat de discussies de afgelopen jaren, noodgedwongen door de herziening van de kwalificatiestructuur, vrij technisch van aard waren. De vertegenwoordigers van het onderwijs hebben hierop volgens het bedrijfsleven een kennisvoorsprong, waardoor het bedrijfsleven zich in discussies achtergesteld ziet.

Daarbij speelt ook mee dat de bredere samenstelling van sommige sectorkamers ervoor gezorgd heeft dat er vaker onderwerpen worden geagendeerd die voor bepaalde deelnemende sectoren en branches minder spelen dan voor anderen. Onderliggende grotere zorg bestaat over de mate waarin het bedrijfsleven daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen gezien de complexiteit van de thematiek en de inspanningen die het moet verrichten om de achterbannen te organiseren. De druk bij het bedrijfsleven is toegenomen omdat in veel sectoren de ondersteuning voor de organisatie van achterbanen is weggevallen of is afgangen. Vanuit sommige kenniscentra werd daar in het verleden meer ondersteuning op geboden. Tot slot geldt ook nu nog dat het overleg dat het bedrijfsleven met het onderwijs voert over de kwalificatiestructuur en de bpv, gevoerd wordt door vertegenwoordigers van branches en vakbonden. Individuele bedrijven voelen zich daardoor niet altijd vertegenwoordigd. Dit geldt zeker voor bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf. Dit was ook al zo ten tijde van de kenniscentra.

Volgens verschillende stakeholders is het gevoel van een gezamenlijk belang tussen onderwijs en bedrijfsleven wel versterkt. In meerdere sectorkamers is aangegeven dat in de nieuwe situatie meer betrokkenheid is: onderwijs en bedrijfsleven zijn meer één, er wordt een gezamenlijk belang gevoeld en er is minder invloed van specifieke belangen. Volgens een aantal stakeholders beïnvloeden eventuele belangenverschillen op andere punten tussen werkgevers en werknemers ook in mindere mate de discussie. De structurele en uniforme vertegenwoordiging van bedrijfsleven en onderwijs heeft daarnaast volgens velen geresulteerd in een meer systematische representatie van sectoren en onderwijs. Belangrijk hierin is dat voor elke sector dezelfde aanpak wordt gehanteerd en de verschillen in vertegenwoordiging tussen de kenniscentra weggenomen zijn. Hierdoor is de vertegenwoordiging ook transparanter geworden.







