

Advies

Sturing en instandhouding van
regionale mbo infrastructuur



CM MBO



commissie
macrodoelmatigheid
mbo



Inhoud

Samenvatting	3
Advies	5
1. Inleiding	5
2. Visie van de commissie op de ontwikkelingsrichting van het mbo	6
3. Principes voor ontwikkeling van het mbo	9
3.1 Vrije keuze	9
3.2 (Te) vroeg kiezen	9
3.3 Investeren in lob	10
3.4 Voorbereiding op de toekomst	10
3.5 Leren en werken	10
3.6 Regio	11
4. Regionale verankering en sturing	12
4.1 Belang van regionale differentiatie en maatwerk	12
4.2 Drie samenhangende bouwstenen als basis	12
4.3 Kansen en knelpunten in de regionale praktijk	13
4.4 Voorwaarden voor duurzame samenwerking en sturing	14
5. Aanbevelingen voor versterking regionale samenwerking en sturing	16
6. Reflectie op de voorgestelde sturingsmaatregelen uit het IBO	19

Bijlagen

Gedeelde Sturing - Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt'. NSOB. Publicatiedatum: mei 2024.

Inzichten samenwerking mbo infrastructuur in krimpregio's'. Berenschot. Publicatiedatum: juni 2024.

Samenvatting

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) staat voor fundamentele uitdagingen als gevolg van demografische veranderingen, arbeidsmarktontwikkelingen en bredere maatschappelijke verschuivingen. In opdracht van het ministerie van OCW heeft de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) twee onderzoeken laten doen naar de gevolgen van dalende studentenaantallen in krimpregio's voor de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het mbo-aanbod. Daarnaast is de commissie gevraagd te reflecteren op recente beleidsopties voor meer gerichte sturing op het opleidingsaanbod, zoals voorgesteld in het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO).

De CMMBO schetst in dit advies een toekomstbestendige visie voor het mbo. Kern hiervan is dat het mbo zich vooral zou moeten richten op het faciliteren van duurzame persoonlijke ontwikkeling, door middel van gepersonaliseerd leren, met de regio als atelier voor innovatie en samenwerking, en met een sterke kennisbasis als fundament. Om deze visie te realiseren formuleert de commissie een reeks leidende principes voor beleid en sturing, zoals keuzevrijheid voor studenten, een leven lang ontwikkelen, balans tussen brede vorming en arbeidsmarktrelevantie, en versterking van de regionale inbedding.

Vervolgens beschouwt het advies de regionale verankering van het mbo. Centraal staat het belang van maatwerk per regio, in nauwe wisselwerking met lokale partners en afgestemd op de specifieke regionale context en behoeften. Succesvolle samenwerking vereist daarbij een gedeelde visie, goede governance, gezamenlijke verantwoordelijkheid en facilitering vanuit een landelijk kader. Mbo-instellingen zien momenteel het borgen van een hoogwaardige regionale infrastructuur als gezamenlijke kerntaak, maar ervaren ook toenemende spanningen door de optelsom van dalende bekostiging, stijgende verwachtingen vanuit tekortsectoren en beperkte speelruimte.

Op basis van deze beschouwing doet de commissie diverse aanbevelingen. Kern is een paradigmaverschuiving van gedetailleerde centrale sturing naar het bevorderen van regionale samenwerking en planvorming. Mbo-instellingen moeten, binnen globale landelijke kaders, de ruimte en middelen krijgen om in partnerschap met regionale stakeholders te komen tot maatwerkarrangementen voor een toekomstbestendige infrastructuur. Belangrijke randvoorwaarden hiervoor zijn aanpassing van de bekostigingssystematiek om samenwerking te bevorderen, gerichte ondersteuning voor regionale initiatieven, kennisdeling tussen regio's en wegnemen van praktische belemmeringen in wet- en regelgeving.

Specifiek voor de inzet van tijdelijke krimp-middelen beveelt de commissie aan deze gericht in te zetten op het stimuleren van structurele transitie, intersectorale samenwerking, innovatieve onderwijsconcepten en integrale aanpak van regionale leefbaarheid. Ook hier is flexibiliteit en ruimte voor regionale differentiatie cruciaal, binnen globale kaders en met onafhankelijke beoordeling van plannen op randvoorwaarden en resultaten.

Tot slot reflecteert het advies op de recente beleidsvoorstellen uit het IBO. De commissie onderschrijft de urgentie en ambitie om het mbo toekomstbestendiger te maken, maar plaatst kanttekeningen bij specifieke maatregelen. Zo acht de commissie generieke centrale sturing op basis van landelijke normen onvoldoende effectief gezien (grote) regionale verschillen. Ook waarschuwt de commissie voor te veel nadruk op korte termijn arbeidsmarktrelevantie ten koste van brede vorming en flexibele inzetbaarheid. Als rode draad pleit de CMMBO voor versterking van de zelfstandigheid van mbo-instellingen om in nauwe samenwerking met hun regionale partners adaptief in te spelen op veranderingen. De commissie heeft oog voor de wens van de verschillende landelijke partijen (OCW en SBB) om waarborgen te hebben om zeker te stellen dat regionale planvorming met voldoende mate inspeelt op landelijke of sectorale prioriteiten. De commissie ziet die waarborgen eerder in de vorm van randvoorwaarden voor het proces van de regionale planvorming dan met gedetailleerde inhoudelijke landelijke kaders.

Met dit advies hoopt de commissie bij te dragen aan de toekomstbestendigheid van het mbo als essentiële publieke voorziening. Kern hierbij is een verschuiving naar meer regionaal maatwerk en partnerschap, zonder de landelijke publieke waarden en kaders uit het oog te verliezen. Alleen zo kan het mbo zijn unieke functie blijven vervullen als toegangspoort tot de arbeidsmarkt, motor voor persoonlijke groei en aanjager van brede maatschappelijke waarde - zowel voor individuen als voor de vitaliteit van regio's als geheel.

De eerste drie hoofdstukken geven een samenvatting van de visie op de toekomst van het mbo die de commissie de afgelopen jaren, mede op basis van drie in deze periode uitgevoerde onderzoeken en fusietoetsen, heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 4 treft u de kern van de recent uitgevoerde onderzoeken. Ons advies over de versterking van de regionale verankering en sturing vindt u in hoofdstuk 5. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een reflectie op de IBO-voorstellen voor sturing.

Advies

1. Inleiding

Niet alleen de omvang van de bevolking verandert in de komende periode, ook de samenstelling. In het recente rapport 'Gematigde groei 2025-2050'¹ voorspelt de Staatscommissie dat vergrijzing de komende 10 tot 15 jaar zal pieken, met aanhoudende personeelstekorten in onder meer zorg en onderwijs. Passende huisvesting voor kleinere huishoudens in deze permanent 'oudere' samenleving vraagt nieuwe keuzes. Sommige regio's ervaren de effecten van migratie en vergrijzing sterker, met verdere druk op toegankelijkheid van voorzieningen. Ook nemen verschillen tussen generaties, in opleidingsniveau en tussen mensen met en zonder migratieachtergrond toe. Dit heeft gevolgen voor de sociale samenhang in ons land.

Ook de recente neerwaartse trend in het totale aantal mbo-studenten belooft zich in de komende decennia voort te zetten, wat samenvloeit met boven genoemde grote maatschappelijke uitdagingen op het gebied van wonen, gezondheidszorg, klimaat en meer. Deze ontwikkelingen leiden tot een groeiende vraag naar vakbekwame mensen die bijdragen aan het behalen van doelstellingen voor onze samenleving. Echter, deze vraag staat in schril contrast met de bovengemiddelde krimp van de beroepsbevolking, wat resulteert in een verwacht tekort aan arbeidsaanbod op mbo-niveau. Het middelbaar beroepsonderwijs heeft tot op heden met inventiviteit gezorgd voor een passend aanbod van mbo-opleidingen, maar een toenemend aantal studenten in de bbl-leerweg en een afname van initiële studenten zetten de inkomsten van instellingen (verder) onder druk. Bovendien zijn de mogelijkheden om de efficiëntie te verbeteren grotendeels uitgeput, waardoor het aanbod kwetsbaar is geworden en er een dringende behoefte is aan een betere afstemming van vraag en aanbod.

