

Handwritten starting

Handwritten text, possibly a title or header, consisting of several lines of characters.

Handwritten text, possibly a date or a short phrase.

Handwritten text, possibly a signature or a set of initials.

Annemarie van der Wilt MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Eerder heeft zij onderzoek gedaan naar crisismanagement in de publieke sector aan de Universiteit Leiden.

Tijs van de Vijver MA

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Laura Schröer MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op de samenwerking tussen overheden, transities en het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

Jessie Samwel MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Dr. Wiljan Hendriks

is senior onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich met name op de uitdagingen die ontstaan in het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Nancy Chin-A-Fat MSc

is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert de verschillende onderzoeksprojecten en is als onderzoeker betrokken bij voornamelijk politiek- bestuurlijke, complexe vraagstukken.

De auteurs bedanken Leon Bizzocoli voor zijn ondersteunende werkzaamheden in het onderzoek.

Inhoud

1. Inleiding.....	4
1.1 Leeswijzer.....	5
2. Sturing op een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt	7
2.1 Drie sturingsperspectieven	7
2.2 Een korte geschiedenis van sturing in het mbo	8
2.3 Naar een sociaal-maatschappelijk perspectief: het versterken van de regionale uitvoeringskracht	11
3. De regionale uitvoeringskracht	13
3.1 Juridisch perspectief: wedijveren met een economische logica	13
3.2 Economisch perspectief: prikkels en belangen	16
3.3 Sociaal-maatschappelijk perspectief: het (on)vindbaar gedeeld belang.....	19
3.4 Voorbij de drie perspectieven: samenwerkingsmoeilijkheden en -mogelijkheden.....	21
4. Slotbeschouwing: het belang van balans en volgorde	24
4.1 Sturingsperspectieven op scherp	24
4.2 Verdeling binnen én tussen regio's	28
Eindnoten	31

1. Inleiding

Woningen isoleren, zonnepanelen plaatsen, warmtepompen installeren – voor de energietransitie zijn vakmensen onmisbaar. Maar een tekort aan technisch personeel zit de energietransitie in de weg. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de doelstelling om in 2030 de helft minder CO₂ uit te stoten dan in 1990. Dat doel is ambitieus en vraagt dat we snel overschakelen op elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, maar die omschakeling kan niet zonder technisch personeel, voornamelijk op mbo-niveau. Eind 2023 waren er al ruim 60.000 onvervulde vacatures in de technieksector; daarbovenop komt de berekening van het Planbureau voor de Leefomgeving die laat zien dat nog eens 23.000 tot 28.000 extra technici nodig zullen zijn. Waar moeten al die technische handen vandaan komen? Het beantwoorden van die vraag is cruciaal in het licht van de klimaatuitdaging waar Nederland voor gesteld staat.¹

In heel Nederland is momenteel een tekort aan vakmensen; de techniek-, klimaat- en energiesector is daarin niet uniek. Ook in andere sectoren, zoals de woningbouw, de zorg, het onderwijs, veiligheid, de kinderopvang en digitalisering dreigen personeelstekorten voor problemen te zorgen of doen dat al.² Omdat het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de beroepspraktijk sterk met elkaar verweven zijn, wordt in deze context van krapte op de arbeidsmarkt naar het mbo gekeken. Het mbo heeft immers een belangrijke rol in het opleiden van vakmensen, met name voor sectoren met arbeidstekorten.

Maar de instroom, de groep die vanuit het mbo op de arbeidsmarkt terechtkomt, is momenteel niet afdoende. Dit heeft te maken met de vergrijzing, maar ook met het feit dat steeds minder jongeren voor het mbo kiezen.³ In de technieksector zorgt dit bijvoorbeeld voor een mismatch tussen vraag en aanbod: jongeren volgen niet de opleidingen waar de arbeidsmarkt om vraagt. Technici stromen steeds vaker in vanuit het hoger beroepsonderwijs (hbo) en universitaire opleidingen, terwijl de grootste vraag naar technici op mbo-niveau is. Dat leidt tot een jacht op personeel en een gespannen arbeidsmarkt. Het is dan ook niet voor niets dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) oproept tot een herwaardering van het mbo.⁴ De teruglopende studentenaantallen stellen het mbo voor grote uitdagingen: hoe zorg je voor vakkrachten die zijn opgeleid met oog op wat nodig is op de arbeidsmarkt? Daarbij gaat het niet alleen om jonge studenten die na de middelbare school een mbo-opleiding gaan volgen, maar ook om volwassenen die zich willen laten bij- en omscholen.

Arbeidstekorten spelen in heel Nederland, maar het verschilt per regio sterk in welke sectoren de vraag het grootst is. In de regio Gorinchem is er bijvoorbeeld veel vraag vanuit de bouwnijverheidssector, in Noord-Limburg vanuit de sector vervoer en opslag en in de Achterhoek vanuit de industriesector.⁵ Vanwege deze verschillen wordt in toenemende mate in, door en voor 'de regio' gezocht naar oplossingen om de krapte op de regionale arbeidsmarkt tegen te gaan. Zo gaan mbo-instellingen steeds vaker allianties aan met hbo-instellingen, middelbare scholen, het regionale bedrijfsleven, lokale overheden en andere regionale partners om te komen tot oplossingen voor de tekorten. Deze beweging op regionaal niveau past goed bij het grotere maatschappelijke vraagstuk dat speelt. Eerder onderzoek in opdracht van de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) wijst bijvoorbeeld uit dat de positie van het mbo en de bredere context van spanningen op de regionale arbeidsmarkt niet los van elkaar gezien kunnen worden: arbeidsmarktbeleid kan niet

bestaan zonder economisch beleid en regionale bedrijvigheid; economische groei is afhankelijk van goed opgeleide professionals en een goed functionerende arbeidsmarkt.⁶

Ook ‘Den Haag’ speelt in op deze ontwikkeling van regionalisering. Om de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt te verbeteren, wil het ministerie van OCW samenwerking in de regio meer stimuleren. Scholen, werkgevers en regionale overheden kunnen via de subsidieregeling Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF) aanvragen indienen om de aansluiting van het mbo op de arbeidsmarkt te verbeteren. De minister stelt voor de periode 2024-2027 via het RIF een totaalbedrag van € 120 miljoen beschikbaar en geeft daarbij aan dat samenwerkingsverbanden meer ruimte krijgen om op basis van de eigen specifieke regionale of sectorale context een invulling te kiezen.⁷

De praktijk van het regionaal laten aansluiten van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt blijkt echter weerbarstig. Regionale samenwerkingsverbanden blijven geregeld steken in goede bedoelingen, ondanks het enthousiasme waarmee mbo-instellingen, bedrijven en lokale overheden de samenwerking aanvangen. De vraag die dit oproept is waarom dit (soms) het geval is en wat er nu voor zorgt dat sommige regionale samenwerkingsverbanden wél van de grond komen maar andere niet? Oftewel: hoe kan de regionale uitvoeringskracht worden versterkt om er zo voor te zorgen dat het mbo en de arbeidsmarkt beter op elkaar aansluiten en welke rol hebben landelijke partijen daarin?

1.1 Leeswijzer

In dit essay gaan we nader in op regionale samenwerkingen waarin mbo’s aansluiting op de arbeidsmarkt organiseren, en onderzoeken we welke factoren bijdragen aan de regionale uitvoeringskracht. Dit onderzoek is een van de periodieke, themagerichte onderzoeken van de CMMBO. De CMMBO onderzoekt en adviseert over de uitvoering van de zorgplichten, het arbeidsmarktperspectief en de doelmatigheid van het mbo en de opleidingen die daar worden aangeboden. Het doel van de commissie is het bevorderen van een doelmatiger aanbod van opleidingen in het mbo, een aanbod dat aansluit op de vraag van de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs.⁸

De focus van dit onderzoek is op wat regionale initiatieven helpt of juist belemmert bij het samen voor elkaar krijgen van een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt, en wat de rol van landelijke partijen, met name de overheid, hierin is. We hebben hiertoe een literatuur- en documentstudie verricht. Daarnaast hebben we een viertal cases onderzocht van regionale samenwerking tussen mbo-instellingen, bedrijven, lokale overheden en andere partners gericht op een betere aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt in de regio. De vier cases die we hebben onderzocht zijn: het Centrum voor Innovatief Vakmanschap Bio Sciences Leiden, DNA Noord-Nederland, het Techniek College Rotterdam en de Zwolse Koers. We hebben in totaal 22 gesprekken gevoerd met betrokkenen bij deze regionale samenwerkingsverbanden en met verschillende experts in het mbo-veld.

