Regionale opleidingsmogelijkheden in het mbo voor arbeidsmarkttekorten

CMMBO
commissie
macrodoelmatigheid
mbo

Inhoud

Samenvatting 3

Advies 5
1. Inleiding 5
2. Overwegingen 5
2.1 Tekort aan duurzaam werkenden, niet aan mbo-opleidingen voor initiële studenten 5
2.2 Meer opleidingsmogelijkheden in het mbo voor een duurzame loopbaan 6
2.3 Regionaal partnerschap voor leren en werken 7
2.4 Regionale kennisbasis beroepsonderwijs onder druk door krimp 7
3. Aanbevelingen 8

Toelichting 10
1. Inleiding 10
2. Tekort aan duurzaam werkenden, niet aan mbo-opleidingen voor initiële studenten 11
3. Meer opleidingsmogelijkheden in mbo voor duurzame loopbaan 12
4. Regionaal partnerschap voor leren en werken 14
5. Regionale kennisbasis beroepsonderwijs onder druk door krimp 15

Samenvatting

De Tweede Kamer heeft gevraagd te onderzoeken hoe ervoor gezorgd kan worden dat mbo-instellingen samen de verantwoordelijkheid krijgen een minimaal dekkend aanbod in krimpregio's in stand te houden. Naar aanleiding hiervan heeft de minister van OCW de CMMBO gevraagd in een aantal krimpregio's te onderzoeken of er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit toegespitst op een ontoereikend aantal opleidingsmogelijkheden waar deze voor tekortsectoren wel van belang zouden zijn. Dit onderzoek is in samenwerking met de betrokken mbo-instellingen uitgevoerd in de regio's Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg. De CMMBO heeft hierbij vooral gekeken naar huidige en gewenste bijdragen van het mbo aan het maatschappelijk vraagstuk van het tekort aan vakbekwame mensen in regio's met een bovengemiddelde (verwachte) krimp van de (beroeps)bevolking.

Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de huidige en verwachte arbeidsmarkttekorten in de onderzochte regio's niet het gevolg zijn van hiaten in het aanbod van mbo-opleidingen, maar van een absoluut tekort aan arbeidsaanbod op mbo-niveau. Het mbo in de drie regio's leidt nu juist relatief veel initiële studenten op voor de sectoren met de grootste arbeidsmarkttekorten. De belangrijkste bijdrage aan het oplossen van de problematiek van de arbeidsmarkttekorten in de onderzochte regio's is werkenden duurzaam aan het werk houden en niet voortijdig laten uitvallen. Volgens de Commissie mogen daarnaast nadrukkelijk niet werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt uit het oog verloren raken voor de structurele aanpak van arbeidsmarkttekorten.

Allerlei vormen van op-, om- en bijscholing (leven lang ontwikkelen (llo)) spelen, naast goed werkgeverschap, een belangrijke rol bij het duurzaam aan het werk houden van werkenden en werkzoekenden. De huidige publieke infrastructuur van het mbo wordt in de onderzochte regio's (zeer) beperkt benut hiervoor. Mbo-instellingen zien het als hun maatschappelijke taak verder te investeren in llo-activiteiten. Tegelijk constateert de Commissie ook enige terughoudendheid. Die hangt o.a. samen met verkokering, versnippering en tijdelijkheid van het landelijk (stimulerings-)beleid voor llo en tegenstrijdige verwachtingen in het onderwijsbeleid. Enerzijds wordt namelijk het publieke mbo opgeroepen een actievere rol te gaan spelen, anderzijds vereisen met name aangescherpte beleidsregels een zeer strikte afbakening van publieke en private activiteiten van publieke instellingen voor beroepsonderwijs. Het ligt volgens de CMMBO daarom in de rede het publieke mbo meer te benutten voor llo activiteiten. Vooral voor doelen, doelgroepen en aanbod waar de private markt minder tot niet in voorziet. Publieke en private aanbieders zouden via open coördinatie tot afstemming kunnen komen over een meer complementair aanbod.

Het ondersteunen met llo-activiteiten van mensen en mkb-bedrijven die dat het hardst kunnen gebruiken, maar nu het minst bereikt worden, vraagt een regionale aanpak. Het onderzoek in de drie regio's bevestigt dat mensen doorgaans wonen, werken, leren en leven in een regio. Dat werken gebeurt vooral in het midden- en kleinbedrijf dat in hoge mate afhankelijk is van de regionale arbeidsmarkt. In de onderzochte regio's is sprake van zich overwegend positief ontwikkelende netwerken van bedrijfsleven, overheden en beroepsonderwijs. De netwerkpartners hebben duidelijk de ambitie te komen tot een meer geïntegreerde en vraaggerichte dienstverlening aan mensen en bedrijven in de regio op het gebied van leven lang ontwikkelen. Aandachtspunt vormt de 'drukte' in beleidsvorming en uitvoering in met name het publieke domein in het algemeen en in het sociaal domein in het bijzonder (veel aparte loketten voor specifieke dienstverlening aan burgers en bedrijven). De oorzaak hiervan ligt o.a. in verkokering van landelijk (arbeidsmarkt)beleid, hetgeen doorwerkt in de regio.

Tenslotte moet op basis van het uitgevoerde onderzoek geconcludeerd worden dat mbo-instellingen in de onderzochte regio's nu met veel creativiteit tot dit moment een toereikend aanbod van mbo-opleidingen in stand houden. Dit aanbod is echter kwetsbaar door dalende inkomsten, doordat nagenoeg alle

mogelijkheden voor verbetering en efficiency al zijn benut (waaronder fusies tussen instellingen), door toenemende schaarste aan docenten en praktijkbegeleiders voor opleidingen voor tekortsectoren en door externe invloeden zoals verschralende aanwezigheid van publieke voorzieningen (o.a. onder druk staande openbaar vervoer verbindingen). Vmbo-scholen en hbo-instellingen verkeren in deze regio's in dezelfde positie als mbo-instellingen. Het valt de Commissie op dat voor deze onderwijssectoren inmiddels eerste maatregelen genomen worden en aangekondigd zijn om de publieke infrastructuur in krimpregio's in stand te houden. De Commissie adviseert dit ook voor het mbo te doen, als onderdeel van een integrale aanpak voor de gehele beroepskolom (vmbo, mbo en hbo). En dit in de context van het geheel aan publieke voorzieningen in krimpregio's.

Samengevat komt de CMMBO tot de volgende adviezen:

- Ontwikkel een integrale aanpak voor het in stand houden van een toereikend en toegankelijk opleidingenaanbod in de gehele beroepskolom in krimpregio's, inclusief het mbo. Waaronder praktische mogelijkheden voor intersectorale samenwerking tussen scholen en instellingen om aanbod doelmatig en toegankelijk te kunnen organiseren. Dit in samenhang met andere, relevante publieke voorzieningen in de regio.
- Verruim de publieke taak van het mbo gericht om llo-activiteiten voor doelen, doelgroepen en aanbod structureel mogelijk te maken waar de private markt minder tot niet in voorziet. Publiek en privaat aanbod zouden meer complementair moeten zijn; de toegevoegde waarde van publieke mbo-instellingen zit volgens de Commissie niet zozeer in het concurreren met private aanbieders. Een gerichte verruiming van de publieke taak biedt een basis waarop mbo-instellingen duurzaam kunnen gaan investeren in de ontwikkeling en uitvoering van passend aanbod.
- De CMMBO adviseert de ministers van OCW, SZW en EZ en BZK regionale netwerken voor leren en werken te benutten en te bevorderen voor stimulering van llo onder inwoners en (mkb-)bedrijven. Dit door op landelijk niveau verkokering en versnippering van stimuleringsmaatregelen tegen te gaan en de regionale netwerken ruimte te bieden om met een eigen invulling te komen. Meer structureel kan, met name in het sociale domein, ernaar gestreefd worden geen nieuwe en tijdelijke voorzieningen op regionaal niveau in te richten, maar inhoudelijk gelieerde dienstverlening juist te bundelen.
- In het uitgevoerde onderzoek zijn de regionale netwerken voor leren en werken tegen het licht gehouden en specifiek de positie van het mbo daarin. Dit heeft uitgewezen dat mbo-instellingen in deze drie regio's doorgaans weloverwogen, in wisselwerking met regionale partners, keuzes hebben gemaakt t.a.v. hun opleidingenaanbod en de aansluiting daarvan op de regionale vraag. Een 'omgekeerde doelmatigheidstoets' in de betekenis van een formele, externe toets op een voornemen tot beëindiging van een opleiding heeft dan weinig tot geen toegevoegde waarde. In plaats daarvan ligt het in de rede (zoals bij het vorig punt aangegeven) regionale netwerken voor leren en werken te bevorderen, waarbinnen mbo-instellingen hun opleidingenaanbod bepalen in wisselwerking met regionale partners.

Advies

1. Inleiding

De Tweede Kamer vindt het belangrijk dat er ook in gebieden met demografische krimp voldoende aanbod blijft aan mbo-opleidingen en deze door mbo-instellingen niet zomaar, zonder nadere afweging (een 'omgekeerde doelmatigheidstoets'), beëindigd kunnen worden. Ze vraagt te onderzoeken hoe ervoor gezorgd kan worden dat scholen samen de verantwoordelijkheid krijgen een minimaal dekkend aanbod in de regio in stand te houden.

De minister van OCW heeft vervolgens gereageerd er weinig voor te voelen mbo-instellingen te verplichten om een bepaalde opleiding aan te (blijven) bieden. Een omgekeerde macrodoelmatigheidstoets kan volgens de Minister wel van toegevoegde waarde zijn om nadrukkelijker in beeld te brengen of er opleidingen in het aanbod ontbreken die wel van belang zijn voor de regionale arbeidsmarkt. Ter uitwerking hiervan heeft de minister van OCW de CMMBO gevraagd in een aantal krimpregio's te onderzoeken of er sprake is van een mismatch tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt. Dit toegespitst op een ontoereikend aantal opleidingsmogelijkheden waar deze voor tekortsectoren wel van belang zouden zijn.

Dit advies bevat de belangrijkste uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek in de regio's Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg en de aanbevelingen van de CMMBO. De CMMBO heeft hierbij vooral gekeken naar huidige en gewenste bijdrage van het mbo aan het maatschappelijk vraagstuk van het tekort aan vakbekwame mensen in regio's met een bovengemiddelde (verwachte) krimp van de (beroeps)bevolking.

2. Overwegingen

2.1 Tekort aan duurzaam werkenden, niet aan mbo-opleidingen voor initiële studenten

De huidige en verwachte arbeidsmarkttekorten in de onderzochte regio's zijn niet het gevolg van hiaten in het aanbod van mbo-opleidingen, maar van een absoluut tekort aan arbeidsaanbod op mbo-niveau vanwege een (verwachte) bovengemiddelde krimp van de beroepsbevolking. Het mbo in de drie regio's leidt juist relatief veel initiële studenten op voor de sectoren met de grootste arbeidsmarkttekorten. Het is daarnaast nagenoeg niet mogelijk om een nog groter deel van initiële mbo-studenten tot deze opleidingen te verleiden, zonder bij te dragen aan tekorten elders. De uitstroom van mbo-schoolverlaters in deze regio's is dus zeker van betekenis voor het vervullen van vacatures op de regionale arbeidsmarkt in het algemeen en voor tekortsectoren in het bijzonder. Door een (verwachte) bovengemiddelde daling van het aantal initiële mbo-studenten komt deze betekenis echter onder druk te staan, net als een deel van het huidige opleidingenaanbod met kleine aantallen studenten (met name in de techniek).

Een veel belangrijkere bijdrage aan het oplossen van de problematiek van de arbeidsmarkttekorten in de onderzochte regio's is werkenden duurzaam aan het werk houden en niet voortijdig laten uitvallen. Het overgrote deel van de vacatures wordt nu namelijk ingevuld door baanwisselaars. Het is zaak alle talenten te benutten. Dit vraagt o.a. om te investeren in opleiden voor actueel gevraagde skills. Dit laatste geldt met name voor werkenden met een kwetsbaardere positie op de arbeidsmarkt (vaak met een lager opleidingsniveau, in een tijdelijk dienstverband en routinematig werk) die relatief weinig bereikt worden door het bestaande, doorgaans private aanbod van scholing. Naast opleiden is ook goed werkgeverschap noodzakelijk om werkenden vast te houden. Ook in de onderzochte regio's komt het signaal naar voren dat zonder goed werkgeverschap het opleiden van nieuwe instroom een vorm van dweilen met de kraan open is.

Tenslotte wil de CMMBO hier nadrukkelijk de aandacht vragen voor de groep werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ze vormen ook in de onderzochte regio's wat betreft omvang nu een relatief beperkte doelgroep (in relatie tot werkenden en schoolverlaters) om op korte termijn een oplossing te vormen voor urgente arbeidsmarkttekorten. Maar dat mag volgens de Commissie geen reden zijn om deze groep uit het oog te verliezen voor de structurele aanpak van arbeidsmarkttekorten. Een meer geïntegreerde ondersteuning van deze groep door publieke organisaties op het gebied van o.a. werk, inkomen en leren die meer uitgaat van vertrouwen, empowerment, talent en eigen kracht laat in één van de onderzochte regio's zien succesvol te kunnen zijn. Dit verdient nadrukkelijk navolging.

2.2 Meer opleidingsmogelijkheden in het mbo voor een duurzame loopbaan

De oplossing voor arbeidsmarkttekorten in de onderzochte regio's ligt dus voor het belangrijkste deel in het duurzaam aan het werk houden van werkenden en werkzoekenden. Allerlei vormen van op-, om- en bijscholing spelen hierbij een belangrijke rol, ook aangeduid met de verzamelterm leven lang ontwikkelen (llo). De huidige publieke infrastructuur van het mbo wordt in de onderzochte regio's (zeer) beperkt benut voor llo-activiteiten, doorgaans in de vorm van bbl-opleidingen die ook door volwassenen gevolgd worden.

Mbo-instellingen in de onderzochte regio's zien het als hun maatschappelijke taak verder te investeren in llo-activiteiten om bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio. Tegelijk constateert de Commissie ook enige terughoudendheid. Die hangt o.a. samen met verkokering, versnippering en tijdelijkheid van het landelijk (stimulerings-)beleid voor llo en tegenstrijdige verwachtingen in het onderwijsbeleid t.a.v. de positionering van het publieke beroepsonderwijs binnen llo. Enerzijds wordt namelijk het publieke mbo opgeroepen een actievere rol te gaan spelen, anderzijds vereisen met name aangescherpte beleidsregels een zeer strikte afbakening van publieke en private activiteiten van publieke instellingen voor beroepsonderwijs. Waardoor deze instellingen (tegen o.a. hoge administratieve lasten) nagenoeg enkel in een private rol llo-activiteiten kunnen uitvoeren. Men wordt dan feitelijk private aanbieder naast vele andere bestaande private aanbieders. Het werpt de vraag op welke waarde dit toevoegt: worden hiermee kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt nu wel meer bereikt met llo-activiteiten en komt er nu wel (specifiek) vakinhoudelijk scholingsaanbod voor (kleinere tekort)sectoren waar dat tot nu toe commercieel niet interessant voor was? Publieke en private aanbieders zouden via open coördinatie tot afstemming kunnen komen over een meer complementair aanbod. De toegevoegde waarde van publieke mbo-instellingen zit volgens de Commissie niet zozeer in het concurreren met private aanbieders. Dit vormt volgens de Commissie een weinig duurzame basis voor mbo-instellingen om structureel te investeren in llo.

Het ligt volgens de CMMBO in de rede het publieke mbo meer te benutten voor llo activiteiten. Vooral voor doelen, doelgroepen en aanbod waar de private markt minder tot niet in voorziet. Wat betreft doelen blijft de drievoudige opdracht van het mbo dan leidend: een basis leggen voor een duurzame, wendbare loopbaan. Het individu moet aan het roer van zijn eigen loopbaan kunnen staan. Ten aanzien van doelgroepen zou het publieke mbo zich met name kunnen richten op mensen met een kwetsbaardere positie op de arbeidsmarkt die een nadere opleiding het hardst nodig hebben, maar nu met llo niet tot nauwelijks bereikt worden. Wat betreft aanbod: dit zou met name gericht kunnen worden op opleidingen en delen daarvan waar veel vraag naar is vanuit de arbeidsmarkt, maar waar aanbod via de private markt onvoldoende tot stand komt (vanwege bijvoorbeeld te kleine aantallen studenten). Door de publieke taak van het beroepsonderwijs op die wijze gericht te verruimen, ontstaan ook vanuit praktisch oogpunt op de 'werkvloer' meer mogelijkheden om initiële studenten en andere groepen om-, her- en bijscholers te kunnen mixen en daarmee kleinere, maar zeer arbeidsmarktrelevante opleidingen in stand te kunnen houden (tegen lagere administratieve lasten). Maar bovenal biedt een dergelijk beleid een meer duurzame basis voor mbo-instellingen te investeren in de ontwikkeling en uitvoering van llo-activiteiten voor mensen die dat het hardst nodig hebben.

Want uit het onderzoek in de drie regio's blijkt ook dat het bereiken van de hiervoor aangegeven doelgroepen met een voor hen aansprekend aanbod nog niet eenvoudig is. Betrokken mbo-instellingen geven aan dat individuele werkenden en werkzoekenden nu nog in te beperkte mate bereikt worden met een doorgaans aanbodgerichte benadering. Ook andere publieke organisaties in het regionale netwerk voor leren en werken geven aan graag meer en beter werkenden en werkzoekenden te bereiken met een gepaste en (samen met het onderwijs) meer integrale dienstverlening.

2.3 Regionaal partnerschap voor leren en werken

Het onderzoek in de drie regio's bevestigt dat mensen doorgaans wonen, werken, leren en leven in een regio. Dat werken gebeurt vooral in het midden- en kleinbedrijf dat voor zijn medewerkers in hoge mate afhankelijk is van de regionale arbeidsmarkt. Het ligt daarom in de rede voor de aanpak van arbeidsmarkttekorten en daarmee samenhangende opleidingsvraagstukken aan te sluiten op dit niveau.

In de onderzochte regio's is sprake van zich overwegend positief ontwikkelende netwerken van bedrijfsleven, (uitvoeringsorganisaties van) overheden en beroepsonderwijs ter stimulering van de sociaal-economische ontwikkeling. Het mbo wordt op bestuurlijk niveau inmiddels gezien als een belangrijke publieke partner in deze netwerken. De samenwerking in de netwerken leidt tot concrete agenda's en activiteiten. Aandachtspunt vormt de 'drukte' in beleidsvorming en uitvoering in met name het publieke domein in het algemeen en in het sociaal domein in het bijzonder (veel aparte loketten voor specifieke dienstverlening aan burgers en bedrijven). De oorzaak hiervan ligt o.a. in verkokering, versnippering en tijdelijkheid van landelijk (arbeidsmarkt)beleid, hetgeen doorwerkt in de regio.

De netwerkpartners hebben duidelijk de ambitie te komen tot een meer geïntegreerde en vraaggerichte dienstverlening aan burgers en bedrijven in de regio op het gebied van leven lang ontwikkelen. Er moeten nog flinke stappen gezet worden om dit te realiseren. Iedere partner heeft voor zijn specifieke werkveld nu al contact met vele burgers en/of bedrijven in de regio, en daarmee een stukje van de puzzel in handen om zicht te krijgen op manifeste en meer verborgen vragen en behoeften van burgers en bedrijven op het gebied van llo. Zeker van hen die nu nog niet of nauwelijks bereikt worden met llo-activiteiten, maar dat mogelijk wel het hardst nodig hebben. Door deze bij elkaar te brengen kan er meer vraaggericht een meer geïntegreerde dienstverlening naar burgers en bedrijven georganiseerd worden (i.p.v. van loket naar loket te verwijzen). Uit het onderzoek blijkt verder dat actieve betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven essentieel is hierbij en voorkómen moet worden dat dit enkel een publieke aangelegenheid wordt.

Voor specifiek het succesvol activeren van de groep met een achterstand op de arbeidsmarkt volstaat de huidige, doorgaans versnipperde, dienstverlening vanuit zorg, werk en inkomen en onderwijs volgens de Commissie zeker niet. Maar is een verdergaande, geïntegreerde aanpak nodig gericht op aanpassing van werk, werving en selectie en opleiding, waarbinnen het mbo een grotere rol dan nu kan spelen.

2.4 Regionale kennisbasis beroepsonderwijs onder druk door krimp

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan geconcludeerd worden dat mbo-instellingen in de onderzochte regio's nu met veel creativiteit tot dit moment een toereikend aanbod van mbo-opleidingen in stand houden, ook voor tekortsectoren. Om verschillende redenen is dit aanbod echter kwetsbaar.

Door een bovengemiddeld afnemend aantal initiële studenten (door demografische krimp opwaartse druk in het voortgezet onderwijs) en een waarschijnlijk structureel groter aandeel studenten in de bbl-leerweg gaan inkomsten verder dalen. Deze dalende inkomsten zullen, zeker onder huidige omstandigheden, niet gecompenseerd worden door inkomsten uit llo. Sterker: huidige beleidsregels voor investeren met publieke

middelen in private activiteiten schrijven voor dat overcapaciteit voor de uitvoering van publieke taken ten principale afgebouwd moet worden en niet structureel aangewend mag worden voor private taken. Daarnaast zijn mogelijkheden voor het versterken van efficiency ten behoeve van het in stand houden van kleine opleidingen grotendeels al benut door instellingen. En wat betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen om een minimaal dekkend aanbod in de regio in stand te houden, kan worden opgemerkt dat in twee van de drie onderzochte regio's al enkele jaren samenwerking plaatsvindt in zijn meest vergaande vorm: een bestuurlijke en institutionele fusie. Een ontwikkeling die overigens ook in andere krimpregio's plaatsvindt. Tenslotte zijn docenten en praktijkbegeleiders met juiste expertise in toenemende mate schaars vanwege de krappe arbeidsmarkt en staan in krimpregio's publieke voorzieningen onder druk. Zo is de aanwezigheid van openbaar vervoer voorzieningen van grote invloed op het aanbod en de spreiding van opleidingen.

Vmbo-scholen en hbo-instellingen in de onderzochte regio's verkeren in een vergelijkbare positie als mbo-instellingen. Het valt de Commissie op dat voor deze onderwijssectoren inmiddels eerste maatregelen genomen worden en aangekondigd zijn om de publieke infrastructuur in krimpregio's in stand te houden en daarmee de toegankelijkheid van het betreffende beroepsonderwijs te waarborgen. Gelet op de hiervoor genoemde risico's voor het in stand houden van een toereikend aanbod van mbo-opleidingen in deze regio's, adviseert de Commissie ook voor het mbo-beleid voor krimpregio's te ontwikkelen.

Het uitgevoerde onderzoek laat verder zien dat OCW-beleid voor het in stand houden van voorzieningen voor beroepsonderwijs in krimpregio's het beste integraal voor de gehele beroepskolom ontwikkeld kan worden. Deze scholen en instellingen werken regionaal op onderdelen al samen om een voor de regio relevant en dekkend aanbod voor het gehele beroepsonderwijs in stand houden, maar maken o.a. verkokerde regelgeving en sector gebonden subsidies voor onderwijsinnovatie praktische samenwerking niet altijd goed mogelijk. Ontschotting tussen onderwijssectoren kan meer mogelijkheden bieden om beroepsonderwijs efficiënter en effectiever te organiseren. Een mogelijk voorbeeld waarop instellingen in de beroepskolom in krimpregio's onderling en met het bedrijfsleven kunnen samenwerken zijn regionale 'ateliers' waar studenten gezamenlijk leren in een beroepscontext, ontmoeting met bedrijfsleven kan plaatsvinden, vmbo- en havoleerlingen kunnen oriënteren in een praktijkomgeving e.d. Dit in samenhang met andere, relevante publieke voorzieningen in de regio.

3. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande overwegingen komt de Commissie tot een aantal aanbevelingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar aanbevelingen gericht op het in stand houden van mbo-opleidingen door instellingen in regio's met een bovengemiddelde krimp van de (beroeps)bevolking en naar de rol van het middelbaar beroepsonderwijs bij de aanpak van arbeidsmarkttekorten meer in het algemeen.

- Op basis van het uitgevoerde onderzoek, en ervaringen van de CMMBO met o.a. de uitvoering van de fusietoets, acht de CMMBO de uitkomsten van het onderzoek in beginsel toepasbaar voor het beroepsonderwijs in alle regio's met een bovengemiddelde krimp van het aantal mbo-studenten. Mbo-instellingen houden nu met veel creativiteit tot dit moment een toereikend aanbod van mbo-opleidingen in stand. Ook voor tekortsectoren. Om de aangegeven redenen is dit aanbod echter kwetsbaar. Vmbo- en hbo-instellingen verkeren in vergelijkbare omstandigheden. Daarom stelt de CMMBO aan de minister van OCW voor om een meer integraal beleid te ontwikkelen voor het in stand houden van een toereikend opleidingenaanbod in de gehele beroepskolom in krimpregio's, inclusief het mbo. Daarbij praktische mogelijkheden voor intersectorale samenwerking in krimpregio's tussen instellingen bevorderen om aanbod doelmatig en toegankelijk te kunnen organiseren.

- Werkenden en werkzoekenden duurzaam aan het werk houden is van groot belang voor de aanpak van arbeidsmarkttekorten en leven lang ontwikkelen een belangrijk instrument hiervoor. Niet alleen in de onderzochte regio's, maar ook landelijk. Het publieke mbo wordt nu in bescheiden mate benut voor llo, terwijl dat meer kan bijdragen. Vooral voor doelgroepen en aanbod waar het huidige private aanbod al langere tijd tekortschiet. Daarom adviseert de CMMBO de minister van OCW de publieke taak van het mbo gericht te verruimen om llo-activiteiten voor doelen, doelgroepen en aanbod structureel mogelijk te maken waar de private markt minder tot niet in voorziet. Dit biedt een basis waarop mbo-instellingen duurzaam kunnen gaan investeren in de ontwikkeling en uitvoering van passend aanbod dat overwegend complementair is aan het aanbod van private aanbieders.

- Mensen wonen, werken, leren, leven doorgaans in een regio. Het midden- en kleinbedrijf is voor zijn medewerkers in hoge mate afhankelijk van de regionale arbeidsmarkt. In de onderzochte regio's ontwikkelen zich netwerken van overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen om o.a. dienstverlening aan burgers en bedrijven op het gebied van leren en werken meer geïntegreerd en daardoor doeltreffender uit te voeren. De CMMBO adviseert de ministers van OCW, SZW, EZ en BZK deze netwerken te benutten en te bevorderen voor stimulering van llo onder inwoners en (mkb-)bedrijven. Dit allereerst door op landelijk niveau verkokering en versnippering van stimuleringsmaatregelen tegen te gaan en in plaats daarvan de regionale netwerken ruimte te bieden om met een eigen invulling te komen (zoals bijvoorbeeld de regiodeal Achterhoek). Meer structureel kan, met name in het sociale domein, ernaar gestreefd worden geen nieuwe en tijdelijke voorzieningen op regionaal niveau in te richten, maar inhoudelijk gelieerde dienstverlening juist zoveel mogelijk te bundelen.

- In het uitgevoerde onderzoek zijn de regionale netwerken voor leren en werken tegen het licht gehouden en specifiek de positie van het mbo daarin. Dit heeft uitgewezen dat mbo-instellingen in deze drie regio's doorgaans weloverwogen keuzes hebben gemaakt t.a.v. hun opleidingenaanbod en de aansluiting daarvan op de regionale vraag. Het mbo maakt deze keuzes niet langer in een isolement, maar steeds meer in een wisselwerking met regionale partners. Hetgeen als een vorm van 'check and balance' beschouwd kan worden. Een 'omgekeerde doelmatigheidstoets' in de betekenis van een formele, externe toets op een voornemen tot beëindiging van een opleiding heeft dan weinig tot geen toegevoegde waarde. In hoeverre dit ook meer algemeen geldt (voor andere regio's) is niet in het onderzoek beantwoord. Zoals bij het vorig punt aangegeven adviseert de Commissie regionale netwerken voor leren en werken te bevorderen, waarbinnen mbo-instellingen ook hun opleidingenaanbod bepalen in wisselwerking met regionale partners.

Toelichting

1. Inleiding

De Tweede Kamer acht het van belang dat, ondanks de verwachte krimp in het mbo, er overal in het land voldoende aanbod blijft aan bol- en bbl-opleidingen. De huidige plicht van instellingen om een voornemen tot beëindigen van een opleiding te melden aan de Minister, biedt volgens de Kamer geen handvat om ervoor te zorgen dat nog afgewogen kan worden of het wel wenselijk is dat een bepaalde opleiding in die regio wel kan sluiten (omgekeerde doelmatigheidstoets). Daarom vraagt de Tweede Kamer de regering om, samen met het onderwijsveld, te onderzoeken hoe ervoor gezorgd kan worden dat scholen samen de verantwoordelijkheid krijgen een minimaal dekkend aanbod in de regio in stand te houden[1].

De minister van OCW heeft in reactie hierop aangegeven er weinig voor te voelen onderwijsinstellingen te verplichten om een bepaalde opleiding aan te (blijven) bieden en plaatst het verzoek van de Kamer in een breder perspectief: het gaat niet alleen om het in stand houden van een aanbod aan mbo-opleidingen als doel op zich, maar ook om het in stand houden van opleidingen in relatie tot hun belang voor de regionale arbeidsmarkt. Een omgekeerde macrodoelmatigheidstoets kan daarom volgens de Minister wel van toegevoegde waarde zijn om nadrukkelijker in beeld te brengen of er opleidingen in het aanbod ontbreken die wel van belang zijn voor de regionale arbeidsmarkt. Ter uitwerking hiervan heeft de minister van OCW de CMMBO gevraagd in een aantal krimpregio's te onderzoeken of er sprake is van een mismatch tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt. Dit toegespitst op een ontoereikend aantal opleidingsmogelijkheden waar deze voor tekortsectoren wel van belang zouden zijn[2].

De CMMBO heeft voor de opzet van haar onderzoek de lijn van de minister van OCW doorgetrokken en daarom gekeken naar de huidige en gewenste bijdrage van het mbo aan het maatschappelijk vraagstuk van het tekort aan vakbekwame mensen in regio's met een (verwachte) krimp van de (beroeps)bevolking. Daarvoor is in samenwerking met de betrokken mbo-instellingen een onderzoek uitgevoerd in de regio's Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg. Dit onderzoek bestond uit twee delen. Ten eerste een kwantitatieve analyse van: de ontwikkeling van de regionale economie, vraag en aanbod van vakbekwame mensen, de daaruit volgende verwachte arbeidsmarkttekorten en van het aanbod van mbo-opleidingen. Ten tweede is in kaart gebracht in welke mate er in de regio sprake is van een doeltreffende infrastructuur van bedrijfsleven, beroepsonderwijs en openbaar bestuur om eventuele mismatch tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt aan te pakken. Hierbij is nagegaan in hoeverre deze regionale infrastructuur inwoners en bedrijven bereikt met een geïntegreerde dienstverlening (met name opleidingsmogelijkheden) gericht op het aanpakken van arbeidsmarkttekorten. Het begrip 'macrodoelmatigheid van het aanbod van mbo-opleidingen' is hiermee in een bredere, regionale context geplaatst en meer bezien vanuit dienstverlening aan inwoners en bedrijven.

In deze toelichting wordt uitgebreider ingegaan op de uitkomsten van het verrichte onderzoek. Het onderzoek is in opdracht van de CMMBO uitgevoerd door Panteia[3] en PROOF Adviseurs/Berenschot[4]. De betrokken mbo-instellingen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van het onderzoek, net als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van overheid(sorganisaties) met wie het beroepsonderwijs nauw samenwerkt voor de sociaal-economische ontwikkeling van de regio.

---

[1] Motie van de leden Peters en Bisschop. Tweede Kamer, 2020-2021, 35 606, nr. 24

[2] Tweede Kamer, 2021 – 2022, 31 524, nr. 501

[3] *De arbeidsmarkt voor het mbo in de regio*, overkoepelende samenvatting en deelrapportages voor de Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg, Panteia, 2022

[4] *Regionale samenwerking leren en werken*, Onderzoek in drie regio's, in opdracht van de Commissie Macrodoelmatigheid mbo, PROOF Adviseurs en Berenschot, 2022

2. Tekort aan duurzaam werkenden, niet aan mbo-opleidingen voor initiële studenten

De sociaal-economische ontwikkeling van de onderzochte regio's staat op een kantelpunt. De afgelopen decennia heeft een toegenomen arbeidsvolume (door stijging van de arbeidsmarktparticipatie) en productiviteitsstijging een voorspoedige economische groei mogelijk gemaakt. Met name de bovengemiddelde vergrijzing, de (boven)gemiddelde ontgroening en het groter aandeel lager opgeleiden (in met name de Achterhoek en Zeeland) zet de arbeidsmarktparticipatie en (daarmee) het beschikbaar arbeidsvolume nu en in de toekomst onder druk. Dit terwijl het aantal vacatures toeneemt, mede door de overwegend gunstige, huidige economische positie van de regio's.

De beschikbaarheid van vakbekwame arbeid is daardoor naar verwachting de meest kritische succesfactor die de sociaal-economische ontwikkeling van de onderzochte regio's bepaalt. Voor nagenoeg alle beroepen geldt op basis van huidige inzichten dat de arbeidsmarkt naar verwachting krap tot zeer krap is en blijft. Er is nauwelijks tot geen sprake van 'overschotberoepen'. De huidige en verwachte evidente arbeidsmarkttekorten (mismatch) op mbo niveau manifesteren zich in de zorg (verpleging en verzorging), technische beroepen en transport en logistiek. Per regio kunnen zich hiernaast ook andere evidente tekorten manifesteren in met name handel en horeca.

Naast arbeidsmarkttekorten in absolute zin, neemt vooral door technologische ontwikkelingen in sectoren het gevraagde opleidingsniveau toe in de onderzochte regio's. Mede daarom blijft doorstroom van het mbo naar het hbo relevant en blijft het arbeidsmarktperspectief voor lagere mbo niveaus een aandachtspunt.

Wat betreft de invulling van vacatures kan op hoofdlijnen een onderscheid gemaakt worden naar schoolverlaters, baanwisselaars en werkzoekenden:

- De instroom vanuit het mbo op de arbeidsmarkt is tot nu toe in de onderzochte regio's redelijk op peil gebleven en wat betreft omvang relevant voor de invulling van regionale vacatures. De mbo-instellingen verzorgen opleidingen voor tekortsectoren en een relatief groot deel van de studenten volgt deze opleidingen. Daarbinnen neemt de bbl-leerweg een relatief belangrijke positie in (waaronder zij-instromers). Het aantal initiële mbo-studenten gaat echter (verder) afnemen, met naar verwachting gemiddeld 2% per jaar. Het belang van de instroom vanuit het mbo voor invulling van vacatures in de regio komt dus onder druk te staan.
- Zeker bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt het overgrote deel van de vacatures ingevuld door baanwisselaars. Het gaat hierbij om werkenden die van werkgever en/of van beroep veranderen.
- Een bescheiden deel van de vacatures wordt nu ingevuld door werkzoekenden. Hun aantal is de afgelopen jaren flink afgenomen. Er is geen 'laaghangend fruit' meer onder doelgroepen zoals uitkeringsgerechtigden, herintreders en migranten om snel en zonder inspanning te voorzien in vacatures. Hun kwalitatieve afstand tot de arbeidsmarkt is relatief groot.

Bovenstaande inzichten uit het onderzoek in de drie regio's komen sterk overeen met inzichten uit landelijk onderzoek over dynamiek op de arbeidsmarkt (in-, door- en uitstroom) en de gevolgen van technologische ontwikkelingen op arbeidsmarktperspectieven van relatief lager opgeleiden[5]. Wat betreft dit laatste heeft de CMMBO eerder al geadviseerd dat het blijvend opleiden van schoolverlaters tot en met niveau 2 in met name de beroepsopleidende leerweg nodig is om hun aansluiting op de arbeidsmarkt te behouden[6]. Voor de onderzochte regio's geldt dat door bovengemiddelde vergrijzing en een groter aandeel lager opgeleiden het tekort aan vakbekwame mensen urgent is.

[5] O.a. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt 2019 (deel V) en 2022 (deel VI)*, CBS en TNO.
[6] Zie *Arbeidsmarktperspectief mbo niveau 2* en *Profiel van mbo-studenten van economisch-administratieve beroepsopleidingen (deel 1 en 2)*, CMMBO, 2017, 2019 en 2021

Samengevat worden in de onderzochte regio's de tekorten aan vakbekwame arbeid niet veroorzaakt door hiaten in het huidige aanbod van mbo-opleidingen, maar door een absoluut tekort aan arbeidsaanbod op mbo-niveau. Uit de analyse blijkt dat het mbo in de drie regio's al relatief veel studenten opleidt voor de sectoren met de grootste arbeidsmarkttekorten. Het is vooral zaak ervoor zorg te dragen dat deze opleidingen blijven bestaan. Het is daarnaast nagenoeg niet mogelijk om nog grotere aantallen initiële mbo-studenten tot deze opleidingen te verleiden, zonder bij te dragen aan tekorten elders. De belangrijkste doelgroep om de tekorten op te lossen lijkt die van de werkenden te zijn die van baan moeten of willen veranderen. Sectoren moeten vooral zorgen dat ze hun werkenden vasthouden c.q. geschikt houden voor de arbeidsmarkt (en niet laten uitvallen), onder andere door te investeren in de kwaliteit van arbeid en in opleiden. Opleiden is ook van belang voor huidige werkzoekenden die bij de huidige krappe arbeidsmarkt doorgaans een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

3. Meer opleidingsmogelijkheden in mbo voor duurzame loopbaan

Het mbo is in de onderzochte regio's nog verreweg gericht op initieel beroepsonderwijs voor jongeren. Er wordt, samen met regionale partners uit bedrijfsleven en overheid, ingezet op een verbreding naar het opleiden van werkenden en werkzoekenden. Uitgangspunt voor de instellingen daarbij is het bijdragen aan een duurzame (leer)loopbaan voor 'de student' in brede zin. Het individu moet aan het roer van zijn eigen loopbaan kunnen staan, mede gericht op het bereiken en behouden van economische zelfstandigheid.

Studenten hebben keuzevrijheid t.a.v. de opleiding die ze willen volgen. Door het inrichten van meer flexibele leerroutes door o.a. modularisering van het onderwijs, meer aandacht voor praktijkgerichte oriëntatie en een goede balans tussen persoonlijke en professionele ontwikkeling willen de mbo-instellingen, samen met bedrijven, een stevige basis leggen voor een duurzame opleidingskeuze en wendbare loopbaan. De praktijk wijst uit dat (tekort)sectoren en bedrijven die een kwalitatief goed langer termijnperspectief aan studenten willen bieden, deze studenten aan zich weten te binden. Dit in tegenstelling tot (tekort)sectoren en bedrijven die op korte termijn handelen en uiteindelijk jongeren onvoldoende vast kunnen houden. Dan is opleiden dweilen met de kraan open volgens de mbo-instellingen.

Uit het onderzoek blijkt dat het mbo het als haar maatschappelijke taak ziet meer werkenden, werkzoekenden en (midden- en klein) bedrijven te bereiken met leven lang ontwikkelen (llo-)activiteiten, om zo een bijdrage te leveren aan verduurzaming van de loopbaan van werkenden en werkzoekenden. En daarmee aan de aanpak van (dreigende) arbeidsmarkttekorten en de sociaal-economische ontwikkeling van de regio. Werkenden worden nu doorgaans bereikt via de grotere werkgevers of via goed georganiseerde branches waarbij de basis van de samenwerking vaak ligt in het beroepsonderwijs voor initiële studenten. Aangeboden opleidingen voor werkenden zijn meestal gebaseerd op reguliere bbl-opleidingen, die vaak worden verzorgd in nauwe samenwerking met grotere bedrijven of aan een branche gelieerde opleidingsbedrijven[7]. Werkzoekenden worden nu door het mbo voornamelijk bereikt via publieke organisaties in de keten van werk en inkomen (met name gemeenten en UWV) en is daarmee sterk afhankelijk van aanbestedingstrajecten.

Er worden (met o.a. tijdelijke subsidies) in samenwerking met regionale partners (o.a. UWV, leerwerkloketten, werkgeversservicepunten, gemeenten) door het mbo in de onderzochte regio's initiatieven ondernomen om inwoners (studenten, werkenden en werkzoekenden) en ook bedrijven op een meer samenhangende manier te bereiken met llo-activiteiten[8]. Dit staat nog in de kinderschoenen. Diensten op het gebied van loopbaanondersteuning worden bijvoorbeeld via een gezamenlijke website onder de aandacht gebracht. Daarnaast wordt er werk van gemaakt om de bestaande contacten met burgers en

[7] Zoals bijvoorbeeld Bouwmensen en IW Nederland.
[8] Hierbij wordt vanuit een één loket gedachte gehandeld, zoals bijvoorbeeld Opijver in de Achterhoek en Leo Loopbaan in Limburg.

bedrijven door de afzonderlijke partners meer gezamenlijk te benutten om llo te bevorderen. In de onderzochte regio's zijn dergelijke activiteiten recent gestart, of moeten nog starten, waardoor het effect nog niet is uitgekristalliseerd. Wat betreft het streven om meer vraaggericht aan te sluiten bij loopbaan(vragen) van het individu en van bedrijven om llo te bevorderen en daarmee arbeidsmarkttekorten terug te dringen, valt er volgens de betrokken partners nog veel te winnen. Zeker t.a.v. doelgroepen wiens positie op de arbeidsmarkt nu kwetsbaar is en in theorie veel baat kunnen hebben bij opleidingsactiviteiten.

Ondanks alle recente initiatieven llo activiteiten te bevorderen, is de huidige omvang van deze activiteiten van mbo-instellingen nog relatief bescheiden t.o.v. het initieel beroepsonderwijs: gemiddeld zo'n 2% van de omzet van de betrokken mbo-instellingen is contractonderwijs (incl. inburgering), naast reguliere bbl-opleidingen waarvan ook niet-initiële studenten gebruik van kunnen maken[9]. Mbo-instellingen in de onderzochte regio's investeren in uitbreiding van llo-activiteiten, maar dat is geen eenvoudige opgave. Dit wordt veroorzaakt door (de samenloop van) een aantal redenen. Ten eerste is met name het huidige Rijksbeleid voor stimulering van llo versnipperd, verkokerd en vaak tijdelijk. Er zijn diverse regelingen met verschillende doelen en doelgroepen[10], zonder duidelijke samenhang. Mede in relatie hiermee bewegen, ten tweede, veel llo-activiteiten zich op het snijvlak van publieke en private financiering en vraagt het naleven van alle relevante regelgeving (met name "financial engineering") nu een inzet die als onevenredig ervaren wordt in relatie tot de omvang van de activiteiten, danwel het aanbieden van dergelijke activiteiten nagenoeg onmogelijk maken[11]. Ten derde vragen instellingen zich af of de beschikbare (meer sectorale, aanbodgerichte) mogelijkheden en voorzieningen uiteindelijk toereikend zijn om doelgroepen te bereiken die het hardst om- en bijscholing nodig hebben, maar nu nauwelijks tot niet bereikt worden (vaak lager opgeleiden, in tijdelijke banen bij kleine werkgevers). De betrokken instellingen pleiten voor een meer samenhangende en structurele aanpak van (het stimuleren van) leven lang ontwikkelen, met een duidelijke visie op welke opleidingsactiviteiten en doelgroepen tot het publieke domein en het private opleidingsdomein gerekend kunnen worden. Met een daarmee samenhangende en meer eenduidige financiering. Bijvoorbeeld door binnen het publieke domein voor specifieke doelen, doelgroepen en/of arbeidsmarkttekorten nader te bepalen delen van opleidingen per deelnemer te kunnen bekostigen[12]. De bevraagde mbo-instellingen geven hierbij aan zeker niet het monopolie op dergelijk aanbod na te streven en wijzen op de belangrijke rol van private aanbieders: de maatschappelijke opgave huidige en verwachte arbeidsmarkttekorten aan te pakken is dermate omvangrijk dat er een rol voor zowel publieke als private aanbieders is.

[9] Op basis van huidige cijfers is lastig aan te geven welk deel van de bbl-studenten te beschouwen zijn als initiële studenten en welk deel als volwassenen/werkenden die weer een opleiding zijn gaan volgen. Bij de betrokken roc's in de onderzochte regio's is de afgelopen vijf jaar het aandeel bbl-studenten toegenomen (met 5 tot 9 procentpunten tot ca. 20% – 30% van het totaal aantal studenten) en is het aantal studenten ouder dan 23 jaar toegenomen (met 3 tot 6 procentpunten tot ca. 18% van het totaal aantal studenten). De bbl-leerweg concentreert zich doorgaans in een beperkt deel van de aangeboden opleidingen (waaronder niveaus 2 en 3 techniek). Voor deze opleidingen vormt de deelname van volwassenen/werkenden een substantieel aandeel van het totaal aantal studenten, hetgeen bijdraagt aan het in stand kunnen houden van de betreffende, specifieke opleiding.

[10] Gericht op stimuleren van aanbod door publieke en private onderwijsinstellingen, financieel ondersteunen van opleidingsactiviteiten van werkenden en werkzoekenden, stimuleren van loopbaanbeleid door kleinere werkgevers voor werknemers etc. etc. Zie bijvoorbeeld het overzicht op de website van de SER: https://www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/regels.

[11] De (doorgaans sectorale) regelgeving is uitgebreid toegelicht in handreikingen. De kritiek richt zich op de uitvoerbaarheid hiervan, waaronder de daarmee samenhangende administratieve lasten. De recente 'Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten' is gericht op een strikte formele scheiding van publieke en private activiteiten door mbo-instellingen en instellingen voor het hoger onderwijs. Waardoor het voor mbo-instellingen met een verwachte bovengemiddelde krimp van studenten het praktisch niet werkbaar is om de ontstane 'overcapaciteit' te benutten voor private scholingsactiviteiten om uit die inkomsten de betreffende opleidingen in stand te kunnen houden.

[12] Delen van opleidingen die bij elkaar opgeteld weer recht zouden kunnen geven op een erkend diploma. Het werken op basis van de bestaande systematiek voor het publiek mbo zou (aanzienlijk) besparen op met name administratieve lasten.

Samengevat kan geconstateerd worden dat de huidige publieke infrastructuur van het mbo nog maar mondjesmaat benut wordt voor de aanpak van regionale arbeidsmarkttekorten via llo-activiteiten. Mbo-instellingen investeren hier nu in, omdat ze het als hun maatschappelijke taak zien. In welke mate het succesvol wordt en gaat bijdragen aan het terugdringen van arbeidsmarkttekorten ligt in de toekomst. Er liggen kansen en risico's. De risico's hangen vooral samen met de beperkte mogelijkheden om in de uitvoering, samen met regionale partners, vraaggericht werkenden, werkzoekenden en bedrijven te kunnen bereiken met passende opleidingsactiviteiten. De beperkte mogelijkheden hangen samen met verkokering, versnippering en tijdelijkheid van het landelijk (stimulerings)beleid en een heldere positionering van het publieke mbo in het tot nu toe overwegend private scholingsdomein. Publieke uitvoeringsorganisaties in de regio zijn nu gehouden aan hun sectorale (landelijke) kaders wat in de praktijk bij samenwerking leidt tot een bewerkelijke uitvoering en compliance.

4. Regionaal partnerschap voor leren en werken

Het onderzoek in de drie regio's bevestigt dat mensen doorgaans wonen, werken, leren en leven in een regio. Dat werken gebeurt vooral in het midden- en kleinbedrijf dat voor zijn medewerkers in hoge mate afhankelijk is van de regionale arbeidsmarkt[13]. Het ligt daarom in de rede voor de aanpak van arbeidsmarkttekorten en daarmee samenhangende opleidingsvraagstukken aan te sluiten op dit niveau.

In de onderzochte drie regio's zijn netwerken actief van publieke organisaties, bedrijfsleven en beroepsonderwijs gericht op de sociaal-economische ontwikkeling van de regio. Met aparte agenda's gericht op het economisch domein (bedrijvigheid, innovatie, human capital agenda's) en het sociale domein (werk en inkomen, participatie). In één regio zijn deze geïntegreerd in één regionale agenda. In al deze netwerken wordt het mbo op bestuurlijk niveau inmiddels als een belangrijke partner gezien, omdat het opleiden van mensen beschouwd wordt als een belangrijk instrument om aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt te versterken. En daarmee economische ontwikkeling en participatie te bevorderen.

Er is veel inzet en ambitie bij regionale partners om bestuurlijk tot gezamenlijke (geïntegreerde) agenda's te komen. Daarin is men ook redelijk succesvol. Zo worden agenda's onderbouwd met statistische data en analyses, maar wordt informatie uit dagelijkse contacten van de partners met burgers en bedrijven nog weinig gebruikt voor de beleidsvorming. Hierdoor zijn de agenda's overwegend gericht op het formuleren van maatschappelijke doelen en initiëren van programma's en projecten, maar nog minder toereikend voor concrete, geïntegreerde dienstverlening door samenwerkende partners richting burgers en bedrijven. Daarnaast wordt een meer integrale, regionale agendavorming bemoeilijkt door verkokering, versnippering, en tijdelijkheid van landelijke beleidsinstrumenten (zie ook vorige paragraaf). Dit werkt door in de regio.

De partners stoppen veel energie in de uitvoering van de agenda's en er wordt het nodige gerealiseerd. Vanuit optiek van het mbo is de uitvoering van de economische agenda doorgaans succesvoller dan de uitvoering van de (overheidsgedomineerde) sociale agenda[14]. Het is eenvoudiger en effectiever 'zakendoen' met het bedrijfsleven, dan via aanbestedingen met publieke instanties, met name gemeenten. Terwijl bestuurlijk het mbo gezien wordt als belangrijke partner in de regionale publieke infrastructuur voor leren

[13] In Zeeland en Zuid-Limburg is gemiddeld zo'n 80% van de beroepsbevolking werkzaam in de eigen regio. Voor de Achterhoek is dit deel kleiner (60%), vanwege de aantrekkingskracht van het stedelijk gebied Arnhem/Nijmegen. Landelijk is de gemiddelde reisafstand woon-werk ca. 20 km. In de betrokken regio's ligt dit hoger, met name in Zeeland (ruim 30 km). Tegenover de uitgaande pendel aan werkenden staat een wat kleinere inkomende pendel van werkenden in de onderzochte regio's.

[14] Met name op dit domein is er sprake van relatief veel 'drukte' doordat er (bestuurlijk en in de uitvoering) diverse partijen werkzaam zijn. Enkele (landelijke) initiatieven van de overheid op het gebied van arbeidsmarktbeleid hebben het afgelopen decennium geleid tot nieuwe voorzieningen die naast elkaar gepositioneerd werden in de regio (recent bijvoorbeeld de RMT's) hetgeen weer tot (tijdelijke) afstemmingsvraagstukken leidt. Gelijktijdig lijkt de positie van het bedrijfsleven in de sociale agenda wat af te nemen, terwijl deze essentieel is voor effectieve re-integratie en participatie.

en werken, wordt door dezelfde gemeenten in de uitvoering bij aanbesteding niet zelden het mbo als één van de vele marktpartijen gezien[15]. Tenslotte constateert het mbo dat doelen van de sociale agenda (re-integratie, participatie) vaak effectiever gerealiseerd kunnen worden via de economische agenda: in een breder contact met bedrijven over opleiden van studenten en medewerkers is een werkzoekende makkelijker te plaatsen.

Met name de regio Achterhoek komt naar voren als regio waar de beleidsvorming- en uitvoering t.a.v. sociaal-economische ontwikkeling adequaat georganiseerd is. Gemeenten werken op dit beleidsterrein onderling en met relevante partners, waaronder het beroepsonderwijs, nauw samen. De samenwerking is geregeld op basis van de WGR in een publiekrechtelijke constructie, waarbij o.a. in adviescommissies en onderliggende thematafels, het bedrijfsleven, beroepsonderwijs en andere maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. Het geheel wordt ondersteund door een ambtelijk bureau dat o.a. zorgt voor een gestructureerd proces. Met de Regiodeal Achterhoek[16] geeft ook de Rijksoverheid een (tijdelijke) financiële impuls aan de activiteiten en ondersteuning van dit samenwerkingsverband.

Bij het tot stand komen en uitvoeren van regionale economische en sociale agenda's is vanuit het beroepsonderwijs niet alleen het mbo-betrokken, maar zeker ook het hbo. Mbo- en hbo-bestuurders stemmen doorgaans af over hun inzet in en betrokkenheid bij de regionale netwerken.

Samengevat is er in de onderzochte regio's sprake van zich overwegend positief ontwikkelende netwerken van bedrijfsleven, overheden en beroepsonderwijs ter stimulering van de sociaal-economische ontwikkeling. De samenwerking wordt vertaald in concrete agenda's en activiteiten. Aandachtspunt vormt de 'drukte' in beleidsvorming en uitvoering in met name het publieke domein in het algemeen en in het sociaal domein in het bijzonder. Ten aanzien van een geïntegreerde dienstverlening door samenwerkende partners richting burgers en bedrijven op het gebied van leven lang ontwikkelen moeten nog stappen gezet worden, waarbij het van belang is 'drukte' in de beleidsvorming en uitvoering (landelijk en regionaal) te vermijden.

5. Regionale kennisbasis beroepsonderwijs onder druk door krimp

Er zijn op dit moment geen hiaten in het aanbod van initiële mbo-opleidingen in de onderzochte regio's en in het bijzonder niet voor tekortsectoren. Naar de nabije toekomst toe is het dit aanbod wel kwetsbaar vanwege een aantal redenen.

Ten eerste staan de inkomsten onder druk. Het huidige aanbod wordt nagenoeg geheel bekostigd op basis van het aantal initiële studenten. Dit aantal neemt de komende jaren in de betrokken regio's naar verwachting (verder) af met gemiddeld 2% per jaar (DUO prognose). Daarnaast is er, mede vanwege de krappe arbeidsmarkt, sprake van een toenemend aandeel studenten in de bbl-leerweg. Inhoudelijk is dit een positieve ontwikkeling, maar de lagere bekostiging voor bbl-studenten leidt tot minder inkomsten. De aldus voorziene daling van inkomsten wordt naar verwachting geenszins gecompenseerd door meer inkomsten uit llo-activiteiten[17]. Zeker niet in de context waarbinnen deze activiteiten nu ontwikkeld moeten worden (zie paragraaf 3 van deze toelichting).

[15] En worden in de aanbesteding bijvoorbeeld kwaliteitseisen gesteld die geen rekening houden met het feit dat de sectorale onderwijswetgeving al kwaliteitseisen stelt waarop toezicht wordt gehouden.
[16] Via Regiodeals werken het Rijk en de regio's samen om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers te verhogen. Met name gericht op regio's die voor opgaven staan op deze thema's. De bijdrage van het Rijks bestaat uit een specifieke uitkering
[17] De huidige gemiddelde omzet 'werk in opdracht van derden'/contractonderwijs is indicatief 2 à 3% van de totale omzet van een mbo-instelling. Ook in de onderzochte regio's. Een jaarlijkse daling van het aantal initiële studenten van 2 à 3% zou dus gecompenseerd moeten worden door een jaarlijks groei aan contractactiviteiten die in orde van grootte gelijk staat aan de gehele huidige omzet aan llo/contractactiviteiten).

Ten tweede zijn in de onderzochte regio's de mogelijkheden om als mbo-instellingen binnen het mbo-domein efficiënter te werken en daarmee kosten te besparen t.b.v. het in stand houden van (met name kleinere), arbeidsmarktrelevante opleidingen (in de techniek) al grotendeels benut. Mede uit eerder onderzoek[18] blijkt dat maatregelen zoals bijvoorbeeld het samenvoegen groepen studenten van verschillende niveaus en inhoudelijk verwante opleidingen, het samenvoegen van opleidingslocaties van eenzelfde opleiding en kruisfinanciering tussen grotere en kleinere opleidingen al gemeengoed zijn. Daarnaast dragen soms bedrijven en/of branches bij aan het in stand houden van (met name bbl-) opleidingen. Verder zijn in twee van de drie regio's vrij recent mbo-instellingen gefuseerd en is een mbo-instelling gestopt. Dit als meest vergaande stap die instellingen kunnen zetten om het middelbaar beroepsonderwijs in de regio zo doelmatig mogelijk te kunnen organiseren gelet op (verwachte) krimp. Er is nu in de onderzochte regio's sprake van nog één resterend roc met een groter, gedifferentieerd aanbod van opleidingen. Dit naast een enkele vestiging van een meer bovenregionaal (sectoraal) werkend beroepscollege of mbo-instelling met een eigen, onderscheidend denominatief profiel.

Ten derde zijn er externe factoren die een risico vormen voor het aanbod van opleidingen voor met name tekortsectoren in de onderzochte regio's. Zo wordt in toenemende mate schaarste aan vakdocenten en praktijkbegeleiders ervaren. Betreffende vakdocenten hebben spreekwoordelijk nu het werk voor het uitkiezen in tekortsectoren. En een deel van de bedrijven kan vanwege personeelskrapte moeilijker medewerkers vrijmaken om studenten (goed) te begeleiden. Daarnaast zet de bevolkingsdaling in de regio andere voorzieningen, zoals openbaar vervoer, onder druk hetgeen van invloed is op de geografische toegankelijkheid van mbo-opleidingen (met name op lagere mbo-niveaus).

Tenslotte zoeken mbo-instellingen in de onderzochte regio's de samenwerking met andere (vmbo-)scholen en (hbo-)instellingen binnen de beroepskolom om invulling te geven aan de regionale vraag naar vakbekwame mensen. Deze samenwerking biedt inhoudelijk perspectief, maar ook hier vraagt de besturing van de samenwerking, met name uit oogpunt van naleving van regelgeving, veel inzet in relatie tot de uitgevoerde activiteiten. Dit o.a. door verkokerd sectoraal beleid voor deze onderwijssectoren, waaronder specifieke tijdelijke stimuleringsregelingen[19]. Scholen en instellingen binnen de beroepskolom verkeren in de onderzochte regio's in dezelfde omstandigheden (dalende instroom en daardoor onder druk staand aanbod enerzijds en een roep om meer vakmensen anderzijds). Per onderwijssector wordt hier echter beleidsmatig anders op gereageerd[20], voor het mbo is geen specifiek beleid geformuleerd hiervoor.

Samengevat kan geconcludeerd worden dat mbo-instellingen in de onderzochte regio's nu met veel creativiteit tot dit moment een toereikend aanbod van mbo-opleidingen in stand houden, ook voor tekortsectoren. Om verschillende redenen is dit aanbod kwetsbaar. Dalende inkomsten door een afnemend aantal studenten zullen, zeker onder huidige omstandigheden, niet gecompenseerd worden door inkomsten uit llo. Mogelijkheden voor versterken efficiency zijn grotendeels al benut en docenten en praktijkbegeleiders met juiste expertise zijn schaars. Mbo-instellingen zoeken op regionaal niveau de samenwerking met andere scholen en instellingen binnen de beroepskolom om de publieke infrastructuur in

[18] Zie eerder vooronderzoek in opdracht van de CMMBO: *Vooronderzoek versnippering en innovatiekracht technische mbo-opleidingen*, KBA Nijmegen, 2021. Daaruit blijkt o.a. dat instellingen en bedrijfsleven het nodige doen om techniekopleidingen met kleine aantallen studenten toch in stand te houden. Dat neemt echter niet weg dat het landelijk aanbod aan/locaties met technische mbo-opleidingen langzaam maar zeker daalt.

[19] Per sector zijn er verschillen in regelgeving t.a.v. o.a. kwaliteit onderwijs, bekostiging, bevoegdheid docenten, macrodoelmatigheid etc. etc. Daarnaast is sprake van diverse sectorale (tijdelijke) stimuleringsregelingen zoals bijvoorbeeld Sterk techniekonderwijs, RIF, kwaliteitsafspraken, CoE's e.d. (die deels stapelen met doelen van regulier beleid) met eigen voorwaarden en verantwoording. Daarnaast is bij samenwerking (evt.) andere regelgeving van toepassing, zoals bijvoorbeeld omzetbelasting

[20] Bijvoorbeeld: en incidentele vo-middelen voor 'frictiekosten' transitie scholen in krimpregio's. Extra middelen voor hbo in krimpregio's, eerst voor met name analyse en planvorming, mogelijk gevolgd door structurele middelen door bijvoorbeeld verhogen vaste voet in bekostiging.

stand te houden en aan te sluiten bij de vraag vanuit de regionale arbeidsmarkt. Een samenhangend, sector overstijgend beleid voor het in stand houden van de gehele beroepskolom in regio's met een bovengemiddelde dalende (beroeps)bevolking is er niet.