



Regionale samenwerking leren en werken

Onderzoek in drie regio's, in opdracht van de
Commissie macrodoelmatigheid mbo

2 september 2022

PROOF Adviseurs BV

Postbus 2704
3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl

(+31)850471007

proofadviseurs.nl

rabo NL43RABO0303425660

btw NL8550.87.250.B01

kvk 63089068

Colofon

Titel: Regionale samenwerking leren en werken
Auteurs: Henk Bakker, PROOF Adviseurs
Susanne de Zwart, Berenschot
Lianneke den Toom, PROOF Adviseurs
Thijs van den Berg, Berenschot
Datum: 2 september 2022

Uitgegeven door PROOF Adviseurs en Berenschot, in opdracht van CMMBO.

Inhoud

Management samenvatting.....	4
1. Inleiding	14
1.1. Aanleiding en context van het onderzoek	14
1.2. Vraagstelling	14
1.3. Onderzoeksaanpak.....	15
1.4. Leeswijzer	16
2. Uitdagingen leren en werken inwoners en bedrijven.....	17
2.1. Algemeen	17
2.2. Achterhoek.....	17
2.3. Zeeland	17
2.4. Zuid-Limburg.....	18
3. Basisinfrastructuur samenwerking leren en werken.....	19
4. Werking van de samenwerking leren-werken.....	22
5. Publieke waarde mbo in de samenwerking leren en werken	27
5.1. Publieke waarde mbo leren en werken	27
5.2. Legitimiteit	30
5.3. Positionering en organisatie.....	32

Management samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) gevraagd in een aantal regio's, die met een teruglopende beroepsbevolking en met ontgroening te maken hebben of krijgen, te onderzoeken of er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In hoeverre is er sprake van een ontoereikend aantal opleidingsmogelijkheden in het mbo voor regionale tekortsectoren? Dit naar aanleiding van de motie Peters – Bisschop die de regering verzoekt om samen met het onderwijsveld te onderzoeken op welke wijze ervoor gezorgd kan worden dat scholen samen de verantwoordelijkheid krijgen om een minimaal dekkend aanbod in de regio in stand te houden.

De CMMBO heeft dit verzoek in behandeling genomen door een tweetal onderzoeken te laten uitvoeren. Daarbij heeft de commissie als uitgangspunt genomen, dat de arbeidsmarktuitdagingen, waar bedrijven en de beroepsbevolking voor staan (alle inwoners tussen 15 en 65 jaar), in de regio's in gezamenlijkheid worden aangepakt. Het gaat om personeelstekorten, maar ook om wendbaarheid van de beroepsbevolking (verdwijnende, nieuwe en veranderende beroepen) en om het voorkomen en aanpakken van werkloosheid. Het mbo draagt daar mede een publieke verantwoordelijkheid voor, maar niet alleen. Partners in de regio hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid, ook als het gaat om de mismatch, de personeelstekorten en het zorgen voor een goed (opleidingen)aanbod als een van de oplossingen voor de uitdagingen van bedrijven en de inwoners in de regio.

De CMMBO heeft daarom gekozen voor een onderzoek naar de positie van het mbo in een aantal regio's, maar ook - gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs, overheid en bedrijfsleven - naar de bredere samenwerking in die regio's op het terrein van leren en werken. Vanuit het perspectief van de bedrijven en de inwoners: niet alleen aandacht voor de strategische samenwerking (op bestuurlijk niveau), maar ook de vertaling daarvan naar concrete dienstverlening en concreet aanbod voor inwoners en bedrijven door de samenwerkende partners. Wat merken bedrijven en inwoners van die samenwerking, gericht op de leren en werken-uitdagingen in de regio's?

Die bredere scope van de commissie, breder dan enkel naar de positie van het mbo in de drie regio's, is door de CMMBO vertaald naar twee deelonderzoeken die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd:

- Een **kwantitatieve** analyse door Panteia in drie (arbeidsmarkt)regio's van de sociaaleconomische structuur, de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, eventuele aanwezige tekortsectoren en van toegankelijke, relevante opleidingsmogelijkheden in het mbo voor tekortsectoren.
- Een meer **kwalitatieve** analyse van het netwerk voor leren en werken in dezelfde drie regio's. Toegesplitst op de aanpak van het tekort aan vakbekwame medewerkers, de positie van het mbo in dit netwerk en (geografisch) toegankelijke dienstverlening vanuit het regionale netwerk aan individuele inwoners ten behoeve van een goede matching met de vraag van bedrijven.

Deze rapportage heeft betrekking op het laatste onderzoek: de kwalitatieve analyse van de samenwerking leren en werken in drie regio's: de Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg.

Hoofdconclusies

Het onderzoek heeft **bevestigd** dat niet geïsoleerd kan worden gekeken naar de positie en bijdrage van het mbo bij de mismatch en de overige arbeidsmarktuitdagingen in de regio's. Er is sprake van een nauwe verwevenheid van partners, dienstverlening, projecten en acties van de samenwerkende triple helix partners, waarbij ook de passendheid, beschikbaarheid en toegankelijkheid van het onderwijs- en opleidingsaanbod (initieel onderwijs en opleidingen voor volwassenen) onderdeel uitmaakt van de gezamenlijke aanpak.

Met andere woorden: de infrastructuur van het mbo kan niet los worden gezien van de omgeving. De regionale economische - en maatschappelijke opgaven en oplossingsrichtingen liggen feitelijk in elkaars verlengde. Het arbeidsmarktbeleid kan niet zonder het economische beleid en bedrijvigheid in de regio, economische groei kan niet zonder goed geschoolde professionals en een arbeidsmarkt waarbij iedereen mee doet. Het onderwijsaanbod voor leerlingen, studenten, werkenden en werkzoekenden is voor allen van belang.

Een belangrijke conclusie is daarnaast, dat in alle drie regio's sprake is van **toegenomen bewustzijn, urgentie en actie** ten aanzien van de arbeidsmarktuitdagingen van bedrijven en inwoners. Er wordt vanuit zowel het onderwijs, als vanuit de economische agenda, als vanuit de sociale agenda geïnvesteerd in diverse programma's, projecten, acties en dienstverlening.

Daarbij zijn er verschillen in dynamiek en slagkracht tussen de genoemde drie domeinen onderwijs, economie en sociaal. **Partners zijn zoekende** als het gaat om het gezamenlijk zorgen voor een transparante, efficiënte en effectieve dienstverlening en aanbod. Met name op het sociaal domein is er het beeld van onvoldoende vraaggerichtheid en slagkracht. Een meer integrale aanpak, waarbij bedrijven en inwoners beter en breder worden bereikt en bediend, vraagt om een **integrale governance**. In de Achterhoek is sinds een aantal jaren sprake van een dergelijke integrale governance en die helpt, als het gaat om verbetering van de gezamenlijke dienstverlening leren en werken voor de inwoners en de bedrijven, zowel het mbo, als ook de overige partners. Dit type governance - op maat van de verschillende regio's, gelet op de verschillen in context - is een goed voorbeeld waar ook andere arbeidsmarktregio's hun voordeel mee kunnen doen. Inclusief de wijze waarop de Achterhoek via directe bevraging van bedrijven en inwoners zicht heeft en houdt (monitoring) op hun behoefte. Ook dat is een goed voorbeeld van hoe ervoor kan worden gezorgd dat in gezamenlijkheid de vraag van inwoners en bedrijven wordt gekend en vertaald naar een gezamenlijk aanbod, waaronder het opleidingsaanbod.

In dit rapport komen ook andere goede voorbeelden naar voren, die staan voor de kansen die er zijn als het gaat om het zorgen voor een passend (opleidings)aanbod, de transparantie en het bereik en toegankelijkheid ervan. Bijvoorbeeld het strategische partnership tussen de technische en logistieke sectoren en het VISTA college in Zuid-Limburg en de wijze waarop Scalda in Zeeland met de partners samenwerkt met de installatiebranche en de zorg.

Een andere hoofdconclusie is, dat er kwetsbaarheden zijn aan de kant van het mbo in de drie regio's als gevolg van de teruglopende studentenaantallen. Net zoals veel andere voorzieningen, staat het mbo voor de **uitdaging** om publieke waarde te leveren en te behouden ondanks de ontgroening en vergrijzing en daarmee de teruglopende beroepsbevolking in de komende jaren. De mbo-instellingen gaven aan dat hen dit vooralsnog redelijk lukt, dankzij veel creativiteit, keuzes maken, extra (incidentele) investeringen van henzelf en van partners en samenwerkingsverbanden in de regio. Maar in de drie regio's (en ook in andere regio's, mag worden aangenomen) staat dat **behoud van toegankelijk en divers mbo-aanbod onder druk**.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen.

Sturen op effectieve en doelmatige regionale samenwerking leren en werken

- 1. Aan het Rijk: zorg voor meer landelijke samenhang en duurzaamheid in het beleid en de regelingen rondom leren en werken**
 - Zorg er in het verlengde hiervan voor dat de monitoring en evaluatie van ingezette landelijke beleidsinstrumenten ook in samenhang gebeurd. Dit helpt regio's om werkbare en duurzame leren en werken arrangementen voor de langere termijn vorm te geven.
- 2. Zorg in de regio voor een governance die samenhang en duurzaamheid in de hand werkt (à la de Achterhoek)**
 - Verbinden van de economische- en sociale agenda.
 - Regie op de bestuurlijke samenwerking in een beperkt aantal tafels met een integrale opdracht.
 - Organiseer de samenwerking met voldoende menskracht en middelen, om de regie, uitvoering, monitoring en duurzaamheid te kunnen waarborgen (gezamenlijke PDCA-cyclus, te faciliteren door een toegeruste secretariaatsfunctie).
 - Aanspreekcultuur: spreek elkaar bestuurlijk aan op het daadwerkelijk implementeren van afspraken in de eigen organisatie.
 - Zorg als bestuurders zichtbaar (inclusief voorbeeldfunctie van bestuurders, ook intern) voor vertaling van gezamenlijke afspraken, stuur op ontkokering in de uitvoering en dus op het elkaar in stelling brengen op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau.

3. Benut de bestaande samenwerkingen maximaal en zet daar niet onnodig een nieuwe organisatie naast

- Hanteren van een heldere checklist om de samenwerking gestroomlijnd te houden. Inclusief: wat pakken we op als triple helix partners gezamenlijk, wat bilateraal en wat is instellingsbeleid? Ter voorkoming van uitdijen in plaats van stroomlijnen.
- Bezie bijvoorbeeld of een bestaand werkzaam loket kan uitbreiden of opschalen bij nieuw beleid, los knelpunten op binnen de bestaande structuren. Beter in plaats van extra. Niet nieuw, tenzij.
- Sluit bij de realisatie van de doelstellingen op het sociaal domein meer aan op de economische agenda. Benut goedlopende samenwerkingen met branches/sectoren (pps-en). Waak er echter voor dat het eigenaarschap van bedrijven en branches bij de economische initiatieven niet minder wordt door een onbedoeld dominante overheidsrol.

Sturen op publieke waarde mbo

Het mbo heeft de regionale verantwoordelijkheid om de publieke infrastructuur te bieden voor initieel mbo-onderwijs en Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Voor iedereen, richting een dynamische arbeidsmarkt, in de context van een veranderende economie en samenleving.

Het mbo staat, net zoals veel andere voorzieningen, voor de uitdaging om deze waarde te brengen en te behouden ondanks de krimp van het aantal initiële studenten. De mbo-instellingen gaven aan dat dankzij veel creativiteit, keuzes maken, extra (incidentele) investeringen en opgezette samenwerkingen dit vooralsnog lukt. Zij zien voor de toekomst een aantal kwetsbaarheden die maken dat behoud van toegankelijk en divers mbo-aanbod onder druk staat.

Hier hebben de volgende aanbevelingen betrekking op.

4. Draagvlak en ondersteuning van (publieke) partners

Het is noodzakelijk dat er oog is voor de uitdagingen die er al zijn en er steeds meer gaan komen als het gaat om het overeind kunnen houden van opleidingen in een regio, waar wel dringend behoefte aan is. Transparantie over de afwegingen en communicatie vanuit het mbo naar regionale partners blijft van belang. Voer daar expliciet als partners leren en werken het gesprek over en wees daar als mbo proactief in.

5. Samenwerking versus “markt”

Samenwerking in de regio vraagt om zorgvuldigheid: het kan goed samengaan om bestuurlijk strategisch partner te zijn en op onderdelen een klant-leverancier relatie te onderhouden, zoals nu het geval is tussen bijvoorbeeld gemeenten, UWV en mbo-instellingen. Ga met elkaar in gesprek over kaders die daarbij gehanteerd worden, die uitgaan van het gezamenlijke regionale belang van een duurzame sterke publieke infrastructuur. Zakelijk, met ruimte voor private aanbieders en initiatieven (benut de kracht van PPS), maar met oog voor het brede gezamenlijke regionale belang van breed kwalitatief hoogwaardig mbo-aanbod in een duurzame, sterke publieke infrastructuur. Voer als regionale overheid die visie ook door in de inkoopstrategie.

6. Gezamenlijkheid en efficiëntie in kennis- opleidings- en fysieke infrastructuur

We zagen dat het mbo inzet op duurzaam, breed partnership met bedrijven, sectoren en branches, omdat dit de beste basis biedt voor diverse doeleinden. Zoals kwaliteit van de opleidingen, kansen voor studenten, beschikbaarheid van middelen en menskracht en een flexibel aanbod voor LLO en werkzoekenden. Zuid-Limburg is hiervan een goed voorbeeld (meerdere sectoren), maar bijvoorbeeld ook de zorg in zowel Zeeland, als in de Achterhoek. Deze duurzame samenwerking bevat ook vraagbundeling en maximale ontschotting. Het gaat in de meest brede vorm om publiek-private samenwerking als regionaal ecosysteem. Met bedrijven, sectoren, vo-mbo-ho, overheid en particuliere onderwijsaanbieders en met ruimte voor onderwijsvernieuwing en onderwijsinnovatie over de verschillende onderwijskolommen heen. Dit type duurzame samenwerking willen we ook in dit rapport in positieve zin onder de aandacht brengen. Zorg daarbij ook als mbo voor kennisdeling op de concrete uitwerking van dit type arrangementen. Het gaat dan onder andere om de volgende onderwerpen:

- a. Opzetten van brede sectorale arrangementen met gebundelde afspraken over initieel onderwijs, LLO-trajecten voor meerdere doelgroepen, innovatie, cursusaanbod, HR-dienstverlening etc.
- b. Afspraken over het gezamenlijk in stand houden (financieel of ‘in kind’) van:

- i. de kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld door hybride docentschap, gezamenlijke kennisontwikkeling en innovatie van opleidingen);
- ii. de opleidingsinfrastructuur (bijvoorbeeld door bundeling van opleidingen en/of niveaus binnen opleidingen, bundeling van doelgroepen in de opleidingen);
- iii. de fysieke infrastructuur (bijvoorbeeld door gezamenlijke labs, delen van praktijkruimtes etc.).

ADVIES AAN DE CMMBO: AANVULLEND ONDERZOEK

Verricht nader onderzoek naar clusters van opleidingen, die relevant zijn voor de economie en leefbaarheid in de regio, die nu en in de toekomst versterking behoeven en wat daarvoor nodig is. Net als in het hoger onderwijs, waar structurele oplossingen worden gezocht voor behoud van de basisinfrastructuur.