<u>CIV Bio Sciences (Leiden)</u>	<u>DNA (Noord-Nederland)</u>
Het Centrum voor Innovatief Vakmanschap (CIV) Bio Sciences is een	DNA is een samenwerking tussen mbo-instellingen Drenthe College, Noorderpoort, en

<p>samenwerkingsverband van onder andere mboRijnland, bedrijven in de bio-sciences-sector gevestigd op het Leiden Bio Science Park, de stichting Leiden Bio Science Park en de gemeente Leiden. De partijen van het CIV werken samen op vier lijnen: co-creatie van hybride en flexibel onderwijs; onderzoek in practoraat; versterken imago Bio Sciences; en Leven Lang Ontwikkelen.</p>	<p>Alfa-college, gericht op het vraaggestuurd samenbrengen van onderwijs en arbeidsmarkt rondom vier transities: van lineair naar circulair, van fossiel naar duurzaam, van zorg naar positieve gezondheid en van analoog naar digitaal.</p>
<p><u>Techniek College Rotterdam</u></p> <p>Het Techniek College Rotterdam is een samenwerkingsschool van de mbo-instellingen Albeda en Zadkine, gericht op innovatief technisch onderwijs dat is afgestemd met de arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond.</p>	<p><u>Zwolse Koers</u></p> <p>Onder de Zwolse Koers werken mbo-instellingen Deltion en Landstede Groep en Hogeschool Windesheim samen om in co-creatie met het werkveld professionals op te leiden binnen het economisch proces en kennisontwikkeling.</p>

Tabel 1. Vier regionale samenwerkingsverbanden om het mbo en de arbeidsmarkt in de regio op elkaar aan te laten sluiten.

De opbouw van dit essay is als volgt. In hoofdstuk 2 schetsen wij drie perspectieven voor het bezien van sturing op regionale samenwerkingen: een *juridisch perspectief*, een *economisch perspectief* en een *sociaal-maatschappelijk perspectief*. We zetten de overheidssturing op het beroepsonderwijs door de jaren heen uiteen en bezien hoe de nadruk op de verschillende sturingsperspectieven zich heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 richten we ons op het heden en geven we onze bevindingen weer over wat regionale samenwerkingsverbanden helpt of juist belemmert bij het samen voor elkaar krijgen van een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. Tot slot gaan we in hoofdstuk 4 in op wat dit betekent voor de rol van de landelijke overheid en welke sturingsopties zij heeft om de regionale uitvoeringskracht te versterken.

verwezenlijken. Sturing is voor de landelijke overheid in dit perspectief niet *top-down*, maar krijgt eerder *bottom-up* vorm doordat het perspectief verschuift naar dat de landelijke overheid aansluit bij datgene wat er is of wat zich vormt. Afspraken die partijen onderling maken worden soms nog steeds vastgelegd in contracten, maar ideaaltypisch eerder in convenanten of samenwerkingsakkoorden. De allocatie van publieke middelen gebeurt daarbij niet voorschrijvend, maar wordt in samenspraak besloten. De landelijke overheid heeft daarbij vooral als belangrijke taak om condities te scheppen die het voor anderen mogelijk maken om publieke waarde te creëren. Ook de verantwoordingsrelatie verschuift van iets dat tussen de landelijke overheid en andere organisaties ingericht was, naar iets dat vooral ook tussen betrokken partijen georganiseerd wordt.

We vatten de drie perspectieven samen in tabel 2, waarbij we ze op verschillende dimensies tegen elkaar afzetten. Het is daarbij op voorhand echter belangrijk te beseffen dat de drie perspectieven elkaar in de praktijk niet uitsluiten; het is niet óf het één óf het ander. Het zijn ideaaltypen die het mogelijk maken om mogelijkheden en moeilijkheden op het vlak van sturing op publieke waarden inzichtelijk en daarmee bespreekbaar te maken.

	Juridisch	Economisch	Sociaal- maatschappelijk
<i>Kernwaarden</i>	Legitimiteit, rechtmatigheid, objectiviteit, gelijkheid, stabiliteit	Prestatie, effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit	Diversiteit, openheid, transparantie, vertrouwen, participatie
<i>Rationaliteit</i>	Bureaucratisch, legalistisch	Economisch, bedrijfsmatig	Co-creatie, samenwerkend
<i>Sturing</i>	Regulerend	Stimulerend	Faciliterend
<i>Instrumentarium</i>	Regels en kaders	Prikkels	Ondersteuning
<i>Relatie</i>	Principaal en agent(en)	Opdrachtgever en opdrachtnemer(s)	Partners

Tabel 2. Drie perspectieven op sturing¹⁰

2.2 Een korte geschiedenis van sturing in het mbo

De wens om beroepsopleidingen en arbeidsmarktfragen beter op elkaar aan te laten sluiten is niet nieuw. De verhoudingen tussen overheden, onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven hebben door de tijd heen een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Veranderende maatschappelijke prioriteiten, schuivende beleidsprioriteiten en ontwikkelingen in de aard van het werk (en daarmee de arbeidsmarkt) hebben onherroepelijk hun weerslag gehad op het denken over en de praktijk van het mbo. In deze paragraaf gaan we verder in op hoe sturing in het mbo zich heeft ontwikkeld en welke vormen van sturing daarbij de nadruk hebben gekregen. Voortbouwend op eerder werk¹¹ kunnen we een viertal perioden van sturing op een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt onderscheiden.

Voor 1996: van opleiden voor ontplooiing naar opleiden voor arbeidsmarkt

Het middelbaar beroepsonderwijs kent zijn oorsprong in particuliere vakopleidingen. Met de Nijverheidswet van 1919 krijgen deze vakopleidingen in Nederland een wettelijke status. In de periode van 1920 tot 1945 verdriedubbelt het aantal studenten dat de opleidingen volgt.¹² Tijdens de wederopbouw ontstaat een grote vraag naar technische vakmensen, waardoor het mbo zich in de jaren na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelt tot een steeds grotere onderwijsstroming naast het

algemeen vormend onderwijs. Bedrijven nemen daarbij initiatief om studenten de nodige vakkennis te leren.¹³ In de jaren zestig en zeventig krijgt het beroepsonderwijs met de komst van de Wet op het Voortgezet onderwijs (1968), ook wel de ‘Mammoetwet’¹ genoemd, zijn officiële plek in het onderwijsstelsel. De ambitie die is geformuleerd in deze wet, is om naast een aanbod van algemeen vormend onderwijs ook een voorbereiding te bieden op geschoolde beroepen.¹⁴ De individuele ontplooiing van studenten staat daarbij voorop, wat betekent dat de invloed van het bedrijfsleven op het beroepsonderwijs beperkt moet blijven.

De beperkte invloed van het bedrijfsleven op het beroepsonderwijs in de periode die volgt, zorgt echter voor onrust binnen het bedrijfsleven. Bedrijven hebben het gevoel steeds verder weg te staan van de beroepsopleidingen. Deze periode wordt dan ook gekenmerkt door een zekere vervreemding tussen arbeidsmarkt en beroepsonderwijs.¹⁵ Mbo-studenten zouden volgens het bedrijfsleven minder gekwalificeerd zijn voor bestaande functies en onvoldoende kennis hebben van de heersende arbeidsverhoudingen. De directe werving en selectie van nieuwe krachten voor bedrijven wordt moeilijker door de gevoelde afstand.¹⁶

1996 – 2005: van centrale sturing naar zelfsturing

Het stagneren van de economische groei in de jaren tachtig versterkt de roep vanuit bedrijven om meer verbinding tussen zelfontplooiing en de vraag naar geschoolde arbeidskrachten. Door de snelgroeïende werkloosheid onder schoolverlaters neemt ook de vraag om autonomie vanuit de onderwijssector zelf toe. Dit zorgt voor een ontwikkeling waarin beleid meer op hoofdlijnen wordt gemaakt om instellingen meer autonomie in de uitvoering te geven.¹⁷ In respectievelijk 1983 en 1990 brengen de commissies-Wagner en -Rauwenhoff het economisch-utilitair perspectief in als dominant perspectief voor het beroepsonderwijs.¹⁸ De commissie-Wagner constateert dat het beroepsonderwijs weer een gedeelde verantwoordelijkheid moet worden tussen overheid en bedrijfsleven en pleit voor een stevigere positie van het mbo in landelijke overlegorganen.²¹⁹ De commissie-Rauwenhoff moedigt decentralisatie aan door de vorming van zelfstandige en bredere scholengemeenschappen. Opleidingsprogramma’s met een oriëntatie op één beroepenveld zouden moeten worden samengevoegd in één instituut om afstemming met de regionale arbeidsmarkt te verbeteren.²⁰ Dit heeft de aanzet gegeven voor het samenvoegen van onderwijsprogramma’s in ‘regionale opleidingscentra’ (ROC’s).

Met de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) die in 1995 uit het advies-Rauwenhoff voortvloeit, komt de beroepskwalificerende functie van het mbo centraal te staan. Daarnaast poogt de WEB de betrokkenheid en de investeringsbereidheid van het bedrijfsleven te vergroten en geeft het de nieuw op te richten ROC’s de autonomie om onderwijs grotendeels zelf in te vullen. ROC’s krijgen de opdracht om opleidingen te laten aansluiten op de regionale arbeidsmarktomgeving. Deze ROC-vorming suggereert een sterk regionaal karakter, maar in de daaropvolgende jaren laat het verzorgingsgebied van ROC’s zich niet altijd tot een samenhangende regio afbakenen. Zo zijn ROC’s vaak in meerdere regio’s gevestigd en zijn binnen één regio vaak meerdere ROC’s te vinden.²¹

2006 – 2015: van zorgplicht naar prestatieafspraken

¹ De Wet op het Voortgezet onderwijs krijgt al snel de bijnaam ‘Mammoetwet’ vanwege de hoeveelheid onderwerpen en de grootte van de wet. Politiek werd de wet dan ook bekritiseerd vanwege haar omvang.

² Tot 2015 waren deze landelijke overlegorganen de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven (KBB’s), verenigd in het Centraal Orgaan van Landelijke opleidingsorganen van het bedrijfsleven (Colo).

Hoewel de overheid er met de WEB voor kiest om ruimte te bieden aan het eigen beleid van ROC's, vragen de Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad (SER) in de jaren na de invoering van de wet al snel om meer toezicht en verantwoording. Zij wijzen aanbevelingen van het ministerie van OCW van de hand om de Onderwijsinspectie, het bedrijfsleven en gemeenten op afstand te plaatsen vanwege de vrees voor een 'onduidelijke taakverdeling' tussen overheid en onderwijsinstellingen. Daarbij concludeert de Onderwijsinspectie in 2008 dat de zelfsturing voortkomend uit de WEB tot een situatie leidt waarbij 'instellingen vaak opleidingen aanbieden die aansluiten bij de voorkeuren van studiekeuzers, in plaats van dat aansluiten op de arbeidsmarkt centraal staat.'²² Ook studenten komen met klachten: zij vragen het ministerie in een brandbrief om het onderwijs en kansen op de arbeidsmarkt opnieuw centraal te stellen.²³

Als gevolg van deze zorgen grijpt de landelijke overheid in deze periode langzaam maar zeker meer in. Zo geeft staatssecretaris Van Bijsterveldt (OCW) in 2008 via de strategische verbeteragenda *Werken aan vakmanschap* mbo-instellingen de opdracht om 'niet-vrijblijvende afspraken' met het regionale bedrijfsleven te maken over het aansluiten op de arbeidsmarkt en in de beroepskolom. Opleiden voor de arbeidsmarkt wordt weer een belangrijke pijler.²⁴

2016 – heden: van macrodoelmatigheid naar samenwerking in de regio

In de daaropvolgende periode neemt de landelijke sturing op het opleidingsaanbod toe. Dat leidt er enerzijds toe dat de minister van OCW en de MBO Raad in september 2017 de burgerschapsagenda voor het mbo (2017-2021) ondertekenen met als doel het burgerschapsonderwijs een kwaliteitsimpuls te geven.²⁵ Anderzijds leidt het ertoe dat macrodoelmatigheid – de zorgplicht van onderwijsinstellingen ten aanzien van arbeidsmarktperspectief – een steeds belangrijker positie inneemt. Minister van OCW Bussemaker dient in 2014 een voorstel in om de WEB te wijzigen met het doel om een 'doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod' te realiseren. De verantwoordelijkheid om in goed overleg met elkaar en met het bedrijfsleven tot een doelmatige spreiding en aanbod van opleidingen te komen blijft bij de instellingen liggen. Het kabinet streeft ernaar opleidingen in de technieksector op de kaart te zetten, moedigt arbeidsrelevantie aan en ontmoedigt zogenoemde 'pretstudies' en 'modieuze studies.'²⁶

Tegelijkertijd roept het onderwijsveld steeds harder om invloed van onderaf. De Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO), bestaande uit vijf onderwijsbesturen,³ brengt in 2017 in aanloop naar de tweede kwaliteitsafspraken mbo (2019 – 2022) het manifest *En nu verder in de regio!* uit. Dit manifest pleit ervoor dat de af te sluiten kwaliteitsafspraken onder meer voortvloeien uit de 'strategische koers van de school die is gericht op de regio' en grotendeels 'maatwerkafspraken zijn met regionale partners van de mbo-school.'²⁷ Het manifest leidt tot de notitie *Mbo-scholen aan zet* van het ministerie van OCW en de MBO Raad ter voorbereiding op een 'tweede tranche' kwaliteitsafspraken tussen mbo-instellingen en het ministerie van OCW voor de periode 2019-2022.^{4, 28}

Het CKMBO-manifest brengt ook de onduidelijke definiëring en afbakening van de regio en de ambiguïteit van de nadruk op de regio over het voetlicht. Zo wachten 'het definiëren van de regio' en

³ Noorderpoort, ROC Friese Poort, ROC van Twente, ROC West-Brabant, Summa College, en Turner.

⁴ De kwaliteitsafspraken dienen aandacht te besteden aan drie landelijke speerpunten, namelijk 1) jongeren in een kwetsbare positie; 2) gelijke kansen in het onderwijs, en; 3) onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt van de toekomst.

Vanuit de verschillende perspectieven op overheidssturing beredenerend, zien we dat in de huidige periode de nadruk ligt op overheidssturing vanuit het sociaal-maatschappelijke perspectief. Er is immers sprake van een faciliterende vorm van sturing, waarbij er wordt getracht om als overheid zo ondersteunend mogelijk te zijn aan regionale samenwerkingsverbanden tussen het mbo en de arbeidsmarkt. Deze sturing vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief is daarmee wezenlijk anders dan de wijze van sturing in het verleden. De overheid is nu niet meer zozeer de centrale actor die via wet- en regelgeving het beleid bepaalt of onderwijsinstellingen nadrukkelijk afrekenen op vastgestelde prestatieafspraken, maar moet zich als één van de partners verhouden tot 'de regio' waar het vraagstuk van een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt zelf wordt opgepakt. Voor de landelijk overheid is er nu vooral een rol gelegen in het versterken van de regionale uitvoeringskracht. De vraag die voorligt is echter welke factoren hierin kunnen bijdragen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

3. De regionale uitvoeringskracht

Wat helpt regionale samenwerkingen of belemmert deze juist om een betere verbinding tussen het mbo en de arbeidsmarkt te realiseren? Om dit te beantwoorden kijken we naar vier actuele regionale samenwerkingsverbanden, namelijk het Centrum voor Innovatief Vakmanschap Bio Sciences Leiden, DNA, het Techniek College Rotterdam en de Zwolse Koers. We gebruiken de drie sturingsperspectieven die in het vorige hoofdstuk zijn geïntroduceerd als een lens. Want dat het sociaal-maatschappelijk perspectief in de huidige periode de meeste nadruk heeft, betekent niet dat het juridisch en economisch perspectief geen rol spelen. Overheidssturing is namelijk altijd gelaagd, waardoor er vrijwel altijd sprake is van meerdere sturingsvormen die tegelijkertijd een rol spelen.⁵ Daarom bekijken we vanuit de drie perspectieven welke elementen juist wel of niet goed uit de verf komen en hoe deze van invloed zijn op regionale samenwerking.

3.1 Juridisch perspectief: wedijveren met een economische logica

De samenwerkingen die centraal staan in dit onderzoek, zijn samenwerkingen tussen actoren die niet per se – of soms zelfs helemaal niet – op dezelfde manier (moeten) werken. De bedrijven die meedoen zijn gewend snel in te spelen op ontwikkelingen. Het succes van een onderneming valt of staat met slim kunnen innoveren. Op de technologische ontwikkeling die vandaag opkomt moet je morgen je *workflow* al aangepast hebben. Snelheid is een cruciale kwaliteit van een succesvol bedrijf. Immers, degene die het best en het snelst innoveert, wordt niet ingehaald door de concurrentie. De onderwijsinstellingen en overheidsorganisaties die meedoen werken in de regel niet met datzelfde hoge tempo. Logisch, want hun context vraagt iets anders: zorgvuldige afstemming met betrokkenen, een proces dat goed is geborgd en zeker maken dat de plannen die worden bedacht in lijn zijn met geldende regels. Hier komen enkele rationaliteiten samen: de bureaucratische, legalistische rationaliteit van de overheid, tegenover de economische, bedrijfsmatige rationaliteit van het bedrijfsleven. Het mbo-veld zelf lijkt tussen deze rationaliteiten in te staan: enerzijds hebben ook mbo-instellingen bureaucratische en legalistische tendenties, logisch en noodzakelijk gezien bijvoorbeeld verplichtingen in relatie tot kwalificatiedossiers⁵ en verantwoordingsafspraken met betrekking tot de bekostiging van het onderwijs. Anderzijds blijken mbo-instellingen zich op veel vlakken maatschappelijk en ondernemend te tonen, en kijken zij (met het bedrijfsleven) vaak naar wat nodig is voor de student én de regionale (bedrijfs)omgeving.

Waar meerdere rationaliteiten samenkomen, is wrijving. Gesprekspartners vertellen dat in de samenwerkingen soms innovatieve ideeën opkomen die de bedrijven bij wijze van spreken meteen willen en kunnen uitvoeren, maar waar aan de kant van het onderwijs meer tijd voor nodig is – of op den duur helemaal geen ruimte voor blijkt omdat de geldende regels het niet toelaten. Dan stranden initiatieven nog voordat ze überhaupt van start konden gaan of is er aan de kant van het bedrijfsleven meer geduld nodig dan kan worden opgebracht. Het risico is dat de energie waarmee de samenwerking tot stand gekomen is, langzaam wegsijpelt; het doembeeld dat de partners die ooit enthousiast begonnen, al snel weer gedesillusioneerd afhaken. Zo geeft een gesprekspartner aan een

⁵ De kwalificatiedossiers worden gebruikt in het mbo om aan te geven wat een student aan het eind van zijn opleiding moet kennen en kunnen. Ze worden vastgesteld door kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven en door paritaire commissies.

mee te werken aan de ontwikkeling van een onderwijsmodule en bijvoorbeeld machines beschikbaar te stellen als practicummateriaal, als die module vervolgens studenten ‘oplevert’ die na afronding van hun opleiding onmiddellijk aan de slag kunnen in hun fabriek of keuken. Het is dan aan de instellingen om ervoor te zorgen dat opleidingen geen verkapte inwerkprogramma’s worden voor deze bedrijven. De studenten die zij opleiden bereiden zij immers voor op een lange carrière die nog allerlei kanten op kan gaan, en dat is iets fundamenteel anders dan een inwerkprogramma. De regels waaraan onderwijsinstellingen gebonden zijn vertragen dan soms de uitvoering van gezamenlijk bedachte ideeën, maar die vertraging kan ook belangrijk zijn, want die biedt ruimte voor reflectie hierop. Daarnaast zijn veel van die regels ontwikkeld om de belangen van studenten te beschermen en vormen zo belangrijke voorwaarden waar initiatieven die ontstaan in de samenwerkingen in ieder geval aan moeten voldoen.

Als we verder vanuit het juridisch perspectief kijken naar wat er gebeurt in de samenwerkingsverbanden, valt op dat waar in dat perspectief duidelijkheid is over eigenaarschap omdat die wordt toebedeeld (‘wie is van wat’ en ‘wat is van wie’), deze duidelijkheid in de samenwerkingsverbanden ontbreekt. De samenwerkingen ontstaan in de regel ‘vanzelf’ (*bottom-up*) omdat de betrokken actoren samen de meerwaarde daarvan zien, en zijn dus niet van bovenaf ontworpen. Er zijn daardoor geen duidelijke relaties tussen principaal en agent (juridisch perspectief) of tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (economisch perspectief) te onderscheiden. Die onduidelijkheid over eigenaarschap, het feit dat die niet is toebedeeld en het ontbreken van traditionele verantwoordingsrelaties bieden samenwerkingsmogelijkheden: ze maken mogelijk dat *unusual suspects* samenkomen en brengen energie in de samenwerking juist omdat het eigenaarschap wordt gedeeld (een vorm die kenmerkend is voor het sociaal-maatschappelijk perspectief). Tegelijkertijd zit daarin ook het verraderlijke, want dat werkt alleen als de betrokken actoren zich het eigenaarschap ook daadwerkelijk toe-eigenen en delen. Of, in de woorden van één van onze gesprekspartners: het is van niemand en dus van iedereen, maar het risico is dat het vooral ‘van niemand’ blijft.

Portret I. Laveren in de tussenruimte: Techniek College Rotterdam

Al sinds vóór de oprichting bevindt het Techniek College Rotterdam (TCR) zich in een bestuurlijk-juridische tussenruimte. Albeda en Zadkine willen een bestuurlijk zelfstandige Technische samenwerkingsschool oprichten, maar de minister van OCW besluit iets anders – en tot op de dag van vandaag is het TCR geen zelfstandige juridische entiteit. Het gevolg: TCR declareert jaarlijks voor 60% bij Zadkine en voor 40% bij Albeda. Op het eerste oog zou dat vooral moeilijkheden op moeten leveren: wie is nu verantwoordelijk voor de financiën en de kwaliteit van het onderwijs, TCR of (één van) de samenwerkende ROC's? En hoe is TCR nu verankerd en vertegenwoordigd in landelijke structuren zoals de MBO Raad? Acht jaar na de oprichting is TCR als samenwerkingsschool desondanks bestendig gebleken. Want ondanks het gebrek aan juridische zelfstandigheid, hebben de samenwerkende partijen er voor gezorgd dat TCR serieus wordt genomen. De juridische status deert niet, zo gaf een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam aan: ‘voor ons is het een entiteit, alleen bestuurlijk niet, en daar hebben we het maar mee te doen – die ingewikkeldheid moeten we zo ver mogelijk houden van de

mensen die het werk moeten doen.’ En ook de Inspectie van het Onderwijs is steeds positiever: het TCR zet de afgelopen jaren volgens de inspectie bestuurlijk en financieel flinke kwaliteitsstappen.³⁶

Hierdoor doen zich ook samenwerkingsmoeilijkheden voor. Wat vaak genoemd wordt in de gesprekken, is dat waar eigenaarschap bij aanvang van de samenwerking daadwerkelijk gedeeld wordt, dat kan afnemen naarmate de tijd vordert. Soms ook vanwege teleurstellingen over ideeën die niet uitgevoerd worden. Dan wordt het ‘leuren’ bij de partners die aan de start nog zo enthousiast hun *commitment* uitspraken. En, aldus een bedrijf dat aanhaakte bij één van de onderzochte samenwerkingsverbanden: *‘wie is er nu aan zet om andere bedrijven bij een samenwerking te betrekken?’* In sommige van de samenwerkingsverbanden is een persoon aangesteld om de samenwerking te regisseren en die persoon besteedt veel tijd en energie aan het ‘erbij houden’ van de partners. Daarnaast blijkt soms onderweg dat er onderlinge verwachtingen zijn die aan de start niet duidelijk zijn uitgesproken; bijvoorbeeld dat een groot bedrijf meer zou moeten doen dan ‘een kleintje.’ Wat helpt volgens gesprekspartners is om daar vooraf open over te zijn. Zo komt het gedeeld eigenaarschap met uitdagingen die vooral veel zorg voor de onderlinge relaties vragen.

Bovenop dat de duidelijkheid over de relaties tussen de partners die gewoon is in het juridisch perspectief ontbreekt, komt nog dat überhaupt niet van tevoren vaststaat wie die partners zijn. De samenwerkingsverbanden zijn gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt in een regio en iedere partij die daarbij behulpzaam kan zijn, kan zich aansluiten. Een regio is bovendien een geografisch gebied zonder vastgestelde grenzen, dus ook op basis daarvan kunnen partijen niet gemakkelijk in- of uitgesloten worden. Dat is soms ingewikkeld, vertellen gesprekspartners, want hoe weet je dan precies welke gemeenten je kunt aanschrijven. Of, als jouw regio (hoe jij deze ziet) in twee provincies ligt, benader je dan de ene of de andere provincie? Dit speelt bijvoorbeeld bij DNA die de provincies Groningen en Drenthe beslaat. Het is lastig om de provincie goed aangehaakt te krijgen bij het initiatief. De regio valt niet alleen in meerdere provincies, maar het is ook maar net de vraag welke gedeputeerde (onderwijs, werkgelegenheid, of klimaat en energie) een rol kan spelen. Tegelijkertijd kan het ontbreken van een precieze afbakening bevrijdend werken omdat het maakt dat iedereen die kan en wil helpen, kan meedoen. Zo ontstaat een *‘coalition of the willing’*, een belangrijke voorwaarde voor het delen van eigenaarschap.

3.2 Economisch perspectief: prikkels en belangen

Wanneer je vanuit het economisch perspectief luistert naar de verhalen over het werk in de samenwerkingsverbanden, valt op hoe vaak er gesproken wordt over een *‘business case’* als voorwaarde om partijen ‘mee te krijgen.’ Bedrijven zouden bijvoorbeeld graag meedoen en bereid zijn mee te denken met onderwijsinstellingen, maar dan wel alleen als voor hen duidelijk is wat zij daar zelf aan zullen hebben. *‘What’s in it for me?’* blijkt een vraag die veel partijen stuurt, en een positief antwoord daarop de prikkel om mee te doen. Ook vanuit dit perspectief kunnen we zowel samenwerkingsmoeilijkheden als -mogelijkheden duiden.

Veel gesprekspartners beschrijven de economische rationaliteit van de bedrijven die participeren binnen samenwerkingsverbanden en benadrukken hoezeer deze rationaliteit de samenwerking beïnvloedt. De niet-commerciële partijen in de samenwerkingen ervaren deze vaak in de eerste plaats als iets lastigs. Zij zien zichzelf namelijk voor uitdagingen gesteld als: lukt het om bedrijven te overtuigen mee te doen aan initiatieven waar ze alleen indirect of pas op de langere termijn

Daar speelt ook mee dat het voor mbo-instellingen soms moeilijk is om afscheid te nemen van opleidingen die zij al jaren verzorgen – ook als dat vanuit het regionale en studentperspectief misschien beter is. Dan spelen niet alleen economische motieven een rol (‘bedrijfsmatig is het beter om afscheid te nemen van een opleiding), maar ook meer persoonlijke of ‘schooleigen’ belangen. Vanuit traditie, identiteit en profilering doet het pijn om afscheid te nemen.

Als we vanuit het economisch perspectief kijken naar wat er gebeurt in de onderzochte samenwerkingsverbanden vallen echter ook genoeg *samenwerkingsmogelijkheden* op. De voor het economische perspectief kenmerkende *what’s in it for me*-logica kan namelijk juist ook voor actie zorgen. Het bekendste voorbeeld is dat bij het gezamenlijk organiseren van stageplekken bedrijven en onderwijsinstellingen beide geholpen zijn (zij het vanuit uiteenlopende belangen): onderwijsinstellingen kunnen met aantrekkelijke stages studenten winnen en behouden voor het mbo, terwijl bedrijven met aantrekkelijke stages studenten aan zich kunnen binden. Dan moet echter wel voorbij worden gegaan aan de *what’s in it for me* op de korte termijn: bij het aangaan van een stage is er vooraf geen garantie dat een bedrijf een student langdurig aan zich kan binden.

Portret II. Belangen voor een bloeiende regio: CIV Bio Sciences in Leiden

De aan het CIV Bio Sciences verbonden partijen – onder andere mboRijnland, de stichting Leiden Bio Science Park, bedrijven uit de bio-sciences-sector gevestigd op het park, en de gemeente Leiden – verschillen op vele vlakken van elkaar: ze werken anders, hun financieringsstromen zijn anders, hun belangen en bestaansrecht zijn anders. Ze kennen echter een belangrijk gemeenschappelijk doel – het aantrekkelijk maken, en houden, van de bio sciences in en voor Leiden – vanuit verschillende belangen. De gemeente ziet vanuit haar ‘human capital agenda’ in het CIV een samenwerking die het voor mensen van buiten Leiden mogelijk en aantrekkelijk maakt om in Leiden te studeren en werken; de aangehaakte bedrijven vinden in de CIV-studenten hun goedgeschoolde werknemers van morgen; mboRijnland kan door samen te werken met de bedrijven het eigen curriculum interessanter en relevanter maken; en de stichting ziet hoe het CIV helpt het Leidse Bio Science Park op de kaart te zetten. Ondanks hun verschillen, vinden de CIV-partners elkaar in de moeite die ze willen doen voor bloeiende bio sciences in Leiden.

Ook blijkt dat juist als onderwijsinstellingen binnen eenzelfde verzorgingsgebied de handen ineenslaan veel moois kan ontstaan. Bij het CIV Bio Sciences Leiden zagen we bijvoorbeeld ook dat ondanks de mogelijke concurrentie om de steeds kleinere studentenpool, samen wordt gewerkt met hbo-instellingen. Een concreet voorbeeld uit deze casus is dat mbo-studenten de laboratoria van de aangehaakte hbo-instelling konden gebruiken. Ook hier moest voorbij worden gegaan aan de *what’s in it for me* op de korte termijn, maar de hbo-instelling heeft op de langere termijn ook baat bij het goed functioneren van het bredere beroepenveld dat simpelweg niet zonder mbo-geschoolden kan. Ook gaf een van de gesprekspartners aan zich ervan bewust te zijn dat de gehele sector – van beroepsonderwijs tot bedrijfsleven – gezamenlijk verantwoordelijk is voor het oppoetsen van het beroepenveld om zo meer jongeren aan zich te binden.

Bij al deze voorbeelden blijkt de uiteindelijke *business case* – die alle partijen de brug over helpt – zowel voor bedrijven als onderwijsinstellingen de kans om studenten blijvend te enthousiasmeren voor de sector/het beroepenveld. Deze win-win die in samenwerking kan ontstaan, is bij de start echter niet altijd voldoende inzichtelijk voor samenwerkende partijen – je zult deze *business case*

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

het regionale mbo en het regionale bedrijfsleven heeft zo vanuit meerdere perspectieven meerwaarde – economisch, maar ook maatschappelijk. Anders geformuleerd: ook bedrijven hebben het beste voor met de regio waarin ze gevestigd zijn.

Portret III. Voor en door het Noorden: DNA

Het regionale samenwerkingsverband DNA laat zien hoe bepalend regionale aspecten kunnen zijn voor de ontplooiing en instandhouding van een samenwerking rondom een vraagstuk. DNA, bestaande uit een samenwerking tussen drie noordelijke onderwijsinstellingen met het bedrijfsleven, is niet vanuit het niets ontstaan, er was bijvoorbeeld al sprake van verschillende uitwisselingen tussen de betrokken scholen en van samenwerking tussen scholen en het bedrijfsleven. Deze verbanden hebben gezorgd voor een basis van onderling vertrouwen, waarmee een belangrijke voedingsbodem is gelegd voor het verder uitgroeien tot een grotere samenwerking in DNA. Onderlinge verhoudingen tussen bestuurders en culturele aspecten hebben hierbij ook een rol gespeeld: men vindt elkaar in een zekere nuchtere, bescheiden maar doortastende aanpak – hoewel ook deze samenwerking zijn opgaves kent. Daarnaast vertellen gesprekspartners dat in het Noorden sterke urgentie gevoeld wordt rondom de problematiek in kwetsbare gebieden in de regio's. Dit is ook voor bedrijven een belangrijke reden om te zorgen dat goed opgeleide vakmensen voor de eigen regio blijven behouden. Daarmee ligt samenwerking met partijen buiten de regio – hoewel soms ook die verbinding wordt gelegd – minder voor de hand.

De betrokken partijen, bedrijven en onderwijsinstellingen, hebben bovendien niet alleen het beste voor met hun regio, maar kennen die ook het beste. Zij zitten daar en dus weten ze wat er speelt. Zij zien ook de verschillen tussen regio's die 'Den Haag' soms minder scherp heeft. Er is bijvoorbeeld een landelijke trend dat de vraag naar administratief werk afneemt, maar dat geldt in mindere mate voor de regio's in Noord-Nederland waar nog wel veel vacatures zijn voor achter de receptie, aan de telefoon of in planningstools. Samenwerken met regionale bedrijven helpt naar boven te halen wat er regionaal nodig is en maakt minder afhankelijk van de inzichten van de koepelorganisaties die landelijk te vinden zijn, maar waarin niet per se elke regio vertegenwoordigd is.

Portret IV. Kennis in en over de regio: Zwolse Koers

In de regio Zwolle kunnen de onderwijsinstellingen precies een vinger aan de pols houden, als het gaat om een match tussen de vaardigheden van studenten en vacatures in de regio. De onderwijsinstellingen lieten een dashboard ontwikkelen dat actueel inzicht geeft in de regionale arbeidsmarkt, en hebben dankzij dit dashboard inzicht in vacatures en de door bedrijven gevraagde vaardigheden van sollicitanten. Het dashboard maakt het voor onderwijsinstellingen mogelijk om hun onderwijsaanbod af te stemmen op de wensen en ontwikkelingen binnen het toekomstige werkveld van hun studenten. Het dashboard is daarmee een belangrijk instrument om te toetsen of de opleidingen voldoende aansluiting vinden op de arbeidsmarkt en geeft aanleiding om opleidingen waar nodig te herijken.³⁹ Zo kan bijvoorbeeld blijken dat veel bedrijven in de gemeente Zwolle en naburige gemeenten vragen om sollicitanten met ervaring of vaardigheid van photoshop. Docenten van relevante opleidingen kunnen deze informatie gebruiken om hun onderwijs aan te passen. Deze zelfkennis over de eigen regio zorgt

daarmee dat partners in de regio goed weten hoe ze hun middelen het beste kunnen inzetten om een betere match tussen onderwijs en arbeidsmarkt te organiseren.

Dat de verschillende regionale partijen de sociaal-maatschappelijke meerwaarde zien die ze samen kunnen hebben, zorgt voor samenwerkingsmogelijkheden. Maar ook hier zijn kanttekeningen bij te plaatsen. Niet voor elke partner uit het bedrijfsleven geldt dat zij automatisch inzet plegen, ook al zien ze meerwaarde en het gedeelde belang. Eerder schreven we al bij het economisch perspectief (3.2) dat bedrijven soms meer gericht zijn op korte-termijnopbrengsten. Samen het belang inzien van de kwestie die nu speelt, lukt wel, maar samen het belang inzien van de kwestie die in de toekomst gaat spelen (het arbeidsmarkttekort van morgen) is lastiger. Gesprekspartners uit het mbo geven daarnaast aan dat alhoewel bedrijven bereidwillig zijn, het nog weleens ontbreekt aan echte inzet. En dat is ook niet gek: niet elke ondernemer heeft fte of middelen beschikbaar om bijvoorbeeld studenten goed te kunnen begeleiden. Een daarbij complicerende factor is dat regio's te maken hebben met een divers bedrijfsleven. Een gesprekspartner gaf bijvoorbeeld aan dat in de noordelijke regio's veel middelgrote en kleine bedrijven zitten. Soms hebben bedrijven maar een handje vol personeel, dan is er niet echt gelegenheid om zich met de grote vragen in de omgeving bezig te houden, ook al kunnen zij het belang er wel van in zien.

Uit alle gesprekken volgt dat de intrinsieke motivatie of energie van de samenwerkende partijen de start van een initiatief mogelijk hebben kunnen maken en een flinke boost hebben gegeven. De maatschappelijke motivatie van partijen of personen en de gevoelde urgentie blijken daarmee een sterke *driver* voor samenwerking in de regio. Wanneer we het hebben over sturing gaat het vanuit dit sociaal-maatschappelijk perspectief om gedeeld eigenaarschap: iets moois als het lukt, maar ook iets moeilijks omdat het niet altijd vanzelfsprekend is dat individuele belangen stroomlijnen met collectieve belangen. Die *drive* bij bepaalde partijen of personen is daarmee cruciaal om een initiatief van de grond te krijgen. Vaak zijn dit ook de partijen of personen met veel lijntjes in het veld en de handigheid om een weg te vinden in de bureaucratie en het bedrijfsleven. In veel gesprekken kwam deze menselijke factor naar voren. Maar gesprekspartners gaven ook aan dat dit een samenwerking op de lange termijn kwetsbaar kan maken. Want wat als deze personen of partijen zich losmaken van de samenwerking? Iemand vindt een nieuwe baan of gaat bijvoorbeeld met pensioen. We merken dat gesprekspartners worstelen met de vraag hoe je een samenwerking na de opstartfase, die wordt gekatalyseerd door samen het sociaal-maatschappelijke belang delen, kunt bestendigen.

3.4 Voorbij de drie perspectieven: samenwerkingsmoeilijkheden en -mogelijkheden

In de voorgaande paragrafen hebben we vanuit drie verschillende sturingsperspectieven, juridisch, economisch en sociaal-maatschappelijk, factoren beschreven die partners in regionale samenwerkingsverbanden helpen of juist belemmeren om in gezamenlijkheid een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt voor elkaar te krijgen. Paradoxaal genoeg geldt dat soortgelijke factoren zowel voorwaarden voor een (productieve) samenwerking kunnen zijn, als dat het de samenwerkingen in hun uitvoeringskracht beperkt.

Vanuit het juridisch perspectief constateren we bijvoorbeeld dat het ontbreken van strikte juridische kaders in een samenwerking en het toebedelen van verantwoordelijkheden juist kan helpen omdat het daarmee mogelijk wordt voor partijen elkaar te vinden in een gedeeld belang en een *coalition of*

the willing te creëren. Daarmee kan het ontbreken van een dergelijke (juridische) afbakening een factor zijn die de regionale uitvoeringskracht bevordert. Aan de andere kant kan het ontbreken van een strikte afbakening ook problemen opleveren omdat eigenaarschap over het vraagstuk onvoldoende wordt toegeëigend. Vanuit het juridisch perspectief zien we dus dat de vorm van afbakening zowel een samenwerkingsmogelijkheid als een samenwerkingsmoeilijkheid is. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld wet- en regelgeving, die soms bepaalde belangen kan beschermen doordat het de positie van actoren versterkt, als dat het belemmert omdat het onderwijsinnovatie in de weg zit.

Vanuit het economisch perspectief komt aan het licht dat samenwerking tot stand kan komen als er sprake is van win-winsituaties voor verschillende partijen, maar dit levert gelijk ook een samenwerkingsmoeilijkheid op als niet alle partijen diezelfde win-win scherp voor ogen hebben, of als hun situatie verandert. Wanneer partijen sterk redeneren vanuit bedrijfseconomische afwegingen op korte termijn, kan dat samenwerking – waarvan de resultaten toch minder snel zichtbaar zijn – in de weg zitten. Heel concreet helpt het daarbij niet dat samenwerking tussen onderwijspartijen vanuit hun bekostigingslogica lang niet altijd financieel opportuun is. Tot slot hebben we opgetekend dat samenwerking voor met name de partnerorganisaties uit het bedrijfsleven regelmatig spannend kan zijn vanwege (grote) concurrentiebelangen.

Vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief zien we dat partijen ook echt de noodzaak voelen om een betere verbinding tussen arbeidsmarkt en mbo-onderwijs te realiseren in de eigen regio. Dat het vraagstuk voelbaar en zichtbaar is in de eigen regio, maakt dat partijen in de regio elkaar goed weten te vinden en weten te verstaan in een gedeeld belang. Daarbij wordt de regio ervaren als logische schaal om samenwerking te realiseren rondom dit vraagstuk, omdat er vaak al connecties en uitwisselingen zijn gelegd en men de regio zelf goed kent. Maar samenwerking organiseren vanuit dit perspectief brengt ook moeilijkheden, zo redeneren niet alle partijen vanuit hetzelfde tijdspectief. De urgentie om nu te handelen voor het probleem van morgen wordt niet bij alle partijen in gelijke mate ervaren. Daarnaast is het niet altijd makkelijk voor partijen om daadwerkelijk middelen vrij te stellen. Tot slot maakt de sterke maatschappelijke betrokkenheid samenwerkingen ook kwetsbaar omdat ze vaak afhankelijk zijn van de intrinsieke motivatie en vaardigheden van individuen.

Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillende samenwerkingsmogelijkheden en -moeilijkheden die in dit hoofdstuk langs zijn gekomen.

	Samenwerkingsmogelijkheid	Samenwerkingsmoeilijkheid
<i>Juridisch perspectief</i>	Het ontbreken van strikte afbakening biedt ruimte aan een <i>'coalition of the willing.'</i> Wet- en regelgeving brengt het mbo in de positie om het belang van de student te beschermen.	Het ontbreken van strikte afbakening zorgt voor onduidelijkheid. Wet- en regelgeving belemmert onderwijsinnovatie, zorgt voor administratieve lasten, en wakkert concurrentie aan. De trage, bureaucratische rationaliteit van het onderwijs is 'uit de pas' met

		het snellere, economische karakter van het bedrijfsleven.
<i>Economisch perspectief</i>	Win-winsituaties zijn sterke <i>drivers</i> voor samenwerking.	<p>Samenwerking slaagt alleen als partners allemaal zien ‘<i>what’s in it for them</i>’ (het <i>business-case</i>probleem).</p> <p>Samenwerking kan financieel nadelig zijn vanuit bekostigingslogica’s.</p> <p>In een traditie van concurrentie is samenwerken iets spannends.</p>
<i>Sociaal-maatschappelijk perspectief</i>	<p>Samenwerking ontstaat, want actoren zien samen het maatschappelijke vraagstuk.</p> <p>Actoren met maatschappelijke <i>drive</i> vinden elkaar in de regio en werken samen.</p>	<p>Samen het belang inzien van de kwestie die in de toekomst gaat spelen (het arbeidsmarkttekort van morgen) is lastig.</p> <p>Het belang samen zien, is niet hetzelfde als (kunnen) leveren in de samenwerking.</p> <p>De afhankelijkheid van gedreven individuen maakt samenwerking kwetsbaar.</p>

Tabel 3. Samenvatting bevindingen: samenwerkingsmogelijkheden en samenwerkingsmoeilijkheden.

4. Slotbeschouwing: het belang van balans en volgorde

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat overheidssturing van het mbo door de tijd heen is veranderd. De meest recente fase wordt gekenmerkt door een grote nadruk op en aandacht voor samenwerking in de regio. De drie perspectieven die we hebben gebruikt om sturing zichtbaar te maken – het juridische, het economische en het sociaal-maatschappelijke perspectief – maken duidelijk dat waar eerder met name juridisch en economisch gestuurd werd, nu juist sociaal-maatschappelijke sturing de overhand heeft. De overheid stelt zich steeds meer op als faciliterende partij. Het mbo is daarmee niet uniek, want ‘de regio’ is op tal van beleidsterreinen *booming*.⁴⁰ Maar met de steeds nijpendere wordende arbeidstekorten in belangrijke sectoren in het achterhoofd, is het voor diezelfde overheid wel van groot belang goed zicht te houden op wat er nu precies in die regio gebeurt om de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt te verbeteren. Dat roept de logische vervolgvraag op hoe de overheid zich nu precies tot ‘de regio’, en alles wat daar gebeurt, dient te verhouden. En wat kan zij doen om de regionale uitvoeringskracht van mbo’s en partnerorganisaties te versterken?

Om te verkennen welke factoren hieraan bijdragen, zijn wij gaan kijken in de praktijk. Het blijkt namelijk dat regionale samenwerkingsverbanden lang niet altijd goed van de grond komen of standhouden, ondanks de goede bedoelingen en het enthousiasme waarmee vrijwel iedere samenwerking start. Wat maakt dat het sommige samenwerkingsverbanden wel lukt? Wat doen zij goed en – belangrijker – waar lopen zij alsnog tegenaan? Hoe lukt het hen om barrières te beslechten of vermijden? Om hier grip op te krijgen hebben we vier samenwerkingsverbanden nader onderzocht en geanalyseerd. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van de eerdergenoemde drie perspectieven op overheidssturing. Want hoewel met de aandacht voor de regio de nadruk ligt op het sociaal-maatschappelijke perspectief, wil dat niet zeggen dat andere vormen van sturing ontbreken. Integendeel, overheidssturing is gelaagd en meerdere sturingsvormen zijn vrijwel altijd gelijktijdig in het spel.

Aan de hand van de drie perspectieven hebben we inzichtelijk gemaakt waar samenwerkingsverbanden ruimte en samenwerkingsmogelijkheden ervaren, en waar de drempels en samenwerkingsmoeilijkheden liggen. Daarbij constateerden we al dat er vanuit verschillende perspectieven er elementen zijn die elkaar (kunnen) versterken en/of (kunnen) hinderen. Maar met het in kaart brengen van deze mogelijk- en moeilijkheden hebben we de vraag die we aan het begin van dit rapport stelden, nog niet geheel beantwoord. In dit slothoofdstuk gaan we in op de spanningen die regionale samenwerkingsverbanden ervaren *tussen* de sturingsperspectieven, wat landelijke partijen, zoals het ministerie van OCW, maar ook de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)⁶, handvatten biedt om hierin haar rol te bepalen. Tot slot doordenken we wat onze bevindingen over wat *in* de regio gebeurt en nodig is, betekenen voor wat *tussen* de regio’s bewaakt dient te worden.

4.1 Sturingsperspectieven op scherp

In het derde hoofdstuk van dit essay hebben we vanuit ieder sturingsperspectief afzonderlijk belicht wat regionale samenwerking aanspurt, maar ook wat in de weg kan staan. Hier brengen we de drie

⁶ De SBB voert taken uit in opdracht van het ministerie van OCW, zoals het erkennen en begeleiden van leerbedrijven. Daarnaast biedt de SBB een landelijke overlegtafel waar beroepsonderwijs en bedrijfsleven afspraken maken over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

maatschappelijke om productief te zijn, en dus het gaat hier uitdrukkelijk niet om het juridisch verplichtstellen of economisch stimuleren, maar om het aanwakkeren van het sociaal-maatschappelijke.

Dat regionale samenwerking start vanuit het sociaal-maatschappelijke maakt die samenwerking mogelijk potentieel krachtig, maar ook kwetsbaar, bijvoorbeeld vanwege de afhankelijkheid van de menselijke factor die we in het vorige hoofdstuk al beschreven. De individuele *drive* of vaardigheid van bepaalde personen kan doorslaggevend worden, wat de vraag oproept hoe je een initiatief kunt bestendigen om voorbij die menselijke factor te komen. De uitdaging, met andere woorden, is om regionale samenwerking een permanent karakter te geven dat past bij omgeving en opgave. Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking die sociaal-maatschappelijk is opgestart, sturing vanuit economisch en juridisch perspectief nodig heeft om stand te kunnen houden. Tegelijkertijd zal die economische en juridische sturing ook gaan botsen met de sociaal-maatschappelijke basis. De botsingen die ontstaan wanneer economische en juridische sturing interacteren met een sociaal-maatschappelijke basis, zullen we in het nu volgende beschrijven en vanwege die botsingen zullen we pleiten voor een balans tussen de sturingsperspectieven.

Wat voor wie en wanneer?

Als het sociaal-maatschappelijke datgene is dat de motor doet lopen, is het economische datgene dat een en ander in de volgende versnelling brengt. In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven hoe samenwerking (alleen) kan werken als alle betrokken partijen er een '*business case*' van kunnen maken. Door samen te werken kunnen ze iets bereiken wat ze alleen niet hadden gekund, en wanneer dat voor iedereen geldt, heb je de win-winsituatie die partners over de streep trekt inzet te plegen in de samenwerking. Het sociaal-maatschappelijke gaat vooraf aan, maar moet opgevolgd worden door het economische om een initiatief productief te laten zijn.

Sturing vanuit het economische perspectief is dus cruciaal om de partners die al het sociaal-maatschappelijke belang dat zij delen, ook te laten inzien dat zij elk iets te winnen hebben bij bundeling van krachten. Tegelijkertijd levert die toevoeging van het economische sturingsperspectief spanningen op wanneer die economische prikkels gaan interacteren met de sociaal-maatschappelijke basis van de samenwerking. Twee van die spanningen lichten we hier kort toe.

De eerste spanning wordt veroorzaakt door het feit dat partners zich moeten afvragen '*what's in it for me?*' om samenwerking economisch haalbaar te maken, maar dat de sociaal-maatschappelijke basis vraagt dat zij in de eerste plaats denken aan '*what's in it for us?*' Het gezamenlijke en het individuele moeten tegelijkertijd aandacht krijgen om de samenwerking stand te laten houden en resultaat te laten hebben. Ons onderzoek onderstreept dat het regionale bedrijfsleven cruciaal is voor het mbo, maar juist voor die bedrijven blijft de vraag naar de *business case* de hamvraag. Dat geldt zowel voor de bedrijven die al wel en die nog niet participeren in de samenwerkingsverbanden. En let wel: ook de onderwijsinstellingen hebben een *business case* te maken – in het licht van de concurrentie van omliggende scholen en al helemaal in een context van personeelstekorten. Wil regionale samenwerking slagen, dan is het belangrijk om de *what's in it for me*-vraag niet uit de weg te gaan of met de mantel der liefde te bedekken, maar deze juist in gezamenlijkheid en doorlopend te adresseren.

De tweede spanning gaat over het verschil tussen wat er op korte termijn en direct versus op lange termijn en indirect met samenwerking te 'behalen' is. Uit het onderzoek blijkt dat het makkelijker

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

eventueel door de overheid een handje geholpen worden. Maar te stevig sturen door de overheid op de economische meerwaarde van samenwerkingen, of op de juridische grenzen waarbinnen samenwerkingsverbanden zich moeten ontwikkelen, belemmert juist de vorming en ontwikkeling van gezonde samenwerking in de regio. Kortom: we hebben het belang van balans en volgorde benadrukt als het gaat om sturing op samenwerking in de regio.

Maar met al deze aandacht voor wat er *in* de regio gebeurt en nodig is op het gebied van regionale samenwerking, komt ook de vervolgvraag in beeld wat dit betekent voor wat er *tussen* regio's gebeurt. Als we met deze vraag in het achterhoofd teruggaan naar de gesprekken die we gevoerd hebben, dan lijkt de aandacht voor datgene wat er in andere regio's gebeurt, behoorlijk beperkt. Nu is dat op zich niet vreemd: het overstijgen van de eigen school en samenwerking binnen de regio opzetten en draaiende houden is uitdagend genoeg. Toch geeft het te denken, want hoewel de grenzen van de regio ongedefinieerd en flexibel zijn, is 'de regio' nooit een eiland. Ook tussen regio's spelen onvermijdelijk verdelingsvraagstukken. Dergelijke vraagstukken gaan over hoe je de verdeling van de maatschappelijke en economische baten die iedereen wenst tot stand brengt en verlies of een onwenselijke verdeling van baten en kosten juist vermijdt. Omdat baten en kosten zich lang niet altijd adequaat laten voorspellen, gaat het om het verdelen van de onzekerheid en verantwoordelijkheid daarvoor. Met de constatering dat het gesprek tussen regio's niet vanzelf op gang komt, bijvoorbeeld om te bepalen waar de 'batige opleidingen' komen – en waar dus niet – ligt daar een taak voor de landelijke overheid. Net als bij samenwerkingen binnen de regio, is ook het gesprek tussen regio's gebaat bij een sociaal-maatschappelijke startpunt omdat dat partners uitdaagt verder te kijken dan het eigen samenwerkingsverband en deze in het licht te zien van vraagstukken die hun grenzen overstijgen.

In lijn met eerdere constatering dat een robuuste kennisinfrastructuur in het mbo nagenoeg afwezig is,⁴¹ stellen we ook op basis van dit onderzoek vast dat op dit moment een adequate infrastructuur om (kennis)uitwisseling en leren tussen regio's plaats te laten vinden ontbreekt. Samenwerkingsverbanden zijn veel bezig het wiel opnieuw uit te vinden. Zo kwamen in onze gesprekken bijvoorbeeld regelmatig dezelfde worstelingen terug: met regelgeving, met het commitment van samenwerkingspartners, et cetera. Maar wat we *niet* terug hoorden was dat samenwerkingsverbanden elkaar regio-overstijgend opzoeken en bij elkaar te rade gaan om deze en andere worstelingen gezamenlijk het hoofd te bieden. Dat het faciliteren van een dergelijke infrastructuur weer eigen uitdagingen met zich mee zal brengen, is duidelijk. Zo zagen we eerder dat wat de regio precies is niet scherp begrensd is. Daarmee is het ook niet makkelijk om het gesprek *tussen* regio's op gang te helpen. Toch zien we in andere domeinen wel degelijk voorbeelden die aantonen dat het bewaken van verdelingsvraagstukken en het faciliteren van uitwisseling tussen regio's misschien wel moeilijk, maar zeker niet onmogelijk is.⁷ Binnen een dergelijke (kennis)infrastructuur zouden landelijke partijen – en dan met name het ministerie van OCW en de SBB als landelijke overlegtafel voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven – kunnen overwegen om tools te helpen ontwikkelen die samenwerkingsverbanden kunnen gebruiken. Ook kan zij ontmoetingen tussen samenwerkingsverbanden organiseren om praktijken uit te wisselen én om een luisterend oor te bieden voor de uitdagingen en drempels waar samenwerkingsverbanden tegenaanlopen, zodat voor dergelijke gedeelde problemen eerder een structurele oplossing gevonden kan worden. De eerder besproken benodigde balans tussen sociaal-maatschappelijke, economische en vervolgens

⁷ Wellicht het meest in het oog springende voorbeeld betreft het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie, waarbij een centraal georganiseerd platform de interactie en 'lessons learned' tussen regio's faciliteert.

juridische overheidssturing om samenwerkingsverbanden *in* de regio te ondersteunen, krijgt zo een evenknie speciaal gericht op het niveau *tussen* regio's.

Einleitung

Das Ziel dieses Buches ist es, die Grundlagen der Mathematik zu erläutern und zu veranschaulichen. Es soll den Lesern ein tieferes Verständnis der mathematischen Konzepte und Methoden vermitteln.

Das Buch ist in drei Hauptteile unterteilt:

1. Die Grundlagen der Mengenlehre und der Logik.

2. Die Grundlagen der Zahlentheorie und der Algebra.

3. Die Grundlagen der Geometrie und der Analysis.

Die ersten beiden Teile sind für die meisten Leser geeignet, die sich für die Grundlagen der Mathematik interessieren.

Die letzten beiden Teile sind für Leser geeignet, die sich für die fortgeschrittenen Themen der Mathematik interessieren.

Das Buch ist als Lehrbuch für die Oberstufe der Mittelschulen und für die ersten Semester der Universitäten geeignet.

Die Autoren danken den Kollegen für die Unterstützung und die vielen wertvollen Hinweise.

Die Druckkosten wurden durch die Unterstützung der Regierung und der Industrie gedeckt.

Das Buch ist in deutscher Sprache verfasst und ist in der gesamten Welt erhältlich.

Die ersten Auflagen sind ausverkauft, daher ist es ratsam, sich frühzeitig zu bestellen.

Die Autoren hoffen, dass dieses Buch den Lesern einen wertvollen Beitrag zur mathematischen Bildung leisten wird.

Die Autoren sind Prof. Dr. Hans-Joachim Schürmann und Dr. Ingrid Isenhardt.

Das Buch ist bei Springer-Verlag, Berlin, erschienen.

- ¹⁷ L. Nieuwenhuis, J. Coenen,, D. Fouarge, T. Harms & M. Oosterling (2012). *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- ¹⁸ T. Eimers (red.) (2023). *Vandaag is het 2040*. Nijmegen/Utrecht/Enschede/Amsterdam: KBA Nijmegen, ResearchNed, Andersson Elffers Felix, CHEPS, Kohnstamm Instituut.
- ¹⁹ L. Nieuwenhuis, J. Coenen,, D. Fouarge, T. Harms & M. Oosterling (2012). *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- ²⁰ N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²¹ N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²² N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²³ N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²⁴ N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²⁵ MBO Raad & Ministerie van OCW (2017). *Burgerschapsgeschiedenis mbo 2017-2021; Een impuls voor burgerschapsonderwijs*. Den Haag.
- ²⁶ N. Chin-A-Fat, M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.
- ²⁷ CKMBO (2017). *En nu verder in de regio!* Den Haag: CMMBO.
- ²⁸ A. Frankowski & M. van der Steen (2020). *Kwaliteitsafspraken in het mbo*. Den Haag: NSOB, p.19-21.
- ²⁹ CKMBO (2017). *En nu verder in de regio!* Den Haag: CMMBO.
- ³⁰ CKMBO (2017). *En nu verder in de regio!* Den Haag: CMMBO.
- ³¹ Taskforce Doelmatigheid (2022). *Advies Kansrijk opleiden*. Den Haag: SBB.
- ³² Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Voorhang conceptregeling Regionaal Investeringsfonds mbo 2024-2027* [Aanbiedingsbrief, 11 september 2023].
- ³³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2024). *Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF). Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies Aan Instellingen*. Op 14 maart 2024 geraadpleegd via <https://www.dus-i.nl/subsidies/regionaal-investeringsfonds-mbo>.
- ³⁴ Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Kansrijk opleiden - het verbeteren van de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt* [Kamerbrief, 13 december 2023].

³⁵ M. van der Steen, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

³⁶ Schiedam24 (2022). *Onderwijsinspectie: Techniek College op goede weg*. 22 mei 2022.

³⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Stapelen in het voortgezet onderwijs*. Op 21 maart 2024 geraadpleegd via <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/stapelen-in-het-voortgezet-onderwijs>.

³⁸ H. Bakker, S. de Zwart, L. den Toom & T. van den Berg, T. (2022). *Regionale samenwerking leren en werken. Onderzoek in drie regio's, in opdracht van de Commissie macrodoelmatigheid mbo*. PROOF adviseurs en Berenschot.

³⁹ BMC (2023). *BMC en Zwolse Koers bundelen krachten voor betere afstemming onderwijs en arbeidsmarkt*. 4 augustus 2023.

⁴⁰ RVS (2022). *De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal werken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

⁴¹ H. Bakker, S. de Zwart, L. den Toom & T. van den Berg, T. (2022). *Regionale samenwerking leren en werken. Onderzoek in drie regio's, in opdracht van de Commissie macrodoelmatigheid mbo*. PROOF adviseurs en Berenschot.