

Vergaderjaar 2024–2025

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 674

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2025

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is essentieel voor onze samenleving. Het biedt jongeren en volwassenen de kans zich te ontwikkelen tot de vakmensen van de toekomst. Het mbo heeft een belangrijke rol bij het aanpakken van de grote maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat, zoals het opleiden van meer talent voor de zorg, veiligheid, woningbouw en de klimaattransitie en het versterken van de duurzame bestaanszekerheid van jongeren.¹ Ook speelt het mbo een grote rol bij het vergroten van onze brede welvaart en de vitaliteit van regio's.

Het mbo staat echter onder toenemende druk. Door demografische ontwikkelingen daalt het aantal studenten al enkele jaren, en deze krimp zet de komende decennia naar verwachting door.² De daling kan in combinatie met de huidige manier van financieren – op basis van studentenaantallen – grote gevolgen hebben voor de toegankelijkheid, organiseerbaarheid en kwaliteit van het mbo. Dat geldt in het bijzonder in regio's met forse krimp. Daar kunnen de reistijden voor studenten toenemen en bestaat het risico op het verdwijnen van cruciale opleidingen voor de leefbaarheid en sociaaleconomische ontwikkeling. Daarmee dreigt verschalings van het maatschappelijke voorzieningenniveau.

Daarom wil ik, zoals toegelicht in mijn beleidsbrief, het stelsel van het vervolgonderwijs weerbaarder en wendbaarder maken.³ Voor het mbo werk ik daartoe – naast de uitvoering van de Werkagenda mbo – aan drie samenhangende trajecten: (1) het herzien van de bekostiging, (2) het pact

¹ De aanleiding voor de herziening van de bekostiging heb ik in de volgende stukken uitgebreider aan uw Kamer toegelicht: Kamerstukken II, 2023/24, 31 524, nr. 619 en Kamerstukken II, 2024/25, 31 288, nr. 1185. In bijlage 3 wordt deze aanleiding nader toegelicht.

² Referentieraming OCW 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl

³ Kamerstukken II, 2024/25, 31 288, nr. 1185

«Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst»⁴ en (3) het verkennen van de wettelijke opdracht voor Leven Lang Ontwikkelen (LLO)⁵. In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de herziening van de bekostiging. Ik licht de tussenstap toe die is gezet. Ik wil uw Kamer meenemen in de wijze waarop ik de herziening vorm geef. Bij deze brief ontvangt u de inventarisatie die PwC heeft uitgevoerd. Ook deel ik het eerste advies van de Commissie herziening bekostiging mbo, met daarin een reflectie op de mogelijkheden voor een toekomstbestendige mbo-bekostiging. In bijlage drie vinden de leden meer context en de technische beschrijving van de drie pakketten aan mogelijke bekostigingsonderdelen die ik heb samengesteld om de komende maanden verdiepend uit te werken en door te rekenen.

Ik hecht eraan om, in nauwe samenspraak met uw Kamer, voortgang te blijven maken. Het herzien van de bekostiging is namelijk een belangrijke randvoorwaarde om in Nederland toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig mbo te blijven bieden. Zonder aanpassing van de bekostiging zal het mbo, met name in de krimpregio's, de komende jaren verder onder druk komen te staan. Ik streef ernaar om uw Kamer rond de aanstaande jaarwisseling te informeren over de uitwerkingen van de pakketten. Ik deel dan ook mijn voorkeursoptie en het tweede advies van de commissie, zodat uw Kamer – indien gewenst – het debat hierover kan voeren.

