



CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Tweede beoordelingsronde

Het CPB heeft 34 voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Opschaling PPS
beroepsonderwijs

Subcommissie Leven lang
ontwikkelen

Q7.3 Opschaling PPS beroepsonderwijs

Beschrijving voorstel

Het voorstel bevat een aanpak voor opschaling van publiek-private samenwerking (pps) in het beroepsonderwijs (mbo en hbo). Doel hiervan is de kloof te verkleinen tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt en een impuls te geven aan de toepassing van innovaties in de praktijk, een leven lang ontwikkelen en de productiviteit van (kleine) bedrijven. Transitie op het gebied van klimaat, energie, zorg, landbouw en wonen vragen om vakmensen met andere kennis en vaardigheden. En er zijn er méér van nodig. De afgelopen tien jaar zijn ruim 400 publiek-private samenwerkingsverbanden ontstaan ter verbetering van de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. Volgens het voorstel blijft de benodigde schaalgrootte echter uit en is de impact nog te bescheiden. Het voorstel beoogt voort te bouwen op het beschikbare fundament.

Hiervoor wordt een totale investering van 1,58 mld euro begroot, waarvan 656 mln euro afkomstig uit het Nationaal Groeifonds (NGF). Dit geld is bedoeld voor de programmaonderdelen Versterken van ketens en ecosystemen, Talent, Leven lang ontwikkelen, Fysieke infrastructuur en innovatie, en voor generieke programmakosten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale kosten en de gevraagde bijdrage uit het NGF.

Tabel: Overzicht van programmalijnen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage

Programmalijn (PL)	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
PL1 – Versterken van ketens en ecosystemen	289	159	55	✓
PL2 – Talent	306	92	30	✓
PL3 – Leven lang ontwikkelen	184	74	40	✓
PL4 – Fysieke infrastructuur	256	77	30	✓
PL5 – Innovatie	485	194	40	✓
Generieke programmakosten	60	60	100	
Totaal	1580	656	42	

De begroting loopt over de periode 2022-2034. Dat wil zeggen, gedurende de looptijd van het NGF-programma plus vier ‘verduurzamingsjaren’ erna. Het voorstel wordt ingediend door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Inhoudelijke uitwerking vindt plaats in nauwe samenwerking met Katapult, waarin ruim 400 publiek-private samenwerkingsverbanden participeren. De uitvoering vindt plaats via een subsidieregeling door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Het voorstel is helder over de kernproblematiek – de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt – maar maakt niet overtuigend duidelijk waarom een gebrek aan opschaling van bestaande pps'en een belangrijk onderliggend probleem is.</p> <p>Het voorstel stelt dat het gericht is op de volgende problemen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Het primaire probleem dat het voorstel tracht op te lossen, is het oplopende tekort aan voldoende, gekwalificeerd personeel. Dit vormt een rem op maatschappelijke transities, zoals op het gebied van energie, wonen en digitalisering, en op de productiviteitsgroei.• Volgens het voorstel hebben (inmiddels verduurzaamde) publiek-private samenwerkingsverbanden de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt de afgelopen tien jaar versterkt. De huidige pps'en geven volgens het voorstel ook een impuls aan innovatie en verdienvermogen. <p>Het voorstel stelt echter dat diverse problemen zich voordoen bij het opschalen van pps'en. In de pps'en zouden mkb'ers ondervertegenwoordigd en de netwerken vaak gefragmenteerd zijn. Ook zou er gebrek zijn aan kennis, competenties en fysieke en kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld locatie en hard- en software voor een contextrijke praktijkomgeving). Verder zou sprake zijn van een gebrek aan visie, vraagarticulatie, beleidscoördinatie, reflectie en urgentie. De indieners constateren een impasse: bedrijven willen pas investeren als ze de resultaten van de opschaling zien, maar deze investeringen zijn nodig om te kunnen opschalen. Overheidsinterventies en middelen zijn volgens de indieners nodig om uit deze impasse te komen.</p> <p>Het voorstel is echter minder duidelijk op de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Waarom is opschaling nodig om de aangehaalde kwalitatieve en kwantitatieve arbeidsmarkttekorten op te lossen en welke kansen worden door het gebrek aan opschaling precies gemist? Uit het voorstel wordt ook niet helder wat opschaling precies inhoudt. Het voorstel benadrukt meermaals dat opschalen niet hetzelfde is als het uitbreiden van de bestaande pps'en, maar slaagt er onvoldoende in uit te leggen wat er dan wel moet gebeuren.• Het voorstel geeft tegelijkertijd aan dat de benodigde schaalgrootte nu uitblijft en wil dit aanpakken door eerst te focussen op 50 pps'en met al een <i>track record</i> in een aantal kernsectoren. Het voorstel toont vervolgens data over de huidige 50 pps'en met het grootste bereik. Hieruit blijkt dat nu al de bulk van het totale bereik van de ruim 400 pps'en komt van grofweg de top 10 à 20. Er wordt gesteld dat de huidige top 50 met de beoogde pps-op-schalingsprojecten hun bereik

	<p>verder kan uitbreiden. Het is echter de vraag of bij de grootste bestaande pps'en nog zoveel winst te boeken is met verdere schaalvergroting.</p>
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>In beperkte mate. De gevraagde middelen zullen de kans op het opschalen van bestaande succesvolle pps'en waarschijnlijk vergroten. In hoeverre deze opschaling een bijdrage levert aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en innovaties stimuleert, is minder duidelijk.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mede door de enorme verscheidenheid aan onderliggende samenwerkingsverbanden die via dit voorstel ondersteund zouden moeten worden, blijft het voorstel op een zeer hoog abstractieniveau. Dit maakt het lastig inzicht te krijgen in wat er nu precies met het gevraagde geld gedaan gaat worden. Zo wordt er onder de programmalijn Versterken van ketens en ecosystemen 159 mln euro gevraagd voor business en relatiemanagement, wat gebaseerd is op ongeveer 0,5 mln euro per jaar over een periode van zes jaar voor de nader te selecteren 50 pps'en (p. 61). Wie gaat wat doen voor dit geld? • Mede doordat ook de selectie van de 50 op te schalen pps'en onderdeel uitmaakt van het voorgestelde project, ontbreekt momenteel een concrete casusbeschrijving die duidelijker kan maken of het aannemelijk is dat de beoogde initiatieven daadwerkelijk de benoemde problemen kunnen verhelpen. • Op dit moment is volgens het voorstel al sprake van een veelheid aan pps'en die groeien in aantal en omvang en die een positieve bijdrage leveren aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Wat is de optimale schaalgrootte van zo'n pps en waarom komt deze niet tot stand zonder forse extra overheidsinvesteringen, temeer daar de huidige pps'en al voor het merendeel publiek gefinancierd zijn? Volgens het voorstel hebben de bestaande pps'en hun waarde al bewezen. Waarom moet de meerwaarde van opschaling dan weer afzonderlijk met extra publiek geld worden aangetoond voordat private partijen hier het nut van inzien?
<p>c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Onbekend. Het CPB heeft hier geen totaaloverzicht over, maar er zijn meer initiatieven die zich richten op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op het stimuleren van een leven lang ontwikkelen (LLO), ook binnen deze ronde van het NGF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zo is de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot de LLO-katalysator (voorstel 7.2, tweede ronde NGF). Toekenning van NGF-geld aan beide voorstellen zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de regionale partijen via twee verschillende structuren worden benaderd met calls voor ongeveer hetzelfde doel. Het voorstel benoemt de samenhang met de LLO-katalysator, maar signaleert hierbij geen risico's en verwacht onderlinge complementariteit, overigens zonder nadere onderbouwing. • Daarnaast is de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot de middelen en mogelijkheden van bestaande O&O-fondsen.

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
<p>a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?</p>	<p>Onvoldoende. In het algemeen is overheidsingrijpen in het (beroeps)onderwijs vanuit economische redenen legitiem, omdat private partijen vaak minder investeren in kennis dan maatschappelijk wenselijk is. Om deze redenen worden echter al veel publieke middelen beschikbaar gesteld, bijvoorbeeld via de OCW-begroting. Voor dit voorstel is een onderbouwing gewenst voor additionele publieke middelen.</p> <p>De belangrijkste redenen om de legitimering van additioneel overheidsingrijpen in twijfel te trekken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij verschillende voorbeelden van de problemen die het voorstel aandraagt, is niet duidelijk waarom deze vragen om opschaling van pps'en en niet binnen de bestaande structuren kunnen worden aangepakt. Zo geeft het voorstel aan dat vaak sprake is van een relatieve oververtegenwoordiging van het onderwijs, zowel in uitvoering als in activiteiten, doordat de subsidieregelingen vereisen dat de pps'er geleverd moet worden door het onderwijs. Hier lijkt het aanpassen van deze eis meer voor de hand te liggen. Ook bij het geconstateerde gebrek aan visie en beleidscoördinatie is niet duidelijk waarom dit vraagt om een opschaling van pps'en. • Een kennisachterstand en het onderschatten van maatschappelijke uitdagingen kan binnen het mkb inderdaad voorkomen, maar ingrijpen vanuit het NGF lijkt hiervoor niet legitiem. Mkb'ers die kansen zien, hebben een prikkel om zelf op zoek te gaan naar informatie. En er kan een markt ontstaan voor bedrijven die een 'brug' vormen tussen kennis en het mkb. • De continuïteit van de opgeschaalde pps'en is onzeker. De Groeifondsfinanciering vormt een tijdelijke impuls voor opschaling. De indieners geven aan dat het uitgangspunt is dat de pps structureel is en na de NGF-investering op dat verhoogde niveau blijft functioneren. Er is echter geen garantie dat dit het geval is, ook bij een selectie van pps'en die al duurzaam zijn gebleken. Zeker als een opgeschaalde pps een fundamenteel ander type samenwerkingsverband is, zoals het voorstel aangeeft, dan is de duurzaamheid hiervan geen automatisme. • Specifiek in het geval van fysieke en kennisinfrastructuur geeft het voorstel aan dat aangeschafte apparatuur erg snel verouderd en de pps'en niet over structurele middelen beschikken om de infrastructuur te vervangen en up-to-date te houden. Dit type investeringen kan zeker spillovereffecten hebben, maar de vraag is of een tijdelijke impuls dan afdoende is. <p>Overige opmerkingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De indieners rekenen in het voorstel met een bijdrage uit het Groeifonds van 42%. De overige 58% is een mix van private en publieke

bijdragen. In totaal komt het private aandeel uit op 21%. De onderbouwing van deze bekostigingsmix mist scherpste.

- Met name bij curriculumontwikkeling (Talent) en bedrijfstrainingen (LLO) is een scherpere onderbouwing van de inzet van substantiële additionele publieke middelen wenselijk. Curriculumontwikkeling is al grotendeels publiek gefinancierd en van bedrijfstrainingen profiteren werkgever en werknemer zelf ook.
- Het voorstel geeft aan dat de opgerichte pps'en al heel succesvol zijn gebleken en mede dankzij investeringen vanuit het rijk de opstartfase – de eerste *valley of death* – hebben overleefd. In de opschalingfase zouden ze echter geconfronteerd worden met een tweede *valley of death*. Of hier inderdaad sprake van is, is voor het CPB lastig vast te stellen.
- Wat betreft subsidiariteit, is onvoldoende duidelijk waarom dit voorstel vanuit het rijk gefinancierd zou moeten worden. De enige reden lijkt nu te zijn dat de regio's niet voldoende kapitaalkrachtig zouden zijn. Er wordt namelijk aangegeven dat er tal van regionale en ook landelijke regelingen zijn die zich richten op de ontwikkeling van pps'en. Ze richten zich alleen niet op de opschaling.