# Evaluatie erkenningstaak SBB 2015-2019

22 juli 2020

Johan Bokdam
Sjerp van der Ploeg

Oberon
onderzoek | advies

# Inhoudsopgave

**1 Inleiding en aanpak ..... 5**
1.1 Inleiding ..... 5
1.2 Positionering ten opzichte van de Evaluatie wijzigingswet SBB ..... 5
1.3 Onderzoeksaanpak ..... 6
**2 Achtergrond en onderzoeksvragen ..... 8**
2.1 SBB en taken ..... 8
2.2 ZBO-taak ..... 9
2.3 Uitwerking onderzoeksvraag ..... 9
**3 Doeltreffendheid: uitvoering taken ..... 12**
3.1 Uitvoering erkenningstaak ..... 12
3.2 Gerelateerde taken: kwaliteitsbevordering en voldoende leerbedrijven ..... 14
3.3 Borging van de kwaliteit van de uitvoering van de erkenningstaak ..... 15
3.4 Tevredenheid stakeholders over uitvoering erkenningen ..... 18
3.5 Bezwaar en beroep ..... 20
**4 Doelmatigheid ..... 21**
4.1 Doelmatigheid inrichtingskenmerken ..... 21
4.2 Subsidieaanvraag, begroting en verantwoording ..... 22
4.3 Wijze van financiering, voorzieningen en reserveringen ..... 25
**5 Sturing ..... 28**
5.1 Wettelijke taken en zbo-taak ..... 28
5.2 Inrichting governance ..... 29
5.3 Aanvullende taken en andere opdrachtgevers dan OCW ..... 30
**6 Conclusies en aanbevelingen ..... 32**
6.1 Doeltreffendheid: uitvoering erkenningstaak ..... 32
6.2 Doelmatigheid: financiering en efficiënte uitvoering erkenningstaak ..... 34
6.3 Sturing: relatie OCW SBB ..... 35
**Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde organisaties ..... 38**

# 1 Inleiding en aanpak

## 1.1 Inleiding

De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (hierna SBB) is in 2015 belast met een aantal wettelijke taken die voorheen belegd waren bij de diverse kenniscentra. Eén van die wettelijke taken betreft de beoordeling en erkenning van leerbedrijven als leer-/werkomgevingen voor de beroepspraktijkvorming (bpv). Alleen leerbedrijven met een positief oordeel van SBB over hun kwaliteit mogen de beroepspraktijkvorming verzorgen. Vanwege de aard van de taak is SBB (net als eerder de kenniscentra) hiervoor 'met openbaar gezag bekleed' en heeft SBB daarmee de status van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Die wet schrijft voor dat de betreffende minister per zbo iedere vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer stuurt ten behoeve van de beoordeling van het functioneren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat zbo. Een dergelijke evaluatie biedt parlement en minister inzicht in het functioneren deze bestuursorganen die zich vanwege hun aard op afstand van de minister bevinden en daardoor bijna als vanzelf minder aandacht krijgen.[1] In de Memorie van Toelichting (MvT) bij Kaderwet zbo wordt aangegeven dat op basis van de evaluatie een beoordeling mogelijk moet zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren en het zbo en van "*de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan*". Omdat SBB op 1 augustus 2015 is gestart, is in 2020 een evaluatie van de zbo-taak van SBB nodig.

De hoofdvraag van het evaluatieonderzoek is drieledig:

- hoe doeltreffendheid was de uitvoering van erkenning van leerbedrijven door de SBB,
- hoe doelmatigheid was de uitvoering van erkenning van leerbedrijven door de SBB, en
- (hoe) draagt sturing vanuit OCW bij aan doeltreffendheid en doelmatigheid op de uitvoering van erkenning van leerbedrijven door de SBB?

In de volgende paragraaf plaatsen we deze evaluatie van de erkenningstaak in het iets bredere perspectief van de recente evaluatie van de totstandkoming van SBB en daarna presenteren we de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 2 beschrijven we kort de achtergrond en de onderzoeksvragen. In de hoofdstukken daarna gaan we in op de onderzoeksuitkomsten over de uitvoering van de zbo-taak van SBB (hoofdstuk 3), de doelmatigheid van de uitvoering van die taak (hoofdstuk 4) en de sturingsrelatie tussen OCW en SBB (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

## 1.2 Positionering ten opzichte van de Evaluatie wijzigingswet SBB

Deze evaluatie van specifiek de erkenningstaak van SBB volgt kort op de evaluatie van de Wijzigingswet SBB.[2] Die evaluatie uit 2018 behandelde de vraag of de oprichting van SBB en daarmee heroriëntatie van de wettelijke taken heeft geleid tot doelbereik op de met de Wijzigingswet beoogde effecten: het bereik

---

1 Memorie van Toelichting (MvT) bij Kaderwet zbo

2 Berkhout, B., de Zwart, S., van Urk, F., Broeks, L., Varwijk, J. & van de Gevel, F. (2018). *Evaluatie Wet van wijziging SBB. Evaluatie overgang wettelijke taken kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven (SBB)* Utrecht: Berenschot.

van efficiencyvoordelen in de uitvoering van de wettelijke taken; 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; en minder bestuurlijke drukte en complexiteit in de mbo-sector.
De conclusie is dat de doelen van de Wijzigingswet grotendeels zijn bereikt en dat SBB daarin een grote rol heeft gespeeld: de beoogde efficiencydoelstellingen zijn gehaald (binnen 3 jaar uitvoeren van de wettelijke taken rondom kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming met bijna de helft van het budget), waarbij naar het oordeel van stakeholders het oorspronkelijke niveau van uitvoering niet is gedaald. Verder wordt geconcludeerd dat SBB door zowel bedrijfsleven als onderwijs meer erkend en gewaardeerd als de specialist op het terrein van de beroepspraktijkvorming. Ook over de overheveling van de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur van kenniscentra naar SBB oordelen de onderzoekers positief. De uitvoering is minimaal op het niveau voor de wijzigingen, de totstandkoming en onderhoud van de kwalificatiestructuur is transparanter, professioneler en eenduidiger.

De huidige evaluatie van de erkenningstaak verschilt op twee belangrijke punten van die eerdere evaluatie. Dat betreft in de eerste plaats het bereik van het onderzoek. Hier ligt de focus op één specifieke taak (de zbo-taak: erkennen van leerbedrijven). De evaluatie van de Wijzigingswet ging daarentegen over het *totaal* aan wettelijke taken van SBB. In de tweede plaats is de kijkrichting anders. In deze evaluatie kijken we naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de *uitvoering van de erkenningstaak* door SBB. In de evaluatie van de Wijzigingswet werd gekeken naar het behalen van de *doelen van die wet* waarbij met name de vergelijking tussen de oude situatie met 17 kenniscentra en de nieuwe situatie met SBB centraal staat. Met andere woorden, deze evaluatie heeft een beperktere scope: een kleiner afgebakend onderwerp (één taak) en een smaller perspectief (geen vergelijking met de situatie vóór SBB).

## 1.3 Onderzoeksaanpak

De aanpak voor het onderzoek bestond uit een bureaustudie en twee interviewrondes.

1. De bestudeerde documentatie betreft:

- Wet- en regelgeving
- Subsidieaanvragen, jaarverslagen en jaarrekeningen van de SBB
- Advies van ABD Interim aan SBB, rapport weerstandsvermogen SBB
- Maandrapportages SBB, interactiemetingen leerbedrijven
- Handboek Kwaliteitskaart SBB
- Jaarverslagen m.b.t. de zbo-taak aan TK en EK, begrotingen OCW
- Rapportage Kwaliteitsonderzoek SBB, Inspectie van het Onderwijs
- Openbare rapporten en publicaties (bijvoorbeeld de BPV-monitor, Evaluatie SBB 2018, Herpositionering zbo's, Verbeteren werking uitvoeringsorganisaties, Circulaire governance ZBO's, e.d.)

2. In een uitgebreide interviewronde is gesproken met onder meer vertegenwoordigers van het SBB, het ministerie van OCW, het ministerie van BZK, de Inspectie van het Onderwijs, vertegenwoordigers van het werkveld en onderwijsveld (instellingen en studenten). Een compleet overzicht is opgenomen in bijlage 1.

3. Verder zijn er tien korte interviews gehouden met praktijkopleiders bij leerbedrijven en bpv/stage-coördinatoren bij mbo-instellingen.

De informatie die op deze manier is verzameld, hebben we geanalyseerd en beschreven vanuit het perspectief van de drie hoofdthema's: doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing.

# 2 Achtergrond en onderzoeksvragen

## 2.1 SBB en taken

Op 1 augustus 2015 zijn de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming in het mbo overgegaan van de 17 kenniscentra naar de SBB. Deze organisatie is (evenals haar voorlopers) een belangrijke schakel tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Voor de kwaliteit van het (middelbaar) beroepsonderwijs is bij de totstandkoming van kwalificatiedossiers en de vormgeving van de mbo-opleidingen een goede balans nodig tussen de belangen van het (sectorale) bedrijfsleven en het algemeen belang van het middelbaar beroepsonderwijs. Ook moet de kwaliteit van het leren in de beroepspraktijk op orde zijn. De voorbereiding op de beroepspraktijk is een essentieel onderdeel van het beroepsonderwijs en daarom bestaat iedere opleiding (BOL en BBL) voor een substantieel deel uit beroepspraktijkvorming. Daarin speelt de SBB een essentiële rol.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de taken van de SBB zoals die in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) zijn vastgelegd.[3]

**Figuur 2.1 Taken SBB zoals vastgelegd in de WEB**

| | Taak | aard taak | subsidie |
|---|---|---|---|
| a | ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan | wettelijk | ja |
| b | bijdragen aan een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen door het ontwikkelen van voorstellen, welke beroepsopleidingen voor Rijksbekostiging in aanmerking komen | wettelijk | ja |
| c | bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming | wettelijk | ja |
| d | 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 | zbo | ja |
| e | zoveel mogelijk zorg dragen voor de beschikbaarheid van voldoende bedrijven/organisaties voor kwalitatief goede beroepspraktijkvorming | wettelijk | ja |
| f | uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van deze taken | wettelijk | ja |
| g | uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt | wettelijk | nee |

Het ministerie van OCW verstrekt subsidie aan de SBB voor de uitvoering van het grootste deel van deze taken (a tot en met f). Verder is in de WEB opgenomen dat de SBB geen andere activiteiten uit mag voeren dan aan haar door de wet opgedragen taken.

[3] Wet Educatie en Beroepsonderwijs, artikel 1.5.1.

Voor één van de wettelijke taken (d) heeft SBB een specifieke status. Die taak betreft het ontwikkelen, vaststellen en toepassen van kwaliteitscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen. Daarbij gaat het om de erkenning van leerbedrijven (onderdeel van de beroepspraktijkvorming). Bedrijven mogen alleen als leerbedrijf de beroepspraktijkvorming verzorgen als SBB positief oordeelt over de kwaliteit. Daarom heeft de SBB (overigens net als de kenniscentra voordien) voor deze taak de status van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).[4]

Ook de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WvO) noemt de SBB als de organisatie die de verantwoordelijk is voor de erkenning van de leerbedrijven, daar specifiek in het kader van de leer-werktrajecten in basisberoepsgerichte leerweg. In artikel 10b van de WvO wordt uiteengezet hoe de beoordeling van de kwaliteit van de leerbedrijven en erkenning wordt geregeld. Daarnaast komen criteria aan bod waaraan deze leerbedrijven moeten voldoen als ze erkend willen worden/blijven. Dit artikel 10 in de WvO is ook met de *Wijzigingswet overdracht taken van kenniscentra naar SBB* aangepast. De passage rondom de zbo-taak in de Memorie van Toelichting bij die wijzigingswet heeft dus ook betrekking heeft op de erkenning van leerbedrijven voor vo-leerlingen.[5]

## 2.2 ZBO-taak

Bij de start van de SBB is er welbewust voor gekozen de erkenning van leerbedrijven als een zbo-taak te behouden.[6] Die werd vanaf toen alleen niet meer uitgevoerd door de 17 kenniscentra maar door de SBB. Het argument daarvoor was dat het oordeel van de SBB (over een leerplaats waar beroepspraktijkvorming plaatsvindt) rechtsgevolg heeft (net als bij de kenniscentra voordien): een leerbedrijf dat niet (langer) beschikt over een erkenning, mag geen beroepspraktijkvorming verzorgen. Vanwege het rechtsgevolg is er sprake van uitoefening van openbaar gezag en daarbij past een zbo-status. De Kaderwet omschrijft een zelfstandig bestuursorgaan als een orgaan “van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister”. SBB is een privaatrechtelijk zbo met een eigen rechtspersoonlijkheid (stichting) en valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

## 2.3 Uitwerking onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is bij te dragen aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het erkennen van leerbedrijven van de SBB, en in de sturing daarvan vanuit OCW. De evaluatie is gericht op de afgelopen vijf jaar vanaf 1 augustus 2015, sinds de inwerkingtreding van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de overgang van de wettelijke taken van de zogeheten kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de SBB.

Tegen de achtergrond bovenstaande en de genoemde hoofdvraag staan onderstaande uitgewerkte vragen centraal in het onderzoek.

---

4 Dat wordt toegelicht in de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake overgang van de wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven.

5 Overigens heeft SBB op de eigen website aan dat ook erkenning is vereist als leerbedrijven een leerling met een beperking uit het voortgezet speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs willen begeleiden. Dat valt vermoedelijk onder het project Boris maar lijkt nu niet als wettelijke taak vastgelegd.