Van concurrentie en volatiliteit naar samenwerking en stabiliteit

Het weerbaarder maken van het vervolgonderwijs geef ik vorm door meer stabiliteit te bieden en samenwerking te stimuleren in plaats van concurrentie. Vanuit deze uitgangspunten streef ik ernaar dat het mbo voor alle studenten in Nederland toegankelijk blijft, met een kwalitatief hoogwaardig en divers aanbod van opleidingen binnen een redelijke reistijd. Daarnaast is het van belang dat publieke middelen doelmatig worden ingezet. Doelmatig betekent in mijn ogen dat met de efficiënte inzet van de beschikbare overheidsmiddelen zoveel mogelijk maatschappelijk effect wordt bereikt. Ook wil ik dat het onderwijs goed aansluit op de leer-, ontwikkel- en begeleidingsbehoeften van verschillende groepen studenten, waaronder volwassenen. Tot slot moet het onderwijsaanbod nog beter inspelen op de arbeidsmarktvraag, met specifieke aandacht voor strategische tekortsectoren en opleidingen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven.

Voor deze doelen ervaar ik breed draagvlak vanuit de mbo-sector, zoals van vertegenwoordigers van mbo-instellingen, docenten, studenten en het bedrijfsleven. Ik ga verder met het zoveel mogelijk parallel uitwerken van het herzien van de bekostiging, het verkennen van de wettelijke opdracht voor LLO en het pact «Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst» dat ik wil sluiten met werkgevers en onderwijsinstellingen. Dat maakt het mogelijk om rond de jaarwisseling integraal afgewogen keuzes te maken. Ik houd oog voor het meest passende instrumentarium per doel en ik betrek uw Kamer nadrukkelijk bij tussenstappen.

Naast de inhoudelijke doelen voor het mbo hecht ik voor de herziening van de bekostiging aan een aantal meer technische ontwerpeisen. Bij mijn afwegingen wil ik in het bijzonder aandacht hebben voor het bouwen van een uitvoerbaar, eenvoudig en voorspelbaar model. Ik wil de stabiliteit van de bekostiging vergroten en parameters hanteren die zo veel mogelijk objectief vast te stellen zijn. Om die reden sluit ik elementen uit die de

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31 524, nr. 655

⁵ In mijn beleidsbrief van 14 maart jl. heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken van deze verkenning.

complexiteit van het stelsel onnodig verhogen en een verhoogd risico op strategisch gedrag met zich mee brengen. Ook kies ik ervoor dat de systematiek primair een lumpsummodel blijft, waarbij onderwijsinstellingen bestedingsvrijheid hebben. Daarbij wil ik de mogelijkheid behouden om als rijksoverheid gericht met geld te kunnen sturen op landelijke of sectorbrede ambities. De keuze voor een bekostiging die voornamelijk als lumpsum wordt uitgekeerd, past in mijn ogen goed bij de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het staat uiteraard niet gelijk aan onbeperkte bestedingsvrijheid. Ik zie toe op transparante en doelmatige besteding van middelen, waarbij de mbo-sector de verantwoordelijkheid heeft tot het verkrijgen van inzicht in het eigen functioneren en het gezamenlijk leren als sector.

De herziening wordt budgetneutraal vormgegeven. Ik wil dat de beschikbare middelen beter ingezet worden om de geschetste doelen te realiseren. Een nieuwe systematiek zal daardoor leiden tot herverdeellecten, die door de onderwijsinstellingen geabsorbeerd moeten kunnen worden. Daarnaast wil ik waar passend en mogelijk eenheid met de bekostigingsmodellen van andere onderwijssectoren, zoals het hbo en wo nastreven. Ten slotte zie ik het huidige bekostigingsmodel als uitgangspunt. Mijn focus ligt op het verbeteren van de bekostiging zonder onnodige verstoring van goed functionerende onderdelen. Het huidige model kent sterke elementen die ik wil behouden. De differentiatie van bekostiging naar opleidingssoort (entree, mbo 2 of mbo 3 & 4) doet bijvoorbeeld recht aan de uiteenlopende behoeften van verschillende groepen studenten.

