

Vergaderjaar 2007–2008

31 368

Beroepspraktijkvorming in het mbo

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7	3.4.1	Informatieverstrekking over bezetting BPV-plaatsen en invoering van het BasisRegister OnderwijsNummer	27
1.1	Aanleiding	7	3.4.2	Kwaliteit en gebruik van openbare registers leerbedrijven	27
1.2	Partijen in het mbo	7	3.5	Rijk, onderwijsinstellingen en kenniscentra	28
1.3	Financieel belang	8	3.5.1	Aansturing, toezicht en controle	28
1.4	Het onderzoek	10	3.5.2	Bekostiging	29
1.5	Leeswijzer	10	3.6	Slotbeschouwing Algemene Rekenkamer	29
2	Conclusies en aandachtspunten	11	Bijlage	Overzicht van belangrijkste conclusies, aandachtspunten en reacties	31
2.1	Hoofdconclusie	11			
2.2	Kenniscentra en (leerlingen in) leerbedrijven	11			
2.3	Onderwijsinstellingen en (leerlingen in) leerbedrijven	12			
2.4	Onderwijsinstellingen en kenniscentra	13	1	Beroepspraktijkvorming in het mbo: de context	37
2.5	Rijk, onderwijsinstellingen en kenniscentra	14	1.1	Aanleiding voor het onderzoek	37
2.6	Aandachtspunten	15	1.2	Hoe ziet (beroepspraktijkvorming in) het mbo er uit?	37
3	Reacties bewindslieden en veld en slotbeschouwing	16	1.3	Wet- en regelgeving	40
3.1	Algemene opmerkingen	16	1.4	Financieel belang	41
3.1.1	Staatssecretaris van OCW	16	1.5	Onderzoek Algemene Rekenkamer	44
3.1.2	MBO Raad	17	1.6	Leeswijzer	45
3.1.3	Colo	18	2	Kenniscentra en (leerlingen in) leerbedrijven	46
3.1.4	ROC Zadkine	18	2.1	Erkenning van leerbedrijven	46
3.1.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	19	2.2	Contacten met leerbedrijven	52
3.2	Kenniscentra en (leerlingen in) leerbedrijven	19	2.3	Begeleiding van leerlingen door leerbedrijven tijdens BPV	53
3.2.1	Erkenning van leerbedrijven en contacten met leerbedrijven	19	2.4	Positie van allochtone leerlingen	58
3.2.2	Begeleiding van leerlingen door leerbedrijven tijdens BPV	20	2.5	Private activiteiten van kenniscentra	62
3.2.3	Positie van allochtone leerlingen	21	3	Onderwijsinstellingen en (leerlingen in) leerbedrijven	65
3.2.4	Private activiteiten van kenniscentra	21	3.1	Rol onderwijsinstellingen voorafgaand aan BPV	65
3.3	Onderwijsinstellingen en (leerlingen in) leerbedrijven	23	3.2	Begeleiding leerlingen door onderwijsinstellingen tijdens BPV	71
3.3.1	Rol onderwijsinstellingen voorafgaand aan BPV	23	3.3	Organisatie van de begeleiding	84
3.3.2	Begeleiding leerlingen door onderwijsinstellingen tijdens BPV	25	3.4	Positie van allochtone leerlingen	87
3.4	Onderwijsinstellingen en kenniscentra	27	3.5	Informatieverstrekking aan leerbedrijven	88
				DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	35

3.6	Aansluiting tussen theorie en praktijk	90	5	Rijk, onderwijsinstellingen en kenniscentra	106
			5.1	Aansturing	106
4	Onderwijsinstellingen en kenniscentra	95	5.2	Bekostiging	108
4.1	Informatieverstrekking over bezetting BPV-plaatsen	95	5.3	Toezicht en controle	109
4.2	Invoering van het BasisRegister OnderwijsNum- mer	98	Bijlage	Begrippen- en afkortingenlijst	113
4.3	Kwaliteit en gebruik van openbare registers leerbedrijven	99		Literatuur	115

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft van eind 2005 tot medio 2007 onderzoek gedaan naar beroepspraktijkvorming (BPV) in het mbo. Dat is het wettelijk verplichte onderricht binnen het mbo, waar leerlingen het vak waarvoor ze worden opgeleid in de praktijk oefenen. Leerlingen in het mbo kunnen kiezen tussen twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). De BOL vindt grotendeels op school plaats en verder in leerbedrijven; bij de BBL is het omgekeerd. Bij de BBL is de leerling werknemer in zijn leerbedrijf, in de regel compleet met arbeidsovereenkomst en salaris.

1.1 Aanleiding

Belangrijke redenen voor dit onderzoek waren enerzijds de signalen, in 2004 en 2005, dat er te weinig BPV-plekken voor mbo'ers zouden zijn, en anderzijds het grote belang van de praktijkcomponent binnen elke mbo-opleiding: als een leerling die – bijvoorbeeld door een tekort aan plaatsen – niet kan vervullen, of niet met voldoende resultaat afrondt, komt zijn hele opleiding in gevaar. De «uitval» van leerlingen uit het mbo – het voortijdig beëindigen van een opleiding – is groot en dat zou deels te maken kunnen hebben met een tekort aan BPV-plekken. Een niet-afgeronde opleiding betekent minder kansen op de arbeidsmarkt, en dat is maatschappelijk, economisch, en ook persoonlijk, onwenselijk.

1.2 Partijen in het mbo

In ons onderzoek hebben wij achtereenvolgens informatie verzameld bij de volgende partijen, die allemaal betrokken zijn bij BPV:

- leerlingen;¹
- BPV-begeleiders op de onderwijsinstellingen;
- kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (deze organisaties beoordelen bedrijven die leerbedrijf willen worden, erkennen hen als ze aan de eisen voldoen, en bewaken ook daarna de kwaliteit van de leerbedrijven);
- leerbedrijven (hier lopen BOL-leerlingen stage en/of werken werknemers die een opleiding in BBL volgen, onder begeleiding van een praktijkopleider);
- de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, stelselverantwoordelijk voor het mbo), en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, verantwoordelijk voor het agrarisch onderwijs).

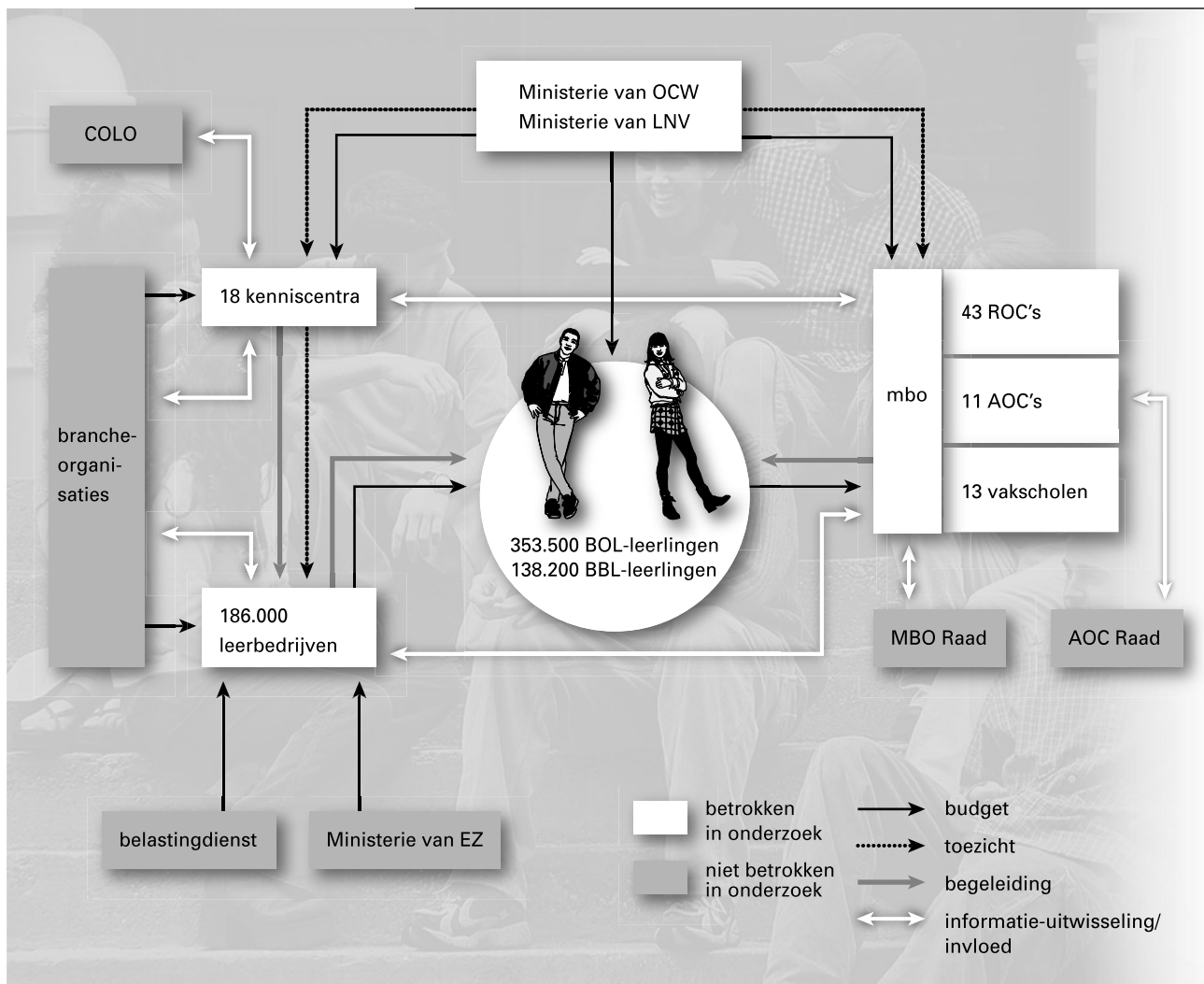
Andere bij BPV betrokken partijen (die wij niet hebben onderzocht) zijn:

- het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen van het Bedrijfsleven (Colo), de vereniging van kenniscentra;
- de MBO Raad, de brancheorganisatie voor mbo en volwasseneneducatie; daaronder vallen alle regionale opleidingscentra (ROC's), agrarische opleidingscentra (AOC's) en vakscholen;
- de AOC Raad, de brancheorganisatie van de AOC's;
- brancheorganisaties waarin het bedrijfsleven zich heeft georganiseerd;
- de Belastingdienst;
- het Ministerie van Economische Zaken.

¹ Wij gebruiken in dit rapport de term «leerlingen». De Wet educatie beroepsonderwijs spreekt van «deelnemers» en ook «studenten» is in dit verband een veelgebruikte term.

Bij leerlingen en leerbedrijven hebben wij geen controlebevoegdheden; zij hebben een vrijwillige bijdrage geleverd aan het onderzoek. Bij de andere partijen hebben we die bevoegdheden wel. In onderstaande figuur staan alle genoemde partijen met hun onderlinge relaties weergegeven.