6 Zie Memorie van Toelichting van de Wijzigingswet.

*Doeltreffendheid zbo-taak*

1. Welke doelen/taken heeft SBB ten aanzien van leerbedrijven in het kader van de beroepspraktijkvorming?
2. Welke instrumenten, werkwijzen en/of activiteiten zet SBB in om deze doelen/taken te realiseren/uit te voeren?
3. In hoeverre en hoe beoordeelt SBB zelf de doeltreffendheid van de instrumenten/werkwijzen/activiteiten?
4. Wat zijn de effecten en prestaties van deze instrumenten/werkwijzen/activiteiten?
5. In welke mate dragen deze effecten/prestaties bij aan de beleidsdoelstellingen van OCW?
6. In hoeverre en hoe kan de doeltreffendheid van SBB ten aanzien van het erkennen van leerbedrijven worden bevorderd?

*Doelmatigheid zbo-taak*

7. In hoeverre en hoe beoordeelt SBB zelf de doelmatigheid van de instrumenten/werkwijzen/activiteiten voor erkenning van de leerbedrijven?
8. In hoeverre besteedt de SBB de beschikbare financiële middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering?
9. Hoe sturen SBB (intern) en externe actoren (bijvoorbeeld OCW) op een efficiënte bedrijfsvoering?
10. In hoeverre en hoe kan de doelmatigheid van de SBB ten aanzien van het erkennen van leerbedrijven worden verbeterd?

*Sturing op zbo-taak*

11. Hoe heeft OCW de rollen van opdrachtgever en eigenaar en SBB (OCW) de rol van opdrachtnemer rond de zbo-taak ingevuld in de periode 2015-2020?
12. Hoe heeft OCW gestuurd op de uitvoering van de erkenning van leerbedrijven door de SBB?
13. In hoeverre draagt die sturing bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de erkenning van leerbedrijven door de SBB?

# 3 Doeltreffendheid: uitvoering taken

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de zbo-taak van SBB: het erkennen van leerbedrijven. Noch in de Wijzigingswet SBB noch in daaraan gerelateerde documenten (bijvoorbeeld de MvT) is de doelstelling of het minimumniveau van uitvoering van de erkenningstaak gedefinieerd of geoperationaliseerd. Dat maakt dat we de uitspraak over de doeltreffendheid van de zbo-taak op basis van andere aspecten moeten vaststellen. We kijken daarvoor naar: het proces van de uitvoering van de erkenningstaak (3.1), andere wettelijke taken die de aan de erkenningstaak gerelateerd zijn (3.2) de borging van de kwaliteit van de uitvoering van de erkenningstaak (3.3) en de tevredenheid van het veld/stakeholders over die taakuitvoering (3.4). We sluiten af met informatie over klachten, bezwaar en beroep aangaande de erkenning (3.5).

## 3.1 Uitvoering erkenningstaak

SBB zorgt voor de erkenningen van leerbedrijven voor de beroepspraktijkvorming (bpv) voor een (of meer) kwalificatie(s) van één of meer kwalificatiedossiers. Deze erkenningen worden afgegeven op verzoek van het leerbedrijf zelf, maar ook onderwijsinstellingen, studenten of andere betrokkenen mogen een voordracht voor erkenning indienen (nadat ze het betreffende bedrijf daarover hebben geconsulteerd). Het SBB beoordeelt vervolgens het verzoek. Daarvoor geldt een termijn van tien werkdagen. Binnen twintig dagen na het verzoek wordt de aanvrager schriftelijk over de uitslag van de beoordeling geïnformeerd.

Het erkennen van leerbedrijven gaat volgens het Reglement erkenning leerbedrijven. SBB toetst de aanvraag aan een set voorwaarden. Een erkend leerbedrijf moet in elk geval aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Het leerbedrijf biedt een goede en veilige werkplek voor de student. Die plek sluit aan bij de opleiding, dus met de werkprocessen en werkzaamheden die daarbij horen.
- Het leerbedrijf stelt een praktijkopleider aan die het betreffende kwalificatiedossier kent. Diegene wordt in staat gesteld (met geld, ruimte, middelen) om de student op de werkvloer op te leiden en te coachen.
- Het leerbedrijf is bereid om samen te werken met de school en met SBB.
- Het leerbedrijf is gaat akkoord met vermelding in het openbare register leerbedrijven.

Verder geldt een aantal aanvullende voorwaarden voor collectieve leerbedrijven en leerbedrijven die vmbo-leerlingen begeleiden. Als er geen erkenning wordt verleend, wordt dat door de SBB met redenen omkleed.

SBB geeft erkenning voor onbepaalde tijd af. Eénmaal in de vier jaar wordt beoordeeld of de erkenning kan worden gehandhaafd.[7] Als erkenningen worden geweigerd, geeft de SBB daar de reden(en) voor aan. SBB kan verder tussentijds erkenningen intrekken. Dat is het geval als blijkt dat er niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden op grond waarvan de erkenning is verleend, en/of als de persoonlijke belangen van studenten geschaad worden en/of er sprake is van nog andere zwaarwegende omstandigheden.
Leerbedrijven kunnen bezwaar indienen tegen besluiten van het SBB (conform de Algemene Wet Bestuursrecht).

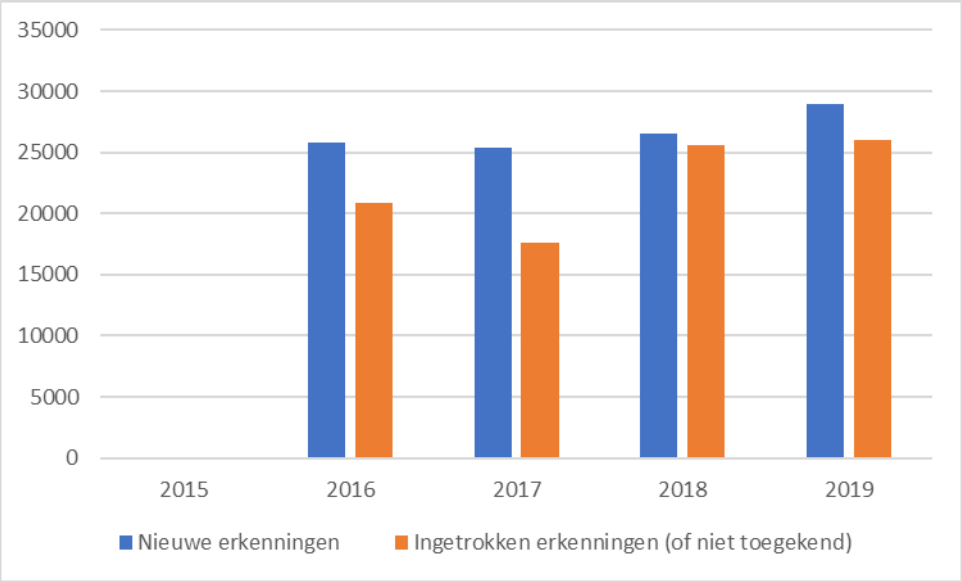
[7] Tot voor kort golden erkenning voor vier jaar. Als een leerbedrijf in die vier jaar tijd geen enkele student had begeleid bij de beroepspraktijkvorming, verviel de erkenning vanzelf. Erkenning konden worden verlengd na een herbeoordeling door de SBB binnen de erkenningsperiode van vier jaar.

Een nieuwe erkenningsaanvraag neemt aan de kant van SBB inclusief administratieve afhandeling ongeveer een dagdeel in beslag en gaat altijd gepaard met een fysiek bezoek aan het leerbedrijf. Sinds 2020 is er een pre-screening waarbij aspirant leerbedrijven van de SBB informatie krijgen en hen wordt gevraagd om gegevens te leveren over de mogelijkheden tot bpv. Zo krijgen aspirant leerbedrijven inzicht in hoeverre hun aanvraag op erkennen kansrijk is en wat de kans is dat ze ook daadwerkelijk een student zullen begeleiden. Op grond van deze informatie kunnen aspirant leerbedrijven er dan voor kiezen om de procedure niet voort te zetten of zich opnieuw aan te melden als er een student in beeld is.

De erkenning van leerbedrijven is intern belegd bij de zeven sectorunits binnen SBB als onderdeel van het bredere takenpakket rondom beroepspraktijkvorming. Daar werken 422 adviseurs praktijkleren (392 fte). Zij houden zich bezig met de erkenning en met andere taken van SBB zoals genoemd in de eerdere figuur 2.1. In verband daarmee hebben ze onder meer kwaliteitsgesprekken met de leerbedrijven en ondersteunen en adviseren ze leerbedrijven actief bij het verbeteren van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming.

Voor het mbo waren er in de evaluatieperiode ongeveer 250.000 erkende leerbedrijven. Er is sprake van een zeer lichte groei (van 250.000 naar 255.629, dus 2%).[8] Voor het vmbo ging het om ongeveer 3000 leerbedrijven.[9] De samenstelling van die ongeveer 250.000 bedrijven verandert in de loop van de tijd.

*Figuur 3.1 Mutaties in aantallen erkenningen*




Bron: jaarverslagen SBB, 2016-2018, rapportage aan EK/TK 2019, bewerking Oberon

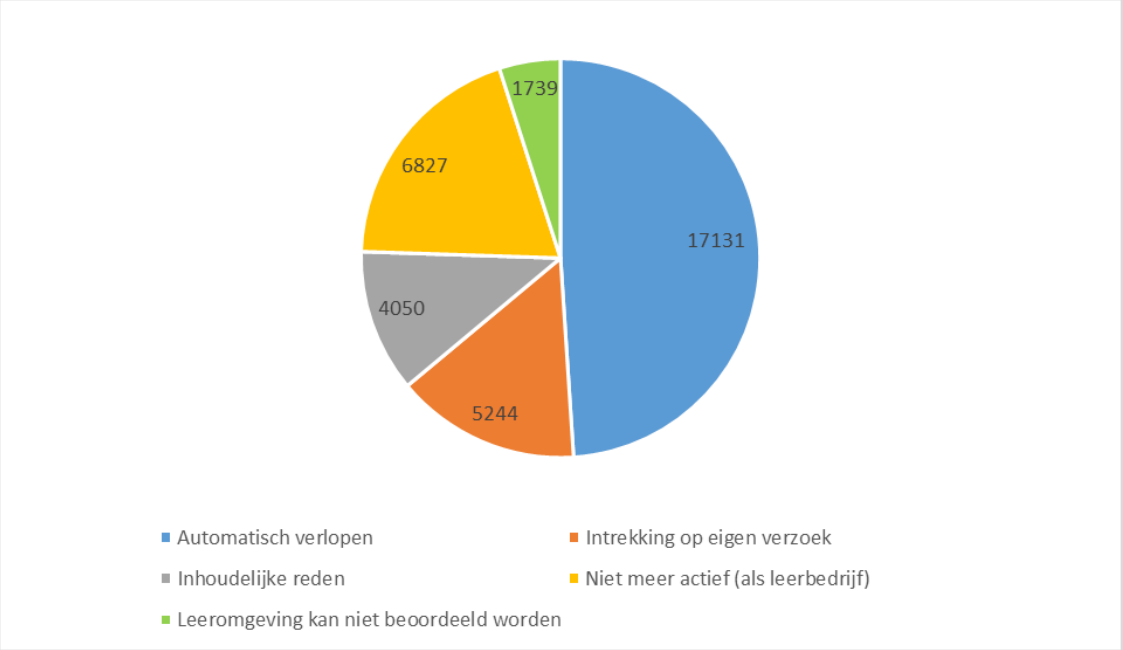
Jaarlijks vinden meer erkenningen en meer intrekkingen van erkenningen plaats dan er bedrijven worden erkend en hun erkenning kwijtraken. Dat komt omdat een bedrijf voor meer dan één kwalificatie erkend kan zijn (en/of deze kan kwijtraken). In figuur 3.1 presenteren we de door SBB opgegeven erkenningen en intrekkingen. Ongeveer de helft van de jaarlijkse intrekking van erkenningen van kwalificaties is vanwege het feit dat deze automatisch verlopen (geen bpv verzorgd in afgelopen vier jaar). Figuur 3.2 laat daarnaast zien dat nog eens ruim een derde van de erkenningen wordt ingetrokken vanwege het feit dat het leerbedrijf daar een verzoek toe indient of omdat het bedrijf niet meer actief

8 Subsidieaanvragen SBB, peildatum steeds 1 juni (uitzondering in 2015, toen 1 augustus).

9 Inspectie van het Onderwijs (2018). *Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. Kwaliteitsonderzoek*. Utrecht: IvhO

blijkt. Ruim één op de tien jaarlijkse intrekkingen is vanwege inhoudelijke redenen. Daarbij gaat om onvoldoende passende werkzaamheden, onvoldoende deskundige praktijkbegeleiding, het niet voldoen aan specifieke branchecriteria, een (sociaal) onveilige leeromgeving, niet bereid zijn tot samenwerking met de school en/of SBB, weigering van de opname van (bedrijfs)gegevens in het openbaar register leerbedrijven en om complexe intrekkingen waaraan bijvoorbeeld een intensief onderzoek aan vooraf is gegaan. Op het totaal aan leerbedrijven (ongeveer 250.000) raakt dus ongeveer 1,5 procent (4050) de erkenning kwijt of krijgt geen erkenning.

*Figuur 3.2 Oorzaken intrekking 2018*




Bron: Administratiesysteem SBB, bewerking Oberon[10]

## 3.2 Gerelateerde taken: kwaliteitsbevordering en voldoende leerbedrijven

De SBB voert naast de zbo-taak een aantal gerelateerde taken uit. Daaraan besteden we hier kort aandacht omdat de uitvoering van de erkenningstaak niet los gezien kan worden van die andere werkzaamheden. Dat betreft de beide andere taken in het kader van de bpv: het *bevorderen van de kwaliteit van de bpv* in de leerbedrijven en het zoveel mogelijk *zorgdragen voor voldoende leerbedrijven* (van goede kwaliteit) (resp. taak e en taak c zoals die in de WEB zijn opgenomen, zie figuur 2.1).