Deze uitdagingen vragen om een fundamentele herbezinning op de toekomst van het mbo, en niet slechts om kleine aanpassingen. Er breekt een langere periode aan van schaarste. Inmiddels zien we dat het belang van voldoende geschoolde vakmensen breed wordt erkend. Bovendien heeft de coronaperiode gelukkig het maatschappelijk besef van het belang van mbo'ers versterkt en de waardering iets verhoogd. Cruciaal is dat deze lijn de komende jaren doorzet.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de CMMBO verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de afnemende studentenaantallen in krimpregio's in relatie tot de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het opleidingsaanbod. Tevens heeft het ministerie om inbreng gevraagd over recente beleidsopties om gericht te sturen op het opleidingsaanbod en de positionering van het mbo, zoals geschetst in het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO)². Dit advies weegt deze opties en formuleert aanvullende aanbevelingen.

Dit advies begint met de visie van de CMMBO met betrekking tot de ontwikkelingsrichting van het mbo, gevolgd door de principes die de commissie hanteert bij het beoordelen van sturingsmaatregelen ter bevordering van een toekomstbestendig mbo. Vervolgens beschouwt het advies de belangrijkste resultaten van de uitgevoerde onderzoeken in de regio's en presenteert het de aanbevelingen van de CMMBO. Tot slot reflecteert het op de beleidsopties uit het IBO-rapport. Dit advies is gebaseerd op de cumulatieve ervaringen, onderzoeken en adviezen die de commissie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd.

¹ Rapport: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Publicatiedatum: 12 maart 2024.

² Rapport: Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen IBO Toekomstbestendigheid van het mbo. Rijksoverheid, Ministerie van OCW. Publicatiedatum: 15 november 2023.

2. Visie van de commissie op de ontwikkelingsrichting van het mbo

In het licht van de demografische veranderingen, de krapte op de arbeidsmarkt en de toenemende vraag naar vakbekwame mensen, heeft de Commissie zich al eerder beraden over wat deze ontwikkelingen betekenen voor de toekomstige richting van het middelbaar beroepsonderwijs en hoe het mbo hier het beste op kan inspelen om zijn maatschappelijke meerwaarde te behouden en versterken. Dit om haar werkzaamheden t.a.v. macrodoelmatigheid en de fusietoets goed uit te kunnen voeren. Deze taken zijn immers geen doel op zichzelf, maar bedoeld om de maatschappelijke meerwaarde van het mbo te bevorderen. Het huidige mbo biedt een breed scala aan voornamelijk initiële beroepsopleidingen van goede kwaliteit voor een grote groep voornamelijk jonge studenten. Maar volgens de Commissie reiken de verwachtingen over de rol van het mbo in de samenleving verder dan alleen het aanbieden van opleidingen. Met de dynamiek op de arbeidsmarkt en de snelle veranderingen in beroepen wordt het steeds belangrijker om mensen te ondersteunen in hun persoonlijke en professionele ontwikkeling, zodat ze duurzaam kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en de samenleving. De Commissie benadrukt dat deze visie vraagt om een fundamentele omslag in denken en doen, en niet slechts om incrementele aanpassingen. De Commissie vat deze visie als volgt samen: persoonlijke ontwikkeling werkt duurzaam, door gepersonaliseerd leren, met de regio als atelier en op een stevige kennisbasis³.

Persoonlijke ontwikkeling werkt duurzaam...

Persoonlijke ontwikkeling vormt de kern van duurzaam werk. Werk dient niet alleen als bron van inkomen, maar vervult ook sociale, identiteits- en zingevingsfuncties. Het onderwijs, met name het middelbaar beroepsonderwijs, speelt een cruciale rol in het ondersteunen van deze persoonlijke ontwikkeling. Dit onderwijs moet niet alleen gericht zijn op het aanleren van vaardigheden, maar ook op het bevorderen van een breed scala aan soft-skills en hard-skills. Een holistische benadering van persoonlijke ontwikkeling is van belang, waarbij de nadruk ligt op zowel vakinhoudelijke kennis als op het ontwikkelen van een sterke arbeidsidentiteit en adaptieve vaardigheden. Het behouden van goed werk wordt steeds complexer in een snel veranderende arbeidsmarkt. Om- en bijscholing zijn essentieel om relevant te blijven, maar toegang tot deze mogelijkheden is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Hier ligt een belangrijke rol voor publieke voorzieningen zoals het middelbaar beroepsonderwijs, dat een continuüm van educatieve kansen moet bieden, ook nadat studenten de initiële opleiding hebben afgerond. Volwassenen moeten kunnen terugkeren naar het onderwijs om hun vaardigheden bij te werken en zich aan te passen aan veranderende arbeidsomstandigheden.

Het mbo staat voor de uitdaging om een geïntegreerde benadering van persoonlijke ontwikkeling te bieden, die niet alleen gericht is op het verwerven van werk, maar ook op het behouden ervan. Dit vraagt om flexibiliteit, zowel vanuit het onderwijs als vanuit de arbeidsmarkt, om een leven lang leren te faciliteren en ervoor te zorgen dat individuen zich kunnen blijven ontwikkelen in hun loopbaan.

Door gepersonaliseerd leren...

Het middelbaar beroepsonderwijs blinkt uit in het aanbieden van gestandaardiseerde opleidingen en examens van goede kwaliteit, vooral gericht op jonge studenten in relatief homogene groepen. Er wordt extra begeleiding geboden aan kwetsbare studenten, op verschillende niveaus, in diverse leerwegen en met tal van vastgestelde kwalificaties. Hoewel het bieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs prioriteit heeft, is er een groeiende erkenning voor de behoefte aan meer gepersonaliseerd leren.

³ Hoofdstuk 2 'Bijdrage aan ontwikkelingsrichting middelbaar beroepsonderwijs', uit: Jaarverslag 2021: 4-7 (CMMBO).

Dit is essentieel vanwege een groeiende diversiteit onder de doelgroepen en de toenemende vraag naar maatwerk om de juiste match tussen individu en werk te vinden. Het accent moet verschuiven naar persoonlijke ontwikkeling, waarbij de focus ligt op het ontdekken en benutten van individuele talenten en voorkeuren die aansluiten bij beschikbare banen. Diploma's zijn niet langer de enige maatstaf, vooral in een competitieve arbeidsmarkt waar werkgevers zich steeds meer richten op specifieke vaardigheden.

Het doel van het onderwijs is niet louter het verzorgen van lessen, maar het faciliteren van loopbaan- en talentontwikkeling om werk te verkrijgen en te behouden. Studenten moet wendbaar worden opgeleid, niet alleen voor de eerste baan, maar voor een carrière waarin het normaal zal zijn om steeds weer te leren (LLO). Dit vereist een flexibele aanpak in het beroepsonderwijs, waarbij ook ruimte is voor informeel leren. Dit is een uitdagende ontwikkeling die tijd en expertise vraagt, met name op het gebied van begeleiding van studenten en herziening van leerwegen bv. ook verbreding van opleidingen om keuzemogelijkheden te vergroten en later te specialiseren waar nodig.

Het beroepsonderwijs kan niet alleen verantwoordelijk worden gehouden voor alle ondersteuning die nodig is om fatsoenlijk werk te verkrijgen en te behouden. Samenwerking met andere publieke diensten en het bedrijfsleven is essentieel om een samenhangende dienstverlening aan het individu te realiseren, op het gebied van werk, inkomen, zorg en welzijn.

Met de regio als atelier...

Het dagelijkse woon-werkverkeer bedraagt gemiddeld 19 kilometer, terwijl studenten gemiddeld 24 kilometer afleggen naar hun mbo-instelling. Dit benadrukt de sterke band die mensen hebben met hun regio: ze leven, wonen, leren, stage lopen en werken voornamelijk binnen een bepaalde regio. Daarom is het logisch dat de regio een belangrijke rol speelt in de dienstverlening aan individuen, vooral als het gaat om persoonlijke ontwikkeling voor het verkrijgen en behouden van werk.