De inhoudelijke doelen en de ontwerp-eisen vormen gezamenlijk de criteria waaraan een nieuwe bekostigingssystematiek moet voldoen. Daar waar spanningen bestaan tussen deze eisen en doelen, kijk ik door de bril van het stimuleren van het gedrag bij mbo-instellingen. Dit moet leiden tot het verbeteren van één of een combinatie van deze doelen. Ik heb extra aandacht voor de toegankelijkheid van het stelsel. De nieuwe manier van financieren dient een structurele oplossing te bieden voor de regio's waar de problematiek van de dalende studentenaantallen het grootst is.

Betrokkenheid van de mbo-sector en van onafhankelijke specialisten

Ik hecht eraan om de herziening van de bekostiging zorgvuldig vorm te geven. Ik benut de deskundigheid van de mbo-sector en van onafhankelijke specialisten. Om zicht te krijgen op wat goed aansluit bij de praktijk en de behoeften in het veld, heb ik gesprekken gevoerd over de huidige systematiek en mogelijke alternatieven. Bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van mbo-instellingen, studenten, docenten, het bedrijfsleven, gemeenten en de uitvoering. Dat blijf ik ook in de komende maanden doen. Ik houd zo oog voor de belangen van mbo-instellingen en andere stakeholders in de sector.

Daarnaast heb ik PwC gevraagd een inventarisatie uit te voeren van mogelijkheden voor de bekostiging en een onafhankelijke commissie ingesteld om mij te adviseren over de herziening van de bekostigingssystematiek.⁶ De Commissie herziening bekostiging mbo staat onder voorzitterschap van dhr. Vendrik.

⁶ Stcrt. 2025, 11304

Brede inventarisatie PwC: de mogelijkheden in beeld

PwC is gevraagd de mogelijkheden voor een nieuwe bekostiging in de volle breedte in kaart te brengen.⁷ Daarvoor is onder andere gekeken naar de bekostigingssystematiek van andere onderwijssectoren en van andere sectoren zoals de zorg. Ook heeft PwC zelf een aantal onconventionele opties toegevoegd, waarmee als het ware een «menukaart» is samengesteld met verschillende elementen waaruit de bekostiging kan worden opgebouwd. Het overzicht van PwC biedt in mijn ogen een goede analytische basis en helpt bij het taxeren van de mogelijkheden.

Advies van de Commissie herziening bekostiging mbo

De Commissie herziening bekostiging mbo heeft mij daarna hierover een waardevol advies gegeven.⁸ De commissie onderschrijft het belang van een toekomstbestendig bekostigingsmodel voor het mbo en ziet aanleiding om het stelsel nu te herzien. De commissie constateert dat er in de mbo-sector consensus is dat er een oplossing nodig is voor de regio's waar de problematiek van de dalende studentenaantallen het grootst is. Ik licht een aantal punten van de commissie verder uit.

Terughoudendheid geadviseerd bij koppeling tussen financiering en prestaties

De commissie onderschrijft de noodzaak om keuzes te maken in het opleidingsaanbod. De commissie benoemt dat het opnemen van arbeidsmarktrelevantie in de bekostiging, gecombineerd met andere maatregelen gericht op de studiekeuze van studenten, mogelijk een effectief signaal kan zijn. Tegelijkertijd adviseert zij om terughoudend om te gaan met het direct koppelen van financiering aan prestaties, omdat de brede maatschappelijke doelen van het mbo lastig te vangen zijn in meetwaarden. Daarom wijst de commissie op het belang van zorgvuldige selectie van geschikte indicatoren. Dit advies helpt mij om te bepalen welk instrument of welke combinatie van instrumenten het meest passend is om het doel van een arbeidsmarktrelevanter onderwijsaanbod te bereiken. Naast de bekostiging zet ik ook in op andere instrumenten om te komen tot een arbeidsmarktrelevanter opleidingsaanbod, zoals het pact «Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst» en het wetsvoorstel Verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt⁹.

Realisme in het bereiken van doelen met sturing via de bekostiging

In het verlengde daarvan deelt de commissie dat het van belang is om realistisch te zijn over de doelen die met sturing via de bekostiging kunnen worden bereikt. Bij het voorkomen van ongewenste concurrentie, stimuleren van samenwerking en versterken van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn regelgeving en niet-formele en culturele factoren zoals leiderschap, verantwoordingsbereidheid en maatschappelijk bewustzijn minstens zo belangrijk. Voor mij ondersteunt dit een werkwijze waarbij de beweging van concurrentie naar meer samenwerking op verschillende manieren bevorderd wordt: via de bekostiging, het pact «Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst» en bijvoorbeeld aanvullende wet- en regelgeving.

⁷ Zie bijlage 2 voor het rapport met inventarisatie van bekostigingsvarianten door PwC.

⁸ Zie bijlage 2 voor het volledige advies van de commissie.

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36670, nr. 2

Gerichte geldstroom: omvang en mogelijkheden voor samenwerking

De commissie wijst op aanknopingspunten om de gerichte geldstroom – de huidige kwaliteitsmiddelen – te benutten om samenwerking te stimuleren. Ook benadrukt de commissie het belang van een juiste omvang van deze middelen. De mogelijkheid om (een deel van) het budget niet toe te kennen moet een reële optie zijn, aldus de commissie. Ik deel deze reflecties. Op dit moment is de omvang van de kwaliteitsmiddelen een substantieel aandeel van de totale bekostiging die instellingen ontvangen. Het niet toekennen van deze middelen heeft daardoor grote financiële gevolgen. Tegelijkertijd hecht ik aan de mogelijkheid om met een gerichte financieringsstroom te kunnen sturen op specifieke doelstellingen. In de midtermreview van de Werkagenda mbo ga ik uitgebreider in op de voortgang en werking van de huidige kwaliteitsafspraken. Uw Kamer ontvangt deze midtermreview dit najaar.

Risico's voor de kwaliteit van het onderwijs: het macrokader en 2028

De commissie wijst op de samenhang tussen de hieronder toegelichte drie verdelingsniveaus die de financiering van het mbo kent. Zij constateert dat in de eerste stap het macrobudget wordt vastgesteld op basis van afspraken tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In de tweede stap verdeelt OCW dit budget over de mbo-instellingen. In de derde stap verdeelt het bevoegd gezag het budget binnen de instelling. De commissie geeft aan dat er een risico op kwaliteitsverlies is in het mbo als de totale kosten, die de sector moet maken niet evenredig mee dalen met het aantal studenten. De commissie adviseert het kabinet om te overwegen het macrobudget aan te passen indien het risico op kwaliteitsverlies als onwenselijk wordt beschouwd. In dat licht ga ik met de Minister van Financiën in gesprek. Verder onderstreept de commissie het belang van een oplossing voor het jaar 2028. Dan vervalt namelijk de tijdelijke Regeling aanvullende middelen studentendaling mbo 2025–2027, terwijl de ingang van de herziene bekostiging is voorzien in 2029. Om te voorkomen dat kwetsbare instellingen in krimpregio's in 2028 worden geconfronteerd met een abrupte daling van inkomsten, acht de commissie het wenselijk om ook voor dat jaar een passende oplossing te vinden. Dat is nodig om de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs te borgen. Deze maatregel zal worden meegewogen in de budgettaire besluitvorming in het voorjaar 2026.

Concrete aanbevelingen voor de uitwerking

Tot slot geeft de commissie concrete aanbevelingen voor de uitwerking van de herziening. De commissie adviseert de verschillende mogelijke bekostigingselementen zowel in samenhang als geïsoleerd te analyseren. Dat neem ik ter harte. Ook het tweede advies van de commissie om onderscheid aan te brengen tussen regulier onderhoud (denk daarbij bijvoorbeeld aan periodieke herijking van de prijsfactoren) en beleidsmatige wijzigingen in de bekostiging onderschrijf ik.

Daarnaast wijst de commissie op het belang van een passende verantwoording en goede beleidsinformatie over de uitkomsten van het onderwijs. Ik houd oog voor de mogelijkheden voor een passende systematiek. Goede verantwoording en beleidsinformatie zijn essentieel voor bijvoorbeeld het democratische proces in uw Kamer en de medezeggenschap op instellingen. De afgelopen jaren zijn hierin zoals de commissie aangeeft goede stappen gezet en ik bouw daar met deze herziening graag op voort.

Vervolg: verdiepende analyses van drie pakketten

Op basis van de inhoudelijke doelen en ontwerpisen, de inventarisatie van PwC, de gesprekken met de mbo-sector en het advies van de commissie heb ik drie pakketten van meerdere technische bekostigings-elementen geselecteerd om de komende maanden verder uit te werken en door te rekenen.

- *Pakket 1* is gericht op vereenvoudiging van het model en maatwerk voor krimp.
- *Pakket 2* is gericht op het verbeteren van toegankelijkheid en samenwerking.
- *Pakket 3* is gericht op het bevorderen van arbeidsmarktrelevantie en prestaties.

Ik kies in deze fase bewust voor het analyseren en uitwerken van zeer uiteenlopende invalshoeken. Daardoor komen de voor- en nadelen van de onderdelen van deze pakketten scherp in beeld. Dat biedt gelegenheid om de uiteindelijke voorkeursoptie gebalanceerd samen te stellen, met de mogelijkheid tot het verstandig combineren van onderdelen van de verschillende pakketten. De technische beschrijving van de pakketten is opgenomen in bijlage drie. Bekostigingselementen die in te beperkte mate bijdragen aan het behalen van inhoudelijke doelen en de complexiteit en onvoorspelbaarheid vergroten, zijn in deze fase reeds afgevallen.

De Commissie herziening bekostiging mbo kan de keuze voor deze pakketten op hoofdlijnen goed volgen. Dit ondersteunt mij in mijn keuze over de vervolgstappen. De aanbevelingen van de commissie die toeziën op de selectie van de bekostigingselementen heb ik overgenomen in de definitieve samenstelling van de drie bekostigingspakketten.

De komende periode worden deze pakketten door PwC verder uitgewerkt. PwC betreft de mbo-sector bij het analyseren hiervan, om zo bijvoorbeeld mogelijke gedragseffecten in beeld te krijgen. Bij de analyses worden ook financiële doorrekeningen gemaakt om de herverdelingseffecten inzichtelijk te maken.

Keuze voor voorkeursoptie

Op basis van de analyses en gesprekken met alle belanghebbenden selecteer ik een voorkeursoptie, die kan bestaan uit een combinatie van elementen uit de drie pakketten. Deze voorlopige keuze wordt voorgelegd aan de Commissie herziening bekostiging mbo, met het verzoek om een kritische beoordeling te doen. De commissie beoordeelt onder meer het doorlopen proces, de inhoudelijke juistheid en de consistentie van de onderbouwing. Ook beziet de commissie de verwachte impact van de voorkeursoptie voor de mbo-sector en adviseert over eventuele verbetermogelijkheden.

Tot slot

Het aanpassen van de bekostiging van het mbo is cruciaal om ervoor te zorgen dat studenten in heel Nederland toegankelijk, kwalitatief hoogwaardig en divers mbo-onderwijs kunnen blijven volgen. Deze aanpassing vergt een wetswijziging. Om een structurele oplossing te bieden voor het behoud van een toegankelijk mbo in de regio is het van belang om begin 2026 te starten met het wetgevingstraject. De beoogde inwerkingtreding van de nieuwe bekostiging ligt daarmee in 2029. Ik streef er daarom naar om uw Kamer rond de jaarwisseling 2025–2026 te informeren over de verdiepende analyses, de voorkeursoptie en het tweede advies van de commissie. Indien gewenst kunnen nadere details in een technische briefing worden toegelicht. Ik ga vervolgens graag met

uw Kamer in debat, zodat de Kamer zich uit kan spreken over een manier van financieren die mbo-instellingen in staat stelt om vormend beroeps-onderwijs te bieden voor de vakmensen van morgen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins