

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dr. E. E. W. Bruins
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

bezoekadres
Parkstraat 83
2514 JG Den Haag

postadres
Postbus 85498
2508 CD Den Haag

070-7504570
info@cmmbo.nl
www.cmmbo.nl

plaats Den Haag
datum 1 april 2025
kenmerk 2025001
betreft Regio-overstijgende waarnemingen uit startgesprekken Krimpregeling MBO

Geachte minister Bruins,

In het kader van de Regeling aanvullende middelen studentendaling MBO 2025 – 2027 heeft u de instellingen die voor deze regeling in aanmerking komen verzocht startgesprekken te voeren met de CMMBO. De commissie heeft deze gesprekken de afgelopen maanden - na een gedegen voorbereiding - met veel interesse gevoerd.

Wij bedanken u voor het vertrouwen dat u hiermee stelt in het werk van de commissie. De rol van 'critical friend' past goed bij de aanbevelingen uit het laatste advies 'Sturing en instandhouding regionale mbo infrastructuur' (juli 2024).

Tijdens de startgesprekken hebben wij met de instellingen gereflecteerd op de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt, de gevolgen van studentendaling voor het onderwijsaanbod en de visie op een toekomstbestendig opleidingsportfolio. Centraal stond daarbij de vraag in hoeverre de betrokken partijen vanuit een samenhangende visie werken aan de fundamentele veranderingen die nodig zijn om de lange termijn uitdagingen in de regio's aan te pakken, met andere woorden: hoe de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd blijft, aansluitend op de behoefte van de (regionale) arbeidsmarkt.

De commissie heeft haar reflecties direct na de gesprekken gedeeld en verslagen opgesteld die zowel aan de instellingen als nu aan u worden aangeboden. In hun plannen geven de instellingen aan hoe zij de aandachtspunten van de CMMBO hebben verwerkt.

In totaal zijn acht gesprekken gevoerd. Voor Groningen en Drenthe is een gezamenlijk gesprek georganiseerd, evenals voor de drie sub-regio's in Limburg. Met Twente en de Achterhoek zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd, al werken deze regio's nauw samen en stemmen zij hun plannen op elkaar af. Het gesprek in Rivierenland had een ander karakter, aangezien ROC Rivor aan de vooravond van een fusie staat.

Naast bestuurders namen beleidsmedewerkers en directeurs van alle instellingen deel aan de gesprekken. In Friesland was ook de wethouder Economische Zaken van de gemeente Leeuwarden

aanwezig. Opvallend en zorgwekkend was de afwezigheid van werkgevers en vertegenwoordigers van het economisch domein bij alle gesprekken, ondanks de expliciete uitnodiging vanuit de commissie daartoe. De commissie ziet een structurele verbinding tussen de onderwijsagenda en de economische agenda namelijk als een absolute voorwaarde voor een toekomstbestendig, wendbaar en weerbaar onderwijsstelsel. In het gesprek met werkgevers en overheid moet, naast de grote maatschappelijke uitdagingen die u in uw beleidsbrief van 14 maart aan de Eerste Kamer noemt, ook aandacht zijn voor de specifieke regionale situatie aangaande de verschillende tekortsectoren en voor de leefbaarheid van de regio in brede zin. Dit zou moeten leiden tot specifieke strategische keuzes voor elke regio, die bijdragen aan doelmatig onderwijs. Dat wil zeggen: efficiënte inzet van de beschikbare overheidsmiddelen waarmee zoveel mogelijk maatschappelijk effect wordt bereikt.

Op basis van deze gesprekken heeft de CMMBO een aantal overkoepelende waarnemingen gedaan die inzicht bieden in de gemeenschappelijke uitdagingen van krimpregio's.

Grenzen aan efficiëntie en doelmatigheid bereikt

In alle regio's constateren de instellingen dat de mogelijkheden voor verdere efficiëntieverbeteringen en kostenbesparingen vrijwel uitgeput zijn. De mbo-instellingen hebben in de afgelopen jaren al ingrijpende maatregelen genomen: zij hebben opleidingen samengevoegd en geïntegreerd, verschillende niveaus en opleidingsrichtingen gecombineerd, en in bijna alle krimpregio's hebben schaalvergroting en fusies plaatsgevonden. Voor Rivierenland staat een fusie momenteel op de planning.

Bijzondere aandacht ging tijdens de gesprekken uit naar techniekopleidingen en opleidingen voor de gebouwde omgeving. Door de vele specialisaties binnen deze domeinen zijn de studentenaantallen per opleiding vaak laag, wat het voor instellingen uitdagend maakt deze opleidingen rendabel aan te bieden. Instellingen waarschuwen dat verdergaande efficiency-maatregelen de onderwijskwaliteit en toegankelijkheid onder druk zetten.

Het groene onderwijs, dat voorheen vooral koos voor schaalvergroting binnen de eigen kolom, sluit nu aan bij samenwerkingsverbanden met ROC's, mogelijk mede gestimuleerd door de krimpregeling. De geografische spreiding van deze instellingen brengt specifieke uitdagingen met zich mee. Hoewel directe uitwisseling van opleidingen met ROC's vanwege de specialistische focus op het agrarisch domein vaak niet realistisch is, zien de groene onderwijsinstellingen wel kansen voor samenwerking rond verwante opleidingen, zoals landbouwvoertuigentechniek en autotechniek, of opleidingen in de foodsector. De samenwerking tussen 'groen' en 'grijs' onderwijs is nog pril, en vraagt om gerichte stimulering en ondersteuning.

In enkele regio's is ook verkend welke bandbreedte er bestaat voor samenwerking met onderwijsinstellingen op levensbeschouwelijke grondslag. Dit speelt bijvoorbeeld in Zeeland waar sprake is van overlappend onderwijsaanbod tussen het Hoornbeeck College en Scalda. Met respect voor de levensbeschouwelijke uitgangspunten is getracht de mogelijkheden en grenzen voor samenwerking in kaart te brengen als onderdeel van het bredere vraagstuk rond toegankelijkheid en doelmatigheid.

Bereikbaarheid als cruciale randvoorwaarde

De bereikbaarheid van onderwijslocaties met openbaar vervoer en de reistijden zijn volgens de instellingen een essentiële randvoorwaarde voor een toegankelijk opleidingsaanbod. Dit geldt niet alleen voor niveau 1- en 2 opleidingen, maar evenzeer voor niveau 3 en 4.

Als reistijden te lang worden, kiezen studenten voor beter bereikbare opleidingen, wat vaak leidt tot suboptimale studiekeuzes die minder goed aansluiten bij hun talenten of interesses, of bij de vraag van de arbeidsmarkt. Dit verhoogt het risico op voortijdig schoolverlaten en heeft negatieve gevolgen voor de aansluiting op de regionale arbeidsmarkt. Nog problematischer is dat andere studenten mogelijk kiezen om helemaal niet aan een opleiding te beginnen, wat resulteert in uitval aan de voorkant van het onderwijssysteem en een direct verlies aan talent voor de regio.

De combinatie van grote geografische afstanden en een verslechterend aanbod van openbaar vervoer maakt het volgens de instellingen niet realistisch om zonder verlies aan effectiviteit van onderwijs nog meer opleidingen samen te voegen of te concentreren. Bij provinciale concessieverlening voor openbaar vervoer zou het belang van onderwijsbereikbaarheid nadrukkelijker meegewogen moeten worden. De provincie speelt hier een cruciale rol, aangezien zij verantwoordelijk is voor de concessies en daarmee direct invloed heeft op de bereikbaarheid van onderwijslocaties.

De commissie is positief over het feit dat u in uw beleidsbrief aan de Eerste Kamer schrijft dat u het van belang vindt dat mbo-studenten binnen redelijke reisafstand goed onderwijs kunnen volgen, in het bijzonder studenten die kwalificatieplichtig zijn. U geeft daarbij met name te willen investeren in opleidingen die voor de leefbaarheid van de regio en de maatschappelijke opgaven van groot belang zijn, zoals opleidingen in de zorg, energietransitie en veiligheid. De commissie wil daarop aanvullen dat voor de leefbaarheid van de regio ook andere opleidingen essentieel zijn en dus goed bereikbaar moeten zijn. Zonder kappers, bakkers, horeca en winkels verliezen de regio's immers hun aantrekkelijkheid om er te blijven of naar toe te trekken. Dit draagt bij aan het onnodig verder leeglopen van krimpregio's - een mechanisme dat naast de natuurlijke demografische krimp extra druk legt op de leefbaarheid en de mogelijkheden om de vraag op de regionale arbeidsmarkt goed te bedienen.

3

Complexiteit van regionale samenwerking

Hoewel vrijwel alle instellingen inzetten op regionale samenwerking, blijft deze in de praktijk complex. De commissie heeft geconstateerd dat er grote verschillen zijn tussen regio's in de ontwikkeling van hun samenwerkingsstructuren, waarbij sommige regio's als voorlopers kunnen worden beschouwd terwijl andere nog in de beginfase verkeren.

De organisatiegraad van de regio in brede zin bepaalt ook hoe het mbo kan aansluiten. Dit is een belangrijke verklaring waarom de kwaliteit en intensiteit van samenwerking tussen instellingen in de ene regio veel beter van de grond komt dan in de andere.

De huidige bekostigingssystematiek, primair gebaseerd op studentenaantallen, stimuleert nog altijd concurrentiegedrag in plaats van samenwerking. De commissie verwelkomt in dit licht uw voornemen om wijzigingen in de bekostigingssystematiek door te voeren, te beginnen bij het mbo.

In meerdere regio's blijkt het vormgeven van een governance-structuur voor het gezamenlijk afwegen van verschillende instellingsbelangen een uitdaging, wat effectieve samenwerking tussen besturen bemoeilijkt. Succesvolle samenwerking staat of valt met het serieus nemen van alle partners en hun belangen, naast het vooropstellen van het belang van de student. Deze hechte interpersoonlijke

dynamiek en bestuurlijke moed zijn essentiële factoren die bepalen of samenwerking langdurig succesvol kan zijn.

Daarnaast staan praktische belemmeringen samenwerking in de weg, zoals BTW verrekeningen en verschillen in administratieve systemen, roosters en ICT-infrastructuur. Ook het delen van personeel, faciliteiten en expertise kent volgens de instellingen beperkingen door reisafstanden en verschillen in onderwijsmethodes en didactische aanpak.

Positief is dat er volgens de instellingen wel steeds meer kennisdeling plaatsvindt, bijvoorbeeld rond het delen van faciliteiten, de begeleiding van kwetsbare studenten en over het bevorderen van sociale veiligheid. Ook werken docententeams en practoraten regelmatig instellingsoverstijgend samen.

Zoals in inleiding van deze brief al vermeld, is het volgens de commissie cruciaal dat ook de samenwerking met andere regionale partners geïntensiveerd wordt. Het ontbreken van een geïntegreerde aanpak waarin onderwijs, arbeidsmarkt en andere beleidsdomeinen samenkomen, is een gemiste kans. Ontwikkelingen zoals de regionale werkcentra (RWC's) bieden hier een kans om deze domeinen beter met elkaar te verbinden.

Strategische focus ontbreekt bij beleid en financiering

De ingediende plannen tonen een veelvoud aan maatregelen, maar in veel regio's ontbreekt een duidelijke strategische focus die aansluit bij een grondige probleemanalyse. Input lijkt veelal bottom-up verzameld zonder vertaling naar een samenhangende strategie. De koppeling tussen geïdentificeerde problemen en voorgestelde interventies is vaak onduidelijk, waardoor effectmeting zeer moeilijk wordt. Er ontbreekt vaak een duidelijke visie op hoe de effectiviteit van de verschillende interventies gemeten zou moeten worden.

4

Deze fragmentatie hangt mogelijk samen met de versnipperde financieringsstructuur vanuit verschillende departementen. Bestuurders worstelen met het ontwikkelen van een samenhangende strategie waarbij maatregelen gericht bijdragen aan de grote maatschappelijke opgaven en het oplossen van specifieke regionale uitdagingen.

De commissie acht het noodzakelijk dat de mbo, hbo en wo-instellingen veel beter de verbinding en aansluiting gaan vinden met werkgevers en andere partners in het veld. Vanuit die gezamenlijkheid moeten afspraken gemaakt worden over ieders bijdrage aan de grote maatschappelijke opgaven binnen de specifieke regionale situatie.

De commissie is positief over uw voornemen uit de beleidsbrief om meer te sturen op strategische keuzes via stelselinstrumenten waarbij de instellingsbesturen zich gezamenlijk meer inzetten voor het belang van de sector en de maatschappij. U wil daarbij zelfregie vooropstellen, met oog voor het gehele stelsel en minder voor de eigen instelling. U schrijft dat het daarom nodig is dat de nieuwe systematiek de concurrentieprikkels verkleint en samenwerking stimuleert. De commissie kan zich goed vinden in dit uitgangspunt.

Flexibilisering onderwijs vraagt landelijke regie

Modularisering en flexibilisering worden door bijna alle instellingen gezien als oplossingsrichtingen bij krimp. Door onderwijseenheden uitwisselbaar te maken tussen verschillende opleidingen, kan de financiële haalbaarheid van het onderwijsaanbod aanzienlijk vergroot worden. Daarnaast kan op die

manier beter maatwerk geleverd worden aan diverse doelgroepen, waaronder herintreders, voormalig vroegtijdig schoolverlaters en nieuwkomers. Dit sluit aan op uw wens die u in de beleidsbrief aan de Eerste kamer naar voren brengt om het mbo te laten inspelen op de leer- en begeleidingsbehoeften van verschillende groepen studenten.

Alle regio's werken aan deze flexibilisering en reserveren hiervoor middelen in hun plannen. De commissie constateert echter dat instellingen deze complexe transitie veelal individueel vormgeven, met grote inzet van middelen en menskracht. De commissie constateert dat een landelijke kennisinfrastructuur in het mbo ontbreekt die uitwisseling van kennis en ervaring tussen instellingen kan faciliteren. Landelijke coördinatie en kennisdeling zou deze ontwikkeling aanzienlijk effectiever en efficiënter maken.

Leven Lang Ontwikkelen: kansen met uitdagingen

Leven Lang Ontwikkelen wordt door de instellingen gezien als een potentieel belangrijk instrument om arbeidsmarkttekorten aan te pakken, de arbeidsproductiviteit te verhogen en brede talentontwikkeling bij studenten te stimuleren. Zij zien kansen voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen die nu buiten de arbeidsmarkt staan, waaronder herintreders en voormalig vroegtijdig schoolverlaters, en voor het combineren van mbo-opleidingen met inburgering of taalonderwijs voor nieuwkomers.

Daarnaast kan verruiming van de wettelijke taak en uitbreiding van het LLO-aanbod instellingen helpen om de publiek gefinancierde onderwijsinfrastructuur overeind te houden. Er bestaat bij de instellingen behoefte aan heldere kaders voor de publieke taak van mbo-instellingen op het gebied van LLO. De spanning tussen deze publieke opdracht en mogelijke concurrentie met private aanbieders vraagt om duidelijkheid over complementariteit en afbakening.

5

Vanuit OCW werd tijdens de gesprekken opgemerkt dat de krimpregeling niet bedoeld is om LLO-activiteiten te financieren. LLO begint echter volgens de commissie feitelijk al in het initieel onderwijs. In eerdere adviezen heeft de commissie de noodzaak om de kwalificaties van opleidingen te verbreden in plaats van steeds verder te specificeren reeds benadrukt. Dit om studenten beter voor te bereiden op de steeds veranderende arbeidsmarkt en flexibeler te maken gedurende hun loopbaan. Het idee hierbij is dat mbo-instellingen meer zouden moeten werken vanuit basale, bredere beroepsopleidingen die studenten een stevige basis geven, waarna specialisatie plaatsvindt tijdens het werk. Dit zou de grote variatiebreedte aan opleidingen kunnen verkleinen, wat zowel doelmatigheidsvoordelen oplevert als studenten wendbaarder maakt op de arbeidsmarkt. LLO is tevens een belangrijk instrument om de arbeidsproductiviteit in Nederland te verhogen en bij te dragen aan brede welvaart.

Tot slot

De commissie waardeert uw actieve inzet op het aanpakken van de krimp-uitdagingen in het mbo, waaronder de aangekondigde herziening van de bekostigingssystematiek. Deze benadering sluit goed aan bij eerdere adviezen van de CMMBO. Uit de regiogesprekken blijkt duidelijk dat naast het samenvoegen, uitruilen en afbouwen van opleidingen – maatregelen die in veel regio's reeds vergaand zijn doorgevoerd – behoefte bestaat aan een bredere aanpak.

Wij zien in een aantal regio's bevestigd dat het bieden van ruimte aan regio's om maatwerkoplossingen te ontwikkelen voor hun specifieke uitdagingen effectief is. OCW kan deze regionale benadering bevorderen door procesmatige eisen te stellen (zoals

stakeholderbetrokkenheid) en door het wegnemen van barrières voor innovatie. Een inspirerend voorbeeld is de aanpak in Zeeland, waar decentrale praktijkhubs worden ingezet bij partners zoals bedrijven, vo- en hbo-instellingen. Hierbij wordt slim gebruikgemaakt van bestaande locaties van deze partners, om onderwijs toegankelijk te houden ondanks de grote reisafstanden. De commissie is van mening dat een landelijke kennisinfrastructuur nodig is die landelijke kennisdeling tussen de instellingen op bestuurlijk niveau faciliteert.

Daarnaast is landelijke ondersteuning wenselijk bij het flexibiliseren en modulariseren van het onderwijsaanbod en het verhelderen van kaders voor Leven Lang Ontwikkelen. Tenslotte verdient interdepartementale afstemming over openbaar vervoer en regionale ontwikkeling meer aandacht, in samenhang tussen de economische agenda, arbeidsmarkt en onderwijs. Door deze gecombineerde aanpak van regionale maatwerk aanpak en gerichte landelijke ondersteuning kan het mbo in krimpregio's toekomstbestendig blijven.

Ten slotte pleit de commissie ervoor om integraal naar het vraagstuk leefbaarheid, arbeidsmarkt en onderwijs te blijven kijken. Een breed mbo-aanbod is noodzakelijk om jonge mensen voor de regio te behouden, en het voorzieningenniveau op peil te houden. Zonder kappers, bakkers, horeca en winkels verliezen de regio's hun aantrekkelijkheid. De regionale werkcentra die op dit moment opgezet worden, bieden een goed aanknopingspunt om met die bredere blik te kijken. Deze integrale benadering vraagt om structurele monitoring van de effecten van de genomen maatregelen, zodat geleerd kan worden van succesvolle interventies en aanpakken kunnen worden bijgesteld waar nodig.

Met vriendelijke groet,

6

Fred Paling
Voorzitter CMMBO