7. Positie van het mbo ten behoeve van het belang van studenten

De mbo-instellingen gaven aan dat zij de autonome keuzes en het lange termijn perspectief van de studenten uiteraard waarborgen vanuit hun wettelijke taak. Het vinden van een baan op niveau is nauwelijks meer onderscheidend in de opleidingskeuze van een student, want in alle sectoren zijn tekorten. Het imago, werkgeverschap, arbeidsvoorwaarden en loopbaanperspectief zijn steeds doorslaggevend bij het maken van keuzes door studenten. De opleidingen in sectoren waar dit niet op orde is, zullen sneller leeglopen en onder druk komen te staan. Zorg als mbo (en overige publieke dienstverleners binnen de regionale samenwerking, zoals Werkgeversservicepunten en SBB) ervoor dat indringend het gesprek wordt gevoerd met deze sectoren en werkgevers om hen te wijzen op de consequenties als het gaat om het verleiden van studenten en voor mogelijke zijinstromers om voor hen te kiezen.

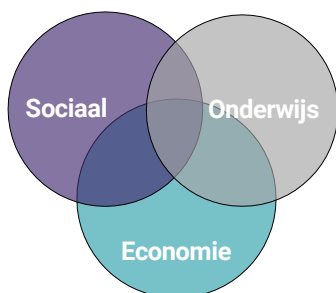
Effectief bereik van inwoners en bedrijven

- 8. Praktijk op tafel, ook bestuurlijk:** Geïnterviewden in de regio's geven aan dat de daadwerkelijke (latente) vraag van inwoners en werkgevers nog onvoldoende het vertrekpunt van regionale samenwerking en regionale aanpak is. Dat leidt onder andere tot onvoldoende bereik. Kortom: er wordt nog te aanbodgericht gedacht en te weinig wordt de gezamenlijkheid benut in het maximaliseren van het bereik. Het perspectief van de inwoners en werkgevers zou ook op de agenda van overleggen op bestuurlijk en tactisch niveau continu centraal moeten staan. Dat kan via klantreizen, "praktijk op tafel" en het sturen op onderzoek naar bereik, behoefte en tevredenheid van inwoners en bedrijven over ingezette interventies.
- 9. Niet over, maar door inwoners en bedrijven:** stuur zoveel mogelijk op eigen regie van inwoners en bedrijven. Faciliteer dat zoals bijvoorbeeld Opijver (Achterhoek) en Leo Loopbaan (Zuid-Limburg) dat doen: met een professionele online omgeving (do it yourself), waar loopbaancoaching, hulp bij talentontwikkeling wordt geboden en - zolang er landelijk nog geen individuele leerrekening is - scholingsvouchers worden ingezet. Hier zijn goede ervaringen mee. Zorg voor een goede flankerende aanpak, om daarmee ook de groepen, die minder zelfredzaam of minder scholingsgeneigd zijn, te bereiken.
- 10. Empowerment werkzoekenden:** door 'trek in de schoorsteen', onder andere door een beter bereik onder werkenden en het creëren van ruimte voor werkzoekenden. Bij werkzoekenden moet de overheid een benadering kiezen en uitvoeren, die meer uitgaat van vertrouwen, empowerment, talent en eigen kracht. Klantcoaches in Zuid-Limburg zijn hier, bijvoorbeeld, expliciet in getraind.

De volgende paragrafen lichten de onderliggende bevindingen samenvattend nader toe.

Samenvatting bevindingen strategische samenwerking

Bij het onderzoek is gekeken naar zowel de strategische, als de tactische en operationele samenwerking leren en werken. Samengevat is in de drie regio's het volgende geconstateerd.



In alle drie de regio's is een infrastructuur van samenwerkende triple helix: ondernemers/sociale partners, overheid en onderwijs. Deze bestaat deels uit partners met publieke, wettelijke taken. Het zwaartepunt van hun taken en dienstverlening verschilt. We onderscheiden een drietal perspectieven of domeinen: de arbeidsmarktregio (sociaal domein, participatie, Samenwerking Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)), het onderwijs en de economie. De partners op de verschillende domeinen ondersteunen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid inwoners en/of bedrijven bij hun uitdagingen.

Alle drie de regio's beschikken over bestuurlijke tafels, waar agenda's tot stand komen, strategische speerpunten worden bepaald en op bestuurlijk niveau initiatieven worden gestart en besproken. Er lopen in de regio's ook een groot aantal programma's en gezamenlijke initiatieven op het vlak van leren en werken.

Als we kijken naar de strategische samenwerking leren en werken vanuit de **economische agenda**, dan zien we in de drie regio's een brede regionale samenwerking waarbij provincies, branches, bedrijven en onderwijsinstellingen en gemeenten onder andere via economic boards werken aan Regiodeals, human capital agenda's, innovatie, acquisitie van bedrijven, onderwijs en onderzoek. De bestuurlijke samenwerking rondom deze strategische keuzes wordt ten opzichte van die op het sociaal domein als relatief krachtig en concreet gezien. Bij deze agenda's zijn bedrijven en branches vertegenwoordigd en is er een sterke pull -factor vanuit de werkgevers kant (gevoel van eigenaarschap, belang en urgentie). De keuzes worden gemaakt voor de wat langere termijn en die geven ook een basis voor de keuzes die op individueel organisatieniveau gemaakt worden.

De bestuurlijke samenwerking in het **sociaal domein** wordt vooral als bestuurlijk druk en te weinig slagvaardig ervaren. Er is een optelsom van gremia, waarbij vooral Zeeland en Zuid-Limburg worstelen met samenhang en focus. Zo is er in de samenwerking vaak sprake van schaalverandering waarbij schaalverkleining en schaalvergroting tegelijkertijd plaatsvinden (lokaal, regionaal, landelijk). Tegelijkertijd zijn er veel tijdelijke structuren, projecten en initiatieven ontstaan, een uitdijend landschap waarbij vaak een landelijke regeling, impuls of subsidie leidde tot extra in plaats van beter. Zo werden de inzet op jeugdwerkloosheid, statushouders en Regionale Mobiliteits Teams (RMT) als voorbeelden genoemd.

Sommige structuren zijn net ontstaan en nog niet uitontwikkeld of voortdurend in ontwikkeling zoals de Werkgeversservicepunten, Leerwerkloketten en mensontwikkelbedrijven. Vaak is het zoeken naar de juiste breedte, meerwaarde en werkwijze. Landelijke initiatieven hebben deels een goede functie vervuld als het gaat om extra aandacht en middelen, maar door onvoldoende samenhang in landelijk beleid wordt de regio vaak ook in een ongewenste richting verleid, naar (meer) versnippering en drukte.

De regionale economische en maatschappelijke opgaven en oplossingsrichtingen liggen feitelijk in elkaars verlengde. Het arbeidsmarktbeleid kan niet zonder het economische beleid, economische groei kan niet zonder goed geschoolde professionals en een arbeidsmarkt waarbij iedereen mee doet. Er wordt in alle drie de regio's gewerkt aan het samenbrengen van de strategische agenda's op het economisch domein en sociaal domein.

GOOD PRACTICE GOVERNANCE INTEGRALE SLAGVAARDIGE SAMENWERKING

Een meer integrale governance kan helpen, zo leert het voorbeeld van de Achterhoek. Deze regio geeft aan veel plezier en profijt te hebben van een nieuwe governance (mede ingevuld met behulp van de Regio Deal middelen), waarbij is gezorgd voor meer integraliteit, efficiency en transparantie. Met een integrale publieke organisatie (Wgr) is er een betere basis om regionale samenwerkingsafspraken samenhangender en gericht te kunnen uitvoeren. Ook het zorgen voor slagkracht door een goed geoutilleerd regiobureau, met gezamenlijke menskracht en middelen, wordt daarbij als een belangrijke succesfactor genoemd. Een bewuste keuze, als waarborg voor een sluitende, gezamenlijke beleidscyclus (PDCA).

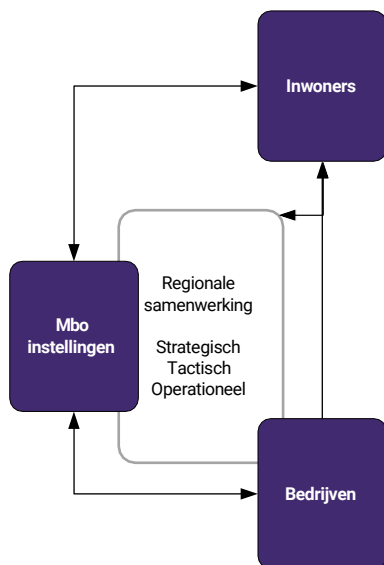
Succesvolle strategische samenwerking leren en werken staat of valt verder met het kennen en centraal stellen van de uitdagingen en behoefte van de individuele inwoners en bedrijven. In hoeverre is dat perspectief de basis voor de inhoudelijke agendavorming leren en werken en hoe wordt dat georganiseerd? Uit dit onderzoek blijkt dat in alle drie de regio's voor de korte- en middellange termijn arbeidsmarktanalyses worden gemaakt of gebruikt, als basis voor beleid. Het gaat om de data en analyses van landelijke organisaties, zoals UWV, SBB en CBS en brancheorganisaties. Daarnaast zijn er regionale data van onder andere de gemeenten en de mensontwikkelbedrijven over bijvoorbeeld de ontwikkeling van werkloosheid. Verder worden er soms trendanalyses gemaakt, vooral voor de uitvoering van de economische agenda. Tot slot vinden er van tijd tot tijd enquêtes onder inwoners en bedrijven plaats.

Uit het onderzoek in de drie regio's komt naar voren dat het goed lukt om analyses te vertalen naar programma's en speerpunten, maar dat het lastig wordt gevonden om deze echt te operationaliseren ten behoeve van (groepen van) inwoners en bedrijven. Ook wordt voor de gezamenlijke agendavorming nog te weinig gehaald uit alle klantcontacten uit de primaire processen van de verschillende organisaties. Ook daar liggen kansen voor regionaal samenwerkende partners.

Rol mbo bij strategische samenwerking leren en werken in de drie regio's

Meervoudige aanpak voor een optimaal bereik van en aanbod voor inwoners en bedrijven

Het mbo ondersteunt inwoners (studenten en volwassenen) en bedrijven in de eerste plaats via de eigen uitvoeringsorganisatie. Met de reguliere infrastructuur, vanuit de eigen opleidingen, docenten, praktijkbegeleiders, accountmanagers en communicatielijnen.



Om aanvulling daarop investeert het mbo, om de eigen missie en doelstellingen te realiseren, in regionale samenwerking. Het heeft via partners een groter bereik en levert daarmee een grotere bijdrage aan het goed opleiden van inwoners (jong en oud) en bedrijven en branches. Daarom wordt intensief geparticipeerd in regionale samenwerkingstafels en -initiatieven. Het idee daarachter is ook, aldus de mbo-bestuurders die we hebben gesproken, dat dit mag worden verwacht van een publieke partner als het mbo, dat door zijn wettelijke taakopdracht een belangrijke verantwoordelijkheid draagt om te zorgen voor een goed aanbod van opleidingen en voor inbreng van kennis en expertise. Via de eigen organisatie en door samenwerking met alle netwerkpartners wordt een soort 'multichannel' aanpak gehanteerd, met als doel om binnen een gezamenlijk ecosysteem van maximale toegevoegde waarde te zijn. Dat is ook, zo bleek tijdens dit onderzoek, de rol die de partners op bestuurlijk niveau van een publieke partner als het mbo vragen.

Daarbij stelt het mbo zich op als onafhankelijke strategische opleidingspartner. Mede op basis van alle contacten en samenwerking met studenten, (leer)bedrijven en branches meedenkend, meeontwikkeld en meewerkend. Zowel voor de economische agenda

(human capital agenda), als de sociale agenda (inclusie, participatie, inburgering). De mbo-instellingen uit de drie regio's geven aan dat zij hechten aan de gevraagde betrokkenheid op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau in alle relevante gremia.

Tegelijkertijd geven de mbo-bestuurders aan (in de Achterhoek minder, vooral door de nieuwe governance) het gebrek aan slagkracht, de versnippering en de complexiteit op het sociaal domein te herkennen en tijdrovend te vinden. Dit leidt - net als bij de overige partners - tot pragmatische keuzes als het gaat om de uitvoering van gezamenlijke agenda's.

Voor wat betreft de agendavorming op de overige domeinen kan het volgende worden geconcludeerd:

- Bij de economische agenda wordt - buiten het niet of slechter georganiseerde deel van het mkb - een sterkere urgentie en inzet vanuit de bedrijven ervaren. En daardoor ook een sterkere wil om daadwerkelijk gezamenlijke initiatieven te realiseren en tot een succes te maken. In dit type triple of multiple helix samenwerkingsverbanden worden keuzes gemaakt, regiodeals gesloten, gezamenlijk subsidies aangevraagd en verzorgd en gezamenlijk economische clusters, hubs, campussen en samenwerkingsverbanden opgezet en bestuurlijk geborgd.
- Op het onderwijsdomein wordt steeds meer regionaal samengewerkt op basis van een onderwijsagenda. In alle drie de regio's werken niet alleen de mbo-instellingen onderling goed samen, maar ook breder als vo-mbo en ho, bijvoorbeeld in Zeeland via het Zeeuwse Bestuurders Overleg. De bestuurders vertegenwoordigen elkaar ook bij overleggen met gezamenlijke stakeholders in triple helixverband.

Prioritering en strategische keuzes mbo vanuit de regionale opgaven

Uit de gesprekken die we voerden met de netwerkpartners van het mbo in de drie regio's bleek, dat zij het mbo ook zien als een belangrijk onderdeel van de regionale publieke infrastructuur. Het mbo is voor hen een key player. Bovendien wordt gezien dat er binnen het mbo steeds meer en goed wordt samengewerkt, vanuit een gedeelde notie dat het een gezamenlijke opgave is om in de regio het opleidingsaanbod goed op orde te hebben en te houden.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het besef er is dat niet alles kan. 'We moeten realistisch zijn' als het gaat om hetgeen een grote organisatie als het mbo, met de bestaande wettelijke kaders en mogelijkheden tot flexibiliteit, vermag. Ook als het gaat om LLO zien de partners dat het mbo-stappen zet, zij benoemen daarbij ook aansprekende voorbeelden. Dat het mbo niet op iedere vraag flexibel kan en wil inspelen in de zin van 'u vraagt, wij draaien' is ook helder, er is begrip voor de keuzes die daarin worden gemaakt.

Tijdens de gesprekken kwam ook de druk vanuit verschillende branches en sectoren met personeelstekorten, om met name voor hen op te leiden, naar voren. Mbo-instellingen geven aan dat arbeidsmarktrelevantie zeker belangrijk is in het adviseren en voorlichten van studenten (LOB) en dat er ook wel sprake is van een numerus fixus in de onderzochte regio's. Tegelijkertijd maken studenten uiteindelijk wel hun eigen keuze voor hun toekomst en dat wordt ook als een groot goed gezien. Hierbij wordt ook gewezen op de drievoudige wettelijke opdracht van het mbo: opleiden voor een vak, voor een vervolgopleiding en voor goed burgerschap. Gelet op de toenemende druk vanuit de betreffende sectoren en branches, wordt dit lastig te vinden.

"Af en toe moeten we ook tegen de stroom in roeien om als publiek onderwijs de autonomie en het lange termijn perspectief van onze studenten te waarborgen."

Het mbo maakt ook strategische keuzes over zijn rol bij en aanbod voor LLO voor inwoners (werkend of werkzoekend) en bedrijven. Dit is bij alle mbo-instellingen in de onderzochte regio's op verschillende wijzen in ontwikkeling. Wij zien bij alle mbo-instellingen in de drie regio's de ambitie en de verantwoordelijkheid om als belangrijkste publieke opleidingspartner in de regio zoveel mogelijk vragen te accommoderen. Vanuit een visie op het onderwijs als partner gedurende de gehele loopbaan. Dat kan dan gaan om zelf uitvoeren van opleidingstrajecten, maar ook om co-makership: organiseren dat deze plaatsvinden in samenwerking met andere aanbieders, zowel andere mbo-instellingen, als particuliere aanbieders (publiek-private arrangementen). Het mbo hanteert in de drie regio's onder andere de volgende factoren bij hun eigen strategie en prioritering:

- Samenwerkingsafspraken in de regio (speerpunten, vastgelegd in regionale afspraken met strategische partners).
- Urgentie, omvang en duurzaamheid van de opleidingsvraag en de mate waarin hierbij wordt samengewerkt door werkgevers. Als hierover goede afspraken gemaakt kunnen worden, zal er sneller en beter tot een goede samenwerking op het terrein van LLO gekomen kunnen worden. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld mensontwikkelbedrijven en sociale diensten: met goede afspraken en meer structurele samenwerking kan het mbo ook beter de eigen opleidingen daarop inrichten.
- Goed werkgeverschap en perspectief voor studenten in de branche.
- Haalbaarheid en betaalbaarheid van de opleidingen in de uitvoering.

Samenvatting bevindingen sturing en uitvoering

Voor een belangrijk deel voeren de afzonderlijke organisaties in de regio ook buiten de samenwerking gewoon hun reguliere taken en dienstverlening uit. Dat is de basis. Samenwerking bij leren en werken is gericht op de winwinwin: een nog groter bereik, een nog beter aanbod, een nog hogere kwaliteit. Ook vanuit de notie dat het vanuit het perspectief van inwoners en bedrijven belangrijk is dat er wordt samengewerkt.

Daartoe beschikken alle onderzochte regio's over de genoemde samenwerkingsverbanden en regionale agenda's op bestuurlijk niveau. De kernvraag is vervolgens uiteraard: wat merken de inwoners en de bedrijven van die samenwerking? Hoe vindt de vertaalslag van bestuurlijke samenwerking naar gezamenlijke of afgestemde concrete dienstverlening plaats? Ook hier zien we verschillen per regio en verschillen in het type agenda en speerpunt dat vertaling moet krijgen.

- Op de thema's uit de economische agenda, waar zoals aangegeven de betrokkenheid en het eigenaarschap van bedrijven sterker is en vaak ook nog veel innovatie, onderzoek en onderwijs (langere termijn) aan de orde is, is de slagkracht relatief sterk. Hier ontstaan vele publiek-private samenwerkingen (PPS), waarbij vaak een voorhoede van bedrijven samenwerkt met universiteit, hbo en mbo. Voorzieningen als het Techniekhuis en de Brightland campus Chemelot zijn hier voorbeelden van. Hierbij speelt de overheid vaak een faciliterende en soms ook co-financierende (subsidie) rol. Met name de provincie, maar ook grotere gemeenten en op landelijk niveau ministeries en hun subsidieloketten, zien we deze rol vaak vervullen. Aan dergelijke samenwerkingsverbanden op het economisch terrein worden vaak ook human capital agenda's (op sectorniveau) verbonden. Deze werkwijze heeft een versnelling gekregen naar aanleiding van onder andere de RIF (Regionaal Investeringsfonds) aanvragen en wordt nu ook door nieuwe initiatieven zoals het Nationaal Groeifonds en Just Transition Fund steeds vaker gefaciliteerd. Dit type publiek-private arrangementen werkt volgens de geïnterviewden goed door het gedeelde eigenaarschap en de wederkerigheid: gezamenlijk wordt verantwoordelijkheid genomen, uitmondend in afspraken over gezamenlijke inzet van kennis, tijd en infrastructuur.
- Overigens is ook hier het niet georganiseerde traditionele mkb geen onderdeel van de voorhoede van bedrijven, die bij dergelijke PPS-en betrokken zijn. Op speerpunten waar nog geen 'ecosysteem' bestaat en de urgentie vanuit de bedrijven/sectoren er nog niet is, wordt in de regio's gezocht naar prikkels en mogelijkheden om ook daar gezamenlijke initiatieven te ontplooiën. Met delen van het mkb die niet goed georganiseerd zijn, zijn dit type afspraken echter niet of lastig haalbaar. De overheid en het onderwijs bereiken deze werkgevers en de werknemers van deze bedrijven wel via andere kanalen, zoals de reguliere eigen dienstverlening via Werkgeversservicepunten en via de BBL-opleidingen van het mbo. De hoop en verwachting is dat de krapte op de arbeidsmarkt wel noodgedwongen leidt tot een meer duurzame visie van kleinere bedrijven op leren en werken, personeelsontwikkeling en langere termijn samenwerking met het onderwijs.
- Voor wat betreft de operationele uitvoering van de agenda op het sociaal domein concludeerden we bij de strategische agenda al, dat daar minder sprake is van gezamenlijke of afstemming dienstverlening. Binnen projecten en tijdelijke programma's, waar bijvoorbeeld gezamenlijke eenheden worden gevormd, lukt dit gedurende een bepaalde periode nog wel, maar structureel meer vraaggerichte samenhang brengen in de uitvoering blijft een uitdaging. Op tactisch niveau (beleid en management) wordt het lastig gevonden om echt als overheden,

bedrijven/sectoren of onderwijs de vertaalslag te maken naar de concrete dienstverlening voor de inwoners en bedrijven. Het is de ervaring van de geïnterviewden, dat daarbij een mix van factoren parten speelt. Onder andere een te ambtelijke cultuur, met onvoldoende resultaatgerichte processen en met een cultuur waarbij de eigen taken, budgetten en uitvoering sterker op het netvlies staan, dan de gezamenlijkheid. Doorvertaling van regionale bestuurlijke afspraken naar bijvoorbeeld kpi's en richtlijnen vanuit de gezamenlijkheid lukt dan ook lastig en daar wordt op bestuurlijk niveau ook niet actief op gemonitord en gestuurd. Al met al lukt het op de sociale agenda daardoor volgens de regio's onvoldoende om voor de inwoners en bedrijven merkbaar transparantie, een groot bereik en een gezamenlijk aanbod te ontwikkelen, waar in de regio behoefte aan is. Waar het overigens zonneklaar is welke organisatie er aan zet is en afstemming in de uitvoering niet of minder aan de orde is, kan de operationalisering van regionale afspraken minder lastig zijn.

- Al met al is de conclusie, dat er een wereld te winnen valt als vanuit het perspectief van de inwoners en de bedrijven wordt gekeken naar hoe er in de regio wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld ook als het gaat om duidelijkheid: waar moet ik als inwoner of bedrijf zijn, als ik een vraag heb over bijvoorbeeld om- of bijscholing? Er zijn veel websites, instanties en projecten waardoor inwoners en bedrijven niet weten waar ze terecht kunnen. Daarnaast is er onvoldoende samenhang tussen voorzieningen en komen er vaak nog extra voorzieningen bij, in plaats van aan te sluiten bij of in te bedden in wat er al in de regio aanwezig is.
- Ook als het gaat om de latente vraag van inwoners (nog niet bewust van het belang om aan LLO te doen, je op tijd te laten om- of bijscholen en op tijd bewegen), dan is de gezamenlijke aanpak vaak onvoldoende in staat om mensen effectief te bereiken. Er liggen kansen als het gaat om actieve vraagstimulering en -signalering voor elkaar, in een gezamenlijke aanpak. Bijvoorbeeld als het gaat om LLO-behoefte ophalen door Werkgeversservicepunten, maar hetzelfde geldt voor het onderwijs in de contacten met de leerbedrijven, de werkgeversorganisaties naar hun aangesloten bedrijven, de werkgevers naar hun werknemers, gemeenten en UWV naar werkloos werkzoekenden en vakbonden naar (kader)leden en werknemers. Ook daar liggen veel kansen.

Rol van het mbo bij de dienstverlening leren en werken

Het mbo bedient allereerst en vooral zijn studenten (jongeren en volwassenen) en bedrijven via de eigen uitvoeringsorganisatie: de opleidingen, docenten, praktijkbegeleiders en accountmanagers. Ten behoeve van het aanbieden en beschikbaar stellen van het aanbod voor LLO wordt in alle onderzochte regio's tussen de mbo-instellingen afgestemd en samengewerkt en worden er gebundelde activiteiten met regionale partners uitgevoerd richting inwoners en bedrijven, bijvoorbeeld via een gezamenlijke aanpak in Zuid-Limburg (inclusief Leo Loopbaan), via Opijver in de Achterhoek en in Zeeland is een gezamenlijk Zeeuws LLO-team in voorbereiding en wordt het lerarentekort gezamenlijk aangepakt.

In de realisatie en ontwikkeling van genoemde economische PPS-en is het mbo soms de initiërende partij en meestal de co-creërende samenwerkingspartij in de rol van verbinder, coördinator, en ontwikkelaar. Bij deze samenwerkingsverbanden kan het mbo, meer dan op het sociaal domein, in co-creatie het voortouw nemen om samen met branches en sectoren te innoveren en gezamenlijk op te leiden. Dit werkt omdat duurzame afspraken worden gemaakt over gezamenlijke inzet van kennis en tijd, ontschotting in de uitvoering van het onderwijs (opleidingen, niveaus, doelgroepen slim clusteren) en gezamenlijke infrastructuur.

Het mbo zou dit type werkwijze willen verbreden naar sectoren waar de samenwerking nog te ad-hoc is en de werkgevers nog niet goed georganiseerd. Zij werken daar onder andere aan door in te zetten op businessdevelopers/accountmanagers die proberen actief vragen op te halen of te creëren bij werkgevers en deze te bundelen en een (duurzaam) aanbod te organiseren. Dit vergt een forse investering vanuit het mbo. Zij maken dus keuzes in waar wel en waar minder geïnvesteerd kan worden. Ook hier zijn goed werkgeverschap en samenwerkingsbereidheid belangrijke criteria.

Waar het de aansluiting betreft op het tactisch/operationeel niveau van samenwerkende partijen in de regio, zijn er voorbeelden als de Leerwerkloketten, de RMT's, Leo Loopbaan en Opijver. In verband met de drukke omgeving met veel projecten en eigenstandige voorzieningen en in verband met formatieve beperkingen, kost het veel tijd voor het mbo om daarin steeds op tactisch of operationeel niveau actief te participeren.

Het mbo loopt hierbij, naast de veelheid aan structuren en de investering die dat met zich meebrengt, aan tegen inkoopbeleid binnen overheden. Dit wordt ervaren als onbevredigend, namelijk als het mbo als een 'gewone' commerciële aanbieder wordt gezien (bijvoorbeeld bij inburgering), terwijl het mbo dat niet is en kan zijn en ook op bestuurlijk niveau niet zo wordt gezien. Dit verschilt per regio, maar alle mbo-instellingen hebben hiermee te maken (gehad).

Tot slot werden tijdens een aantal Publieke Waarde Model-sessies met de mbo-bestuurders in de drie regio's nog de volgende factoren genoemd, die van invloed zijn op het kunnen zorgen voor en aanbieden van onderwijs en opleidingen in de operationele samenwerking in de regio's:

De eigen organisatie (van het mbo)

- Eigen personeelstekorten: het mbo heeft daar zelf ook last van. Daarbij gaat het om het behoud en aantrekken van docenten en daarmee de kennisontwikkeling in de eigen organisatie. De opleidingen die opleiden voor tekortsectoren hebben daar extra last van. Het gaat om het behoud/opbouw van zowel didactische, als vaktechnische expertise.
- Communicatie en overal aan meedoen blijft lastig vanwege de veelheid van initiatieven. Er zijn grenzen aan de inzet van businessdevelopers, relatiemanagers en accountmanagers, aldus de mbo-bestuurders. De nieuwe governance in de Achterhoek wordt ook om die reden als een belangrijke stap vooruit gezien: meer samenhang, synergie en efficiency.
- De investeringen die nodig zijn vanuit het mbo om alle vlakken actief te zijn en te blijven. Er kunnen feitelijk weinig keuzes worden gemaakt (met name voor de mbo-instellingen die praktisch monopolist zijn in de regio).

Overheidsbeleid

- Landelijk beleid vanuit meerdere ministeries waardoor in de regio steeds weer organisatorisch en financieel gebundeld moet worden om werkbare arrangementen voor de langere termijn vorm te geven.
- Het maximaal benutten van de infrastructuur van het mbo is organisatorisch ingewikkeld door regelgeving op het gebied van publiek-privaat.
- Scholingsregelingen/subsidieregelingen en inkoopbeleid van gemeenten/UWV/SZW stellen voorwaarden die voor bekostigde mbo-instellingen veel tijd kosten (er wordt niet uitgegaan van publieke partners die al aan kwaliteitseisen voldoen).

Factoren bij werkgevers

- Door personeelstekorten bij bedrijven ontbreekt de tijd om te investeren in opleidingen voor huidige en nieuwe werknemers. Hierdoor gaat de vaart uit de samenwerkingsafspraken, zelfs of juist bij sectoren waar het personeelstekort en het belang van opleiden groot en urgent is.
- Branches/sectoren maken soms de keuze om opleidingen landelijk aan te besteden, waardoor het effect ook kan zijn dat regionale samenwerking wordt doorkruist.
- Onvoldoende samenwerking en leercultuur bij sommige bedrijven en een deel van de werknemers. Daarbij hechten werkgevers ook steeds minder aan wettelijke certificaten.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en context van het onderzoek

De minister van OCW heeft de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) gevraagd in een aantal regio's, met uitdagingen als het gaat om ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking, te onderzoeken of er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit onderzoek richt zich vooral op de vraag of er sprake is van een ontoereikend aantal opleidingsmogelijkheden in het mbo voor regionale tekortsectoren. Dit naar aanleiding van de motie Peters – Bisschop, die de regering verzoekt om samen met het onderwijsveld te onderzoeken op welke wijze ervoor gezorgd kan worden dat scholen samen de verantwoordelijkheid krijgen om een minimaal dekkend aanbod in de regio in stand te houden. Ter uitwerking van bovenstaand verzoek heeft de CMMBO besloten om twee deelonderzoeken te initiëren.

In de eerste plaats een kwantitatief onderzoek in drie (arbeidsmarkt)regio's. Dit onderzoek richt zich op de sociaaleconomische structuur, de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de eventueel aanwezige tekortsectoren en op toegankelijke, relevante opleidingsmogelijkheden in het mbo voor tekortsectoren. Het onderzoek is in de Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg uitgevoerd en in juli 2022 opgeleverd door Panteia in drie aparte analyses ('Arbeidsmarktanalyse Achterhoek - De arbeidsmarkt voor het mbo', 'Arbeidsmarktanalyse Zeeland – De arbeidsmarkt voor het mbo' en 'Arbeidsmarktanalyse Zuid-Limburg – De arbeidsmarkt voor het mbo').

De CMMBO heeft aan PROOF Adviseurs en Berenschot gevraagd om parallel in dezelfde drie regio's een kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de samenwerking ten behoeve van leren en werken. Er is daarbij gevraagd om specifiek aandacht te hebben voor de uitdagingen waar inwoners en bedrijven voor staan. Op dit moment gaat dat onder andere om personeelstekorten en vraagstukken op het vlak van LLO. Centrale vraag hierbij is in hoeverre de netwerkpartners leren en werken ervoor zorgen dat er samengewerkt wordt om opgeteld een passend leren en werken aanbod beschikbaar te hebben voor en proactief en transparant beschikbaar te stellen aan inwoners en bedrijven. Hoe wordt er in de regio's gezorgd voor zicht op de (latente) vraag van hun inwoners en bedrijven? Hoe wordt ervoor gezorgd dat het aanbod daarop aansluit en ook kan worden gevonden? Daarbij gaat het om (gezamenlijke) dienstverlening van de netwerkpartners in het algemeen en in het bijzonder om de rol en het aanbod van het mbo binnen die samenwerking.

Daarbinnen is er specifieke aandacht voor de positie en aanpak en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van mbo-opleidingen. Het mbo kan hierbij niet los gezien worden van de omgeving: in de arbeidsmarktregio's zijn er vele organisaties die verantwoordelijkheid dragen als het gaat om het bedienen van de leren en werken vraag van inwoners en bedrijven. Het is een gezamenlijke opgave en daarom heeft de CMMBO gekozen voor een bredere scope van het onderzoek, dan enkel naar de positie van het mbo in de drie regio's.

1.2. Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Ontwikkel door middel van kwalitatief onderzoek een analyse van het netwerk leren en werken in de arbeidsmarktregio's Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg. Met specifieke aandacht voor de aanpak van tekortfuncties, voor de toegankelijkheid van (gezamenlijke) dienstverlening van netwerkpartners en voor de positie die het mbo daarbij vervult.

De CMMBO vraagt daarbij om aandacht te schenken aan de rol die de verschillende partners daarbij vervullen.

Daarbij vraagt de Commissie ook om aandacht te hebben voor zowel het regionale beleid op het terrein van leren en werken, als voor de concrete dienstverlening aan inwoners en bedrijven. Deze vraag naar de doeltreffendheid van de samenwerking is geoperationaliseerd door onderscheid te maken in drie niveaus:

- **Richten:** in hoeverre is er tussen partijen sprake van gemeenschappelijke (bestuurlijke) agendavorming?

- **Inrichten:** in hoeverre is er naast bovenstaande tussen partijen sprake van een gemeenschappelijke organisatie (infrastructuur)? In welke mate is het mbo aangesloten op de infrastructuur en dienstverlening, specifiek om via opleiden bij te dragen aan de aanpak van de mismatch voor tekortsectoren?
- **Verrichten:** in hoeverre is er sprake van een gemeenschappelijke of afgestemde uitvoering? In hoeverre is er in de regio sprake van samenhang in de dienstverlening vanuit het perspectief van burgers en (mkb-)bedrijven in de regionale infrastructuur voor leren en werken in het algemeen, en gericht op het aanpakken van mismatch voor tekortsectoren in het bijzonder? In hoeverre zijn de opleidingsactiviteiten van het mbo ingebed in een gezamenlijke regionale aanpak met bedrijfsleven en openbaar bestuur (o.a. Leerwerkloketten, SBB, Werkgeversservicepunten (WSP) en RMT's)? In welke mate kunnen individuen en bedrijven hiervoor terecht bij 'één loket' (of 'hub')?

Tot slot vraagt de Commissie om specifieke aandacht voor de huidige en gewenste rol van het mbo bij het vraagstuk van tekortsectoren en tekortfuncties:

- Wat is - gegeven de regionale context - de huidige en gewenste bijdrage van het mbo aan de integrale dienstverlening leren en werken aan individuen en (mkb-)bedrijven?
- Welke kansen en belemmeringen ervaart het mbo hierbij?

1.3. Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is voor elke regio dezelfde aanpak gehanteerd:



1. **Regionale startbijeenkomst mbo:** groepsinterview met bestuurders en staf van de betrokken publieke mbo-instellingen. Voor de Achterhoek zijn dit het Graafschap College en Zone.college, voor Zeeland Scalda en Hoornbeek College en voor Zuid-Limburg VISTA college, Yuverta en Gilde Opleidingen. Daarbij zijn eerste beelden, verwachtingen en aandachtspunten vanuit het mbo geïnventariseerd en zijn praktische afspraken over aanpak, communicatie en planning gemaakt.
2. **Documentenstudie:** bestudering van relevante documenten, ontvangen van en via de geïnterviewde respondenten en aanvullend door de onderzoekers zelf verzameld op basis van deskresearch.
3. **Interviewronde:** gesprekken met sleutelpersonen aan de kant van de netwerkpartners leren en werken, de vertegenwoordigers aan de kant van de triple helix stakeholders in de regio: overheid, onderwijs en bedrijfsleven. Bij de laatste stakeholdergroep is gesproken met algemene werkgeversvertegenwoordigers en ook met werkgevers uit een van de sectoren in de regio. Daarnaast is gesproken met relevante samenwerkingsverbanden, zoals Economic Board, Werkbedrijf, Leerwerkloket en Regionaal Mobiliteits Team (RMT). De gesprekken vonden plaats op basis van een topic list waarbij zoveel mogelijk gecombineerde gesprekken met zowel het bestuurlijke, als tactische niveau plaatsvonden. Per regio zijn er circa vijftien gesprekken gehouden.
4. **Publieke Waarde Sessie met het mbo:** de interviewronde is afgesloten met een reflectiesessie met de mbo-instellingen in de regio. Daarbij is gereflecteerd op de bevindingen uit de interviewronde en de bestudeerde documenten: in hoeverre worden deze herkend en hoe kijkt het mbo aan tegen de samenwerking leren en werken in de regio en de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van het (onderwijs- en opleidings-) aanbod van het mbo in de regio? Daarbij is het Publieke Waarde Model (Moore, 1995 en 2013) toegepast.
5. **Regiofoto:** op basis van de uitgevoerde onderzoek stappen is, tot slot, een regiofoto opgesteld, met daarin een schets van de regionale uitdagingen en de regionale infrastructuur leren en werken, een analyse van wat de netwerkpartners vinden van de praktijk van de regionale samenwerking en een duiding van de onderzoekers. Over de samenwerking leren en werken in de betreffende regio in het algemeen en over de positie, situatie en keuzes van het

mbo in het bijzonder. Zie voor de drie regiofoto's de separate bijlage, die de basis vormt voor en onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van- deze landelijke rapportage.

- 6. Landelijke rapportage:** de synthese van de drie regionale kwalitatieve onderzoeken: wat is op basis van deze onderzoeken het overall beeld van de samenwerking leren en werken in drie regio's die door ontgroening en vergrijzing met een dalende beroepsbevolking te maken hebben of krijgen? En wat is daarbinnen de rol en situatie van de mbo-instellingen: wat is - gegeven de regionale context - de huidige en gewenste bijdrage van het mbo aan de integrale dienstverlening leren en werken aan individuen en (mkb-)bedrijven en welke kansen en belemmeringen ervaart het mbo hierbij?

Het onderzoek is landelijk begeleid door de secretaris van de CMMBO en met een landelijke klankbordgroep van vertegenwoordigers van de betrokken mbo-instellingen is op een aantal momenten de voortgang gedeeld en is tussentijdse feedback gevraagd.

Voor de volledigheid wordt op deze plaats benadrukt, dat de door de CMMBO geselecteerde regio's niet zodanig representatief voor het gehele land en het gehele mbo zijn samengesteld, dat er uitspraken kunnen worden gedaan over "de samenwerking leren en werken in de regio". Er zijn bijvoorbeeld geen grootstedelijke regio's in de Randstad onderzocht. Ook geven de gekozen onderzoeks aanpak en looptijd (maart - juni 2022) beperkingen als het gaat om validatie: er is geen direct onderzoek gedaan naar de concrete dienstverlening op de werkvloer. Uitgegaan is van documentatie en ervaringen en opvattingen van per regio circa 15 sleutelpersonen zelf, op strategisch en tactisch niveau. De gesprekken waren open en (zelf)kritisch en de vergelijking van alle uitspraken maken dat deze rapportage een goed en eerlijk beeld geeft van wat er op het vlak van samenwerking leren en werken goed gaat in de regio's en wat er beter kan.

1.4. Leeswijzer

Deze rapportage bevat de synthese van de genoemde drie regionale onderzoeken, met achtereenvolgens:

- Hoofdstuk 2: een schets van de uitdagingen op het terrein van leren en werken in de drie regio's.
- Hoofdstuk 3: een schets van de samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en openbaar bestuur in die regio's.
- Hoofdstuk 4: een overzicht van de basisinfrastructuur die in die regio's terug te vinden is, ter uitvoering van landelijke wet- en regelgeving.
- Hoofdstuk 5: een analyse van de publieke waarde van het mbo in de samenwerking leren en werken in de regio's.

In de separate bijlage zijn de integrale drie regiofoto's, die als basis voor deze landelijke rapportage hebben gediend, opgenomen.

2. Uitdagingen leren en werken inwoners en bedrijven

Onderzoeksbureau Panteia heeft in opdracht van de CMMBO kwantitatief onderzoek gedaan in dezelfde drie regio's als deze kwalitatieve analyse. In dit hoofdstuk volgt een kort overzicht op hoofdlijnen, algemeen en per regio.

2.1. Algemeen

Panteia bevestigt, onder andere, dat de drie regio's te maken hebben met vraagstukken omtrent de verwachte terugloop van studenten in het mbo als gevolg van ontgroening (minder jongeren). Dit vormt een uitdaging voor de instroom en het in stand houden van het bekostigde middelbaar beroepsonderwijs in de huidige omvang is door de mbo-instellingen bevestigd tijdens het kwalitatieve onderzoek.

Daarnaast wordt - ook al is er onzekerheid over de effecten van de energie- en eventueel economische crisis - door Panteia onder andere vastgesteld:

- Er zijn in alle regio's veel (en een toenemend aantal door vergrijzing en pensionering) moeilijk of niet vervulbare vacatures in onder andere technische beroepen, bouwberoepen, zorgberoepen (met name gespecialiseerd verpleegkundigen) en vrachtwagenchauffeurs. De arbeidsmarkt in zijn geheel is voor bijna alle beroepsgroepen krap of zeer krap te noemen.
- De belangrijke transitieopgaven hebben kwalitatief en kwantitatief impact op de vraag op de arbeidsmarkt en naar opleidingen. Het gaat daarbij om veranderende, deels verdwijnende en nieuwe beroepen in onder andere de energietransitie, de agrarische transitie, de zorgtransitie (technologie, vergrijzingsvraag), digitalisering en nieuwe technologie in het algemeen.
- Er ligt in alle regio's een opgave om inwoners en bedrijven wendbaar te maken op de snel veranderde en veranderende arbeidsmarkt (omscholing, bijscholing, LLO, mobiliteit: leren en werken in het algemeen).

2.2. Achterhoek

In de Achterhoek zijn de zorg en detailhandel de sectoren met het grootste aantal arbeidsplaatsen. De arbeidsmarkt in zijn geheel is volgens de cijfers van Panteia voor bijna alle beroepsgroepen nu al krap of zeer krap te noemen. Op dit moment staan de meeste vacatures open voor de beroepsklassen 'technische beroepen', gevolgd door 'bedrijfseconomische en administratieve beroepen', 'transport en logistiek' en 'zorg en welzijn'. De krapte in combinatie met de vergrijzing en verwachte daling van het aantal mbo-studenten creëert een grote opgave in de regio.

Het is de verwachting dat er in de Achterhoek een steeds grotere mate van verdienstelijking van de economie te zien wordt, wat ervoor zorgt dat werk verschuift vanuit de industrie en (krimpende) landbouw. Verder is er een steeds grotere mate van robotisering waar te nemen in de landbouwsector, maakindustrie en de zorg. Qua economische sectorale ontwikkeling ontwikkelt met name de metaalnijverheid en metaalektro zich voorspoedig in de regio en wordt hier in de toekomst dus extra behoefte aan goede arbeidskrachten verwacht.

In algemene zin wordt in de bestaande kwantitatieve prognoses verwacht dat met name de sectoren zorg, handel, techniek en beveiliging zich de komende jaren tot de sectoren met de grootste arbeidsvraag ontwikkelen.

2.3. Zeeland

De vijf grootste sectoren op gebied van arbeidsplaatsen in Zeeland zijn zorg, detailhandel, horeca, specialistische zakelijke dienstverlening en bouwnijverheid. Voor alle beroepsklassen, met uitzondering van de creatieve en taakkundige beroepen, is de arbeidsmarkt in Zeeland krap of zeer krap. Het arbeidsaanbod is op dit moment onvoldoende om alle vacatures te vervullen. Deze krapte neemt toe en die wordt bij ongewijzigde omstandigheden alleen maar groter, niet zozeer door bevolkingskrimp als wel door de vergrijzing. In de zorg ontstaan daardoor forse tekorten, in de techniek en logistiek waren die tekorten er al en die nemen alleen maar verder toe. Daarnaast wordt voor functies op mbo-niveau 2 en 3 verwacht dat er in 2026 een beperkt arbeidsmarktperspectief is.

De robotisering, digitalisering, energietransitie en overige ontwikkelingen in de Zeeuwse economie brengen ook voor werkenden in de regio uitdagingen op het vlak van om- en bijscholing en wendbaarheid met zich mee. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van robots in de agrarische sector, distributiecentra en zorg. Ook heeft het impact op het automatiseren van de procesindustrie en communicatie en monitoring in de zorg. Een andere ontwikkeling in de arbeidsmarkt betreft de landbouw en de transitie naar kringlooplandbouw en de hogere kosten in bijvoorbeeld de chemie.

2.4. Zuid-Limburg

De twee sectoren met het grootste aantal arbeidsplaatsen in de regio zijn zorg en detailhandel. Confrontatie van de vraag en aanbod op de huidige arbeidsmarkt levert het beeld op dat het over de hele linie van de arbeidsmarkt krap of soms zelfs zeer krap is. Bij sommige beroepsgroepen zitten de tekorten vooral op hoger onderwijsniveau (ICT'ers, juridische beroepen, finance, commercieel), maar in de techniek, logistiek en zorg is er ook al veel te weinig arbeidsaanbod in verhouding tot het aantal vacatures.

Met het vizier op de toekomst is in Zuid-Limburg te verwachten dat een aantal ontwikkelingen zich verder door zullen zetten. Zo is er een steeds grotere mate van verdienstelijking van de economie te zien, wat ervoor zorgt dat werk verschuift vanuit de industrie en (krimpende) landbouw. Verder is er een steeds grotere mate van robotisering waar te nemen in de landbouwsector, maakindustrie en de zorg. Qua economische sectorale ontwikkeling ontwikkelt met name de metaalnijverheid en metalektro zich voorspoedig in de regio en wordt hier in de toekomst dus extra behoefte aan goede arbeidskrachten verwacht.

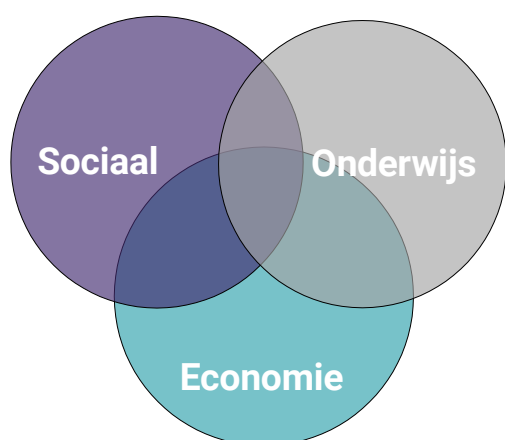
In algemene zin wordt in de bestaande kwantitatieve prognoses verwacht dat met name de sectoren zorg, handel, techniek en beveiliging zich de komende jaren tot de grootste tekortsectoren zullen ontwikkelen.

3. Basisinfrastructuur samenwerking leren en werken

In alle arbeidsmarktregio's en dus ook in de Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg is er - vooral omdat er wettelijke taken wordt uitgevoerd of omdat er op landelijke regelingen wordt ingespeeld - een basisinfrastructuur voor leren en werken.

Deze bestaat uit organisaties in de arbeidsmarktregio, die samenwerken en daarom netwerkpartners zijn. Zij hebben de verantwoordelijkheid om de behoefte en uitdagingen van inwoners en bedrijven zo goed mogelijk te kennen, daar een passend aanbod leren en werken voor te hebben of te ontwikkelen en dat actief aan te bieden.

Bij deze partners gaat het om het bedrijfsleven en hun vertegenwoordigers, om het (beroeps)onderwijs en het openbaar bestuur. Zij doen het uiteraard niet alleen: inwoners en bedrijven maken ook gebruik van regionale en landelijke private opleiders, trainingsbureaus, uitzendbureaus en arbeidsmarktbemiddelaars.



Daarmee is er in alle drie de regio's een infrastructuur van de genoemde 'drie O's': ondernemers/sociale partners, overheid en onderwijs. Deze bestaat deels uit partners met publieke, wettelijke taken. Het zwaartepunt van hun taken en dienstverlening verschilt. We onderscheiden een drietal dimensies of domeinen: de arbeidsmarktregio (sociaal domein, participatie, SUWI), het onderwijs en de economie. Zie de figuur hiernaast.

Deze partners op de verschillende domeinen ondersteunen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid inwoners en/of bedrijven bij hun uitdagingen.

Op **economisch terrein** zijn onder andere de provincies en gemeenten en de Economic Boards actief. In Zuid-

Limburg is dat bijvoorbeeld het Economic Board Zuid-Limburg en in Zeeland de Economic Board Zeeland. Ook zijn de Kamers van Koophandel, branches en provincies actief op het gebied van innovatie, acquisitie van bedrijven, human capital agenda's en Regiodeals. Voorbeelden van dit laatste zijn de Regiodeal Zeeuws-Vlaanderen 'Zeeuwen zelf aan zet', de Regiodeal Achterhoek 2019-2022 en de Regiodeal Parkstad Limburg.

Naast deze publieke partners zijn ook sociale partners, zoals **CNV en FNV**, steeds meer bestuurlijk én operationeel (loopbaanadvies) actief op het terrein van de arbeidsmarkt.

De meeste bedrijven zijn sectoraal georganiseerd **via brancheorganisaties en O&O fondsen**.

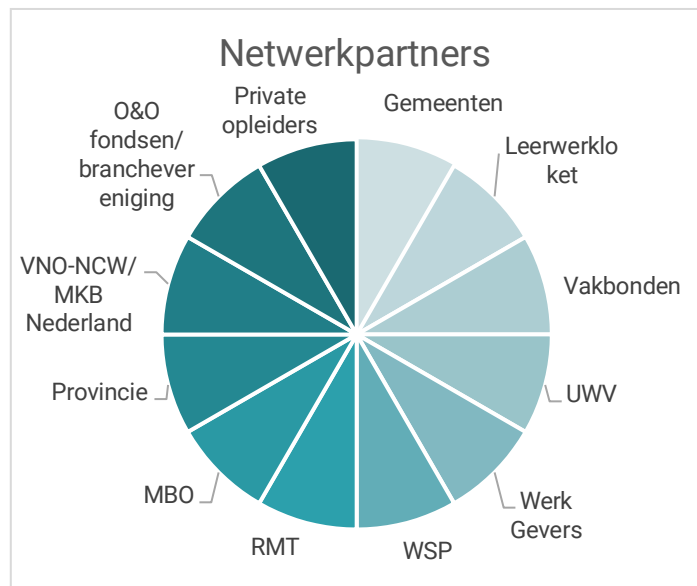
Daarnaast worden zij sectoroverstijgend in de regio's vertegenwoordigd door vooral **VNO-NCW (in Limburg LWV)** en **MKB Nederland** (in de regio). Verschillende branches zijn goed georganiseerd en ook in de regio's aanwezig en actief, zoals de bouw en de installatiebranche. Daarnaast is er in iedere regio vaak een **aantal grote ondernemingen en branchegerichte initiatieven** die ook actieve spelers zijn in het regionale arbeidsmarktbeleid. Voorbeelden hiervan zijn Chemelot in Zuid-Limburg, Health Valley in de Achterhoek en Huis van de Techniek in Zeeland.

Op **onderwijsgebied** zijn er diverse publieke onderwijsvoorzieningen, waarvan het mbo van oudsher de belangrijkste partner is op het vlak van arbeidsmarktbeleid. Daarnaast zijn er onderwijsvoorzieningen voor het vo, het hbo en het wo (in Zuid-Limburg en Zeeland). In de onderzochte regio's is er steeds één groot ROC, naast mbo-instellingen met een kleinere rol in de regio's. In Zeeland is Scalda de grootste speler, in Zuid-Limburg VISTA college en in de Achterhoek het Graafschap College. In alle drie de regio's gaat het om ROC's met een breed onderwijsaanbod en met een vanzelfsprekende positie als publieke partner bij veel regionale initiatieven op het snijvlak arbeidsmarkt-beroepsonderwijs.

Op **sociaal terrein** gaat het om een druk landschap. Voornamelijk:

- De **centrumgemeente**, met specifieke taken en verantwoordelijkheden als het gaat om de regio op het regionale arbeidsmarktbeleid.
- De **gemeenten** in de arbeidsmarktregio, zij bedienen hun werkzoekende inwoners (al dan niet via een sociale dienst) en bedrijven op het vlak van de Participatiewet, werk en inkomen.
- (Regionale) sociale diensten, Werkpleinen, regionale **Werkbedrijven** en **mensontwikkelbedrijven** en vaak ook **Jongerenloketten** (jeugdwerkloosheid, vroegtijdig schoolverlaters).
- **UWV** voert wettelijke taken uit voor werkzoekenden met een uitkering op basis van de werknemersverzekeringen (WW, WIA) en biedt daarnaast basisdienstverlening op het terrein van de arbeidsmarkt voor alle inwoners.
- **Het Werkgeversservicepunt**. Er is per regio vaak ook nog sprake van meerdere WerkgeversServicepunten, er is dus de facto nog niet voor alle werkgevers in de arbeidsmarktregio één Werkgeversservicepunt.

- Het **middelbaar beroepsonderwijs** is als publieke partner intensief betrokken en verantwoordelijk voor de brede mbo-onderwijsinfrastructuur in de arbeidsmarktregio en steeds meer ook actief op het vlak van LLO. Overigens is ook het **hogere beroepsonderwijs** op het vlak van LLO en sociale innovatie steeds vaker in de arbeidsmarktregio partner aan tafel. Daarnaast is er het **wetenschappelijk onderwijs**, dat nog iets meer op afstand staat van de samenwerking op het vlak van leren en werken, maar juist actiever is op innovatie en regionale kennisontwikkeling.



- Het **Leerwerkloket**, als publiek samenwerkingsverband van beroepsonderwijs, gemeenten en UWV, dat onafhankelijk loopbaanadvies verzorgt en taken uitvoert op het vlak van arrangementontwikkeling leren en werken en advisering over financiering van LLO.
- **SBB** erkent en begeleidt leerbedrijven in het kader van de beroepspraktijkvorming (kwalificatiestructuur). In elke regio en sector werkt SBB aan voldoende stages en leerbanen. Van vmbo-leerling tot mbo-student, van werkende tot werkzoekende. SBB levert ook stage- en arbeidsmarktinformatie.
- Aan de kant van de overheid zien we in de onderzochte regio's dat vaak ook de **provincie** op het terrein van arbeidsmarkt en economie een belangrijke aanvullende en faciliterende rol vervult. Bijvoorbeeld door financiering van publiek-private innovaties.

Sinds kort is er nog een aantal voorzieningen toegevoegd aan de infrastructuur in de onderzochte arbeidsmarktregio's:

- In verband met de coronacrisis zijn er in de arbeidsmarktregio's **RMT's** toegevoegd: Regionale Mobiliteits Teams. Dit is een landelijk initiatief van de ministeries van SZW en OCW, gemeenten, UWV, SBB, MBO Raad en sociale partners. De RMT's bieden extra hulp als het gaat om het vinden van (ander) werk, in aanvulling op de reguliere dienstverlening van de partners in de regio's. De RMT's zijn tijdelijk, maar er wordt ook gesproken over een rol als voorloper van de onder andere door UWV bepleite Regionale Werkcentra. In Maastricht loopt er al een proef met een Regionaal Werkcentrum.
- In aanvulling op de digitale en fysieke dienstverlening van de Leerwerkloketten voor werkzoekenden, werknemers en werkgevers is er in veel regio's ook een aantal **extra voorzieningen voor het stimuleren en ondersteunen van Leven Lang Ontwikkelen** ingericht.

In Limburg is er bijvoorbeeld Leo Loopbaan. Dit is een online portal om inwoners en bedrijven rechtstreeks te bereiken en te helpen. In de Achterhoek is er Opijver, met daaraan gekoppeld ook nog een regionaal scholingsfonds. Ook in Zeeland zijn er voorbereidingen gaande voor een online portal en een loopbaanadviesteam om LLO sneller in de regio van de grond te krijgen.

4. Werking van de samenwerking leren-werken in de praktijk

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag van de CMMBO is via interviews en documentstudie een kwalitatieve analyse gemaakt van de werking van het netwerk leren en werken in de arbeidsmarktregio's Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg. Vanuit het perspectief van de inwoners en bedrijven en met specifieke aandacht voor de aanpak van tekortfuncties, de toegankelijkheid van de (gezamenlijke) dienstverlening van netwerkpartners en de positie die het mbo daarbij vervult.

Het perspectief van inwoners en bedrijven houdt in de eerste plaats in, dat de uitdagingen waar zij voor staan het uitgangspunt zijn van beleid en aanpak. Hoe wordt gezorgd voor zicht op hun behoefte en voor hun uitdagingen en hoe komen deze inzichten:

- Op de bestuurlijke tafels, voor prioriteitstelling en agendavorming (*richten*);
- Op de tafels, waar de vertaalslag wordt gemaakt naar gezamenlijk organiseren van de uitvoering van de agenda's (management-/beleidsniveau: *inrichten*);
- In de gezamenlijke of afgestemde concrete operationele dienstverlening: de uitvoering naar inwoners en bedrijven toe: *verrichten*).

Inzicht in de uitdagingen waar inwoners en bedrijven voor (komen te) staan

Goede data en analyses als basis voor beleid vormen - de Deming cirkel Plan-Do-Check-Act - een sleutelfunctie voor het ontwikkelen en uitvoeren van regionaal beleid op het terrein van leren en werken en voor een gerichte gezamenlijke aanpak (Van Alliantievorming tot Arrangementen, Berenschot, 2010).

Uit dit onderzoek blijkt dat in alle drie de regio's arbeidsmarktanalyses worden gemaakt of gebruikt, als basis voor beleid. Het gaat om data en analyses van landelijke organisaties, zoals UWV, SBB en CBS en daarnaast zijn er de regionale data van onder andere gemeenten en mensontwikkelbedrijven over bijvoorbeeld de ontwikkeling van werkloosheid. Ook wordt er regelmatig regionaal onderzoek uitgevoerd, soms heel systematisch, zoals de Achterhoek Monitor en sinds kort bijvoorbeeld in Zeeland via ArbeidsmarktInZicht Zeeland.

Regio's peilen ook de vraag van inwoners en bedrijven, of toetsen hun beleidsvoornemens via surveys. Soms vindt dit ook systematisch periodiek plaats, bijvoorbeeld het 'Inwonerpanel Achterhoek Spreekt.'

Naast deze data en onderzoeken vormen uiteraard alle klantcontacten van de verschillende partners in de regio de basis voor ontwikkeling van beleid en aanbod. Deels in gezamenlijkheid, via samenwerkingsverbanden zoals het Leerwerkloket, de werkbedrijven, Werkgeversservicepunten en SBB, maar voor het belangrijkste deel uiteraard via de eigen uitvoering van de partners afzonderlijk. Zo zijn er ook alle reguliere contacten van het mbo met de (leer)bedrijven en eigen afstemmingsoverleggen met sectoren en branches.

Uit het onderzoek in de drie regio's komt naar voren dat het daadwerkelijk vertalen van alle data en analyses over de behoefte van de inwoners en de bedrijven beter kan. Hoe komen alle klantsignalen van de verschillende organisaties op een zodanige wijze op de gezamenlijke afstemmingstafel, dat deze leiden tot prioritering en het vrijmaken van middelen en menskracht voor de uitvoering? De vertaling naar de gezamenlijkheid en van data en analyses naar gerichte actie wordt lastig gevonden.

Ook wordt nog te weinig gedaan aan het bewust en gericht signaleren van (potentiële) vraag, breder dan voor de eigen uitvoeringspraktijk. Als voorbeeld: vraagstukken op het terrein van om- en bijscholing zijn er bewust of latent bij veel bedrijven, maar de Werkgeversservicepunten halen die opleidingsvragen niet of te weinig op tijdens alle contacten die ze hebben met werkgevers, omdat zij vanuit hun kerntaak vooral op vacaturevervulling met uitkeringsgerechtigden gericht zijn. Logisch vanuit de kerntaak, maar een gemiste kans als het gaat om het vervullen van een signalerende en partners in stelling brengende rol. Door dit wel te doen, kan er veel meer vraag van inwoners en bedrijven worden opgehaald, die direct kan worden vertaald naar 'leveren' (directe dienstverlening aanbieden), maar ook agendavorming zou daarmee veel beter op concrete vragen op de regionale arbeidsmarkt kunnen worden gestoeld. Hetzelfde gaat bijvoorbeeld op voor 'economische' contacten van gemeenten, die ook voor participatie en opleiden meer zouden kunnen worden aangewend.

Kortom: er ligt een kans als het gaat om gezamenlijke signalering en vertaling van data naar gezamenlijke agenda's, projecten en dienstverlening op het terrein van leren en werken.

Agendavorming op strategisch niveau (richten)

Alle drie de regio's beschikken over bestuurlijke tafels, waar agenda's tot stand komen, speerpunten worden bepaald en op strategisch niveau initiatieven worden gestart en besproken. Er lopen in de regio's ook programma's en gezamenlijke initiatieven op het vlak van leren en werken.

Het is echter druk in de regio's. Er is een optelsom van gremia ten behoeve van het sociaal beleid, het arbeidsmarktbeleid, het economische beleid en de onderwijsagenda. Alle drie de regio's worstelen met samenhang en focus.

Een meer integrale governance kan helpen, zo leert het voorbeeld van de Achterhoek. Deze regio heeft door een nieuwe governance (doorontwikkeld via de Regiodeal 2019) gezorgd voor meer integraliteit en transparantie om alle samenwerkingsafspraken samenhangend en gericht te kunnen uitvoeren, aldus de partners. De samenwerking is efficiënter, effectiever en transparanter. Ook de ondersteuning door een goed geëquipeerd gezamenlijk bureau speelt daarbij een belangrijke rol: het gaat niet vanzelf, de samenwerking moet georganiseerd worden, aldus de regio. Maar ook daar zijn nog belangrijke stappen te zetten als het gaat om focus en samenhang. Zonder een dergelijke governance, zoals in Zuid-Limburg en Zeeland, is het extra lastig om het hoofd te bieden aan versnippering en om te zorgen voor slagkracht in de uitvoering.

In de Achterhoek heeft de genoemde governance geleid tot meer efficiency in bestuurlijke gremia en platforms, waar zaken worden besproken die met elkaar te maken hebben. In regio's waar dit niet zo is, is er meer sprake van verschillende tafels, waar bestuurders met elkaar afspraken maken over delen van het geheel. Dit hoeft geen probleem te zijn, als het op elkaar afgestemd en verbonden is. Als dat niet zo is, ontstaat er verwarring en gebrek aan helderheid en regie over het nemen van verantwoordelijkheid.

De velen samenwerkingstafels in de regio's wordt mede in de hand gewerkt, doordat er vaak wordt gekozen voor iets nieuws toevoegen, in plaats van vervangen of integreren. Zo hebben de RMT's soms geleid tot impulsen voor vernieuwing en gezamenlijkheid, maar ook voor extra drukte, onduidelijkheden, capaciteitsbeslag en een zoektocht als het gaat om 'wat levert dit op?' en 'hoe nu verder?'. De werkwijze van de Achterhoek kan hier ook interessant zijn voor andere regio's: daar wordt nu gewerkt met een standaard checklist met onder andere de vraag hoe een idee zich verhoudt tot wat er al is in de regio. Ook geen waarborg voor voorkoming van doublures of onvoldoende samenhang, maar het helpt wel om niet automatisch iets nieuws toe te voegen en te kijken naar verbetering van - of aanvulling op het bestaande.

In de drie regio's is er het bewustzijn bij bestuurders dat zij hierbij het voortouw moeten nemen. Zorgen voor agenda's en afspraken aan de juiste tafels en sturen en elkaar aanspreken op samenhangende uitvoering ervan tussen en binnen de eigen organisaties. Het is echter een uitdaging als het gaat om samenhang, doelmatigheid en focus. Ook in de Achterhoek, zo wordt aangegeven (ook al is het al veel beter geworden en is er tevredenheid). Lopende agenda's en tijdelijke programma's en projecten worden in regio's vaak weer opgevolgd door nieuwe speerpunten en tijdelijke initiatieven, waardoor samenhang, continuïteit én transparantie naar inwoners en bedrijven toe in het geding komen.

Oorzaken liggen in belangrijke mate ook op landelijk niveau. Landelijke verkokering en tijdelijkheid in regelingen en initiatieven verleiden de organisaties in de regio's ook tot verkokering en tijdelijkheid. Landelijk beleid en landelijke regelingen geven ook veel positieve impulsen, zoals destijds de start van de gezamenlijke Leerwerkloketten, die blijkens evaluaties juist de samenwerking tussen mbo, overheid en bedrijven hebben versterkt. En ook regelingen als het RIF, Regiodeal, het Topsectorenbeleid, afspraken in SBB-verband, de landelijke LLO-impulsen en nu ook het Just Transition Fund hebben zichtbaar als katalysator voor innovatie en samenwerking geleid. Maar zolang de meeste landelijke beleidsontwikkelingen en initiatieven te eenzijdig op alleen 'het eigen domein' betrekking hebben, zal de regionale samenwerking druk, gefragmenteerd, tijdelijk, te weinig efficiënt en vanuit het perspectief van inwoners en bedrijven onvoldoende effectief blijven.

Van beleid naar organiseren van gezamenlijke of afgestemde uitvoering (inrichten)

De regio's beschikken zoals aangegeven alle drie over op bestuurlijk niveau afgesproken agenda's, speerpunten en programma's op het terrein van leren en werken. De volgende vraag, die is gesteld aan de netwerkpartners, was: waar en hoe vindt de vertaalslag naar de uitvoering plaats?

Dat gebeurt in theorie via twee lijnen:

- Waar het zonneklaar is welke organisatie er aan zet is, zal de bestuurder aan het eigen management opdracht geven om de gezamenlijke strategische afspraken te vertalen naar de uitvoering (doelstellingen, kpi's, formatie, budget etc).
- En waar het gaat om gezamenlijke of nog af te stemmen uitvoering zal er op tactisch niveau overleg moeten plaatsvinden. Zoals in werkgroepen, waar beleid en management van de betrokken partners met elkaar de bestuurlijke afspraken concretiseren en vertalen naar gezamenlijke of de eigen organisatie.

Uit de antwoorden van de gesprekspartners in de drie regio's komt naar voren, dat het weliswaar doorgaans lukt om niet alleen afspraken te maken en deze ook (vaak als project of programma) uit te voeren, maar dat juist het tactisch niveau als ingewikkeld wordt ervaren. Hierdoor vindt de vertaalslag van bestuurlijke uitspraken naar meer structurele gezamenlijke of afgestemde uitvoering toch te weinig plaats. Te veel ieder voor zich in de uitvoering, ondanks de bestuurlijke afspraken over gezamenlijk aanpakken van de uitdagingen van inwoners en bedrijven. Bijvoorbeeld doordat ruis ontstaat bij het niet aanpassen door het managementniveau van bestaande kpi's, doelstellingen en kaders voor de uitvoering. Dan blijft de uitvoering doen wat het deed.

Ook hier geldt: het doet geen recht alles wat wel goed gaat, mede dankzij de inzet van management en beleid. Het organiseren van gezamenlijkheid in de uitvoering is ook een uitdaging, die tijd, ruimte, reflectie en capaciteit vergt. En ook het eventueel terugleggen en escaleren naar het bestuurlijke niveau, als problemen in de uitvoering of consequenties bijvoorbeeld zijn onderschat bij het maken van afspraken aan de bestuurlijke tafel: 'Dat kan niet zomaar.'

Al met al lukt het daardoor echter onvoldoende om - voor de inwoners en bedrijven merkbaar - de bestuurlijke speerpunten om te zetten in structurele uitvoering op de werkvloer door bijvoorbeeld concreet die inwoners en bedrijven te bereiken of te mobiliseren. Bijvoorbeeld als het gaat om vacaturevervulling of toeleiden van kandidaten naar opleidingen door bedrijven of door sociale dienst of UWV. Of juist om een aanbod te ontwikkelen, waarvan bestuurlijk op basis van analyses is vastgesteld dat er in de regio behoefte aan is.

De geïnterviewden geven aan dat dit geen verwijt naar anderen is, omdat de complexiteit groot is: het bewustzijn en de wil om het beter te doen is er, maar het gevoel is vooral dat de ambtelijke processen in de sociale pijler (arbeidsmarktregio, SUWI) moeizaam gaan. Dat geldt ook voor het echt bereiken van bedrijven en werkenden door bijvoorbeeld werkgeversvertegenwoordigers en vakbonden. Aangegeven wordt dat voor wat betreft de uitvoering van speerpuntafspraken van het bestuurlijk werkbedrijf of de Economic Board 'we realistisch moeten zijn' en 'we hebben de bedrijven en werknemers niet aan een touwtje'. Ook in het mbo is de realiteit dat gegeven de mogelijkheden en kaders niet altijd de nodige flexibiliteit en slagvaardigheid op korte termijn aan de dag gelegd kan worden. Partners in de regio weten dat van elkaar, respecteren dat, stimuleren elkaar en zetten stappen. Maar vanuit het perspectief van inwoners en bedrijven zou 'in de leren en werken keten' meer slagkracht, transparantie en samenwerking wenselijk zijn.

Intussen zijn er, het zij nogmaals benadrukt, ook heel veel successen geboekt als het gaat om projecten en voorzieningen waarmee inwoners en bedrijven zijn en worden geholpen aan bijvoorbeeld een baan of een opleiding. Het antwoord op de betreffende onderzoeksvraag van de CMMBO is, met andere woorden, genuanceerd.

Concrete dienstverlening leren en werken voor de inwoners en bedrijven (verrichten)

De belangrijkste vraag is uiteraard: wat merken de inwoners en bedrijven nu van de vele inspanningen en investeringen van de netwerkpartners bij de samenwerking leren en werken? Een

rode draad in de antwoorden van de partners in de drie regio's is: ondanks alle voorzieningen en initiatieven toch nog te weinig.

Namelijk:

- De netwerkpartners geven aan dat er een wereld te winnen valt als het gaat om transparantie: waar moet ik als inwoner of bedrijf zijn, als ik een vraag heb over bijvoorbeeld om- of bijscholing? Er zijn veel websites, instanties en projecten. Er is een centraal (Leerwerk)loket voor opleidings- en loopbaanvragen in ieder regio, maar ook dat weten inwoners of bedrijven vaak niet of het is onduidelijk wat het precies doet of kan bieden.
- Als het gaat om de latente vraag van inwoners (nog niet bewust van het belang om aan LLO te doen, je op tijd te laten om- of bijscholen en op tijd bewegen), dan is de gezamenlijke aanpak vaak onvoldoende in staat om mensen effectief te bereiken. Er zijn campagnes en er zijn online portals als Leo Loopbaan en Opijver en die worden daarom ook belangrijk gevonden door de partners: een route om mensen en bedrijven rechtstreeks te bereiken. We hebben echter in het kader van dit onderzoek niet kunnen kijken naar de effectiviteit van deze benadering en ondersteuning (bereik, gebruik).

Het blijft, met andere woorden, een lastig verhaal, als het gaat om het bereiken van inwoners en bedrijven die niet sowieso al in beeld van de partners zijn. Veel inwoners en bedrijven zijn wel al in beeld, bijvoorbeeld studenten die naar school gaan, werkzoekenden die in beeld zijn van gemeenten en UWV, bedrijven die lid zijn van werkgeversorganisaties of werknemers die lid zijn van de vakbond. Er liggen kansen als het gaat om die natuurlijke contacten meer benutten voor bewustwording, activering en ondersteuning op het terrein van leren en werken.

Ook Werkgeversservicepunten hebben al heel veel bedrijven in beeld, maar die contacten gaan vaak alleen of voornamelijk over vacatures voor werkzoekenden en niet over bijvoorbeeld LLO, opleidingen en Van Werk Naar Werk mobiliteit. Ook werkcoaches van gemeenten en mensontwikkelbedrijven hebben met al hun contacten met werkzoekenden ook de rol om hen te motiveren en ondersteunen als het gaat om het vinden van duurzaam werk via bijvoorbeeld een omscholing, maar empowerment en die weg verkennen kan vaak ook beter, aldus bijvoorbeeld een werkbedrijf in Zuid-Limburg. Daar wordt nu wel meer op ingezet, omdat er nu meer kansen dan ooit liggen, met de grote personeelskrapte waar bedrijven mee te kampen hebben.

Nog een voorbeeld is de contacten die het ROC, de hogeschool of SBB, met stagebedrijven meer kunnen benutten voor bredere behoeftepeiling als het gaat om HRM- en opleidingsvraagstukken binnen de leer- en stagebedrijven.

Tot slot is het een brede wens dat werkgeversvertegenwoordigers, branches en vakbonden er meer in slagen om breed bedrijven inclusief het mkb en daarnaast werknemers meer te bereiken en mobiliseren als het gaat om LLO.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van het mbo als het gaat om het bedienen van inwoners en bedrijven met vragen op het terrein van leren en werken en om het ondersteunen van studenten in hun studie- en loopbaankeuzen.

Kortom: theorie versus praktijk. Er zijn veel voorzieningen in de regio en de partners, inclusief het mbo en private aanbieders en intermediairs, hebben een breed leren en werken aanbod voor inwoners en bedrijven. Echter de respondenten die we spraken geven aan dat "we het met zijn allen ook wel erg ingewikkeld hebben gemaakt". Waar moet ik zijn? Wat is er allemaal in de regio? Wie kan me helpen? Waar kan ik mijn opleiding gefinancierd krijgen? Het is onvoldoende transparant en bovendien is de aanpak te weinig proactief (outreaching).

Partners in de regio's onderkennen dat en zijn volop bezig met klantreizen, online portals, campagnes, websites en ook steeds meer slimmer benutten van contacten, die er toch al zijn. Ook worden programma's LLO uitgevoerd en Loopbaanadviesteams en scholingsfondsen à la Opijver worden ingericht en acties op het vlak van LLO en werving zijn en worden opgestart. Impulsen als de RIF's, de RMT's, het landelijke LLO-beleid, de Banenafpraak, Perspectief op Werk en de toegenomen urgentie als gevolg van personeelstekorten hebben daaraan ook bijgedragen. Daarbij komen we ook tegen dat er wordt ingezet op meer elkaar kennen en benutten door professionals in de uitvoering van de verschillende organisaties. Kennisdeling, intervisie, klantreizen en dergelijke zijn manieren om met

elkaar te verkennen hoe bedrijven en inwoners in samenwerking (nog) beter kunnen worden bereikt en bediend. Dergelijke initiatieven dragen eraan bij dat de uitvoerders van de dagelijkse dienstverlening meer met elkaar verbonden zijn, elkaar kennen en vertrouwen en korte lijnen met elkaar hebben. En dat helpt dan weer om niet 'top down' vanuit regionale samenwerkingsafspraken te sturen, maar in de reguliere primaire processen kansen te zien en te benutten. Met andere woorden: op operationeel niveau meer weten wat andere organisaties in de uitvoering doen en kunnen betekenen. De regio Zuid-Limburg noemde dit als een belangrijk voorbeeld. Zij zetten daar steviger op in, omdat ze verwachten dat dit op de langere termijn de samenwerking en dienstverlening gaat verbeteren (bottom-up, in verbinding met professionals die direct klantcontacten hebben). Continuïteit (ook in gezamenlijk beleid) is daarvoor wel een randvoorwaarde.

Verder mag, zo wordt aangegeven, ook niet worden vergeten, dat een groot deel van de dienstverlening leren en werken, waar inwoners en bedrijven elke dag van profiteren, 'gewoon' plaatsvindt in de reguliere dienstverlening van afzonderlijke organisaties. Dat is de basis. Bijvoorbeeld alle leerbedrijven en studenten die al door SBB en het mbo worden bediend en opgeleid en alle werkzoekenden die door Leerwerkloket en werkcoaches worden geholpen aan bijvoorbeeld een opleiding. Samenwerking leren en werken is daar aanvullend op en moet het bereik en het aanbod nog verder versterken.

Tot slot moet worden bedacht dat samenwerking tussen netwerkpartners niet alles in de uitvoering kan oplossen. Als voorbeelden zijn genoemd dat:

- Niet alle werkzoekenden werkfit (te maken) zijn: er is vaak veel aan de hand, waar ook werkgevers vaak onvoldoende open voor staan en/of mogelijkheden voor hebben.
- Studenten - al wordt er aan gericht LOB gedaan en al is er in regio's hier en daar al sprake van een numerus fixus - eigen keuzes maken. Deze hangen vooral van andere factoren af dan de beïnvloedingsmogelijkheden van het mbo. Als voorbeeld werd genoemd, dat de wijze waarop een sector in het nieuws komt (imago) voor veel studenten doorslaggevend kan zijn. Als bijvoorbeeld de zorg (ziekteverzuim, administratie, werkdruk), het onderwijs (loopbaanperspectief, status) of de bouw (beeld van zwaar werk onder buitenomstandigheden) met negatieve verhalen in het nieuws komen, dan merken mbo-instellingen dat direct.
- Werkgeversorganisaties en brancheorganisaties de bedrijven in hun sector ook niet 'aan een touwtje hebben' als het gaat om ruimer werven en aannemen, goed werkgeverschap of LLO-beleid. Daar is een belangrijk deel van de samenwerking dan ook op gericht: gezamenlijk doen aan bewustwording en advisering over kansvergroting.

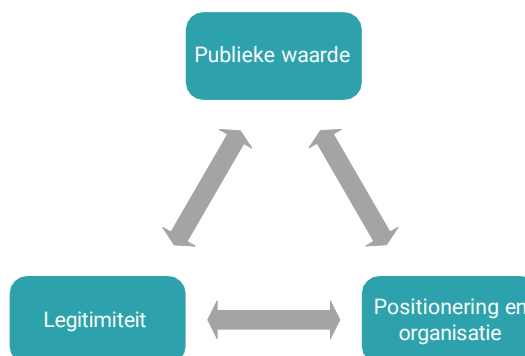
5. Publieke waarde mbo in de samenwerking leren en werken

De voorgaande hoofdstukken hebben betrekking op de regionale samenwerking leren en werken in het algemeen. Daarbij kwam ook het mbo al deels aan de orde en hoe het een rol speelt in de samenwerking. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het mbo, gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid die het mbo als publieke onderwijspartner heeft: het in samenwerking met de publieke partners, individuele bedrijven en branches zorgen voor een onderwijs- en opleidingen aanbod dat zo goed mogelijk aansluit op de behoefte.

Daarbij maken we gebruik van het Publieke Waarde Model (Mark Moore, 1995; 2013).

In dit model houden de volgende onderdelen elkaar in balans:

1. **Publieke waarde:** dat wat het mbo bereikt voor samenleving en regio, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
2. **Legitimiteit:** de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.
3. **Positionering en organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd



5.1. Publieke waarde mbo leren en werken

De vraag vanuit de CMMBO gaat over de publieke waarde van het mbo in de regio ten behoeve van inwoners en bedrijven in samenwerking met de regionale stakeholders. Deze formuleren we als volgt:

Het mbo heeft de regionale verantwoordelijkheid om de infrastructuur te bieden voor initieel mbo-onderwijs en LLO. Voor iedereen, richting een dynamische arbeidsmarkt, in de context van een veranderende economie en samenleving.

Wat verstaan we onder die infrastructuur? En hoe wordt bepaald of het portfolio past bij de vraag van inwoners en bedrijven?

Onder de infrastructuur wordt in ieder geval verstaan het in stand houden van een zo breed en passend mogelijk aanbod aan initiële opleidingen, alsmede een vraaggericht aanbod van opleidingen/maatwerk ten behoeve van LLO.

VAKMANSCHAPAGENDA LIMBURG

In de Agenda Vakmanschap 2030 van het Limburgse mbo wordt dit bijvoorbeeld als volgt uitgewerkt.

Wij bieden onderwijs aan dat:

1. Aansluit bij het DNA van het Limburgse bedrijfsleven en de toekomstige arbeidsmarktbehoeften van Limburgse bedrijven, instellingen en de speerpunten
2. Vakmensen opleidt, zowel starters als door- en herstarters, die zich (continu) door ontwikkelen als persoon en burger (Leven Lang Ontwikkelen).
3. Een platform biedt voor bedrijven en instellingen die koploper zijn in (Sociale) Innovatie en tevens zorgt voor verbreding naar en verbinding met het merendeel van de MKB-bedrijven in 'het peloton'.
4. Studenten opleidt in een internationale en grensoverschrijdende beroepscontext.

De mbo-instellingen zijn, vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid, actief met regionale afstemming over hun portfolio beleid van initiële opleidingen. Dit gebeurt op basis van arbeidsmarktinformatie, eigen instroomcijfers, gegevens van SBB, CBS etc. Het gaat hierbij om afstemming tussen mbo-instellingen onderling en afstemming tussen mbo en sectoren/bedrijfsleven.

Uit de interviews in de drie regio's kunnen we afleiden dat beide afstemmingstrajecten gemeengoed zijn. De stakeholders in de regio die we hebben gesproken zijn daar positief over en geven tegelijkertijd aan dat ze weten dat realistisch gesproken niet alles kan. Zij zijn zich ervan bewust dat het mbo soms ook keuzes moet maken om opleidingen te bundelen, op andere wijze aan te bieden, te stoppen of elders onder te brengen vanwege bijvoorbeeld de beperkte vraag. Dat neemt niet weg dat individuele bedrijven en individuele gemeenten soms graag hadden gezien dat andere keuzes waren gemaakt of vinden dat ze daar te weinig in gekend of bij betrokken zijn geweest.

Vanuit branches en sectoren waar grote tekorten zijn wordt (met name ook landelijk) druk uitgeoefend op het mbo - voor zover zij daar invloed op kunnen uitoefenen - om de opleidingen die voor hun branche opleiden voorrang te geven ten opzichte van andere sectoren. Mbo-instellingen geven aan dat arbeidsmarktrelevantie zeker belangrijk is in het adviseren en voorlichten van studenten en dat tegelijkertijd studenten wel zelf hun toekomst moeten kunnen bepalen. Bovendien geven zij aan dat de keuzes van studenten in belangrijke mate niet beïnvloedbaar zijn, bijvoorbeeld omdat jongeren zelf beelden en wensen hebben, maar ook omdat de sector zelf moet zorgen voor een zodanig goed imago, dat studenten voor hen kiezen. Een voorbeeld daarvan uit een van de regio's was het achterblijven van instroom in zorgopleidingen door alle publiciteit over overwerkte, overbelaste en zieke werknemers in de zorg. Daar helpt geen werving en voorlichting voor en over opleidingen aan. Dit is een vraagstuk van de branche, aldus het betrokken ROC.

Overigens zetten ROC's - net als het mbo in andere regio's - ook instrumenten in om opleidingen, die (soms tijdelijk) minder arbeidsmarktrelevantie hebben en/of waar lastig stages te vinden zijn, af te remmen. Niet alleen door actief LOB, maar bijvoorbeeld ook door numerus fixus, of alleen een BBL-aanbod of herclusteren van opleidingen.

Mbo als partner van inwoners, sectoren en bedrijven bij LLO

Ten behoeve van LLO wordt de infrastructuur van mbo-opleidingen ingezet, die door verschillende ontwikkelde leerroutes, certificaten en keuzedelen steeds meer op maat kunnen worden aangeboden aan zowel individuen, als (gebundeld) aan bedrijven/branches.

De waarde van dit type dienstverlening is, mede door de landelijke LLO-agenda en de tekorten op de arbeidsmarkt, voor alle geïnterviewde stakeholders in de regio belangrijk en herkenbaar. Ook bij het ontwikkelen en beschikbaar stellen van LLO-aanbod wordt samengewerkt of afgestemd tussen de verschillende mbo-instellingen in de drie regio's en worden er gebundelde activiteiten met de regionale partners uitgevoerd.

LEVEN LANG ONTWIKKELEN IN DE REGIO'S

- In Zeeland is onlangs een gezamenlijk LLO-plan vastgesteld door de Zeeuwse Werkkamer en de provincie. Hierin wordt een Zeeland brede ambitie voor LLO gepresenteerd, met een voorstel voor de organisatie ervan in de praktijk. Dit laatste betreft een bundeling van bestaande dienstverlening in een Zeeuws digitaal platform en een Zeeuws LLO team (met expertise vanuit de samenwerkingspartners), vanuit een gezamenlijke opgave en aansturing.
- In (Zuid)-Limburg wordt afgestemd tussen de mbo-instellingen op het gebied van LLO en is er een coöperatie Leo Loopbaan van de samenwerkende mbo-instellingen, de provincie, UWV, Zorg aan Zet, Baandomein en LWV. Daarbij gaat het om LLO-dienstverlening voor inwoners (van werk naar werk, opleidingen, cv-checks, advies etc.).
- In de Achterhoek stemmen het Graafschap College en het Zone.college af over hun activiteiten en samenwerking binnen de activiteiten rond Opijver.

Daarnaast werken steeds meer werkgevers en branches in de drie regio's via een snel groeiend aantal publieke private samenwerkingen voor hun LLO-vraagstukken samen met het mbo (vaak ook in combinatie met het hbo). Daarbij gaat het ook om brede samenwerking, van BBL tot en met LLO. Daarover verderop meer.

Prioritering en keuzes mbo vanuit de regionale opgaven

Het mbo moet keuzes maken over zijn rol bij en aanbod voor LLO. Het gaat daarbij om het ophalen en bedienen van de LLO-vraag bij inwoners, werkgevers en werknemers. Dit is bij alle mbo-instellingen in de onderzochte regio's, op verschillende wijzen, in ontwikkeling. Welke type vraag wil en kan het mbo bedienen (ook in relatie tot particuliere aanbieders)? Is er nu op korte termijn al een reële vraag? Wij zien bij alle mbo-instellingen in de drie regio's de ambitie en de verantwoordelijkheid om als belangrijkste publieke opleidingspartner in de regio zoveel mogelijk vragen te accommoderen. Dat kan dan gaan om zelf uitvoeren van opleidingstrajecten, maar ook om comakership: organiseren dat deze plaatsvinden in samenwerking met andere partijen (andere mbo-instellingen of particuliere aanbieders).

Afwegingen die, volgens het mbo in de onderzochte regio's, daarbij worden gehanteerd zijn onder andere:

- **Regionale afspraken:** met partners over uitdagingen en speerpunten in de regio: strategische keuzes.
- **Organisatorische aspecten:** onder andere realiteitsgehalte (omvang en actualiteit van de vraag) en haalbaarheid als voorwaarden om al dan niet op een vraag in te gaan.
- **Urgentie:** de **pull factor** vanuit de bedrijven: (tekort)sectoren die goed zijn georganiseerd en die zelf ook actief zijn, zijn partners om degelijke afspraken mee te kunnen maken over de vraag, het aanbod, de investeringen et cetera. Als de vraag diffuus is, bijvoorbeeld doordat bedrijven zich niet organiseren en de omvang en de aard van de vraag onhelder is en blijft, dan is het lastig samenwerken, plannen en uitvoeren. Sectoren als de zorg, installatie, bouw en metaal zijn daarom goede voorbeelden waarbij het lukt. Hierbij wordt gewerkt in verschillende vormen van publiek-private samenwerking, zowel voor de 'reguliere' studenten, als voor om- en bijscholing en overige LLO-vraagstukken.
- **Goed werkgeverschap en perspectief:** sectoren, branches en bedrijven die perspectief bieden voor studenten, opleidingsgericht zijn en aantrekkelijk zijn om te werken hebben een pre: opleiden voor de langere termijn, relaties opbouwen voor de langere termijn.
- **Mate van stevigheid van de organisatie/sturing vanuit de SUWI-partners:** het mbo investeert in innovatie van opleidingen of opzetten nieuwe trajecten voor specifieke doelgroepen als de

TOETSINGSKADER ACHTERHOEK

Voor de beoordeling of een initiatief wordt opgestart is een toetsingskader ontwikkeld. Een checklist, met de volgende vragen:

- ✓ Welk "probleem" beoogt dit project op te lossen?
- ✓ Past het bij de benoemde speerpunten van de thematafel Onderwijs en Arbeidsmarkt en de bovenliggende doelstellingen (LLO, Regulier Opleiden, Inclusieve arbeidsmarkt) of bovenliggende doelstellingen (zoals terugdringen van de vraag naar medewerkers om arbeidsmarkt gezond te houden en functioneren van een inclusieve arbeidsmarkt)?
- ✓ Wanneer het project niet direct een op een aansluit bij bovenstaande doelstellingen, zou het wel onderwerp moeten zijn aan de thematafel en heeft het daarmee voldoende draagvlak? Hierbij denkend aan de huidige COVID-19 situatie?
- ✓ Welke bijdrage levert het project aan de Visie 2030 van de Achterhoek?
- ✓ Wat is de potentiële impact van het project voor de regio?
- ✓ Lopen er vergelijkbare projecten en is der daarmee een koppelkans via de thematafel Onderwijs en Arbeidsmarkt of de andere thematafels?
- ✓ Liggen er kansen om het project te koppelen met reeds bestaande dienstverlening?
- ✓ Wanneer er in het verleden een vergelijkbaar project gelopen heeft, toetsen wat het resultaat is. Tevens toetsen waarom weer actueel en verkennen structurele inbedding?
- ✓ Kosten-batenanalyse, staan de gevraagde middelen in verhouding tot de potentiële impact?

partners goed inzicht hebben in de vraag van hun cliënten en vooral ook het aantal cliënten dat hier baat bij heeft en toegeleid kan worden.

Deze afwegingen zijn meer of minder expliciet, maar zijn terugkerend tijdens de gesprekken met de mbo-bestuurders naar voren gekomen. Het Graafschap College hanteert bijvoorbeeld in samenwerking met de partners een expliciet afwegingskader (een soort beslisboom), om ook transparant te kunnen zijn naar de omgeving toe. Zie bovenstaand kader.

Overigens, wat de eerstgenoemde afweging betreft: bij gezamenlijk opgestelde economische speerpunten op regionaal niveau is het volgens de mbo-instellingen vaak lastig om te prioriteren. Dit komt omdat deze speerpunten vaak niet meteen betekenen dat er direct of op korte termijn een opleidingsvraag is. Bijvoorbeeld technologische innovaties of transities, waarbij het nog volop in de kraamkamer en bij enkele betrokken bedrijven blijft en zijn dus nog volop in ontwikkeling (bijvoorbeeld de klimaattransitie en de duurzaamheidsagenda). Vaak is dan het wo en het hbo, vanuit de onderzoeks- en innovatiekant, eerder betrokken dan het mbo. Op dit type ontwikkelingen wordt door het mbo dan samenwerking gezocht met het hbo en/of wo in verschillende type arrangementen. Bijvoorbeeld in de procestechiek in Zuid-Limburg, en in Zeeland in de vrijetijdseconomie.

HELPEN ORGANISEREN: MANIFEST HOSPITALITY PACT Zeeland

Motto: Zeeland op de kaart, fantastisch wonen en werken in de horeca, toerisme en recreatie

Partners: Aan de slag in Zeeland, HZ, Scalda, TOZeeland (Recreon, MKB Zeeland). De Zeeuwse hospitality werkgevers verbonden in de branche- en sectororganisaties (Kenniss- en Innovatienetwerk Toeristisch Ondernemend Zeeland, TOZ), en onderwijs- en kennisinstellingen (Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT), HZ University of Applied Sciences en Scalda).

Deze partners hebben er werk van gemaakt om gezamenlijk beter zicht te krijgen op de uitdagingen van de arbeidsmarkt van de hospitality sector. Zij zien de noodzaak om tot een gezamenlijke, gestructureerde en vooral triple helix gedragen aanpak te komen die uitgaat van de vraag van het bedrijfsleven. Doel is om samen tot gerichte oplossingen te komen door een Hospitality Pact met een meerjarige strategie. In het Hospitality Pact is het volgende afgesproken:

- Verbeteren van het imago van de bedrijfstak (goed werkgeverschap). De sector is aantrekkelijk voor medewerkers om een loopbaan in te hebben.
- Verbeteren aansluiting onderwijs-bedrijfsleven, beteren doorstroom leerlingen en studenten in de sector.
- Ontwikkelen van de onderwijsketen van hospitality, food gastronomie, tourism en leisure van basisonderwijs tot PhD.
- Stimuleren jaarrond banen.
- Stimuleren slimme samenwerking op de arbeidsmarkt (benutten tegengestelde seizoenen).
- Verbeteren randvoorwaarden zoals mobiliteit en huisvesting voor (tijdelijk) personeel.
- Aantrekkelijk carrièreperspectief en leefomgeving om permanent vestigen van nieuwe medewerkers.
- Verkennen kansen inzet mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.
- Moderne arbeidsvoorwaarden gericht op werknemerstevredenheid: werk/vrije tijd balans, beloning/gevraagd vakmanschap, opleiding- en doorgroeimogelijkheden.

5.2. Legitimiteit

De tweede dimensie van het Publieke Waarde Model is Legitimiteit. Het mbo kan bovenstaande publieke waarde alleen toevoegen als:

- de regionale partners nut en noodzaak zien van de gehele infrastructuur en de samenhang daarbinnen en
- dat de partners de mbo-instellingen zien als belangrijke partner voor hun scholingsvragen.

Dit is ook randvoorwaardelijk met het oog op de organiseerbaarheid en de betaalbaarheid van het middelbaar beroepsonderwijs in de regio.

Uit de gesprekken blijkt dat de regionale partners op bestuurlijk niveau het mbo in de regio als belangrijk onderdeel van de publieke infrastructuur van groot belang vinden. Het mbo is voor hen een key player. Het mbo heeft de positie in de regionale netwerken om aan de publieke waarde invulling te kunnen geven. Ook de grenzen waar het mbo vanuit realiteit en haalbaarheid tegenaan kan lopen bij het uitvoeren ervan, worden erkend door de bestuurders van de netwerkpartners. De mogelijkheden, maar ook de voorwaarden en realiteit, worden gedeeld met de partners.

Bovendien wordt gezien dat er binnen het mbo steeds meer en goed wordt samengewerkt. Vanuit een gedeelde notie dat het een gezamenlijke opgave is om in de regio het aanbod goed te organiseren en op orde te houden. In alle drie regio's werken niet alleen de mbo-instellingen onderling goed samen, maar ook met de instellingen in het vo-mbo en ho. Zo vertegenwoordigen zij elkaar in overleggen met gezamenlijke stakeholders in triple helixverband. Dit geeft het onderwijs als geheel bestuurlijk legitimiteit als serieuze en georganiseerde gesprekspartner.

We horen wisselende geluiden voor wat betreft die legitimiteit op het meer tactische niveau:

- **Communicatie en transparantie** richting stakeholders over verwachtingen van wat het mbo in welke fase wel en niet kan realiseren dragen bij aan acceptatie, legitimiteit en goede samenwerking. Aan de andere kant kan dit de positie van het mbo juist ook ondergraven: partnership en het kwetsbaar en ontwikkelingsgericht opstellen leidt ook wel tot het sneller zoeken van samenwerking met particuliere opleiders voor vragen waarop ook het mbo zich wel aangesproken voelt.
- In de samenwerking met branches en bedrijven is er een gemengd beeld:
 - De brede samenwerking in **publiek-private partnerships** die zijn ontstaan in vele branches via bijvoorbeeld een RIF, maar ook met grotere bedrijven en met oudere samenwerkingsverbanden als in de bouw en de techniek, dragen bij aan de legitimiteit van het mbo op alle niveaus. Daar is een breder partnership ontstaan, waarbij afspraken gemaakt voor de lange termijn en waarbij zowel initieel, als voor volwassenen gezamenlijk wordt opgeleid (van niveau 1 t/m 5, hbo, wo, zij-instromers en zittend personeel).
 - Met delen van het mkb, die zich **niet (goed) organiseren** en met wie het daarom lastig structureel samenwerken is en/of bij bedrijven waar minder wordt nagedacht over human capital op de langere termijn, is de rol en legitimiteit van het mbo minder vanzelfsprekend. Bij deze werkgevers spelen verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden, zoals volledig 'publiek bekostigd maatwerk en snel personeel leveren.' Dat gaat in verband met de kaders van bekostiging en/of organisatie niet zomaar en wordt door het mbo ook niet wenselijk geacht. Met deze werkgevers, die ad hoc vragen hebben en per vraag 'shoppen', is bedienen door het mbo niet of minder haalbaar. In de huidige krappe arbeidsmarkt is de verwachting dat ook deze werkgevers steeds meer zullen overgaan tot investeren in een duurzame visie op human capital, op organiseren en op samenwerken. Inclusief het aangaan van langere termijn relaties met het mbo waar zij zelf ook investeren.
- Als het gaat om legitimiteit van de rol van het mbo in de praktijk, dan loopt - hoewel er verschillen te zien zijn tussen de betrokken regio's - het mbo naar eigen zeggen ook wel aan tegen keuzes en gedrag aan de kant van de **partners in het openbaar bestuur**. Waar op bestuurlijk niveau wordt aangegeven sterk te hechten aan de publieke infrastructuur en de waarde van het mbo daarbinnen, wordt op tactisch niveau ander gedrag vertoond. Bijvoorbeeld door in het inkoopbeleid het mbo te beschouwen als niet meer dan een van de vele aanbieders op de markt. Geen visie op partnership en een gezamenlijke duurzame infrastructuur, maar kiezen voor de snelste of goedkoopste. Dit kwam of komt bijvoorbeeld voor bij (inkoopafdelingen van) gemeenten en UWV op het gebied van aanbestedingen voor inburgeringstrajecten of re-integratietrajecten. Het belang dat bestuurlijk wordt gehecht aan de regionale opleidingsinfrastructuur krijgt daarbij geen vertaling binnen de eigen organisatie. Overigens benadrukken de mbo-bestuurders allesbehalve de wens en ambitie te hebben monopolist te zijn, maar binnen samenwerking passen wel evenwichtige uitgangspunten en gezamenlijk investeren in het voor de inwoners en bedrijven hebben en houden van een sterke regionale infrastructuur.

Kortom: de legitimiteit aan de bestuurstafels is er. Als het gaat om individuele partners in het openbaar bestuur en bij delen van het bedrijfsleven is dat beeld genuanceerder.

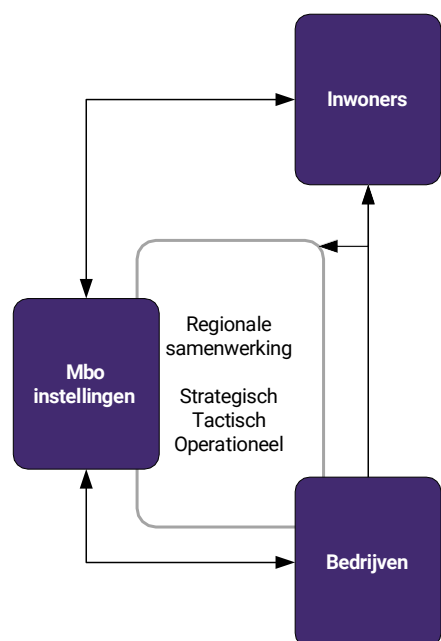
5.3. Positionering en organisatie

De derde vraag bij het Publieke Waarde Model in dit verband is: wat is nodig om de publieke waarde van het mbo ook daadwerkelijk te realiseren?

Meervoudige aanpak voor een optimaal bereik van en aanbod voor inwoners en bedrijven

Het mbo bedient studenten, volwassenen en bedrijven in de eerste plaats via de eigen organisatie. Door de reguliere lijnen, vanuit de opleidingen, met de eigen communicatielijnen, met de eigen docenten, praktijkbegeleiders en accountmanagers.

Naast deze rechtstreekse benadering investeert het mbo in de regionale samenwerking. Het heeft via partners een groter bereik en daarmee een grotere rol in het goed opleiden van inwoners (jong en oud) en in het ondersteunen van bedrijven en branches. Daarom wordt intensief geïnvesteerd in participatie in regionale samenwerkingstafels en via regionale samenwerkingsinitiatieven, zoals het Leerwerkloket, LLO-dienstverlening, campussen et cetera. Door deze verbindingen te leggen met stakeholders en gezamenlijk ecosystemen te vormen, wordt ingezet op maximale toegevoegde waarde voor de regio en een zo groot mogelijk bereik onder doelgroepen. De rol die de partners op bestuurlijk niveau van het mbo vragen.



Daarbij stelt het mbo zich op als onafhankelijk meedenkend (opleidings- en ontwikkel-) partner.

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de publieke infrastructuur er in de regio's uitziet, vanuit het economische, het onderwijs- en het sociale domein (arbeidsmarktregio, SUWI). De mbo-instellingen uit de drie regio's geven daarbij aan dat zij hechten aan de gevraagde betrokkenheid op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau in alle relevante gremia. Voor de uitvoering van de publieke missie van het mbo zijn dit belangrijke samenwerkingsverbanden. Het gebrek aan slagkracht, de versnippering en de complexiteit ervan wordt herkend en erkend, maar dit is geen reden om in die samenwerking minder proactief te zijn: "Samen voor de regio.", zoals een mbo-bestuurder het uitdrukte.

In alle regio's wordt aangegeven dat het deelnemen aan een veelheid van gremia wel veel tijd en energie kost en dat het ook steeds weer noodzakelijk is de effectiviteit van de inzet nader te bezien op de echte bijdrage aan inwoners en werkgever. Het bijdragen aan het organiseren van meer (gezamenlijke)

slagkracht op tactisch en operationeel niveau wordt daarbij met name benoemd. Hoe kunnen we de accountmanagers, scholingsadviseurs, werkbegeleiders en anderen die contacten hebben met bedrijven en inwoners mobiliseren om de brede vraagstukken te signaleren, op te halen en te adresseren? Alleen in die gezamenlijkheid kan het maximale bereik, ook op LLO-vraagstukken, worden gerealiseerd. Samenwerkingsinitiatieven als Leo Loopbaan, Opijver en het Leerwerkloket zijn voorbeelden die breder toegepast zouden kunnen worden. Voor het bereik van de inwoners in de regio's is de bundeling met actoren in het arbeidsmarktbeleid op tactisch en operationeel niveau de belangrijkste randvoorwaarde.

Afhankelijk van de vraag, het doel en de fase waarin ideeën of samenwerkingsinitiatieven zich bevinden, kiezen de mbo-instellingen daarin het voortouw of zijn zij meer volgend. Een aantal rollen kunnen worden onderscheiden: **initiator, verbinder, coördinator, facilitator of (mede) arrangementbouwer**. Het is vaak een kwestie van pragmatisch inschatten (haalbaarheid, urgentie, wenselijkheid) welke rol in welke situatie aan de orde is.

Voor de samenwerking met en het bereik onder werkgevers en branches is de aanpak wezenlijk anders dan die bij het bereik van en dienstverlening aan inwoners. In de eerste plaats heeft het mbo

uiteraard al een uitgebreid eigen netwerk via de uitvoering van de beroepspraktijkvorming. Daar liggen kansen voor verbreding en ook wordt actief alumni-beleid daarbij genoemd als een kans op het vlak van LLO. Daarnaast zijn ook hier samenwerking en partnership de strategie en wel via de **triple of quadrupel helix**. In alle regio's is dat de motor voor de regionaal economische agenda en daar ligt ook de urgentie, wil, schaal en slagkracht om goed en slagvaardig opleidingen op te zetten, te behouden en/of door te ontwikkelen. In de meer economisch gedreven samenwerkingsverbanden worden regiodeals gesloten, gezamenlijk subsidies aangevraagd en verzorgd en gezamenlijk programma's opgezet en bestuurlijk geborgd.

PPS mbo - bedrijfsleven

Bij deze samenwerkingsverbanden en ook in bilaterale samenwerking met branches, die zich voldoende organiseren, kan het mbo ook meer dan op het sociaal domein in co-creatie het voortouw nemen. In het opzetten van lange termijn verbindingen met sectoren/branches en bedrijven om de vraagstukken rondom instroom, innovatie en opleiding van (toekomstig) personeel vorm te geven zien we dat het mbo vaak (mede) initiatief neemt. Het gaat dan om het opzetten van publiek-private samenwerkingsconstructies waarbij ecosystemen worden ingericht om gezamenlijk op te leiden en te innoveren. Deze werkwijze heeft een versnelling gekregen naar aanleiding van RIF aanvragen en worden nu - ook door nieuwe initiatieven zoals het Nationaal Groeifonds (PPS, LLO) en het Just Transition Fund steeds vaker met succes ingezet.

Er kan veel, binnen een bredere publiek-private samenwerking met een branche en breder PPS. Afspraken over een gezamenlijke inzet van kennis en tijd, ontschotten in de uitvoering, vertalen van 'maatwerk wensen' naar een duurzaam aanbod, het ontwikkelen van modulair, flexibel aanbod van verschillende niveaus en voor verschillende doelgroepen, we hebben er een aantal voorbeelden van gezien.

VISTA COLLEGE MET DE TECHNIEKSECTOR IN ZUID-LIMBURG

Het VISTA college werkt breed samen met de metaalsector, waardoor ook gezamenlijk investeren, opleiden voor vacatures en ondersteuning met een flexibel aanbod voor LLO haalbaar wordt.

Dat is inclusief:

- Gezamenlijke locatie/faciliteiten.
- Gezamenlijk opleiden (hybride docenten, in kind investeringen van personeelsleden over en weer zodat de gezamenlijkheid blijft) (alle regio's).
- BBL-trajecten waarbij in volgorde en in tijd kan worden gevarieerd op maat van de student (procestechniek Zuid-Limburg, zorgopleidingen Achterhoek) voor alle doelgroepen.
- Samenwerking mbo-hbo-wo en mbo-particulier mbo.

We hebben de vraag gesteld hoe dit ook meer kan worden gestimuleerd bij andere werkgevers, die zich niet of minder goed hebben georganiseerd. De mbo-bestuurders in de drie regio's geven aan dat zij ook regelmatig het voortouw nemen om vraag te bundelen (zie ook eerdergenoemd voorbeeld van de sector horeca, toerisme en recreatie in Zeeland) en te stimuleren dat deze bedrijven samenwerken aan opleiden en instroom. Namelijk daar waar dat kansrijk geacht wordt, via **businessdevelopers, relatiemanagers en accountmanagers**. Uiteraard kan ook SBB daarin van betekenis zijn.

Voor het mbo is het dan een zoektocht om werkgevers met een goede leercultuur in een dergelijke branche bijeen te brengen en het voortouw te nemen voor gezamenlijke afspraken voor wat betreft opleiden. Dit kan soms een investering zijn van jaren. Dat roept ook de vraag op bij het mbo hoever je hierin moet en kunt gaan. Hoe dan ook is het bereik onder bedrijven die een kleine organisatiegraad of geen visie op human capital kennen dus substantieel lager.

Overige factoren, van invloed op wat het mbo op het vlak van leren en werken kan betekenen

In het voorgaande is op verschillende plaatsen ingegaan op de vraag van de CMMBO over kansen en belemmeringen, die het mbo ervaart bij tekortsectoren en tekortfuncties en bij het realiseren van publieke waarde in het algemeen.

Ter aanvulling kwamen we ook de volgende factoren tegen:

- ✓ Door personeelstekorten bij bedrijven ontbreekt de tijd om te investeren in opleidingen voor werknemers zelf en voor nieuw personeel. Hierdoor gaat de vaart uit de samenwerkingsafspraken, zelfs of juist bij sectoren waar het personeelstekort groot is en het belang voor opleiden van personeel urgent.
- ✓ Landelijk beleid vanuit meerdere ministeries, waardoor in de regio steeds weer organisatorisch en financieel gebundeld moet worden om werkbare arrangementen voor de langere termijn vorm te geven.
- ✓ Het maximaal benutten van de infrastructuur van het mbo is organisatorisch ingewikkeld door regelgeving op het gebied van publiek-privaat.
- ✓ Beperkingen als gevolg van eigen personeelstekorten in het mbo: behoud en aantrekken van docenten en daarmee de kennisontwikkeling in de eigen organisatie. De opleidingen die opleiden voor tekortsectoren hebben daar extra last van. Het gaat zowel om het behoud/opbouw van didactische als vaktechnische expertise.
- ✓ Gebrekkige samenwerking en leercultuur bij sommige bedrijven en werknemers. Werkgevers hechten steeds minder aan wettelijke certificaten.
- ✓ Scholingsregelingen/subsidieregelingen (gemeenten/UWV/SZW) stellen voorwaarden die voor bekostigde mbo-instellingen veel tijd kosten (er wordt niet uitgegaan van publieke partners die al aan kwaliteitseisen voldoen).
- ✓ Communicatie blijft een lastig punt vanwege de veelheid van initiatieven.
- ✓ Grenzen aan de inzet van businessdevelopers, relatiemanagers en accountmanagers.
- ✓ Branches/sectoren die keuze maken om opleidingen bijvoorbeeld landelijk aan te besteden, waardoor het effect ook kan zijn dat de opgebouwde infrastructuur op regionaal niveau wordt doorkruist.
- ✓ De investeringen die nodig zijn vanuit het mbo om alle vlakken actief te zijn en te blijven. Er kunnen feitelijk weinig keuzes worden gemaakt (met name voor de mbo-instellingen die praktisch monopolist zijn in de regio).