Het streven naar geïntegreerde dienstverlening op regionaal niveau vraagt om nauwere samenwerking tussen het beroepsonderwijs, publieke organisaties en het bedrijfsleven. Dit vereist een goede governance van dergelijke netwerken, wat echter niet eenvoudig is. Ondanks uitdagingen zoals bestuurlijke drukte en budgettaire beperkingen, is het vinden van een werkbare oplossing noodzakelijk om de uitvoering effectiever en efficiënter te maken en de maatschappelijke meerwaarde te vergroten.

Een belangrijk aandachtspunt binnen deze context zijn stages. Stages vormen het door studenten hoogst gewaardeerde onderdeel van een beroepsopleiding, maar zijn niet altijd gemakkelijk te vinden voor alle studenten. Toch zijn stages essentieel voor veel mbo-studenten, omdat ze hun kijk op de wereld verbreden en helpen bij het ontwikkelen van een arbeidsidentiteit en het maken van weloverwogen beroepskeuzes. Daarom moet de functie van stages breder worden gezien dan alleen het bieden van beroepsvorming voor een specifieke kwalificatie. Het is van belang dat individuele bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden in de regio bereid zijn bij te dragen aan deze bredere doelstelling. Dit kan worden gestimuleerd door sectoren met de meeste vacatures aan te moedigen deze bredere rol van stages te ondersteunen. Hoewel dit uitdagend kan zijn in sectoren met personeelstekorten, blijft de bredere inzet van stages cruciaal.

Op een stevige kennisbasis.

Het accent verplaatsen van traditionele opleidingen naar meer gepersonaliseerd onderwijs lijkt aanvankelijk misschien bescheiden. Toch betekent dit een belangrijke verschuiving die diverse veranderingen zal brengen, zoals in de organisatie van het onderwijs, de didactiek en de begeleiding van studenten bij hun talentontwikkeling. Dit vereist nieuwe expertise waarvoor onderwijsteams moeten worden uitgerust. Bovendien is er ruimte nodig voor meer persoonlijk maatwerk, naast de bestaande kaders die voornamelijk gericht zijn op het waarborgen van de kwaliteit van gestandaardiseerde leerwegen voor homogene groepen studenten.

Hoewel het aanleren van beroepskennis een essentieel onderdeel blijft van het beroepsonderwijs, ontwikkelt deze kennis zich snel en moet ze vlot worden geïntegreerd in opleidingen. Het bedrijfsleven investeert hier al in, bijvoorbeeld door het aanbieden van lesmateriaal, examens en stages. Deze samenwerking zal ook in de toekomst cruciaal blijven voor actueel en hoogwaardig beroepsonderwijs. Anders dan voorheen is beroepskennis minder afhankelijk van de regio en meer gericht op specifieke branches. Hierdoor kunnen onderwijsmodules in samenwerking met branches worden ontwikkeld, zowel op bovenschools als landelijk niveau, om de aansluiting tussen beroepen en onderwijs te waarborgen.

De beoogde maatschappelijke meerwaarde van het mbo voor de student is om te helpen bij het vinden van de juiste baan die past bij zijn of haar identiteit en vaardigheden. Voor volwassenen betekent dit ondersteuning bij het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt. Voor docenten betekent dit een verschuiving naar de kern van hun vak: pedagogisch-didactisch handelen en het bijdragen aan de ontwikkeling van studenten richting beschikbare banen. Ze staan er als teamspelers niet langer alleen voor, worden waar mogelijk bevrijd van administratieve lasten en zullen gemotiveerdere studenten tegenkomen. Het bedrijfsleven profiteert van beter opgeleide en toekomstgerichte werknemers. Dit alles draagt bij aan een verdere versterking van de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio en samenleving als geheel.

3. Principes voor ontwikkeling van het mbo: leidraad voor beoordeling van concrete maatregelen

De in het vorige hoofdstuk geschetste visie op de toekomst van het mbo vraagt om een fundamentele heroriëntatie op de inrichting en sturing van het stelsel. Om deze visie te vertalen naar de praktijk, heeft de Commissie een reeks leidende principes geformuleerd. Deze principes dienen als kompas en toetssteen voor het beoordelen van concrete beleidsmaatregelen en sturingsmechanismen. Ze waarborgen dat het mbo zich ontwikkelt in een richting die recht doet aan de geschetste uitgangspunten van wendbaarheid, een leven lang ontwikkelen, regionaal maatwerk en publiek-private samenwerking. Tegelijkertijd bieden ze houvast om kritisch te kijken naar de effectiviteit en wenselijkheid van specifieke ingrepen en instrumenten. Dit hoofdstuk licht deze principes nader toe en geeft aan hoe ze richting kunnen geven aan een toekomstbestendig mbo.

3.1 VRIJE KEUZE

De commissie staat al geruime tijd achter het idee dat studenten vrij moeten zijn in hun opleidings- en beroepskeuze. Deze vrijheid, geworteld in kernwaarden, bevordert niet alleen de motivatie maar draagt ook bij aan studiesucces. Mede op basis van eerder onderzoek⁴ is het een misvatting dat beperkte instroom in bepaalde opleidingen automatisch leidt tot een toename van studenten in tekortsectoren. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie het belang van goede voorlichting en begeleiding bij studiekeuze, om jongeren te helpen een weloverwogen keuze te maken die past bij hun talenten en bij kansrijke arbeidsmarktperspectieven. Dit principe betekent echter niet dat de commissie pleit voor een volledig opleidingsaanbod op elke locatie, zodat studenten overal uit alle opties kunnen kiezen.

Ongeveer een derde van alle mbo-instromers heeft nog geen idee welke opleiding ze moeten kiezen. Deze groep wil ruimte houden voor ontdekking en vermijdt specifieke sectoren zoals zorg en techniek. Ongeveer een derde twijfelt nog over hun opleidingskeuze, terwijl de resterende derde instromers precies weten welke opleiding ze willen volgen, vaak gerelateerd aan techniek en zorg⁵.

3.2 (TE) VROEG KIEZEN

De hiervoor genoemde twijfels ontstaan doordat veel jongeren nog geen goed ontwikkeld loopbaanperspectief hebben, maar toch op (te) jonge leeftijd gedwongen worden keuzes te maken binnen het onderwijsstelsel. Op 13/14-jarige leeftijd moeten ze al een sector of profiel kiezen op het vmbo, en op 16/17-jarige leeftijd moeten ze uit honderden mbo-opleidingen kiezen. Dezelfde uitdagingen gelden voor het hbo. Vaak baseren jongeren hun keuzes op 'wat kan ik', 'wat vind ik leuk', en 'wat doen mijn peers', waarbij arbeidsmarktmogelijkheden maar beperkt worden meegewogen. Er zijn wetenschappers die aangeven dat jongeren afhankelijk van hun ontwikkelingsfase deze informatie überhaupt nog niet kunnen overzien. Dit principe sluit nauw aan bij de visie op gepersonaliseerd leren, waarbij jongeren de ruimte moeten krijgen om hun talenten en interesses te ontdekken en gaandeweg meer gerichte keuzes te maken.

De meeste jongeren blijven, eenmaal op jonge leeftijd gekozen te hebben, binnen dezelfde opleidingssector. Een jongere die op 14-jarige leeftijd voor economie kiest, zal zelden nog in aanraking komen met techniek tijdens zijn of haar schoolloopbaan, terwijl dit op latere leeftijd een aantrekkelijke optie had kunnen zijn⁵. Het principe dat jongeren als zij ouder worden beter in staat zijn om keuzes (over hun toekomst) te maken blijft er één om meer rekening mee te houden in de vormgeving van het onderwijssysteem.

⁴ Advies 'Profiel van mbo-studenten van economisch-administratieve beroepsopleidingen'. CMMBO. 22 december 2019.

⁵ Mbo'ers en de keuze voor economie & administratie. Youngworks (2019). Rapportage onderzoek 16 juli 2019.

3.3 INVESTEREN IN LOB

Voor het maken van “goede” keuzes is het van belang om “goed” geïnformeerd te zijn. Hoewel de theorie achter loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) helder is, blijft de praktische toepassing ervan in het onderwijs achter. De essentie van LOB is de ontwikkeling van verschillende loopbaancompetenties zoals capaciteitenreflectie, motievenreflectie, werkexploratie, loopbaansturing en netwerken. Recent onderzoek van SEOR⁶ naar LOB in het vmbo toont aan dat veel scholen in het vmbo vooral aandacht besteden aan de eerste twee competenties, terwijl werkexploratie en netwerken vaak onderbelicht blijven. Dit gebeurt ondanks het feit dat leerlingen interesse hebben voor de derde competentie (werkexploratie). Uit ander onderzoek (naar achterstandenbeleid) blijkt dat jongeren in deze situatie ook nauwelijks een netwerk hebben om hen te helpen.

Ook in het mbo groeit de aandacht voor intakegesprekken, waarbij nog steeds de vragen 'wat kan ik' en 'wat wil ik' centraal staan. Deze vragen zijn in beginsel indicatoren voor motivatie en enigszins voor studiesucces, maar teleurstelling ligt op de loer als de praktijk anders blijkt te zijn dan verwacht.

Gezien het bovenstaande heeft de commissie herhaaldelijk gepleit voor een ordentelijke praktijkgerichte oriëntatie, vooral voor studenten die nog twijfelen. Een mogelijke invulling hiervan is een bredere instroom in het eerste jaar van het mbo, waarbij studenten kunnen proeven aan verschillende opleidingsrichtingen, om vervolgens geleidelijk te specialiseren naar een specifieke kwalificatie die past bij hun talenten en interesses.

3.4 VOORBEREIDING OP DE TOEKOMST

Onderwijs heeft een belangrijke emanciperende functie en legt een fundament voor persoonlijke ontwikkeling. De commissie pleit ervoor de doorstroom via het beroepsonderwijs niet te beperken tot een eenzijdige focus op werk. Het mbo vervult een cruciale doorstroomfunctie naar hogere niveaus, wat over het algemeen het arbeidsmarktperspectief vergroot. Echter, de rendementen van deze doorstroom kunnen nog verbeterd worden. Tegelijkertijd erkent de Commissie het belang van een goede balans tussen enerzijds een brede vorming en anderzijds het voorbereiden van jongeren op een specifiek beroep en de eisen van de arbeidsmarkt. Het mbo moet jongeren zowel solide basisvaardigheden als beroepsspecifieke competenties bijbrengen.

Het mbo heeft nog steeds een belangrijke doorstroomfunctie, van niveau 2 naar 3 en 4 en van niveau 4 naar het hbo. Ook al heeft de eerste opleiding weinig arbeidsmarktperspectief, door vervolgopleidingen op hoger niveau wordt het arbeidsmarktperspectief doorgaans vergroot. Wel moet er aandacht zijn voor het rendement van deze doorstroom naar een hoger niveau, in de praktijk valt een flink deel van de studenten uit en moeten ze het alsnog doen met hun eerder behaalde diploma op de arbeidsmarkt⁷.

3.5 LEREN EN WERKEN

Voor beroepsonderwijs is kennismaken met het werk en de werkomgeving een essentieel onderdeel van het leerproces. Naast het traditionele dagonderwijs wint de combinatie van leren en werken, zoals bij de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), aan populariteit onder jongeren. Vooral in tijden van arbeidsmarktkrapte neemt de belangstelling voor bbl-studenten significant toe. Het succes van deze leertrajecten is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van kwalitatieve leerwerkbanen en perspectiefrijke carrièremogelijkheden. Hierbij is het wel van belang dat het onderwijs voldoende begeleiding en kwaliteitsborging blijft bieden, om te voorkomen dat jongeren eenzijdig als 'goedkope arbeidskrachten' worden ingezet zonder echt iets te leren. Voor tekortsectoren liggen hier dus kansen als zij dit organisatorisch goed kunnen regelen.

⁶ LOB & kansrijke keuzes in het vmbo. SEOR Erasmus School of Economics & Instituut GAK (2023). Rapport mei 2023.

⁷ Advies 'Profiel van mbo-studenten van economisch-administratieve beroepsopleidingen', Deel 2. CMMBO. 11 november 2021.

3.6 REGIO

Zoals in de visie geformuleerd ziet de Commissie de regio als het ‘atelier’ waar leren, werken en innoveren op een planmatige wijze moeten samenkomen en waar samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en andere regionale partners tot bloei moet komen om de wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van mensen te bevorderen. In de praktijk stuit de Commissie zowel op zeer goede als matige vormen van regionale afstemming, zowel tussen onderwijsinstellingen onderling als tussen instellingen, bedrijfsleven en overheid. Dit betekent dat zowel goed functionerende samenwerking versterkt moet worden (zonder extra administratieve lasten) als dat grotendeels afwezige samenwerking omgezet moet worden in constructieve vormen.

Met deze principes als leidraad en de uitdagingen scherp in beeld, is het nu zaak om concrete stappen te zetten in samenwerking met alle betrokken partijen, met als doel een veerkrachtig en toekomstbestendig mbo dat de individuele ontwikkeling en sociaaleconomische groei bevordert.

4. Regionale verankering en sturing

Na het verkennen van de visie en principes voor de ontwikkelrichting van het mbo, richt dit hoofdstuk zich op de praktische uitwerking daarvan binnen regionale contexten. Hierbij staat de essentie van de aan ons gestelde vraag centraal: hoe kan het mbo optimaal bijdragen aan de bredere maatschappelijke impact en betekenis voor de regio? Het mbo draagt niet alleen bij aan het opleiden van de regionale beroepsbevolking, maar vormt ook een essentieel onderdeel van het regionale ecosysteem en is nauw verbonden met vraagstukken rondom leefbaarheid en welzijn.

Voor een doelmatige inrichting en besturing van het mbo in relatie tot de eerder geschetste vraagstukken op de arbeidsmarkt, zien we de noodzaak om vanuit één helder inrichtingsprincipe de sectorale en regionale invalshoek bij elkaar te brengen. Om verschillende redenen zien we de regionale insteek hierbij als dominant. De voor dit advies uitgevoerde onderzoeken van de NSOB⁸ en Berenschot⁹ gaan respectievelijk in op de essentiële voorwaarden en succesfactoren die nodig zijn om complexe uitdagingen zoals krimp aan te pakken en een robuuste regionale onderwijsinfrastructuur te behouden. Bovendien wordt dieper ingegaan op de vraag op welke wijze regionale sturing effectief kan worden ingezet om de maatschappelijke meerwaarde van het mbo optimaal te borgen en te versterken.

4.1 Belang van regionale differentiatie en maatwerk

Gezien de diversiteit aan regionale contexten, dynamieken en uitdagingen is een uniforme benadering voor het vormgeven van samenwerking en sturing in het mbo ons inziens weinig effectief. Iedere regio kent zijn eigen specifieke kenmerken en vraagstukken, waardoor een gedifferentieerde aanpak met ruimte voor lokaal maatwerk essentieel is. De uitgangssituatie kan sterk verschillen tussen regio's, zowel qua betrokken partijen en stakeholders als de aard en omvang van de ervaren knelpunten. Ook de mate waarin samenwerkingsverbanden reeds zijn ontwikkeld varieert.

Deze diversiteit vraagt om oplossingen die nauw aansluiten bij de unieke regionale context. Een te generieke, van bovenaf opgelegde blauwdruk zal onvoldoende recht doen aan de lokale realiteit. In plaats daarvan moeten regio's, binnen algemene kaders, de ruimte krijgen om eigen invulling te geven passend bij de regionale dynamiek en ingebedde praktijken. Landelijke partijen kunnen hierin vooral een faciliterende en inspirerende rol spelen, bijvoorbeeld door het delen van goede voorbeelden. Te sturend optreden van bovenaf kan averechts werken en het eigenaarschap ondermijnen.

4.2 Drie samenhangende bouwstenen als basis

Voor het realiseren van succesvolle en duurzame regionale samenwerking is een zorgvuldige balans en volgorde tussen drie samenhangende perspectieven van cruciaal belang: het sociaal-maatschappelijk, economisch en juridisch perspectief. Elk van deze drie perspectieven kent zijn eigen kenmerkende aandachtspunten:

1. Sociaal-maatschappelijke basis als vertrekpunt

Dit maatschappelijk gedreven perspectief vormt de natuurlijke basis en ontstaat meestal als eerste. Kansrijke regionale samenwerkingsverbanden ontstaan vrijwel altijd vanuit een gedeelde, intrinsieke motivatie en urgentiebesef bij de betrokken partijen. Er is een sterke sociale drijfveer om gezamenlijk in actie te komen op actuele, lokaal ervaren vraagstukken en uitdagingen die spelen - zowel op het gebied van arbeidsmarkt en beroepsonderwijs, als de bredere maatschappelijke opgaven rond thema's als leefbaarheid, voorzieningen en de vitaliteit van de regio. Deze maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid van onderop vormt de natuurlijke drijvende kracht achter regionale samenwerking en moet dan ook alle ruimte krijgen om tot wasdom te komen. De rol voor bovenlokale of landelijke partijen is hier vooral faciliterend en inspirerend van aard. Zij kunnen goede praktijkvoorbeelden delen, maar te veel van bovenaf opgelegde sturing zal juist averechts werken. In essentie dienen zij een breed regionaal partnerschap van onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, regionale overheden en maatschappelijke organisaties te faciliteren waarin deze maatschappelijke energie kan worden gebundeld.

⁸ 'Gedeelde Sturing - Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt'. NSOB. Publicatiedatum: mei 2024.

⁹ 'Inzichten samenwerking mbo infrastructuur in krimpregio's'. Berenschot. Publicatiedatum: juni 2024.

2. Borgen van economische meerwaarde

Zodra de primaire, maatschappelijk gedreven basis is gelegd, wordt in een volgende fase het economisch perspectief belangrijk voor de duurzaamheid van regionale samenwerking. Alle betrokken partijen - onderwijsinstellingen, bedrijven, overheden, etc. - moeten een heldere 'business case' of meerwaarde voor zichzelf blijven zien om gemotiveerd te blijven meewerken. Er moeten dus ook duidelijke economische prikkels en beloningen aan de samenwerking verbonden zijn. Dit vraagt om zorgvuldige afstemming en belangenmanagement, waarbij ieders individuele organisatiebelangen én de gedeelde regionale economische doelstellingen in balans worden gebracht. Landelijke of bovenlokale partijen kunnen dit faciliteren door inspirerende en werkende voorbeelden van economische verdienmodellen voor samenwerking te delen, de verantwoordingsdruk rondom samenwerkingsubsidies te verlichten, eventuele structurele belemmeringen in bekostigingssystematiek voor onderwijsinstellingen weg te nemen en onvermijdelijke financiële nadelen voor individuele partijen zo nodig te compenseren.

3. Juridische kaders als sluitstuk

Als de sociaal-maatschappelijke basis aanwezig is en ook de economische meerwaarde voor alle partners geborgd is, vormen de juridische en wettelijke kaders het sluitstuk. Het juridisch raamwerk moet voldoende flexibiliteit en beleidsvrijheid bieden voor regio's om - binnen algemene richtlijnen - eigen regionale oplossingen te vinden die aansluiten bij de lokale dynamiek en ingebedde praktijken. De rol van landelijke partijen zou vooral faciliterend en informerend moeten zijn richting de regio's. Bestaande wet- en regelgeving moet voldoende ruimte bieden voor doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden en regionale differentiatie waar nodig. Ook het bewust niet vastleggen van vaste regiogrenzen kan hier kansen bieden om meer regionaal maatwerk mogelijk te maken.

4.3 Kansen en knelpunten in de regionale praktijk

De urgentie en complexiteit van regionale samenwerking rondom de mbo-infrastructuur varieert sterk per regio en subregio. Bestuurders en adviseurs van mbo-instellingen signaleren dat de knelpunten het grootst zijn in:

- Dunbevolkte gebieden met lange reistijden tot mbo-locaties en leerbedrijven, waar de leefbaarheid onder druk staat.
- Regio's met hoofdzakelijk minder goed georganiseerd mkb, wat leidt tot een minder aantrekkelijke leerwerk omgeving voor studenten en een uitstroom van jongeren.

Op de korte termijn knelt het vooral waar het onderwijsaanbod onvoldoende is afgestemd op de regionale vraag en er nog verbetermogelijkheden liggen in de onderlinge taakverdeling tussen instellingen. Hoewel mbo-scholen met regelmaat via creatieve oplossingen de toegankelijkheid en kwaliteit proberen te waarborgen, staat dit door de krimp wel onder druk.

Er is een groeiend besef binnen verschillende beleidsterreinen dat de regio een effectief niveau kan zijn om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Een recent voorbeeld is de gezamenlijke kamerbrief¹⁰ van diverse ministeries over de structurele verbetering van de regionale arbeidsmarktdienstverlening. De brief introduceert vier samenhangende maatregelen, waaronder de oprichting van één regionaal Werkcentrum als centraal loket. Deze aanpak benadrukt de focus op regionale vraagstukken en een versterkte publiek-private governance, waarbij beleidsterreinen samenwerken aan het versterken van de regionale functie.

¹⁰ Ministerie van SZW, Ministerie van AP&P, Ministerie van EZK, Ministerie van OCW, Ministerie van OCW. (2024). Kamerbrief over hervorming arbeidsmarktinfrastructuur. Kamerstuk 29-04-2024.

De commissie benadrukt het belang dat het mbo hier integraal onderdeel van uitmaakt, gezien de complexiteit van de problematiek en de bredere rol die het mbo vervult dan alleen het aanbieden van opleidingen. Dit vraagt om nauwe samenwerking tussen onderwijsinstellingen, publieke organisaties en bedrijfsleven op regionaal niveau, gestoeld op een heldere governance-structuur. Hierbij moeten zowel goed functionerende samenwerkingen versterkt worden als afwezige samenwerkingen omgezet in constructieve vormen.

Om knelpunten effectief aan te pakken, benadrukken bestuurders het belang van nauwe regionale afstemming en samenwerking tussen mbo-instellingen onderling én met bredere stakeholders. Hierbij is het cruciaal om gezamenlijk tot een integraal toekomstbeeld en bijbehorend actieplan voor de regionale mbo-infrastructuur te komen, met oog voor de volgende aspecten:

- Maak een gedragen analyse van waar precies welke knelpunten spelen en voor wie, nu en in de toekomst.
- Ontwikkel een toekomstvisie op hoofdlijnen vanuit een holistisch regionaal perspectief, los van discussies over individuele opleidingen of locaties. Wat is nodig voor studenten, werkgevers en de regio als geheel?
- Vertaal dit naar een globale infrastructuur: welk type aanbod, op welke locaties, met welke bredere arrangementen, rekening houdend met bereikbaarheid, leefbaarheid etc.
- Kijk daarbij verder dan alleen het mbo, ook naar verbindingen met vmbo, hbo en bredere publieke voorzieningen. Activeer ook andere cruciale partners zoals vervoerders en gemeenten.
- Maak op basis hiervan keuzes: wat moet worden behouden, getransformeerd, verplaatst of afgebouwd? En hoe kunnen eventuele negatieve effecten worden opgevangen?

Bij het maken van keuzes wegen mbo-instellingen diverse factoren mee, zoals aansluiting op regionale agenda's, urgente arbeidsvraag, goed werkgeverschap, keuzemogelijkheden en bereikbaarheid voor studenten en haalbaarheid en betaalbaarheid voor instellingen. Leefbaarheid van de regio wordt daarbij een steeds belangrijkere overweging. Tegelijkertijd ervaren bestuurders een toenemende druk vanuit diverse hoeken die de afwegingen compliceren, zoals een sterke lobby van tekortsectoren om vooral voor hen op te leiden, gemeenten die hameren op behoud van (hun opleidings-)locaties en de wens van studenten om eigen keuzes te blijven maken. De precieze balans tussen al deze factoren is sterk regio-afhankelijk. Daarom is de breed gedragen visie onder bestuurders dat dit soort keuzes primair in de regio zelf gemaakt moeten worden door samenwerkende mbo-instellingen, bij voorkeur op basis van gedeelde criteria. Landelijke richtlijnen, gericht op procesinrichting, kunnen daarbij ondersteunen, mits deze niet te rigide zijn en vooral gericht zijn op het borgen van een afgewogen besluitvormingsproces in de regio.

4.4 Voorwaarden voor duurzame samenwerking en sturing

Om bovenstaande stappen succesvol te zetten en te komen tot robuuste arrangementen voor de regionale mbo-infrastructuur, is een aantal generieke condities essentieel:

- Een sterke basis van onderling vertrouwen en relaties tussen instellingen op alle niveaus.
- Een gedeelde visie en kaders, breed gedragen in de hele organisaties.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid, geven en nemen, met oog voor ieders belang.
- Voldoende bestuurlijke aandacht en betrokkenheid, dicht op alle lokale stakeholders.
- Ruimte voor differentiatie en maatwerk per (sub)regio.
- Flexibiliteit om gaandeweg bij te sturen als omstandigheden veranderen.
- Zorgvuldige afspraken over het opvangen van eventuele 'pijnlijke keuzes'.
- Een faciliterend landelijk kader met ruimte voor regionale invulling, ondersteund met kennisdeling en gerichte incentives.

Naast deze interne voorwaarden binnen regio's, is ook de actieve uitwisseling van kennis, ervaringen en good practices tussen regio's onderling een cruciale succesfactor. Op dit vlak ontbreekt momenteel nog een goed landelijk faciliterend netwerk. Mogelijke ondersteunende rollen voor landelijke partijen zijn:

- Het faciliteren van uitwisselingsplatforms en fysieke ontmoetingen tussen regio's.
- Het signaleren en verbinden van regio's rond gedeelde vraagstukken en uitdagingen.
- Het monitoren van regionale ontwikkelingen en vertalen van landelijke sectorale inzichten naar bruikbare regionale handvatten.
- Het bewaken van de balans tussen de drie bouwstenen van samenwerking in de interregionale kennisdeling.

Succesvol vormgeven aan duurzame regionale samenwerking en sturing in het mbo vergt daarmee een continu, integraal groeiproces. Sociaal-maatschappelijke drijfveren, economische prikkels en faciliterend-juridische kaders moeten zorgvuldig in balans worden gebracht, gevoed door voortdurende input van kennisuitwisseling tussen regio's. Alleen zo kan een integrale, regionale aanpak ontstaan die recht doet aan de diversiteit aan praktijken en vraagstukken. Het mbo vormt immers een essentieel onderdeel van het bredere ecosysteem van een regio. Door ontwikkelingen binnen en tussen sectoren slim te verbinden met de unieke regionale context, kunnen ontschotte samenwerkingsverbanden de maatschappelijke meerwaarde van het mbo optimaal versterken.

Vertaling naar concrete uitvoeringsafspraken en -arrangementen blijft vervolgens een complexe maar cruciale opgave. Hoewel er al veel goede voorbeelden van samenwerking zijn, vergt de verdere uitbouw ervan veel tijd en energie van alle partners. Daarbij gaat het onder meer om heldere afspraken en planningen voor:

- Herordening van het opleidingsaanbod over locaties en instellingen.
- Instandhouding van unieke of specialistische opleidingen en voorzieningen.
- Gezamenlijke aanpak richting bedrijven voor toekomstbestendige praktijkroutes.
- Regionale bundeling van investeringen, mensen en middelen t.b.v. innovatieve leeromgevingen, technologie, vakkennis en LLO-infrastructuur.
- Inhoudelijke afstemming van onderwijsprogramma's en kwaliteitszorg.
- Gezamenlijke personeelsplanning, professionalisering en kwaliteitsborging.
- Slimme organisatorische en logistieke afstemming van onderwijs(tijd) en inzet van voorzieningen.
- Versterking van de mbo-aanwezigheid in bredere regionale publiek-private samenwerking.
- Onderlinge afspraken over een dekkend, toegankelijk en betaalbaar aanbod voor de hele regio.

De belangrijkste uitdagingen hierbij zijn het goed aangehaakt houden van alle partijen, het overbruggen van praktische hobbels en het borgen van voldoende balans tussen individueel en collectief belang. Dit vergt intensieve afstemming en coördinatie. De baten zijn niet altijd direct zichtbaar, wat soms spanning kan geven op het draagvlak. Goed verwachtingsmanagement en regelmatige monitoring en herijking zijn dan ook essentieel.

Ondanks deze complexiteit zijn veel mbo-bestuurders het erover eens dat vergaande regionale samenwerking en sturing dé sleutel vormen om de toekomstbestendigheid van het mbo in krimpregio's te borgen - en daarmee ook bij te dragen aan de bredere sociaaleconomische vitaliteit. Mbo-instellingen zien dit als een grote gezamenlijke verantwoordelijkheid en zijn zeer gemotiveerd om hierin samen op te trekken, ondersteund door regionale partners en gefaciliteerd door landelijke stakeholders. Alleen zo kan het mbo zijn volle potentieel als publieke voorziening blijven benutten voor studenten, bedrijven en de samenleving als geheel.

5. Aanbevelingen voor versterking regionale samenwerking en sturing

Op basis van de geschetste visie, principes en praktijkbevindingen doet de commissie de volgende aanbevelingen om de regionale inbedding en sturing van het mbo te versterken:

Fundamentele omslag in benadering sturing

1. Verschuif het perspectief van gedetailleerde centrale sturing naar het stimuleren en faciliteren van regionale samenwerkingsverbanden als basis voor een toekomstbestendig, responsief mbo-stelsel. Stel in plaats van dwingende landelijke kaders en volumeafspraken juist regionale planvorming centraal, met ruimte voor maatwerk en eigen invulling.

Aanpassing bekostigingssystematiek

2. Herzie de huidige bekostigingssystematiek om concurrentieprikkels te verminderen en samenwerking te stimuleren. Vergroot de structurele financiële basis van instellingen, bijvoorbeeld via een vaste voet, gekoppeld aan gespecificeerde doelen voor regionale samenwerking. Verschuif waar mogelijk van losse subsidies naar verhoging van het reguliere budget, om zekerheid en flexibiliteit te vergroten.
3. Vergroot de bestedingsvrijheid van mbo-instellingen binnen globale kaders, zodat middelen gericht ingezet kunnen worden op de specifieke regionale opgaven rond kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Stimuleren regionale planvorming

4. Maak regionale planvorming een geïntegreerd onderdeel van de reguliere beleidscyclus en bekostiging in het mbo. Vraag regio's meerjarige gezamenlijke ontwikkelplannen op te stellen voor een responsief en toekomstgericht opleidingsaanbod, met concrete maatregelen en beoogde resultaten.
5. Creëer vanuit de rijksoverheid financiële prikkels en experimenteerterruimte voor het vormgeven van regionale samenwerking. Stel bijvoorbeeld meerjarige regionale investeringsfondsen in om innovatieve samenwerkingsinitiatieven te stimuleren en praktische belemmeringen weg te nemen. Verlicht verantwoordingseisen en sta toe om budgetten flexibel te combineren over jaren heen.
6. Versterk de verbinding van regionale mbo-plannen met bredere agenda's voor economie, arbeidsmarkt en leefbaarheid. Stimuleer intersectorale samenwerking door ontschot financieermogelijkheden, waarbij middelen uit verschillende domeinen gecombineerd kunnen worden ingezet.

Randvoorwaarden succesvolle samenwerking

7. Faciliteer de uitwisseling van kennis en ervaring tussen regio's, met name rond gedeelde vraagstukken en kansrijke aanpakken. Bouw een landelijk ondersteund kennisnetwerk uit met onder meer inspirerende praktijkvoorbeelden, fysieke ontmoetingen en regionale ontwikkelpartners.

8. Ondersteun regionale samenwerking met een faciliterend landelijk kader. Creëer ruimte in wet- en regelgeving voor maatwerk en flexibiliteit, zonder onnodige administratieve lasten. Stimuleer een meerjarig perspectief met globale prestatieafspraken.
9. Geef instellingen voldoende autonomie om binnen globale kwaliteitskaders de onderwijsinhoud en -inrichting adaptief te maken. Verminder gedetailleerde landelijke verantwoordingseisen die innovatie in de weg zitten. Maak het makkelijker om in samenspraak met het werkveld curricula snel aan te passen aan veranderende beroepsvereisten.
10. Zet gericht in op het opleiden, behouden en faciliteren van gekwalificeerd personeel met expertise in de regio-specifieke uitdagingen, in het bijzonder voor tekortsectoren. Maak structurele middelen vrij voor regionale samenwerking rond docentprofessionalisering, zij-instroom en hybride docentschap.

Verbeteren randvoorwaarden

11. Continueer de ingezette koers naar vereenvoudiging en verbreding van de kwalificatiestructuur, om het regionaal combineren en integreren van opleidingen te vergemakkelijken. Creëer meer ruimte voor clustering en macrodoelmatigheid op een hoger aggregatieniveau dan individuele kwalificaties.
12. Creëer optimale condities voor samenwerking in de educatieve infrastructuur door belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen of te verlichten. Specifieke aandachtspunten hierbij zijn:
 - Verruim de mogelijkheden voor gezamenlijke onderwijslocaties door de maximale studentenaantallen in samenwerkingscholen te heroverwegen.
 - Verlaag de btw-druk bij gedeeld gebruik van faciliteiten en personeel tussen onderwijsinstellingen onderling en met bedrijven, bijvoorbeeld door gerichte vrijstellingen.
 - Vereenvoudig de administratieve vereisten en verantwoordingsstructuren bij samenwerking tussen instellingen, om dubbele of complexe verantwoording te voorkomen. Verken hierbij de mogelijkheid om een systematiek te hanteren waarbij één van de deelnemende partnerinstellingen de planvorming en verantwoording namens de samenwerkingspartners uitvoert, vergelijkbaar met bestaande praktijken in het hoger onderwijs. Dit kan de administratieve lasten verminderen en samenwerking in het mbo bevorderen.
 - Verduidelijk de kaders voor publiek-private samenwerking en creëer ruimte voor innovatieve concepten, zonder onnodige juridische complexiteit.

Monitoring en beoordeling plannen

13. Breng de ontwikkeling van regionale samenwerking structureel in beeld, zowel kwantitatief als kwalitatief. Monitor voortgang, resultaten en ervaren knelpunten als input voor verder beleid. Stimuleer zelfreflectie en visitaties tussen regio's om van elkaar te leren.
14. De beoordeling van de regionale plannen kan belegd worden bij een onafhankelijke commissie, die voornamelijk toetst of de noodzakelijke randvoorwaarden voor succes aanwezig zijn en of er sprake is van zicht op structurele resultaten.

15. Specifiek ten aanzien van de regeling krimp-middelen komen hier nog een aantal aanbevelingen bij:
- Richt de inzet van krimp-middelen op het stimuleren van structurele transities en samenwerkingen, niet alleen op kortlopende subsidiëring van opleidingen. Prioriteer initiatieven die bijdragen aan intersectorale ontschotting, regionale bundeling van opleidingen en voorzieningen, en innovatie van onderwijsconcepten.
 - Hanteer een flexibel kader voor de verdeling van krimp-middelen dat ruimte biedt voor regionale differentiatie en maatwerk. Vermijd een te strakke landelijke regie op de regio-indeling en middelenverdeling. Laat regio's zelf plannen ontwikkelen op basis van de specifieke lokale context, dynamiek en arrangementen.
 - Zet krimp-middelen gericht in op het wegnemen van praktische belemmeringen voor regionale samenwerking. Denk hierbij aan investeringen in gedeelde fysieke en digitale infrastructuur, het dekken van coördinatie- en transitiekosten van samenwerkingsverbanden, het ondersteunen van regionale onderwijsinnovatie zoals modulair onderwijs, en het bevorderen van bereikbaarheid.
 - Koppel de inzet van krimp-middelen aan een integrale benadering van de leefbaarheid in krimpgebieden. Stimuleer samenhangende planvorming en investeringen op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, vervoer en andere voorzieningen. Benut subsidies als hefboom voor het bundelen van regionale middelen en expertises rond deze opgaven.

6. Reflectie op de voorgestelde sturingsmaatregelen uit het IBO

Hoofdstuk 6 belicht de concrete maatregelen voorgesteld door de werkgroep van het IBO-rapport, gericht op het toekomstbestendig maken van het Nederlandse mbo-stelsel. Deze maatregelen zijn geclusterd rond zes hoofdthema's, waarbij elk thema cruciale punten identificeert die verbetering behoeven om de kwaliteit en effectiviteit van het mbo te versterken. De voorgestelde maatregelen richten zich onder andere op het verminderen van uitval en voortijdig schoolverlaten, het bevorderen van soepele op- en doorstroom tussen onderwijsniveaus, het omgaan met krimp in studentenaantallen, het verbeteren van studiekeuzes, het flexibel aanpassen aan een dynamische arbeidsmarkt en samenleving, en het realiseren van besparingen binnen het mbo.

Het IBO rapport weerspiegelt voor een groot deel de in hoofdstuk 2 beschreven visie van de Commissie, inclusief de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen. Echter, op sommige thema's constateert de commissie voorstellen die niet in lijn zijn met de standpunten die de commissie in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

De voorgestelde sturingsmaatregelen

De werkgroep die het IBO-rapport heeft opgesteld identificeert sterke punten van het Nederlandse mbo, maar benoemt ook gebieden die verbetering behoeven. De voorgestelde maatregelen richten zich op zes hoofdthema's om het stelsel toekomstbestendig te maken. In de regel heeft elk IBO de taakopdracht om ook besparingsopties uit te werken, die zijn eveneens hieronder opgenomen.

Uitval en doorstroom: Het rapport benadrukt de hoge uitval, switches en voortijdig schoolverlaten (vsv), met name bij entreeopleidingen en op niveau 2. Deze problemen treffen met name instromers uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), instromers met een migratieachtergrond en studenten van ouders met lage inkomens.

De werkgroep van het IBO adviseert om specifiek te sturen op het voorkomen van uitval en vsv, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van maatwerktrajecten in de praktijk voor vso-instromers en het verplichten van twee instroommomenten per jaar.

De Commissie ziet dat er in de praktijk al veel gedaan wordt op deze onderwerpen. De voorgestelde maatregelen zouden hier zeker ook bij kunnen helpen. Wel benadrukt de Commissie dat een brede, integrale aanpak op regionaal niveau vereist is waarin scholen, gemeenten en jeugdzorg nauw samenwerken om kwetsbare jongeren tijdig in beeld te krijgen en passende ondersteuning te bieden. Maatwerk en persoonlijk contact zijn daarbij belangrijker dan generieke verplichtingen.

Op- en doorstroom: Overgangen binnen het onderwijsstelsel zijn kwetsbare momenten, met name de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs (hbo) en de opstroom van niveau 2 naar 4.

De werkgroep stelt voor om informatieoverdracht in de beroepskolom te verplichten om een soepele overgang te bevorderen voor studenten die willen doorstromen.

De Commissie ziet dit probleem en is het ermee eens dat een "warme" overdracht van studenten een positief effect zal hebben, maar benadrukt dat dit meer vergt dan alleen informatieoverdracht. Het gaat ook om vroegtijdige kennismaking, begeleiding en gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen. Verplichte informatieoverdracht is een eerste stap, maar moet onderdeel zijn van een bredere gezamenlijke inspanning.

Krimp: Dalende studentenaantallen leiden tot afnemende rijksbijdragen voor onderwijsinstellingen, wat impact heeft op het opleidingsaanbod.

De werkgroep adviseert om strenger te sturen op regionaal aanbod, bijvoorbeeld door regioplannen verplicht te stellen en te zorgen voor richtinggevende kaders in het opleidingsaanbod.

De Commissie ziet goede mogelijkheden om via regioplannen/-samenwerking te sturen en ondersteunt het idee van een verplichtende regionale aanpak. Richtinggevende kaders op basis van landelijke behoeftes passen hier echter niet bij. Juist op regionaal niveau moet gestuurd worden op de regionale opleidingsbehoefte in samenspraak met het regionale bedrijfsleven en andere stakeholders. Landelijke sturing op opleidingsaanbod doet geen recht aan de diversiteit tussen regio's.

Studiekeuze: Niet alle studenten maken een studiekeuze met goede arbeidsmarktperspectieven. Het IBO benadrukt het belang van sturing op studiekeuze, met name gezien de krapte op de arbeidsmarkt.

De werkgroep beveelt aan om meer en eerder in te zetten op de studiekeuze door met behulp van arbeidsmarktinformatie het maken van de studiekeuze te verbeteren en door een breed aanbod in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

De Commissie onderschrijft het belang van goede arbeidsmarktinformatie en loopbaanoriëntatie, maar wil benadrukken dat keuzevrijheid voor studenten essentieel is voor motivatie en studiesucces. Arbeidsmarktrelevantie is een belangrijke factor, maar mag niet ten koste gaan van de eigen interesses en talenten van jongeren. Het is vooral zaak hen te equiperen om een weloverwogen keuze te maken, niet om keuzes te beperken.

Dynamische arbeidsmarkt: De voortdurende technologische ontwikkelingen, zoals automatisering, leiden tot snelle veranderingen in beroepen: sommige verdwijnen, andere ontstaan. Het mbo moet zich flexibel aanpassen aan deze veranderingen. Praktijkgericht leren wordt steeds belangrijker om het onderwijs snel te kunnen aanpassen aan de evoluerende arbeidsmarkt. Beroepen met veel routinetaken zullen geleidelijk verdwijnen, wat de vooruitzichten in deze sectoren verslechtert.

De werkgroep adviseert om het onderwijssysteem responsiever te maken, zodat het snel kan inspelen op de laatste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld, door het vergroten van de integratie van praktijkervaring in het curriculum en het gericht inzetten van de Subsidieregeling praktijkleren kan het mbo beter aansluiten bij de actuele behoeften van de arbeidsmarkt.

De Commissie ondersteunt de oproep om de wendbaarheid van het mbo te vergroten, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de concrete voorstellen. Het is zaak om een goede balans te vinden tussen enerzijds responsiviteit naar de arbeidsmarkt en anderzijds het borgen van een brede, duurzame inzetbaarheid van studenten. Opleidingen moeten niet alleen voorbereiden op de eerste baan, maar ook een basis bieden om mee te bewegen met veranderingen tijdens de loopbaan. Inzet op praktijkleren is waardevol, maar moet gepaard gaan met het ontwikkelen van meer generieke competenties.

Dynamische samenleving: De samenleving wordt steeds dynamischer door een toenemend aantal (leerplichtige) nieuwkomers met een andere moedertaal. Er is onvoldoende zicht op de beheersing van basisvaardigheden zoals taal, rekenen en burgerschap, en de beschikbare gegevens over taal- en rekenvaardigheid zijn zorgelijk. Technologische veranderingen, globalisering, toenemende ongelijkheid en ervaren polarisatie vragen om andere vaardigheden.

De werkgroep beveelt aan om te investeren in basisvaardigheden en de zelfredzaamheid van studenten.

De Commissie is het volledig eens met dit voorstel. Het is cruciaal dat het mbo studenten toerust met de basisvaardigheden en 'burgerschapscompetenties' die nodig zijn om volwaardig te kunnen participeren in een complexe samenleving. Hiervoor is een geïntegreerde aanpak nodig, met nauwe samenwerking tussen mbo-scholen, gemeenten en andere maatschappelijke partners. Ook is het zaak om docenten goed toe te rusten om studenten hierin te begeleiden.

Besparingen: De werkgroep presenteert twee aanvullende besparingsopties om aan de gestelde taakopdracht te voldoen. Bij de eerste optie kan een grotere bijdrage worden gevraagd van studenten en het bedrijfsleven voor om- en bijscholing, bijvoorbeeld via Opleiden & Ontwikkelen (O&O) fondsen. Mbo-instellingen worden bij deze optie gestimuleerd om geen bekostiging meer te verstrekken voor mbo-studenten van 27 jaar (of 30 jaar) of ouder op niveau 3 en 4 die al over een startkwalificatie beschikken, wat hen aanmoedigt om de begeleiding van studenten te verbeteren en hen voor hun 27e of 30e hun opleiding te laten afronden. Werkgevers krijgen een grotere rol in de financiering van om- en bijscholing.

De tweede besparingsoptie is gericht op het voorkomen van financieringsoverlappenden. Mbo-instellingen ontvangen financiering vanuit verschillende bronnen zoals de lumpsum, aanvullende bekostiging via kwaliteitsafspraken en specifieke subsidieregelingen. Soms wordt een activiteit zowel gefinancierd via de lumpsum (basis op orde) als via kwaliteitsafspraken (extra impuls), wat tot overlap kan leiden. Deze maatregel beoogt een duidelijker onderscheid te maken tussen activiteiten gefinancierd vanuit de lumpsum en kwaliteitsafspraken. Door het lumpsumbudget te korten en de financiering via kwaliteitsafspraken te handhaven, ontstaat er ruimte voor gerichte investeringen en afspraken tussen mbo-instellingen en het Rijk.

De Commissie is het eens met de noodzaak van doelmatige besteding van publieke middelen. Mbo-instellingen staan voor forse uitdagingen op het gebied van onderwijskwaliteit, toegankelijkheid en afstemming op de arbeidsmarkt. Een efficiënte inzet van beschikbare middelen is cruciaal om deze opgaven aan te kunnen. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat additionele investeringen in het mbo nodig zijn om de geschetste ambities waar te maken. Besparingen mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Ook is de Commissie terughoudend over generieke leeftijdsgrenzen voor bekostiging. Iedereen moet de kans krijgen om zich een leven lang te blijven ontwikkelen, ook op latere leeftijd.

Rode draad in de reflectie op de IBO-voorstellen is dat de Commissie de probleemanalyse en algemene ambitie om het mbo toekomstbestendig te maken onderschrijft, maar op onderdelen kritisch is over de voorgestelde oplossingsrichtingen. Centrale sturing op basis van landelijke doelen en generieke normen doet onvoldoende recht aan de diversiteit aan regionale contexten en behoeften. Ook waarschuwt de Commissie voor te veel nadruk op directe arbeidsmarktrelevantie, wat ten koste kan gaan van brede vorming, eigen interesses van studenten en een leven lang ontwikkelen. Voor een toekomstbestendig mbo is juist versterking nodig van de autonomie van instellingen om in nauwe samenwerking met regionale partners tijdig in te spelen op veranderingen.

Met deze kanttekeningen en alternatieve invalshoeken hoopt de Commissie een constructieve bijdrage te leveren aan het maatschappelijk en politiek debat over de toekomst van het mbo. De geschetste, onderling samenhangende aanbevelingen vormen bouwstenen voor een mbo-bestel dat zijn cruciale functie kan blijven vervullen als toegangspoort tot de arbeidsmarkt, motor voor persoonlijke ontwikkeling en katalysator voor brede maatschappelijke waardecreatie.

De commissie realiseert zich dat dit een complexe opgave is die van alle betrokken partijen vraagt om het algemeen belang boven het eigen belang te plaatsen. De commissie is er echter van overtuigd dat dit de aangewezen route is om in de context van een vergrijzende beroepsbevolking en de daarmee samenhangende krappe arbeidsmarkt tot een doelmatige en toekomstbestendig mbo te komen.