Bijlagen

Bijlage 1. Literatuurlijst

- Akte van omzetting en statutenwijziging Colo, vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. Na omzetting: Stichting SBB (2011). Amsterdam: Van Doorne.
- Akte van statutenwijziging SBB (2015). Amsterdam: Van Doorne.
- Bode, R. & M.A.H. Vester (2016). Onderzoeksverslag. Rapportage van de toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van SBB. Lloyd's Register Certiked.
- Bronneman-Helmers, R., (2011). Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Den Haag: SCP.
- Canon Beroepsonderwijs (2014). *Kwalificatiestructuur van het mbo*. Ecbo.
- Chin-A-Fat, N., M. van der Steen & I. de Jong (2016). Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld. Den Haag: NSOB.
- Commissie Onderwijs en Besturing BVE (2010). *Naar meer focusop het mbo! Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE*. Den Haag: Commissie Onderwijs en Besturing BVE.
- Consortium 2B MBO (2016). *Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo. Meting 2017*. Nijmegen: ResearchNed.
- Consortium 2B MBO (2016). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' en herziening kwalificatiestructuur mbo. Nulmeting*. Nijmegen: ResearchNed.
- Coördinatiepunt Toetsing Kwalificaties MBO (2009). *Jaarverslag Coördinatiepunt 2009*.
- Cuppen, J. & A. Westerhuis (2017). *Achtergronden van ontwikkelingen in de instroom in de bbl*. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Cuppen, J. en A. Westerhuis (). *Achtergronden van ontwikkelingen in de instroom in de bbl*. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Dercksen, W.J., H. van Lieshout, H. Kamps & Y Wijnands (1993). *Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Dercksen, W.J., H. van Lieshout, H. Kamps & Y. Wijnands (1993). *Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid*. Den Haag: WWR.
- Derkx, T., J. Driesen, A. Horemans, F. Questier, K. Steenhaut & H. van Lindt (2008). *Onderwijsvernieuwing: een continu proces*. Brussel: VUBPRESS.
- Detmar, B. & I.E.M. de Vries (2009). *Beroepspraktijkvorming in het mbo*. Amsterdam: Dijk12Beleidsonderzoek.
- G.J. de Vries (2009). *Onderzoek naar de invoering van competentiegerichte kwalificatielijstjes in het mbo*. Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.
- H. Spiering (1994). *Leerlingwezen en MBO blijven twee werelden*. NRC.
- Honingh, M.E. (2008). *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat: Een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs* (proefschrift).
- Hövels, B., K. Visser & H. Schuit (2006). *Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken. Vijfentwintig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) in samenwerking met CINOP Expertisecentrum.
- Hutspot (2017). *Evaluatie bestuurlijke infrastructuur en doorontwikkeling SBB*.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Aan het werk. Borging van de kwaliteit van de BVP mbo door onderwijsinstellingen en kenniscentra*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Toezichtskader BVE 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Evaluatierapport bestandsopname kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderzoekscode 2016 voor het toezicht op de SBB*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderzoekscode 2016 voor het toezicht op de SBB*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Toezichtskader Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven 2013-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Publieke en private activiteiten bij kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *SBB Kwaliteitsonderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. *Publieke en private activiteiten bij de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven*.
- Intentieverklaring Verbinden van de oevers door gedeelde verantwoordelijkheid in het mbo (2010). Den Haag.
- J. van Iersel (1986). *Ontwikkelingen in beleid m.b.t. de aansluiting tussen educatie en arbeid*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

- Kamerstukken II 2007/08 , 31 368, nrs. 1-2.
- Kamerstukken II 2013-14, 562437.
- Kamerstukken II 2017-18, WJZ/1355532 (8771).
- Kenniscentra, Jaarverslagen 2014 (selectie).
- Kruiswijk, B., M. van Leeuwen, E. Scholtes, & D. Wesel (2014). *Detailontwerp voor de nieuwe samenwerkingsorganisatie Samenwerking Bedrijfsleven Beroepsonderwijs*. Den Haag: Twynstra Gudde.
- Lieshout, H. & A. Scholting. *Marktordening in de bve-sector*. Den Bosch: Ecbo.
- M. de Haan. Van Kop tot Teen. *De historische ontwikkeling van de opleiding Uiterlijke Verzorging in het mbo*. MBO-Raad & Bedrijfstakgroep Uiterlijke Verzorging.
- Meijden, A. & R. Petit (2014). *Evaluatie kwalificatiedossiers mbo, analyse op bestaande databronnen. Ervaringen van betrokkenen*. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Meijden, A., A. Westerhuis, J. Huisman, J. Neuvel, R. Groenenberg (2009). *Beroepsonderwijs in verandering: op weg naar competentiegericht onderwijs. De vierde meting van de CGO-monitor*. Den Bosch: Ecbo.
- minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Besluit van 10 juli 2015, nr. 54928, houdende aanwijzing van de Stichting samenwerking beroepsonderwijs bedrijfsleven te Zoetermeer als Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven.
- minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerbrief van 3 juli 2015, nr. 790432.
- Ministerie van OCW (2001). *De WEB: naar eenvoud en evenwicht. Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Summary*. Stuurgroep Evaluatie WEB. 's-Gravenhage : Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. *Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015*.
- Ministerie van OCW. *Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo*.
- OCW Regelingen (1997). *Subsidieregeling Colo vereniging landelijke organen beroepsonderwijs 1996 en 1997*.
- Onderwijsraad (1993). *Kernpuntennotitie Wet educatie en beroepsonderwijs*. Den Haag; Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *WEB: Werk in uitvoering*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag; Onderwijsraad.
- SBB (2016). *Instructies bij de ontwikkeling van kwalificatiedossiers mbo, keuzedelen en de verantwoordingsinformatie*. Zoetermeer: SBB.
- SBB (2017). *Uitkomsten BPV Monitor 2016*. Zoetermeer: SBB.
- SBB (2018). *Doorontwikkeling SBB: Flexibel en slagvaardig op weg naar de toekomst*. Zoetermeer: SBB.
- SBB (2018). *Uitkomsten BPV Monitor 2017*. Zoetermeer: SBB.
- SBB. *Notitie Structuur Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven*.
- SBB. *Toetsingskader kwalificatiestructuur mbo*.
- SBB, Jaarplannen SBB (2015-2018).
- SBB, Jaarrekeningen (2015, 2016 en 2017 in concept)
- SBB, Jaarverslagen (2012-2016).
- SBB, Bestuursreglement SBB (2015).
- SBB, subsidieaanvragen (2016-2018) en subsidieverantwoording 2016.
- SER (1961). *Advies over de positie van de besturen van scholen voor de nijverheidsonderwijs in de regeling van het georganiseerd overleg inzake de rechtspositie van onderwijzend personeel*. Den Haag: SER.
- Staatscourant (2009). Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 december 2008, nr. BVE/2008/80904, houdende beleidsregels inzake de totstandkoming en toetsing van kwalificatiedossiers in het beroepsonderwijs (Beleidsregel kwalificatiedossiers).

Bijlage 2. Samenstelling Begeleidingsgroep OCW en klankbordgroep

Samenstelling van de begeleidingsgroep vanuit het Ministerie van OCW:

- Charlotte van Trier
- Jérôme Smits
- Herman Scholten.

Samenstelling van de externe klankbordgroep:

- Inge Vossenaar, voorzitter (OCW, Directie Mbo)54
- Paul Oomens (MBO Raad)
- Ricardo Winter (MBO Rijnland)
- John van der Vegt (ROC Twente)
- Ria van 't Klooster (NRTO)
- Huub Willekens/Nicolien van Santen (Inspectie van het Onderwijs)
- Gerrit Veneboer/Hannie Vlug (SBB)
- Gertrud van Erp (VNO-NCW/MKB-Nederland)
- Merel Vollenberg (Praxis)
- Jules van Well (CBL)
- Isabel Coenen (FNV)
- Herman Scholten (OCW, Directie Mbo)
- Charlotte van Trier (OCW, Directie Mbo).

Bijlage 3. Steekproef en respons enquête kleine leerbedrijven

Steekproef

Voor de enquête onder kleine leerbedrijven is een steekproef van 2.000 kleine leerbedrijven getrokken door SBB en benaderd door Berenschot.

Steekproefcriteria

1. Bedrijven die op het moment van trekking actieve bpvo's hadden én ook voor 2015 al actieve bpvo's hadden. Ofwel, leerbedrijven die voor 2015 tot en met het moment van steekproeftrekking operabel zijn.
2. Bedrijven van relatief kleine omvang in termen van het aantal bpvo's dat ze hebben: maximaal 50 bpvo's.
3. Uit de groep die overbleef na toepassing van criteria 1 en 2 een willekeurige selectie van 2.000 leerbedrijven.

Benaderingswijze en responsbevordering

De geselecteerde leerbedrijven zijn 28 augustus 2018 per e-mail (bekend bij SBB) benaderd met de vraag of ze de webenquête wilden invullen. In de e-mail werd tevens aangegeven dat deelname vrijwillig was en dat de bedrijven contact op konden nemen met medewerkers van Berenschot indien ze vragen hadden (inclusief telefoonnummer en e-mailadres). Van 68 aangeschreven leerbedrijven kregen we een foutmelding vanwege een foutief e-mailadres. De resterende 1.932 bedrijven ontvingen na een periode van vier weken een reminder per e-mail. De enquête is 18 oktober 2018 stopgezet.

Bruto- en nettorespons

In totaal hebben 538 van de 1.932 met e-mail benaderde leerbedrijven de enquête geopend (brutoresponses van 27,8%). Van deze 538 bedrijven was van 441 de respons bruikbaar voor de analyse (nettoresponses van 22,8%). De overige 97 bedrijven hebben geen of maximaal twee vragen van de enquête ingevuld.

Bijna de helft van de 441 wel in de analyse betrokken leerbedrijven biedt stages aan bol-studenten, meer dan een derde biedt (ook) leerbanen aan bbl-studenten en zo'n 15% leidt (ook) vmbo-leerlingen op.

De meeste leerbedrijven (61%) gaven aan geen kennis te hebben van de kenniscentra met wie ze in het verleden schakelden, een substantiële groep (39%) gaf aan dit wel te weten en heeft dus ook de vervolgvragen over de situatie voor 2015 kunnen beantwoorden.

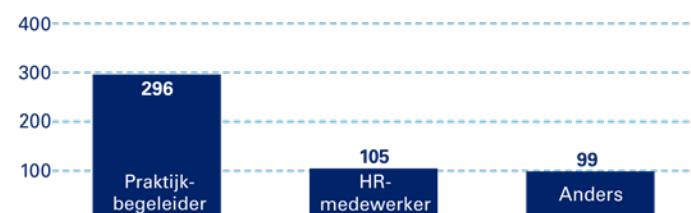
⁵⁴ Bij de startvergadering van de klankbordgroep zijn de taken van Vossenaar als voorzitter waargenomen door Sander Baljé (OCW, Directie Mbo)

Bijlage 4. Rechte tellingen enquête kleine leerbedrijven

1. Welk type leerplek(ken) biedt uw organisatie aan? (Meerdere opties mogelijk, n = 441)



2. In welke rol bent u betrokken bij de leerplek/leerplekken die uw organisatie aanbiedt? (Meerdere opties mogelijk, n = 441)



Anders namelijk: manager, opleidingsadviseur, schoolopleider, directeur, eindverantwoordelijke, vestigingsmanager, medewerker stagebureau, administratief medewerker, eigenaar.

- De hoeveelheid administratieve handelingen die ik moest verrichten om mijn erkenning te krijgen was beperkt
- Het proces vanaf mijn aanvraag tot aan de erkenning verliep snel
- Het verloop van het proces vanaf mijn aanvraag tot aan de erkenning was duidelijk
- Ik kon gemakkelijk contact opnemen met de adviseur praktijkleren in het kader van de erkenning
- Ik ben eerlijk beoordeeld op basis van de eisen
- De eisen waar ik aan moet voldoen om leerbedrijf te blijven zijn duidelijk
- De eisen waar ik aan moest voldoen om leerbedrijf te worden waren duidelijk

3. Hoe vaak heeft SBB uw organisatie de afgelopen twaalf maanden bezocht?

AANTAL BEZOeken SBB (N=441)

Niet	162
Een keer	163
Twee keer	51
Meer dan twee keer	46
Onbekend	19

4. Met hoeveel kenniscentra had u destijds te maken?

AANTAL KENNISCENTRA (N=441)

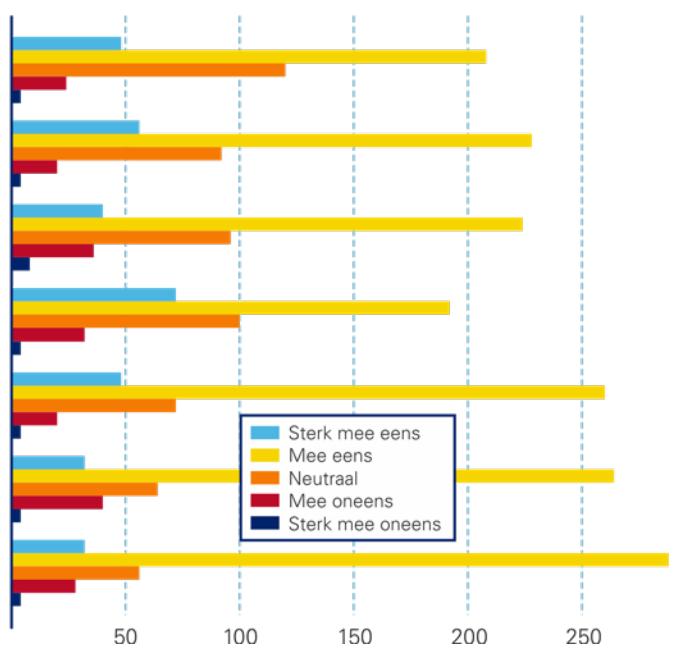
Een	140
Twee	16
Drie	9
Vier	4
Onbekend/geen idee	266

5. Was u zelf actief betrokken ten tijde van de kenniscentra?

ACTIEF BETROKKEN? (N=441)

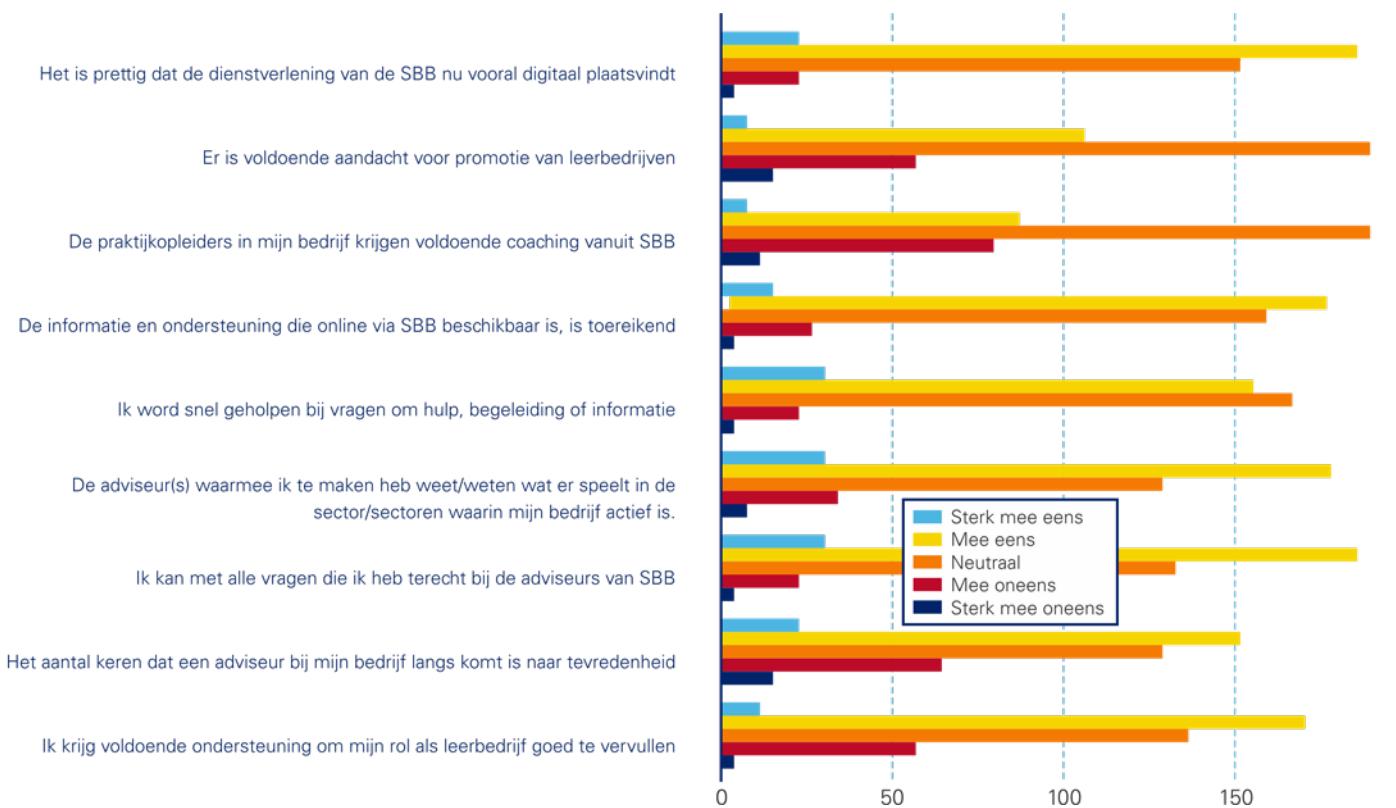
Ja	257
Nee	184

6. De volgende stellingen hebben betrekking op uw ervaring met de erkenning van uw leerbedrijf door SBB. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen:



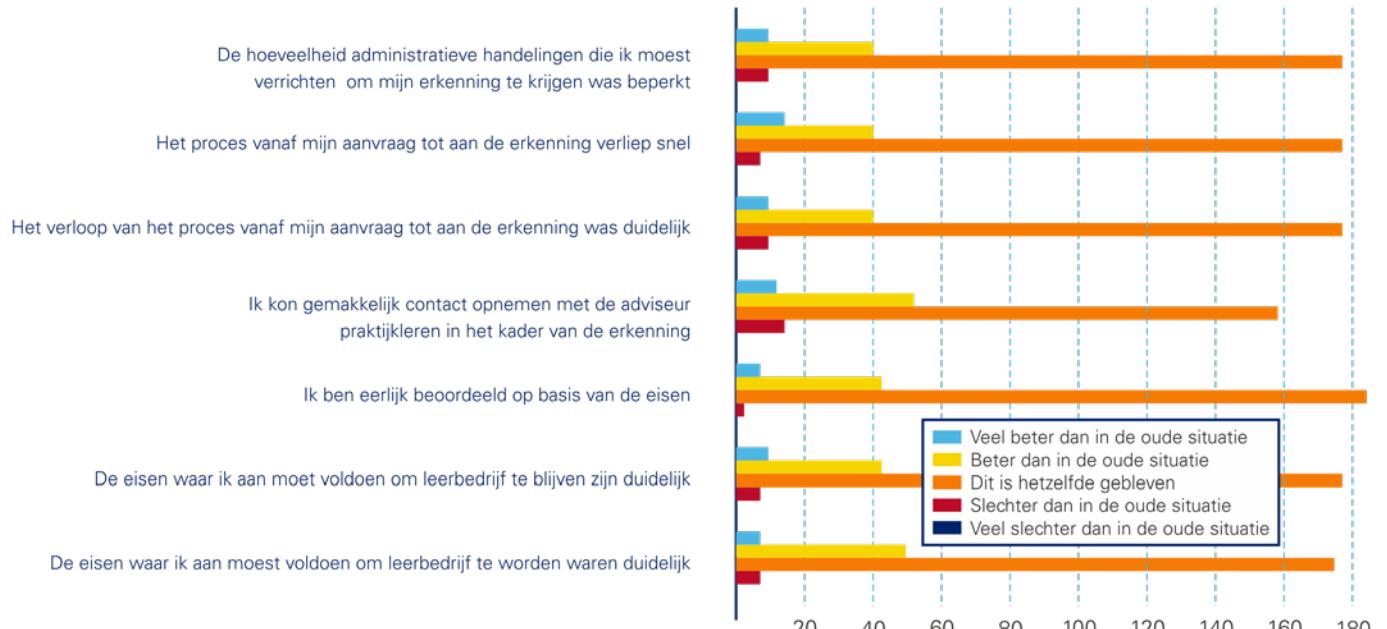
Erkenning. Groep totaal (n = 400)

7. De volgende stellingen hebben betrekking op de dienstverlening van SBB wat de beroepspraktijkvorming betreft. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen:



Dienstverlening. Groep totaal (n = 379)

8. Alleen ingevuld bij ‘ja’ op vraag 5. Geef per stelling ook aan in hoeverre u verschil ervaart in het erkennen van leerbedrijven door SBB in vergelijking met het erkennen van leerbedrijven door het kenniscentrum/de kenniscentra waarmee u tot 2015 te maken had.



Erkenning. Respondenten die in de oude situatie wel betrokken waren (n = 236).

9. Alleen ingevuld bij ‘ja’ op vraag 5. Geef per stelling ook aan in hoeverre u verschil ervaart in de dienstverlening voor leerbedrijven door SBB in vergelijking met de dienstverlening voor leerbedrijven door het kenniscentrum/de kenniscentra waarmee u tot 2015 te maken had.

Het is prettig dat de dienstverlening van de SBB nu vooral digitaal plaatsvindt

Er is voldoende aandacht voor promotie van leerbedrijven

De praktijkopleiders in mijn bedrijf krijgen voldoende coaching vanuit SBB

De informatie en ondersteuning die online via SBB beschikbaar is, is toereikend

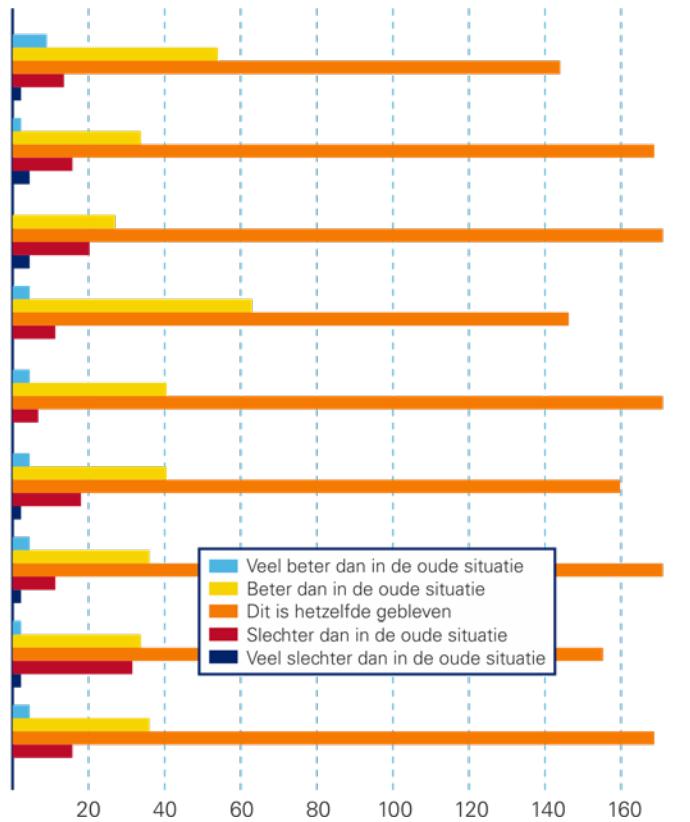
Ik word snel geholpen bij vragen om hulp, begeleiding of informatie

De adviseur(s) waarmee ik te maken heb weet/weten wat er speelt in de sector/sectoren waarin mijn bedrijf actief is.

Ik kan met alle vragen die ik heb terecht bij de adviseurs van SBB

Het aantal keren dat een adviseur bij mijn bedrijf langs komt is naar tevredenheid

Ik krijg voldoende ondersteuning om mijn rol als leerbedrijf goed te vervullen



Dienstverlening. Respondenten die in de oude situatie wel betrokken waren (n = 225).

10. Bood het kenniscentrum waar u destijds mee te maken had uw organisatie destijds een bredere dienstverlening?

BREDERE DIENSTVERLENING? N=225

Ja	62
Nee	50
Weet niet	113

11. Alleen ingevuld bij ‘ja’ op vraag 10. In de nieuwe situatie bieden de adviseurs van SBB alleen (nog) dienstverlening rondom de erkenning van uw bedrijf als leerbedrijf. Hoe ervaart uw organisatie dit?

HOE ERVAART UW ORGANISATIE DIT? (N=62)

Voor onze organisatie is deze situatie duidelijker	30
Voor onze organisatie is dit een achteruitgang	23
Anders	9

Anders: ‘vroeger meer contact’, ‘verbinding met andere leerbedrijven in de sector wordt gemist’, ‘KC Handel bijna commercieel bedrijf geworden, inefficiënt en ambtelijk’, ‘misrol KC in ontwikkelingen in het onderwijs’.

Bijlage 5. Overzicht respondenten

INTERVIEWS EN GROEPSGESPREKKEN SBB (19)	
Dagelijks bestuur	Ton Heerts, Ineke Dezentjé Hamming-Bluemnink, Han Busker en Edo de Jaeger
Toetsingskamer	Ad Woudenberg
Themaspecialist	Martijn Blitterswijk
Themaspecialist	Janneke Voltman
Themaspecialist	Gita Perdon
Managers sectorunit SBB (medewerkers oud-kenniscentra)	Tina Boes (voorheen Fundion), Vincent Alkemade (voorheen ECABO), Vincent van Baaijen (voorheen KOC Nederland)
Sectorkamer	Entree
Sectorkamer	Handel
Sectorkamer	ICT en creatieve industrie
Sectorkamer	Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem
Sectorkamer	Specialistisch Vakmanschap
Sectorkamer	Techniek en gebouwde omgeving
Sectorkamer	Voedsel, groen en gastvrijheid
Sectorkamer	Zakelijke dienstverlening en veiligheid
Sectorkamer	Zorg, welzijn en sport
Thema-adviescommissie	Beroepspraktijkvorming
Thema-adviescommissie	Doelmatigheid
Thema-adviescommissie	Kwalificeren en examineren
SBB Studentenkamer	Barbera Voskuil (JOB), Lonneke van der Veen (JOB), Mirjam van Leussen (FNV Jong) en Tom Fabri (SBB)

INTERVIEWS EN GROEPSGESPREKKEN MINISTERIE VAN OCW (4)	
Directe Mbo	Inge Vossenaar (directeur)
Directe Mbo	Sander Baljé (lid-MT) (gespreksonderwerp: doelmatigheid)
Directe Mbo	Herman Scholten, Jerome Smits en Charlotte van Trier (beleidsmedewerkers)
Directe Mbo	Jos Kramer (jurist) (gespreksonderwerp: zbo-status)

INTERVIEWS EN GROEPSGESPREKKEN EXTERNE STAKEHOLDERS SBB (10)	
MBO-Raad	Ton Heerts, Paul Oomens, Erwin Pierik
NRTO	Ria van 't Klooster
VNO-NCW/MKB-Nederland	Gertrud van Erp
FNV	Isabel Coenen en Leo Hartveld
VGN	Devie Rush
Inretail	Dorien Krassenberg
Koninklijke Metaalunie	Marianne van Loenhout
CMMBO	Cees-Jan van Overveld
Inspectie	Marieke Wentink en Huub Willekens
Nvt	Ben Rijgersberg

TELEFONISCHE INTERVIEWS OUD KENNISCENTRA (3)	
Ecabo	Wim Streumer
Innovam	Herme Bruin
Calbris	Frank Braaksma

INTERVIEWS ONDERWIJS	
18 groepsgesprekken bij 9 individuele mbo-instellingen	
Ledenoverleg Marktgroep mbo – NRTO met 30 niet bekostigde mbo-instellingen (4 oktober 2018)	
Slotbijeenkomst met 11 mbo-instellingen (11 oktober 2018)	

TELEFONISCHE INTERVIEWS MET GROTERE LEERBEDRIJVEN (58)

Sector	Regulier account	Groot account	Totaal
Handel	6	2	8
ICT en creatieve industrie	6	2	8
Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem	6	1	7
Specialistisch Vakmanschap	7	1	8
Techniek en gebouwde omgeving	5	1	6
Voedsel, groen en gastvrijheid	6	1	7
Zakelijke dienstverlening en veiligheid	6	1	7
Zorg, welzijn en sport	6	1	7
	48	10	58

Grafisch ontwerp en lay-out
Harrie Wilkens, Berenschot

Fotografie
Techniekbeeldbank.nu



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[In /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot/)