*Bevorderen van kwaliteit van de leerbedrijven*
Naast het erkennen van leerbedrijven bevordert SBB de kwaliteit van de bpv in de leerbedrijven. Dat gaat op verschillende manieren en met verschillende instrumenten, bijvoorbeeld door gesprekken, contact op afstand en via online ondersteuning, basiscoaching van praktijkopleiders (ongeveer 70.000 in 2018), informatiebijeenkomsten en de organisatie van een jaarlijkse prijsuitreiking voor het Beste Leerbedrijf en de Beste Praktijkopleider van Nederland. Alle deze activiteiten zijn gericht op het verbeteren en verder ontwikkelen van een goed opleidingsklimaat. Sinds 2017 worden ieder jaar ongeveer 100.000 kwaliteitsgesprekken gehouden. Een kwaliteitsgesprek kan leiden tot een

10 De categorieën ‘inhoudelijk reden’ en ‘toelichting in separaat bericht’ uit het administratiesysteem van SBB zijn in deze figuur samengevat tot ‘inhoudelijke reden’.

herbeoordeling. Alle contacten bij elkaar zijn er met ieder leerbedrijf ongeveer twee contactmomenten per jaar (inclusief de contacten die direct met erkenning te maken hebben).

*Voldoende leerbedrijven*
Verder heeft SBB het zorgdragen voor voldoende leerbedrijven als taak. SBB initieert en faciliteert daarvoor samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven in de regio en draagt bij aan afstemming van vraag en aanbod van de praktijkleerplaatsen met het onderwijs zodat er per opleiding voldoende plekken beschikbaar zijn. Verder monitort SBB kwantitatieve cijfers per opleiding en per regio om een inschatting te kunnen maken van het aanbod aan bpv-plekken.
Het erkenningsreglement biedt voor de SBB overigens geen grond om bedrijven niet te erkennen als er reeds een voldoende (of te groot) aanbod is van geschikte leerbedrijven. Wel geeft SBB aan dat de ervaring leert dat het de kwaliteit van de bpv niet ten goede komt als een leerbedrijf langere tijd geen of heel sporadisch studenten begeleidt. Deze leerbedrijven bouwen namelijk geen ervaring op met de bpv-praktijk.

## 3.3 Borging van de kwaliteit van de uitvoering van de erkenningstaak

De werkprocessen van de besproken drie bpv-taken (erkennen van leerbedrijven, het bevorderen van de kwaliteit van de bpv, en het zorgdragen voor voldoende leerbedrijven) zijn niet van elkaar gescheiden maar worden door de SBB-adviseurs praktijkleren, die de contacten hebben met de leerbedrijven en onderwijsinstellingen, geïntegreerd uitgevoerd.

*Kwaliteitsinstrumenten*
SBB heeft onder meer daarvoor interne prestatie-indicatoren (kpi's) opgesteld. Bijvoorbeeld over het jaarlijks aantal te bezoeken leerbedrijven en aantal te bezoeken onderwijsinstellingen, het percentage erkenning dat binnen tien dagen is verwerkt per jaar, het aantal erkende leerbedrijven per branche/sector (t.o.v. aantal benodigde leerplaatsen voor vmbo). Op basis daarvan kan SBB voor het geheel maar ook per sector of team bijhouden of de gestelde doelen worden behaald. We geven in figuur 3.4 een voorbeeld van de uitkomsten van deze kpi's (totaal SBB over heel 2019).

*Figuur 3.4 Voorbeeld: Prestatie-indicatoren bpv over 2019*

| bpv prestatie-indicator | realisatie |
|---|---|
| | |
| Aantal bezoeken leerbedrijven | 101% |
| Aantal bezoeken onderwijsinstellingen | 101% |
| Aantal erkenningen binnen 10 werkdagen verwerkt | 95% |
| | |

Bron: Managementrapportage SBB

Deze indicatoren geven een beeld van de mate waaraan SBB haar eigen doelstellingen weet te realiseren en de mate waarin dat het geval is. We zien in dit voorbeeld dat het aantal te bezoeken onderwijsinstellingen en leerbedrijven gehaald is, en dat het aantal erkenningen dat binnen 10 dagen is verwerkt bijna is gerealiseerd (voor 95% van de gevallen). Gedurende het jaar worden deze kpi-rapportages opgeleverd aan het MT SBB en worden elk kwartaal kwaliteitsrapportages opgesteld.

De erkenningstaak door SBB valt verder onder het kwaliteitssysteem (ISO-9001:2015). Naast de erkenningen vallen ook de andere uitvoeringsprocessen van SBB daaronder. In de afgelopen 5 jaar hebben jaarlijks zowel interne als externe audits plaatsgevonden. De periode van het ISO-certificaat liep

tot 24 januari 2020. Half juni 2020 is de meest recente externe audit afgerond op basis waarvan de certificering zal worden verleend. Er was in die audit alleen sprake van enkele aanmerkingen (minors) die worden door SBB opgepakt.

De SBB hanteert daarnaast een divers instrumentarium om de erkenningstaak kwalitatief zo goed mogelijk uit te voeren. Adviseurs praktijkleren van SBB spelen in het erkenningsproces een cruciale rol. Zij onderhouden het contact met het leerbedrijf. Adviseurs praktijkleren werken regionaal en sectoraal en hebben vaak langere tijd contact met leerbedrijven.
Voor de erkenning van de leerbedrijven is het desbetreffende reglement opgesteld. Het draait uiteindelijk om de vraag of het leerbedrijf voor dat specifieke kwalificatiedossier de bpv goed inricht. De adviseur bepaalt aan de hand van de criteria uit het reglement leerbedrijven of het leerbedrijf aan de eisen voldoet. Vanaf dat moment begint vervolgens het proces van kwaliteitsverbetering. Er worden afspraken gemaakt over wat er nodig is voor het opleiden in de praktijk en hoe daarmee gestart kan worden.

De criteria uit het erkenningsreglement zijn verder geoperationaliseerd in indicatoren met per indicator hulpvragen om daar zicht op te krijgen. Dit alles is uitgewerkt in het Handboek Kwaliteitskaart dat de SBB hanteert en waarin alle adviseurs praktijkleren zijn geschoold. De kwaliteit van de bpv wordt in acht dimensies onderscheiden:

- Werkzaamheden passen bij kwalificatiedossier
- Vakinhoudelijke begeleiding
- Persoonlijke begeleiding (didactische vaardigheden)
- Veiligheid
- Organisatie leerproces
- Samenwerking met SBB
- Studentwaardering
- Samenwerking met school

De eerste vier zijn de zogenaamde kerndimensies. Een leerbedrijf krijgt per kwalificatie waarvoor ze de bpv (willen) verzorgen per dimensie een kwaliteitsbeoordeling. Dat oordeel geeft aan of het leerbedrijf voor die dimensie voldoet op de niveaus ‘basis’, ‘goed’ of ‘excellent’. Als een leerbedrijf op de vier kerndimensies minimaal ‘basis’ scoort, kan een erkenning worden afgegeven. Het doel van de uitwerking van het reglement in deze kwaliteitskaart is transparantie voor zowel leerbedrijven, onderwijsinstellingen als praktijkopleiders. Verder geeft SBB aan dat het een belangrijk hulpmiddel is om ervoor te zorgen dat er SBB-breed op een uniforme manier met dezelfde standaarden wordt gewerkt. Daarmee beoogt SBB ook eventuele subjectiviteit in de beoordeling te beperken. Er loopt een intern programma ‘herkenbaar erkennen’ waar het gaat om het nog meer eenduidig maken (SBB-breed) hoe besluiten en oordelen in erkenningsproces tot stand komen en onderbouwd worden. Die uniformiteit is van groot belang. Niet alleen is de groep van adviseurs praktijkleren groot (bijna 400 fte) waardoor er kans is op individuele verschillen, ook is de SBB een relatief jonge organisatie (5 jaar) die is opgebouwd uit de 17 kenniscentra die er eigen werkwijzen op na hielden.

Daarnaast draagt uniformering bij aan het helder kunnen blijven scheiden van de verschillende rollen die de adviseurs praktijkleren uitvoeren. Dat is van belang omdat de geïntegreerde uitvoering van de werkprocessen van de drie bpv-taken (erkennen van leerbedrijven, het bevorderen van de kwaliteit van de bpv, en het zorgdragen voor voldoende leerbedrijven) door de adviseurs praktijkleren, in beginsel een risico op ongewenste prikkels oplevert. Bijvoorbeeld wanneer het aanbod van aantal bpv-plekken beperkt is, moeten adviseurs praktijkleren scherp blijven op een even strikte toepassing van de

kwaliteitscriteria als in de situatie wanneer er (meer) dan voldoende plekken beschikbaar zijn.[11] Helderheid en uniformering van het erkenningsproces helpen om die scheiding tussen de rollen die de adviseur praktijkleren uitoefent strikt aan te houden.

In de evaluatie van de Wetswijziging SBB is expliciet aandacht besteed aan de vraag of het erkennen van leerbedrijven bij de SBB op de beste plek is belegd.[12] Alternatieven daarvoor zouden kunnen zijn: het beleggen van de erkenningstaak bij de mbo-instellingen (vergelijkbaar met de situatie in het hbo) of het beleggen van de erkenningstaak voor de beroepsopleidende leerweg (bol) bij de mbo-instellingen en de erkenningstaak voor beroepsbegeleidende leerweg (bbl) bij SBB. De conclusie daaruit is dat wanneer rekening gehouden wordt met kosten, kwaliteitsborging, onafhankelijkheid, beschikbaarheid bpv-plekken, transparantie en werkbaarheid het positioneren van de volledige erkenningstaak bij SBB de meest logische keuze lijkt. Dat betekent dus dat het eventueel elders beleggen van deze taak vermoedelijk geen positieve gevolgen voor (onder meer) de kwaliteit van de uitvoering gaat opleveren.

*Toezicht*

De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) ziet toe op de uitvoering van wettelijke taken door de SBB[13]. De IvhO kijkt naar alle wettelijke taken en maakt daarbij geen onderscheid naar wel/geen zbo-taken. Er is bij de start van de SBB een onderzoekskader voor toezicht ontwikkeld (2016). Volgens dat kader heeft toezicht tot doel “het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken van de SBB.”

Het toezichtsmodel is opgedeeld in fasen: inventarisatie en analyse; onderzoek en rapportage; agenderen en vervolgtoezicht. De eerste fase is jaarlijks een gesprek met de SBB. Daar komen geen openbare verslagen van. Daarnaast verzamelt de IvhO bijvoorbeeld informatie via de site over de uitvoeringstaken door SBB en nemen ze kennis van de bpv-monitor. Als er aanleiding is voor de IvhO kunnen op basis van de uitkomsten uit deze eerste fase ook de twee andere fasen aan bod komen. Dat is het geval geweest in 2018 toen door de IvhO naar de bpv is gekeken en in het bijzonder ook naar de erkenningstaak. De resultaten daarvan zijn in het Kwaliteitsrapport 2018 van de IvhO vastgelegd:

- De beoordeling van het erkennen van leerbedrijven voor het mbo is *voldoende*. In algemene zin wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen.
- Ondanks deze voldoende is er *ruimte voor ontwikkeling* van deze essentiële wettelijke taak.
- De beoordeling van het erkennen van leerbedrijven voor het vmbo is *onvoldoende*. Voor het erkennen maakt SBB hier onterecht niet gebruik van de eisen die de WvO stelt maar volgt zij de werkwijze en erkenningsregeling voor mbo.

Met de constatering dat de erkenning voor het vmbo andere eisen vroeg dan die voor het mbo is de SBB aan de slag gegaan. SBB heeft het reglement erkenningen leerbedrijven aangepast zodat specifieke eisen gelden voor vmbo-leerlingen die aansluiten bij de WvO. Dat is door de IvhO in vervolggesprek als voldoende opgepakt bestempeld.
De verdere verbetering van de erkenningstaak waar de IvhO op doelde in 2018 was dat onvoldoende duidelijk was dat het bij erkennen om een geborgd proces ging. De IvhO constateerde dat met de toepassing van de kwaliteitskaart, de erkenningsregeling en het profiel praktijkopleider, de erkenning

---

11 Die situatie van te weinig leerwerkplekken doet zich bijvoorbeeld voor in tijden van economische laagconjunctuur omdat leerbedrijven dan minder plaatsen kunnen bieden (en deel van studenten langer in het onderwijs blijft vanwege beperkte baankansen). Dit was het geval rond 2012 toen er een tekort aan leerwerkplekken was.

12 Berkhout, B., de Zwart, S., van Urk, F., Broeks, L., Varwijk, J. & van de Gevel, F. (2018). *Evaluatie Wet van wijziging SBB. Evaluatie overgang wettelijke taken kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven (SBB)* Utrecht: Berenschot.

13 Dit toezicht door de IvhO is geregeld in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT, art. 15 l-n). Voordat de SBB in het leven werd geroepen, hield de IvhO reeds toezicht op de Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven

van het leerbedrijf nog geen garantie voor kwaliteit biedt maar meer het startpunt vormt voor het werken aan de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming door het leerbedrijf. Omdat het werken met de kwaliteitskaart nog in een implementatiefase zat kon de IvhO nog niet vaststellen of de kwaliteitskaart ook leidt tot een meer eenduidige en transparante wijze van erkenning. De grens van een minimumniveau van kwaliteit die noodzakelijk is voor erkenning, was daarmee nog niet eenduidig en herkenbaar. De IvhO geeft verder aan dat ze bij de SBB niet kunnen controleren of het om geborgde processen gaat omdat ze niet kunnen beoordelen of het kwaliteitsborgingsysteem op orde is. Dat heeft ermee te maken dat (anders dan bij onderwijsinstellingen) het hebben van een kwaliteitszorgsysteem geen wettelijke vereiste is.[14] De IvhO kan namelijk alleen toezien op wettelijke vereisten.
Wel ziet de IvhO ziet dat SBB ondanks een enorme taakstelling er in geslaagd is om 17 kenniscentra tenminste voor de bpv tot een tamelijk uniform geheel te smeden en dat SBB laat zien dat ze alert zijn op kwaliteitsissues en die ook oppakken. De IvhO heeft al met al voldoende vertrouwen in de uitvoering van taken rondom bpv (waaronder erkennen) door SBB.

## 3.4 Tevredenheid stakeholders over uitvoering erkenningen

*Resultaten BPV monitor en interactiemetingen zeggen weinig over de erkenningstaak*
Sinds 2016 laat SBB structureel de BPV Monitor uitvoeren. De BPV monitor geeft jaarlijks uitgesplitst per beroepsopleiding, school en sector inzicht in kwaliteit van de bpv vanuit perspectief van de praktijkopleider en vanuit de student. Die rapportages leveren weinig specifieke informatie over de erkenningstaak. Het meest relevante gegeven betreft de tevredenheid van 92% van de studenten over de begeleiding vanuit het leerbedrijf tijdens de stage of leerbaan (in 2018 en 2019). De begeleiding door de praktijkopleider vanuit de door SBB erkende bedrijven wordt dus voor het overgrote deel positief beoordeeld.
Daarnaast laat SBB zogenaamde interactiemetingen doen. De interactiemetingen zijn evaluaties door leerbedrijven van contacten/gesprekken met SBB. De tevredenheid wordt uitgedrukt in een score waarmee over de tijd kan worden gemeten of respondenten meer of minder tevreden worden en/of bekeken kan worden welk soort gesprekken bijvoorbeeld hoog en laag scoren. Uit de waardering van bijvoorbeeld de erkenningsgesprekken rond november 2019 wordt geconcludeerd dat voor een groot deel van de respondenten het zeer waarschijnlijk is dat ze positief over de dienstverlening van SBB zullen spreken naar aanleiding van erkenningsgesprek met de SBB-adviseur.[15]

*Bedrijven*
Uit de evaluatie van de Wijzigingswet SBB blijkt dat studenten en praktijkopleiders tevreden zijn over de bpv en de dienstverlening van SBB op dit vlak.[16] Die tevredenheid komt volgens de evaluatie voort uit de sterkere formalisering en uniformering die meer eenduidigheid en transparantie oplevert (vergeleken met de tijd van de kenniscentra). Specifiek voor de erkenningstaak wordt geconcludeerd dat leerbedrijven over het algemeen positief zijn over de manier van beoordeling en de eerlijkheid daarvan.

De door ons gehouden interviews met (vertegenwoordigers van) het beroepenveld (bedrijven en organisaties) bevestigen die tevredenheid in het veld over de uitvoering van de erkenningstaak. Positief beoordeelt het beroepenveld de relaties met hun contactpersonen bij SBB, de adviseurs praktijkleren. Zij kennen de bedrijven en ze zijn toegankelijk en goed te bereiken. Ook de site van SBB met relevante

14 Zoals eerder vermeld heeft SBB een ISO 9001 certificaat waarin de erkenningstaak is opgenomen. Maar omdat het geen wettelijke vereiste is, kan de IvhO dat niet in hun oordeel meenemen.

15 De interpretatie van deze indicator zou vergroot worden als er wordt uitgesplitst naar de uitkomst van het gesprek (wel/geen erkenning).

16 Berkhout, B., de Zwart, S., van Urk, F., Broeks, L., Varwijk, J. & van de Gevel, F. (2018). Evaluatie Wet van wijziging SBB. Evaluatie overgang wettelijke taken kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven (SBB) Utrecht: Berenschot.

informatie en tips oogst waardering. Specifiek wat betreft de erkenning waarderen de geïnterviewden de snelheid van het erkenningsproces positief.
Tegelijk is er ook een aantal aandachtspunten benoemd in het beroepenveld. Zo zijn er signalen dat er te snel wordt erkend, zonder dat de kwaliteit van begeleiding al op orde is. Een ander aandachtspunt dat vanuit meerdere branches naar voren wordt gebracht, is dat er (te) veel verschillen zijn tussen individuele adviseurs praktijkleren in de manier van beoordelen/erkennen. Dit is een ander signaal dan de tevredenheid die uit de hiervoor genoemde evaluatie van de Wijzigingswet SBB naar voren komt en die juist wordt toegeschreven aan toegenomen standaardisering en uniformering. Volgens onze geïnterviewden (die mogelijk niet vergelijken met de voormalige kenniscentra) is de objectiviteit onvoldoende gegarandeerd en zijn bedrijven mogelijk afhankelijk van wie hun adviseur praktijkleren is. Dit speelt in alle branches.
Ook zijn er zorgen over dat er in de beoordeling/erkenning onvoldoende gekeken wordt naar de veiligheid van de werkplek voor studenten. Dat heeft te maken met het feit dat veel digitaal gedaan wordt (moet worden). Dat kan in specifieke gevallen prima voldoen, maar zonder extra bezoeken (eventueel steekproefsgewijs) is er te weinig zicht op de daadwerkelijke veiligheid, aldus de geïnterviewden.

*Onderwijs*
Vanuit de mbo-sector is er veel waardering voor de uitvoering van de erkenningstaak door SBB. Dat kwam reeds naar voren in de evaluatie van de Wijzigingswet, en blijkt ook uit onze interviews met vertegenwoordigers van de mbo-instellingen en de MBO-raad. Instellingen benadrukken de onafhankelijke kritische opstelling van SBB in het erkenningsproces. Het idee bestaat dat SBB breder naar de kwaliteitsaspecten van de werkplek kijkt dan vroeger (vergelijk de in paragraaf 3.3 genoemde 8 dimensies in het Handboek Kwaliteitskaart). Zo wordt niet alleen beoordeeld of juiste werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden, maar ook bijvoorbeeld of het niveau van de begeleiding in orde is en of er voldoende begeleiding is. Daarnaast melden geïnterviewden dat SBB inhoudelijk goed op de hoogte is van relevante ontwikkeling in het veld en beroepen. Daardoor zijn de adviseurs praktijkleren in staat goede, kritische vragen te stellen en zijn ze scherp op bijvoorbeeld verschillen in wat een student van niveau 4 meer/anders moet kunnen dan een student van niveau 3.
Voor nieuwe leerbedrijven lijkt daarmee de lat wel wat hoger te liggen dan voor bedrijven die reeds erkend zijn en waar het om een verlenging of uitbreiding gaat (tenzij dan de lat ook omhoog gaat). Mbo-instellingen herkennen dat er verschillen zijn tussen adviseurs praktijkleren. Desondanks leven er bij hen over het algemeen minder zorgen over de objectieve beoordeling door SBB dan bij vertegenwoordigers van de branches het geval is.

De mbo-instellingen in onze interviews hebben er zorgen over dat SBB weinig ruimte heeft bij het erkennen en dicht bij de kwalificatiedossiers moet blijven. Dit wringt af en toe met instellingen die ruimte zoeken, ook in verband met veranderingen op de arbeidsmarkt, in beroepen en in arbeidsrelaties (zzp-ers, flex-contracten).

*Studenten*
Door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van mbo-studenten zijn positief over de erkenning van leerbedrijven door SBB. Dat zorgt er volgens hen voor dat de kwaliteit van stages in het mbo hoger is dan in bijvoorbeeld het hoger onderwijs waar een dergelijk extern erkenningssysteem ontbreekt. De studentenvertegenwoordigers beoordelen ook de snelheid van de erkenningen positief.
Desondanks zien ook studenten ruimte voor verbetering. Ondanks het bezoek van de adviseur praktijkleren in het kader van de erkenning zou er daarbij onvoldoende daadwerkelijk zicht op de werkvloer zijn. Verder zou het volgens de studenten aanbeveling verdienen dat er voor praktijkbegeleiders de eis geldt dat ze ervaring met examinering hebben wanneer er laatstejaars

begeleid worden (of eis dat er bereidheid tot scholing is en/of kennis van de opleidingen leerdoelen van de student).

## 3.5 Bezwaar en beroep

Leerbedrijven kunnen bewaar aantekenen tegen een erkenningsbesluit door de SBB (art. 10 van het reglement). Dat is conform hoofdstuk 6 van de Algemene Wet Bestuursrecht. We constateren dat het aantal bezwaren ten opzichte van aantal afwijzingen/intrekken van erkenningen tamelijk beperkt is[17]. In 2018 waren er ongeveer 4.000 afwijzingen op grond van inhoudelijke criteria (incl. de leerbedrijven die een separaat schrijven van de SBB ontvangen). In dat jaar waren er 60 bezwaren ingediend. Dat is ruim één procent. Per jaar gaan slechts enkele leerbedrijven daarna alsnog naar de rechter. De IvhO concludeert eveneens dat het aantal bezwaren miniem is.
In de evaluatieperiode zien we het aantal bezwaarschiften zoals door SBB gerapporteerd in de subsidieaanvragen oplopen van 49 in 2016, naar 61 in 2017, 60 in 2018 tot 102 in 2019. Deze stijging verklaart SBB doordat zij de kwaliteitscriteria strikter is gaan toepassen.[18] Van de bezwaarschriften in 2019 zijn er 14 gegrond verklaard, 5 gedeeltelijk gegrond en de overige 72 hebben een andere uitkomst, bijvoorbeeld ingetrokken of niet-ontvankelijk verklaard.

17 We gaan ervan uit dat bezwaren in de regel gericht zijn tegen een negatief besluit over erkenning. Een leerbedrijf heeft er geen belang bij om bezwaar aan te tekenen als erkenning te 'makkelijk' zou worden afgegeven.

18 In de brief aan de EK en TK over de zbo-taak over 2019 staat: "*Het aantal bezwaarschriften is in 2019 flink toegenomen met 70% van 60 naar 102 en er is vaker sprake van een gang naar de rechter. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan de focus van SBB op kwaliteit, en dan met name met betrekking tot sociale en fysieke veiligheid.*"

# 4 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen ingezette middelen en opbrengsten die met de ingezette middelen worden behaald. De opbrengsten kunnen we in dit geval definiëren als de (kwaliteit van de) uitvoering van de zbo-taak door SBB. De middelen betreffen de budgetten die SBB nodig heeft voor het kunnen uitvoeren van die taak (inclusief ondersteuning van de bijbehorende werkprocessen, competenties van adviseurs praktijkleren e.d.). Een belangrijk gegeven is dat bij het beoordelen van de doelmatigheid van de SBB het niet goed mogelijk is een onderscheid te maken tussen de zbo-taak en andere taken, omdat de subsidie voor alle wettelijke taken bij elkaar geldt (en niet geoormerkt is of anderszins herleidbaar). In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de vraag welke doelmatigheidsprikkels zijn ingebouwd in het huidige systeem (4.2), daarna behandelen we het proces van begroten en verantwoorden (4.3) en gaan we in op de wijze van financieren en mogelijke alternatieven (4.4).

## 4.1 Doelmatigheid inrichtingskenmerken

Voor de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs is de beroepspraktijkvorming essentieel en met het oog daarop ook een goede taakuitvoering door SBB. Het Ministerie van OCW stuurt daarop en faciliteert SBB daarvoor. In de Rijksbegroting 2020 is een bedrag van €56,2 mln opgenomen voor SBB. SBB ontvangt voor de uitvoering van haar wettelijke taken een jaarlijkse instellingssubsidie van OCW. Daarvoor wordt (ook jaarlijks) een aanvraag ingediend. Voor deze subsidie is een regeling opgesteld (Regeling Subsidieverstrekking SBB) waarop de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS van toepassing is.

De belangrijkste doelmatigheidsprikkel is voor SBB nog steeds de korting op het budget die is ingevoerd bij de overgang van de kenniscentra naar SBB. Tot 2015, toen OCW nog de 17 kenniscentra financierde, ging het om een bedrag van jaarlijks ongeveer €110 mln. Dat is bij de start van SBB meer dan gehalveerd. Op die manier is dus een substantiële bezuiniging doorgevoerd. Omdat de taken dezelfde bleven als die van de kenniscentra, heeft SBB vanaf de start steeds moeten zoeken naar manieren om met de inzet van het beschikbaar budget en personeel de wettelijke taken (waaronder de erkenningstaak) zo efficiënt mogelijk uit te kunnen voeren.
Hiertoe zijn onder meer de eerdere genoemde kpi's (bijvoorbeeld het aantal te bezoeken leerbedrijven en aantal te bezoeken onderwijsinstellingen) intern vertaald naar sectoren, teams en adviseurs. Deze kpi's worden per maand opgesteld en zijn voor SBB een belangrijk sturingsinstrument, ook op onderdeel doelmatigheid. Verder hanteert SBB een tijdschrijfsysteem om adequaat inzicht te hebben in de capaciteitsinzet op diverse soorten activiteiten. Dat inzicht draagt tevens bij het aan het doelmatig kunnen opereren.
De doelmatigheid van de erkenningstaak is volgens SBB niet los te zien van de doelmatigheid van de bpv-taak als geheel. Dat heeft te maken met de integratie van de uitvoering van de drie wettelijke taken op het terrein van de beroepspraktijkvorming. Daarbij draagt volgens SBB juist het integreren van de bpv-taken op zichzelf in belangrijke mate bij aan doelmatigheid, omdat er voor erkennen en kwaliteitsverbetering geen aparte functies van inspecteurs en adviseurs onderscheiden hoeven worden en gesplitste bezoeken/contacten met leerbedrijven gemaakt hoeven worden. Voorbeelden van andere maatregelen die bijdragen aan doelmatigheid en vooral betrekking hebben op de erkenningstaak zijn het investeren in goed CRM-systeem (mogelijk gemaakt via incidentele financiering door OCW), het invoeren van de bevoegdheid om te erkennen voor meer dan één branche en invoering van een

voorfase voor erkennen (een zelfscan door aspirant-leerbedrijven). Ook heeft SBB in kader van doelmatigheid gekozen voor een focus op actieve leerbedrijven en op minder fysieke bezoeken aan bedrijven ten gunste van meer digitaal contact.

Vanuit OCW is (naar eigen zeggen) in de afgelopen vijf jaar weinig actief aandacht besteed aan doelmatigheid van SBB. De wijze waarop de wettelijke taken van SBB zijn omschreven biedt een grote mate van zelfstandigheid voor de uitvoering. Daarbij hoort ook zelfstandige verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van die uitvoering. Dat past ook bij een subsidie als financieringsinstrument. Immers, omdat OCW de hoogte van het budget vooraf bepaalt, is het voor departement niet noodzakelijk om bijvoorbeeld budgetuitputting tussentijds te monitoren. Eventuele kostenoverschrijdingen zijn voor rekening van SBB zelf.

## 4.2 Subsidieaanvraag, begroting en verantwoording

*Begroten*
Jaarlijks is bij het indienen van de Rijksbegroting (op Prinsjesdag dus) bekend wat OCW definitief aan ruimte in die begroting voor SBB beschikbaar heeft. Daarover bestaat al wel een beeld bij de voorjaarsnota en daarover is ook overleg tussen OCW en SBB. In zowel de voorjaarsnota als de begroting is ook altijd het meerjarige beeld opgenomen dat een redelijk goed beeld geeft hoeveel middelen er de komende jaren beschikbaar zijn voor SBB. Op basis van het definitieve bedrag in de begroting dient SBB uiterlijk op 1 oktober de subsidieaanvraag in voor het daaropvolgende jaar. Het bedrag in de begroting geldt als maximum voor de subsidieaanvraag. In de praktijk wordt daar vervolgens naar toe gerekend. Dat doet SBB via de zogenaamde gemiddelde personele last (gpl) die jaarlijks wordt bepaald. De juiste hoogte van die parameter zorgt er vervolgens voor dat de kosten voor de beschikbare personele capaciteit bij SBB overeenkomt met het beschikbare budget in de OCW-begroting.

Het gaat om één aanvraag (en later ook één beschikking) van alle wettelijke taken van SBB. In de begroting worden wettelijke taken van elkaar onderscheiden. Dat gebeurt niet conform de indeling in figuur 2.1, maar de beroepspraktijkvorming is wel als zelfstandige taak in de begroting herkenbaar. Voor die taak is het grootste deel van jaarlijkse subsidie bestemd (ruim driekwart). Voor deze taak zet SBB ook de meeste personele capaciteit in (adviseurs praktijkleren). De zbo-taak (erkennen leerbedrijven) wordt binnen de bpv niet echt apart begroot maar er wordt wel een rekenkundige splitsing aangebracht tussen de zbo-taak en andere wettelijke taken die onder de bpv vallen. Ieder jaar bedragen de kosten voor de erkenningstaak ongeveer 26% van de kosten voor het totaal aan bpv-taken.[19] Die verdeling is volgens SBB het resultaat van eerdere afspraken en komt niet noodzakelijk overeen met de feitelijke situatie. Voor SBB is niet na te gaan waar kwaliteitsbevordering ophoudt en erkennen begint en andersom. Hoewel OCW vraagt om de kosten van de erkenningstaak apart in de begroting bij de subsidieaanvraag te laten zien, is er daar begrip voor het feit dat erkennen en kwaliteitsverbetering in elkaar overlopen en dus een opgave van zbo-uren eigenlijk onmogelijk is.

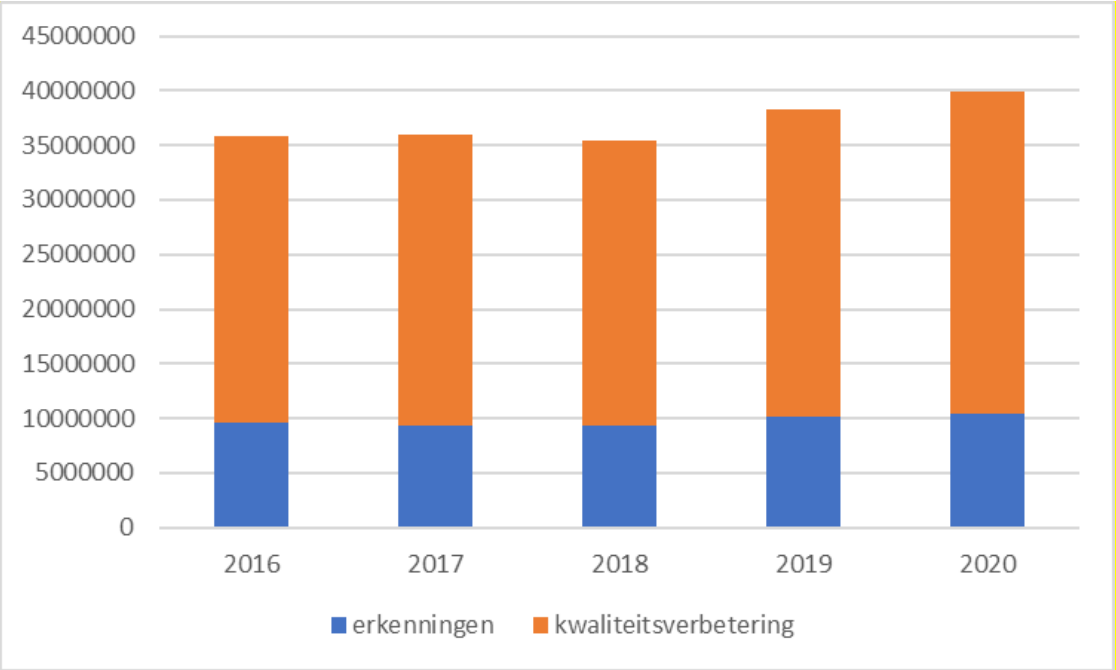
In figuur 4.1 geven we een overzicht van de bedragen in de subsidieaanvragen van 2016 tot en met 2020 voor de bpv-taak gesplitst in erkenning en kwaliteitsverbetering.[20]

---

19 Voor 2016 tot en met 20202 respectievelijk: 26,7%, 25,8%, 26,4%, 26,7%, en 26,3%.

20 Merk op dat de wettelijke taak voor het zorgdragen voor voldoende bpv-plekken niet als zodanig in de begroting bij de subsidieaanvragen terugkomt. Vermoedelijk hoort deze bij de kosten voor ‘kwaliteitsverbetering’.

*Figuur 4.1 Ontwikkeling begroting kosten bpv 2016-2020*

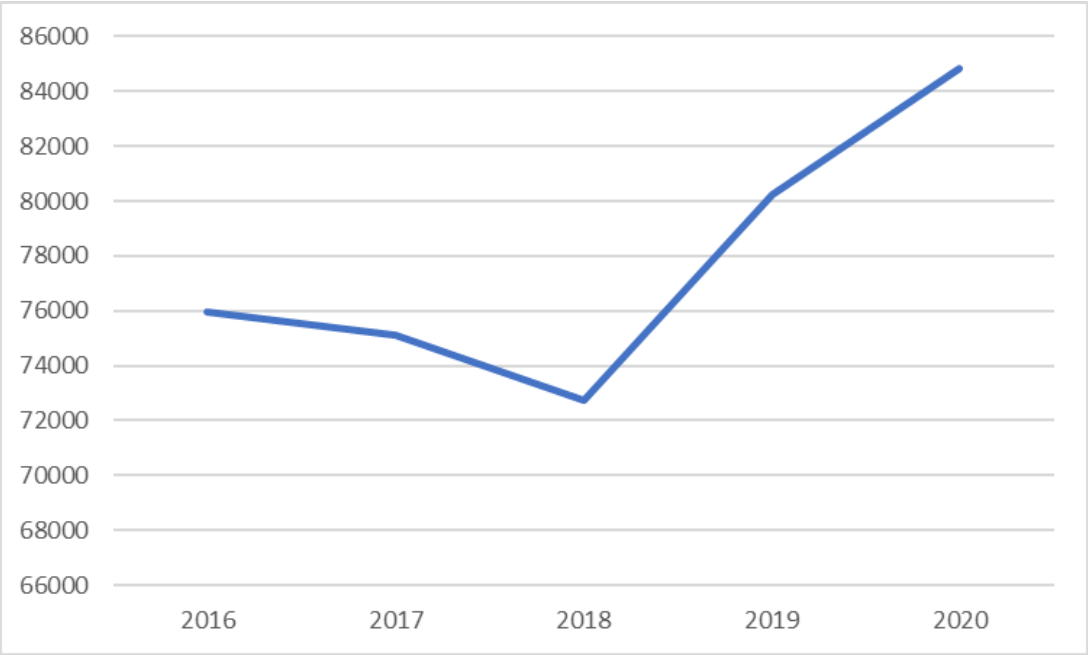



Bron: plannen van aanpak bij subsidieaanvragen SBB 2016-2020, bewerking Oberon

De begrote kosten voor de totale bpv-taakuitvoering bedroegen voor 2016 ruim €35 mln en zijn naar bijna €40 mln gegroeid in de begroting voor 2020. De begrote kosten voor de erkenningstaak groeien recht evenredig mee (steeds 26% van het totaal voor bpv). Voor 2020 komt dat uit op ruim 10 mln. Volgens SBB zouden eigenlijk nog overheadkosten aan de erkenningstaak toegerekend moeten worden.

In figuur 4.2 geven we de jaarlijkse gpl voor de bpv-taak (waaronder de erkenningen vallen) weer zoals die in de begroting bij de subsidieaanvragen wordt vermeld. Na een lichte daling zien we vanaf 2018 een scherpe stijging van die gpl (van ongeveer €73.000 naar bijna €85.000). Zoals aangegeven betreft het hier een parameter die SBB vaststelt om jaarlijks in de begroting op het beschikbare subsidiebedrag uit te komen. SBB begroot niet met uren (of fte) maal een gangbaar tarief (bijvoorbeeld de standaardtarieven zoals die in de Handeling Overheidstarieven staan). De reden daarvoor is dat SBB in dat geval naar eigen zeggen op een veel te hoog subsidiebedrag zou uitkomen (meer dan beschikbaar in OCW-begroting). We zien dat de gpl die de SBB voor de bpv-taak hanteert, overeenkomt met tarieven voor werknemers tussen schaal 10 (€73.000) en schaal 11 (€83.000). De website van SBB laat zien dat de functie van adviseurs praktijkleren ingeschaald is in schaal 10. Het lijkt er daarmee op dat het hanteren van deze tarieven voor de bpv-taak redelijk in de buurt komt met de overheidsnormen daarvoor. SBB geeft in de door ons gehouden gesprekken overigens aan dat er jaarlijks discussie is met de uitvoeringsorganisatie voor de subsidies (DUS-i) over een onvoldoende heldere opbouw van de begroting via uren*tarief.

*Figuur 4.2 Ontwikkeling begrote GPL personeel bpv-taak 2016-2020*




Bron: plannen van aanpak bij subsidieaanvragen SBB 2016-2020, bewerking Oberon
*De feitelijke GPL kan afwijken van de begrote GPL: dat was bijvoorbeeld het geval in 2019 toen OCW de begrote lpo niet uitkeerde en de GPL op een kleine 77.000 uitkwam.

OCW en SBB hebben voorafgaand aan het indienen van de subsidieaanvraag overleg over de inhoud. Het gaat dan over toelichting bij bepaalde activiteiten en onderbouwing van de kosten daarvan. Naast de wettelijke taken zijn er regelmatig nog extra activiteiten waarvan de directie mbo graag wil dat SBB die uitvoert en die onder ‘overige taken’ (onderdeel uit figuur 2.1) (zouden moeten) vallen. Daar is dan vaak nog discussie over, omdat OCW dat graag uit reguliere subsidie gefinancierd ziet, terwijl SBB van oordeel is dat daarvoor aanvullende middelen nodig zijn. Tot nu toe wordt dat meestal opgelost door die taken financieel binnen het bedrag van vrijval van wachtgelden te houden. Die vrijval is er jaarlijks vanwege het feit dat er een voorziening is opgenomen bij de start van SBB om de wachtgeldverplichtingen van de grote hoeveelheid personeelsleden vanuit de kenniscentra waarvoor geen plek was bij SBB te kunnen bekostigen (zie ook daarvoor de Subsidieregeling SBB, art.4 Voorziening gewezen personeel). Jaarlijks blijkt een deel van die aanspraken niet nodig te zijn voor uitkeren van wachtgeld waardoor een bedrag uit die reserveringen vrijvalt.

Uiteindelijk ontvangt SBB een subsidiebeschikking, met enerzijds een subsidiebedrag dat wordt verleend, en daarnaast een bedrag dat wordt bevoorschot. OCW verleent een hoger subsidiebedrag dan feitelijk aan SBB wordt verstrekt. Dat heeft te maken met de vrijval uit reservering voor wachtgeldregelingen die wordt verrekend met de subsidiebeschikking.

*Verantwoorden*
Jaarlijks legt SBB financiële verantwoording af via de jaarverslaggeving (daarvoor wordt in de Subsidieregeling SBB verwezen naar artikel 9.2, eerste lid, van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS). In de jaarrekening worden de baten en lasten niet uitgesplitst naar de verschillende wettelijke taken. Er vindt dus geen aparte financiële verantwoording plaats over de zbo-taak (erkenning). Zoals eerder aangegeven kan dat ook niet omdat die taak is geïntegreerd in andere bpv-taken en wordt er ook

geen aparte urenverantwoording over bijgehouden. We krijgen daarmee uit de verantwoording geen nadere informatie over de uitgaven voor specifiek de zbo-taak.[21]
Naast de jaarrekening levert SBB een jaarverslag. Daarin staat geen financiële maar wel inhoudelijke verantwoordingsinformatie. Ook gaat elk jaar vóór 15 maart een inhoudelijke rapportage over specifiek de zbo-taak naar de Eerste en Tweede Kamer. [22] We constateren overigens dat daarin naast erkenning (feitelijke zbo-taak) ook veel, zo niet meer, aandacht uitgaat naar kwaliteitsverbetering van de bpv.

OCW legt jaarlijks financiële verantwoording af via het Rijksverslag. In het meeste recente verslag over 2019 zien we dat bij het totaaloverzicht apparaatsuitgaven/kosten inclusief agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen/Rechtspersonen met een wettelijke taak per jaar €15,3 mln bij SBB staat voor de jaren tot en met 2017.[23]

## 4.3 Wijze van financiering, voorzieningen en reserveringen

De SBB is een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting) met alleen wettelijke taken en wordt voor de uitvoering van die taken door de Rijksoverheid gefinancierd (op de begroting van OCW).[24] In de MvT bij voorstel voor de Wijzigingswet SBB wordt de financiering vergeleken met bij voorbeeld de Stichting Cito die ook voor haar wettelijke taken een jaarlijkse subsidie ontvangt (Regeling subsidieverstrekking SBB). Het gaat om een subsidie per boekjaar voor structurele wettelijke taken. Volgens de MvT is daarbij aangesloten bij het subsidieregime van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij de baten zien we in de jaarrekening (bijvoorbeeld die van 2017 en 2018) een onderscheid naar subsidies voor wettelijke taken en ‘overige subsidies’. Bij die ‘overige subsidies’ staan SZW (diplomawaardering) en VWS (Stagefonds). SBB voert alleen maar wettelijke taken uit, dus kunnen de ‘overige subsidies’ alleen zijn bedoeld voor wat eigenlijk valt onder de wettelijke taak “uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt” (figuur 2.1, taak g). Bij de ‘overige subsidies’ staat ook het project BORIS vermeld (aanvullende subsidie van OCW) dat relevant is in het kader van deze evaluatie. In het kader van dat project bieden leerbedrijven langdurige stages voor leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso onderdeel van het primair onderwijs) en praktijkonderwijs (pro, onderdeel van het voortgezet onderwijs) die niet kunnen doorstromen naar een reguliere mbo-vervolgopleiding. Deze leerbedrijven worden door SBB (aanvullend) erkend voor het verzorgen van de beroepspraktijkvorming voor specifiek vso en pro-leerlingen. Inhoudelijk sluit deze taak dus volledig aan bij de zbo-taak van SBB maar juridisch gezien niet (g: wettelijke ‘aanvullende taak’). We merken op dat het hier gaat om een taak die, net als erkennen van leerbedrijven voor vmbo en mbo), met openbaar gezag is bekleed, maar die niet onder de zbo-taak van SBB valt.

In de jaarrekening is verder nog een aantal bestemmingsfondsen opgenomen en een aantal voorzieningen. De bestemmingsfondsen zijn gevormd uit vermogens die vanuit de kenniscentra zijn overgedragen en bedoeld voor nog te maken transitiekosten van personeel, kosten van afschrijvingen voor verbouwing en verhuizing in kader van de transitie plus eventuele kosten voor medewerkers die

---

21 In de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS staat onder art. 1.1. over een financieel verslag: “volgens normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd, een zodanig inzicht geeft dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent de kosten en opbrengsten per gerealiseerde activiteit waarvoor de subsidie is verleend en die werkelijk zijn verricht”. Op grond hiervan zou wel een financiële verantwoording per taak mogen worden verwacht.

22 Bijvoorbeeld brief van 9 maart 2020 aan TK en EK met kenmerk hv20-0126mr/BES_Alg.

23 Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), Vergaderjaar 2019–2020, 35 470 VIII p. 102

24 Voor de privaatrechtelijk ingestelde rechtspersonen met alleen wettelijke taken gelden voor begroting, beheer en verantwoording dezelfde regels als voor publiekrechtelijk ingestelde rechtspersonen die geen onderdeel zijn van de Staat. Kaderwet Artikel 37: *Indien een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoert, zijn de artikelen 26 tot en met 35 van toepassing*.

nog BWR-rechten kunnen ontlenen aan de Kenniscentra cao. Zoals eerder gemeld blijkt daar jaarlijks een deel daarvan niet nodig voor de oorspronkelijke bestemming en valt een bedrag vrij. De subsidieregeling (art. 4 en 5) voorziet in het toevoegingen van die vrijval aan de egalisatiereserve van SBB (mits het maximum daarvan nog niet is bereikt).

De SBB heeft conform art. 33 van de Kaderwet een egalisatiereserve. In de subsidieregeling SBB is aangegeven dat de minister SBB toestemming kan geven om (in afwijking van artikel 8.7, tweede lid, van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS) een grotere egalisatiereserve aan te houden dan 10 procent. In 2018 bedroeg de egalisatiereserve €5.597.200. Dat is om en nabij 10 procent van de subsidie voor de wettelijke taken.
In opdracht van SBB heeft KPMG een risico-inventarisatie uitgevoerd en op basis daarvan een advies gegeven over het benodigde weerstandsvermogen. Op basis van de door SBB gedefinieerde risico's die betrekking hebben op onder meer organisatiestructuur, afhankelijkheid van het ministerie van OCW, achterblijven van innovatie, wordt het gewenste weerstandsvermogen ultimo 2019 tussen de €17 en €18 mln becijferd.[25] De omvang van de egalisatiereserve is daarvoor ontoereikend (€5 à €6 mln). Aangezien OCW SBB toestemming kan geven om een grotere egalisatiereserve aan te houden dan die 10 procent die het nu ongeveer is, is er in principe geen juridisch obstakel om SBB het aanleggen van een groter weerstandsvermogen toe te staan. Het is dus verstandig de geïnventariseerde risico's en de financiële waardering ervan (financiële impact en kans dan risico daadwerkelijk optreedt) gezamenlijk te bespreken en op grond daarvan de hoogte van de egalisatiereserve al dan niet aan te passen. Een alternatief is dat onderzocht wordt of OCW zich garant kan stellen voor uitgaven die eventueel voortvloeien uit de geïdentificeerde risico's.

SBB heeft in de met ons gevoerde gesprekken aangegeven dat een jaarlijks subsidie-instrument niet goed past bij de wijze van bedrijfsvoering. Zij zien liever een reguliere lumpsumbekostiging op basis van een beperkt aantal relevante parameters zoals onderwijsinstellingen die krijgen[26] of een meerjarige subsidie zoals de cultuurfondsen die krijgen. De reden achter deze wens tot een andere systematiek van financiering ligt enerzijds in de beperkingen die er liggen m.b.t. de vorming van eigen vermogen (om investering te doen en/of risico's af te dekken) en anderzijds in meer zekerheid over financiering over een langere termijn dan één jaar.

De mogelijkheden voor vorming van eigen vermogen zijn nu vanwege maximale omvang (10 procent) van de egalisatiereserve volgens SBB te beperkt. Dat probleem kan opgelost worden door óf het toestaan van een hogere egalisatiereserve door OCW (die dat in het kader van 'pas toe of leg uit' moet onderbouwen) óf het overstappen van het subsidie-instrument naar lumpsumbekostiging.[27] Voorheen werden de kenniscentra bekostigd (dus zonder subsidieaanvraag) via een vast macrobudget waarbij voor de verdeling over de centra onder meer het aantal kwalificatiedossiers en het aantal erkende leerbedrijven als parameters werden gehanteerd. Met alleen SBB is een dergelijk verdeelmodel niet meer aan de orde. Het overstappen van subsidie-instrument naar een bekostigingssystematiek vereist aanpassing van de WEB (vanwege art. 2.4.1.).

De beperkte tijdshorizon van de jaarlijkse subsidie geeft SBB als tweede belangrijke reden op voor de gewenste aanpassing van de financieringssystematiek. Dit blijft voor SBB een aandachtspunt ondanks het feit dat OCW jaarlijks op de begroting een bedrag beschikbaar heeft voor de instellingssubsidie voor

---

25 KPMG, 2019. *Risico-inventarisatie en weerstandstandsvermogen SBB*, Amstelveen: KPMG. (niet openbaar).

26 Er wordt daarbij vermeld dat SBB de enige instelling onder de WEB is die geen lumpsumbekostiging heeft maar een jaarlijkse subsidie.

27 Overigens leidt lumpsumbekostiging tegenover een jaarlijkse subsidie waarschijnlijk tot een lagere benodigde reserve omdat door het meerjarig perspectief het mogelijk is minder reserves aan te houden omdat de risico's van bijvoorbeeld het wegvallen van (een deel van) de subsidie van één op andere jaar kleiner zijn.

SBB en via een meerjarenreeks ook zichtbaar is welk bedrag de komende jaren voor SBB ingeboekt staat. Als OCW aan de wens van SBB tot een meerjarige financiering tegemoet wil komen, kan dat door te zoeken naar een mogelijkheid voor een meerjarige subsidie. Een meerjarige instellingssubsidie waardoor een horizon voor langer dan één jaar ontstaat, is binnen de Kaderregeling subsidies OCW SZW VWS niet mogelijk omdat daarin wordt gesteld dat een instellingssubsidie per boekjaar wordt verleend en vastgesteld.[28] Daarnaast wordt in de WEB gemeld dat de subsidie voor de uitvoering van de taken door SBB per boekjaar wordt verstrekt[29]. Andere door OCW gesubsidieerde instellingen kampen dus met dezelfde korte tijdshorizon als ze onder die Kaderegeling vallen. Aanpassing hiervan vraagt dus een andere juridische grondslag voor de verstrekking van de subsidie dan de Kaderregeling. Daarvoor is minimaal aanpassing van de Regeling subsidieverstrekking SBB nodig omdat daar de directe verwijzing naar de Kaderregeling is opgenomen. Wel bestaat er de mogelijkheid voor een projectsubsidie in plaats van een jaarlijkse instellingssubsidie. Die kan voor een periode van 5 jaar worden uitgekeerd. Daarbij geldt dat deze subsidie maar éénmaal keer verlengd mag worden en dat onder de voorwaarde dat uit een evaluatie blijkt dat de subsidie doeltreffend en doelmatig is besteed.

28 Kaderregeling subsidies OCW SZW VWS, art. 8.1.

29 WEB, art. 2.4.1

# 5 Sturing

In dit hoofdstuk gaan we in op de sturingsrelatie tussen OCW en SBB. Daarin komen drie thema's aan bod: de speciale status van de erkenningstaak als zbo-taak (5.2), de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever (5.3) en de aanvullende taken en andere opdrachtgevers dan OCW (5.4).

## 5.1 Wettelijke taken en zbo-taak

De Kaderwet onderscheidt vier typen zbo's die worden toegelicht in de circulaire *Governance ten aanzien van zbo's.*

a) publiekrechtelijk zbo dat onderdeel is van de Staat,
b) publiekrechtelijk zbo met een eigen rechtspersoonlijkheid,
c) privaatrechtelijk zbo met alleen wettelijke taken (voltijd), en
d) privaatrechtelijk zbo met wettelijke en private taken (deeltijd).

SBB past op basis van deze omschrijvingen het beste in categorie c: privaatrechtelijk zbo met alleen wettelijke taken.[30] Voor ieder type zbo geldt een eigen regime qua verhouding met het departement.

Het feit dat SBB alleen wettelijke taken heeft, maar dat die niet alle als zbo-taken zijn aangemerkt, heeft een historische achtergrond. SBB komt voort uit een samenvoeging van 17 kenniscentra waarvan een deel onder zbo-type c en een deel onder type d viel. De kenniscentra hadden wettelijke taken, een zbo-taak en een deel ervan had ook niet-wettelijke taken. Ze verschilden in de mate waarin ze aan erkenning en welke mate ze aan advisering rondom bpv deden. Ook hadden sommige kenniscentra de advisering rondom bpv ondergebracht onder private activiteiten. Bij het ontstaan van SBB is door het bestuur aangegeven dat SBB voortaan alleen nog publieke taken uit zou gaan voeren (hetgeen vastgelegd is in de statuten). Dit is via een amendement in het debat in de Tweede Kamer bij de wetswijziging over SBB ook in de wet (WEB) vastgelegd.[31]
Dat bij SBB gekozen is voor het specificeren van één zbo-taak terwijl het verder alleen wettelijke taken uitvoert, maakt het uniek in dit opzicht. Bij andere zbo's hebben niet alle in de betreffende wet- en regelgeving gespecificeerde taken noodzakelijk direct een rechtsgevolg (de grond voor de status van zbo-taak in het geval van SBB) en/of kunnen als niet-overheidstaak worden bestempeld[32]. Daarbij sluit de structuur met één zbo-taak naast andere wettelijke taken niet goed aan op de uitvoeringspraktijk. SBB wijst er herhaaldelijk op dat het erkennen van leerbedrijven (zbo-taak) en kwaliteitsverbetering van de bpv in de uitvoeringspraktijk van SBB volledig geïntegreerd zijn. We zien daarnaast dat onder de 'aanvullende taken' (g in figuur 2) werkzaamheden zijn ondergebracht waarvan beargumenteerd kan

30 BZK heeft voorkeur voor publiekrechtelijk zbo als alleen wettelijke taken worden uitgevoerd. Voordeel is dat parlementaire controle duidelijker is en organisatie ook meer betrokken is bij ministerie zelf. Zie ook De Leeuw (2013) die verwijst naar Artikel 4 van de Kaderwet waarin staat dat zbo's in beginsel publiekrechtelijk vormgegeven worden. Bij SBB speelt het uiteraard het instellingsmotief van maatschappelijke participatie maar daarvan wordt door De Leeuw aangegeven dat dat op andere manieren vormgegeven kan worden dan door keuze een privaatrechtelijk zbo.

31 "*Het is de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven niet toegestaan andere activiteiten uit te voeren dan de haar door de wet opgedragen taken*" (Art. 1.5.1., lid 5 WEB).

32 Bijvoorbeeld het College voor Toetsen en Examens (CvTE) kent diverse taken waarvan er slechts één direct rechtsgevolg heeft (vergelijkbaar is met de erkenningstaak door SBB): "het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores". Dit bepaalt of een vo-leerling of mbo-student wel of niet voor een centraal eindexamen slaagt. Andere wettelijke taken bij het CvTE (allemaal zbo-taken) betreffen bijvoorbeeld het laten opstellen van syllabi, opstellen van regels voor het gebruik van hulpmiddelen bij examens, tijdstip afname van examens, e.d.

worden dat die evenzogoed als zbo-taak kunnen worden aangemerkt, zoals BORIS (erkennen leerbedrijven voor vso- en pro-leerlingen).

## 5.2 Inrichting governance

De circulaire *Governance ten aanzien van zbo's* biedt inzicht in de manier waarop verhoudingen tussen departement en zbo bij voorkeur worden vormgegeven (volgens het principe 'pas toe of leg uit'). Kernelement daarin is dat de twee rollen, die van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo, binnen een departement apart worden belegd. De eigenaar is daarbij vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. Het advies is om de eigenaarsrol op het niveau van de SG of pSG te beleggen. De opdrachtgever draagt verantwoordelijkheid voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken door het zbo en is beleidsverantwoordelijk (onder meer voor de wetgeving rondom de taken die bij het zbo zijn belegd). Voor de opdrachtgeversrol wordt geadviseerd om die op het niveau van een DG te beleggen. Het zbo is als opdrachtnemer vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken.

Het idee is dat die rolscheiding bijdraagt aan een optimale samenwerking zodat vervolgens het zbo de wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren. Het vraagt wel om een goede samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het departement en tussen departement en het zbo.[33] BZK geeft aan dat de rolscheiding gebaseerd is op 20 tot 30 ervaring met relaties tussen departementen en agentschappen, diensten en zbo's. De essentie ervan is dat er duidelijkheid is voor de partijen over wie wat doet. De rolscheiding blijkt een nuttig hulpmiddel om te voorkomen dat problemen ontstaan. De Leeuw (2013) maakt dit duidelijk als hij het belang van de eigenaarsrol onderstreept: "*Het helder beleggen van de eigenaarsrol voorkomt dat het zbo in een isolement geraakt: zonder eigenaar is het zbo 'van niemand', en is er bij problemen ook niemand buiten het zbo zelf die het voor het zbo op kan nemen. Het helder beleggen van deze rol draagt bovendien bij aan het gevoel van verantwoordelijkheid aan de zijde van het departement voor het goed functioneren van het zbo.*"
Een departement kan er uiteindelijk voor kiezen de sturing van een zbo anders in te richten dan in de circulaire is opgenomen, maar dan is het van belang goed te regelen hoe eigenaarsrollen en opdrachtgeversrollen gescheiden worden.

We constateren met SBB en ABD Interim (in hun advies aan SBB[34]) dat OCW de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever niet conform de circulaire heeft ingericht. Dit wordt erkend en bevestigd door OCW. Voor alle zbo's die onder OCW vallen is de DG eigenaar en de directeur van de betreffende beleidsdirectie opdrachtgever. De SG heeft het eigenaarschap gemandateerd aan de DG's. Dit is vastgelegd in een handreiking van OCW en nota van MT OCW.[35] In het geval van SBB is DGHBWE daarmee eigenaar en DMBO opdrachtgever. In de praktijk lopen de contacten van SBB via DMBO en vervult de DG geen (zichtbare) rol. Daarmee zijn voor SBB de beide rollen (eigenaar en opdrachtgever) verenigd in de directeur MBO. Er is geen specifieke uitleg (in kader van 'pas toe of leg uit') waarom die afwijking van de rolscheiding in het geval van SBB (of andere zbo's van OCW) voor de hand ligt. Ook de omvang van de zbo-taak, die Van der Vlist en Kerstens (2017) als mogelijk argument naar voren brengen om af te wijken van de circulaire, rechtvaardigt deze afwijking bij SBB niet. Bij de zbo-taak van SBB gaat

---

33 Van der Vlist, H. & Kerstens, R. (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*. Den Haag: ABD Topconsult.

34 Barink. H. 2019. *Advies aan SBB over ZBO-status en bekostiging*. Den Haag: ABD Interim (niet openbaar).

35 ADR rapport *Governancestructuur zbo's bij OCW* van 17 november 2014 en *Handreiking toezicht zelfstandige bestuursorganen OCW (regelgeving, kaders en werkwijze)* vastgesteld op 27 maart 2019.

het om rond de €10 à 15 mln, wat niet klein is in vergelijking met het budget voor andere zbo's van OCW.[36]

SBB geeft aan dat ze ervaren dat OCW zich wel als opdrachtgever maar te weinig als eigenaar opstelt en dat ze daarvoor nu een aanspreekpunt missen. Als voorbeeld wordt het recent niet doorgaan van de loon- en prijsbijstelling aangehaald. SBB doet in de subsidieaanvraag voor de wettelijke taken ook het verzoek om de voor de overheids- en onderwijssectoren geldende loon- en prijsbijstelling uitgekeerd te krijgen. Ieder jaar is er een formeel besluit van OCW hoe met de lpb voor SBB wordt omgegaan. In de eerste drie jaren (2016-2018) is die uitgekeerd aan SBB. Voor 2019 is dat niet het geval geweest. Waar onderwijsinstellingen en het departement zelf (inclusief agentschappen) wel de loonbijstelling gefinancierd hebben gekregen, gold dat in 2019 niet voor SBB (en een aantal andere gesubsidieerde organisaties). SBB mist momenteel bij OCW iemand om te bespreken of het takenpakket van SBB daarop aangepast moet worden, wat de mogelijke gevolgen zijn voor het kunnen aantrekken van gekwalificeerd personeel (o.a. voor de erkenningstaak), of de situatie toelaat dat het als doelmatigheidskorting wordt ingezet, e.d.

Het helpt daarbij niet dat alleen het erkennen als zbo-taak is gedefinieerd (ten opzichte van de andere wettelijke taken van SBB). Het betekent eigenlijk dat de relatie SBB/OCW alleen voor deze taak conform de eigenaar-opdrachtgever-systematiek ingericht zou moeten worden. Voor de rest zou een ander model kunnen gelden omdat het daar om 'alleen' wettelijke taken gaat waarvoor subsidie wordt verstrekt. In de praktijk gaat dat vermoedelijk niet zo werken, zeker omdat SBB benadrukt dat de zbo-taak in de uitvoering niet los van de andere twee wettelijke bpv-taken gezien kan worden.

## 5.3 Aanvullende taken en andere opdrachtgevers dan OCW

In de WEB is vastgelegd dat SBB het ministerie van OCW als opdrachtgever heeft ('onze minister'). Desondanks voert SBB ook opdrachten voor andere departementen uit (SZW, VWS). Dat gebeurt nu met instemming van OCW. Het is van belang dat die inhoud van die activiteiten (met name wanneer die raken aan de zbo-taak van SBB) blijven vallen binnen de formulering die onder aanvullende wettelijke taken (g in figuur 2.1) staat vermeld "*uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt*".

Wanneer de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever conform de aanwijzingen van BZK wordt ingericht, wordt het opdrachtgeverschap vanuit andere ministeries (SZW, VWS) ook duidelijker. Naast OCW als opdrachtgever zouden dan ook andere departementen opdrachten aan SBB kunnen verstrekken. SBB kan dan met OCW in de rol van eigenaar afstemmen over welk takenpakket als geheel reëel is, en hoe bijvoorbeeld eventuele aanvullende taken tegenover de zbo-taak geprioriteerd moeten worden. Via de eigenaar kunnen dan bijvoorbeeld ook afspraken tussen de diverse ministers worden vastgelegd in een protocol of brief.

36 Dat is vergelijkbaar met het budget voor bijvoorbeeld het CvTE en enkele van de cultuurfondsen van OCW, en fors meer dan het budget voor de NVAO.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken samen, aan de hand van de onderzoeksvragen. Daarbij doen we een aantal aanbevelingen.
Het is daarbij van belang deze evaluatie in het juiste perspectief te zien. Het gaat hier om de evaluatie van de zbo-taak van SBB in de periode 2015-2019. Het gaat hier uitdrukkelijk *niet* om doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele takenpakket van de SBB. Het gaat ook *niet* om de evaluatie van de overgang van de situatie van 17 kenniscentra naar de situatie met één organisatie (SBB), zoals die is uitgevoerd in 2018. We focussen hier op één specifieke taak, namelijk de zbo taak: beoordeling en erkenning van leerbedrijven. Daarnaast is de blik gericht op de afgelopen 5 jaar, zonder vergelijking met de jaren daarvoor. Dat betekent dus een meer afgebakend onderwerp en een smaller perspectief.

## 6.1 Doeltreffendheid: uitvoering erkenningstaak

SBB heeft drie wettelijke taken op het terrein van de beroepspraktijkvorming (bpv): het zorgen voor voldoende leerbedrijven, het bevorderen van de kwaliteit van de bpv in die leerbedrijven en het erkennen van bedrijven als leerbedrijf (voldoen aan criteria voor bpv). Deze laatste taak betreft de zbo-taak. Voor de erkenningstaak heeft de wetgever SBB geen (expliciete) doelstelling meegegeven. Daarmee is de doeltreffendheid alleen indirect te bepalen en neemt daarin het belang van procesindicatoren toe. Voor het mbo waren er in de evaluatieperiode ongeveer 250.000 erkende leerbedrijven. Voor het vmbo ging het om ongeveer 3.000 leerbedrijven. Jaarlijks geeft SBB 25.000 à 35.000 nieuwe erkenningen af. Daarbij gaat het om nieuwe bedrijven die voor het eerst als leerbedrijf erkend worden, maar ook om bedrijven die een verlenging van hun erkenning krijgen (eens in de vier jaar) of voor een extra kwalificatiedossier erkend worden. Jaarlijks wordt ook een vergelijkbaar aantal erkenningen ingetrokken. Veelal is dat vanwege administratieve reden (verlopen erkenning, intrekking op eigen verzoek). In ruim één op de tien gevallen betreft het een intrekking van de erkenning om inhoudelijk redenen, wat betekent dat een (aspirant) leerbedrijf niet (meer) aan de eisen voldoet.

Sinds 2015 werkt SBB aan het uniformeren en professionaliseren van de erkenningstaak. Dat gebeurt onder meer via interne en externe scholing van de adviseurs praktijkleren, het ontwikkelen en hanteren van uniform instrument voor kwaliteitsverbetering en beoordeling, en pre-screening van aspirant-leerbedrijven. SBB hanteert eigen prestatie-indicatoren om doelstellingen voor de bpv te monitoren, op het niveau van de organisatie als geheel maar ook op het niveau van sectoren, van teams en van individuele adviseurs praktijkleren. SBB is ISO-gecertificeerd voor de uitvoeringsprocessen (waaronder de erkenningen).
De Inspectie van het Onderwijs houdt daarnaast toezicht op de SBB. De Inspectie concludeerde in 2018 dat het erkennen van leerbedrijven mbo voldoet aan de wettelijke eisen, en dat SBB laat zien dat ze alert zijn op kwaliteitsissues en die ook oppakken. In de WEB is niet aangeven dat SBB moet beschikken over een kwaliteitszorgsysteem. Daarom kan de Inspectie daarop ook geen toezicht uitoefenen terwijl dat wel wenselijk is.

Bedrijven zijn over het algemeen positief over het proces van erkenningen door SBB, zoals blijkt uit de eigen metingen van SBB, het geringe aantal bezwaren, de eerdere brede evaluatie van SBB en de interviews in dit onderzoek. Ondanks de sterkere formalisering en uniformering die meer eenduidigheid en transparantie opgeleverd heeft afgelopen jaren, blijft de subjectiviteit in de oordelen door de adviseurs praktijkleren voor bedrijven een aandachtspunt. Het idee bestaat dat bij het toepassen van de criteria voor het erkennen voor de individuele adviseur praktijkleren nog steeds te veel ruimte is voor

een subjectief oordeel. Dit lijkt vooral een interpersoonlijke subjectiviteit, niet gekoppeld aan specifieke sectoren of branches.
Het onderwijsveld is ook (zeer) positief over het erkenningsproces door SBB. Daar wordt specifiek de onafhankelijkheid van SBB en de inhoudelijke kennis van de adviseurs praktijkleren genoemd. Hoewel hier ook wordt herkend dat er verschillen zijn tussen adviseurs praktijkleren, leven hier minder zorgen over de objectieve beoordeling door SBB.
Tenslotte blijkt uit zowel de bpv-monitor, de JOB-monitor en de interviews dat studenten tevreden zijn over de begeleiding vanuit het leerbedrijf tijdens de stage of leerbaan.

