HERZIENING VAN DE BEKOSTIGING VAN HET MBO

April 2026

Tweede advies
Reviewcommissie
herziening mbo

Inhoudsopgave

Tweede advies Reviewcommissie herziening bekostiging mbo 3

Bijlage 1 Review herziening bekostiging mbo 7

Inleiding 8

Analyse op hoofdlijnen 8

Beoordeling per maatregel 11

Maatregel 1 Invoering van een vaste voet scholen 12

Maatregel 2 Vereenvoudiging van de prijsfactoren 14

Maatregel 3 Hogere bekostiging voor opleidingen met grote waarde 14

Maatregel 4 Meer focus in het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken ... 15

Bijdrage aan gestelde doelen en ontwerpeisen 16

Risico's en ongewenste neveneffecten 19

Bijlage 2 Reflecties bij de doorrekening van varianten voor de mbo-bekostiging ... 21

Inleiding 22

Algemene observaties 22

Opmerkingen bij de drie varianten 24

Variant 1: vereenvoudiging en maatwerk voor krimp 24

Variant 2: toegankelijkheid en samenwerking 25

Variant 3: arbeidsmarktrelevantie 25

Reactie op de specifieke vragen aan de commissie 26

Bestedingsvrijheid van de lumpsum en beleids- en verantwoordingsinformatie 29

Tweede advies Reviewcommissie herziening bekostiging mbo

Reviewcommissie herziening bekostiging mbo

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum 10 april 2026
Betreft Tweede advies Reviewcommissie herziening bekostiging mbo

Geachte minister Letschert,

Op 9 februari 2026 heeft de commissie uw tweede adviesaanvraag ontvangen over de herziening van het mbo-bekostigingsmodel. U heeft de commissie gevraagd een brede review uit te voeren op het door u voorgenomen besluit. In deze brief geven wij onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen. De volledige review is opgenomen in bijlage 1. De reflecties die de commissie op ambtelijk verzoek eind 2025 heeft gedeeld over de doorrekening van de verschillende varianten voor de mbo-bekostiging zijn als bijlage 2 toegevoegd. Hieronder ga ik kort in op onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De commissie onderschrijft de noodzaak om tijdig maatregelen te nemen om gevolgen van krimpende aantallen studenten op te vangen. Dat u daarbij de huidige bekostiging van het mbo tegen het licht heeft gehouden, is terecht. Zeker gelet op de structurele krapte op de arbeidsmarkt.

Voordelen van het voorstel

De commissie ziet de volgende voordelen in het voorgestelde pakket maatregelen:

Behoud van toegankelijk mbo-aanbod in krimpregio's
Het voorstel draagt bij aan het behoud van toegankelijk mbo-aanbod in regio's met dalende studentenaantallen. Dit is belangrijk voor de sociaaleconomische vitaliteit van deze regio's. Door de introductie van een (generieke en aanvullende) vaste voet worden mbo-scholen in krimpregio's structureel beter gefaciliteerd dan in het huidige model.

Het model wordt eenvoudiger door vereenvoudiging van de prijsfactoren
De bekostiging wordt inzichtelijker en beter uitlegbaar doordat het aantal en de fijnmazigheid van de prijsfactoren wordt beperkt. De huidige prijsfactoren wekken een schijn van nauwkeurigheid die empirisch moeilijk te onderbouwen is. De voorgestelde vereenvoudiging maakt het beter mogelijk om de prijsfactoren ook periodiek te herijken, zodat deze weer goed aansluiten bij de feitelijke kosten van de opleidingen.

De inzet van kwaliteitsmiddelen wordt gerichter
Het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken wordt met meer focus ingezet. Door een groter deel van het budget toe te voegen aan de lumpsum wordt deze beter in

balans gebracht met de wettelijke opdracht. Het resterende gerichte budget kan vervolgens scherper worden ingezet.

Aandachtspunten en aanbevelingen

De commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij uw voorstel en doet daarbij een aantal aanbevelingen:

Zorg voor samenhang tussen vaststelling van het macrobudget en verdeling daarvan over de mbo-scholen
Het belangrijkste aandachtspunt voor het kabinet is de samenhang tussen vaststelling van het macrobudget op Rijksniveau en de verdeling daarvan over de scholen in de mbo-sector. Zolang het macrobudget proportioneel meebeweegt met het aantal studenten, blijft elke aanpassing van de verdeling over de scholen een herverdeling binnen een vast budget. Herverdeling kan daarmee verlichting bieden voor individuele mbo-scholen in krimpgebieden, maar leidt zonder aanpassing op macroniveau onvermijdelijk tot minder budget en risico op kwaliteitsverlies bij andere scholen.

Dit effect wordt versterkt wanneer de studentenaantallen landelijk dalen. Een afnemend totaal aantal studenten leidt tot een kleiner macrobudget. Tegelijkertijd ontvangen mbo-scholen in krimpregio's via de vaste voet een groter aandeel van dat kleinere budget. De combinatie van een krimpend budget en een verschuiving van middelen betekent dat andere scholen dubbel worden geraakt: zij ontvangen een kleiner deel van een kleinere taart. Dit vergroot het risico op kwaliteitsverlies buiten de krimpregio's.

Houd vinger aan de pols en volg of de nieuwe bekostiging doet wat was beoogd
De commissie constateert dat het voor zowel het ministerie van OCW als voor de mbo-scholen lastig is om systematisch vast te stellen wat het (minimaal) gewenste opleidingsaanbod per regio moet zijn. Daarnaast ontbreekt systematisch empirisch inzicht in schaalnadelen. Dit bemoeilijkt scherp zicht op het probleem van krimp. Beleidskeuzes zullen daarom deels gebaseerd zijn op inschattingen.

De commissie beveelt daarom aan om ook na invoering van de herziene bekostiging goed de vinger aan de pols te houden en te volgen of de systematiek doet wat was beoogd. Daarbij hoort ook duidelijkheid over welke onderwijsaanbod de minister regionaal wil behouden. Meer inzicht in schaalnadelen is eveneens behulpzaam. Daarbij is het ook van belang periodiek te toetsen of de bekostigingsparameters nog aansluiten bij de feitelijke kostenstructuren en bij de doelen die het stelsel geacht wordt te dienen. Kosten en beleidsambities veranderen in de loop van de tijd. Zonder regelmatige herijking bestaat het risico dat de bekostiging steeds verder afdrijft van de realiteit, waardoor de sturende werking ervan afneemt.

Verken effectievere instrumenten voor sturen van studiekeuze en arbeidsmarktbeleid
De commissie plaatst fundamentele vraagtekens bij de effectiviteit van een hogere bekostiging per student voor opleidingen met een grote maatschappelijke waarde. Scholen hebben slechts beperkt invloed op de studiekeuze van studenten. En doordat in uw voorstel de hogere bekostiging via de lumpsum wordt uitgekeerd, is er geen garantie dat het extra budget daadwerkelijk aan de beoogde opleidingen wordt besteed. Als het kabinet wil sturen op studiekeuze, dan ligt het meer voor de hand om instrumenten te kiezen die direct aangrijpen op keuzes die studenten maken.

De commissie ziet in dat kader ook de optie van het samenwerkingsbudget voor onderwijs-arbeidsmarktbeleid als een kansrijke maatregel. Juist bij vraagstukken rond aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is regionale samenwerking (binnen landelijke kaders) essentieel. Door budget niet aan individuele scholen te verstrekken, maar op regionaal niveau beschikbaar te stellen kan de regionale

samenwerking tussen mbo-scholen worden versterkt en ondoelmatige concurrentie worden verminderd.

Tot slot

De commissie spreekt haar waardering uit voor het zorgvuldige proces en de opvolging van het eerste advies. Met dit advies levert de commissie graag opnieuw een bijdrage aan de verdere uitwerking van de herziening. Eerdere adviezen van de commissie zijn, voor zover nog relevant, in dit advies betrokken. Daarmee beoogt dit tweede advies een samenhangende afronding te vormen van de opdracht die aan de commissie is verstrekt.

Uiteraard is de commissie graag bereid het advies verder aan u toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
mede namens Henri de Groot en Misja Mikkers,



Kees Vendrik
Voorzitter Reviewcommissie herziening bekostiging mbo

Bijlage 1 Review herziening bekostiging mbo

Review herziening bekostiging mbo

April 2026

Inleiding

Op 9 februari 2026 heeft de Reviewcommissie bekostiging mbo van de minister van OCW de tweede adviesaanvraag ontvangen over de herziening van het mbo-bekostigingsmodel. De commissie is door de minister gevraagd een brede review uit te voeren op het voorgenomen besluit.

De commissie herkent en onderschrijft de aanleiding voor deze herziening. In verschillende regio's dalen de studentenaantallen, waardoor het risico bestaat dat maatschappelijk relevant onderwijsaanbod onder druk komt te staan of verdwijnt. Met name in krimpregio's kan dit gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van het onderwijs en de sociaaleconomische vitaliteit. Tegelijkertijd is er sprake van een structureel krappe arbeidsmarkt en worden maatschappelijke opgaven in onder meer de zorg, de energietransitie en de woningbouw in de komende jaren steeds urgenter. Dat vraagt om samenwerking tussen mbo-scholen zodat zij hun aanbod optimaal op elkaar afstemmen en ondoelmatige overlap voorkomen.

Daarnaast zijn er bredere signalen dat het huidige bekostigingsmodel aanpassing behoeft. Zo sluiten de bestaande prijsfactoren al geruime tijd onvoldoende aan bij de feitelijke kosten van opleidingen.[1] Ook bieden eerdere evaluaties aanknopingspunten om het instrument van de kwaliteitsafspraken gerichter en effectiever in te zetten. De commissie acht het van belang dat voor deze knelpunten passende oplossingen worden ontwikkeld.

In deze notitie geeft de commissie een integrale reflectie op de voorgestelde aanpassingen. Eerst wordt een analyse op hoofdlijnen gepresenteerd. Daarna worden de afzonderlijke maatregelen beoordeeld. Vervolgens wordt beoordeeld of het voorstel bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen en voldoet aan de ontwerpeisen. De notitie sluit af met een overzicht van de belangrijkste risico's en mogelijke ongewenste neveneffecten. Waar relevant doet de commissie concrete aanbevelingen.

Eerdere adviezen van de commissie worden, voor zover nog van toepassing, in dit advies betrokken. Daarmee is dit tweede advies een samenhangende afronding van de opdracht die aan de commissie is verstrekt.

Analyse op hoofdlijnen

Het voorgenomen besluit van de minister omvat een viertal concrete aanpassingen in de mbo-bekostiging. Voordat deze specifieke aanpassingen worden besproken, benoemt de commissie enkele overkoepelende aandachtspunten die bepalend zijn voor de effectiviteit van het voorstel.

Zorg voor samenhang tussen de verdelingsniveaus in de bekostiging

De bekostiging van het mbo kent drie verdelingsniveaus. Op macroniveau wordt het totale budget voor het mbo bepaald op basis van afspraken tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van OCW (OCW). Vervolgens verdeelt OCW dit budget over de mbo-scholen. Tenslotte vindt er binnen de scholen, onder verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen, een verdeling plaats over de opleidingen. Hoewel de voorgenomen herziening zich richt op het tweede niveau, moeten deze drie niveaus in samenhang worden bezien.

[1] Commissie Herziening Prijsfactoren MBO (2014), Prijsfactoren onder de loep.

Een centrale vraag is in hoeverre de kosten van mbo-scholen meebewegen met het aantal studenten. Dit is naar verwachting slechts ten dele het geval. Een substantieel deel van de kosten, zoals gebouwen, bestuur en minimale staf is vast en daarmee relatief onafhankelijk van het studentenaantal. Er is weinig empirisch inzicht in hoe kosten per student samenhangen met de schaal van een school. Daardoor is ook onduidelijk in hoeverre deze kosten toenemen bij krimp. Dit is een kennislacune, omdat juist deze informatie nodig is om de omvang en vormgeving van eventuele compensatie te bepalen.

Het huidige macrobudget wordt grotendeels bepaald op basis van studentenaantallen en beweegt daardoor proportioneel mee met de omvang van de sector. Dit leidt tot een structurele spanning: de bekostiging daalt mee met het aantal studenten, maar de kosten doen dat waarschijnlijk niet. Krimp is op zichzelf niet het probleem; het knelpunt ontstaat wanneer mbo-scholen door hun schaal structureel hogere kosten per student hebben die niet door de bekostiging worden gecompenseerd.

Deze systematiek van bekostiging heeft een directe en belangrijke implicatie. Zolang het macrobudget proportioneel meebeweegt met het aantal studenten, blijft elke aanpassing op het tweede niveau een herverdeling binnen een vast budget. Een vaste voet in het verdeelmodel op schoolniveau kan mbo-scholen in krimpregio's ondersteunen. Maar dit gaat ten koste van andere mbo-scholen als het bestaande kader niet wordt aangepast, met het risico dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan.

Als de kosten inderdaad niet proportioneel schalen, dan vereist een structurele oplossing ook een aanpassing van het macrokader. De commissie adviseert het kabinet daarom, als zij een vaste voet introduceert op het tweede verdeelniveau, om dat ook op het eerste verdeelniveau te doen. Een studentonafhankelijk deel van het macrobudget kan het stelsel als geheel robuuster maken en langzame uitholling van de toegankelijkheid en kwaliteit van het mbo-onderwijs voorkomen. Tegelijkertijd blijft, ook bij aanpassing van het macrokader, gerichte compensatie nodig voor mbo-scholen die structureel met een schaalnadeel worden geconfronteerd.

Zorg voor beter inzicht in gewenst regionaal aanbod en schaaleffecten

Om te bepalen welke aanpassingen in de bekostiging gerechtvaardigd zijn, is inzicht nodig in schaalvoordelen en -nadelen. De commissie heeft in zijn eerdere advies daarom aanbevolen om op een aantal punten aanvullend onderzoek te doen. Pas wanneer duidelijk is bij welke omvang scholen efficiënt kunnen opereren, kan worden bepaald waar structurele kostennadelen optreden. Het gaat daarbij om nadelen die buiten de invloedssfeer van de school liggen. Op basis daarvan kan worden bepaald welke verschillen compensatie rechtvaardigen.

Daarbij zal idealiter ook bepaald moeten worden wat het minimale regionale opleidingsaanbod is dat ongeacht krimp beschikbaar moet blijven voor studenten binnen bepaalde reisafstand. Met een dergelijk normatief kader kan concreet worden bepaald welke mbo-scholen of opleidingen als maatschappelijk noodzakelijk worden beschouwd en daarmee in aanmerking komen voor compensatie als schaalnadelen zich voordoen.

De commissie constateert dat OCW de probleemanalyse in de afgelopen periode heeft verdiept en meer inzicht heeft ontwikkeld in de financiële positie van scholen in krimpregio's, samenwerkingsmogelijkheden en potentiële efficiëntievoordelen. Ook is meer aandacht besteed aan de te verwachten gedragseffecten van verschillende beleidsopties. De voorgenomen herverdeling is daarmee zorgvuldiger onderbouwd.

Tegelijkertijd blijven er vragen over. Het is voor zowel OCW als de mbo-scholen lastig om systematisch vast te stellen wat het minimale gewenste opleidingsaanbod per regio is. De inschatting van nog te behalen efficiëntievoordelen is bovendien in belangrijke mate gebaseerd op informatie van de scholen zelf. OCW heeft gestuurd op een uniforme opzet van de analyses, maar dit blijft een bron van onzekerheid. Daarnaast ontbreekt systematisch inzicht in schaalnadelen: het verschil in kosten per student tussen scholen dat niet voortkomt uit inefficiënte bedrijfsvoering, maar uit een te kleine omvang om efficiënt te kunnen opereren (zie blok 1).

Blok 1 Wat is een schaalnadeel?

Stel dat twee mbo-scholen dezelfde opleidingen aanbieden en even goed presteren, maar sterk verschillen in omvang. School A heeft 12.000 studenten, school B heeft 4.000 studenten. Bepaalde kosten, zoals huisvesting, management en onderwijsondersteuning, zijn deels onafhankelijk van het aantal studenten. School B moet die vaste kosten omslaan over minder studenten, waardoor haar kosten per student structureel hoger uitvallen dan die van school A, ook als B intern even efficiënt werkt.

Dit verschil heet een schaalnadeel. Het is geen teken van slechte bedrijfsvoering, maar een gevolg van omvang. Voor school B in een dunbevolkte regio is schaalvergroting geen reële optie: fusie en/of samenwerking zou de bereikbaarheid van onderwijs verminderen. Haar schaalnadeel is daarmee structureel en niet zelf oplosbaar.

Systematisch inzicht in de omvang van zulke schaalnadelen, en in welke scholen er structureel mee te maken hebben, is nodig om gerichte compensatie te kunnen onderbouwen. Methoden zoals Data Envelopment Analysis (DEA) maken het mogelijk om het deel van het kostenverschil dat aan schaal toe te schrijven is te onderscheiden van het deel dat samenhangt met bedrijfsvoering.

Deze beperkingen hangen samen met de manier waarop het mbo-stelsel en de governance historisch zijn gegroeid. Het stelsel kent een grote diversiteit aan opleidingen (vier niveaus en twee leerroutes), regionale verschillen en een hoge mate van autonomie voor scholen. Bovendien staat het ministerie op afstand van de inrichting van het opleidingsaanbod[2], terwijl de basiskwaliteit primair door de Inspectie wordt beoordeeld. Beleidskeuzes zullen daarom deels gebaseerd blijven op inschattingen en onvolledig inzicht.

De commissie beveelt daarom aan om ook na invoering van de herziene bekostiging goed de vinger aan de pols te houden en te volgen of de herziene bekostiging doet wat was beoogd. Daarbij is meer duidelijkheid over welke onderwijsaanbod de minister regionaal wil behouden en inzicht in schaalnadelen behulpzaam. Dit impliceert dat er een kans bestaat dat de nieuwe bekostiging op kortere of langere termijn moet worden aangepast om de herziene bekostiging aangesloten te houden bij de kostenstructuur van het mbo-onderwijs en beleidsdoelstellingen.

Gerichte compensatie van schaalnadelen

De huidige bekostiging is lineair in studentenaantallen: elke student levert de school precies evenveel op, ongeacht de omvang. Economen spreken in dit verband van constante meeropbrengsten bij schaalvergroting. Concreet betekent dit dat een school met tweemaal zoveel studenten precies tweemaal zoveel bekostiging ontvangt. Hierdoor worden scholen gestimuleerd te groeien naar de schaal waarop hun gemiddelde kosten het laagst zijn. Wie daar structureel onder blijft, heeft een kostennadeel dat door de bekostiging niet wordt gecompenseerd.

Voor veel scholen is het mogelijk om via groei, samenwerking of fusie een optimale schaal te bereiken. In sommige regio's kan dit echter leiden tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. Schaalvergroting kan ten koste gaan van de bereikbaarheid van onderwijs, en in dunbevolkte regio's is de optimale schaal niet altijd haalbaar. Scholen in dergelijke omstandigheden kunnen te maken hebben met een structureel schaalnadeel dat zij zelf niet kunnen oplossen.

Dit vormt de kern van het argument voor compensatie: niet krimp als zodanig, maar het bestaan van publiek noodzakelijke mbo-scholen die door externe omstandigheden structureel hogere kosten per student hebben. Dit vraagt om gerichte compensatie. Generieke maatregelen die alle

[2] In het mbo is de verantwoordelijk voor de inhoud van de opleidingen belegd bij de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Onderwijs en werkgevers maken in SBB-verband afspraken over de inhoud van de kwalificatiedossiers en over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

scholen met dalende studentenaantallen ondersteunen, verminderen de prikkel tot doelmatigheid bij scholen die hun schaal wel kunnen optimaliseren.

Gerichte compensatie dient daarom te worden beperkt tot die mbo-scholen waarvoor het schaalnadeel aantoonbaar en niet-beïnvloedbaar is, en waarvoor het behoud van onderwijsaanbod vanuit maatschappelijk perspectief noodzakelijk wordt geacht.

Wees helder over de mogelijke gevolgen voor de verantwoording
De minister van OCW is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en de publieke bekostiging van het onderwijsaanbod door mbo-scholen. Het is raadzaam als de minister bij de aanpassing van de mbo-bekostiging ook expliciet markeert wat deze verantwoordelijkheid behelst (en waar deze begrensd is), en wat de eventuele impact van de nieuwe bekostiging op deze stelsel- of systeemverantwoordelijkheid is. Zoals eerder door de commissie bepleit, is dit zowel richting het parlement als de veldpartijen van toegevoegde waarde.

De minister legt verantwoording af aan het parlement over de besteding van onderwijsmiddelen, onder meer ten behoeve van het mbo. Dan behoort helder te zijn waar de minister wel en niet over gaat en waarop de bewindspersoon aanspreekbaar is. Dat voorkomt misverstanden.

Mbo-scholen leggen op hun beurt verantwoording af over de besteding van de ontvangen middelen aan het Rijk. Het is ook voor de scholen en betrokken partijen van belang dat de gevolgen van de aanpassingen in de bekostiging voor het proces van begroten en verantwoorden door de mbo-scholen duidelijk zijn. De commissie adviseert om tijdig bij alle betrokken partijen na te gaan of dat het geval is.

Tenslotte herhaalt de commissie graag haar pleidooi voor het beschikbaar maken en houden van goede beleidsinformatie over de prestaties van het mbo-veld. Goede beleidsinformatie is niet bedoeld om individuele mbo-scholen ‘af te rekenen’, maar stelt de minister in staat daadwerkelijk zijn of haar stelsel- of systeemverantwoordelijkheid waar te maken en daarover verantwoording af te leggen aan het parlement.

Met de beoogde herziening van de bekostiging van mbo-scholen neemt het belang daarvan toe. Ongeacht de keuze die de minister maakt zal de nieuwe bekostiging eraan moeten bijdragen dat het de mbo-sector in staat blijft om de wettelijke taken naar behoren uit te oefenen. Goede beleidsinformatie is onontbeerlijk om erachter te komen of dat ook het geval is. De commissie vermoedt dat, naar de mate dat goede beleidsinformatie beter beschikbaar komt, dit ook bijdraagt aan ‘het goede gesprek’ met zowel het parlement als de mbo-scholen.

Beoordeling per maatregel

In blok 2 wordt een overzicht gegeven van het voorgenomen besluit dat de minister van OCW in februari 2026 voor review aan de commissie heeft voorgelegd. In dit hoofdstuk wordt iedere maatregel beoordeeld. De concrete operationalisering van de maatregelen wordt in de komende maanden door OCW verder uitgewerkt. Deze operationalisering kan grote invloed hebben op de uitkomsten, en is daarom een belangrijke stap dit nog moet worden gezet. Op een aantal punten heeft de minister daarbij al wel richting gegeven. Ook dit is in blok 2 samengevat.

Blok 2 Voorstel OCW voor herziening van de mbo-bekostiging

Voorgenomen maatregelen

1. Er wordt een vaste voet ingevoerd als onderdeel van de bekostiging van de mbo-scholen.
2. De systematiek van de prijsfactoren om de bekostiging per opleiding te bepalen wordt vereenvoudigd, waardoor herijking in de toekomst eenvoudiger wordt.
3. Het wordt mogelijk om in de reguliere bekostiging een nieuwe factor in te bouwen waardoor er een hogere bekostiging per student wordt toegekend aan opleidingen met een grote maatschappelijke waarde.
4. Er komt meer focus in het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken:
    a. door het beschikbaar stellen van een deel van de middelen voor het een beperkt aantal specifieke beleidsdoelstellingen (gerichte geldstroom). Het is belangrijk om de omvang van de gerichte geldstroom zodanig te bepalen dat het sturingsinstrument aan kracht wint.
    b. door het overige deel van de huidige kwaliteitsmiddelen toe te voegen aan de lumpsum, waarbij dit bedrag (bestuurlijk) kan worden verbonden aan een opgave of (nieuwe) wettelijke taken.

Operationalisering

- Een nog te bepalen percentage van de totale omvang van de bekostiging in 2029 wordt als vaste voet toegekend aan de mbo-scholen. Dit bedrag wordt verdeeld over de mbo-scholen naar rato van het aandeel in de bekostiging dat de scholen in een nog te bepalen jaar (bijvoorbeeld 2020) hadden.
- Er komt een specifieke opslag op de vaste voet voor roc's in regio's met sterk krimpende studentenaantallen. De hoogte van de specifieke opslag per regio moet nog worden bepaald.
- Het aantal prijsfactoren wordt teruggebracht van zeven naar drie.
- De omvang van de lumpsum neemt als gevolg van deze maatregelen toe, de exacte omvang is nog niet bekend. Er blijft een budget beschikbaar voor specifieke doelstellingen. Ook de exacte omvang en de specifieke doelstellingen van dit budget worden later bepaald.

Maatregel 1 Invoering van een vaste voet in de bekostiging van de mbo-scholen

De commissie heeft zich in zijn eerdere advies[3] al uitgesproken over de optie van een vaste voet. In het licht van het huidige voorstel zijn met name de volgende aanvullende aandachtspunten van belang.

Behoud van toegankelijk aanbod in krimpregio's

Met de introductie van een vaste voet worden mbo-scholen in krimpregio's structureel beter gefaciliteerd dan in het huidige model. Dit draagt bij aan de stabiliteit en het behoud van toegankelijk aanbod in deze regio's. Het uiteindelijke effect is afhankelijk van de precieze vormgeving en omvang van de maatregel.

Vormgeving van de vaste voet

De voorgestelde methodiek bestaat uit twee stappen: eerst wordt een percentage van het macrobudget als vaste voet gereserveerd. Vervolgens wordt dit bedrag verdeeld op basis van historische aandelen (met 2020 als voorgesteld ijkjaar).

Hierdoor krijgen de scholen dus niet hetzelfde absolute bedrag als vaste voet, maar ontvangt iedere school vanaf 2029 een ander bedrag (gebaseerd op het marktaandeel in 2020). De commissie constateert dat er door deze methode een herverdeling plaatsvindt van scholen die sinds 2020 zijn gegroeid in studentenaantallen naar scholen met dalende studentenaantallen. Deze herverdeling sluit aan bij de doelstelling om scholen met dalende studentenaantallen te ondersteunen, maar is alleen goed te rechtvaardigen als sprake is van schaalnadelen die mbo-

[3] Advies Reviewcommissie herziening bekostiging mbo (2025).

scholen niet zelf kunnen beïnvloeden. De gekozen methodiek kent daarbij enkele belangrijke beperkingen.

Ten eerste maakt de koppeling aan een historisch ijkjaar de verdeling afhankelijk van verhoudingen uit het verleden, en niet van actuele kostenstructuren. Impliciet wordt verondersteld dat de verdeling in 2020 een adequaat uitgangspunt vormde. Eventuele inefficiënties of schaalgerelateerde knelpunten die er in dat jaar mogelijk al waren, worden nu deels bevroren en ook in de toekomst in stand gehouden. Een robuustere benadering vereist empirisch inzicht in schaalvoordelen en -nadelen, zodat de vorm en omvang van compensatie beter kunnen worden onderbouwd.

Ten tweede is de methodiek statisch, terwijl relevante factoren zoals kostenstructuren en demografische ontwikkelingen in de loop van de tijd veranderen en regionaal kunnen verschillen. Een meer toekomstbestendige aanpak vraagt om een dynamisch en regionaal gedifferentieerd model, waarin parameters periodiek worden herijkt en scholen voldoende tijd krijgen om zich aan te passen.

Aanvullende compensatie voor krimp

In de toelichting op de voorgestelde variant wordt aangegeven dat er mogelijk een specifieke opslag voor bepaalde regio's of scholen wordt toegekend als blijkt dat de herverdeeleffecten van de generieke vaste voet niet voldoende zijn om de beoogde toegankelijkheid van het mbo in alle regio's te borgen. Op basis van ambtelijke doorrekeningen concludeert de commissie dat deze aanvullende opslag op de vaste voet inderdaad noodzakelijk zal zijn. De commissie beschouwt dit als een nadeel. Door de combinatie van vaste voet en specifieke compensatie voor sommige regio's wordt de complexiteit van het totale pakket aan maatregelen groter.

Daar komt bij dat de eventuele aanvullende compensatie - net zoals de hoogte van de vaste voet - moeilijk objectief is vast te stellen zolang inzicht in kostenstructuren, schaalnadelen en het gewenste opleidingsaanbod beperkt is. Ook hier geldt dus dat het van belang is om goed de vinger aan de pols te houden, en te blijven volgen of de omvang van de aanvullende compensatie voldoet aan de doelstelling.

Uit de adviesaanvraag blijkt dat de optie van een gerichte oplossing voor krimp is afgevallen. De commissie constateert dat deze optie in de vorm van een specifieke opslag op de vaste voet toch weer in beeld is. De commissie adviseert om, mede in het licht van dit voortschrijdend inzicht, de keuze voor een generieke vaste voet opnieuw expliciet af te wegen tegen een meer gerichte benadering. Alleen het versterken van het aanbod in krimpregio's vormt op zichzelf een beperkte rechtvaardiging voor een generieke maatregel.

Concurrentie tussen scholen

De commissie onderkent dat concurrentie tussen mbo-scholen ongewenste maatschappelijke effecten kan hebben, bijvoorbeeld wanneer dit leidt tot onvoldoende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor regionale opgaven of gebrekkige afstemming tussen scholen.

Tegelijkertijd is het van belang realistisch te zijn over wat via bekostiging kan worden beïnvloed. Zolang het uitgangspunt blijft dat studenten vrije schoolkeuze hebben en zolang meer studenten meer inkomsten met zich meebrengen voor de mbo-scholen, zal er per definitie sprake zijn van concurrentie tussen mbo-scholen. De voorgestelde aanpassingen, zoals een vaste voet, zullen deze dynamiek naar verwachting beperkt beïnvloeden.

Concurrentie is bovendien niet per definitie problematisch. Zij kan bijdragen aan doelmatigheid en kwaliteit, mits deze wordt ingebed in voldoende samenwerking. In de praktijk blijkt dat samenwerking ook binnen het huidige bekostigingsmodel mogelijk is, mede afhankelijk van niet-financiële factoren zoals bestuurlijk leiderschap, onderling vertrouwen en maatschappelijk bewustzijn.

De commissie waardeert in dit licht ook het initiatief van de MBO Raad om sterker regie te nemen op samenwerking tussen de mbo-scholen en het terugdringen van concurrentie op

studentenstromen. Daarbij wordt gestreefd naar het opereren als ware de mbo-sector één aanbieder van een (landelijk) dekkend, toegankelijk, onderscheidend en relevant opleidingsportfolio. De commissie ziet dit als een betekenisvolle stap. De commissie moedigt de mbo-sector aan om nu de daad bij het woord te voegen. In de komende periode zal dit initiatief in de praktijk in de verschillende regio's moeten worden uitgewerkt.

Maatregel 2 Vereenvoudiging van de prijsfactoren

De vereenvoudiging van de prijsfactoren vindt de commissie een logische en positieve stap. Prijsfactoren zijn gerechtvaardigd voor zover zij niet-beïnvloedbare kostenverschillen tussen opleidingen compenseren. Scholen met een duurder opleidingsprofiel ontvangen via de prijsfactoren indirect een hogere bekostiging. Dat is in lijn met het reguleringsuitgangspunt dat scholen geen financieel risico mogen dragen over factoren die zij niet kunnen beïnvloeden. Kleine correcties voegen complexiteit toe zonder evenredige meerwaarde, en de huidige prijsfactoren wekken een schijn van nauwkeurigheid die empirisch moeilijk te onderbouwen is. Door het aantal en de fijnmazigheid van prijsfactoren te beperken, wordt het model inzichtelijker en beter uitlegbaar, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de kernfunctie.

Tegelijkertijd is vereenvoudiging niet hetzelfde als herijking. De huidige prijsfactoren sluiten al langere tijd onvoldoende aan bij de feitelijke kostenverschillen tussen opleidingen. De commissie adviseert om, na vaststelling van de vereenvoudigde structuur, zo spoedig mogelijk te starten met een empirisch onderbouwde herijking.

Maatregel 3 Hogere bekostiging voor opleidingen met grote maatschappelijke waarde

De wens om te sturen op maatschappelijke relevantie is begrijpelijk en legitiem
De commissie benadrukt nogmaals dat de wens om in de huidige krappe arbeidsmarkt meer te sturen op maatschappelijke relevantie begrijpelijk en legitiem is. Het mbo is cruciaal voor een veerkrachtige maatschappij en kan belangrijke bijdragen leveren aan de grote transities waar onze samenleving mee wordt geconfronteerd. Van het mbo mag een belangrijke bijdrage worden verwacht aan het oplossen van actuele, maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering, de digitale transitie, de transitie naar een circulaire economie en de vergrijzing van de bevolking. De commissie plaatst echter fundamentele vraagtekens bij de effectiviteit van het instrument dat nu wordt voorgesteld.

De maatregel leidt tot een fundamentele wijziging van het bekostigingsprincipe
Het huidige verdeelmodel van de lumpsum kent het uitgangspunt dat de bekostiging een compensatie moet zijn voor de kosten van een bepaalde opleiding. Met de introductie van een inputfactor voor opleidingen met grote maatschappelijke waarde wordt dit principe losgelaten en een andere filosofie geïntroduceerd. De overheid geeft aan sommige opleidingen belangrijker te vinden dan andere om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken. Daarom wordt voor deze opleidingen meer betaald, ook als dat niet direct volgt uit de huidige kostprijs. Op zich is dat mogelijk. Maar de mbo-bekostiging is een verdeelmodel. Meer geld voor maatschappelijk relevant geachte opleidingen gaat ten koste van de andere opleidingen en zet hun kwaliteit mogelijk onder druk.

De effectiviteit van dit instrument is onzeker
De commissie is niet overtuigd van het nut om scholen via deze route meer geld te geven voor studenten aan opleidingen met grote maatschappelijke relevantie.

- Scholen hebben beperkte invloed op de studiekeuze van studenten. Die keuze wordt bepaald door een complex van sociale, culturele en economische factoren waarop een bekostigingsprikkel bij scholen niet aangrijpt. Een bekostigingsinstrument is alleen zinvol als het aansluit bij gedrag dat de geprikkelde partij daadwerkelijk kan sturen. Dat is hier slechts zeer beperkt het geval.
- Met extra geld kan in theorie de aantrekkelijkheid van een opleiding wel worden vergroot, bijvoorbeeld door betere onderwijsfaciliteiten en betere begeleiding (lagere student-staf ratio). Maar doordat het geld via de lumpsum wordt uitgekeerd, is er geen garantie dat een bestuur

het geld ook daadwerkelijk aan deze opleidingen besteedt. Scholen mogen besluiten om het budget anders in te zetten.
- Als de overheid daadwerkelijk wil sturen op studiekeuze, dan ligt het meer voor de hand om instrumenten te overwegen die direct aangrijpen op studenten en arbeidsmarkt, zoals differentiatie van les- en cursusgelden, verbeteren van arbeidsvoorwaarden in de sector of een numerus fixus op opleidingen met een lagere maatschappelijke relevantie. Aanvullend kunnen gerichte subsidies of opdrachtgerichte bekostiging worden ingezet, waarbij (anders dan bij lumpsum) voorwaarden aan de besteding kunnen worden verbonden.

Voorspellen van de behoeften op de arbeidsmarkt is ingewikkeld
Het voorspellen van toekomstige behoeften op de arbeidsmarkt en het objectiveren van maatschappelijke relevantie is bovendien inherent onzeker en deels politiek van aard. Dit vraagt om bescheidenheid in de mate waarin gestuurd kan worden op arbeidsmarkt- en maatschappelijke relevantie.

Door de onvoorspelbaarheid van arbeidsmarktbehoeften en de complexiteit van het objectiveren van maatschappelijke relevantie is het extra urgent dat het onderwijs studenten voorbereidt op een voortdurend veranderende arbeidsmarkt. Dit vraagt ook om een stevige inzet op een leven lang ontwikkelen. Het is daarbij van belang te beseffen dat opleidingen die nu worden aangeboden en waarvan de arbeidsmarktrelevantie niet altijd direct evident is toch waardevol kunnen zijn. Zij kunnen studenten voorzien van een basiskwalificatie die van grote waarde is voor hun toekomstige arbeidsmarktpositie.

Maatregel 4 Meer focus in het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken

Met deze maatregel wordt het huidige budget voor de kwaliteitsafspraken gerichter ingezet door:

a. het beschikbaar stellen van een deel van de middelen voor een beperkt aantal specifieke beleidsdoelstellingen (gerichte geldstroom). Het is belangrijk om de omvang van de gerichte geldstroom zodanig te bepalen dat het sturingsinstrument aan kracht wint.
b. het overige deel van de huidige kwaliteitsmiddelen toe te voegen aan de lumpsum, waarbij dit bedrag (bestuurlijk) kan worden verbonden aan een opgave of (nieuwe) wettelijke taken.

De voorgestelde heroriëntatie van de kwaliteitsmiddelen – deels gerichter inzetten en deels toevoegen aan de lumpsum – sluit logisch aan bij eerdere evaluaties en ervaringen. Het is een belangrijk uitgangspunt dat de omvang van de lumpsum voldoende moet zijn voor scholen om hun wettelijke taak uit te kunnen voeren. Als de minister daarbovenop een extra impuls wil geven aan bepaalde beleidsdoelen (meer dan de basiskwaliteit), of activiteiten wil stimuleren die niet behoren tot de wettelijke taak dan is het zuiverder om dit via een aanvullende bekostiging of subsidie te doen.

In de huidige bekostiging is een jaarlijks een bedrag van €540 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de werkagenda mbo en de kwaliteitsafspraken met de mbo-scholen. De huidige praktijk laat zien dat het onderscheid tussen structurele taken en aanvullende ambities is vervaagd. Een deel van de kwaliteitsmiddelen wordt ingezet voor activiteiten die feitelijk tot de reguliere taak behoren. Door een groter deel van het budget toe te voegen aan de lumpsum wordt deze beter in balans gebracht met de wettelijke opdracht. Het resterende, gerichte budget kan vervolgens selectiever en scherper worden ingezet.

Dit vindt de commissie een logische stap. Omdat de basisbekostiging op orde is, kan kritischer worden beoordeeld welke aanvragen gericht op specifieke beleidsdoelstellingen daadwerkelijk additionele waarde hebben. Dit vergroot de effectiviteit van het instrument. Niet toekennen is een reële optie geworden, omdat de continuïteit van de wettelijke taak niet in gevaar komt. Dit kan leiden tot betere en ambitieuzere plannen voor de specifieke beleidsdoelstellingen die worden gekozen.

De commissie ziet daarnaast de optie van het samenwerkingsbudget voor onderwijs-arbeidsmarktbeleid als een kansrijke maatregel. Juist bij vraagstukken rond aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is regionale samenwerking essentieel. Door budget niet aan individuele scholen te toe te kennen, maar op regionaal niveau beschikbaar te stellen kan de regionale samenwerking tussen mbo-scholen worden versterkt en ondoelmatige concurrentie worden verminderd. Daarbij adviseert de commissie wel om vooraf heldere kaders en doelstellingen mee te geven, en waar nodig ook te zorgen voor landelijke en sectorale coördinatie. Idealiter draagt de maatregel zo ook bij aan een sterkere profilering van het mbo, met herkenbare regionale specialisaties en inhoudelijke zwaartepunten in het mbo-landschap. De maatregel kan daarmee ondersteunend zijn aan de door de MBO Raad ingezette versterking van de eigen regie.

Bijdrage aan gestelde doelen en ontwerpeisen

De minister van OCW heeft bij de herziening van de mbo-bekostiging zowel inhoudelijke doelen als ontwerpeisen geformuleerd. Hieronder beoordeelt de commissie in de tabellen 1 en 2 of het voorstel hieraan bijdraagt.

In algemene zin zet het voorstel een duidelijke stap richting meer stabiliteit in krimpregio's en het behoud van toegankelijkheid. Het draagt daarmee overtuigend bij aan het adresseren van een reëel en urgent probleem. Tegelijkertijd blijven andere doelen, zoals doelmatigheid en arbeidsmarktaansluiting, grotendeels ongewijzigd of onzeker. Ook is de effectiviteit van sommige voorgestelde instrumenten nog onvoldoende aangetoond.

De systematiek blijft uitvoerbaar en behoudt het lumpsumkarakter, maar wordt per saldo niet wezenlijk eenvoudiger. Daarmee ontstaat een gemengd beeld: het voorstel versterkt belangrijke onderdelen van het stelsel, maar doet dit met instrumenten die deels nog nadere onderbouwing en uitwerking vereisen.

Verdere aanscherping is daarom nodig om de samenhang te vergroten, keuzes beter te onderbouwen, de complexiteit te beheersen en ongewenste effecten te beperken. Zo kan de effectiviteit van het stelsel als geheel wordt versterkt.

Tabel 1 Inhoudelijke doelen aan de herziene bekostiging

Doelen van OCW	Wordt het doel gehaald?
1. Het mbo-stelsel biedt een toegankelijk aanbod van beroepsopleidingen, binnen redelijke reisafstand voor studenten.	OCW wil in een tijd waarin de studentaantallen afnemen een zorgvuldig gewogen aanbod, waarbij de reistijd voor studenten beperkt blijft. De nieuwe systematiek moet de financiële gevolgen van dalende studentenaantallen voor mbo-scholen verkleinen, en het mbo in staat stellen om in alle regio's een minimaal aanbod te blijven bieden. Ook wil OCW dat de concurrentieprikkel wordt verkleind en dat samenwerking wordt gestimuleerd. Met de introductie van een (generieke en aanvullende) vaste voet worden mbo-scholen in krimpregio's structureel beter gefaciliteerd dan in het huidige model. Dit draagt bij aan het behoud toegankelijk van mbo-aanbod en daarmee ook aan de vitaliteit van deze regio's. Het uiteindelijke effect is echter afhankelijk van de precieze vormgeving en omvang van de maatregel. De invloed van de maatregelen op concurrentie tussen scholen is waarschijnlijk klein. Aanvullende instrumenten, zoals een regionaal

	samenwerkingsbudget, kunnen wel bijdragen aan betere afstemming en minder concurrentie en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, maar vergen nog nadere uitwerking. De commissie adviseert de minister om na inwerkingtreding de vinger aan de pols te houden of de nieuwe bekostiging bijdraagt aan dit doel.
2. Het mbo-stelsel functioneert op een doelmatige manier.	De voorgenomen maatregelen hebben naar verwachting een beperkt effect op de doelmatigheid van het stelsel. De kern van het verdeelmodel – met lineaire bekostiging per student en een input- en outputcomponent – blijft in stand. Daarmee blijven ook de bestaande prikkels grotendeels ongewijzigd.
3. Het mbo speelt in op de behoeften van verschillende groepen studenten. Het gaat hier bijvoorbeeld over verschillende leerwegen en aparte budgetten voor niveaus.	De differentiatie naar leerwegen en niveaus blijft ongewijzigd. Het voorstel heeft daarmee geen invloed op de mate waarin het stelsel aansluit op verschillende groepen studenten. Deze doelstelling wordt in feite voortgezet binnen de bestaande systematiek.
4. Het onderwijsaanbod sluit aan op de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om het vergroten van de bijdrage van het mbo aan de toekomst van Nederland door bijvoorbeeld op te leiden voor maatschappelijke uitdagingen in de zorg en de energietransitie.	De bijdrage van het voorstel aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is op dit moment onzeker. De voorgestelde inputfactor voor maatschappelijke relevantie markeert een duidelijke beleidsintentie, maar de effectiviteit ervan is twijfelachtig. Zoals eerder toegelicht, grijpt deze maatregel indirect aan op het gedrag van mbo-scholen, terwijl studiekeuzes van studenten door scholen slechts beperkt beïnvloedbaar zijn. Meer perspectief biedt de inzet op regionale samenwerking, bijvoorbeeld via een samenwerkingsbudget voor gezamenlijke plannen van mbo-scholen. Dit kan bijdragen aan betere afstemming op regionale arbeidsmarktvraag, maar de uiteindelijke impact hangt sterk af van de concrete uitwerking. De commissie constateert dat er binnen het bestaande aanbod sprake is van een groot aantal opleidingen (crebo's) waarvan eindtermen in grote mate van detail zijn gespecificeerd. De commissie vraagt zich af of hier geen doelmatigheidswinsten zijn te behalen door het aantal opleidingen terug te brengen. Ook is het de vraag of de balans tussen het algemeen vormende deel en de beroepskwalificaties niet te veel is doorgeslagen naar het laatste. Daarnaast kent elke opleiding zijn eigen vaste kosten en kosten die gepaard gaan met actualisering en afstemming.

Tabel 2 Ontwerpeisen aan de herziene bekostiging

Ontwerpeisen van OCW	Wordt hieraan voldaan?
1. De nieuwe systematiek is eenvoudig en voorspelbaar voor mbo-scholen.	Het beeld op deze ontwerpeis is gemengd. Aan de ene kant worden vereenvoudigingen doorgevoerd, zoals het terugbrengen van het aantal prijsfactoren en een grotere rol voor lumpsumfinanciering. Dit draagt bij aan overzicht en in beperkte mate aan voorspelbaarheid. Tegenover deze vereenvoudiging staat echter een toename van complexiteit door de introductie van nieuwe elementen, zoals de vaste voet, aanvullende compensatiemaatregelen en de inputfactor maatschappelijke relevantie. Ook mogelijke correcties voor specifieke mbo-scholen kunnen het model verder compliceren. Per saldo wordt de systematiek niet wezenlijk eenvoudiger. De voorspelbaarheid neemt licht toe, maar de uitvoeringslasten blijven aanzienlijk, met name waar intensieve regionale samenwerking wordt gevraagd.
2. De nieuwe bekostigingssystematiek blijft primair een lumpsummodel met mogelijkheid tot gerichte sturing vanuit de Rijksoverheid.	Aan deze ontwerpeis wordt voldaan. De bestedingsvrijheid van mbo-scholen neemt toe. Dit past bij het uitgangspunt dat voor structurele taken ook structureel moeten worden gefinancierd. Tegelijkertijd blijft gerichte sturing mogelijk via aanvullende budgetten en specifieke instrumenten. De balans tussen autonomie en sturing blijft daarmee behouden.
3. De nieuwe systematiek is uitvoerbaar.	De uiteindelijke beoordeling van de uitvoerbaarheid ligt bij DUO, maar de commissie ziet op voorhand geen fundamentele belemmeringen voor implementatie. Wel vraagt de toepassing van de inputfactor 'maatschappelijke relevantie' bijzondere aandacht. Het is inhoudelijk complex om vast te stellen welke opleidingen hiervoor in aanmerking komen. Daarnaast zijn er technische risico's, zoals het risico dat de prikkel te laat of op het verkeerde moment wordt gegeven. Dit vraagt om zorgvuldige afbakening, monitoring en periodieke evaluatie om ongewenste effecten te voorkomen. De commissie adviseert om voorafgaande aan de invoering met alle partijen in de controletoren van het mbo na te gaan of de nieuwe bekostiging goed zal landen in het proces van begroten en verantwoorden binnen de mbo-scholen.

Risico's en ongewenste neveneffecten

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende risico's en mogelijke neveneffecten benoemd. Hieronder worden de belangrijkste in samenhang weergegeven.

Kwaliteitsrisico bij dalend macrobudget
Het grootste risico ligt op macroniveau. Als uitsluitend aanpassingen worden gedaan in de verdeling van het budget over de mbo-scholen, terwijl het totale macrobudget lineair blijft meebewegen met dalende studentenaantallen, ontstaat spanning met de onderliggende kostenstructuur. Aangezien aannemelijk is dat kosten niet in dezelfde mate meebewegen, kan dit leiden tot een geleidelijke uitholling van de kwaliteit van het mbo. De introductie van een vaste voet op schoolniveau biedt in dat geval slechts gedeeltelijke verlichting, omdat deze plaatsvindt binnen een krimpend budgettair kader.

Onderbouwing van de vaste voet
Een tweede risico betreft de onderbouwing van de verdeling en toekenning van de vaste voet in de bekostiging. De keuze voor het percentage van de bekostiging dat wordt 'vastgezet' en het gekozen ijkjaar bepalen in belangrijke mate de herverdeeleffecten. Zonder een duidelijke empirische basis bestaat het risico dat deze keuzes als arbitrair worden ervaren. Een consistente en transparante onderbouwing van zowel het percentage als het ijkjaar is daarom essentieel.

Extra ondersteuning voor krimpregio's
De generieke vaste voet zal naar verwachting onvoldoende zijn om de toegankelijkheid in alle regio's te waarborgen. Er is waarschijnlijk een specifieke opslag op de vaste voet nodig voor bepaalde regio's of scholen. Dit roept twee vragen op: welke regio's komen in aanmerking, en hoe hoog moet de opslag zijn?

Het ligt voor de hand om voor de keuze van de regio's eerst te kijken naar de regio's die eerder in aanmerking zijn gekomen voor het extra budget vanuit de 'regeling aanvullende middelen dalende studentenaantallen mbo'. De commissie constateert daarbij wel dat er ook tussen deze regio's grote verschillen zijn in context en omvang van de problematiek. Bijvoorbeeld door uitgestrektheid van het voedingsgebied en de omvang en duur van de krimp. Ook hier geldt dat een zorgvuldige en navolgbare onderbouwing noodzakelijk is om tot een robuust en uitlegbaar stelsel te komen met breed draagvlak onder alle mbo-scholen.

Herverdeeleffecten voor kleinere scholen
De herverdeling van middelen kan voor een beperkt aantal - met name kleinere – mbo-scholen, leiden tot effecten die moeilijk op korte termijn op te vangen zijn.[4] In dergelijke gevallen kan tijdelijke of aanvullende compensatie nodig zijn om abrupte aanpassingen te voorkomen. Tegelijkertijd vergroot dit de complexiteit van het stelsel en vraagt het om een zorgvuldige afweging tussen stabiliteit en eenvoud.

Vertraging en strategische gedrag
De inzet van een inputfactor voor maatschappelijk relevante opleidingen kent specifieke risico's. Door de t-2-systematiek en benodigde implementatietijd ontstaat vertraging tussen beleidsbesluit en financieel effect. Hierdoor kan de prikkel te laat of op het verkeerde moment werken.

Daarnaast bestaat het risico op strategisch gedrag. Mbo-scholen kunnen studenten strategisch inschrijven of opleidingen zodanig positioneren of labelen dat zij in aanmerking komen voor hogere bekostiging, zonder dat dit gepaard gaat met substantiële inhoudelijke veranderingen. Dit ondermijnt de effectiviteit en doelgerichtheid van de maatregel.

[4] Bij de meest recente wijziging in de mbo-bekostiging (de invoering en afschaffing van de cascadebekostiging in het mbo) werd uitgegaan van een absorptievermogen van maximaal 4 procent over een periode van 4 jaar.

Transitie-effecten bij budgetneutrale herverdeling
De voorgestelde bekostigingswijzigingen zijn per saldo budgetneutraal: het gaat om een herverdeling van middelen binnen een vast kader. Dat betekent dat sommige mbo-scholen erop vooruitgaan en andere erop achteruit gaan. Deze herverdeeleffecten zijn inherent aan het karakter van het model en verdienen expliciete aandacht bij de implementatie.

Mbo-scholen die worden gekort, hebben tijd nodig om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Abrupte dalingen in bekostiging kunnen leiden tot organisatorische en financiële instabiliteit die moeilijk op korte termijn is op te vangen. Een zorgvuldig vormgegeven transitieperiode is daarom noodzakelijk, waarbij de omvang en duur van de overgangsregeling zijn afgestemd op het vermogen van de scholen om de korting te absorberen.

Budgetneutraliteit heeft echter ook een keerzijde voor de mbo-scholen die erop vooruitgaan. Om de transitie voor de verliezende partijen beheersbaar te houden, zal de opbouw van de extra bekostiging voor andere scholen gefaseerd plaatsvinden. Dit betekent dat scholen in krimpregio's de beoogde financiële ondersteuning mogelijk later ontvangen dan nodig is om tijdig te kunnen investeren in kwaliteitsbehoud. De maatregel die juist de toegankelijkheid en kwaliteit in die regio's moet borgen, kan daarmee vertraging oplopen.

Samenvattend
De voorgestelde aanpassingen brengen reële verbeteringen met zich mee, maar introduceren ook nieuwe risico’s. Met name de spanning tussen een krimpend macrobudget en niet-lineaire kosten, de onderbouwing van verdeelkeuzes en de complexiteit van gerichte compensatie vragen blijvende aandacht. Dit vraagt om een zorgvuldige implementatie, transparante keuzes en regelmatige herijking van het model, zodat tijdig kan worden bijgestuurd wanneer ongewenste effecten zich voordoen.

Bijlage 2 Reflecties bij de doorrekening van varianten voor de mbo-bekostiging

Reflecties bij de doorrekening van varianten voor de mbo-bekostiging

November 2025

Inleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in het najaar van 2025 meerdere mogelijke varianten voor de herziening van de mbo-bekostiging laten doorrekenen. Deze doorrekeningen laten de effecten zien van een breed scala aan mogelijk aanpassingen. In deze notitie geeft de commissie haar reflecties op de uitkomsten. Eerst wordt een aantal algemene observaties besproken. Vervolgens gaat de notitie in op een aantal specifieke vragen van het ministerie. De commissie hoopt met deze reflecties bij te dragen aan een breed gedragen en toekomstbestendige invulling van de mbo-bekostiging.

Algemene observaties

De operationalisering van de varianten is logisch gekozen
De commissie heeft in zijn advies van 21 mei 2025 aangegeven de keuze van de minister voor de drie varianten goed te kunnen volgen. Mede op basis van dat advies zijn twee varianten aangepast, onder meer door een alternatief voor de vaste voet op te nemen en door wijzigingen in de input-factor voor arbeidsmarktrelevantie. Ook de manier waarop de afzonderlijke maatregelen uit de varianten vervolgens zijn geoperationaliseerd vindt de commissie logisch en goed navolgbaar. Daarbij vindt de commissie het waardevol dat voor iedere variant ook een gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd. Hierdoor wordt goed inzichtelijk hoe groot het effect van een bepaalde maatregel is op de financiële uitkomsten.

De commissie plaats wel een kanttekening. Het is op dit moment niet mogelijk om het samenwerkingsbudget en regiobudget te toetsen aan de inhoudelijke doelen. De effecten hangen af van de concrete uitwerking van deze instrumenten, die in het rapport nog ontbreekt. De conclusies over effecten op de inhoudelijke doelen in paragraaf 10.6 acht de commissie daarom voorbarig.

Zonder scherp gedefinieerd probleem zijn de doorrekeningen onvoldoende basis voor een keuze uit varianten
De doorrekeningen brengen de financiële effecten zeer gedetailleerd in beeld, zowel op school- als regioniveau. Ook verschillen tussen roc's, beroepscolleges en krimpende en groeiende scholen worden zichtbaar. Dit is waardevol voor het besluitvormingstraject. Voor het kiezen van een voorkeursvariant is echter een duidelijkere probleemdefinitie nodig. De commissie adviseert in ieder geval het volgende nader te onderzoeken:

- Welke mbo-scholen zijn of dreigen te klein te worden? Zijn er door deze mbo-scholen nog schaalvoordelen te behalen?

  Beperkte schaal door dalende studentenaantallen kan leiden tot hogere kosten per student, grotere kwetsbaarheid en minder strategische ruimte voor de school. Daarbij kunnen risico's ontstaan. Zowel voor kwaliteit en continuïteit van het primaire proces, als voor gezonde bedrijfsvoering en toekomstbestendigheid. Het is van belang om vast te stellen welke scholen via samenwerking met andere scholen nog schaalvoordelen kunnen behalen, en voor welke scholen deze mogelijkheden al volledig zijn benut. Compensatie via de aanpassing van de bekostiging dient alleen gericht te worden op die scholen die zelf geen mogelijkheid meer

hebben om te sturen op de optimale schaal en breedte van het onderwijsaanbod. Bijvoorbeeld doordat de samenwerkingsmogelijkheden al volledig zijn benut of doordat in het belang van de vitaliteit van de regio een bepaalde breedte van het onderwijsaanbod wordt gevraagd.

- Welke regionale verschillen zijn relevant?

  Een belangrijke vraag is in hoeverre regionale verschillen tussen mbo-scholen leiden tot relevante verschillen in de kosten waar de scholen mee worden geconfronteerd. In de huidige bekostigingssystematiek ontvangen scholen in het Randstad extra bekostiging voor het carrièreperspectief van docenten.[5]

  Ook met een aantal van de doorgerekende maatregelen wordt ingespeeld op regionale verschillen in het gebied waarin de mbo-scholen actief zijn. Zo wordt bij het vaststellen van de contextafhankelijke vaste voet (variant 2, zie onder andere pagina 93) ingespeeld op de bevolkingsdichtheid en de SES WOA scores[6] van studenten. Verder is een groot deel van de maatregelen die nu zijn doorgerekend generiek en met effect op alle mbo-scholen.

  Het is voor de commissie echter niet duidelijk in hoeverre er ook daadwerkelijk sprake is van regionale spreiding van de SES WOA scores, en of ook nog andere relevante regionale verschillen zijn waar met de bekostiging op ingespeeld zou moeten worden. In het bijzonder acht de commissie het wenselijk om inzicht te hebben in eventuele regionale verschillen in de kosten voor huisvestiging. Het is denkbaar dat scholen in de Randstad met hogere kosten worden geconfronteerd vanwege schaarste aan ruimte of duurder vastgoed. Voor (sterk) krimpende scholen is het van belang om te weten of deze goed terug kunnen schalen, of dat de scholen te maken hebben met langlopende huurcontracten of eigen gebouwen waar geen nieuwe bestemming voor kan worden gevonden. De commissie adviseert hier verder onderzoek naar te doen. Hoewel dit momenteel geen breed knelpunt lijkt, kan dit in de toekomst veranderen. Inzicht in eventuele verschillen rond huisvesting is daarom wenselijk, ook met het oog op regulier onderhoud van de systematiek.

De doorrekeningen alleen geven onvoldoende aangrijpingspunten om de wenselijkheid te bepalen. Hiervoor is scherper zich nodig op het probleem, zodat vervolgens de beste oplossing kan worden gekozen. Daarbij constateert de commissie ook dat twee derde van de totale verwachte krimp tot 2039 in de jaren 2020-2024 al heeft plaatsgevonden. Ook is het de verwachting dat het *gewogen* aantal studenten vanaf nu gaat stijgen (zie pagina 15). Dit neemt uiteraard niet weg dat er regionaal grote knelpunten kunnen ontstaan. Maar in het licht van deze constateringen is het extra van belang om duidelijk te beschrijven welke knelpunten bij welke mbo-scholen om maatregelen vragen.

Inzicht in gedragseffecten is noodzakelijk om te kunnen sturen op gewenst gedrag en om ongewenst gedrag te voorkomen

De financiële effecten zijn doorgerekend voor 2026–2039, maar gedragseffecten zijn buiten scope gebleven. De commissie acht een ex-ante analyse van gedragseffecten noodzakelijk en adviseert daarom om een gedragsscan van de beoogde voorstellen te maken. Een ex-ante gedragsscan zou financiële simulaties, gedragswetenschappelijke inzichten en consultatie van het veld moeten combineren. Zo worden prikkels en risico's inzichtelijk en kan worden gestuurd op gewenst gedrag en op het voorkomen van ongewenste routes.

Een analyse kan onder meer inzicht geven in de vragen welke strategieën logisch zijn om verlies te beperken of opbrengst te maximaliseren, en welke "ongewenste" routes denkbaar zijn

[5] Van 2008 tot 2024 bestond de Regeling Versterking van salarismix leraren mbo in de Randstadregio's. Sinds 2024 is er voor alle scholen een jaarlijks bedrag van €142 miljoen beschikbaar gesteld om het carrièreperspectief van docenten te verbeteren. De Randstadscholen ontvangen nog steeds een groter deel van dit bedrag. Waarschijnlijk wordt dit in de komende jaren helemaal gelijk getrokken (mogelijk samen met de herziening van de bekostiging).

[6] SES staat voor sociaal-economische status, WOA staat voor Welvaart, Opleiding en Arbeid. Het is een score die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt gebruikt om de maatschappelijke en economische positie van huishoudens, wijken of gemeenten te meten en te vergelijken.

(bijvoorbeeld selectie, afstoten kwetsbare groepen, strategisch herlabelen). Vervolgens kunnen de beoogde maatregelen daarop worden aangepast. Ook kan worden overwogen om met flankerend beleid (bijvoorbeeld ondersteuning van krimpscholen, kwaliteitsafspraken bij fusies) en accenten in het toezicht (inspectie focust een tijd lang op bekende risico's) te sturen op de gewenste uitkomsten. Verder kan de gedragsanalyse behulpzaam zijn om de indicatoren vast te stellen voor de monitoring en evaluatie achteraf (zie je de voorspelde gedragseffecten, en welke onverwachte effecten zijn er)?

Herziening van de bekostiging is budgetneutraal, maar brengt wel kosten met zich mee
De commissie adviseert om ook de transactiekosten goed in beeld te brengen. Het gaat daarbij in eerste instantie om de kosten die de scholen in de krimpregio's moeten maken om het onderwijs(aanbod) aan te passen aan de teruglopende studentenaantallen. Brengt de afbouw kosten met zich mee, bijvoorbeeld door transitiekosten voor personeel? De vaste kosten schalen meestal niet lineair af met de dalende studentenaantallen, of zijn op korte termijn moeilijk te beïnvloeden.

Belangrijk is ook om te realiseren dat de interventie in het systeem (in dit geval de herziening van de bekostiging) budgetneutraal moet worden uitgevoerd, maar niet gratis is. Mbo-scholen in een aantal krimpregio's hebben op korte termijn extra budget nodig. De scholen ontvangen dit pas (volledig) over een aantal jaar, omdat de scholen waar dit geld vandaan moet komen tijd nodig hebben om de eigen kosten aan te passen. Als er geen financiële compensatie mogelijk is voor deze interventie in het systeem, dan is het minimaal noodzakelijk om de sector voldoende tijd te geven om zich aan te passen.

Invloed van de student-staf ratio voor onderwijskwaliteit
In paragraaf 4.3 worden twee prognoses van de ontwikkeling van het resultaat per regio en van het resultaat voor de gehele sector voor het jaar 2039 gepresenteerd. Daarbij wordt gerekend met de huidige student-staf ratio (13,1) en met de gerealiseerde ratio uit 2019 (14,5). Deze prognoses laten duidelijk zien dat relatief kleine wijzigingen in de student-staf ratio grote impact hebben op het resultaat van een mbo-school. De prognoses suggereren een mate van maakbaarheid, alsof centraal kan worden bepaald wat de gewenste student-staf ratio zou moeten zijn. De commissie benadrukt dat deze ratio geen neutrale parameter is: verlaging kan leiden tot hogere werkdruk en lagere onderwijskwaliteit, vooral voor studenten met een grotere ondersteuningsbehoefte.

Expliciete sturing op de hoogte van de student-staf ratio op schoolniveau vindt de commissie sowieso onverstandig. Op schoolniveau geeft deze ratio weinig informatie. Er kunnen grote verschillen zijn tussen opleidingen, waarbij het niet duidelijk is wat dit betekent voor de onderwijskwaliteit.

Opmerkingen bij de drie varianten

Variant 1: vereenvoudiging en maatwerk voor krimp

- De commissie adviseert om een variant te overwegen waarbij scholen in krimpregio's een hogere prijs per student ontvangen als alternatief voor een vaste voet. Omdat sommige scholen vanwege hun ligging of regionale functie hun schaal niet kunnen vergroten, wordt deze groep in deze variant beschermd. Voordeel is dat er selectief en doelgericht wordt herverdeeld, zonder het principe van doelmatigheid voor het hele systeem los te laten. Tegelijkertijd roept de aanpak ook vragen op, bijvoorbeeld over de objectieve selectie van beschermde scholen.

- Versimpeling van de diplomawaarde: deze maatregel (de diplomawaarde voor niveau 2 wordt gewijzigd van 1 naar 0, zie pagina 54) kan eigenlijk geen versimpeling genoemd kan worden. Het stelsel kent immers nog steeds twee mechanismes naast elkaar. Voor sommige opleidingen wordt gewerkt met een diplomabonus, voor andere niet. Alleen de grens wordt

anders gelegd. De huidige scheiding sluit aan bij een duidelijke objectieve grens, namelijk de startkwalificatie. De nieuwe grens is meer subjectief.

- In variant 1 wordt een bedrag van €150 miljoen uitgetrokken voor een gerichte oplossing voor dalende studentenaantallen. Het bedrag wordt verdeeld over regio's die in de periode 2025-2027 in aanmerking komen voor aanvullend budget vanuit de Regeling aanvullende middelen studentendaling mbo. Op het moment van de doorrekening was dit een goed bruikbare operationalisering. Maar voor de definitieve besluitvorming is het nodig om de omvang van het bedrag beter te onderbouwen. Ook moet opnieuw worden beoordeeld welke mbo-scholen of regio's hiervoor in aanmerking komen. Daarbij is ook relevant of bij de analyse wordt uitgegaan van het aantal studenten dat woonachtig is een bepaalde regio (zoals bij de tijdelijke regeling) of dat wordt gekeken naar het aantal studenten dat is ingeschreven op een mbo-locatie in een bepaalde regio (zoals bij de operationalisering van de doorrekening).

Variant 2: toegankelijkheid en samenwerking

- In deze variant wordt 20 procent van de lumpsum omgezet in een contextafhankelijke vaste voet. 50 procent van de vaste voet wordt berekend op basis van gemiddelde vaste lasten in de sector in 2020, 25 procent op basis van SES WOA scores en 25 procent op basis van dunbevolktheid van de regio('s) waarin scholen actief zijn. Het elke vijf jaar herijken van de vaste voet maakt deze in feite minder vast en lost het krimpvraagstuk mogelijk niet structureel op. Als het jaartal dat als ijkpunt wordt genomen voor vaststelling van de vaste lasten meebeweegt in de tijd, dan ontbreekt er nog steeds een structurele oplossing. De commissie adviseert daarom om te onderzoeken of onderscheid kan worden gemaakt tussen het deel dat wordt bepaald op basis van vaste lasten en het deel dat afhankelijk is van regionale kenmerken.

Variant 3: arbeidsmarktrelevantie

- In het advies van 21 mei jl. heeft de commissie zich al kritisch uitgesproken over het gebruik van de outcome-variabele passend werk (in variant 3b). In het rapport wordt nu geconcludeerd dat er met deze variabele een afhankelijkheid wordt gecreëerd van datasets die niet altijd volledig zijn en niet ontwikkeld zijn om te dienen als robuuste basis voor de bekostiging (zie pagina 149). De commissie is daarom van mening dat deze variant met een input-variabele en een outcome-variabele passend werk voor alle opleiden geen realistische optie meer is.

  Een input-factor voor een beperkt aantal maatschappelijk cruciale opleidingen vindt de commissie wel een reële optie (zie ook het eerdere advies van de commissie). Het afwegingskader dat OCW heeft ontwikkeld biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

- Het huidige verdeelmodel van de lumpsum kent het uitgangspunt dat de bekostiging een compensatie moet zijn voor de kosten van een bepaalde opleiding. Met de introductie van een inputfactor arbeidsmarktrelevantie wordt dit principe losgelaten en een andere filosofie geïntroduceerd. De overheid geeft aan sommige opleidingen belangrijker te vinden dan andere om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken. Daarom wordt voor deze opleidingen meer betaald, ook als dat niet direct volgt uit de huidige kostprijs. Op zich is dat mogelijk. Maar de mbo-bekostiging is een verdeelmodel. Meer geld voor maatschappelijk relevant geachte opleidingen betekent dus ook dat de andere opleidingen minder bekostiging ontvangen dan in de huidige situatie reëel wordt gevonden.

  Hier ligt dus een principiële keuze: is het uitgangspunt om met de bekostiging de kosten te volgen? Of worden er met de bekostiging beleidsmatige doelen nagestreefd? In het eerste geval zijn kostenonderzoeken nodig voor een goede invulling. Zijn er daarbij regionale verschillen en worden scholen geconfronteerd met hogere (huisvestings- en salaris-)kosten als gevolg van krimp of niet? In het tweede geval dienen de doelen voor een langere periode worden gekozen, en moet de financiële prikkel groot genoeg zijn om scholen in beweging te

krijgen. Voor deze variant is onderzoek naar de mogelijke gedragseffecten daarom in het bijzonder van belang.

- In variant 3 is ook de optie van 'regio-bekostiging gericht op samenwerking van het gehele ecosysteem' opgenomen. Het is de commissie niet helder op welke manier deze optie verschilt van de optie 'gerichte geldstroom voor onderlinge samenwerking' uit variant 2. De herverdeeleffecten zijn volgens de doorrekeningen identiek. Een verschuiving van budget van mbo-scholen naar andere partijen in het regionale ecosysteem lijkt de commissie niet wenselijk, omdat er - voor zover de commissie weet - geen verschuiving van taken en verantwoordelijk wordt beoogd. De commissie adviseert daarom te verduidelijken wat het onderscheid is tussen deze twee opties.

Reactie op de specifieke vragen aan de commissie

Herijking prijsfactoren
In het rapport worden de prijsfactoren alleen versimpeld. Er vindt hier geen herijking plaats. Mbo-scholen geven aan dat zij zelf ook geen goed beeld hebben van de exacte kosten van opleidingen. Hoe reflecteert de commissie op een herijking van de prijsfactoren en welke aanpak zou hier eventueel voor gehanteerd kunnen worden?

Reactie:

Onderdeel van variant 1 is een verminderen van het aantal prijsfactoren, zie pagina 52. Deze mogelijke wijziging heeft een klein budget effect. Het voordeel voor de mbo-scholen is daarbij niet direct duidelijk. De commissie constateert dat de maatregelen op een aantal kleinere mbo-scholen wel een groot (negatief) effect hebben. De commissie adviseert daarom om zorgvuldig af te wegen of de voordelen van deze maatregel wel opwegen tegen de nadelen.

Daarbij moet worden gerealiseerd dat het landelijk bepalen van een kostprijs voor het verzorgen van een mbo-oplossing een benadering blijft. Er is altijd sprake van niet-geobserveerde heterogeniteit. Scholen verschillen in manieren die niet worden gemeten. Daar komt bij dat bekostiging die sterk leunt op prestatie-indicatoren (rendement, uitstroom, onderwijsresultaten) extra gevoelig is voor verborgen verschillen tussen scholen. Ook wijst de commissie erop dat de belangrijkste bepalende factor in de kostprijs de loonkosten zijn. En voor toename van deze kosten ontvangen de scholen regelmatig een loon- en prijsbijstelling.

Deze overwegingen relativeren de impact van een vereenvoudig van de prijsfactoren. De commissie vindt het daarom ook een reële optie om aanpassing van de prijsfactoren buiten de discussie over de herziening van de bekostiging te laten. Er zit immers geen beleidsmatig doel achter en actualisatie is in feite niets meer dan regulier onderhoud.

Anticiperen op krimp
De gerichte oplossing voor krimp en de (algemene en contextgerichte) vaste voet zorgen voor een beweging van middelen naar de krimpregio's. PwC benoemt in haar rapport dat de vaste voet een oplossing kan bieden voor dalende studentenaantallen. Tegelijkertijd kan een vaste voet de prikkel om samen te werken wegnemen. Hoe weegt de commissie deze twee bevindingen ten opzichte van elkaar? Hoe kijkt de commissie in dit licht naar de wenselijkheid van een vaste voet, dan wel een gerichte oplossing voor krimp?

Reactie:

De commissie onderschrijft dat de bekostiging zo moet worden ingericht dat in alle regio's een dekkend mbo-aanbod van voldoende kwaliteit in stand kan blijven. Dalende studentenaantallen in krimpregio's maken dat lastiger, omdat vaste kosten (huisvesting, organisatie, basisvoorzieningen) zich niet één-op-één laten afschalen. Het is begrijpelijk dat PwC in dit licht een vaste voet als

oplossing noemt: een vaste component in de bekostiging dempt de directe impact van krimp op de inkomsten van scholen.

Tegelijkertijd is een ruime vaste voet op instellingsniveau niet neutraal. Een vaste voet die is gebaseerd op de huidige structuur bevriest feitelijk het bestaande landschap. Scholen die nu relatief klein zijn, behouden hun eigen basisbudget, ook als het vanuit kwaliteit en doelmatigheid logisch zou zijn om samen te werken, te fuseren of het aanbod regionaal anders te verdelen. De prikkel om schaalvoordelen te realiseren of opleidingen te concentreren waar dat verantwoord is, wordt daarmee kleiner. Daarmee schuift het systeem op van "bekostiging volgt doelmatigheid" naar "bekostiging beschermt bestaande vormen", met het risico dat de financiering leidt tot suboptimale structuren.

De commissie acht het daarom wenselijk om krimp gerichter te adresseren. Het ligt meer voor de hand om eerst scherp te definiëren waar het stelsel echt een probleem heeft:

- in welke regio's dreigt het aanbod van opleidingen onder een acceptabel minimum te zakken, gegeven bereikbaarheid en arbeidsmarkt;
- welke instellingen en vestigingen worden daarmee "noodzakelijk klein", omdat verdere schaalvergroting of samenwerking feitelijk niet meer mogelijk of wenselijk is.

Vervolgens kan een gerichte oplossing voor krimp worden vormgegeven voor díe categorie instellingen. Denk bijvoorbeeld aan een hogere prijs per student of een regionale toeslag voor noodzakelijke vestigingen in krimpregio's. De kern is dat extra middelen dan terechtkomen bij instellingen die met onvermijdelijke schaalnadelen te maken hebben, in plaats van generiek bij alle scholen, inclusief instellingen die nog wél via samenwerking of herordening kunnen sturen op een doelmatige schaal.

In dit licht ziet de commissie meer in een gerichte oplossing voor krimp dan in een brede, generieke vaste voet. Als er al een vaste component wordt ingevoerd, dan bij voorkeur beperkt van omvang, contextafhankelijk (daar waar krimp en bereikbaarheid dat rechtvaardigen) en zo vormgegeven dat samenwerking, taakverdeling en fusies waar die doelmatig zijn, niet worden ontmoedigd maar juist mogelijk blijven.

Vaststellen hoogte vaste voet

Om te bepalen hoeveel middelen er nodig zijn om de gevolgen van dalende studentenaantallen op te vangen, is het van belang om te bepalen wat de ondergrens is van het aanbod (en de kwaliteit daarvan) in verschillende regio's. Hoe kan een dergelijke ondergrens worden bepaald en/of vormgegeven? Hoe reflecteert de commissie op een eventuele alternatieve aanpak, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar een percentage van de lumpsum als omvang van de vaste voet?

Reactie:

Om te bepalen hoeveel middelen nodig zijn om de gevolgen van dalende studentenaantallen op te vangen, is het volgens de commissie noodzakelijk om eerst vast te stellen wat in verschillende regio's minimaal van het mbo verwacht wordt. Een ondergrens voor het regionale aanbod is daarmee primair een normatieve keuze, en pas daarna een financiële. Het bepalen van deze ondergrens vraagt om expliciete keuzes over:

- welke typen opleidingen (sectoren, niveaus) in een regio in ieder geval aanwezig moeten zijn, gezien arbeidsmarkt, leefbaarheid en kansen voor jongeren;
- welke bereikbaarheidsdoelstellingen van toepassing zijn (zoals maximale reistijd per openbaar vervoer);
- welke minimale kwaliteitseisen moeten gelden voor onderwijs en begeleiding.

Op basis van deze criteria kan worden vastgesteld welke locaties en opleidingen noodzakelijk zijn om het minimumaanbod in stand te houden. Daarmee ontstaat een onderscheid dat cruciaal is voor de vraag welke middelen nodig zijn:

1. Noodzakelijke maar onvermijdelijk kleine locaties of opleidingen:
   Vestigingen die, gegeven de regionale opdracht, structureel onder de doelmatige schaal blijven en daardoor met onvermijdelijke schaalnadelen te maken hebben.
2. Te kleine locaties of opleidingen die nog wel herstructureerbaar zijn:
   Kleine eenheden die geen "noodzakelijke" kleinschaligheid kennen, omdat samenwerking, taakverdeling of fusie wél een doelmatige schaal mogelijk maakt.
3. Locaties die aan de minimale schaaleisen voldoen:
   Instellingen die het onderwijs op een doelmatige schaal kunnen organiseren en geen aanvullende financiering/bekostiging nodig hebben.
4. Locaties die mogelijk te groot zijn:
   Vestigingen die boven de optimale schaal opereren en waar over-schaal juist tot inefficiëntie kan leiden. Ook deze categorie vraagt niet om extra middelen

Voor het bepalen van de benodigde middelen acht de commissie het van belang om voor alle instellingen de schaal- en scope-effecten empirisch in beeld te brengen. Dat kan bijvoorbeeld via:

- een Data Envelopment Analysis (DEA) om inzicht te geven in de efficiënte frontier en in welke kosten onvermijdelijk zijn gegeven schaal en mix van opleidingen;
- het schatten van een kostenfunctie (bijvoorbeeld een flexibele kostenfunctie) om schaal- en scope-effecten en vaste kosten empirisch vast te stellen;
- een combinatie van beide methoden om tot robuustere conclusies te komen.

Het doel van deze analyses is tweeledig:

1. objectief vaststellen welke instellingen daadwerkelijk met onvermijdelijke schaalnadelen te maken hebben, en
2. zichtbaar maken waar kleinschaligheid juist het gevolg is van keuzes (zoals beperkt aanbod, gebrek aan samenwerking of nog benutbare schaalmogelijkheden).

Belangrijk is dat de uitkomsten van deze analyses niet voor alle instellingen tot extra bekostiging leiden. De commissie is van oordeel dat alleen voor de eerste categorie, noodzakelijke maar onvermijdelijk kleine locaties of opleidingen, compensatie gerechtvaardigd is. Voor de andere categorieën (herstructureerbaar klein, doelmatig van schaal, te groot) is aanvullende bekostiging niet passend. Daar ligt primair een opgave voor samenwerking, herordening of efficiëntere organisatie.

Sturen op arbeidsmarktrelevantie

Naar aanleiding van het vorige advies van de commissie is de inputfactor voor arbeidsmarktrelevantie in pakket 3a aangepast naar een beperkt aantal opleidingen. Het doel hiervan is dat instellingen meer arbeidsmarkrelevante opleidingen aanbieden en dat daardoor meer studenten een arbeidsmarktrelevante opleiding volgen en afronden. Welke reflecties heeft de commissie op pakket 3a en in hoeverre is dit bekostigingspakket voldoende om de gewenste arbeidsmarktrelevantie te stimuleren?

Reactie:

De wens om in de huidige en naar verwachting ook toekomstige arbeidsmarkt die door grote krapte wordt gekenmerkt meer te sturen op arbeidsmarktrelevantie is volkomen begrijpelijk. Toch willen we hier een aantal kanttekeningen plaatsen bij zowel de wenselijkheid als de te verwachten effecten hiervan.

Een eerste relativerende observatie is dat het voorspellen van de behoeften op de arbeidsmarkt zeer ingewikkeld is. Vele ontwikkelingen die op ons afkomen zijn onvoorspelbaar. Dat vraagt om bescheidenheid over de mate waarin we überhaupt kunnen sturen op arbeidsmarktrelevantie. Ook onderstreept het belang van onderwijs dat leerlingen voorbereidt op een voortdurend veranderende arbeidsmarkt en behoefte van een inzet op leven lang ontwikkelen. Het is daarbij van belang te beseffen dat opleidingen die nu worden aangeboden en waarvan de directe

arbeidsmarktrelevantie niet altijd direct evident is toch waardevol kunnen zijn, omdat ze leerlingen van een basiskwalificatie kunnen voorzien die grote waarde kan hebben voor de toekomstige arbeidsmarktpositie van leerlingen.

Een tweede relativerende constatering is dat we reeds decennia trachten te sturen op arbeidsmarktrelevantie, maar dat de effecten daarvan beperkt zijn geweest. De roep om meer technisch geschoold personeel is al minstens 50 jaar oud en is ondanks alle initiatieven niet structureel afgenomen. Inzicht in het keuzeproces van leerlingen en hun ouders is daarmee van essentieel belang alvorens effectief gestuurd kan worden op het keuzeproces. Een geïsoleerde maatregel in de bekostiging heeft waarschijnlijk weinig effect. Een eventuele prijsprikkel zal daarom altijd onderdeel moeten zijn van een breed offensief van maatregelen (denk aan verbeteren arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden in de sector, campagnes gericht op ouders en studenten, numerus fixus andere opleidingen, bonussen of lager collegegeld voor studenten). We adviseren hierbij om eerder onderzoek door onder andere Berenschot en het Centraal Planbureau naar de effectiviteit van maatregelen gericht op het beïnvloeden van studiekeuzes te betrekken.[7]

Een derde opmerking is dat het van groot belang is om - waar er overwogen wordt te sturen op relevantie - dit te doen op basis van maatschappelijke relevantie en niet zozeer op basis van arbeidsmarktrelevantie. Het opleiden van personeel is deels ook een verantwoordelijkheid van individuele bedrijven die *on the job* bedrijfsspecifieke vaardigheden moeten ontwikkelen. Juist daar waar de grote op de toekomstgerichte maatschappelijke transformaties tegen grenzen aanlopen van toekomstige krapte ligt er een publieke taak om het keuzeproces te sturen in de richting van maatschappelijke doelen.

Spanning tussen bestedingsvrijheid van de lumpsum en beleids- en verantwoordingsinformatie

In het laatste advies van de commissie werd gerefereerd aan de spanning tussen de bestedingsvrijheid van de lumpsum en de wens tot meer beleids- en verantwoordingsinformatie. Kan de commissie haar visie op deze spanning nader uiteenzetten? Hoe reflecteert de commissie op deze spanning in relatie tot de drie pakketten in het rapport?

Het budgetrecht van de Kamers, vastgelegd in de Comptabiliteitswet, verplicht ministers vooraf toestemming te vragen aan het parlement voor het aangaan van verplichtingen en het realiseren van uitgaven. De (ontwerp-)begroting markeert daarbij het budget, de doelen en de randvoorwaarden waarbinnen en waartoe rijksmiddelen mogen worden aangewend. De minister is achteraf gehouden om hierover jaarlijks verantwoording af te leggen, waarbij de centrale vraag is: zijn de afgesproken middelen juist (conform de begroting, rechtmatig) en goed (doelmatig en doeltreffend) besteed?

Lumpsum-bekostiging heeft tot doel dat onderwijsinstellingen ruimte hebben om binnen de kaders van de relevante onderwijswet- en regelgeving middelen naar eigen inzicht aan te wenden. Deze bestedingsvrijheid is een politieke keuze, elk jaar vastgelegd in de begroting. Dat heeft directe gevolgen voor de wijze waarop de minister zich heeft te verantwoorden over de besteding van lumpsum-middelen. In welke mate onderwijsinstellingen publieke middelen bijvoorbeeld aan onderwijsmiddelen of aan docenten hebben besteed is niet relevant voor de verantwoording van de minister aan het parlement over de uitvoering van de begroting. Dit is geen onderdeel van de toets op rechtmatigheid.

Wat rechtmatig is, is in essentie een politieke keuze. Deze logica is in het verleden niet altijd recht gedaan. Zo heeft het parlement zich nogal eens kritisch uitgelaten over bestedingen van publiek gefinancierde onderwijsinstellingen (bv. aan vastgoed of reclame), waarbij de minister werd

[7] Centraal Planbureau (2024); Berenschot (2021), Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld; Dialogic, Oberon & SEO (2024). Studiekeuze in beweging.

gevraagd zich hierover te verantwoorden dan wel in te grijpen. Daarbij werd over het hoofd gezien dat het parlement zelf de bestedingsvrijheid per begroting had geaccordeerd. Daarmee werd gemarkeerd dat de minister niet in de positie is om te sturen op de specifieke besteding van onderwijsmiddelen die via de lumpsum werden verstrekt.

Rolvastheid en consistentie zijn ook voor de minister zelf van belang. Indien de minister bijvoorbeeld besluit om extra geld voor leerkrachten aan onderwijsinstellingen te verschaffen, is de minister in beginsel gehouden te borgen dat dit budget ook op deze wijze wordt besteed. In de verantwoording behoort dat dan ook te worden aangetoond. Dat hiermee afgeweken wordt van de systematiek van de algehele lumpsumbekostiging doet daar niets aan af.

De commissie trekt uit voorgaande de conclusie dat de minister er verstandig aan doet de consistentie en logica van zijn of haar keuze voor de nieuwe bekostiging expliciet en met scherpte te markeren. De commissie doet hiertoe drie aanbevelingen:

1. Het is verstandig om bij de definitieve keuze voor herinrichting van de bekostiging vooraf na te gaan welke implicaties deze keuze mogelijk heeft voor de bestedingsvrijheid én de verantwoording van de mbo-instellingen. Het belang van een juiste en complete verantwoording staat buiten kijf. Om te borgen dat ook in de toekomst het verantwoordingsproces soepel en efficiënt verloopt (en de verantwoordingslast niet onnodig wordt verzwaard), is het raadzaam tijdig bij de verschillende partijen in de 'controletoren' (zoals controllers, externe accountants, en landelijke partijen (zoals DUO, ADR, Onderwijsinspectie, Algemene Rekenkamer)) te toetsen of alle consequenties van de voorgenomen herinrichting goed en compleet in beeld zijn, en uiteindelijk zeker te stellen dat bij de daadwerkelijke implementatie daarvan iedereen 'aan boord' is en de mogelijke gevolgen voor de verantwoording voor alle partijen helder zijn.

   Elke variant heeft in meer of mindere mate gevolgen voor de verantwoording door mbo-scholen omtrent de ontvangen bekostiging. Hier is precisie gewenst. Ook details in bekostigingsvoorwaarden leiden nogal eens tot onvoorziene of ongewenste issues in de verantwoordingprocessen. Vandaar de aanbeveling dat tijdig na te gaan en dat mee te wegen bij de herinrichting.

2. Voorts doet de minister er goed aan richting het parlement scherp en expliciet te markeren wat de nieuwe bekostiging betekent voor het proces van begroting en verantwoording, in het bijzonder welke rol de minister hier aanneemt en waarover de minister (niet) ter verantwoording kan worden geroepen.

3. Tenslotte moedigt de commissie de minister aan, zoals in het eerste advies reeds verwoord, de inspanningen rond het beschikbaar maken van goede beleidsinformatie krachtig voort te zetten. Goede data, in het bijzonder over de prestaties van het mbo-onderwijsveld, stelt allen (minister, parlement, instellingen en samenleving) in staat te leren. Deze informatie dient nadrukkelijk te worden onderscheiden van verantwoordingsinformatie die onderdeel is van het proces van begroting en verantwoording.

Goede beleidsinformatie is niet bedoeld om individuele instellingen 'af te rekenen', maar stelt de minister in staat daadwerkelijk zijn stelsel- of systeemverantwoordelijkheid waar te maken en daarover verantwoording af te leggen aan het parlement. Met de beoogde herziening van de bekostiging van mbo-scholen neemt het belang daarvan toe. Uiteindelijk – welke keuze de minister ook maakt – zal de nieuwe bekostiging eraan moeten bijdragen dat het landschap van mbo-instellingen in staat blijft om de wettelijke taken naar behoren uit te oefenen. Goede beleidsinformatie is hiervoor onontbeerlijk om erachter te komen of dat ook het geval is. De commissie vermoedt dat, naar de mate dat goede beleidsinformatie beter beschikbaar komt, dit ook bijdraagt aan 'het goede gesprek' met het parlement. Dat is geen garantie, maar wel een serieuze poging waard.