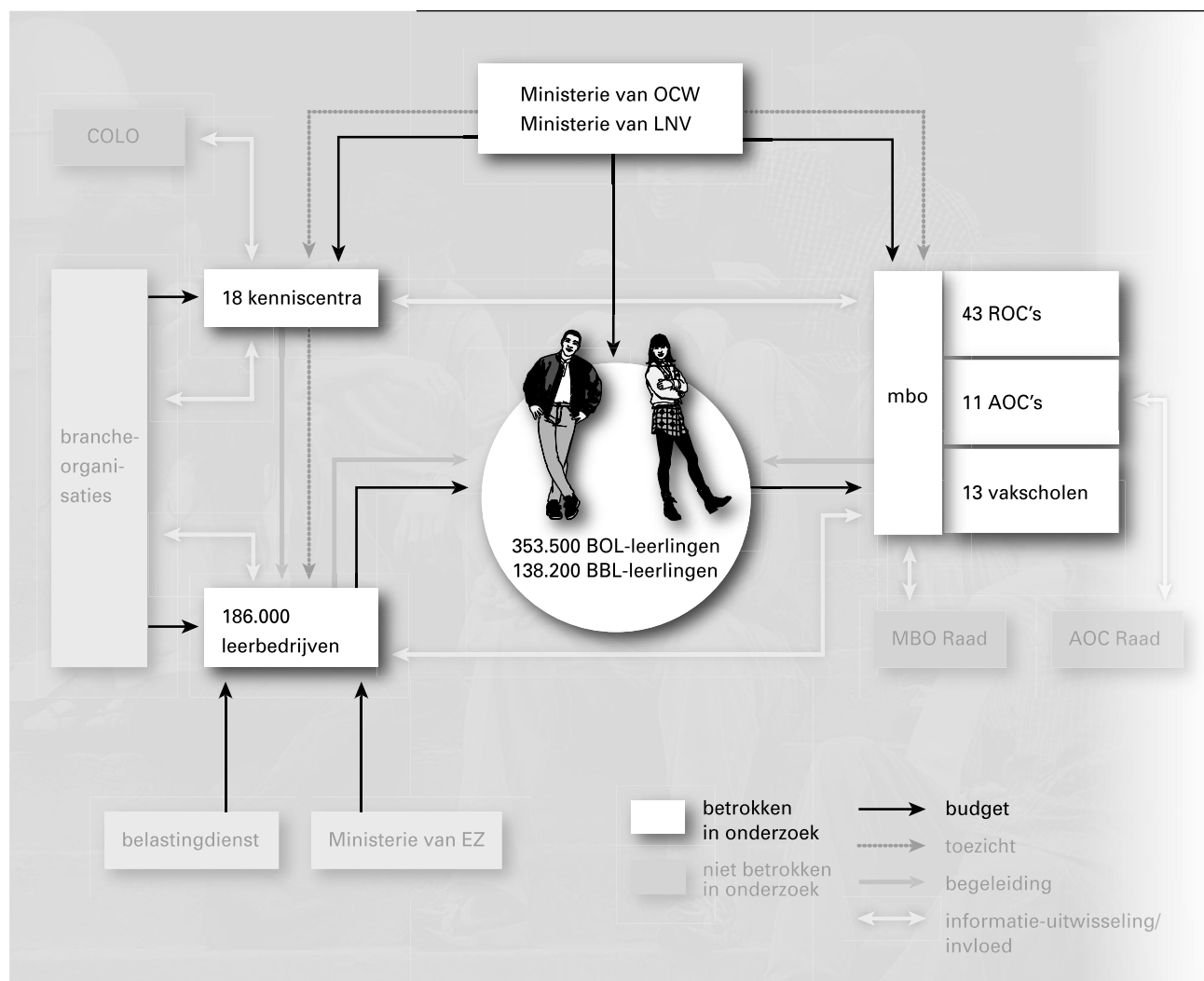
Figuur 1 Betrokkenen bij beroepspraktijkvorming in het mbo



1.3 Financieel belang

Het financieel belang van beroepspraktijkvorming in het mbo bestaat uit een particulier deel en een overheidsdeel. Over de totale omvang ervan kunnen we in dit rapport niets zeggen, omdat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft bij de particuliere financiers, en omdat het overheidsdeel onderdeel uitmaakt van de totale rijksbijdrage (lumpsum) aan onderwijsinstellingen. Geld voor BPV is daarbinnen niet geormerkt en onderwijsinstellingen hoeven in hun financiële verantwoordingen niet te specificeren hoeveel ze eraan hebben uitgegeven. In 2006 bedroeg het totaal van rijksbijdragen aan ROC's, AOC's en vakscholen volgens de begrotingen van de Ministeries van OCW en LNV € 2703 miljoen en in 2007 € 2746 miljoen.

Figuur 2 Geldstromen tussen betrokkenen bij beroepspraktijkvorming



De ministeries betalen de kenniscentra en onderwijsinstellingen voor de publieke taken die zij uitvoeren, onder meer op het gebied van BPV. Ook brancheorganisaties dragen financieel aan BPV bij. Leerbedrijven betalen hun BBL-leerlingen meestal salaris, en hun BOL-leerlingen soms stage- en onkostenvergoedingen. Leerbedrijven ontvangen van de Belastingdienst een fiscale tegemoetkoming als zij mbo-leerlingen opleiden en daarnaast subsidie van het Ministerie van EZ. Tot slot betalen leerlingen lesgeld of cursusgeld aan hun onderwijsinstelling en ontvangen BOL-leerlingen van 18 jaar en ouder studiefinanciering van het Ministerie van OCW.

1.4 Het onderzoek

Ons onderzoek was erop gericht de kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten rond BPV in beeld te brengen, uit te zoeken hoe die te verklaren zijn, en aanbevelingen te doen om ze te verminderen of weg te nemen.

1.5 Leeswijzer

In dit deel I van het rapport staan onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. Aan het eind van dit deel hebben we ook de reacties van de ministers, de onderwijsinstellingen en de kenniscentra opgenomen. We sluiten dit deel af met ons nawoord.

Deel II bevat de bevindingen waarop wij de conclusies en aanbevelingen gebaseerd hebben. Op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) staan de onderzoeksverantwoording en achtergrondinformatie.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie

BPV is naar ons oordeel te vrijblijvend geregeld voor optimale resultaten. Voor goede resultaten met BPV is een goede samenwerking tussen alle betrokkenen van wezenlijk belang. Uit ons onderzoek blijkt dat deze samenwerking in het stelsel zoals het nu werkt, lang niet altijd vanzelf tot stand komt en ook lang niet altijd zo goed is als ze zou moeten zijn.

Hieronder werken wij deze hoofdconclusie uit in deelconclusies. Deze spitsen zich toe op belangrijke «relaties» tussen partijen die betrokken zijn bij BPV.

Wij hechten eraan hier op te merken dat wij in de deelconclusies kritische kanttekeningen plaatsen bij het doen (of nalaten) van de belangrijkste betrokkenen bij BPV, maar dat dit doen of nalaten vaak wel te begrijpen valt in het licht van onze hoofdconclusie: dat één en ander te vrijblijvend geregeld is om optimale resultaten te halen. Waar binnen dit stelsel van partijen vaak geen duidelijk «doen» wordt gevraagd, is te begrijpen dat zij bepaalde dingen niet (uit zichzelf) doen, temeer omdat zij ook verder genoeg om handen hebben.

2.2 Kenniscentra en (leerlingen in) leerbedrijven

Erkenning van leerbedrijven en contacten met leerbedrijven

Kenniscentra zijn vrij om in overleg met brancheorganisaties en onderwijsinstellingen te bepalen aan welke voorwaarden bedrijven moeten voldoen om leerbedrijf te worden. BPV-begeleiders op de onderwijsinstellingen tonen zich over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de BPV-plekken die de kenniscentra erkennen.

Kenniscentra zijn ook vrij om te bepalen wat ze daarna, als bedrijven eenmaal erkend zijn, doen om de kwaliteit van de BPV-plekken te bewaken. De meeste onderzochte kenniscentra leggen hierbij de nadruk op adviseren en ondersteunen, niet op controleren en afrekenen van leerbedrijven op het niet voldoen aan de eisen voor erkenning. Wij denken dat dit een goed, constructief uitgangspunt is, maar menen dat kenniscentra zo nodig wel moeten kunnen overschakelen naar de rol van controleur. Er zijn aanwijzingen dat kenniscentra daar moeite mee hebben; zo wordt erkenning zelden geweigerd en stellen de meeste kenniscentra het niet verplicht dat praktijkopleiders een cursus volgen.

Begeleiding van leerlingen door leerbedrijven tijdens BPV

Leerlingen zijn over het algemeen tevreden met de begeleiding die ze op het leerbedrijf ontvangen. Toch blijven er nog mogelijkheden voor verbetering: leerlingen klagen bijvoorbeeld relatief vaak over te eenzijdig werk, over het gebrek aan aansluiting tussen het werk en de opleiding (waardoor ze niet leren wat ze willen en moeten leren), en over een gebrek aan begeleiding.

Positie van allochtone leerlingen

Ons onderzoek laat relatief lage percentages zien van mogelijke discriminatie van allochtone leerlingen bij BPV, al is elk geval er één te veel. Discriminatie lijkt vooral voor te komen als leerlingen een BPV-plek zoeken, en niet als leerlingen eenmaal op een leerbedrijf zijn aangenomen. Bij kenniscentra is relatief weinig bekend over het onderwerp

«discriminatie» en de meeste van hen tonen weinig beleidsmatige aandacht voor dit onderwerp.

Private activiteiten van kenniscentra

De onderzochte kenniscentra voeren, in wisselende mate, naast hun publieke taken ook private activiteiten uit. Zij hebben deze activiteiten veelal bij een afzonderlijke rechtspersoon ondergebracht. De kenniscentra die ook private activiteiten verrichten, laten deze in alle gevallen door dezelfde buitendienst vertegenwoordigen die ook voor de publieke taken de externe contacten onderhoudt. In een enkel geval hebben de buitendienstmedewerkers verkooptargets voor de private activiteiten.

Dit alles samen leidt tot een potentieel belangenconflict omdat kenniscentra zich bij de uitoefening van hun publieke taken mogelijk laten leiden door het uitzicht op een private opdracht. Daarnaast beschouwen onderwijsinstellingen kenniscentra vanwege hun private activiteiten soms als concurrenten, omdat kenniscentra in private opdrachten onderwijs aanbieden aan het bedrijfsleven en daarmee op hun terrein komen. Dat wekt wantrouwen bij onderwijsinstellingen, terwijl beide partijen elkaar voor een goede BPV vooral als bondgenoten zouden moeten zien.

Ook de onderwijsinstellingen voeren private activiteiten uit. Omdat die geen verband houden met BPV, zijn ze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.3 Onderwijsinstellingen en (leerlingen in) leerbedrijven

Rol onderwijsinstellingen voorafgaand aan BPV

Onderwijsinstellingen maken weinig gebruik van arbeidsmarktanalyses van de kenniscentra en nemen ook leerlingen aan in opleidingen waarin heel moeilijk een BPV-plek te vinden is. Zij informeren leerlingen weinig over het arbeidsmarktperspectief van een opleiding – terwijl relatief veel leerlingen zeggen dat zij hier wel informatie over zouden willen krijgen. Daarnaast bieden onderwijsinstellingen hun leerlingen niet altijd begeleiding bij het zoeken naar een plek. Een reden om dit niet te doen is, dat leerlingen er dan meer van leren. Voor leerlingen komt het erop neer, dat het van de visie van de onderwijsinstelling afhangt, of zij geholpen worden bij het vinden van een BPV-plek of niet. Onderwijsinstellingen zijn vrij om hierin keuzes te maken, dus doen niets tegen de regels als zij hun leerlingen hier niet bij helpen. Consequentie is echter wel dat het hierdoor voor leerlingen onduidelijk is – want per onderwijsinstelling verschillend – op welke begeleiding zij mogen rekenen bij het vinden van een BPV-plek.

Begeleiding leerlingen door onderwijsinstellingen tijdens BPV

Onderwijsinstellingen begeleiden leerlingen in leerbedrijven minder goed dan ze zouden moeten doen. Het is wettelijk vastgelegd dat onderwijsinstellingen eindverantwoordelijk zijn voor BPV, maar in de wet is niet aangegeven hoe zij die verantwoordelijkheid moeten invullen en in welke mate zij leerlingen op de werkplek dienen te begeleiden. De minder goede begeleiding uit zich in het feit dat relatief veel leerlingen zeggen dat zij geen vaste begeleider hebben op school, dat begeleiders soms zelf aangeven niet te kunnen voldoen aan de normen die hun instellingen hebben voor de begeleiding van leerlingen (door drukte of doordat zij teveel leerlingen moeten begeleiden), en dat begeleiders matig op de hoogte zijn van zakelijke aspecten van de BPV (zoals verzekeringen). BBL-leerlingen krijgen minder begeleiding dan BOL-leerlingen, zonder dat er goede redenen zijn voor een verschillende begeleiding.

Organisatie van de begeleiding

Onderwijsinstellingen kunnen er via een aantal organisatorische maatregelen toe bijdragen dat leerlingen gemakkelijker een plek vinden. Zo blijkt uit ons onderzoek dat leerlingen minder moeite hebben een plek te vinden, als hun onderwijsinstelling een maximumnorm hanteert voor het aantal leerlingen per begeleider. Ook blijkt het voor BOL-leerlingen minder moeilijk een plek te vinden, als de opleiding werkt met een stagebureau of een andere afzonderlijke eenheid voor de organisatie van de BPV. Centraal staat wat ons betreft, dat het vinden van een plek gemakkelijker wordt als een onderwijsinstelling bewust organisatorische maatregelen treft voor BPV.

Positie van allochtone leerlingen

In gevallen van mogelijke discriminatie van leerlingen op hun werkplek, reageren de meeste BPV-begeleiders op de onderwijsinstellingen door een gesprek aan te gaan met het leerbedrijf (behalve als de signalen te onduidelijk zijn). Als leerbedrijven aangeven geen allochtone leerlingen te willen aannemen, vragen de meeste BPV-begeleiders naar de reden.

Informatieverstrekking aan leerbedrijven

De informatieverstrekking door onderwijsinstellingen aan leerbedrijven is minder goed dan ze zou moeten zijn, zo blijkt uit ons onderzoek. De instellingen laten het vaak aan de leerling over om het leerbedrijf in te lichten welke theoretische kennis, praktische vaardigheden en houding hij binnen het leerbedrijf moet opdoen. Te vaak is er ook zelfs helemaal niemand die dit aan het leerbedrijf vertelt. Onderwijsinstellingen melden leerbedrijven ook vaak niet welk eindcijfer hun leerling heeft gekregen voor zijn BPV. Dat zou wel voor de hand liggen, omdat onderwijsinstellingen in dat eindcijfer het oordeel van de leerbedrijven horen te betrekken. Los daarvan hoort bij normale werkverhoudingen, dat leerbedrijven van de onderwijsinstelling vernemen welk cijfer de leerling voor zijn BPV heeft gehad.

Aansluiting tussen theorie en praktijk

De aansluiting tussen de theorie op de onderwijsinstelling en de praktijk op het leerbedrijf blijft een lastig thema. Volgens leerlingen sluiten opdrachten binnen het leerbedrijf niet altijd aan bij de opleiding. Een op de drie leerbedrijven stelt dat de leerling bij aanvang van de BPV over onvoldoende praktische vaardigheden beschikt. Kenniscentra stellen dat het de goede kant opgaat, maar dat er nog wel verbetering mogelijk is. Zo zouden onderwijsinstellingen volgens de kenniscentra beter kunnen aansluiten bij de bedrijfscycli dan nu (bijvoorbeeld het oogstseizoen in agrarische beroepen, en de jaarafsluiting in financieel-administratieve beroepen).

Zij hebben hoge verwachtingen van competentiegericht onderwijs, dat in de periode tot 2010 wordt ingevoerd om te zorgen voor een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

2.4 Onderwijsinstellingen en kenniscentra

Informatieverstrekking over bezetting BPV-plaatsen en invoering van het BasisRegister OnderwijsNummer

Onderwijsinstellingen geven kenniscentra onvoldoende en te late informatie over de feitelijke en verwachte bezetting van BPV-plekken, zowel voor BOL als voor BBL. Daardoor is het voor kenniscentra moeilijk om zicht te hebben op de werkelijke bezetting van BPV-plekken en om toezicht te houden op de kwaliteit van het leerbedrijf en van de BPV-plek.

De invoering van het BasisRegister OnderwijsNummer (BRON) biedt hier vooralsnog geen oplossing voor. Met ingang van het schooljaar 2006–2007 is de sector van de beroeps- en volwasseneneducatie (BVE) waartoe het mbo behoort, gefaseerd overgegaan op BRON. Dat betekent dat onderwijsinstellingen leerlinggegevens via geautomatiseerde uitwisselingsprocessen aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) leveren.² De IB-Groep levert de geregistreerde gegevens geanonimiseerd aan andere partijen, zoals de Inspectie van het Onderwijs. Per 1 juli 2007 moesten onderwijsinstellingen hun BPV-registratie voor BBL-leerlingen, met uitzondering van de gegevens van leerbedrijven, op orde hebben.

Kwaliteit en gebruik van openbare registers leerbedrijven

De informatie over de bezetting van BPV-plekken in de openbare registers leerbedrijven, die worden bijgehouden door de kenniscentra, is niet compleet en niet actueel. De verantwoordelijkheid voor het actueel en betrouwbaar houden van BPV-gegevens ligt bij de kenniscentra, die daarvoor afhankelijk zijn van informatie die zij van de onderwijsinstellingen of leerbedrijven moeten krijgen. Het verkrijgen, en het tijdig verkrijgen, van deze informatie is niet afdwingbaar. De informatie van de onderwijsinstellingen aan de kenniscentra over de bezetting van de BPV-plekken is ontoereikend.

Waarschijnlijk (mede) doordat de registers niet compleet en niet actueel zijn, gebruiken leerlingen en onderwijsinstellingen ze relatief weinig om een BPV-plek te vinden, en is de match tussen aanbod en vraag niet optimaal. Er zijn aanwijzingen dat het bij BOL voorkomt dat leerlingen op niet-erkende BPV-plekken werken. Ook dat kan samenhangen met tekortkomingen in de informatie in de openbare registers.

2.5 Rijk, onderwijsinstellingen en kenniscentra

Aansturing

Het Ministerie van OCW laat de uitvoerende partijen goeddeels vrij om te bepalen hoe ze BPV invullen. Signalen uit het verleden – zoals naar aanleiding van de evaluatie van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) van zes jaar geleden (Stuurgroep Evaluatie WEB, 2001) – dat aan deze vrijheid ook nadelen kleven, hebben hier niets in veranderd.

Bekostiging

Het ministerie kan de bekostiging van het mbo niet gebruiken om te sturen op goede resultaten van BPV, want de onderwijsinstellingen en de kenniscentra worden via een lumpsum bekostigd. In de berekening van de lumpsum zitten wel elementen die een sturende werking hebben, maar die gaan voor BPV mogelijk juist in de verkeerde richting. Een voorbeeld: voor onderwijsinstellingen wegen BOL-leerlingen voor 100% mee en BBL-leerlingen voor 35%; bij de kenniscentra zijn de verhoudingen precies andersom. De bekostiging brengt hierdoor het risico met zich mee dat onderwijsinstellingen onevenredig meer aandacht besteden aan BOL-leerlingen, en kenniscentra meer aan BBL-leerlingen.

Toezicht en controle

In zijn toezicht op onderwijsinstellingen kijkt het Ministerie van OCW slechts in beperkte mate naar BPV, en het toezicht op de kenniscentra staat nog in de kinderschoenen. Datzelfde geldt voor de controle op de scheiding tussen publieke en private activiteiten van kenniscentra. Bij de onderwijsinstellingen kijkt de auditdienst van de Ministeries van OCW en LNV hier wel naar. Er is in onze ogen bij de kenniscentra evenzeer reden

² De IB Groep voert in opdracht van het Ministerie van OCW een aantal onderwijswetten en -regelingen uit.

dit te controleren als bij de onderwijsinstellingen, maar dit gebeurt niet en er is ook nog geen beleid voor ontwikkeld.

2.6 Aandachtspunten

In dit rapport hebben wij het beeld geschetst dat wij op basis van ons onderzoek hebben gekregen van hoe BPV in de praktijk verloopt. Voor goede prestaties van het stelsel als geheel is het van belang dat partijen goed samenwerken. Uit ons onderzoek blijkt dat die samenwerking op dit moment niet vanzelf tot stand komt.

Hierbij willen wij de betrokken partijen – de staatssecretaris van OCW, de onderwijsinstellingen, de kenniscentra, maar ook hun branche- en koepelorganisaties – vragen te bezien welke verbeteringen nodig zijn, als zij het met onze conclusies eens zijn. Daarbij past het bij de huidige constellatie – een grote mate van vrijheid voor de betrokken partijen – dat partijen zelf bepalen welke verbeteringen dat moeten zijn. Wij merken in dit verband op, dat vrijheid hier in de richting gaat van vrijblijvendheid, doordat ze niet vergezeld lijkt te gaan van een voldoende besef van verantwoordelijkheid voor een goede invulling van die vrijheid. Wij roepen de staatssecretaris, als stelselverantwoordelijke, op erop toe te zien dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen om hun vrijheid goed in te vullen.

Het zou volgens ons wenselijk zijn, als partijen zich in hun beraadslagingen zouden buigen over de volgende vragen:

- Zijn verbeteringen in het toezicht vanuit het ministerie nodig en mogelijk?
- Zijn de kenniscentra adviseur, controleur of beide? Op welke manier zouden kenniscentra moeten toezien op de kwaliteit van hun leerbedrijven?
- Is het wenselijk dat kenniscentra verkooptargets hanteren voor buitendiensten die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren?
- Is het wenselijk dat BOL- en BBL-leerlingen verschillend worden behandeld, bijvoorbeeld in de mate waarin ze begeleid worden?
- Op welke wijze zou de arbeidsmarktsituatie voor de onderwijsinstellingen moeten meespelen bij het aannemen van leerlingen? Wat betekent dit voor de zorgplicht die onderwijsinstellingen op dit punt krijgen?
- Hoe zien onderwijsinstellingen de begeleiding van hun eigen leerlingen bij BPV, afgezet tegen het landelijke beeld? Is het goed zo, of is er aanleiding om te veranderen?
- Is er voor onderwijsinstellingen aanleiding de contacten met leerbedrijven en kenniscentra – bijvoorbeeld over de feitelijke bezetting van BPV-plaatsen – te verbeteren? En komt het voor dat leerlingen BPV doen op niet erkende leerbedrijven? Als dat zo is: hoe komt het, en wat is eraan te doen?
- Zien kenniscentra dat bij hun leerbedrijven discriminatie van allochtone leerlingen voorkomt? Als dat zo is: kunnen zij daar vanuit hun positie iets tegen doen?

In ons onderzoek hebben wij onderzoeksinstrumenten ontwikkeld om in kaart te brengen hoe BPV werkt, die ook van nut kunnen zijn voor partijen zelf. Wij stellen deze graag ter beschikking aan de betrokken partijen, zodat zij zelf een vinger aan de pols kunnen blijven houden.

3 REACTIES BEWINDSLIEDEN EN VELD EN SLOTBESCHOUWING

In november 2007 heeft de staatssecretaris van OCW mede namens de minister van LNV haar bestuurlijke reactie gegeven op ons rapport. De MBO Raad heeft de reacties van de onderwijsinstellingen gebundeld tot één gezamenlijke reactie, die mede namens de AOC Raad is opgesteld. Van één onderwijsinstelling (ROC Zadkine) ontvingen we een individuele reactie. Colo heeft de reacties van de kenniscentra ook gebundeld tot één gezamenlijke reactie.

Hieronder beginnen we met de algemene opmerkingen uit de reacties. Vervolgens geven we per onderwerp in ons rapport een samenvatting van de reacties (de volledige tekst van de reacties is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl).³ Waar wij daar aanleiding toe zien, sluiten we de samenvatting van de reacties af met een nawoord.

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 Staatssecretaris van OCW

De staatssecretaris van OCW vindt ons onderzoek van belang, omdat ze praktijkleren als zodanig van belang vindt. Zij stelt dat het onderzoek zich richt op het «formele» praktijkleren (de BPV) en niet op allerlei vormen van beroepsoriëntatie en op kortdurende stages. De staatssecretaris beschouwt het onderzoek als een waardevolle bijdrage aan de verdere, succesvolle implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo en aan de wijze waarop partijen daarbij samenwerken.

De staatssecretaris is het met ons eens dat er verbeteringen in de BPV mogelijk zijn en ze stelt dat een betere werking van het stelsel rondom het praktijkleren noodzakelijk is. Voor dit moment om een goede kwaliteit van de BPV te waarborgen, maar vooral voor straks als de economie minder gunstig is. De staatssecretaris tekent hierbij aan dat conflicten in het systeem van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn «ingebakken» en dat er altijd sprake zal zijn van een bepaalde mismatch. Dit betekent echter niet dat het systeem niet zo goed als mogelijk zou moeten functioneren.

De staatssecretaris vindt in het onderzoek geen aanleiding om grootschalige wijzigingen aan te brengen in taken en verantwoordelijkheden van partijen, hoewel er in de dagelijkse praktijk wel onduidelijkheid bestaat over die verantwoordelijkheidsverdeling. De staatssecretaris wil over een aantal onderwerpen afspraken maken, en die vastleggen in het bestuursakkoord dat zij begin 2008 wil afsluiten met de MBO Raad en Colo. Deze punten zullen in elk geval de kwaliteit van de begeleiding van de leerling betreffen, en de kwaliteit van de ondersteuning van de leerbedrijven.

De staatssecretaris geeft aan dat in juni 2007 in het bestuurlijk arrangement rond de invoering van competentiegericht onderwijs met onder meer de MBO Raad, de AOC Raad en Colo al een heldere beschrijving stond van taken en verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen, kenniscentra, leerbedrijven en leerlingen. Het wetsvoorstel Deregulering en Administratieve Lastenverlichting (DAL) verandert en verduidelijkt een aantal zaken rondom BPV (het wetsvoorstel ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer):

- de onderwijsinstelling is eindverantwoordelijk voor het vinden van

³ Om de tekst in deze paragraaf goed te laten aansluiten bij de rest van ons rapport, gebruiken we hier de termen «leerlingen», «erkenning» en «onderwijsinstelling» waar in de reacties ook vaak gesproken wordt van «deelnemers», «accreditatie» en «bve-instelling».

BPV-plaatsen voor haar leerlingen. Deze aanscherping is nodig omdat het tot nu toe blijkbaar niet voldoende helder was wie eindverantwoordelijk is;

- de kenniscentra moeten een kwaliteitszorgsysteem voor de BPV gaan inrichten. De daadwerkelijke beoordeling (erkenning) van leerbedrijven zal voortaan in principe nog slechts eenmaal per vier jaar plaatsvinden. Indien daartoe aanleiding is, kan een kenniscentrum leerbedrijven ook tussentijds controleren, volgens het wetsvoorstel;
- de handtekening van het betrokken kenniscentrum op de BPV-overeenkomst vervalt, omdat onderwijsinstellingen in principe zelf kunnen en moeten controleren of een bedrijf erkend is. De informatievoorziening voor de kenniscentra zal straks verlopen via het onderwijsnummer.

3.1.2 MBO Raad

De MBO Raad schrijft in haar reactie dat haar leden de problemen met begeleiding en communicatie herkennen, en dat deze punten al eerder door de sector actief zijn aangepakt. Beide onderwerpen komen ook terug in haar actieplan voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs: *Tien punten voor goed mbo* (25 april 2007). De instellingen hebben zich aan deze doelstellingen gecommitteerd.

De MBO Raad mist in ons onderzoek de recente veranderingen in het mbo als context: het competentiegerichte onderwijs waarin het praktijkleren centraal staat. Deze ontwikkeling heeft een groot effect op BPV, op de relatie tussen onderwijs en bedrijfsleven, en op de aansluiting tussen theorie en praktijk. Het competentiegerichte onderwijs biedt concrete oplossingen voor een deel van de problematiek die de Algemene Rekenkamer signaleert, aldus de MBO Raad. In het implementatieproces van het competentiegerichte onderwijs de komende tijd is versterking van BPV namelijk een van de hoofdelementen.

De MBO Raad stelt vast dat de onderwijsinstellingen niet op beleidsniveau of bestuurlijk niveau in het onderzoek hebben kunnen participeren. Hierdoor is naar de mening van de MBO Raad de visie van de instellingen onderbelicht gebleven. De Algemene Rekenkamer heeft vragen gesteld aan de BPV-begeleiders van de instellingen, maar deze groep heeft volgens de MBO Raad geen zicht op alle processen binnen de onderwijsinstelling, waardoor het rapport slechts een deel van het verhaal beschrijft. De MBO Raad vindt dat wij conclusies trekken die we op basis van onze informatie over de onderwijsinstellingen niet konden trekken.

De MBO Raad vindt verder, dat in het onderzoek geen onderscheid wordt gemaakt tussen de wettelijk verplichte BPV en het praktijkleren in bredere zin (een stage, projectopdrachten of praktijksimulatie). De MBO Raad vindt het essentieel om dit onderscheid te maken, omdat BPV aan een aantal wettelijke eisen moet voldoen (er moet bijvoorbeeld een BPV-overeenkomst zijn en de BPV moet plaatsvinden in een erkend leerbedrijf). Aan stage en praktijkleren zijn geen wettelijke criteria verbonden. Doordat in het rapport geen onderscheid is gemaakt tussen BPV en stage of praktijkleren, zijn de antwoorden in de ogen van de MBO Raad onvoldoende betrouwbaar voor het trekken van conclusies.

De MBO Raad vindt dat de staatssecretaris de verantwoordelijkheden van de bij BPV betrokken partijen helder uiteengezet heeft in een brief van 6 oktober 2006 aan onderwijsinstellingen en kenniscentra: de kenniscentra moeten zorgen voor voldoende geaccrediteerde bedrijven, de scholen

voor het vinden van BPV-plaatsen voor hun leerlingen (die op dat punt ook zelf een inspanningsverplichting hebben) en voor begeleiding van leerlingen.

3.1.3 *Colo*

Colo en de kenniscentra vinden dat onze conclusies en aanbevelingen bijdragen aan het verbeteren van BPV. De kenniscentra onderschrijven ons oordeel dat BPV te vrijblijvend is geregeld voor optimale resultaten.

Het bestuurlijk arrangement van juni 2007, waarnaar ook de staatssecretaris in haar reactie verwijst, verschaft volgens de leden van Colo duidelijkheid over de taakverdeling en voorziet in een goede inrichting van BPV met en in de leerbedrijven. Colo acht het noodzakelijk dat het Ministerie van OCW erop toeziet dat vrijblijvendheid wordt vermeden, zodat partijen beter gaan samenwerken om BPV te verbeteren. Daarvoor dient volgens Colo het Ministerie van OCW de verantwoordelijkheidsverdeling uit het bestuurlijk arrangement expliciet in wetgeving op te nemen.

Voor een goede inrichting en uitvoering van BPV is de inzet van leerbedrijven cruciaal. Het belang van de inzet en betrokkenheid van leerbedrijven zal met de implementatie van competentiegericht beroepsonderwijs bovendien alleen maar groter worden. Reden om de rol van leerbedrijven en de ondersteuning aan leerbedrijven door kenniscentra explicieter in te richten. De kenniscentra hebben daarom in het najaar van 2007 een programmamanager ondersteuning leerbedrijven aangesteld die met de kenniscentra werkt aan verbetering van de ondersteuning van leerbedrijven, zodat leerbedrijven hun opleidingsfunctie in het mbo nog beter gestalte kunnen geven.

Wij stellen het onderzoeksinstrumentarium dat wij ontwikkeld hebben om BPV in kaart te brengen ter beschikking aan betrokken partijen. De kenniscentra maken graag gebruik van dit aanbod.

3.1.4 *ROC Zadkine*

ROC Zadkine vindt dat ons rapport een heldere samenvatting geeft van de realiteit, maar worstelt in de praktijk met regelmatig schuivende verwachtingen van de zijde van de overheid: de ene keer verwacht de overheid dat het ROC zijn verantwoordelijkheid neemt en samenwerkt met het bedrijfsleven en de andere keer gaat zij zelf op de bestuursstoel zitten. ROC Zadkine is van mening dat wij in ons onderzoek vooral door de bril van de overheid hebben gekeken en dat wij niet zouden moeten suggereren dat regelgeving stringenter moet worden, maar liever dat een regel kan worden afgeschaft, zoals bijvoorbeeld de erkenning van een leerbedrijf. Rondom erkenning, aldus ROC Zadkine, bestaan allerlei regels waardoor bedrijven afhaken en veel leerlingen geen BPV-plaats kunnen vinden.

ROC Zadkine is verbaasd over de verklaringen van knelpunten die wij in ons rapport noemen. Men stelt dat natuurlijk hier en daar een klachtenregeling aangepast kan worden, maar dat de praktijk vraagt om permanente verbeteringen en het iedere keer opnieuw tegen het licht houden van wat men doet. Dat vereist dat instellingen worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. ROC Zadkine geeft aan vanzelfsprekend

aan de slag te gaan met onze inzichten, maar wel vanuit het idee dat het ROC een eigen verantwoordelijkheid heeft.

3.1.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd te kunnen vaststellen dat alle partijen er blijk van geven (een aantal) knelpunten rondom BPV te herkennen en te willen aanpakken.

Nawoord bij algemene opmerkingen van de staatssecretaris

De staatssecretaris en wij zijn beiden van mening dat het goed zou zijn het huidige economisch gunstige tij aan te grijpen om de nodige verbeteringen tot stand te brengen, en er zo voor te zorgen dat BPV ook periodes van economisch minder gunstig tij aankan.

Nawoord bij algemene opmerkingen van de MBO Raad

Wij stellen vast dat de MBO Raad op een aantal punten kritiek op ons onderzoek heeft: de context van het competentiegericht onderwijs zou er onvoldoende in zijn meegenomen, de onderwijsinstellingen zouden niet op beleidsniveau of bestuurlijk niveau in het onderzoek hebben kunnen participeren en er zou geen onderscheid worden gemaakt tussen BPV met alle wettelijke eisen die daaraan worden gesteld en allerlei andere vormen van praktijkleren.

Wij willen op deze kritiek de volgende reactie geven:

- In ons onderzoek hebben wij vragen gesteld aan leerlingen, scholen, kenniscentra en leerbedrijven aan de hand van een selectie van opleidingen die deels wel en deels niet geschikt waren op de leest van het competentiegerichte onderwijs. Daardoor voldoet het aan onze doelstelling om in dit onderzoek een beeld te geven van de geldende praktijk rond BPV en daaruit lessen te trekken voor de toekomst.
- Met dit onderzoek wilden wij zicht krijgen op mogelijke knelpunten in de praktijk van BPV, daarom hebben wij onze vragen gericht aan het adres van de BPV-begeleiders op de scholen. Nadere bevraging van het beleids- en bestuurlijk niveau zou ons beeld inderdaad verder hebben kunnen invullen. Wij zijn overigens niet zonder meer bereid om de MBO Raad te volgen in haar inschatting dat de gemiddelde BPV-begeleider slecht op de hoogte is van de beleidsaspecten en bestuurlijke aspecten van BPV.
- Wij hebben in onze vragen aan BPV-begeleiders, kenniscentra en leerbedrijven tijdens ons onderzoek steeds duidelijk aangegeven, dat het ons om BPV ging en niet om andere vormen van praktijkleren. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat dit op grote schaal verkeerd begrepen is, ook omdat de antwoorden van verschillende groepen betrokkenen vaak in dezelfde richting wijzen: dat is bij BPV-begeleiders en leerlingen bij voorbeeld het geval.

3.2 Kenniscentra en (leerlingen in) leerbedrijven

3.2.1 Erkenning van leerbedrijven en contacten met leerbedrijven

De staatssecretaris van OCW stelt vast dat kenniscentra tegelijkertijd adviseur en controleur zijn en zij vindt dit ook wenselijk. Door regelmatig contact te houden met het leerbedrijf voor ondersteuning kan het kenniscentrum ook de kwaliteit van BPV bewaken. Met het wetsvoorstel DAL zijn stappen gezet om de erkenning te vereenvoudigen en de ondersteuning van leerbedrijven te verbeteren. Op basis van de evaluatie van de bestandsopname onder alle kenniscentra door de inspectie (zie

§ 5.3 in deel 2) zal ook de kwaliteit van de erkenning van de leerbedrijven opnieuw bekeken worden en zo nodig in het toezichtskader aangescherpt worden.

De MBO Raad vindt het zorgelijk dat de helft van de ondervraagde praktijkopleiders geen cursus bij het betreffende kenniscentrum heeft gevolgd, zoals blijkt uit de enquête onder leerbedrijven. Als een instelling signaleert dat de praktijkbegeleiders onvoldoende gekwalificeerd zijn en de erkenning desondanks niet wordt ingetrokken zal de instelling, vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor BPV, de conclusie moeten trekken dat het langer benutten van de BPV-plaats niet verantwoord is, aldus de MBO Raad.

Volgens Colo kan de Algemene Rekenkamer niet stellen dat er aanwijzingen zijn voor de moeite die kenniscentra hebben met het schakelen tussen de rol van adviseur en controleur. Wij leiden dit af uit het feit dat erkenningen zelden worden geweigerd en uit het feit dat praktijkopleiders bij leerbedrijven niet verplicht zijn een cursus te volgen. Colo zet hier tegenover dat in het afgelopen jaar ruim 13 000 erkenningen zijn ingetrokken of geweigerd. Redenen hiervoor waren onvoldoende mogelijkheden voor BPV bij het leerbedrijf, een praktijkopleider die de scholingsaanwijzing niet heeft opgevolgd of is vertrokken, de wens van het leerbedrijf om geen leerlingen meer op te leiden, of een wijziging in of beëindiging van werkzaamheden van het leerbedrijf door fusie, overname of sluiting.

Over de praktijkopleiderscursus stelt Colo dat de evaluatie van de WEB in 2001 weliswaar tot het advies leidde om praktijkopleiders te certificeren met het oog op de kwaliteit van de BPV voor BBL, maar dat dit niet is omgezet in wet- en regelgeving. Belangrijker is volgens Colo dat het verplicht volgen van die cursus geen garantie is voor kwaliteit. Het gaat er om dat de praktijkopleider over de juiste kwalificaties beschikt. Dat is een vast aandachtspunt bij de erkenning en bij de tussentijdse bezoeken aan leerbedrijven. In hun beide rollen richten opleidingsadviseurs zich op verbetering en bewaking van de kwaliteit van leerbedrijven en gaan zij de dialoog aan over het benutten en ontwikkelen van medewerkers. Leerlingen die BPV volgen krijgen daarbij nadrukkelijk aandacht. In het verlengde daarvan wordt ook (via diverse kanalen) gevolgd en bewaakt of het bedrijf ook als leerbedrijf voldoende presteert.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij merken op dat de staatssecretaris en Colo de combinatie van de rol van adviseur en controleur niet als mogelijk dilemma zien, en dat Colo en de MBO Raad er verschillend over denken of praktijkopleiders op de leerbedrijven een cursus zouden moeten volgen. Colo stelt terecht vast dat niet in wet- en regelgeving verankerd is dat praktijkopleiders «gecertificeerd» zouden moeten zijn.

Intrekking van erkenningen, zo bleek uit ons onderzoek, gebeurt in de overgrote meerderheid van de gevallen op verzoek van de betreffende leerbedrijven – bijvoorbeeld vanwege fusies, sluiting van bedrijven of omdat bedrijven zelf met BPV willen stoppen.

3.2.2 Begeleiding van leerlingen door leerbedrijven tijdens BPV

De staatssecretaris van OCW stelt dat de rol van de praktijkbegeleider van het leerbedrijf bijzondere aandacht vraagt, omdat van hem of haar binnen het competentiegericht onderwijs steeds vaker een andere (en soms grotere) bijdrage wordt verwacht. School, leerbedrijf en kenniscentrum

zullen zich gezamenlijk moeten inspannen om de praktijkbegeleider verder toe te rusten voor deze taak. De staatssecretaris ziet op dit punt geen reden voor nadere bepalingen vanuit de overheid.

Leerlingen zijn minder tevreden over de inhoud en aansluiting van BPV op het onderwijsprogramma. Het is primair aan de instelling om de inhoudelijke aansluiting van het curriculum en BPV te verbeteren, aldus de staatssecretaris. Deze aansluiting wordt bewaakt door het toezicht van de inspectie op de onderwijsinstellingen en de kenniscentra, en door dat toezicht wordt ook verbetering in de aansluiting gestimuleerd.

3.2.3 Positie van allochtone leerlingen

De onderzoeksresultaten geven weinig aanleiding om extra actie te ondernemen voor het voorkomen en tegengaan van discriminatie, aldus de staatssecretaris, maar dit blijft desondanks een belangrijk punt van aandacht. Leerlingen die zich gediscrimineerd voelen, kunnen hiervoor in eerste instantie bij hun onderwijsinstelling terecht en in tweede instantie bij de Inspectie van het Onderwijs, die signalen natrekt over mogelijke risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. Het betreffende kenniscentrum moet op de hoogte worden gesteld om er een gesprek over te kunnen voeren met het leerbedrijf. De leerling kan natuurlijk ook terecht bij de lokaal en regionaal werkende antidiscriminatiebureaus en -meldpunten.

Colo merkt op dat het onderzoek relatief lage percentages van mogelijke discriminatie van allochtone leerlingen bij BPV laat zien, en dat daarbij niet is onderzocht of leerlingen die zich gediscrimineerd voelen ook echt gediscrimineerd zijn. Discriminatie komt voor, maar gebrek aan een diploma en/of motivatie, beperkte omgangsvormen, slechte taalbeheersing of de wijze van solliciteren blijken veel bepalender te zijn voor het weigeren van leerlingen dan etniciteit. Colo vindt het essentieel dat onderwijsinstellingen hun leerlingen beter begeleiden naar en tijdens BPV, door hen te sterken in hun zelfvertrouwen, hen te socialiseren (werkritme, omgangs- en beleefdheidsvormen), en hen te oriënteren op het beroep voordat zij in contact treden met de werkgever. Uit de conclusies van de Algemene Rekenkamer blijkt dat op dit punt nog veel winst is te behalen, volgens Colo.

Kenniscentra herkennen zich overigens niet in onze conclusie dat ze weinig beleidsmatige aandacht voor discriminatie zouden hebben. Verschillende kenniscentra werken met een diversiteitsbeleid mede gebaseerd op onderzoek naar discriminatie. Er wordt specifiek geworven naar allochtone opleidingsadviseurs en praktijkopleiders. Steeds meer bedrijven van etnische ondernemers worden betrokken bij het beroepsonderwijs, onder meer via speciale projecten in de vier grote steden, zodat ook dit potentieel aan leerbedrijven steeds beter benut wordt. Indien kenniscentra klachten ontvangen over (vermeende) discriminatie, zal de opleidingsadviseur altijd contact opnemen met het desbetreffende leerbedrijf.

3.2.4 Private activiteiten van kenniscentra

De staatssecretaris van OCW stelt dat het de kenniscentra vrij staat om – in afstemming met alle relevante branches, sociale partners en het onderwijsveld – andere activiteiten uit te voeren dan hun wettelijke taken. De wettelijke en niet-wettelijke activiteiten, en de daarvoor gebruikte middelen, moeten duidelijk gescheiden zijn. Dit hebben de kenniscentra

ook zo afgesproken in hun Governance code die in 2007 is ingevoerd. De staatssecretaris wil met Colo in gesprek over de vraag in hoeverre de kenniscentra de Governance code naleven. Ze zal daarnaast op basis van de uitkomsten van de bestandsopname van de inspectie bezien of de regels aangescherpt moeten worden op het punt van besteding van publieke middelen voor private activiteiten. De staatssecretaris kondigt aan dat de inspectie in 2008 specifiek aandacht gaat besteden aan de publieke en private activiteiten van kenniscentra.

Colo vindt dat wij onterecht de conclusie trekken dat er een potentieel belangenconflict is omdat kenniscentra zich bij de uitoefening van hun publieke taken mogelijk laten leiden door het uitzicht op een private opdracht. Colo stelt dat wij deze conclusie niet kunnen staven met feiten en ons vooral baseren op signalen van onderwijsinstellingen, die in het onderzoek niet onderbouwd worden. De kenniscentra hebben eind 2006 hun gezamenlijke visie op de scheiding tussen publiek en privaat vastgelegd in een eigen Governance code, waaraan zij zich allemaal hebben gecommitteerd. Het jaar 2007 geldt als invoeringsjaar en in 2008 moeten kenniscentra eraan voldoen. Een onafhankelijke monitorcommissie ziet toe op invoering en naleving van de code. De Governance code geeft zowel naar letter als geest het vertrouwen dat kenniscentra per 1 januari 2008 publieke en private activiteiten op heldere en strikte wijze hebben gescheiden. Colo vindt het overigens niet wenselijk dat een kenniscentrum verkooptargets hanteert voor buitendiensten die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren.

Colo maakt namens zijn leden bezwaar tegen onze constatering dat onderwijsinstellingen de kenniscentra vanwege hun private activiteiten soms als concurrenten beschouwen en tegen het feit dat deze gevoelens in het onderzoek betrokken zijn. Deze gevoelens worden volgens Colo in een onjuiste context geplaatst en berusten niet op feiten: kenniscentra begeven zich niet op het terrein van onderwijsinstellingen. Private activiteiten van kenniscentra betreffen volgens Colo alleen private cursussen voor praktijkopleiders en die liggen in het verlengde van de wettelijke taken van kenniscentra. Bovendien begeven ook private takken van onderwijsinstellingen zich op dezelfde markt als de kenniscentra. Er is dus volgens Colo inderdaad sprake van concurrentie, maar dan tussen private activiteiten van nevenstichtingen van kenniscentra en onderwijsinstellingen. Daar kan niemand bezwaar tegen hebben. De kenniscentra kunnen zich dan ook niet vinden in onze conclusie dat de private activiteiten van onderwijsinstellingen geen verband houden met BPV en daarom buiten het onderzoek zijn gelaten.

De MBO Raad vindt vermenging van publieke en private activiteiten onwenselijk en een dubbelrol voor medewerkers van de buitendienst van kenniscentra ook.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij merken over het onderwerp «private activiteiten van kenniscentra» op dat wij het geven van cursussen aan praktijkopleiders in ons onderzoek niet hebben opgevat als «private activiteiten» maar als activiteiten die horen bij de publieke activiteiten. Anders dan Colo stelt, voeren sommige kenniscentra daarnaast ook private activiteiten uit zoals het geven van vakinhoudelijke cursussen (zie § 2.5 in deel 2).

Het valt ons op, dat de staatssecretaris zich niet uitspreekt over de vraag of het wenselijk is dat kenniscentra verkooptargets hanteren voor

buitendiensten die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren. Colo spreekt zich er wel over uit: men vindt dit niet wenselijk.

3.3 Onderwijsinstellingen en (leerlingen in) leerbedrijven

3.3.1 Rol onderwijsinstellingen voorafgaand aan BPV

De staatssecretaris van OCW schrijft in haar reactie dat het arbeidsmarktperspectief op drie manieren een rol speelt bij het aanbieden van mbo-opleidingen:

1. Via de kwalificatiestructuur: instellingen kunnen alleen opleidingen aanbieden als daarvoor kwalificatiedossiers zijn vastgesteld, en die komen tot stand door intensief overleg tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven en na nauwkeurige analyse van de kwalitatieve en kwantitatieve vraag op de arbeidsmarkt. De kwalificatiestructuur is dus een eerste regulering van het opleidingsaanbod.
2. Via BPV: leerlingen kunnen geen diploma halen als ze geen BPV hebben gevolgd. De beschikbaarheid van BPV-plaatsen beïnvloedt dus het feitelijke aanbod aan opleidingen en is in veel gevallen dan ook een indicator van het toekomstig arbeidsmarktperspectief.
3. Via de zorgplicht die instellingen krijgen in het wetsvoorstel DAL voor het arbeidsmarktperspectief: onderwijsinstellingen moeten bij de besluitvorming over het starten en beëindigen van opleidingen de «4 M's» betrekken: middelen, mensen, methoden en markt. Of er een markt is voor een opleiding moet immers vooral worden beoordeeld aan de hand van de arbeidsmarktvrage naar afgestudeerde leerlingen. Met de zorgplicht wil de staatssecretaris van OCW bewerkstelligen dat onderwijsinstellingen voordat zij een opleiding aanbieden, goed onderzoeken of hiernaar daadwerkelijk een arbeidsmarktvrage is. Onderwijsinstellingen kunnen in dit kader gebruik maken van de arbeidsmarktanalyses van de kenniscentra. Het toezicht op de zorgplicht wordt samen met de Inspectie van het Onderwijs nader uitgewerkt.

De staatssecretaris vindt het ook van belang dat leerlingen zich bewuster worden van de arbeidsmarktsituatie van bepaalde beroepen. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) is daarbij een belangrijk instrument. De staatssecretaris van OCW geeft aan, dat zij met de scholen afspraken wil maken over hoe zij LOB invullen en verder professionaliseren. Zij wil deze afspraken vastleggen in het eerder genoemde bestuursakkoord en afspraken in het kader van het competentiegericht onderwijs.

Het baart de staatssecretaris grote zorgen dat bijna 20% van de BOL-leerlingen en 11% van de BBL-leerlingen moeite heeft met het vinden van een werkplek (cijfers uit de MBO-monitor 2007 van JOB). Het baart haar ook grote zorgen dat het regelmatig voorkomt dat leerlingen zich niet kunnen inschrijven voor een BBL-opleiding door gebrek aan BPV-plekken en dat de meeste onderwijsinstellingen het in 2006 zelfs als voorwaarde stelden om aan een BBL-opleiding te mogen beginnen. De staatssecretaris vindt dit onwenselijke ontwikkelingen, zeker vanuit het oogpunt van de kwalificatieplicht, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het leveren van maatwerk aan leerlingen. Zij vindt dat het uitgangspunt moet zijn dat iedereen die zich aanmeldt voor een opleiding in het mbo, BOL én BBL, door de onderwijsinstelling geholpen wordt bij het vinden van een erkende BPV-plaats. In het wetsvoorstel DAL wordt helder vastgelegd dat de onderwijsinstelling hiervoor eindverantwoordelijk is, aldus de staatssecretaris.

De MBO Raad treft onvolkomenheden aan in onze teksten over de verhouding tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt, en meent dat die te verklaren zijn door de manier waarop het onderzoek is opgezet. Op bestuurlijk niveau staat het arbeidsmarktperspectief voor de leerling hoog op de agenda, stellen zij. Voor opleidingen waar een tekort aan BPV-plaatsen dreigt te ontstaan, hanteren veel onderwijsinstellingen wachtlijsten. De MBO Raad stelt dat de arbeidsmarktanalyses onvoldoende basis bieden voor beleid, omdat de werkelijkheid veel complexer is dan een database waarin vraag en aanbod worden samengebracht. De arbeidsmarktprognoses houden geen rekening met doorstroom naar een hoger niveau of naar het hbo, zo stelt de MBO Raad. De beschikbaarheid van BPV-plaatsen valt niet één op één te vertalen naar het arbeidsmarktperspectief, vanwege de conjunctuur: in de zorgsector bijvoorbeeld is er op de korte termijn een tekort aan BPV-plaatsen, terwijl op de middellange termijn een groot tekort aan instroom van nieuw personeel wordt voorzien. Op basis van kortetermijn-arbeidsmarktprognoses krijgt het onderwijs regelmatig het verwijt dat er te veel jongeren worden opgeleid voor een bepaald vak, maar uit de werkgelegenheidscijfers blijkt dat jongeren in de betreffende opleidingsrichting zeer snel een baan vinden. Daarbij komt dat het onderwijs te maken heeft met jongeren die hun eigen voorkeur hebben voor een bepaalde opleiding en met jongeren die nog geen duidelijk beeld hebben van het beroep waarvoor ze willen worden opgeleid.

De MBO Raad zegt dat het onderwijs zich wel verantwoordelijk voelt voor het arbeidsmarktperspectief voor de leerlingen, ook al gebruikt het onderwijs de arbeidsmarktprognoses van de kenniscentra niet intensief. Onderwijsinstellingen organiseren hun opleidingen in toenemende mate van breed naar smal en bouwen expliciet momenten in voor oriëntatie- en loopbaanbegeleiding om de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren.

Via de bekostiging worden onderwijsinstellingen tot slot nog geprikkeld om niet teveel BOL-leerlingen aan te nemen, aldus de MBO Raad. Zonder BPV kunnen leerlingen namelijk geen diploma halen, en diplomabekostiging maakt onderdeel uit van de bekostigingssystematiek.

Colo schrijft dat het tekort aan BPV-plekken weliswaar een van de aanleidingen was voor het onderzoek, maar dat er van algemene tekorten al langere tijd geen sprake meer is. Waar er toch nog tekorten zijn, is er sprake van een kwalitatieve mismatch of is er geen of onvoldoende rekening gehouden met de arbeidsmarktrelevantie bij het starten, handhaven of uitbreiden van opleidingen. Colo vindt het in dit verband van belang dat onderwijsinstellingen bij hun inschrijvingsbeleid meer rekening houden met de landelijke, maar vooral met de regionale arbeidsmarktvrage, zodat leerlingen meer gaan kiezen voor opleidingen die arbeidsmarktrelevant zijn en waarvoor voldoende BPV-plekken zijn. Kenniscentra bieden die informatie, en het is volgens Colo aan het Ministerie van OCW om voor te schrijven en erop toe te zien dat onderwijsinstellingen hiervan gebruik maken, zodat het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt afgestemd is en blijft.

De kenniscentra zien hierin mogelijkheden tot verbetering. Zij stellen hun informatie over de landelijke en regionale stage- en arbeidsmarkt beschikbaar voor de beroeporiëntatie van leerlingen in het vmbo en in het mbo. Verder worden aan de gezamenlijke website van de kenniscentra bedrijfsprofielen en leervragen van leerlingen toegevoegd, om een fijnmazige matching van leerbedrijven en leerlingen mogelijk te maken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de partijen verdeeld zijn over de vraag op welke manier en in welke mate de arbeidsmarktsituatie een rol speelt in het handelen van de onderwijsinstellingen en welke rol die zou moeten spelen. Omdat de arbeidsmarktanalyses van kenniscentra volgens de MBO Raad onvoldoende basis bieden voor beleid, laten instellingen ze grotendeels buiten beschouwing. Dat vinden wij te rigoureu; de analyses geven misschien niet het complete antwoord op de vraag hoe de arbeidsmarkt voor bepaalde opleidingen eruit ziet, maar wel een deel daarvan en zijn alleen al daarom voor scholen (een van de) informatiebronnen waarop zij hun handelen kunnen afstemmen. De staatssecretaris bevestigt dit, maar laat instellingen vrij in hun keus om ze al dan niet te gebruiken. Colo daarentegen vindt dat de staatssecretaris dit de instellingen zou moeten voorschrijven en erop zou moeten toezien dat zij het inderdaad doen.

Wij zijn verheugd dat de staatssecretaris uitspreekt dat instellingen hun leerlingen waar nodig zouden moeten helpen bij het vinden van een BPV-plek, en dat dit evenzeer voor BOL-leerlingen geldt als voor BBL-leerlingen.

In de bekostigingssystematiek telt inderdaad het aantal diploma's mee, zoals de MBO Raad stelt, maar dit is slechts voor 20%. De overige 80% van de bekostiging is gerelateerd aan het aantal deelnemers.

3.3.2 Begeleiding leerlingen door onderwijsinstellingen tijdens BPV

De staatssecretaris van OCW stelt vast dat leerbedrijven en leerlingen niet erg tevreden zijn over de betrokkenheid en begeleiding van onderwijsinstellingen; dat blijkt uit ons onderzoek, maar ook uit de MBO Monitor 2007 van JOB. Mbo-leerlingen zijn over de stage zelf positief, maar de voorbereiding, begeleiding en stageopdrachten krijgen minder goedkeuring. Een betere afstemming tussen scholen en leerbedrijven vinden de leerlingen daarom noodzakelijk, zowel voor wat betreft de aansluiting van de BPV op het onderwijsprogramma als voor de begeleiding door de school en praktijkbegeleider. De staatssecretaris geeft aan een betere begeleiding van leerlingen en ondersteuning van leerbedrijven essentieel te vinden om te komen tot een betere kwaliteit van het praktijkleren. Zij gaat daarvoor eerst kijken naar onderwijsinstellingen die het op dit punt goed doen en hun goede voorbeelden verspreiden over alle onderwijsinstellingen. De kwaliteit van BPV wordt pas echt beter als op het micro-niveau tussen school, bedrijf en leerling goed wordt samengewerkt, aldus de bewindslieden.

De staatssecretaris van OCW gaat haar inspectie vragen binnen de kaders van het risicogerichte toezicht expliciet aandacht te besteden aan de begeleiding van de leerling door de school. De periodieke leerlingklachtenmonitor van het JOB kan gebruikt worden om te bepalen of intensiever toezicht noodzakelijk is op het niveau van de werkvloer. Over de verdere uitwerking hiervan zal de staatssecretaris overleggen met de instellingen en met de inspectie. De verantwoordingsinformatie van instellingen en kenniscentra zal hierop worden toegesneden, zodat deze informatie gebruikt kan worden bij de risicogerichte werkwijze van de inspectie.

De staatssecretaris van OCW geeft aan, dat verschillen in de begeleiding van BOL- en BBL-leerlingen weliswaar te beredeneren zijn, maar dat het de vraag is of daar op de juiste manier mee omgegaan wordt.

BOL-leerlingen krijgen meer begeleiding van de instelling dan BBL-leer-

lingen. Misschien zouden juist BBL-leerlingen echter meer begeleiding moeten krijgen, omdat ze minder tijd in de school doorbrengen. De staatssecretaris wil hierover met de onderwijsinstellingen in gesprek en zal het expliciet meenemen in de afspraken over een betere begeleiding van leerlingen en leerbedrijven.

De MBO Raad is het met ons eens dat er aanleiding is om de begeleiding van leerlingen te verbeteren en verder te blijven ontwikkelen. De afgelopen jaren is er in de sector meer aandacht voor de begeleiding gekomen. Dit heeft enerzijds te maken met de aanpak van voortijdig schoolverlaten en anderzijds met de invoering van het competentiegericht onderwijs. Dat laatste moet de verbinding tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt versterken en de ruimte voor het onderwijs vergroten om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Ter ondersteuning van de onderwijsinstellingen heeft de MBO Raad in 2006 een handreiking gepubliceerd: *Beroepspraktijkvorming, het organiseren van interactie*. Deze geeft handvatten voor zowel een betere communicatie met leerlingen en het bedrijfsleven, als voor een betere begeleiding. Onderwijsinstellingen kunnen deze handreiking gebruiken om het BPV-beleid vorm te geven, waar nodig te verbeteren en verder te ontwikkelen.

De MBO Raad hecht er aan onze conclusies over de begeleiding in historisch perspectief te plaatsen. In 1996 is de begeleiding van BBL-leerlingen van de kenniscentra overgegaan naar de onderwijsinstellingen. De financiële middelen die de kenniscentra voor deze begeleiding ontvingen, zijn volgens de MBO Raad helemaal wegbezuinigd en niet naar de onderwijsinstellingen gegaan. De mbo-instellingen, verenigd in de MBO Raad, delen onze conclusie dat de begeleiding kan worden verbeterd, maar vinden dat daar dan ook financiële middelen bij horen.

De MBO Raad vindt het evident dat BBL-leerlingen minder begeleiding krijgen dan BOL-leerlingen, omdat de meeste BBL-leerlingen maar een dag in de week onderwijs volgen, terwijl BOL-leerlingen voltijdsonderwijs volgen. De MBO Raad vindt het een goed uitgangspunt dat er adequate begeleiding naar rato moet zijn.

Colo stelt vast dat de BOL- en BBL-opleiding opleiden tot dezelfde kwalificatie, en dat zowel BOL- als BBL-leerlingen optimaal begeleid moeten worden om hun diploma te kunnen halen. Kenniscentra kunnen leerbedrijven en praktijkopleiders alleen dan optimaal ondersteunen, als er een tijdige informatie-uitwisseling is tussen leerbedrijven, onderwijsinstellingen en kenniscentra – daardoor weten kenniscentra namelijk welke BOL- en BBL-plaatsen zijn ingevuld.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt ons dat de staatssecretaris in overleg gaat met de onderwijsinstellingen en inspectie over de vraag hoe de begeleiding van leerlingen kan worden ondergebracht in het toezicht, en dat de verantwoordingsinformatie hier in de toekomst op in zal gaan. Ook vinden wij het goed nieuws dat de staatssecretaris de verschillen in begeleiding van BOL- en BBL-leerlingen op de agenda wil zetten.

De invoering van de WEB met ingang van 1996 betekende een taakverzwaring, omdat onderwijsinstellingen voortaan ook BBL-leerlingen moesten

begeleiden bij hun BPV. Wij hebben de mate van financiële compensatie hiervoor niet onderzocht.

3.4 Onderwijsinstellingen en kenniscentra

3.4.1 Informatieverstrekking over bezetting BPV-plaatsen en invoering van het BasisRegister OnderwijsNummer

De staatssecretaris van OCW wijst er in haar reactie op het onderzoek op, dat met de invoering van het wetsvoorstel DAL de «vierde handtekening» op de praktijkovereenkomst wordt afgeschaft. De onderwijsinstellingen zullen in de toekomst via BRON tijdige en betrouwbare informatie aan de kenniscentra moeten verschaffen over de bezetting van BPV-plekken in BOL en BBL. Overigens zal pas als de informatievoorziening tussen de kenniscentra en de onderwijsinstellingen op orde is, de vierde handtekening worden afgeschaft. De staatssecretaris ziet geen aanleiding om op dit punt extra afspraken te maken.

De staatssecretaris meldt nog, dat de koppeling tussen BRON en de website www.stagemarkt.nl niet in januari 2008 gereed zal zijn, maar op zijn vroegst halverwege 2009. Via deze koppeling moet er inzicht komen in de beschikbaarheid van BPV-plekken.

De MBO Raad geeft aan te verwachten dat de informatiestromen over de bezetting van BPV-plaatsen goed zullen verlopen wanneer BRON volledig operationeel is.

Colo schrijft dat de kenniscentra bezorgd zijn over de signalen dat de koppeling tussen BRON en de website [stagemarkt.nl](http://www.stagemarkt.nl) wordt uitgesteld naar 2009. Colo verzoekt het Ministerie van OCW dan ook dringend om conform afspraken prioriteit te geven aan de gegevensuitwisseling tussen onderwijsinstellingen en kenniscentra, zodat de koppeling tussen BRON en [stagemarkt.nl](http://www.stagemarkt.nl) in het voorjaar van 2008 wordt gerealiseerd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de staatssecretaris en de MBO Raad erop vertrouwen dat BRON ertoe zal leiden dat informatie over de bezetting van BPV-plaatsen goed wordt uitgewisseld. Wij hebben in ons rapport aangegeven wat er volgens ons nog moet gebeuren voordat de informatie-uitwisseling via BRON op dit punt echt een vervanging van de vierde handtekening kan zijn. We vinden het een goede zaak dat de staatssecretaris bevestigt dat de vierde handtekening pas wordt afgeschaft als de informatievoorziening op orde is.

3.4.2 Kwaliteit en gebruik van openbare registers leerbedrijven

De MBO Raad merkt in haar reactie op, dat – doordat in de vragen in het onderzoek geen onderscheid is gemaakt tussen de wettelijk verplichte BPV en andere vormen van praktijkleren en stages – niet meer valt na te gaan of de leerlingen die volgens het onderzoek op niet erkende BPV-bedrijven zitten, daar voor BPV zitten of voor een stage of andere vorm van praktijkleren. In het eerste geval moet het leerbedrijf erkend zijn, in het tweede geval niet.

Colo geeft aan dat de kenniscentra op basis van een eerste verkennend onderzoek schatten dat leerlingen in ongeveer 10% tot 20% van de gevallen werken op BPV-plekken bij niet-erkende leerbedrijven. Het is de

verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om te garanderen dat de leerling een BPV-plek in een erkend leerbedrijf wordt aangeboden. Het nieuwe registratiesysteem met de gegevensuitwisseling via BRON, ondersteunt het erkenningsbeleid van kenniscentra en moet leiden tot het uitsluitend uitvoeren van BPV bij erkende leerbedrijven.

BPV-overeenkomsten kunnen dan namelijk slechts worden afgesloten als het bedrijf een erkend leerbedrijf is. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de erkende, veelal ervaren, leerbedrijven die geregistreerd staan en die daarmee hebben aangegeven leerlingen te willen opleiden. Als de leerbedrijven te lang niet benut worden, zullen ze afhaken. Vanuit deze achtergrond zullen de kenniscentra ook de komende periode de gezamenlijke website stagemarkt/leerbanen.nl met daarop erkende leerbedrijven nog meer onder de aandacht brengen.

Het belangrijkste is volgens Colo een complete en actuele gegevensuitwisseling van BPV-informatie tussen onderwijsinstellingen en kenniscentra. Ons onderzoek geeft aan dat kenniscentra onvoldoende en te late informatie over de feitelijke en verwachte bezetting van BPV-plekken, zowel voor BOL als BBL, ontvangen van de onderwijsinstellingen. De gegevensuitwisseling is essentieel voor het inzicht in de beschikbare stageplaatsen, het optimaal functioneren van stagemarkt.nl en voor een goede werking van de registers van de kenniscentra die immers een fijnmazige matching van leerbedrijven en leerlingen mogelijk moet maken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij merken op dat niet alleen leerlingen zelf, maar ook hun BPV-begeleiders op de instellingen in antwoord op onze vragen stelden dat er leerlingen zijn die op niet-erkende bedrijven zitten. Dit was voor ons aanleiding de onderwijsinstellingen te vragen dit voor hun eigen situatie nader te onderzoeken: komt het voor dat leerlingen BPV doen op niet-erkende leerbedrijven en als dat zo is, hoe komt het en wat is eraan te doen? Wij nemen op basis van deze signalen dus niet voetstoots aan dat het zo is, maar vinden de signalen wel ernstig genoeg om instellingen aan te bevelen dit nader te onderzoeken.

3.5 Rijk, onderwijsinstellingen en kenniscentra

3.5.1 Aansturing, toezicht en controle

De staatssecretaris van OCW vindt onze conclusie dat het toezicht op BPV bij onderwijsinstellingen beperkt is, niet juist. Zij geeft aan dat dit onderdeel uitmaakt van het waarderingskader van de inspectie. In haar onderzoeksverslagen van 2004/2005 en van 2005/2006 is gerapporteerd over themaonderzoeken op dit terrein. De staatssecretaris beaamt dat het toezicht op BPV bij de kenniscentra in de kinderschoenen staat: daar is nog geen wettelijke basis voor. Op basis van een convenant heeft de inspectie de afgelopen anderhalf jaar in een bestandsopname wel alle kenniscentra onderzocht. Het toezicht wordt voortgezet op basis van een convenant met Colo en de inspectie, totdat het wettelijk is geregeld. De staatssecretaris meent dat er aanleiding is om met alle relevante partijen in het veld te bekijken, op basis van een evaluatie van de bestandsopname, waar een aanscherping van de toezichtkaders (voor instellingen en kenniscentra) is gewenst. Zij denkt daarbij aan de volgende onderwerpen:

- aannamebeleid onderwijsinstellingen van leerlingen;
- begeleiding van leerlingen en ondersteuning van leerbedrijven door onderwijsinstellingen (en verschillen daarin tussen BOL en BBL);

- formuleren van de kwalitatieve en kwantitatieve criteria waaraan de opbrengst van de kenniscentra moet voldoen met betrekking tot geaccrediteerde leerbedrijven en verantwoordingsinformatie hierover;
- zorgplicht voor het arbeidsmarktperspectief.

De MBO Raad vindt dat wij terecht constateren dat er veel onduidelijkheden bestaan over de verschillende rollen en taken. Vooral het in stand houden van die onduidelijkheden heeft de afgelopen jaren tot spanningen geleid tussen bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en de kenniscentra. De overheid had volgens de MBO Raad de juiste kaders moeten schetsen, de onderlinge taakverdeling moeten vastleggen en het toezicht hierop moeten organiseren.

Colo schrijft in zijn reactie dat het Ministerie van OCW, als stelselverantwoordelijke, aanvullend op heldere wetgeving concrete afspraken moet maken met onderwijsinstellingen en kenniscentra over welke resultaten en prestaties zij moeten realiseren. Het ministerie moet daarop gericht toezicht laten uitoefenen. Het Ministerie van OCW gaat dit doen in strategische akkoorden. Colo noemt het nemen van maatregelen door het ministerie of het (gedeeltelijk) stopzetten van de bekostiging logische consequenties van het niet maken of niet nakomen van afspraken en wettelijke taken.

3.5.2 Bekostiging

De staatssecretaris van OCW geeft in haar reactie aan dat bekostiging, naast wet- en regelgeving, een van de instrumenten is die de overheid gebruikt om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Van een bekostigingsmodel gaat altijd een bepaalde stimulerende werking uit. De werking wordt bepaald door de inrichting van het model en de beleidscontext waarbinnen het model functioneert. Die context ondergaat voor dit beleidsterrein tot 2010 een ingrijpende verandering als gevolg van de invoering van het competentiegericht onderwijs. Om die reden worden de bekostigingsmodellen voor het mbo en voor de kenniscentra in de komende jaren aangepast. Centraal daarbij staat de vraag naar een optimale inrichting van de zogenaamde «incentivestructuur». De staatssecretaris van OCW geeft aan onze bevindingen op dit punt te zullen meenemen in haar afwegingen.

3.6 Slotbeschouwing Algemene Rekenkamer

Rondom rollen en verantwoordelijkheden is nu meer duidelijk dan enkele jaren geleden, vinden alle partijen. Toch valt ons in de reacties op ons onderzoek op, dat partijen elkaar in hun reacties op belangrijke punten de zwartepiet toeschuiven. De reacties laten verdeeldheid zien – vaak terug te voeren op verschillende posities en rollen – en staan soms haaks op elkaar.

In de reacties van de staatssecretaris, de MBO Raad en Colo bestaat op onderdelen ook overeenstemming. Dat de begeleiding van leerlingen vanuit de onderwijsinstellingen moet verbeteren is een mening die algemeen gedeeld lijkt te worden. Dat er betere afspraken moeten komen over hoe de verschillende betrokkenen hun rol vervullen, lijkt ook onomstreden. Het is van groot belang hierover begin 2008 een bestuursakkoord te sluiten dat echt tot verbeteringen voor BPV zal leiden.

De komende maanden moeten uitwijzen of partijen op deze punten inderdaad stappen zullen zetten. Daarvan hangt af of de kwalificatie «vrijblijvend» ook in de toekomst nog opgaat voor het stelsel van BPV.

Paragraaf	Conclusie	Aandachtspunten	Reactie
2.2	Rol kenniscentra: adviseren of controleren. Begeleiding door leerbedrijven.	Zijn de kenniscentra adviseur, controleur of beide? Op welke manier zouden kenniscentra moeten toezien op de kwaliteit van hun leerbedrijven?	Staatssecretaris en Colo zien combinatie van rollen niet als probleem. Staatssecretaris meldt dat op basis van de evaluatie van de bestandsopname door de inspectie bij de kenniscentra ook de kwaliteit van de erkenning van leerbedrijven opnieuw bekeken zal worden en zo nodig in het toezichtskader aangescherpt wordt. Colo acht cursus praktijkopleiders geen garantie voor kwaliteit. Of praktijkopleider de juiste kwalificaties heeft wel, en dat is vast aandachtspunt bij bezoek aan kenniscentra. MBO Raad vindt het zorgelijk dat de helft van de praktijkopleiders geen cursus bij het kenniscentrum heeft gevolgd.
	Kenniscentra tonen weinig belangstelling voor onderwerp «discriminatie».	Zien kenniscentra dat bij hun leerbedrijven discriminatie van allochtone leerlingen voorkomt? Als dat zo is: kunnen zij daar vanuit hun positie iets tegen doen?	Colo: kenniscentra herkennen zich niet in conclusie dat ze hiervoor weinig aandacht zouden hebben. Diversiteitsbeleid, allochtone opleidingsadviseurs en praktijkbegeleiders, etnische ondernemers. Bij klachten altijd contact met leerbedrijf. MBO Raad: instellingen pakken discriminatie van allochtone leerlingen actief op en vinden dat kenniscentra hier ook een actieve rol in moeten spelen.
	Private activiteiten, één buitendienst, verkooptargets: potentieel belangenconflict.	Is het wenselijk dat kenniscentra verkooptargets hanteren voor buitendiensten die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren?	Colo en MBO Raad achten dit niet wenselijk; staatssecretaris spreekt zich er niet over uit. Colo en staatssecretaris verwijzen naar Governance code van de kenniscentra. Kenniscentra: er is concurrentie tussen ons en de onderwijsinstellingen, maar dan gaat het in beide gevallen om private activiteiten. Daar kan niemand op tegen zijn.
2.3	Arbeidsmarktperspectief en begeleiding leerlingen bij vinden BPV-plek.	Op welke wijze zou de arbeidsmarktsituatie voor de onderwijsinstellingen moeten meespelen bij het aannemen van leerlingen? Wat betekent dit voor de zorgplicht die onderwijsinstellingen op dit punt krijgen?	Staatssecretaris vindt dat ook leerlingen zich bewuster moeten worden van de arbeidsmarktsituatie en wil in genoemd bestuursakkoord afspraken maken met de instellingen over loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Staatssecretaris wil verder toezichtkaders aanscherpen, en daarin het aannamebeleid van de instellingen meenemen. In DAL wordt vastgelegd dat de instelling eindverantwoordelijk is voor het vinden van BPV-plaatsen door haar leerlingen. Onderwijsinstellingen kunnen de arbeidsmarktanalyses van de kenniscentra gebruiken om hun zorgplicht voor het arbeidsmarktperspectief (uit DAL) in te vullen, aldus de staatssecretaris.

Paragraaf	Conclusie	Aandachtspunten	Reactie
			<p>MBO Raad wijst op complexiteit van de problematiek. Geeft aan dat instellingen arbeidsmarktanalyses niet gebruiken omdat ze onvoldoende basis voor beleid bieden, maar dat het arbeidsmarktperspectief op beleidsniveau en bestuurlijk niveau wel hoog op de agenda staat. Opleidingen worden in toenemende mate van breed naar smal georganiseerd, waardoor jongeren zich langer op hun keuze kunnen oriënteren.</p> <p>Diplomabekostiging prikkelt scholen om niet teveel BOL-leerlingen aan te nemen. Colo vindt dat scholen meer rekening moeten houden met de landelijke en regionale arbeidsmarktvraag. Het Ministerie van OCW zou scholen voor moeten schrijven en erop toe moeten zien dat zij hiervoor gebruik maken van de informatie die kenniscentra hierover aanbieden.</p>
	<p>Begeleiding leerlingen tijdens BPV; verschillen BOL-BBL.</p> <p>Organisatorische maatregelen voor BPV.</p> <p>Positie van allochtone leerlingen.</p>	<p>Is het wenselijk dat BOL- en BBL-leerlingen verschillend worden behandeld, bijvoorbeeld in de mate waarin ze begeleid worden?</p> <p>Hoe zien onderwijsinstellingen de begeleiding van hun eigen leerlingen bij BPV, afgezet tegen het landelijke beeld? Is het goed zo, of is er aanleiding om te veranderen?</p>	<p>Alle partijen vinden dat verbeteringen in de begeleiding mogelijk zijn.</p> <p>Staatssecretaris vindt een betere begeleiding van leerlingen en ondersteuning van leerbedrijven essentieel voor een betere kwaliteit van het praktijkleren. Zij wil bezien welke onderwijsinstellingen dit goed doen, en hun goede voorbeelden verspreiden over alle instellingen. Binnen de kaders van het risicogerichte toezicht komt er expliciete aandacht van de inspectie voor de begeleiding van de leerling door de school. Verantwoordingsinformatie van instellingen en kenniscentra zal hierop worden toegesneden.</p> <p>De staatssecretaris erkent dat er redenen kunnen zijn voor verschillende behandeling, maar vraagt zich af of in de praktijk de juiste keuzes worden gemaakt; BBL-leerlingen misschien juist meer begeleiden omdat ze minder op school zijn.</p> <p>MBO Raad: de afgelopen jaren is er meer aandacht voor de begeleiding. Zij heeft een handreiking voor de scholen gepubliceerd: <i>Beroepspraktijkvorming: het organiseren van interactie</i>, die scholen handvatten geeft voor betere communicatie met leerlingen en het bedrijfsleven.</p> <p>MBO Raad: bij overgang van de begeleiding van BBL-leerlingen van de kenniscentra naar de instellingen, zijn de financiële middelen daarvoor niet naar de instellingen gegaan.</p> <p>De MBO Raad vindt minder begeleiding voor BBL-leerlingen evident, omdat zij ook minder onderwijs op school volgen: adequate begeleiding naar rato is een goed uitgangspunt.</p>

Paragraaf	Conclusie	Aandachtspunten	Reactie
			Colo vindt dat optimale begeleiding nodig is van zowel BOL- als BBL-leerlingen. Vanuit de kenniscentra kunnen leerbedrijven en praktijkopleiders alleen optimaal ondersteund worden, als kenniscentra geïnformeerd worden over welke BOL- en BBL-plaatsen ingevuld zijn.
	Informatie aan leerbedrijven over welke theoretische kennis, praktische vaardigheden en houding leerlingen bij hen moeten opdoen.	Is er voor onderwijsinstellingen aanleiding de contacten met leerbedrijven en kenniscentra – bijvoorbeeld over de feitelijke bezetting van BPV-plaatsen – te verbeteren? En komt het voor dat leerlingen BPV doen op niet-erkende leerbedrijven? Als dat zo is: hoe komt het, en wat is eraan te doen?	Staatssecretaris vindt dat de ondersteuning van leerbedrijven beter moet, en wil dit in de aangescherpte toezichtkaders meenemen. MBO Raad verwijst naar handreiking <i>Beroepspraktijkvorming: het organiseren van interactie</i> , die de instellingen handvatten geeft voor een betere communicatie met leerlingen en leerbedrijven.
	Verbeteringen mogelijk in aansluiting tussen theorie en praktijk.		
2.4	Onvoldoende informatie over bezetting BPV-plekken; BRON. Openbare registers leerbedrijven niet compleet en niet actueel; leerlingen mogelijk op niet erkende BPV-plekken.	Is er voor onderwijsinstellingen aanleiding de contacten met leerbedrijven en kenniscentra – bijvoorbeeld over de feitelijke bezetting van BPV-plaatsen – te verbeteren?	Staatssecretaris en MBO Raad vertrouwen erop dat met volledige operationalisering van BRON de informatie-uitwisseling voldoende zal zijn. Staatssecretaris laat vierde handtekening pas vervallen als dit zo is. MBO Raad: mogelijke begripsverwarring BPV – andere vormen van praktijkleren. Daardoor is niet meer na te gaan of de leerlingen die op niet-erkende BPV-plekken zitten, daar zijn voor echte BPV of voor andere vormen van praktijkleren en stages. Colo maakt zich zorgen over uitstel naar 2009 van de koppeling tussen BRON en stagemarkt.nl. Colo schat in dat 10% tot 20% van de leerlingen werkt op BPV-plekken bij niet-erkende leerbedrijven. Instellingen moeten de leerling een BPV-plek bij een erkend leerbedrijf garanderen. Een complete en actuele gegevensuitwisseling tussen instellingen en kenniscentra is hiervoor essentieel, maar nu nog onvoldoende.
2.5	Geen actie Ministerie van OCW op signalen dat vrijlaten partijen ook nadelen kent. Bekostigingssystematiek kent averechtse prikkels. Toezicht op BPV bij onderwijsinstellingen beperkt en bij kenniscentra in kinderschoenen. Geen controle op scheiding publiek – private activiteiten van kenniscentra.	Zijn verbeteringen in het toezicht vanuit het ministerie nodig en mogelijk?	Staatssecretaris vindt toezicht op BPV bij onderwijsinstellingen niet beperkt; stelt dat dit onderdeel is van het waarderingsskader van de inspectie. Staatssecretaris neemt onze opmerkingen over bekostiging mee bij herziening bekostigingssystematiek (in te voeren in 2010). Staatssecretaris erkent dat toezicht op kenniscentra beperkt is, en wijt dit aan gebrek aan wettelijke basis. Een aanscherping van de toezichtkaders voor instellingen en kenniscentra is gewenst, aldus de staatssecretaris. Zij kondigt voorts aan dat inspectie in 2008 publieke en private activiteiten bij kenniscentra gaat onderzoeken.

Paragraaf	Conclusie	Aandachtspunten	Reactie
			<p>MBO Raad vindt dat onduidelijkheden in rollen en taken de afgelopen jaren tot spanningen hebben geleid tussen onderwijsinstellingen en kenniscentra. De overheid had de juiste kaders moeten schetsen, de taakverdeling moeten vastleggen en het toezicht hierop moeten organiseren.</p> <p>Colo vindt dat het Ministerie van OCW aanvullend op heldere wetgeving concrete afspraken moet maken met onderwijsinstellingen en kenniscentra over resultaten en prestaties en dat het daarop gericht toezicht moet laten uitoefenen. Als afspraken niet worden gemaakt of nagekomen, moet het ministerie maatregelen nemen of de bekostiging (gedeeltelijk) stopzetten.</p>
		<p>Wij stellen de onderzoeksinstrumenten die wij hebben ontwikkeld voor dit onderzoek graag ter beschikking aan de betrokken partijen, zodat zij zelf een vinger aan de pols kunnen blijven houden.</p>	<p>Colo geeft aan graag gebruik te maken van dit aanbod.</p>

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 BEROEPSPRAKTIJKVORMING IN HET MBO: DE CONTEXT

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2004 en 2005 waren er signalen dat er te weinig BPV-plekken voor mbo'ers zouden zijn. Het was niet helemaal duidelijk of dat inderdaad het geval was en zo ja, hoe groot het tekort dan was. Een schatting van de MBO Raad van januari 2005 kwam uit op een tekort van 8200 plekken (Tweede Kamer, 2005).

Een daadwerkelijk tekort aan stageplekken zou een groot probleem zijn, gezien het grote belang van de praktijkcomponent binnen elke mbo-opleiding: als een leerling die – bijvoorbeeld door een tekort aan plaatsen – niet kan vervullen, of niet met voldoende resultaat afrondt, komt zijn hele opleiding in gevaar. De «uitval» van leerlingen uit het mbo – het voortijdig beëindigen van een opleiding – is groot en dat zou deels te maken kunnen hebben met een tekort aan stageplekken. Een niet-afgeronde opleiding betekent minder kansen op de arbeidsmarkt, en dat is maatschappelijk, economisch, en ook persoonlijk, onwenselijk. Het belang van goede mbo-opleidingen, het belang van de praktijkcomponent daarbinnen en de signalen van knelpunten vormden samen voor de Algemene Rekenkamer aanleiding onderzoek te doen naar BPV in het mbo. Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd van eind 2005 tot medio 2007.

BPV-plek moeilijk te vinden

Bijna één op de vijf leerlingen in het mbo vindt het moeilijk een BPV-plek te vinden. Uit ons onderzoek blijkt dat daar in de praktijk allerlei redenen voor kunnen zijn. Soms komt het doordat er meer leerlingen zijn dan BPV-plekken. De kappersopleiding bijvoorbeeld, trekt sinds jaar en dag veel meer leerlingen dan er BPV-plekken zijn. Soms is de schaarste van BPV-plekken regionaal, bijvoorbeeld als de bedrijven waar leerlingen stage zouden moeten lopen, in een bepaald deel van het land geconcentreerd zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opleiding tot steigerbouwer: omdat gespecialiseerde steigerbouwbedrijven vooral in Noord-Nederland zitten, zijn de BPV-plekken daar te vinden en zijn ze in de rest van het land schaars. Ook kan de conjunctuur ervoor zorgen dat het lastiger is een BPV-plek te vinden. Hoe slechter het met de economie gaat, hoe minder stagiairs bedrijven aannemen. Er zijn dan minder opdrachten, en de opdrachten die er zijn moeten zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd – veel bedrijven kunnen in een dergelijke periode geen tijd vrijmaken om leerlingen te begeleiden die het vak nog moeten leren, en dus minder productief zijn dan (ervaren) werknemers. Leerlingen kunnen soms ook moeilijker een BPV-plek vinden, om redenen die met hen als persoon te maken hebben. Allochtone leerlingen vinden bijvoorbeeld moeilijker een BPV-plek dan autochtone leerlingen. Tot slot kan het moeilijk vinden van een BPV-plek ook te maken hebben met de onderwijsinstelling: als die leerlingen niet helpt bij het vinden van een BPV-plek, kan dat ertoe leiden dat die leerlingen minder gemakkelijk een plek te vinden.

1.2 Hoe ziet (beroepspraktijkvorming in) het mbo er uit?

Er zijn drie soorten onderwijsinstellingen voor mbo⁴: de ROC's, de AOC's en de vakscholen. In het schooljaar 2004–2005 waren er 43 ROC's, 11 AOC's en 13 vakscholen: in totaal waren er toen dus 67 bekostigde onderwijsinstellingen die mbo aanboden.⁵ In 2006 volgden in totaal 491 700 leerlingen een mbo-opleiding en leverde het mbo 144 300 gediplomeerden af (OCW, 2007c).

Mbo-opleidingen zijn ingedeeld in vier niveaus. Niveau 1 is het laagste niveau en niveau 4 het hoogste.

- niveau 1: de assistentenopleiding;

⁴ We beperken ons hier tot de onderwijsinstellingen die door het Rijk bekostigd worden. Bij de particuliere onderwijsinstellingen voor mbo die er ook zijn, heeft de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden.

⁵ Cijfers per 1 oktober 2004, opgevraagd bij Centrale Financiën Instellingen (CFI), een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCW.

- niveau 2: de basisberoepsopleiding (dit geldt tevens als «startkwalificatieniveau»);⁶
- niveau 3: de vakopleiding;
- niveau 4: de middenkader- en specialistenopleiding.

Het mbo heeft een «drempelloze toegang»: onderwijsinstellingen mogen geen diploma-eisen stellen aan leerlingen die willen instromen in het laagste niveau van een mbo-opleiding.⁷ Voor de doorstroom naar hogere niveaus kan de eis worden gesteld dat iemand zijn diploma op het lagere niveau gehaald heeft.

Beroepspraktijkvorming

Leerlingen in het mbo kunnen kiezen tussen twee leerwegen: de BOL en de BBL. De BOL vindt grotendeels op school plaats en verder in leerbedrijven; bij de BBL is het omgekeerd. Van alle leerlingen in het mbo in het schooljaar 2006–2007 deed 72% de BOL en 28% de BBL.

De praktijkcomponent van zowel de BOL als de BBL heet BPV; bij BOL wordt ook nog vaak de term «stage» gebruikt. Deze term wordt in de praktijk zowel gebruikt voor «echte» BPV – die aan een aantal wettelijke eisen moet voldoen – als voor andere vormen van praktijkleren die daaraan niet hoeven te voldoen. Wij gebruiken daarom in dit rapport alleen de term «BPV» en niet «stage». Leerlingen die hun opleiding volgen in de BOL brengen minimaal 20% en maximaal 60% van hun tijd door op BPV in een leerbedrijf. De rest van de tijd zitten zij op school. Bij BBL is de leerling werknemer in zijn leerbedrijf. BBL-leerlingen brengen daar minimaal 60% van hun tijd door, en de rest van de tijd op school. Het doel van BPV is dat leerlingen de competenties die bij hun opleiding horen en die niet op school kunnen worden geleerd, in een leerbedrijf in de praktijk brengen onder begeleiding van een praktijkopleider of leermeester. De beoordeling of een bedrijf geschikt is om als leerbedrijf te fungeren, wordt gedaan door een kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna: «kenniscentrum»): dat heet «erkenning» of «accreditatie». Er zijn achttien kenniscentra, die elk actief zijn op het gebied van één of meer bedrijfstakken. Vanuit de kenniscentra bezoeken opleidingsadviseurs⁸ bedrijven die leerbedrijf willen worden, om te beoordelen of zij aan de criteria voor leerbedrijven voldoen.

Betrokken partijen

In ons onderzoek hebben wij achtereenvolgens informatie verzameld bij de volgende partijen, die allemaal betrokken zijn bij BPV:

- leerlingen;
- BPV-begeleiders op de onderwijsinstellingen;
- kenniscentra;
- leerbedrijven;
- de Ministeries van OCW en LNV.

Andere bij BPV betrokken partijen (die we niet hebben onderzocht) zijn:

- Colo, de vereniging van kenniscentra;
- de MBO Raad, de brancheorganisatie voor mbo en volwasseneneducatie;
- de AOC Raad, de brancheorganisatie van de AOC's;
- brancheorganisaties waarin het bedrijfsleven zich heeft georganiseerd;
- de Belastingdienst;
- het Ministerie van Economische Zaken.

⁶ In 2003 is door de lidstaten van de Europese Unie in Lissabon (onder meer) afgesproken, dat in 2010 minstens 85% van de 22-jarigen in de Europese Unie een opleiding op startkwalificatieniveau zou moeten hebben afgerond.

⁷ Dat is vaak niveau 1 en soms niveau 2, voor opleidingen waar niveau 1 niet bestaat.

⁸ Dit is de benaming die het meest gebruikt wordt; andere zijn: bedrijfsadviseurs, (bedrijfs-)consulenten of adviseurs beroepspraktijkvorming.

In onderstaande figuur staan de bovenstaande partijen met hun onderlinge relaties weergegeven.