De drie wettelijke bpv-taken van SBB zijn in de uitvoering volledig geïntegreerd. Het beoordelen en erkennen van leerbedrijven, de kwaliteitsverbetering van de bpv in leerbedrijven, het zorgdragen voor voldoende leerbedrijven wordt door dezelfde adviseurs praktijkleren uitgevoerd en lopen in de dagelijkse praktijk in elkaar over. Dat draagt bij aan een doelmatige uitvoering, maar het levert mogelijk ook een risico op ongewenste prikkels op.

Op basis van bovenstaande uitkomsten formuleren we de volgende aanbevelingen.

**1. Verhelder en prioriteer de doelstellingen voor de drie wettelijke bpv-taken (OCW)**
De wetgever heeft SBB geen heldere doelstelling meegegeven voor de taken erkennen en kwaliteitsverbetering, zoals die er wel is voor het zorgdragen voor voldoende leerbedrijven. SBB hanteert zelf kpi's voor het dienstverleningsniveau in het erkenningsproces, maar doelstellingen geven meer richting aan de te realiseren output. Het (in overleg met SBB) formuleren van doelstellingen op outputniveau voor alle drie de bpv-taken helpt bovendien om na te gaan waar deze mogelijk onderling spanningen opleveren en hoe de doelstellingen onderling geprioriteerd moeten worden. Bijvoorbeeld: gaat de basiskwaliteit van de erkenning altijd voor, ook indien dat een substantieel tekort aan leerwerkplekken oplevert?

**2. Continueer en versterk de aandacht voor objectiveren van erkenningen (SBB)**
De formalisering en uniformering van de aanpak van SBB werden bij de evaluatie van de Wijzigingswet SBB als positief beoordeeld, zeker in relatie tot de situatie voor 2015. Gezien de verbetersuggesties uit het veld in dit onderzoek kan die objectivering nog verder versterkt worden om verschillen tussen adviseurs praktijkleren tegen te gaan. De huidige professionalisering van het erkenningsproces laat zien dat SBB hier al mee op weg is. Een volgende stap is bijvoorbeeld het steekproefsgewijs dubbel erkennen. Dat draagt bij aan objectivering van de beoordeling en geeft daarmee ook ondersteuning aan de rolscheiding van beoordeling, zorg voor voldoende bedrijven en kwaliteitsverbetering. Dit is organisatorisch complexer en er zijn meer kosten mee gemoeid. Het zou daarom bijvoorbeeld als pilotproject kunnen starten om zo ervaringen op te doen.

**3. Onderzoek de mogelijkheden voor het opnemen van voldoende aantal leerbedrijven in het erkenningsreglement (SBB)**
Op basis van het huidige reglement moeten bedrijven die voldoen aan de regels voor erkenning ook erkend worden als er al er voldoende leerbedrijven in die regio zijn. Dit leidt ertoe dat leerbedrijven soms erkend worden zonder dat zij feitelijk studenten zullen begeleiden, of het aantal studenten wordt verdund over meerdere leerbedrijven. Dat is niet goed voor de kwaliteit van de bpv. Het draagt ook zeker niet bij aan een doelmatige uitvoering. Er ontbreekt nu een soort macro-doelmatigheidstoets voor bpv. Dat kan worden opgelost door in het reglement een overschot aan leerbedrijven in een regio als grond voor het (nog) niet kunnen erkennen van een leerbedrijf op te nemen. Het nader onderzoeken van de juridische mogelijkheden daarvoor en (uitvoerings)consequenties ervan lijkt een nuttige stap.

**4. Neem de verplichting tot het hebben van een kwaliteitszorgsysteem op in de wet (OCW)**
De Inspectie van het Onderwijs kan nu geen oordeel geven over de kwaliteitsborging van het erkenningsproces door SBB omdat de wet daar geen grondslag voor biedt. Pas op dat punt de wet (WEB) aan door een bepaling op te nemen dat SBB over een kwaliteitszorgsysteem moet beschikken (eventueel bij een andere wetwijziging van WEB).

## 6.2 Doelmatigheid: financiering en efficiënte uitvoering erkenningstaak

SBB ontvangt voor uitvoering van haar taken jaarlijks subsidie van OCW. Daarvoor dient SBB steeds vóór 1 oktober in het voorgaande jaar een aanvraag in, vergezeld van een begroting. In die begroting is de zbo-taak herkenbaar opgenomen maar voor de bepaling van het benodigde budget daarvoor wordt een vast percentage van de kosten voor het totaal aan bpv-taken aangehouden (26%). In de verantwoording (jaarrekening) zijn de lasten niet naar soorten wettelijke taak uitgesplitst, waardoor er strikt genomen geen goed eigenstandig beeld is te schetsen van de doelmatigheid van de zbo-taak. Hoewel helder is waar die keus vandaan komt (geïntegreerde uitvoering met andere bpv-taken) is het gevolg dat de volksvertegenwoordiging rondom de zbo-taak van SBB moeilijk haar controlerende functie kan uitoefenen.

Een doelmatige uitvoering van de taken (waaronder de zbo-taak) is een belangrijk thema voor SBB, mede vanwege de bezuinigingsoperatie waarmee de start van SBB gepaard ging. Met name minder bezoek aan scholen en bedrijven en in plaats daarvan meer digitaal contact en de pre-screening van aspirant-leerbedrijven zijn daarin belangrijke elementen. Het veld constateert dat meer digitaal contact en minder fysieke bezoeken de kosten drukt, maar ook gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de erkenningen en daarmee de bpv.

SBB heeft aangegeven dat een jaarlijks subsidie-instrument niet goed past bij hun wijze van bedrijfsvoering, waar uitvoering van de zbo-taak een onderdeel van is. Het zorgt voor beperkingen m.b.t. de vorming van eigen vermogen (om investering te doen en/of risico's af te dekken) en biedt te weinig zekerheid over financiering over een langere termijn dan één jaar. Extern onderzoek in opdracht van SBB laat zien de diverse risico's die SBB loopt een bedrag van 15 à 16 mln aan reserve zouden rechtvaardigen. De egalisatiereserve is nu gemaximaliseerd op 10 procent van de begroting, ongeveer 5,5 mln. Omdat de egalisatiereserve van SBB inmiddels dit maximum heeft bereikt, kan SBB eventuele subsidie die ze nu jaarlijks overhoudt niet meer daaraan toevoegen. De Regeling subsidieverstrekking SBB biedt OCW de mogelijkheid om het maximum van de egalisatiereserve te verhogen (dus meer dan 10% zoals opgenomen in de Kaderegeling subsidies OCW SZW VWS). SBB heeft voorkeur voor financiering via een meerjarige subsidie of bekostiging (vergelijkbaar met onderwijsinstellingen en de kenniscentra voorheen). Dit laatste draagt volgens hen bij aan het kunnen werken volgens een meerjarenperspectief.
Een gedeelde visie tussen OCW en SBB over de beperkingen van het huidige financieringsmodel ontbreekt vooralsnog. Die is nodig om op zoek te gaan naar oplossingsrichtingen. Die oplossingsrichtingen zijn er bijvoorbeeld door kritisch naar de risico's te kijken die KPMG heeft gewaardeerd (bijvoorbeeld niet alle als risico geïdentificeerde gebeurtenissen zullen zich tegelijkertijd voordoen) en op basis daarvan gezamenlijk de hoogte van een benodigde reserve te bepalen. Een andere mogelijkheid is te onderzoeken of een aanpassing van de Regeling subsidieverstrekking SBB mogelijk is om via die route een meerjarige subsidie mogelijk te maken.[37] Nog een mogelijkheid is het

[37] Via de Regeling subsidieverstrekking SBB is het mogelijk gemaakt om een egalisatiereserve van hoger dan 10 procent toe te staan in afwijking van hetgeen in de Kaderregeling subsidies OCW SZW VWS daarover staat. Mogelijk kan via die route ook de huidge bepaling uit de Kaderregeling dat een instellingssubsidie per boekjaar wordt vastgesteld, worden verruimd

overstappen naar een bekostigingsrelatie met OCW zoals die ook geldt voor bijvoorbeeld mbo-instellingen. Indien hiervoor gekozen wordt is een wijziging van de WEB nodig. Bij de verschillende alternatieven geldt overigens dat er altijd politieke keuzes gemaakt kunnen worden over de hoogte van het budget, bijvoorbeeld in de vorm van een taakstelling, uitbreiding/intensivering, of het wel of niet uitkeren van de loon- en prijsbijstelling. Ook blijven verplichtingen vanuit de Kaderwet zbo's gelden over bijvoorbeeld het goedkeuren van de begroting en de jaarrekening door OCW.

Op basis van bovenstaande uitkomsten formuleren we de volgende aanbeveling.

**5. Onderzoek de noodzaak en de mogelijkheden voor een andere financieringsvorm van de zbo-taak van SBB (OCW/SBB)**

Zowel OCW als SBB hebben er belang bij dat SBB over voldoende middelen beschikt om de aan SBB opgelegde taken (waaronder de zbo-taak) naar behoren uit te voeren. De huidige financieringssystematiek met een jaarlijkse instellingssubsidie is één manier om daarin te voorzien. Er zijn ook andere manieren. Deze hebben vanuit beide perspectieven (OCW en SBB) voor- en nadelen. Het verdient de moeite om gezamenlijk in kaart te brengen wat momenteel de exacte problemen zijn (bijvoorbeeld missen van een meerjarenperspectief en beperkte reserves) en van daaruit op zoek te gaan naar oplossingsrichtingen.

## 6.3 Sturing: relatie OCW SBB

De zbo-taak van SBB is het erkennen van leerbedrijven voor de bpv. Voor die taak is SBB een zbo. De sturing op die taak is door OCW niet ingericht volgens de daarvoor geëigende systematiek zoals die in de circulaire voor zbo's onder de Kaderwet wordt geadviseerd door BZK. Met name het niet helder scheiden van de rol van eigenaar en opdrachtgever in het geval van SBB wijkt af, zonder dat dit onderbouwd is. OCW heeft intern de circulaire zo vertaald dat de directeur van de betreffende beleidsdirectie de opdrachtgeversrol vervult en de betreffende DG de eigenaarsrol. Waar momenteel de directeur MBO wel in beeld is als opdrachtgever voor (de zbo-taak van) SBB, is de DG dat niet als eigenaar (voor dat onderdeel van SBB). Het ontbreken van een zichtbare eigenaar van SBB leidt ertoe dat bepaalde zaken niet op de goede plek geagendeerd kunnen worden (bijvoorbeeld de loon- en prijsbijstelling) en vanuit daar van een bevredigende oplossing kunnen worden voorzien.

Het isoleren van de erkenning als zbo-taak van de andere wettelijke taken is historisch goed verklaarbaar. In de uitvoeringspraktijk is deze taak niet geïsoleerd. De drie bpv-taken worden geïntegreerd uitgevoerd. In de subsidieaanvraag kan bijvoorbeeld ook niet worden aangegeven welk deel van de tijd voor erkennen en welk deel voor kwaliteitsverbetering nodig is. Verder zien we dat een dergelijk onderscheid tussen een zbo-taak andere en wettelijke taken bij andere zbo's (met alleen wettelijke taken) ontbreekt.

Op basis van bovenstaande bevindingen formuleren we de volgende aanbevelingen.

**6. Overweeg uitbreiding status zbo-taak naar andere taken op het terrein van de beroepspraktijkvorming (OCW)**

Bekijk daarom de argumentatie voor het beperken van zbo-taak tot alleen het erkennen. Overweeg een meer algemene zbo-taak "ontwikkeling en onderhoud van de beroepspraktijkvorming". Betrek hierin de ervaringen met andere OCW-zbo's die ook niet-overheidstaken uitvoeren of taken die niet met openbaar gezag zijn bekleed. Dit heeft verder geen gevolgen voor de positie van SBB als privaatrechtelijk zbo met alleen wettelijke taken.

**7. Vul voor de zbo-taak van SBB naast de opdrachtgeversrol ook de eigenaarsrol in (OCW)**
SBB mist momenteel een zichtbare eigenaar bij OCW om afspraken mee te kunnen maken over de uitvoering van de zbo-taak, over wijzigingen van daaraan gerelateerde activiteiten en/of daarvoor beschikbare financiering (zie aanbeveling 5). De circulaire over governance ten aanzien van zbo's van BZK is heel helder over het belang hiervan. Het ligt voor de hand dat hier de door OCW zelf ingestelde vertaling van de governance-circulaire wordt gevolgd en de DG invulling geeft aan de eigenaarsrol voor SBB m.b.t. tot de zbo-taak.

**8. Maak werkafspraken en leg die vast conform situatie bij andere zbo's (OCW/SBB)**
Nu is de subsidieaanvraag de basis voor de afspraken tussen OCW en SBB. Wanneer een zichtbare eigenaar aan OCW-zijde is gerealiseerd kunnen daarmee ook breder afspraken worden opgesteld (bijv. informatieprotocol, opdrachten voor andere departementen) waarmee SBB en ministerie zaken vastleggen, zodat beide partijen meer houvast hebben.

# Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde organisaties

| | Organisatie |
|---|---|
| | Ministerie van OCW, directie mbo |
| | SBB, directie |
| | SBB, sectormanagement |
| | SBB, planning en control |
| | Ministerie van BZK, ABD interim |
| | Ministerie van BZK, beleid Kaderwet zbo |
| | Inspectie van het Onderwijs |
| | MBO-raad |
| | JOB |
| | VNO/NCW |
| | Vertegenwoordigers van leerbedrijven (praktijkopleiders) |
| | Vertegenwoordigers van mbo-instellingen (BPV/stage-coördinatoren) |

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 22 juli 2020
In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap