Besluit herziening bekostiging van het mbo

1. Waarom herziening van de mbo-bekostiging noodzakelijk is

De bekostigde mbo-instellingen ontvangen bekostiging om beroepsonderwijs te verzorgen waarmee studenten worden opgeleid voor een beroep, verder gevormd worden als burger en persoon en kunnen deelnemen aan vervolgopleidingen.

Sinds de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 is de bekostiging van het mbo op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven. Het huidige bekostigingsstelsel heeft lange tijd goed gefunctioneerd. De maatschappelijke context is inmiddels echter fundamenteel veranderd. Nederland heeft te maken met vergrijzing, dalende studentenaantallen, toenemende regionale verschillen en grote maatschappelijke opgaven waarvoor veel goed opgeleid mbo-talent nodig is.

De huidige bekostiging is onvoldoende toegerust op deze context. Er ontstaat steeds meer spanning tussen de manier waarop het mbo wordt bekostigd en de maatschappelijke opdracht die het mbo vervult. Daardoor staat het bieden van toegankelijk, kwalitatief goed en doelmatig mbo-onderwijs in delen van het land onder druk. Een herziening van de bekostiging is noodzakelijk om het mbo ook in de toekomst toegankelijk, kwalitatief sterk en maatschappelijk relevant te houden.

Ontwikkelingen in het mbo-landschap

Per 2026 zijn er in totaal 53 mbo-instellingen:

- 37 regionale opleidingscentra (roc's): mbo-instellingen met regionale functie en een breed opleidingsaanbod uit verschillende sectoren;
- 16 beroepscolleges (voorheen agrarische opleidingscentra en vakcolleges): mbo-instellingen die zich met het opleidingsaanbod op één specifieke bedrijfstak of groep van bedrijfstakken richten.

Sinds 2018 hebben er elf fusies plaatsgevonden in het mbo. Het mbo-landschap is door deze fusies redelijk uitgekristalliseerd.

De omvang van de beroepscolleges varieert van ca. 300 tot bijna 8.000 studenten. De omvang van de roc’s varieert van ca. 600 tot bijna 32.000 studenten. Het grootste deel van de roc’s heeft een omvang tussen de 5.000 en 15.000 studenten.

Het aantal studenten dat staat ingeschreven is geen doel op zich en zegt ook weinig over de kwaliteit of prestaties van een school. De ervaring leert wel dat het voor kleine roc’s lastig kan zijn om een breed en kwalitatief goed aanbod van opleidingen te organiseren. Er wordt vanuit de overheid gestuurd op kwaliteit en het tegengaan van versnippering en ondoelmatige situaties.

Regionale krimp zet toegankelijkheid onder druk
Het aantal mbo-studenten daalt naar verwachting van circa 508.000 in 2020 naar ongeveer 440.000 in 2040. Deze daling is niet gelijk verdeeld over het land. In sommige regio’s, zoals Drenthe en de Achterhoek, is sprake van een aanzienlijk sterkere daling. Voor mbo-instellingen in deze regio’s leidt dit tot financiële druk, omdat een belangrijk deel van hun kosten – zoals huisvesting, praktijkvoorzieningen en personeel – niet evenredig meebeweegt met dalende studentenaantallen.

Hierdoor ontstaat het risico dat opleidingen verdwijnen, reistijden voor studenten toenemen en de onderwijskwaliteit afneemt. Dat raakt niet alleen studenten en instellingen, maar ook de regionale economie en leefbaarheid. In veel regio’s vervult het mbo een bredere publieke functie als opleider van vakmensen, partner van werkgevers en voorziening die jongeren perspectief biedt in de eigen regio.

De huidige bekostiging beloont concurrentie meer dan samenwerking
De huidige bekostigingssystematiek is in sterke mate gebaseerd op studentenaantallen. In een context van dalende studentenaantallen kan dit ertoe leiden dat instellingen worden gestimuleerd om zo veel mogelijk studenten aan zich te binden, omdat veranderingen in de instroom direct financiële gevolgen hebben.

Dit gedrag en de concurrentie om de student zijn vanuit het perspectief van individuele instellingen begrijpelijk, maar kan maatschappelijk ondoelmatig uitpakken. Juist in regio's met teruglopende studentenaantallen zijn gezamenlijke keuzes nodig om het opleidingsaanbod toegankelijk en toekomstbestendig te houden. Denk aan afspraken over spreiding of uitruil van opleidingen, gezamenlijke investeringen in praktijkvoorzieningen en samenwerking met werkgevers en regionale overheden.

Dit vraagt om een bekostigingssystematiek die samenwerking beter faciliteert en instellingen meer ruimte geeft om gezamenlijk invulling te geven aan hun maatschappelijke opdracht.

Grote maatschappelijke opgaven vragen om scherpere publieke sturing
Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven op onder meer het gebied van de energietransitie, het verdienvermogen, de zorg en veiligheid. Voor het realiseren van deze opgaven zijn voldoende en goed opgeleide vakmensen nodig, juist in sectoren waar de arbeidsmarktkrapte langdurig groot is. Van het mbo mag daarom een belangrijke bijdrage worden verwacht aan het opleiden van studenten voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Dat vraagt om nauwe samenwerking tussen onderwijs, werkgevers en regionale partners en om een opleidingsaanbod dat goed aansluit op maatschappelijke behoeften.

Tegelijkertijd biedt de huidige bekostiging slechts beperkte mogelijkheden om gericht te sturen op publieke doelen. De huidige kwaliteitsafspraken bevatten bijvoorbeeld een groot aantal ambities en doelstellingen, waardoor focus en samenhang onder druk zijn komen te staan. Instellingen richten zich vaak op veel thema's tegelijk, waardoor focus en resultaatgerichtheid onder druk komen te staan. Daarnaast zijn de kwaliteitsmiddelen in omvang gegroeid tot circa tien procent van de totale bekostiging van instellingen. Dat beperkt de mogelijkheid om scherp te sturen op kwaliteit en publieke doelen. Ook leidt de huidige systematiek tot extra complexiteit en administratieve lasten door verschillende, deels overlappende geldstromen en verantwoordingsstructuren.

Daarom is behoefte aan een eenvoudiger en gerichter financieel instrumentarium, met een betere en effectievere balans tussen bestedingsvrijheid voor instellingen, publieke sturing op maatschappelijke doelen en beperking van administratieve lasten.

2. Doel en aanpassingen in de mbo-bekostiging

De herziening versterkt stabiliteit, samenwerking en toegankelijkheid
Het doel van de herziening van de bekostiging is om de toegankelijkheid en stabiliteit van het mbo beter te waarborgen in een periode van demografische krimp en toenemende regionale verschillen. Het mbo in regio's met fors dalende studentenaantallen wordt structureel beter toegerust om kwalitatief goed en toegankelijk mbo-onderwijs te verzorgen. Dat is nodig om maatschappelijk relevant onderwijsaanbod in de regio te behouden, met het oog op de reistijd voor studenten en voor de leefbaarheid en vitaliteit van deze regio's. Met dit pakket aan maatregelen kiest OCW bewust voor een andere investeringslogica, in lijn met het rapport 'Elke regio telt'.[1]

De maatregelen verminderen de afhankelijkheid van schommelingen in studentenaantallen en vergroten daarmee de stabiliteit. Dat vergroot de bereidheid van mbo-instellingen om langetermijnkeuzes te maken die nodig zijn voor goed onderwijs. Daarnaast verkleint de herziening de prikkel tot concurrentie tussen instellingen en ontstaat er meer ruimte voor regionale samenwerking rond een doelmatig en toekomstgericht opleidingsaanbod.

[1] Kamerstukken II 2024/2025, 29697 nr. 158.

Ook wordt het bekostigingsstelsel eenvoudiger en beter uitlegbaar door vermindering van het aantal prijsfactoren en door een duidelijker onderscheid tussen reguliere bekostiging en gerichte publieke sturing. De aangepaste inzet van kwaliteitsmiddelen moet leiden tot meer focus, minder versnippering en lagere administratieve lasten. Tot slot wordt de mbo-bekostiging - waar dat logisch is - meer in lijn gebracht met de bekostiging in het hbo en wo.

Wat behouden blijft in het bekostigingsstelsel
De mbo-bekostiging blijft in de kern een lumpsum-model, waarbij onderwijsinstellingen bestedingsvrijheid binnen de kaders van wet- en regelgeving hebben. Dat past bij de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel en biedt ruimte voor professionele afwegingen en regionale keuzes door instellingen. Ook blijft de bestaande differentiatie naar opleidingssoort (entree, mbo 2 of mbo 3 & 4) behouden, zodat er rekening wordt gehouden met de uiteenlopende behoeften van verschillende groepen studenten. De overige parameters zoals de leerwegfactor (onderscheid bol/bbl) blijven eveneens behouden.

Vijf samenhangende maatregelen
Het kabinet neemt de volgende samenhangende maatregelen:

1. invoering van een vaste voet in de bekostiging voor alle mbo-instellingen. Deze vaste voet bedraagt bij de invoering 25 procent van de totale bekostiging.[2]
2. invoering van een toegankelijkheidsopslag voor de mbo-instellingen in regio's met sterk dalende studentenaantallen. De totale omvang van deze opslag bedraagt € 81 miljoen per jaar;
3. vereenvoudiging van de systematiek door het aantal prijsfactoren terug te brengen van zeven naar drie factoren;
4. gerichtere inzet van de huidige kwaliteitsmiddelen in het mbo. Van brede ambities naar meer focus in het huidige budget van € 540 miljoen per jaar, door:
    - € 200 miljoen structureel beschikbaar te stellen voor specifieke beleidsdoelstellingen. Voor de komende jaren kies ik als focus het opleiden voor de grote maatschappelijke opgaven, in lijn met de Talentstrategie.
    - € 142 miljoen beschikbaar te houden voor het verbeteren van het carrièreperspectief van onderwijspersoneel. In ieder geval tot en met 2031. In 2030 wordt bekeken of er voldoende resultaat is geboekt;
    - een deel van de huidige kwaliteitsmiddelen toe te voegen aan de lumpsum. Dit bedrag wordt verbonden aan nieuwe of aangescherpte wettelijke taken. Ik ga later in deze brief in op de nieuwe taak voor schoolkosten van minderjarige studenten (zie speerpunt 2).
5. vergroting van de stabiliteit van het totale budget voor het mbo (het macrokader op rijksniveau). De vaste voet in het macrokader wordt verhoogd met de overheveling van de middelen van de kwaliteitsafspraken, zodat deze aansluit bij de hoogte van de vaste voet voor individuele mbo-instellingen. Daardoor beweegt het totale budget voor het mbo minder sterk mee met de studentenaantallen

1. Meer stabiliteit door invoering van een vaste voet voor alle mbo-instellingen
Met de vaste voet wordt 25 procent van de rijksbijdrage die alle mbo-instellingen ontvangen vastgezet en daarmee onafhankelijk van studentenaantallen. De omvang van de vaste voet sluit aan bij de (gemiddelde) kostenstructuur van instellingen en de geschatte schaalvoordelen die zij kunnen benutten.[3]

De hoogte van de vaste voet die het bevoegd gezag van een instelling ontvangt wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde aandeel van de rijksbijdrage dat de instelling had in de jaren 2021-2025. Er is voor gekozen om in de verdeling te werken met een vijfjaarlijks gemiddelde in plaats

[2] Specifiek gaat het om de budgetten binnen de rijksbijdrage 2029 voor exploitatie en huisvesting, passend onderwijs en wachtgelden exclusief het aandeel van vavo.
[3] PwC heeft onderzoek verricht naar de kostenstructuur van mbo-instellingen. Op basis van dit onderzoek, verdiepende analyses en gesprekken met instellingen is een inschatting gemaakt van de schaalvoordelen die optreden in de sector (link).

van één jaar om te voorkomen dat er voor een instelling een afwijkend jaar wordt geprikt, bijvoorbeeld in verband met een fusie. Het aandeel per instelling wordt omgezet naar een vast bedrag in euro's en verandert alleen door een eventuele indexatie vanuit de loon- en prijsbijstelling.

Met een groter vast aandeel in de bekostiging worden instellingen minder kwetsbaar voor schommelingen in studentenaantallen. Daarmee ontstaat meer stabiliteit om onderwijsaanbod, samenwerking en investeringen op de langere termijn te organiseren. Het variabele deel van de bekostiging neemt door de vaste voet af. Dit verkleint de prikkel tot concurrentie om studenten. Daarnaast zorgt de vaste voet voor een bijdrage aan de toegankelijkheid van het mbo in heel Nederland, doordat de impact van dalende studentenaantallen voor individuele instellingen gedempt wordt.

2. Extra ondersteuning voor regio's waar toegankelijkheid onder druk staat

Er wordt een toegankelijkheidsopslag ingevoerd voor instellingen in regio's met sterk dalende studentenaantallen. Voor deze opslag wordt € 81 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. De selectie van deze regio's is gebaseerd op analyse van de dalende studentenaantallen en komt overeen met de regio's uit het Nationaal Programma Vitale Regio's. Het gaat om de arbeidsmarktregio's Achterhoek, Twente, Groningen, Drenthe, Friesland, Noord-Holland Noord, Zeeland en Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. Met deze aanpak is er bewust voor gekozen om daar te investeren waar de impact het grootst is en niet op alle plekken in Nederland die te maken hebben met dalende studentenaantallen.

Een instelling komt voor de opslag in aanmerking als meer dan de helft van het aantal studenten afkomstig is uit de geselecteerde krimpregio's. Als een instelling slechts één of enkele opleidingen aanbiedt, is de bijdrage aan de toegankelijkheid in de regio te beperkt om in aanmerking te komen voor de toegankelijkheidsopslag. Daarbij komt dat deze instellingen voor het grootste deel van de inkomsten niet afhankelijk zijn van studenten uit een krimpregio.

De toegankelijkheidsopslag wordt in drie categorieën toebedeeld, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de omvang van de instelling, de uitgestrektheid van de regio en de duur van de krimp. De drie categorieën worden als volgt bepaald:

- Alle instellingen ontvangen een basisopslag van 6 procent van hun rijksbijdrage in 2026.
- Grote instellingen (>€ 135 miljoen in 2026) krijgen een lager percentage van 4 procent, gezien de efficiencyvoordelen die zij o.b.v. hun schaal kunnen behalen.
- Instellingen die al vóór 2015 met krimp te maken hebben én een groot gebied bedienen, krijgen een hogere toeslag van 10,5 procent. Daarbij gaat het om instellingen waar de gemiddelde reistijd tussen 2021 en 2025 meer dan 60 minuten bedraagt. Dit omdat zij door de lange krimp hun efficiencymogelijkheden al hebben uitgeput en meer locaties in de lucht moeten houden gezien de omvang van hun achterland.
- De instellingen die niet tot deze twee laatste categorieën behoren, behouden het basispercentage van 6 procent.

Deze maatregel zorgt ervoor dat het mbo in deze regio's structureel beter wordt toegerust om een toegankelijk, divers en goed onderwijsaanbod te kunnen bieden. Hiermee wordt erkend dat het mbo niet alleen een onderwijsfunctie vervult, maar ook een bredere publieke rol heeft voor regionale economie, arbeidsmarkt en leefbaarheid.

3. Een eenvoudiger en beter uitlegbaar bekostigingsmodel

De huidige bekostiging kent zeven prijsfactoren. Met deze prijsfactoren wordt rekening gehouden met verschillen in de kosten van opleidingen. Een opleiding tot administratief medewerker is bijvoorbeeld goedkoper dan een opleiding tot vliegtuigonderhoudsmonteur of verpleegkundige. Daarom krijgt een mbo-school voor sommige opleidingen meer bekostiging per student dan voor andere.

Door het ontbreken van een tussentijdse herijking van de prijsfactoren is het de verwachting dat (ten minste een deel van) de prijsfactoren geen recht meer doen aan de huidige werkelijke kosten van opleidingen. Bovendien suggereert het aantal prijsfactoren een mate van precisie die er in de

praktijk niet is. Om de bekostiging eenvoudiger, transparanter en beter uitlegbaar te maken, wordt het aantal prijsfactoren teruggebracht van zeven naar drie: basis, hoog en top. Dit is vergelijkbaar met de systematiek van het hbo en wo.

De huidige factoren 1 t/m 1,2 worden vervangen door factor 1 (basis); de factoren 1,3 t/m 1,5 door factor 1,3 (hoog); en de factoren 1,6 t/m 1,8 door factor 1,6 (top). Voor deze factoren is gekozen omdat dit op stelselniveau tot de minste herverdeeleffecten leidt.

Met de vereenvoudiging van de prijsfactoren ontstaat een overzichtelijker bekostigingssysteem, dat makkelijker voorspelbaar is en waarbij de verdeling van middelen eenvoudiger wordt. Tegelijkertijd blijft differentiatie naar hoogte van kosten van opleidingen behouden. Na de vereenvoudiging wordt het beter mogelijk om indien gewenst de prijsfactoren inhoudelijk te herijken en te bezien of opleidingen de meest passende factor toegekend krijgen.

4. Meer focus in de inzet van kwaliteitsmiddelen

De huidige kwaliteitsafspraken hebben geleid tot waardevolle investeringen in het mbo, maar kennen ook beperkingen. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat veel instellingen zich richten op alle twaalf doelstellingen uit de Werkagenda mbo, waardoor focus ontbreekt en resultaten achterblijven. Ook maakt de omvang van de kwaliteitsmiddelen een scherpe kwalitatieve beoordeling lastig.

Om meer focus en een betere balans tussen sturing en professionele ruimte te realiseren, wordt de systematiek van de kwaliteitsafspraken vanaf 2029 herzien. De huidige regeling voor de kwaliteitsafspraken wordt met één jaar verlengd tot en met 2028. Daarmee loopt de overgang naar een nieuwe systematiek gelijk op met de bredere herziening van de mbo-bekostiging.

Vanaf 2029 wordt afscheid genomen van de huidige integrale kwaliteitsagenda's per instelling. In plaats daarvan wordt gewerkt met een gerichter model, waarbij € 200 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor het opleiden voor grote maatschappelijke opgaven (samenwerkingsbudget) en € 142 miljoen voor het verbeteren van het carrièreperspectief van onderwijspersoneel. Een deel van de huidige kwaliteitsmiddelen wordt toegevoegd aan de lumpsum, waarbij dit bedrag wordt verbonden aan nieuwe of aangescherpte wettelijke taken.

Met deze wijziging ontstaat een betere balans tussen reguliere bekostiging en gerichte publieke sturing. Structurele kwaliteit van het onderwijs behoort primair onderdeel te zijn van de reguliere wettelijke opdracht en bekostiging van instellingen. Gerichte aanvullende middelen worden nadrukkelijker ingezet voor een beperkt aantal specifieke maatschappelijke doelen waarvoor landelijke sturing gewenst is.

Deze nieuwe aanpak leidt tot:

- meer focus en scherpere keuzes;
- minder versnippering van middelen en ambities;
- een realistischer en effectiever beoordelingsproces;
- minder administratieve lasten;
- en meer ruimte voor instellingen om vanuit professionele verantwoordelijkheid invulling te geven aan kwaliteit en onderwijsontwikkeling.

Daarmee sluit de systematiek beter aan bij de bredere beweging naar een eenvoudiger en stabieler mbo-stelsel dat aansluit bij de maatschappelijke opgaven.

Regionale samenwerking voor de arbeidsmarkt van de toekomst

Voor het samenwerkingsbudget geldt dat, gezien de urgente situatie op de arbeidsmarkt, er in 2027 al een begin wordt gemaakt met de planvorming in de regio's. In 2028 start een kopgroep van regio's met de nieuwe aanpak. Daarbij kan het budget voor de huidige kwaliteitsafspraken ingezet worden. De formele uitvoering van het nieuwe samenwerkingsbudget start in 2029. Het samenwerkingsbudget wordt ingezet voor regioplannen waarin instellingen en regionale partners gezamenlijk afspraken maken over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en studentenaantallen, de bereikbaarheid van het opleidingsaanbod en de inzet op maatschappelijke

opgaven. Hiermee ontstaat meer ruimte voor gezamenlijke regionale verantwoordelijkheid in plaats van concurrentie tussen instellingen.

Ook biedt dit budget de gelegenheid gericht te sturen op het vergroten van de bijdrage van mbo-instellingen aan het opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Aan dit geoormerkte budget kunnen – anders dan bij de lumpsum – inhoudelijke voorwaarden en scherpe doelen worden verbonden aan de besteding.

5. Een stabieler macrokader voor het mbo
Op dit moment is ca. 15 procent van het macrokader al een vast bedrag (studentonafhankelijk). De huidige middelen voor de kwaliteitsafspraken (ca. 10 procent van de begroting) zijn op dit moment ook een vast bedrag. Wanneer (een deel van) van deze middelen wordt overgeheveld naar de lumpsum en studentonafhankelijk blijft, wordt het vaste bedrag in de bekostiging verder verhoogd. Het vaste deel in het macrokader wordt - mede op advies van de Reviewcommissie - verhoogd, zodat het een vergelijkbare omvang krijgt als de vaste voet in de bekostiging van individuele instellingen (25 procent). Daardoor beweegt het totale budget voor het mbo minder sterk mee met de studentenaantallen. Juist bij dalende studentenaantallen is dit van groot belang. Zo wordt voorkomen dat de kwaliteit van het mbo onder druk komt te staan.

Voor het hbo en het wo wordt eveneens gewerkt aan een wijziging van de financiering om deze minder afhankelijk te maken van fluctuaties in studentenaantallen en daarmee de stabiliteit te vergroten.

3. Zorgvuldige voorbereiding en betrokkenheid van de sector

Gesprekken met instellingen, studenten en regionale partners
Bij de uitwerking van de herziening van de mbo-bekostiging is gebruikgemaakt van de deskundigheid uit de mbo-sector en van onafhankelijke specialisten. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar de uitvoerbaarheid van mogelijke wijzigingen, de effecten op instellingen en regio's en de bijdrage aan de publieke doelen van het mbo.

Om goed zicht te krijgen op de werking van de huidige bekostigingssystematiek en op mogelijke verbeteringen, zijn gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) mbo-instellingen, studenten, docenten, werkgevers, gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Deze bijeenkomsten hebben waardevolle inzichten uit de praktijk opgeleverd. Bijvoorbeeld over de knelpunten die instellingen ervaren, de effecten van de huidige bekostiging op gedrag en samenwerking en de voorwaarden waaronder het mbo ook in een periode van demografische krimp kwalitatief sterk en toegankelijk kan blijven. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan regionale verschillen en aan de maatschappelijke rol van het mbo als publieke voorziening en arbeidsmarktpartner.

Onderzoek, analyses en financiële doorrekeningen
Ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling heeft PwC in opdracht van het ministerie in 2025 mogelijke opties voor de nieuwe bekostiging in kaart gebracht en verschillende varianten financieel doorgerekend. De rapporten hiervan zijn eerder aan uw Kamer aangeboden.[4] Ook zijn verdere (financiële) analyses gedaan, onder andere met behulp van een dashboard dat ontwikkeld is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Met dit dashboard kan de toekomstige bekostiging als gevolg van een gewijzigde bekostigingssystematiek geprognosticeerd worden op basis van de Referentieraming.

In de onderzoeken zijn de effecten van verschillende bekostigingselementen op onder meer stabiliteit, samenwerking, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en regionale toegankelijkheid onder de loep genomen. Daarnaast is onderzocht in hoeverre verschillende varianten bijdragen aan de

[4] Bijlage 1 bij Kamerstukken II, 2024/25 31524 nr. 674 (link) en Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 31524, nr. 691 (link).

bredere beweging van concurrentie naar samenwerking en aan versterking van de maatschappelijke opdracht van het mbo. Mogelijke bekostigingselementen die naar verwachting beperkt bijdragen aan de uitgangspunten van de herziening, zijn in deze fase afgevallen. Dit geldt met name voor elementen die leiden tot extra complexiteit, administratieve lasten of grotere onvoorspelbaarheid in de bekostiging.

Verder is op basis van verschillende sessies en literatuurstudie inzicht verkregen in de verwachte gedragseffecten van verschillende bekostigingsvarianten. De uitkomsten van deze analyses ondersteunen de hierboven geschetste effecten.

4. Advies Commissie herziening bekostiging mbo

Er is een onafhankelijke reviewcommissie ingesteld om de minister te adviseren over de herziening van de bekostigingssystematiek, onder voorzitterschap van Kees Vendrik. Hoogleraren Henri de Groot en Misja Mikkers zijn lid. De adviezen van deze commissie zijn benut bij de totstandkoming van het pakket aan maatregelen. Voor het meest recente advies (zie bijlage 3) heeft de commissie gekeken naar een pakket met daarin: een vaste voet, het vereenvoudigen van de prijsfactoren, focus in het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken en het toevoegen van een nieuwe factor voor een hogere bekostiging per student bij opleidingen met een grote maatschappelijke waarde. Deze laatste factor is, mede op basis van het advies van de commissie, niet in het uiteindelijke voorstel opgenomen.

De commissie onderschrijft de gekozen richting
De commissie is overwegend positief over de richting van de herziening, vanwege:

- ***Behoud van mbo-aanbod in regio's met fors dalende studentenaantallen***
  De commissie ondersteunt de noodzaak om de mbo-bekostiging te herzien vanwege dalende studentenaantallen en arbeidsmarktkrapte. De commissie vindt het terecht dat het kabinet maatregelen neemt om het mbo-aanbod toekomstbestendig te houden. De introductie van een vaste voet helpt instellingen in regio's met dalende studentenaantallen om opleidingen toegankelijk te houden. Dat is volgens de commissie belangrijk voor de regionale economie en leefbaarheid.
- ***Eenvoudiger en transparanter bekostigingsmodel***
  Minder en grovere prijsfactoren maken het systeem overzichtelijker en beter uitlegbaar. De huidige systematiek suggereert volgens de commissie een precisie die moeilijk te onderbouwen is.
- ***Gerichtere inzet van kwaliteitsmiddelen***
  Een groter deel van de kwaliteitsmiddelen gaat naar de lumpsum, waardoor instellingen meer ruimte krijgen binnen hun wettelijke opdracht. Het resterende gerichte budget kan scherper worden ingezet.
- ***(Beperkte) bijdrage aan het verkleinen van de concurrentieprikkel***
  Er is een (beperkte) bijdrage aan het verkleinen van de concurrentieprikkel met de introductie van het samenwerkingsbudget.

Aandachtspunten van de commissie
Tegelijkertijd plaatst de commissie een aantal belangrijke kanttekeningen:

- ***Risico op verschraling zonder aanpassingen macrobudget***
  De commissie waarschuwt dat herverdeling binnen een dalend macrobudget betekent dat andere instellingen minder middelen krijgen. 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. Een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet is daarmee de samenhang tussen vaststelling van het macrobudget op rijksniveau en de verdeling daarvan over de instellingen in de mbo-sector. De commissie adviseert het kabinet, als het een vaste voet introduceert in de bekostiging aan mbo-instellingen, om dat ook mee te wegen bij het vaststellen van de hoogte van het macrobudget.

- ***Blijf monitoren of het model werkt***
  Er is onvoldoende inzicht in welk regionaal opleidingsaanbod minimaal nodig is en in de schaalnadelen van kleine instellingen. Daarom adviseert de commissie om de effecten van de nieuwe bekostiging nauwgezet te volgen en periodiek te herijken. Volgens de commissie moet gerichte compensatie beperkt blijven tot instellingen met aantoonbare en niet-beïnvloedbare schaalnadelen, waarbij behoud van onderwijsaanbod maatschappelijk noodzakelijk is.
- ***Twijfels over sturen via bekostiging op arbeidsmarktkrapte***
  De commissie benadrukt dat de wens om in de huidige krappe arbeidsmarkt meer te sturen op maatschappelijke relevantie legitiem is. De commissie plaatst echter fundamentele vraagtekens bij de effectiviteit van hogere bekostiging voor een selectie van maatschappelijk hoog relevante opleidingen. Instellingen hebben beperkt invloed op studiekeuze, lumpsummiddelen komen niet automatisch bij deze opleidingen terecht en het voorspellen van toekomstige behoeften op de arbeidsmarkt is inherent onzeker. Regionale samenwerkingsbudgetten voor onderwijs-arbeidsmarktbeleid en het overwegen van instrumenten die direct aangrijpen op de keuze van studenten en arbeidsmarkt ziet de commissie als kansrijker.

Verwerking van het advies in het voorstel
Door in het macrokader voor het mbo een groter vast deel op te nemen wordt de stabiliteit van het totale budget voor het mbo vergroot en wordt het risico op kwaliteitsverlies sterk verminderd. Daarmee is opvolging gegeven aan het belangrijkste aandachtspunt van de commissie.

Bovendien is naar aanleiding van het advies gekozen voor de introductie van regionale samenwerkingsbudgetten voor het verminderen van ondoelmatige concurrentie en het vergroten van de bijdrage van het mbo aan het opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Aan dit budget kunnen - anders dan bij de lumpsum – voorwaarden en doelen worden verbonden aan de besteding. Daarmee is verzekerd dat deze middelen aan het doel van aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt worden besteed. OCW stelt criteria op voor de regioplannen, toetst de plannen op ambitie en bewaakt de voortgang.

Andere opties om financieel te sturen op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn afgewogen. Het introduceren van een hogere factor in het verdeelmodel voor een selectie van maatschappelijk hoog relevante opleidingen is geen effectief instrument voor dit doel bevonden. De commissie draagt daartoe zwaarwegende argumenten aan.

Ook is de toegankelijkheidsopslag toegevoegd en zo geoperationaliseerd dat er gerichter wordt herverdeeld naar een beperkt aantal instellingen waarbij de schaalnadelen aantoonbaar en niet beïnvloedbaar zijn.

Tot slot wijst de commissie terecht op het belang van het monitoren van de effecten van de wijzigingen. Het ministerie van OCW blijft de effecten op regionale toegankelijkheid, samenwerking, cruciaal opleidingsaanbod en financiële stabiliteit de komende jaren nauw volgen. De informatiepositie en monitoring wordt de komende periode met de sector verder verbeterd, voortbouwend op de goede stappen die daarmee met de huidige Werkagenda zijn gezet. Daarnaast wordt de wet na 5 jaar geëvalueerd.

5. Financiële gevolgen voor mbo-instellingen

De herziening leidt tot een gerichte herverdeling binnen het stelsel
De herziening van de mbo-bekostiging leidt bewust tot een andere verdeling van middelen binnen het stelsel. Daarbij wordt gekozen voor een sterkere ondersteuning van instellingen in regio’s waar de toegankelijkheid van het mbo onder druk staat door dalende studentenaantallen.

De herziening wordt grotendeels budgetneutraal ingevoerd. Dat betekent dat het totale beschikbare macrobudget voor het mbo niet verandert, maar dat middelen binnen het stelsel anders worden verdeeld. Op basis van de huidige ramingen bedraagt het totale herverdeeleffect in 2026 circa € 66 miljoen op een totaalbudget van circa € 5 miljard. Omdat het effect afhankelijk is van toekomstige ontwikkelingen in studentenaantallen en regionale demografie kan het

uiteindelijke effect bij invoering van de bekostiging naar verwachting beperkt wijzigen. Een verschuiving van middelen van deze orde van grootte zorgt voor een goede balans tussen het borgen van de toegankelijkheid in regio's waar die onder druk staat en de draagbaarheid voor de instellingen die erop achteruit gaan.

Extra middelen voor regio's met de grootste toegankelijkheidsopgave
Met de herziening wordt nadrukkelijk gekozen voor meer stabiliteit en ondersteuning van instellingen in regio's waar studentenaantallen sterker dalen. Deze instellingen ontvangen in de nieuwe systematiek meer middelen dan in de huidige situatie. De instellingen in de regio's met fors dalende studentenaantallen gaan er op vooruit op een wijze die toereikend is om een breed toegankelijk onderwijsaanbod in de regio overeind te houden. Hierover hebben verdiepende gesprekken plaatsgevonden en zijn berekeningen gemaakt met de betreffende instellingen. Om de schaalnadelen van deze instellingen beter in beeld te brengen, zijn analyses uitgevoerd van de verwachte en historische daling van studentenaantallen. Daarnaast zijn verdiepende gesprekken gevoerd over aanbod, kwaliteit, toegankelijkheid, samenwerking en efficiency. Vervolgens is onderzocht wat er financieel nodig is om kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs te waarborgen in deze regio's.[5]

Beperking van herverdeeleffecten voorkomt risico's voor kwaliteit
De herverdeeleffecten verschillen per instelling, zie tabellen 1 en 2. Dat komt door de afbakening van de toegankelijkheidsbijdrage, de verschillen in de ontwikkeling van de studentenaantallen en verschillen in de opleidingsportfolio van instellingen.

Tabel 1

Type	**Aantal**	**Gemiddeld gewogen herverdeeleffect per instelling in 2026**
Roc	37	0,5%
Beroepscollege	16	-1,0%

Tabel 2

Mbo-instellingen	**Aantal**	**Gemiddeld gewogen herverdeeleffect per instelling in 2026**
Met toegankelijkheidstoeslag	13	5,1%
Zonder toegankelijkheidstoeslag	40	-1,5%

Herverdeeleffecten beperken om risico om kwaliteitsverlies te voorkomen
De totale omvang van de bekostiging van het mbo is op stelselniveau toereikend om beroepsonderwijs van kwaliteit te verzorgen.[6] Het kabinet kiest er bewust voor om de toegankelijkheid van het mbo in heel Nederland zwaarder te laten wegen dan verdere bekostigingsgroei in stedelijke regio's. Dat betekent dat er herverdeeleffecten tussen mbo-instellingen ontstaan. Het is van belang dat de herverdeeleffecten die nodig zijn voor het op peil houden van de toegankelijkheid te dragen zijn voor de andere instellingen. Daarvoor worden twee maatregelen genomen:

- Negatieve herverdeeleffecten als gevolg van de vereenvoudiging van de systematiek door het aantal prijsfactoren worden volledig gecompenseerd. Met name een aantal kleinere instellingen ondervindt onbedoeld financieel nadeel van de vermindering van het aantal prijsfactoren van zeven naar drie. Omdat er sprake is van een onbedoeld effect wordt er via

[5] Hierbij wordt op een zo uniform mogelijke wijze onder andere gekeken naar de kosten voor huisvesting, personeel en innovatie, waarbij de kwaliteit en toegankelijkheid op orde blijft.
[6] Eerder onderzoek uit 2021 liet zien dat de omvang van het macrokader grotendeels toereikend was voor de wettelijke taken van instellingen, behalve voor niveau 2. Hier is door het kabinet Rutte IV in 2022 fors in geïnvesteerd, waardoor de omvang van de bekostiging op dit moment toereikend is om kwalitatief goed onderwijs aan te bieden. PwC, Strategy&. (2021). Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o (link).

een structurele verhoging van de vaste voet gecompenseerd voor de negatieve herverdeeleffecten als gevolg van de vereenvoudiging.
- Voor instellingen waarbij het overige herverdeeleffect negatiever is dan -4 procent in 2029 worden de herverdeeleffecten structureel gecompenseerd tot aan -4 procent. Deze instellingen krijgen deze compensatie in de vorm van een vast bedrag en deze verandert alleen door een eventuele indexatie vanuit de loon- en prijsontwikkeling (LPO).[7]

Geleidelijke invoering beperkt financiële schokken
Om instellingen voldoende tijd te geven zich aan te passen aan de nieuwe bekostigingssystematiek, wordt een overgangsregeling ingericht waarbij de herverdeeleffecten geleidelijk worden ingevoerd over een periode van vier jaar, in stappen van 25 procent.[8] Hierdoor krijgen instellingen de mogelijkheid om hun organisatie, investeringen en onderwijsaanbod stapsgewijs aan te passen aan de nieuwe situatie. Daarmee wordt voorkomen dat instellingen worden geconfronteerd met abrupte financiële effecten. De regeling wordt zo ingericht dat instellingen die nu budget ontvangen vanuit de *regeling Aanvullende middelen studentendaling mbo 2025-2027* na 2028 niet tijdelijk terugvallen in bekostiging. Ook wordt er voor gezorgd dat instellingen in de regio's met de grootste krimpopgave direct vanaf 2029 kunnen rekenen op de benodigde extra middelen

DUO blijft de herziene bekostiging beschikken en uitbetalen aan de mbo-instellingen, net zoals dat nu het geval is. De voorgestelde wijzigingen in de bekostiging zijn in de basis voor DUO uitvoerbaar. Er vindt constructief overleg plaats over een precieze vormgeving en uitwerking van de overgangsregeling en de andere maatregelen. De technische vormgeving hoort zo eenvoudig mogelijk, juridisch houdbaar, uitvoerbaar en transparant naar instellingen te zijn. DUO geeft bij de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid.

6. Monitoring, herijking en evaluatie van de herziening

De effecten van de herziening worden de komende jaren gemonitord, onder meer op regionale toegankelijkheid, behoud van cruciaal aanbod in de regio, samenwerking en de financiële stabiliteit van instellingen. Onder andere op basis van jaarverslagen van instellingen, data over inschrijvingen en reistijd van studenten en de beoordeling van de regioplannen houdt het ministerie van OCW continu vinger aan de pols.

Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de wet formeel geëvalueerd. In de evaluatie wordt in ieder geval bezien of de instellingen in de regio's met sterk dalende studentenaantallen voldoende middelen ontvangen om kwalitatief goed en toegankelijk aanbod te blijven aanbieden.

Na 10 jaar wordt opnieuw bezien of de toegankelijkheidsopslag nog passend is. De vaste voet voor alle mbo-instellingen wordt om in de basis stabiliteit te bieden niet automatisch herijkt.

7. Vervolgstap: wetsvoorstel 'toekomstbestendige financiering mbo'

Voor de herziening van de mbo-bekostiging is een wetswijziging vereist. Het wetsvoorstel 'toekomstbestendige financiering mbo' wordt daarom in de zomer van 2026 in internetconsultatie gebracht. Het streven is om de nieuwe bekostiging per 2029 in te laten gaan. Het is mijn voornemen om het wetsvoorstel in 2027 bij uw Kamer in te dienen.

[7] Instellingen kunnen een negatief herverdeeleffect van ca. -4 procent met een ingroeipad over vier jaar verwerken (het absorptievermogen). Deze grens van -4 procent is eerder gehanteerd bij de invoering van de cascadebekostiging in het mbo. Uitgangspunt hierbij was dat een instelling in een periode van vier jaar een verschil van 4 procent in ieder geval binnen de eigen bedrijfsvoering moet kunnen oplossen.
[8] Bijvoorbeeld: een instelling moet als gevolg van de herziene bekostiging € 4 miljoen inleveren in 2029. Door de overgangsregeling van vier jaar, ontvangt deze instelling € 3 miljoen overgangsbekostiging in 2029 (75%), € 2 miljoen in 2030 (50%), € 1 miljoen in 2031 (25%) en € 0 miljoen. in 2032 (0%). Deze bedragen ontvangen zij bovenop de bekostiging die zij volgens de herziene verdeling in deze jaren ontvangen. Instellingen die erop vooruitgaan worden volgens eenzelfde wijze gekort op hun bekostiging.