



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Subsidieregeling praktijkleren 2014-2018

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Kees van Bergen
Bjørn Dekker
Marga de Weerd

Amsterdam, 4 mei 2018
Publicatienr. 17210

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen en -opzet	1
1.3 Leeswijzer	2
2 Gebruik regeling	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Ontstaansgeschiedenis: van WVA naar Subsidieregeling praktijkleren	4
2.3 Doelen en doelgroepen Subsidieregeling praktijkleren	4
2.4 Ontwikkelingen in het aantal aanvragen en toekenningen	5
2.5 Verklaringen voor de cijfermatige ontwikkelingen	6
3 Uitvoering	9
3.1 Inleiding	9
3.2 De aanvragers	9
3.3 Afhandeling subsidieaanvragen	9
3.4 Onvoorziene effecten en onbedoeld gebruik	11
3.5 Tevredenheid afhandeling	12
3.6 Kosten en efficiëntie uitvoering	13
3.7 Rechtvaardige procedure	13
4 Doelbereik	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Praktijkplaatsen en de regeling	15
5 Verbetervoorstellen veld	20
5.1 Tevredenheid over inrichting van de regeling	20
5.2 Verbeterthema's uit het veld	20
5.3 Verbeterpunten in perspectief	21
6 Conclusies	24
Bijlage 1 – Toelichting onderzoeksopzet	27
Bijlage 2 – Aanvragers en aanvragen	28



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

Managementsamenvatting

De Subsidieregeling praktijkleren is per 1 januari 2014 in de plaats gekomen van de Wet Vermindering Afdracht onderwijs (WVA). De regeling heeft tot doel werkgevers te stimuleren tot het bieden van praktijkleerplaatsen voor specifieke doelgroepen in het vmbo, mbo, hbo en wo. Op verzoek van het ministerie van OCW evalueerde RegioPlan de regeling. In het evaluatieonderzoek stonden de uitvoering, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regeling centraal. Voor het onderzoek is een deskresearch uitgevoerd, waarin beschikbare rapportages zijn bekeken en data over subsidieaanvragen zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn er interviews gehouden met belangrijke stakeholders, aanvragers van de subsidie, opleidingen, brancheorganisaties en subsidieadviseurs. Op basis van deze gegevens kunnen we betrouwbare uitspraken doen over de ervaringen met en de opvattingen over de subsidieregeling praktijkleren. Hieronder geven we een samenvatting van de bevindingen uit het onderzoek.

Ontwikkeling gebruik regeling

Sinds de start van de regeling neemt het beroep op de regeling en het aantal gesubsidieerde praktijkleerplaatsen onder alle doelgroepen toe. De groei wordt veroorzaakt door de groei van het aantal studenten in de beroepsbegeleidende leerweg, de groter wordende bekendheid van de regeling onder bedrijven ook via subsidieadviseurs en brancheorganisaties en de attendering van uitvoerder Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) op de indieningstermijnen. Vrijwel alle betrokkenen wijzen op de aantrekkelijke economie die leidt tot een toenemende vraag en die ruimte creëert voor dienstverbanden voor mensen in opleiding. Ondanks de toename van het aantal aanvragen onder alle doelgroepen blijft het aantal aanvragen voor de niet-mbo-doelgroepen relatief beperkt. In die sectoren is in de eerste vier jaren van de regeling steeds sprake geweest van onderbenutting van het beschikbare budget.

De uitvoering

De subsidie wordt aangevraagd door werkgevers over het voorafgaande schooljaar. Op de aanvragen wordt een aantal reguliere controles uitgevoerd door RVO.nl, waarbij ook DUO, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en de Inspectie van het Onderwijs worden ingeschakeld. Bij administratieve onduidelijkheden en twijfelgevallen doet RVO.nl navraag; bij twijfelgevallen worden leerovereenkomsten opgevraagd. Na het afgeven van de beschikkingen voert RVO.nl steekproefsgewijs controles van praktijklerenadministraties uit. Deze selectie van te controleren organisaties wordt deels aselekt getrokken en wordt deels bepaald door de uitkomst van een risicoanalyse. Deze controles leiden nog tot correcties van het toegekende bedrag. De controles hebben een leereffect voor de gecontroleerde aanvragers en op termijn voor de overige aanvragers.

Uit het onderzoek komen geen sterke signalen over ongewenste effecten of oneigenlijk gebruik van de regeling naar voren. Er zijn hooguit enkele onvoorziene effecten. Zo vraagt de regeling bijvoorbeeld naar weken dat een leerling heeft gewerkt, niet naar dagen, dagdelen of uren. Dat levert soms problemen op voor specifieke branches, maar kan er ook toe leiden dat meerdere werkgevers aanvragen doen voor een (deel-)leerwerkplek.

Tevredenheid

Over het algemeen is er tevredenheid over de uitvoering van de regeling. De opdrachtgever is tevreden en er is sprake van een goede relatie met de rond de regeling gevormde stuurgroep. Ook de aanvragers zijn tevreden. In klanttevredenheidsonderzoeken van RVO.nl scoort de uitvoering relatief goed ten opzichte van andere regelingen. Dat beeld wordt in het voor de evaluatie uitgevoerde veldonderzoek bevestigd. De meeste geïnterviewde werkgevers zijn tevreden tot zeer tevreden over de afhandeling en beoordeling van de aanvraag en over de communicatie van RVO.nl. Als er ontevreden geluiden zijn, gaan die over de administratieve belasting voor de werkgevers.

Efficiëntie

Na enkele jaren is er een systeem voor aanvraag en beoordeling opgebouwd, waarbij de uitvoering en de eerste beoordelingen zoveel mogelijk zijn geautomatiseerd. Aanvullende handmatige controles tijdens de beoordeling, navraag bij onduidelijkheden en de controles achteraf vragen om extra personele inzet. Uit het onderzoek komen geen indicaties naar voren dat de kosten van de uitvoering te hoog zijn. De realisatiecijfers van RVO.nl komen uit op ongeveer 1 à 1,25 procent van het beleidsbudget.

Rechtvaardigheid procedure

De subsidieregeling verschilt van de voorgaande regeling door een duidelijkere afbakening en duidelijkere aanvraagvereisten, een uitgavenplafond en een vergoeding achteraf. Met de huidige procedure en de controles van RVO.nl is de regeling, volgens stakeholders, beter onder controle dan onder de WVA. Situaties van bewust oneigenlijk gebruik, een probleem onder de WVA, doen zich volgens de geïnterviewden, eigenlijk nauwelijks voor. We hebben in ons onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de procedure verhindert dat bedrijven de subsidie deze ontvangen terwijl ze er wel recht op zouden hebben of dat er systematisch sprake is van onterechte afwijzingen. Dat uit zich in het kleine aantal bezwaarzaken (40 à 50 per jaar).

Doelbereik

Motieven voor werkgevers

De subsidie speelt voor de geïnterviewde werkgevers zeker een rol bij het aanbieden van praktijkleerplaatsen maar vormt nooit het hoofdmotief. Uit de interviews komen verschillende motieven van werkgevers naar voren om praktijkleerplaatsen aan te bieden, te weten:

- de instroom van toekomstig en jong personeel te verzekeren;
- toekomstig of zittend personeel specifiek opleiden in de vaardigheden die het bedrijf nodig heeft;
- een maatschappelijke opdracht.

Belang subsidie

Hoewel de subsidieregeling niet de belangrijkste reden is om praktijkleerplaatsen aan te bieden, lijkt ze voor de helft van de werkgevers wel van invloed op het aantal praktijkleerplaatsen dat zij aanbieden. Een kwart van de door ons geïnterviewde werkgevers zegt zonder subsidie zeker minder praktijkleerplaatsen aan te zullen bieden en eveneens een kwart twijfelt of zij zonder de subsidieregeling evenveel praktijkleerplaatsen aan zouden bieden.

Verschillende geïnterviewden van opleidingsinstellingen zien dat de beschikbaarheid van de subsidie met name van invloed is op de scholing van zittend personeel. Door enkele brancheorganisaties en opleiders wordt tevens opgemerkt dat een afschaffing van de subsidie ook gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de begeleiding en van de opleiding in de praktijk.

Belang hoogte subsidie

Uit een doelgroepenonderzoek van RVO.nl blijkt dat de aanvragers over het algemeen tevreden zijn over de hoogte van het subsidiebedrag en in de interviews met werkgevers wordt dat beeld bevestigd. Twee derde van de geïnterviewde werkgevers vindt de hoogte van het bedrag ook belangrijk, de rest vindt het onbelangrijk of is neutraal. Verschillende respondenten benadrukken dat ook een verlaging van de subsidie ten koste zou kunnen gaan van het aantal praktijkleerplaatsen. Bij een verlaging van de subsidie met 20 procent zou ruim een kwart het aanbod van praktijkleerplaatsen heroverwegen. Ongeveer een op de zes geïnterviewden zou bij een dergelijke verlaging geen praktijkleerplaatsen meer aanbieden of de faciliteiten beperken.

Verbetermogelijkheden

Uit het veldonderzoek komen de volgende verbetermogelijkheden.

- De bekendheid van de regeling kan verder worden vergroot, met name onder de niet mbo-doelgroepen.
- De administratieve vereisten zouden nog duidelijker kunnen worden gecommuniceerd.
- Er worden suggesties gedaan voor differentiatie in het subsidiebedrag, bijvoorbeeld naar niveau.
- De hoogte van het subsidiebedrag zou gegarandeerd moeten zijn en niet achteraf lager uit moeten kunnen vallen door overvraging.

Daarnaast worden er verschillende suggesties gedaan voor uitbreiding van de regeling.

Conclusies

De bevindingen uit ons onderzoek laten zien dat de subsidieregeling effectief is. Het aantal praktijkleerplaatsen groeit en het aanbod ervan zou verminderen wanneer de subsidieregeling zou worden afgeschaft. De mate waarin de subsidieregeling effectief is, laat zich moeilijk vaststellen vanwege de diversiteit van het veld en de invloed van de conjunctuur op de ruimte voor praktijkleerplaatsen bij

werkgevers. Die ruimte is niet statisch, maar fluctueert als gevolg van de conjunctuur en/of bezuinigingen van overheidswege.

De uitvoering van de Subsidieregeling praktijkleren blijkt doelmatig gezien de geringe mate van oneigenlijk gebruik en de relatief beperkte kosten voor de uitvoering van de regeling. Het onderzoek heeft geen eenduidige verbetermogelijkheden voor de doelmatigheid van de subsidieregeling opgeleverd. Bij specifieke aspecten van de administratieve vereisten aan de hand waarvan de begeleiding en het resultaat van de beroepspraktijkvorming kunnen worden geverifieerd zou opnieuw een afweging gemaakt kunnen worden welke administratieve gegevens in welke vorm overlegd moeten worden. Die aard en vorm zouden waar mogelijk ook nog eens duidelijk onder de aandacht gebracht moeten worden.

Gezien het belang dat er door stakeholders, werkgevers en opleidingen wordt gehecht aan de subsidie-regeling en de effectiviteit en de doelmatigheid ervan zou zij ten minste in haar huidige vorm moeten worden voortgezet. Op basis van de verwachte groei van de bbl en het feit dat in de andere sectoren het aantal aanvragers van de subsidie ook toeneemt, zal bij de voortzetting van de subsidieregeling in haar huidige vorm naar verwachting het uitgekeerde subsidiebedrag per aanvraag zeker voor de bbl en misschien voor de andere doelgroepen de komende jaren lager uitvallen. Dit zal leiden tot een kleiner aanbod van praktijkleerplaatsen en een minder effectieve regeling. Bij het vormgeven van een aangepaste regeling moet in ogenschouw genomen worden dat het uitgekeerde subsidiebedrag niet te ver kan dalen zonder negatieve gevolgen voor de effectiviteit. Oplossingen binnen de huidige budgetkaders zijn alleen mogelijk door een beperking van de huidige doelgroepen of een beperking van het aantal aanvragers. Verdere uitbreiding van de doelgroepen zou gepaard moeten gaan met een ophoging van het totale budget.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De Subsidieregeling praktijkleren is per 1 januari 2014 in de plaats gekomen van de Wet Vermindering Afdracht onderwijs (WVA). De regeling heeft tot doel werkgevers te stimuleren tot het bieden van praktijkleerplaatsen en werkleerplaatsen.¹ De subsidie is een tegemoetkoming voor de kosten die een werkgever maakt voor begeleiding in de praktijk. Bij de inrichting van de subsidieregeling is ervoor gekozen om de werkgever een substantieel bedrag per praktijkleerplaats te geven en de focus te leggen op specifieke groepen, namelijk:

- de groep in een kwetsbare positie waar bijvoorbeeld jeugdwerkloosheid een groot probleem is;
- studenten die een hbo-opleiding volgen in sectoren waarin tekorten in de personele voorziening worden verwacht;
- wetenschappelijk personeel dat onmisbaar is voor de kenniseconomie.

De huidige regeling loopt 31 december 2018 af en daarvoor moet er een beslissing genomen worden over het vervolg. Om op tijd helderheid te creëren over de toekomstige subsidiëring van de praktijkleerplaatsen moet er al eerder duidelijkheid zijn over het voortzetten of wijzigen van de regeling. Op verzoek van het ministerie van OCW evalueerde Regioplan de regeling daarom in de eerste helft van 2018. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de vragen die met het onderzoek worden beantwoord en de opzet van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.2 Onderzoeksvragen en -opzet

Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek dient inzicht te geven in de uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. In het voorliggende onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Hoe *ontwikkelt zich het gebruik* van de regeling, welke tendensen zijn er te zien (tussen verschillende groepen, sectoren) en wat zijn daar de verklaringen voor?
2. Wat is *de rol van de verschillende partijen* (onderwijsinstellingen, werkgevers, bemiddelaars) in het proces? In hoeverre is er sprake van ongewenste effecten of onbedoeld of oneigenlijk gebruik van de regeling? Zijn er daarbij verschillen tussen diverse doelgroepen?
3. Hoe verloopt het *uitvoeringsproces*? Wordt het proces kosteneffectief uitgevoerd? Biedt het uitvoeringsproces voldoende waarborgen voor een rechtvaardige verdeling en voor het voorkomen van onbedoeld of oneigenlijk gebruik?
4. In hoeverre is de regeling *doeltreffend* (in termen van aanbod van praktijkleerplaatsen voor de bedoelde groepen) en *doelmatig* (in termen van kosteneffectiviteit)? In welke mate is het realiseren van doelstellingen van het beleid toe te schrijven aan het instrument? In hoeverre is de *hoogte van de subsidie* van invloed op het aanbod van praktijkleerplaatsen en op het beroep op de regeling (prijs- en aanbodelasticiteit)?
5. Welke invloed valt te verwachten van autonome *arbeidsmarktontwikkelingen* op de bereidheid van werkgevers om praktijkleerplaatsen ter beschikking te stellen?
6. Hoe kunnen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling *in de toekomst* worden vergroot? Moet de doelgroepdefinitie worden herzien?

Beknopte werkwijze

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van de analyse van beschikbaar materiaal en gesprekken met betrokkenen. Allereerst is gekeken naar beschikbare rapportages² en cijfermateriaal.

Er zijn voor het onderzoek drie face-to-facegesprekken gehouden met respectievelijk het ministerie van OCW/DUO, de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Daarnaast zijn er in een eerste ronde en een tweede ronde

¹ Omdat de term praktijkleerplaatsen betrekking heeft op vrijwel het totale gebruik van de regeling, zullen wij steeds deze term in het rapport gebruiken.

² Zie bijlage 1 voor extra informatie.

telefonische interviews gehouden met elf andere stakeholderpartijen waaronder bijvoorbeeld de MBO Raad, VNONCW-MKB en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

In de tweede fase zijn telefonische interviews gehouden met:

- werkgevers die in 2016/2017 gebruikmaakten van de subsidieregeling praktijkleren;
- vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen;
- vertegenwoordigers van organisaties die te maken hebben met de aansluiting van het onderwijs en de arbeidsmarkt, zoals brancheorganisaties of regionale arbeidsmarktplatforms.

In totaal zijn er 66 gesprekken gevoerd. De verdeling van deze gesprekken over de verschillende betrokken partijen is weergegeven in de onderstaande tabel.³

Tabel 1.1 Verdeling gesprekken over betrokken partijen

Betrokken partijen	Aantal gesprekken
RVO.nl	1
SBB	1
OCW (beleidsdirecties, DUO, inspectie)	5
Werkgevers (vmbo)	4
Werkgevers (mbo)	17
Werkgevers (ho)	11
Intermediairs	4
Koepel- en brancheorganisaties bedrijfsleven	6
Onderwijsinstellingen (vmbo)	1
Onderwijsinstellingen (mbo)	7
Onderwijsinstellingen (ho)	4
Koepelorganisaties opleidingen	5
Totaal	66

Met de selectie van stakeholders en andere geïnterviewden hebben we een zo breed mogelijk beeld van de opvattingen over en ervaringen met de Subsidieregeling praktijkleren verkregen en is de reikwijdte van dit onderzoek groot. Kwantitatieve informatie die op basis van de interviews verkregen is, is echter vooral indicatief.

1.3 Leeswijzer

Bij de beschrijving van de uitkomsten gaan we achtereenvolgens in op de uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid. In hoofdstuk 2 gaan we eerst kort in op de achtergrond van de subsidieregeling en bespreken vervolgens de ontwikkeling in het gebruik. Daarna, in hoofdstuk 3, komen verschillende aspecten van de uitvoering aan de orde. We besteden daarbij aandacht aan de stappen in de procedure, de tevredenheid van aanvragers en de doelmatigheid. In hoofdstuk 4 gaat het vooral om de doeltreffendheid en komen effecten van de regeling, motieven om praktijkleerplaatsen aan te bieden en het belang van het subsidiebedrag aan de orde. In hoofdstuk 5 beschrijven we een aantal suggesties voor verbeteringen uit het veld. Tot slot, in hoofdstuk 6, bespreken we de belangrijkste conclusies uit deze evaluatie.

In het rapport hanteren we enkele standaardbegrippen die we hieronder kort toelichten. In de regeling wordt het begrip praktijkleerplaats gebruikt voor de beroepsopleidingen en de opleidingen in het vmbo en vso en het begrip werkleerplaats voor promotietrajecten en trajecten voor technologisch ontwerpers. Wij gebruiken in dit rapport in alle gevallen het begrip praktijkleerplaats.

Het begrip praktijkleerovereenkomst verwijst naar de wettelijke vereiste overeenkomst tussen de onderwijsinstelling, de werkgever en de deelnemer.

Met het begrip werkgever of aanvrager bedoelen we in dit rapport het bedrijf of de organisatie die de praktijkleerplaats of werkleerplaats verzorgt en de aanvraag voor de subsidie indient.

³ Zie bijlage 1 voor extra informatie.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gebruik regeling

2

2 Gebruik regeling

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de inrichting en het gebruik van de Subsidieregeling praktijkleren. Eerst gaan we kort in op de ontstaansgeschiedenis van de huidige regeling en vervolgens komen de cijfermatige ontwikkelingen aan de orde.

2.2 Ontstaansgeschiedenis: van WVA naar Subsidieregeling praktijkleren⁴

De Subsidieregeling praktijkleren is het vervolg op de afdrachtvermindering onderwijs die van 1996 tot 2014 van kracht was als onderdeel van de bredere Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA).

Reden voor het omvormen van de afdrachtvermindering tot een subsidierегeling is dat eerstgenoemde niet het gewenste resultaat opleverde wat betreft het stimuleren van de beoogde praktijkleerplaatsen. Dat werd onder meer veroorzaakt door een toenemend oneigenlijk gebruik. De afdrachtvermindering onderwijs bleek bovendien budgettair onbeheersbaar te zijn.

De reden voor de overheid om door middel van de Subsidieregeling praktijkleren werkgevers financieel te blijven stimuleren om praktijkleerplaatsen aan te bieden, is de gedachte dat deze praktijkleerplaatsen onvoldoende tot stand komen zonder overheidssteuning. Praktijkleren draagt bij aan het versterken van de arbeidsmarktpositie van groepen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt en kan bijvoorbeeld uiteindelijk leiden tot een besparing van uitkeringslasten. Daarnaast is de regeling gericht op sectoren waarin knelpunten in de personele voorziening worden verwacht en op wetenschappelijk personeel dat onmisbaar is voor de kenniseconomie.

Voor de subsidieregeling praktijkleren komen minder doelgroepen in aanmerking dan het geval was voor de afdrachtvermindering. Zo is in tegenstelling tot bij de WVA de Subsidieregeling praktijkleren niet van toepassing op onder andere:

- deelnemers aan een mbo-bol-opleiding;
- leerlingen die een leer-werktraject volgen in het vmbo;
- studenten die een niet-technische hbo-opleiding volgen, zoals economie, zorg en onderwijs.

2.3 Doelen en doelgroepen Subsidieregeling praktijkleren

Vanaf 2014 komen werkgevers in aanmerking voor de regeling die een praktijkplaats aanbieden aan de onderstaande doelgroepen:

- deelnemers aan een mbo-opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl);
- leerlingen die een leer-werktraject volgen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo;
- studenten die een hbo-opleiding volgen in de techniek (inclusief landbouw en natuurlijke omgeving), bestaande uit een combinatie van leren en werken. De werkcomponent moet deel uitmaken van de opleiding. Dat geldt zowel voor duaal als deeltijd hbo;
- promovendi die een promotieonderzoek uitvoeren onder begeleiding van een universiteit of instituut van de KNAW of NWO en technologisch ontwerpers in opleiding (toio's).⁵

Met ingang van het schooljaar 2017-2018 komen ook werkgevers in aanmerking die een praktijkleerplaats aanbieden aan de volgende categorieën:

- leerlingen in het laatste schooljaar van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) met uitstroomprofiel 'arbeidsmarktgericht' of uitstroomprofiel 'vervolgonderwijs leer-werktraject';
- leerlingen in het laatste schooljaar van het praktijkonderwijs (pro);

⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op de brief 'Omzetting van de afdrachtvermindering onderwijs naar een subsidieregeling' van 23 mei 2013 van minister Bussemaker aan de Tweede Kamer. Kenmerk 503999.

⁵ Een toio staat ingeschreven bij een universiteit voor de opleiding gericht op de titel PDEng.

- leerlingen die een basisberoepsgerichte leerweg in het voortgezet onderwijs volgen die is ingericht als entreeopleiding en wordt verzorgd als beroepsbegeleidende leerweg. Omdat voor deze nieuwe categorieën pas in het najaar van 2018 de eerste aanvragen worden ingediend, blijven ze voor de huidige evaluatie buiten beschouwing.

2.4 Ontwikkelingen in het aantal aanvragen en toekenningen⁶

In de eerste jaren van de Subsidieregeling praktijkleren was een bedrag van € 205 miljoen beschikbaar. Het grootste deel van het budget gaat sinds het begin van de regeling naar de doelgroep mbo (zie tabel 3.1). Voor die doelgroep is jaarlijks € 189 miljoen beschikbaar. Voor de andere doelgroepen was in totaal € 15 miljoen beschikbaar. Dat bedrag is wegens onderbenutting in de eerste drie jaren van de regeling voor het studiejaar 2016-2017 met € 8,5 miljoen verlaagd. De verlaging kwam ten laste van het budget voor de doelgroepen in het hbo en wo.

Tabel 2.1 Aantal gesubsidieerde leerplekken, toegekend totaalbedrag en percentage van totaalbedrag per doelgroep van 2014/2015 tot en met 2016/2017

Doelgroep	Toegekend	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
vmbo	Aantal leerplekken	40	49	41	60
	Toegekend bedrag	€ 71.609	€ 77.963	€ 84.713	€ 105.773
	Budget benutting	5%	6%	6%	8%
mbo	Aantal leerplekken	81.260	84.277	85.341	92.507
	Toegekend bedrag	€ 193.447.966	€ 184.172.130	€ 184.083.233	€ 191.970.082*
	Budget benutting	102%	98%	98%	102%
hbo	Aantal leerplekken	660	871	810	1.020
	Toegekend bedrag	€ 1.513.639	€ 1.951.586	€ 1.924.071	€ 2.421.450
	Budget benutting	19%	24%	24%	71%
wo	Aantal leerplekken	473	643	628	834
	Toegekend bedrag	€ 1.062.741	€ 1.322.744	€ 1.291.750	€ 1.660.031
	Budget benutting	16%	20%	19%	59%
Totaal	Aantal leerplekken	82.433	85.840	86.820	94.421
	Toegekend bedrag	€ 196.095.955	€ 187.524.422	€ 187.383.767	€ 196.157.335
	Budget benutting	96%	92%	91%	100%

Bron: RVO.nl

* Het bedrag dat was 'goedgekeurd' voor het mbo kwam uit op € 200.344.481, maar door budgetuitputting is dat bedrag verminderd tot € 191.970.082.

Mbo

Voor de mbo-doelgroep is het aantal gesubsidieerde leerplekken en het totale toegekende bedrag van de regeling in 2017 weer gestegen ten opzichte van de jaren daarvoor. De regeling is in deze sector in 2014 en in 2017 overvraagd. In 2017 is, ondanks overheveling van overgebleven budgetten van de andere doelgroepen, het maximale subsidiebedrag voor het eerst naar beneden bijgesteld en aangepast van € 2.700,- naar € 2.587,-.

⁶ RVO.nl heeft het gebruik van de subsidieregeling vanaf de start gemonitord en daarover elk jaar gerapporteerd. In de monitorrapportage over het uitvoeringsjaar 2017 is informatie beschikbaar over de ingediende en beoordeelde aanvragen voor de studie-jaren van 2013/2014 tot en met 2016-2017. Voor een gedetailleerd overzicht verwijzen we naar die monitorrapportage: Klunder M. (2018) *Monitoringsrapportage Subsidieregeling praktijkleren uitvoeringsjaar 2017*. RVO Nederland, Zwolle.

Hbo en wo

Voor de hbo- en wo-doelgroep namen het aantal leerplekken en de toegekende subsidie met respectievelijk 54 en 60 procent toe, voor de wo-doelgroep met 75 en 56 procent. Voor de hbo- en wo-groepen heeft de combinatie van een lager budget en het gestegen aantal aanvragen geleid tot een hoger benuttingspercentage: dat is gestegen naar respectievelijk 71 en 59 procent.

Vmbo

Voor het vmbo is over het schooljaar 2016-2017 weliswaar meer toegekend dan in de jaren ervoor, maar blijft het om een relatief laag bedrag en een lage budgetbenutting gaan. Dit komt mede doordat er relatief veel vmbo-aanvragen zijn ontvangen die niet aan de voorwaarden voor de doelgroep vmbo voldeden, het betrof bijvoorbeeld een stage in het reguliere vmbo of het (toen nog niet toegelaten) vso of praktijkonderwijs. Deze aanvragen zijn afgewezen. Ook zijn een aantal aanvragen omgezet naar de doelgroep mbo.

2.5 Verklaringen voor de cijfermatige ontwikkelingen

In de interviews met stakeholders, werkgevers en opleidingen worden verschillende verklaringen gegeven voor de groei van het beroep op de regeling.

Toename bekendheid

Een belangrijke factor ligt in de grotere bekendheid van de regeling. In de loop der jaren zijn de regeling en de voorwaarden voor subsidie bekender geworden onder de doelgroepen. RVO.nl heeft rond het in 2017 uitgevoerde doelgroepenonderzoek een campagne gevoerd om de regeling onder de aandacht te brengen bij een deel van de niet-gebruikers van de regeling. Naar aanleiding van de resultaten van het doelgroepenonderzoek is er vervolgens meer aandacht besteed aan het verspreiden van informatie over de regeling (ook door de SBB). Bovendien heeft RVO.nl in het afgelopen jaar meer (mail-)contact gehad met bekende gebruikers (de erkende leerbedrijven voor mbo en vmbo) om hen te attenderen op de deadline voor de aanvraag.

De arbeidsmarkt en de economische groei

Ook de aantrekkelijke economie speelt volgens geïnterviewden een rol: bedrijven hebben weer meer personeel nodig en kunnen ook via praktijkleerplaatsen in een behoefte voorzien. Voorheen waren ze voorzigtiger met het in dienst nemen van personeel. Een geïnterviewde wijst daarbij als voorbeeld naar de opleidingsbedrijven in de bouw, waar nu dringend personeel nodig is. Ook wordt gewezen op de zorg: *“In de zorg zag je in de tijd van de crisis en de bezuinigingen een voorzichtig gedrag. Zorginstellingen hadden handen aan het bed nodig, maar regelden dat vaker via bol-stagiairs. Nu het economisch beter gaat worden er weer meer mensen in opleiding in dienst genomen.”*

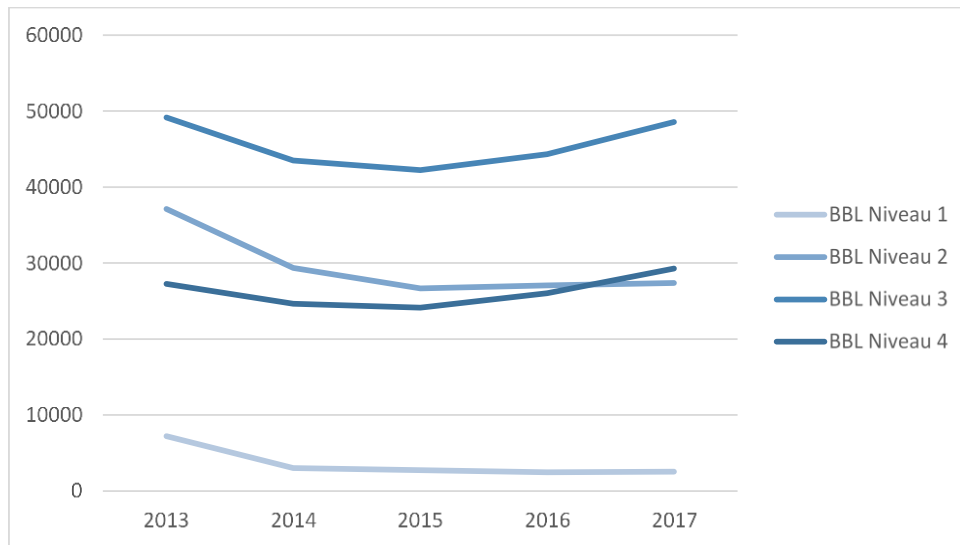
Ontwikkelingen in aantallen leerlingen/studenten

Geïnterviewden wijzen ook op de ontwikkelingen in de omvang van leerlingen en studenten in de doelgroep. De groei voor de mbo-doelgroepen hangt samen met de hernieuwde groei van het aantal bbl-deelnemers zoals zichtbaar wordt in figuur 2.1. Na een periode van daling van het aantal plaatsen is er bij de niveaus 3 en 4 sinds 2015 weer sprake van een stijging. Bij de niveaus 1 en 2 zien we een dergelijke stijging (nog) niet. Op grond van de referentieraming van DUO⁷ zal de groei van de bbl nog tot begin jaren twintig aanhouden.

Uit interviews met werkgevers en opleidingen komt naar voren dat er in sommige sectoren (bijvoorbeeld de zorg) nu ook weer vraag ontstaat naar bbl'ers op niveau 2. Als belangrijkste reden hiervoor wordt schaarste van bbl'ers op niveau 3 en 4 genoemd.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/19/referentieraming-2017> en <https://duo.nl/open Onderwijsdata/databestanden/mbo/onderwijsdeelnemers/>

Figuur 2.1 **Ontwikkeling aantal bbl-plaatsen naar niveau periode 2013-2017**



Bron: DUO inschrijvingsgegevens

Voor de doelgroep in het vmbo (leerlingen in een leer-werktraject van de basisberoepsgerichte leerweg) zien we de afgelopen jaren een afname van het aantal leerlingen van 1853 in het schooljaar 2013/2014 naar 1418 in 2016/2017. Dit komt neer op een afname van iets meer dan twintig procent. In 2017/2018 lijkt er sprake van stabilisatie.⁸

Voor de doelgroep in het hbo (studenten die deeltijd of duaal onderwijs volgen in de sector techniek of landbouw en natuurlijke omgeving) zien we de afgelopen jaren een afname van het aantal studenten van 7540 in het schooljaar 2013/2014 naar 6662 in 2016/2017. Dit is een afname van circa tien procent. In 2017/2018 is er weer een stijging te zien naar 6908.⁹

⁸ https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/

⁹ https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/hbo-ingeschr/



Uitvoering

3

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de uitvoering van de regeling. Om een idee te geven van de praktijk beschrijven we eerst de aanvragers. Vervolgens kijken we naar de technische uitvoering (controles e.d.) en naar eventueel onvoorziene effecten. We gaan in op de tevredenheid van het veld met de afhandeling, bespreken de efficiëntie van de uitvoering en sluiten af met de vraag of de procedure voldoende waarborgen biedt voor een rechtvaardige verdeling.

3.2 De aanvragers

In totaal is er in 2017 door bijna 24.000 organisaties subsidie aangevraagd voor in totaal circa 100.000 praktijkleerplaatsen (zie bijlage 2). Zoals we eerder al hebben geconstateerd, is het grootste deel van de aanvragen voor praktijkleerplaatsen mbo en het kleinste deel voor praktijkleerplaatsen vmbo. Bovendien zien we dat het aantal aangevraagde praktijkleerplaatsen in het wo relatief hoog is vergeleken met het aantal aanvragers. Dat komt omdat er in het wo enkele aanvragers zijn die relatief veel aanvragen doen.

De analyse van het aanvraagbestand en de veldinterviews maken duidelijk dat de aanvragen voor de subsidie in de regel worden gedaan door de bedrijven zelf of door een dienstverlenend bedrijf dat administratieve taken voor de aanvragers uitvoert, zoals een administratiekantoor of accountant.

Daarnaast zijn er ook intermediairs die als subsidieadviseurs bedrijven helpen bij het vinden en aanvragen van subsidies. Ze geven advies, wijzen werkgevers op subsidiemogelijkheden, vragen de subsidie aan, voeren administratieve taken uit en handelen eventuele vragen omtrent de aanvraag af. Dit geldt overigens niet alleen voor de subsidie praktijkleren, maar ook voor andere subsidievormen. Bij deze intermediairs gaat het zowel om bedrijven die alleen gericht zijn op subsidiebemiddeling, als om salarisverwerkers. Er zijn grote en kleine bemiddelaars: in sommige gevallen gaat het om honderden subsidieaanvragen. Deze bemiddelaars spelen ook een rol in het bekendmaken van de regeling bij de bedrijven. Een deel van de geïnterviewde werkgevers gaf in de interviews aan dat ze, zonder de betreffende subsidieadviseur, geen weet hadden gehad van de mogelijkheid om subsidie aan te vragen.

Een van deze bemiddelaars wees erop dat er voor hen soms onduidelijkheid is over hun positie in het proces:

“De vraag is blijkbaar in hoeverre wij als intermediair als gevolmachtigde kunnen optreden. RVO.nl maakt toch tussenstappen. Wij doen de aanvragen en RVO.nl communiceert vervolgens toch met de bedrijven. Die moeten dat dan weer doorsturen. Daardoor wordt de overblijvende reactietijd soms heel kort.”

RVO.nl geeft echter aan dat vragen over de aanvraag worden afgehandeld met de intermediair, maar dat na de beschikking, bijvoorbeeld bij controles, de aanvrager het aanspreekpunt is. De aanvrager is vrij om dan ook de intermediair in te schakelen.

3.3 Afhandeling subsidieaanvragen

We bespreken hieronder de volgende stappen in het afhandelingsproces:

- de aanvraag en de eerste beoordeling;
- de beschikking;
- de controle achteraf.

Aanvraag en beoordeling

De subsidie wordt aangevraagd over het voorafgaande schooljaar. Werkgevers of hun vertegenwoordigers dienen in de zomer (uiterlijk 15 september) hun subsidieaanvraag in bij RVO.nl. De aanvragen worden vervolgens beoordeeld aan de hand van een aantal controles. Deze controles en de resultaten

worden uitvoerig beschreven in de monitoringsrapportages die RVO.nl jaarlijks uitbrengt.¹⁰ Er wordt een aantal reguliere controles uitgevoerd:

- Met de gegevens van SBB wordt gecontroleerd voor vmbo en mbo of het gaat om erkende leerbedrijven.
- Met DUO worden aanvraaggegevens van de deelnemers uitgewisseld over de inschrijfggegevens van de leerling/student.
- Het IBAN-nummer in de aanvraag wordt vergeleken met de gegevens van de aanvrager.
- Alle aanvragen ondergaan een controle op nominale duur van de opleiding. De aangevraagde subsidie over meerdere jaren kan niet de nominale opleidingsduur overschrijden.

Op basis van deze reguliere controles wordt eventueel aanvullende informatie opgevraagd bij de aanvragers. RVO.nl voert op basis van de controles en de opgevraagde informatie nog een aantal correcties uit: vooral als datums van instroom en uitstroom niet kloppen of het aantal weken niet klopt. Op basis van de terugkoppeling en beoordeling van RVO.nl wordt een deel van de aanvragen ingetrokken of afgevoerd. Het komt relatief vaak voor dat er aanvragen zijn gedaan voor groepen die niet binnen de regeling vallen of dat de vereiste overeenkomsten ontbreken.

De beschikking

In december gaan de beschikkingen op de aanvragen uit. Dan krijgen de bedrijven te horen of hun aanvraag is toegekend. In 2017 werd in totaal voor 94 procent van de aangevraagde praktijkleerplaatsen subsidie toegekend (zie ook bijlage 2). We bespreken hieronder kort de toekenningen per doelgroep en de reden van afwijzing.

- In het vmbo werd in 2017 slechts twintig procent van de aanvragen toegekend. De belangrijkste uitvalredenen waren dat het geen basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo betrof maar een reguliere stage in het vmbo, een stage in het praktijkonderwijs of in het vsl, of dat er geen geldige praktijkleerovereenkomst kon worden verstrekt.
- In het mbo werd 95 procent toegekend. Redenen voor (gedeeltelijk) afwijzen van aanvragen in het mbo waren het overschrijden van de nominale duur van de opleiding, dat het geen beroepsbegeleidende leerweg (bbl) maar een beroepsopleidende leerweg (bol) of derde leerweg (ovo) betrof, dat er meerdere aanvragen waren gedaan voor dezelfde praktijkleerplaats, dat de deelnemer al in een eerder jaar het diploma heeft behaald of als examenkandidaat is ingeschreven. Ook kwam het voor dat er geen (geldige) praktijkleerovereenkomst kon worden verstrekt.
- In het hbo werd 77 procent toegekend. De redenen van afwijzing waren hier dat het geen duale of juiste deeltijdopleiding betrof, geen opleiding vallend onder techniek of landbouw en natuurlijke omgeving, of dat (met name bij deeltijdopleidingen) de vereiste tripartiete overeenkomst (praktijkleerovereenkomst) ontbrak.
- In het wo werd 93 procent toegekend. Hier was de belangrijkste reden van afwijzing dat begeleiding niet door een bekostigde universiteit of instituut NWO of KNAW werd verzorgd.

Controle achteraf

In het voorjaar (volgend op de toekenning) worden controles achteraf uitgevoerd. Bij een selectie van bedrijven die voor relatief weinig deelnemers aanvragen, wordt de praktijklerenadministratie opgevraagd en gecontroleerd. De bedrijven die voor relatief veel deelnemers subsidie aanvragen worden bezocht om de administratie ter plekke in te zien. De aanvragen van de bedrijven worden gecontroleerd aan de hand van hun praktijklerenadministratie waarbij wordt gelet op punten als:

- Kloppen de aanwezigheidsgegevens met de data uit de aanvraag?
- Is de vereiste praktijkleerovereenkomst aanwezig?
- Is de begeleiding en de voortgang van de deelnemer bij de opleiding in de praktijk vastgelegd in de praktijklerenadministratie en voldoende aannemelijk?

Dat gebeurt in 2018 middels (steekproef-) selectie van circa 500 bedrijven, waarvan er ruim 100 aselect worden getrokken en 400 op basis van een risicoanalyse.

¹⁰ zie bijvoorbeeld M. Klunder (2018). *Monitoringsrapportage Subsidieregeling praktijkleren uitvoeringsjaar 2017*. RVO Nederland, Zwolle.

Voor de risicoanalyse worden onder meer signalen van de SBB, de Inspectie van het Onderwijs, gegevens tijdens de beoordelingsperiode of bevindingen uit het voorgaande jaren gebruikt. Criteria voor de risicoanalyse:

- aantal deelnemers;
- specifieke sectoren of branches.

Deze controles leiden elk jaar nog tot correcties. In 2016 werd bij een kwart van de gecontroleerde aanvragers een deel van het gesubsidieerde bedrag teruggevorderd en bij acht procent van de aanvragers het gehele bedrag. In totaal betekende dit een relatief kleine terugvordering van respectievelijk drie en één procent van het gecontroleerde bedrag.

De meest voorkomende redenen voor de correcties waren gelegen in administratieve onjuistheden of gebreken in de aanwezigheidsadministratie of in de begeleidingsadministratie en in het ontbreken van praktijkleervereenkomsten. Voor een deel betrof het elementen die tijdens de primaire beoordeling niet getoetst (kunnen) worden.

Volgens RVO.nl treedt er een leereffect op voor degenen die de controles hebben gehad en wellicht op termijn voor de gehele doelgroep. Een leerpunt voor de aanvragers is dat ze beter op alle vereisten van de aanvraag moeten letten. Ze zien dat de intermediairs ondertussen beter weten wat er nodig is.

RVO.nl benadrukt dat in de communicatie (van RVO.nl zelf, van de andere stakeholders, van de opleiders) beter moet worden gewezen op de administratieve vereisten, ook de subsidieadviseurs kunnen hun klanten (de aanvragers) hierop attenderen.

Als er negatieve geluiden in de interviews met werkgevers waren over de administratieve vereisten van de regeling en de belasting van het veld, dan gingen die vooral over deze steekproefcontroles en de gegevens die daarbij moeten worden opgeleverd (zie ook paragraaf 3.5).

3.4 Onvoorzien effecten en onbedoeld gebruik

Uit het onderzoek komen geen verontrustende signalen over ongewenste effecten of oneigenlijk gebruik van de regeling. Alleen uit de gesprekken met en de rapportage van RVO.nl komt naar voren dat de controles enkele niet-voorzien effecten aan het licht brengen, die te maken hebben met de inrichting van de regeling, soms ten nadele en soms ten voordele van de werkgever.

RVO.nl wijst bijvoorbeeld op 'grensgevallen'. Er zijn in de grensstreek erkende buitenlandse bedrijven, die een overeenkomst hebben met Nederlandse deelnemers en opleiding. Dit is in overeenstemming met de regeling om het aanbieden van praktijkleerplaatsen te stimuleren voor bbl'ers. RVO.nl heeft een aantal keren (informatie) aanvragen ontvangen van buitenlandse bedrijven, die hun (buitenlandse) medewerkers willen opleiden door een Nederlands opleidingsinstituut. In de subsidieregeling is voor hbo wel opgenomen dat alleen een in Nederland gevestigd bedrijf kan aanvragen; voor mbo geldt enkel dat het bedrijf erkend moet zijn als leerbedrijf door de SBB.

Specifiek voor deeltijd-hbo is een tripartiete overeenkomst (of minimaal een verklaring van de onderwijsinstelling dat de begeleiding tijdens de beroepsuitoefening bij het aanvragende bedrijf heeft plaatsgevonden) voor de regeling vereist. Voor het hbo zelf is die overeenkomst volgens de onderwijswetgeving niet vereist. RVO.nl constateert dat (volgens de aanvrager) een deel van de hbo-instellingen deze overeenkomst niet wil verstrekken. Dan is het aanvragende bedrijf de dupe en ontvangt geen subsidie.

Ook vraagt de regeling naar het aantal weken dat een leerling/student heeft gewerkt, niet naar dagen, dagdelen of uren. Dat levert soms problemen op in specifieke branches, bijvoorbeeld voor bedrijven waarin in minder weken, intensiever wordt gewerkt (zoals bij seizoensgebonden werk of in de scheepvaart). Door de weeknorm kan een werkgever minder subsidie aanvragen.

Hetzelfde aspect van de regeling leidt ook tot een vorm van onbedoeld gebruik. RVO.nl ziet in iets toenemende mate dat een deelnemer gelijktijdig zijn beroepspraktijkvorming parttime bij twee (of meer) verschillende werkgevers verricht en er dus sprake is van meerder praktijkleerplaatsen voor één deelnemer. De subsidie is gekoppeld aan een praktijkleerplaats en niet aan een deelnemer. In dit geval komen alle werkgevers in aanmerking voor subsidie omdat zij allen een praktijkleerplaats aanbieden. Voor één deelnemer zou dan een aantal keer € 2700 kunnen worden uitgekeerd.

Het betreft een relatief klein aantal gevallen. Omdat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regeling in gevaar komt bij het opvragen van preciezere informatie, zou een oplossing kunnen zijn om in de regeling op te nemen dat indien een deelnemer gelijktijdig bij meerdere bedrijven zijn beroepspraktijkvorming verricht de subsidie naar rato per werkgever wordt uitbetaald.

3.5 Tevredenheid afhandeling

Over het algemeen is er tevredenheid over de uitvoering van de regeling. Het ministerie van OCW, de opdrachtgever van RVO.nl, toont zich desgevraagd tevreden over de afhandeling door RVO.nl, en vindt de werkzaamheden in het algemeen en de afhandeling in piekperiodes goed georganiseerd. RVO.nl koppelt goed, op tijd en direct terug naar het ministerie van OCW en naar de stuurgroep die voor de regeling is ingericht.

Ook de aanvragers tonen zich tevreden over de uitvoering door RVO.nl. RVO.nl voert regelmatig klanttevredenheidsonderzoeken uit. Daaruit komt naar voren dat de uitvoering van de regeling praktijkleren over het algemeen als goed wordt beoordeeld en gemiddeld beter dan de uitvoering van andere regelingen van de RVO. Ook het doelgroepenonderzoek laat een voornamelijk positief beeld zien op de voorlichting, de aanvraagprocedure en de administratieve last voor de gebruikers. Volgens RVO.nl is er dan ook een goede systematiek ontwikkeld voor de beoordeling van de aanvragen en voor de communicatie over de besluiten. RVO.nl legt de beslissing uit en neemt altijd contact op bij een afwijzing voor uitleg en onderbouwing. Dat wordt gewaardeerd in het veld.

Dit beeld wordt in onze evaluatie duidelijk bevestigd: de meeste geïnterviewde werkgevers zijn tevreden tot zeer tevreden over de afhandeling en beoordeling van de aanvraag. Van de ruim dertig geïnterviewde werkgevers is er slechts één ontevreden over de beoordeling. Overigens geldt dat een aantal geïnterviewden geen rechtstreeks contact heeft gehad met RVO.nl omdat hun aanvraag administratief is afgehandeld door een tussenpersoon. Over het algemeen vindt men dat er goed wordt gecommuniceerd en teruggekoppeld als er fouten zijn in de aanvragen.

Als er al ontevreden geluiden zijn, dan komen die naar voren bij mogelijke verbeterpunten en gaan ze over de administratieve inrichting van de regeling (timing, deadlines, reactietermijnen, e.d.) of over de belasting die de eisen van de regeling met zich meebrengen voor de werkgevers. De meest negatieve geluiden zijn dan vooral afkomstig van vertegenwoordigers van bedrijven die zijn onderworpen aan de controles achteraf op de aanwezigheidsregistraties, de begeleidingsadministratie en de bpv-dossiers.¹¹ Er worden daarbij soms nog vergelijkingen gemaakt met de ‘makkelijke WVA’.

Enkele citaten over ervaren administratieve last:

“De timing voor het indienen vlak na zomervakantie, 15 september, is niet handig. Dat is altijd enorm aanpezen om alles bij elkaar te schrapen.”

“Verbeteringen zitten vooral in het stroomlijnen van het proces, het minder arbeidsintensief maken. [...] Nadeel is dat er voor die administratie telkens heel veel personeelsgegevens heen en weer moeten en dat staat op gespannen voet met de nieuwe privacywetgeving.”

“De WVA was administratief licht (een vinkje in de salarisadministratie). De nieuwe regeling betekent een stevige verzwarende van de administratieve lasten. We moeten veel bijhouden: de voortgang van de leerling, de behaalde leerdoelen, de bpv-dossiers. We hebben er een systeem voor moeten aanschaffen en we moeten controleren of de werkbegeleiders alles wel goed invullen. Het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid ligt hier ingewikkeld: bij het roc of bij de instelling?”

“Minder administratieve lasten en een betere aansluiting van de gevraagde gegevens op de administraties van bedrijven, die niet langer met fysieke, maar met geautomatiseerde bpv-boeken werken. De WVA was prettiger”.

¹¹ Strikt genomen wordt in de subsidieregeling niet naar dossiers beroepspraktijkvorming (bpv-dossiers gevraagd), maar staat vermeld dat de werkgever over een administratie beschikt waaruit de begeleiding van de deelnemer blijkt en de wijze waarop de deelnemer het deel van de beroepsopleiding met betrekking tot de beroepspraktijkvorming heeft gerealiseerd (artikel 5, lid e van de regeling).

3.6 Kosten en efficiëntie uitvoering

De Subsidieregeling praktijkleren is vergeleken met andere regelingen, geen complexe regeling om uit te voeren, volgens RVO.nl. In enkele jaren hebben ze een redelijk efficiënt systeem opgezet. De uitvoering en de eerste controles zijn zoveel mogelijk geautomatiseerd. Vervolgens vinden er handmatige controles plaats. Die vragen om extra personele inzet, net als de steekproefcontroles in het voorjaar. Daarbij wordt ook gebruikgemaakt van een flexibele schil van voornamelijk uitzendkrachten. Die moeten wel elk jaar opnieuw worden ingewerkt. Dat gaat enigszins ten koste van de efficiëntie.

We hebben in het onderzoek geen indicaties gekregen dat de kosten van de uitvoering van RVO.nl te hoog zijn. RVO.nl stelt jaarlijks op basis van een kosteninschatting een begroting voor de uitvoering op. Die bedroeg de achterliggende jaren ca. 2 miljoen. Nu is vooral vanwege de uitbreiding van de regeling met nieuwe doelgroepen, een budget van 2,5 miljoen begroot en beschikbaar gesteld voor de inrichting van het aanmeld- en controlesysteem voor en de communicatie met de nieuwe doelgroepen.

De realisatiecijfers van RVO.nl bedragen daarmee ongeveer 1 à 1,25 procent van het jaarlijkse beleidsbudget. Volgens RVO.nl blijven ze daarmee binnen voor een grootschalige subsidieregeling acceptabele grenzen en zijn ze ook altijd binnen het uitvoeringsbudget gebleven dat het ministerie van OCW bij de start van de regeling voor de uitvoering voorzien en gereserveerd had.

3.7 Rechtvaardige procedure

De Subsidieregeling praktijkleren verving voor een deel van de doelgroepen de Wet Vermindering Afdracht onderwijs die gevoelig bleek voor oneigenlijk gebruik en budgettair onvoldoende beheersbaar was. De kern van het verschil van de huidige regeling met de WVA is een duidelijkere afbakening van de aanvraagvereisten, een plafond in de regeling en een vergoeding achteraf. De ervaring van de Belastingdienst was dat terughalen veel moeilijker gaat. De huidige subsidie heeft betrekking op realisatie, niet op plannen. Met de achterafuitkering en de subsidievereisten zijn er mechanismen ingebouwd voor de bedrijven om hun aanvraag en aanvraagadministratie op orde te hebben.

Met de huidige procedure en de controles van RVO.nl is de regeling, volgens de stakeholders, beter onder controle dan onder de WVA. Situaties van bewust oneigenlijk gebruik, een probleem onder de WVA, doen zich volgens de geïnterviewden eigenlijk nauwelijks voor. Slechts in enkele individuele gevallen lijkt er de hand te worden gelicht met de eisen van de regeling. Bij vermoeden van deze vormen van oneigenlijk gebruik worden deze bedrijven meegenomen in de risicoselectie voor controle achteraf.

We hebben in ons onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de procedure verhindert dat bedrijven de subsidie ontvangen terwijl ze er wel recht op zouden hebben of dat er sprake is van onterechte afwijzingen. Volgens RVO.nl zijn er werkgevers teleurgesteld en ook kwaad na afwijzing, maar wordt de beslissing geaccepteerd na uitleg en onderbouwing. Ook de geïnterviewde werkgevers geven aan dat er goed over de beslissingen wordt gecommuniceerd. Er is, meldt RVO.nl, jaarlijks slechts een zeer klein aantal bezwaarzaken (40 à 50 per jaar op circa 24.000 aanvragers). Daarvan betreft een deel uiteindelijk toch vergissingen in de aanvraag.

Of iedereen die binnen de doelgroep valt en recht heeft op subsidie ook wordt bereikt door de regeling en van dat recht gebruik kan maken, hangt af van de informatie over en de bekendheid van de regeling. Daarop gaan we in het volgende hoofdstuk verder in.



Doelbereik

4

4 Doelbereik

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat het aantal bbl-plaatsen de afgelopen jaren weer toeneemt en dat het aantal aanvragen en toekenningen van de Subsidieregeling praktijkleren is gestegen. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of de Subsidieregeling praktijkleren werkgevers stimuleert om (meer) praktijkleerplaatsen aan te bieden en of er daarbij mogelijk verschillen zijn tussen werkgevers en de branches waarin zij actief zijn en voor de doelgroepen waarvoor de subsidie kan worden aangevraagd. De informatie waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, is afkomstig uit de interviews met stakeholders, werkgevers, opleidingen en andere betrokkenen.

4.2 Praktijkplaatsen en de regeling

Dekkingspercentage in mbo hoog

Het eerder uitgevoerde doelgroepenonderzoek van RVO.nl laat zien dat de dekking van de regeling in het mbo rond de 90 procent ligt.¹² Voor ongeveer tien procent van de praktijkleerplaatsen in de sector is geen subsidie aangevraagd. RVO.nl geeft als redenen hiervoor dat:

- een deel bewust niet indient, omdat deze de administratieve lasten te hoog vindt;
- een deel uitvalt omdat niet tijdig wordt voldaan aan de formele eisen van de regeling, de periode van indienen en/of de volledigheid van de aanvraag;
- een deel de regeling niet kent; en
- ook de school de regeling niet kent.

Uit het relatief hoge dekkingspercentage en het feit dat de regeling in 2017 in het mbo is overvraagd, blijkt wel dat de regeling in het mbo populair is. Een belangrijke vraag is echter in hoeverre de regeling werkgevers stimuleert om praktijkleerplaatsen aan te bieden en welke rol de hoogte van de subsidie daarbij speelt.

Motieven om praktijkleerplaatsen aan te bieden en het aandeel van de subsidieregeling daarin

Uit de interviews komen verschillende motieven van werkgevers naar voren om praktijkleerplaatsen aan te bieden, te weten:

- de instroom van toekomstig personeel te verzekeren;
- toekomstig personeel die specifieke opleiding en werkervaring te bieden die uniek is voor het eigen bedrijf;
- jongeren te helpen;
- bestaand personeel op te scholen.

Een belangrijk motief voor het aanbieden van praktijkleerplaatsen is de mogelijkheid voor werving van jongeren. Geïnterviewden zeggen daar bijvoorbeeld over: *“Het is ook een mogelijkheid om aan personeel te komen en om je personeelsbestand jong te houden. Vaak blijft er wel iemand hangen”* of *“het is een goede kweekvijver voor nieuw personeel, ze kunnen doorgroeien naar de werkomgeving, het is duidelijk wat voor vlees je in de kuip hebt wat betreft werkhouding, discipline...”*. Ook de aard van het werk kan bij de overweging meespelen: *“We voeren een uniek productieproces. Dat kun je niet ergens op school leren. Dus we halen mensen binnen die we zoveel mogelijk leren en die dan ook een opleiding volgen”*.

Veel werkgevers geven aan dat het aanbieden van praktijkleerplaatsen bij hen een lange traditie kent en noemen naast het directe bedrijfsbelang ook de maatschappelijke opdracht om jongeren het vak te laten leren en het belang van kennisoverdracht als motieven.

De subsidiebijdrage speelt voor de geïnterviewde werkgevers zeker een rol bij het aanbieden van praktijkleerplaatsen maar vormt nooit het hoofdmotief: daarvoor is het subsidiebedrag te laag. Het subsidiebedrag wordt vooral gezien als een tegemoetkoming en als vorm van erkenning voor de begeleiding die

¹² Klunder M., J.D. Kroeze, L. Stelloo (2107). *Doelgroepenanalyse Subsidieregeling praktijkleren*. RVO Nederland, Zwolle.

geboden wordt. Het bedrag staat volgens de meeste geïnterviewden niet in verhouding tot de daadwerkelijke kosten die met de begeleiding gemaakt worden.

Bedrijven in de techniek die aanvragen voor hbo'ers hebben ingediend, zijn stellig over het verschil tussen het subsidiebedrag en de daadwerkelijk gemaakte kosten dan bedrijven die voor bbl'ers subsidie hebben aangevraagd. Dat verschil zou vooral worden veroorzaakt door de hogere salariskosten van degenen die de hbo-student begeleiden. Daarnaast is door sommige werkgevers benadrukt dat juist mbo'ers op niveau 1 en 2 om meer begeleiding vragen en het verschil tussen het subsidiebedrag en de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de begeleiding juist daar groot zijn.

Alhoewel de subsidieregeling niet de belangrijkste reden is om praktijkleerplaatsen aan te bieden, lijkt zij voor de helft van de werkgevers (mogelijk) wel van invloed te zijn op het aantal praktijkleerplaatsen dat zij aanbieden. Een kwart van de door ons geïnterviewde werkgevers zegt zonder subsidie zeker minder praktijkleerplaatsen aan te zullen bieden en eveneens een kwart twijfelt of zij zonder de subsidieregeling evenveel praktijkleerplaatsen aan zou bieden. Bijna de helft zegt evenveel praktijkleerplaatsen aan te zullen aanbieden wanneer er geen subsidieregeling zou zijn. Het belang van de subsidieregeling voor het aanbieden van praktijkleerplaatsen lijkt daarmee van werkgever tot werkgever te verschillen. We zien daarbij geen verschillen voor de doelgroepen waarvoor deze werkgevers praktijkleerplaatsen aanbieden.

Uit de interviews met zowel de werkgevers als de verschillende brancheorganisaties blijkt dat vooral het gemak waarmee werkgevers zelf de kosten voor de begeleiding kunnen dragen een rol speelt bij het belang van de subsidieregeling. De zorg komt dan als branche naar voren waarin werkgevers die kosten niet makkelijk zelf kunnen dragen. De ICT is verschillende malen genoemd als branche waarin die kosten over het algemeen makkelijk te dragen zijn.

In onderstaand kader worden enkele argumenten voor het aanbieden van evenveel of (misschien) minder praktijkplaatsen weergegeven wanneer de Subsidieregeling praktijkleren niet zou bestaan.

"Het is een diepte-investering in ons toekomstige personeel; zij zijn onze belangrijkste bron."

"De subsidie was een toevallige ontdekking. De mensen waren al in dienst. Het is dus niet echt een stimulans, maar wel een welkome bijdrage in de kosten."

"Dan zou ik het wel nog een keer onder loep houden. Je bent veel tijd kwijt aan het opleiden, je weet niet wie je krijgt en je moet het ook een jaar volhouden. Ik vind het wel belangrijk dat de overheid het blijft stimuleren. Anders wordt het verleidelijk om iets meer te betalen en dan een vakbekwaam iemand in dienst te nemen."

"De subsidie heeft ons over de streep getrokken om leerwerkbedrijf te worden. Zonder subsidie zouden we het misschien niet doen, maar dat is ook afhankelijk van de arbeidsmarkt."

"Er is hier altijd behoefte aan groei, dus plaatsen blijven wel, maar we zouden de mogelijkheden wel beperken. Dat geldt zeker voor de niveauverhoging van de al werkenden, die zou zeker beperkt worden."

"Bij onze winkels zijn de loonkosten cruciaal. Elke beperking is van invloed."

Het gemak waarmee werkgevers de kosten voor de begeleiding zelf kunnen dragen, wordt mede bepaald door externe factoren. In het geval van private organisaties gaat het daarbij met name om de economische situatie. In het geval van publieke organisaties gaat het daarbij vooral om de budgetten die zij toebedeeld krijgen en eventuele bezuinigingen daarop. Een andere factor, die van invloed is op het gemak waarmee die kosten gedragen kunnen worden, is *het aantal zittende werknemers* dat als gevolg van externe ontwikkelingen moet worden opgeschoold. Dergelijke ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld de ontwikkeling van het werkveld of wet- en regelgeving zijn. Deze factoren zijn niet alleen van invloed op de hoeveelheid plekken die worden aangeboden maar ook op de doelgroepen waarvoor die plekken worden aangeboden. *"Door de krapte op de arbeidsmarkt krijgen we nu vooral mensen op niveau 2 binnen en die willen we naar niveau 3 en 4 krijgen. Een jaar geleden hebben we vooral veel zittend*

personeel via een bbl-traject naar een hoger niveau opgeleid. Dat was nodig vanwege een toenemende complexiteit van de zorg.”

Tevredenheid over het subsidiebedrag en invloed op het aanbod

Tevredenheid over hoogte bedrag

In het doelgroepenonderzoek van RVO.nl waren aanvragers over het algemeen tevreden over de hoogte van het bedrag. In de interviews met werkgevers wordt dat beeld bevestigd: ruim twee derde van de geïnterviewde werkgevers is tevreden over de hoogte van het bedrag, een op de acht is ontevreden en een vijfde staat er neutraal tegenover. De geïnterviewden die ontevreden zijn over het bedrag wijzen er vooral op dat de subsidie de kosten onvoldoende dekt. Dat geldt overigens ook voor een deel van geïnterviewden die wel tevreden zijn. Iemand merkt bijvoorbeeld op: *“Natuurlijk zou je wel meer willen, maar je moet ook reëel zijn”*. Dat de hoogte van de subsidie niet gegarandeerd is en afhankelijk van de hoeveelheid aanvragen die worden toegekend, wordt door verschillende mensen als minpunt genoemd.

Belang hoogte bedrag

Ook is gevraagd hoe belangrijk de hoogte van het bedrag is bij het aanbieden van praktijkleerplaatsen. Van de dertig geïnterviewden die hier een uitspraak over hebben gedaan, vindt bijna twee derde het (heel) belangrijk, bijna een kwart vindt het onbelangrijk en het overige deel is neutraal.

Iemand die aangeeft dat de hoogte belangrijk is, geeft als motivatie voor het antwoord: *“Het is belangrijk om de praktijkleeromgeving en de praktijkleerformatie op niveau te houden. We hebben bij de verlaging van de stagefondsen gezien dat de kwaliteit direct onder druk komt te staan. Begeleiding van leerlingen kan met minder subsidie misschien deels gecompenseerd met eigen geld, maar leerinnovaties en experimenten ter verbetering van het praktijkleren komen meteen onder druk”*.

Een kleine ondernemer vond dat het antwoord op deze vraag sterk afhangt van de situatie en verwoordde dat als volgt: *“Als je een fijne stagiaire hebt, dan gun je ze die leerplek, dat wil je immers voor je eigen kinderen ook. Maar als het problematisch gaat, dan kost het tijd en energie en dus ook geld. Dan moet je veel tijd steken in de begeleiding die je niet kunt gebruiken voor andere dingen...”*.

Geïnterviewden die aangeven dat de hoogte van de subsidie onbelangrijk is, nuanceren hun antwoord in de toelichting soms wel. Een voorbeeld hiervan waarbij ook de invloed van de conjunctuur duidelijk wordt, is: *“Omdat we erg groeien, is het niet zo belangrijk, maar ik kan me voorstellen dat wanneer je op de drempel staat het [de subsidie] mensen net over de drempel kan helpen”*.

Aanbod bij verlaging subsidiebedrag met twintig procent

Er is aan de geïnterviewde werkgevers gevraagd of zij praktijkleerplaatsen zouden aanbieden wanneer het subsidiebedrag met twintig procent zou worden verlaagd. Meer dan de helft geeft aan in dat geval nog steeds praktijkleerplaatsen aan te bieden en ruim een kwart zou het overwegen. Ongeveer een op de zes geïnterviewden zou bij een dergelijke verlaging geen praktijkleerplaatsen meer aanbieden (of de faciliteiten zeer sterk beperken).

Betaling achteraf vormt geen belemmering

Dat de subsidie pas achteraf wordt toegekend, vormt overigens voor vrijwel niemand een belemmering voor het aanbieden van meer praktijkleerplaatsen. Drie van de meer dan dertig geïnterviewde werkgevers gaven aan dat het een kleine belemmering vormt. Voor de overige werkgevers vormt het geen belemmering, waarbij vaak wordt opgemerkt dat men er dan wel van uitgaat, op basis van eerdere ervaringen, dat men voldoet aan de eisen en dat het bedrag zal worden uitgekeerd. Enkele respondenten geven aan dat het huidige systeem de voorkeur heeft omdat er dan geen verrekening hoeft plaats te vinden wanneer jongeren voortijdig uitvallen en dergelijke. Er worden in dit kader soms wel verbeteringen gesuggereerd op het gebied van de (indien)termijnen en de voorwaarden. De verbetervoorstellen vanuit het veld komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Het belang van de subsidie voor en volgens het onderwijs

Er zijn ook interviews gehouden met vertegenwoordigers van elf opleidingen (mbo, ho en vmbo) en met stakeholders uit het onderwijs. De stakeholders uit het onderwijs en een deel van de geïnterviewden bij de opleidingen hebben weinig tot geen zicht op het belang van de subsidieregeling voor het aanbieden van praktijkleerplaatsen. Een van de stakeholders merkt echter op: *“ik weet wel dat alle beetjes helpen om werkgevers te stimuleren om hun werknemers te laten opleiden. We krijgen heel veel signalen dat het financiële verhaal voor werkgevers in de sector zorg een heel groot struikelblok is. Dit schijnt ook in de welzijnssector te spelen”*.

Het signaal dat werkgevers in de zorg en in de welzijnssector moeite hebben om praktijkleerplaatsen op hbo-niveau te bekostigen, is in meerdere interviews naar voren gekomen. Het is een bevinding uit het Experiment vraagfinanciering dat momenteel bij het ministerie van OCW loopt.¹³

Verschillende geïnterviewden van opleidingen zien dat de beschikbaarheid van de subsidie met name van invloed is op de scholing van zittend personeel. Een geïnterviewde vanuit een hbo-opleiding zegt bijvoorbeeld over het belang van de subsidie praktijkleren: *“Dat is zeker van belang bij organisaties waar men overweegt om meerdere mensen een opleiding te gaan laten volgen, daarbij wordt het kostenaspect sterk meegewogen”*.

De onderwijsstakeholders en de geïnterviewden bij de opleidingen zien op dit moment geen tekort aan praktijkleerplaatsen voor de verschillende doelgroepen, behalve in sommige regio's voor de leerlingen van de entreeopleidingen (niveau 1). Volgens de MBO Raad zijn er in sommige regio's niet genoeg praktijkplekken of niet genoeg geschikte plekken voor leerlingen van entreeopleidingen.

De helft van de geïnterviewden bij de opleidingen is (goed) bekend met de regeling, een kwart kent de regeling een beetje en eenzelfde deel kent de regeling niet. Verschillende opleidingen wijzen de leerbedrijven waar zij contacten hebben op het bestaan van de subsidieregeling maar gebruiken de regeling niet om werkgevers over te halen om praktijkleerplaatsen aan te bieden. Of de werkgevers gebruikmaken van de subsidieregeling is evenmin bekend bij de opleidingen.

Door verschillende geïnterviewden wordt er op gewezen dat de subsidieregeling positief bijdraagt aan de kwaliteit van de opleiding: *“Door de subsidie kan er meer tijd vrij worden gemaakt voor begeleiding en worden de studenten niet volledig ingepland al is dat ook afhankelijk van de goodwill van de organisatie”*.

¹³ Zie <https://duo.nl/zakelijk/hoger-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/experiment-vraagfinanciering.jsp>



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Verbetervoorstellen veld

5

5 Verbetervoorstellen veld

5.1 Tevredenheid over inrichting van de regeling

In de ruim dertig interviews met werkgevers is ook gevraagd naar de tevredenheid over de inrichting van de huidige subsidieregeling. Zeven op de tien geïnterviewde werkgevers zijn tevreden over de inrichting van de regeling, één op de tien ontevreden. Twee op de tien geïnterviewde werkgevers gaf aan onvoldoende zicht te hebben op de regeling om er een oordeel over te geven.

5.2 Verbeterthema's uit het veld

Dat men over het algemeen tevreden is over de inrichting van de regeling betekent niet dat men tevreden is over alle aspecten. Ongeveer twee derde van de geïnterviewde werkgevers noemde een of meer verbeterpunten. In de interviews met de opleiders kwamen eventuele verbeterpunten ook aan de orde. Op basis van de genoemde punten onderscheiden we de volgende thema's:

- subsidiebedrag;
- administratieve lasten;
- indientermijnen;
- bekendheid van de regeling;
- uitbreiding van de regeling.

Subsidiebedrag

Hoewel men over het algemeen tevreden is over de bijdrage geeft een deel van de geïnterviewden bij de verbeterpunten aan dat ze liever een hoger bedrag zouden ontvangen. Eén geïnterviewde stelt voor om te differentiëren naar de kosten van de opleiding zodat kosten en vergoeding meer met elkaar in lijn komen. Ook komt het punt van de dalende vergoeding bij overvraging aan de orde. Een deel van de geïnterviewden heeft de voorkeur voor een gegarandeerd bedrag omdat dat meer zekerheid vooraf geeft. Ook wordt door meerdere geïnterviewden de suggestie gedaan om het bedrag al eerder en in termijnen uit te keren.

Administratieve lasten

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de administratieve lasten voor de werkgever erg hoog zijn. Een belangrijke bron hiervoor is de verplichting om leerlogboeken te kunnen overleggen. Het bijhouden van dergelijke logboeken past volgens geïnterviewden niet altijd bij de praktijksituatie of de sector. Hierbij wordt ook voorgesteld om de eis voor het overleggen van de bpv-logboeken te laten vervallen. Als argument hierbij wordt gegeven dat er voldoende waarborgen zijn dat het traject werkelijk heeft plaatsgevonden met het overleggen van een diploma en een arbeidscontract. Een aantal geïnterviewden wijst in dit kader ook op de privacygevoeligheid van het te overleggen materiaal.

Flexibiliteit aanvragen

Meer flexibiliteit in het moment van aanvragen wordt ook als verbeterpunt naar voren gebracht. Door de huidige opzet waarbij aanvragen pas gedaan kunnen worden na afronding van het schooljaar is, vooral bij de grotere organisaties, de belasting in de zomerperiode erg hoog. Ook is aangegeven dat opleidingen steeds vaker over verschillende schooljaren heenlopen en dat het volgen van schooljaren in de procedure in dat geval vraagt om verschillende aanvragen voor hetzelfde traject. Het loslaten van schooljaren zou voor dergelijke gebroken trajecten voor de aanvrager leiden tot een vereenvoudiging.

Bekendheid van de regeling

In een aantal gesprekken kwam naar voren dat er nog steeds werkgevers en opleidingen zijn die niet of weinig bekend zijn met de Subsidieregeling praktijkleren. Uit de dekkingsgraad in het mbo leiden we af dat de regeling daar inmiddels breed bekend is. In de andere sectoren, zo kwam ook uit de gesprekken naar voren, is op dit punt nog verbetering mogelijk.

Uitbreiding van de regeling

In de interviews zijn verschillende voorstellen gedaan voor uitbreiding van de regeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitbreiding tot niet-technische opleidingen in het hoger onderwijs en dan met name tot

de sector zorg en welzijn, tot bol-deelnemers uit de lagere niveaus, of de derde leerweg (OVO) gericht op maatwerk voor werkenden die (alsnog) een mbo-diploma willen halen. Ook hbo'ers die een wo-opleiding volgen of zij-instromers in de zorg worden genoemd. In enkele gevallen pleit men ook voor een verruiming van het soort opleidingen waar de subsidie voor geldt. Zo worden gerichte kortdurende opleidingen (ook niet diplomagericht) en leren in de praktijk buiten het bbl-kader genoemd.

5.3 Verbeterpunten in perspectief

Hoe nu om te gaan met de genoemde verbetervoorstellen? Op basis van de uitkomsten en de historische achtergrond van deze regeling komen we daarbij tot de volgende punten.

Subsidiebedrag

Uit de interviews kwam naar voren dat het merendeel van de aanvragers tevreden is over de hoogte van het subsidiebedrag.

In het hoger onderwijs speelt wel dat de bijdrage een kleiner deel van de kosten dekt. Een enkeling pleitte dan ook voor differentiatie van de bijdrage naar de opleidingskosten. Een dergelijke differentiatie leidt, ook afhankelijk van de vorm, tot een complexere regeling. Differentiatie lijkt ons in dit stadium, waarin ook nog onduidelijkheid is over de precieze redenen voor het relatief lage aantal aanvragen in het ho, nog niet aan de orde.

Administratieve belasting en flexibiliteit aanvraag

Enkele geïnterviewden gaven aan dat zij de WVA veel makkelijker vonden dan de Subsidieregeling praktijkleren. Onder de WVA was aanvragen wellicht makkelijker, maar was dezelfde administratie vereist. Onder de WVA was bovendien, zoals uit de toenmalige evaluatie naar voren kwam, duidelijk sprake van oneigenlijk gebruik. In de huidige evaluatie zijn geen aanwijzingen gevonden voor oneigenlijk gebruik op grote schaal. De inrichting van de huidige regeling laat daar blijkbaar minder ruimte voor. Het aanvragen achteraf en het overleggen van stukken lijken daarin een belangrijke rol te spelen.

Sommige geïnterviewden zeggen dat de eis voor het overleggen van de bpv-dossiers problemen oplevert en dat er andere waarborgen zijn om de begeleiding en het resultaat van de beroepspraktijkvorming te verifiëren. Hoewel er in de regeling niet strikt naar bpv-dossiers wordt gevraagd (zie voetnoot 11), zien wij op basis van de gesprekken voldoende grond om een afweging te maken welke gegevens in welke vorm overlegd moeten worden.

Bekendheid regeling

Het voorstel om de regeling verder onder de aandacht te brengen verdient aandacht, zeker waar het het vmbo betreft. Wat betreft de regeling voor het mbo gaan we er, op basis van de hoge dekkingsgraad, van uit dat de meeste werkgevers waarvoor het relevant is bekend zijn met de regeling. In het vmbo en ho is mogelijk meer te winnen. Niet duidelijk is of de lage dekkingsgraad in het vmbo en ho te maken heeft met de lage bekendheid met de regeling of vooral met andere oorzaken. Uit de interviews hebben we in ieder geval aanwijzingen dat werkgevers die te maken hebben met vmbo'ers nog relatief weinig op de hoogte zijn van de mogelijkheden om subsidie aan te vragen. Mogelijk dat ook verwarring over de regeling hierbij een rol heeft gespeeld. We zien bij de vmbo-aanvragen bijvoorbeeld een relatief hoog percentage afwijzingen, omdat de aanvraag niet voor de juiste doelgroep werd gedaan.

Uitbreiding van de regeling

Er zijn door de aanvragers, maar met name ook door stakeholders, verschillende voorstellen gedaan om de regeling uit te breiden naar andere doelgroepen. De keuze voor de doelgroepen is echter afhankelijk van het doel dat men met de regeling beoogt en het is een beleidsmatige afweging. Zo zijn doelen als bestrijding van arbeidsmarkttekorten, kennisinnovatie en versterking van productiviteit inmiddels ook voor andere doelgroepen (zoals hbo'ers in de sector Zorg en Welzijn) van belang. Een keuze tot uitbreiding tot een relatief nieuw mbo-traject als de derde leerweg sluit wellicht beter aan bij de behoefte aan maatwerk van de groep werkenden. Vanuit beleidsmatige overwegingen zou uitbreiding met dergelijke doelgroepen te overwegen zijn. Bij een uitbreiding van de doelgroepen moeten echter ook overwegingen over budgetuitbreiding worden meegenomen. Binnen het nu vastgestelde budget zal een

uitbreiding zeker tot verdere overvraging en lagere jaarlijkse subsidiebedragen leiden en zo ten koste gaan van de bestaande doelgroepen.

Naast voorstellen voor aanvullende doelgroepen is ook voorgesteld om niet-diplomagerichte opleidingen onder de regeling te laten vallen. Met een dergelijke wijzigingen zou de regeling weer meer gaan lijken op de situatie zoals die gold tijdens de WVA. Om die reden lijkt een dergelijke ontwikkeling ons niet wenselijk.



Conclusies

6

6 Conclusies

De Subsidieregeling praktijkleren die in 2014 in werking trad, loopt eind 2018 af. Onderhavig onderzoek dient input te geven voor een beslissing over een (eventueel) vervolg van de subsidieregeling. De Subsidieregeling praktijkleren beoogt het aantal praktijkleerplaatsen voor verschillende doelgroepen te vergroten.

Doelbereik

De bevindingen uit ons onderzoek laten zien dat de subsidieregeling effectief is. De groei van het aantal praktijkleerplaatsen en van het aantal aanvragen voor de subsidie vormen daarvoor een eerste indicatie, maar vooral de uitspraken van aanvragers van de subsidie rechtvaardigen die conclusie: de helft van de door ons geïnterviewde aanvragers laat weten zeker of misschien minder praktijkleerplaatsen aan te bieden wanneer de subsidieregeling zou worden afgeschaft.

De mate waarin de subsidieregeling effectief is, laat zich moeilijk vaststellen vanwege de grote diversiteit aan werkgevers die van de subsidie gebruikmaken en van de verschillende factoren die bij de beslissing om praktijkleerplaatsen aan te bieden eveneens een rol spelen. Het belang van de subsidie voor het realiseren van praktijkleerplaatsen is voor de ene werkgever groter dan de andere en op het ene moment groter dan op een ander moment. De mate waarin werkgevers de kosten die met het aanbieden van praktijkleerplaatsen gepaard gaan zelf kunnen dragen, speelt daar een grote rol in. Naarmate de ruimte daarvoor bij werkgevers beperkter is, speelt de subsidieregeling een belangrijkere rol. Die ruimte is niet statisch, maar fluctueert als gevolg van de conjunctuur en/of bezuinigingen van overheidswege. Op het moment van arbeidsmarktoverschotten en bezuinigingen is de subsidie belangrijk voor het in stand houden van een basisaanbod aan praktijkleerplaatsen. Op het moment dat arbeidsmarkttekorten toenemen, zal het aanbod van praktijkleerplaatsen ook toenemen omdat deze ook gezien worden als instrument voor werving van nieuw personeel. Deze ontwikkeling zien we in praktijk al plaatsvinden.

Verbetermogelijkheden voor het doelbereik

De effectiviteit van de maatregel zou mogelijk ook vergroot kunnen worden door de bekendheid ervan te vergroten. Dat geldt met name voor het vmbo en het hbo en wo. De effectiviteit van de maatregel zou mogelijk vergroot kunnen worden door de verruiming van doelgroepen/opleidingen die onder de regeling vallen. Er zijn door geïnterviewden verschillende voorstellen gedaan op dat terrein. Omdat een discussie over eventuele uitbreiding een meer fundamenteel karakter heeft, doen wij hier geen uitspraken over de wenselijkheid van uitbreiding. In de discussie over een eventuele uitbreiding van doelgroepen moet nadrukkelijk ook de omvang van het budget voor de subsidieregeling worden meegenomen omdat een lager subsidiebedrag tot minder praktijkleerplaatsen leidt.

Doelmatigheid

De uitvoering van de Subsidieregeling praktijkleren blijkt doelmatig, gezien de geringe mate van oneigenlijk gebruik en de relatief beperkte kosten voor de uitvoering van de regeling. Met de uitvoering van de subsidieregeling door RVO.nl is ongeveer 1 à 1,25 procent van het beleidsbudget gemoeid. De administratieve lasten van de Subsidieregeling praktijkleren worden door de aanvragers over het algemeen ook als 'beperkt' beoordeeld, al zijn er ook aanvragers die de administratieve lasten als hoog beoordelen. Bij de laatste groep lijkt echter ook de wijze waarop organisaties georganiseerd zijn een rol te spelen.

Verbetermogelijkheden voor de doelmatigheid

Het onderzoek heeft geen eenduidige verbetermogelijkheden voor de doelmatigheid van de subsidieregeling opgeleverd. Vanuit het oogpunt van de administratieve belasting zou een aspect van de regeling op grond van het onderzoek wel opnieuw bekeken kunnen worden, te weten de administratieve vereisten aan de hand waarvan de begeleiding en het resultaat van de beroepspraktijkvorming kunnen worden geverifieerd en meer specifiek de rol van de bpv-dossiers daarin. Aard en vorm zouden waar mogelijk ook nog eens helder bij de aanvragers onder de aandacht kunnen worden gebracht.

We constateren daarbij wel dat er voldoende waarborgen moeten blijven om misbruik te voorkomen. Een van de doelstellingen van de huidige regeling was om het oneigenlijk gebruik zoals dat voorkwam ten tijde van de WVA te verminderen door hogere eisen te stellen. Uit deze evaluatie komt naar voren dat men in die opzet is geslaagd.

Slotconclusie

Gezien het belang dat er door stakeholders, werkgevers en opleidingen wordt gehecht aan de subsidie-regeling en de effectiviteit en de doelmatigheid zou de regeling ten minste in haar huidige vorm kunnen worden voortgezet.

Op basis van de verwachte groei van de bbl en het feit dat in de andere sectoren het aantal aanvragers van de subsidie ook toeneemt, zal bij de voortzetting van de subsidieregeling in haar huidige vorm (dus bij een gelijkblijvend subsidieplafond en handhaving van de in de regeling opgenomen doelgroepen en schotten) naar verwachting het uitgekeerde subsidiebedrag per aanvraag zeker voor de bbl en misschien voor de andere doelgroepen de komende jaren lager uitvallen. Een deel van de werkgevers zal er dan toe overgaan minder praktijkleerplaatsen aan te bieden als gevolg waarvan de regeling minder effectief wordt.

In het onderzoek komen verschillende suggesties voor een uitbreiding van de doelgroepen naar voren. Uitbreiding van doelgroepen zonder aanpassing van de subsidieregeling is ongewenst, omdat die hetzelfde effect zal hebben en zal leiden tot een lager subsidiebedrag en een minder effectieve regeling. Bij het vormgeven van een aangepaste regeling moet in ogenschouw genomen worden dat het uitgekeerde subsidiebedrag niet te ver kan dalen zonder negatieve gevolgen voor de effectiviteit. Oplossingen binnen de huidige budgetkaders zijn alleen mogelijk door een beperking van de huidige doelgroepen of een beperking van het aantal aanvragers. Verdere uitbreiding van de doelgroepen zou gepaard moeten gaan met een ophoging van het totale budget.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Toelichting onderzoeksoopzet

We hebben voor de interviews een zo breed mogelijke doorsnee van betrokkenen benaderd. Daarmee is een zo veelomvattend mogelijk beeld verkregen van de opvattingen over en de ervaringen met de Subsidieregeling praktijkleren.

Bij de selectie van werkgevers voor de interviews is daarbij rekening gehouden met de verdeling van de aanvragen over de verschillende sectoren. De meeste aanvragen voor de Subsidieregeling praktijkleren worden gedaan voor de begeleiding van bbl'ers uit opleidingen voor de sector zorg en opleidingen voor de sector techniek en procesindustrie. Vertegenwoordigers uit deze sectoren zijn sterker vertegenwoordigd onder de werkgevers die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Binnen de opleidingen was regelmatig onduidelijk wie het best geïnformeerd was over de regeling. De interviews met opleidingen zijn dan ook vooral voortgekomen uit de contactpersonen die door werkgevers genoemd werden. De zorgopleidingen zijn om die reden en omdat gemaakte interviewafspraken werden afgezegd, ondervertegenwoordigd.

Verder hebben we gesproken met diverse brancheorganisaties en met intermediairs zoals bijvoorbeeld bureaus voor subsidieadvies. Deze laatste hebben vaak zicht op werkgevers uit verschillende branches. Brancheorganisaties hebben sectorbreed zicht op de ervaringen met de Subsidieregeling praktijkleren.

De overige stakeholders die we gesproken hebben, zijn:

- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl);
- Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB);
- OCW, directie MBO;
- OCW directie HO&S;
- OCW directie OWB; en
- OCW directie VO;
- DUO;
- Inspectie van het Onderwijs;
- MBO Raad;
- Platforms VMBO;
- NRTO (branchevereniging voor trainen en opleiden);
- 4TU;
- Vereniging hogescholen;
- VNONCW-MKB.

Geraadpleegde literatuur

Berkhout A. A. Schreijenberg, G.E. Kruis. *Evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs 2006-2011*. Regioplan, Amsterdam.

Cuppen J. A. Westerhuis (2107). *Achtergronden van trends en ontwikkelingen in de instroom in de bbl*. ECBO, Den Bosch.

Ecorys, SEOR (2016). *Evaluatie Stagefonds Zorg (2008-2015). Eindrapport*. Rotterdam.

Klunder M., M. van der Duim (2017). *Handhavingscontroles Subsidieregeling praktijkleren studiejaar 2014/2015 en studiejaar 2013/2014*. RVO Nederland, Zwolle.

Klunder M., J.D. Kroeze, L. Stelloo (2107). *Doelgroepenanalyse Subsidieregeling praktijkleren*. RVO Nederland, Zwolle.

Klunder M. (2018) *Monitoringsrapportage Subsidieregeling praktijkleren uitvoeringsjaar 2017*. RVO Nederland, Zwolle.

Minister van OCW (2013). Kamerbrief 23 mei 2013. Omzetting van de afdrachtvermindering onderwijs in een subsidieregeling. Den Haag.

SBB 2107. Reglement erkenning leerbedrijven SBB. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van SBB op 30 juni 2017 en gepubliceerd in de Staatscourant op 12 juli 2017.

Staatscourant, Jaargang 2013, Nr. 31130. *Subsidieregeling praktijkleren*. Gepubliceerd op 5 november 2013.

Staatscourant, Jaargang 2017, Nr. 339268. *Wijziging subsidieregeling praktijkleren*. Gepubliceerd op 12 juli 2017.

Bijlage 2 – Aanvragers en aanvragen

In totaal is er in 2017 door bijna 24.000 praktijkleerbedrijven subsidie aangevraagd voor in totaal bijna 100.000 praktijkleerplaatsen. Circa 95 procent van het aantal aangevraagde subsidies is ook daadwerkelijk toegekend. Zoals we eerder al hebben geconstateerd, is het grootste deel van de aanvragen voor praktijkleerplaatsen mbo en het kleinste deel voor praktijkleerplaatsen vmbo. Bovendien zien we dat het aantal aangevraagde praktijkleerplaatsen in het wo relatief hoog is vergeleken met het aantal aanvragers. Dat komt omdat er in het wo enkele aanvragers zijn die relatief veel aanvragen doen. De toekenningspercentages liggen het hoogst in het mbo en wo, lager in het hbo en het laagst in het vmbo.

Opleiding		Aangevraagd		Toegekend		% Toegekend
Vmbo	aanvragers	198	0,8%	44	0,2%	22,2%
Hbo	aanvragers	656	2,8%	507	2,2%	77,3%
Wo	aanvragers	100	0,4%	97	0,4%	97,0%
Mbo	aanvragers	23110	97,8%	22442	98,4%	97,1%
Totaal	aanvragers	23630	100%	22812	100%	96,5%

Opleiding		Aangevraagd		Toegekend		% Toegekend
Vmbo	leerplekken	296	0,3%	60	0,1%	20,3%
Hbo	leerplekken	1322	1,3%	1022	1,1%	77,3%
Wo	leerplekken	888	0,9%	834	0,9%	93,9%
Mbo	leerplekken	97460	97,5%	92519	98,0%	94,9%
Totaal	leerplekken	99966*	100%	94435*	100%	94,5%

* De aantallen in het door ons geanalyseerde bestand wijken licht af van die in de monitoringsrapportage van RVO.nl over 2017.

Als we kijken naar de verschillen naar bedrijfsomvang dan zien we dat bedrijven met meer dan 250 personeelsleden bijna veertig procent van de praktijkleerplaatsen voor hun rekening nemen. De gemiddelde aantallen aangevraagde en toegekende praktijkleerplaatsen liggen bij deze grote bedrijven veel hoger dan bij de kleinere bedrijven.

Bedrijfsomvang		Aangevraagd		Toegekend		% Toegekend
<3	aanvragers	1836	8%	1714	8%	93,4%
<25	aanvragers	13947	59%	13419	59%	96,2%
25-250	aanvragers	6779	29%	6626	29%	97,7%
>250	aanvragers	1068	5%	1053	5%	98,6%
Totaal	aanvragers	23630		22812		96,5%

Bedrijfsomvang		Aangevraagd		Toegekend		% Toegekend
<3	leerplekken	2239	2%	2015	2%	90,0%
<25	leerplekken	25617	26%	24044	25%	93,9%
25-250	leerplekken	33677	34%	31985	34%	95,0%
>250	leerplekken	38433	38%	36391	39%	94,7%
Totaal	leerplekken	99966*		94435*		94,5%

* De aantallen in het door ons geanalyseerde bestand wijken licht af van die in de monitoringsrapportage van RVO.nl over 2017.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl