

Sturen op onderwijskeuze lost arbeidsmarktkrapte slechts deels op

In de discussies over arbeidsmarktkrapte wordt een betere aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt vaak als een oplossing gezien. De onderwijskeuze van studenten lijkt echter moeilijk te beïnvloeden. Heeft sturen op hun opleidingskeuze zin en zo ja, wat voor effect mag je ervan verwachten?

IN HET KORT

- Effectieve beïnvloeding van studentenstromen vereist beleid dat ingrepen combineert op instroom, doorstroom en uitstroom.
- Bij ambitieus beleid zijn er jaarlijks 32.000 extra gediplomeerden in tekortsectoren, wat nog niet voldoende lijkt.
- Om studenten te verleiden richting tekortsectoren zullen ook de arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker moeten worden.

ANDRÉ DE MOOR

Senior adviseur bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

THIJS NOORDZIJ

Coördinerend adviseur bij OCW

REINOUW HAMMING

Data-analist bij DUO

CHEYENNE RAMADA

Adviseur bij OCW

De krapte op de arbeidsmarkt baart menig onderzoeker en beleidsmaker zorgen (ESB, 2022). Sinds 2021 zijn er meer vacatures dan werklozen. Volgens de spanningsindicator van het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in het eerste kwartaal van 2024 110 vacatures op 100 werkzoekenden (CBS, 2024). Voor de lange termijn, tot 2040, zijn er geen prognoses van arbeidsmarkttekorten, maar de geluiden op de kortere termijn zijn alarmerend. Zo waarschuwde McKinsey (2024) onlangs dat het tekort op de arbeidsmarkt bij een groei van 1,5 procent kan oplopen tot 1,4 miljoen vacatures in 2030, oftewel 390 per 100 werkzoekenden. Andere rapporten wijzen op een grote, moeilijk te vervullen arbeidsvraag in bepaalde sectoren, zoals 150.000 extra banen voor de techniek- en energiesector (SEO, 2022), 28.000 door klimaatgerelateerd beleid (Ecorys, 2021), meer dan 110.000 mensen in de zorg en ruim 10.000 in het onderwijs.

In 2022 en 2023 stuurde het kabinet-Rutte IV twee brieven naar de Tweede Kamer over hoe de arbeidsmarktkrapte aan te pakken (Tweede Kamer, 2022; 2023). De schaarste aan arbeid dwingt tot keuzes over wat voor economische activiteiten we in ons land willen hebben, maar ook tot keuzes over hoe het arbeidsaanbod naar de meest productieve, of maatschappelijk meest gewenste, bestemmingen wordt geleid. Daarvoor bestaan verschillende mechanismen, zoals hogere lonen en meer arbeidsmigratie.

Het publieke debat richt zich ook op het sturen op onderwijskeuze als oplossing. De overheid zou er steviger op moeten sturen dat studenten meer kiezen voor opleidingen richting tekortsectoren en zorgen dat ze deze ook afmaken. Dat heeft bijvoorbeeld geleid tot aandacht voor instroom in techniekopleidingen (Techniekpact, 2024). Tegelijk vinden velen een vrije onderwijskeuze een groot goed. En de literatuur lijkt er bovendien op te wijzen dat de opleidingskeuze maar beperkt beïnvloedbaar is, zoals ook blijkt uit recent onderzoek (Dialogic et al., 2024).

Vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hebben we in het kader van de *Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap* scenario's ontwikkeld om inzicht te krijgen in de mate waarin onderwijs-arbeidsmarktbeleid bij kan dragen aan het verminderen van arbeidsmarkttekorten. De scenario's richten zich op de potentie van beleid om opleidingskeuzes en studentenstromen te beïnvloeden. In dit artikel rapporteren wij de uitkomsten van deze scenariostudie.

Het referentieramingsmodel

We hebben het model dat OCW gebruikt voor de leerlingen- en studentenraming (de zogenaamde referentieraming) ingezet om beleidsscenario's tot en met 2040 door te rekenen. Met dat model worden elk jaar de verwachte toekomstige aantallen leerlingen en studenten in het bekostigde onderwijs in Nederland geraamd, op basis van de Bevolkingsprognose van het CBS en gegevens van DUO over hoe leerlingen en studenten de afgelopen jaren in, door en uit het onderwijs stroomden (CBS, 2023). De Referentieraming 2023 (MinOCW, 2023) is in beginsel beleidsarm en is het basispad bij het opstellen van de scenario's.

In deze raming zijn in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo) de effecten van demografische krimp vanaf 2024 zichtbaar: het aantal studenten neemt af. Het wetenschappelijk onderwijs (wo) groeit naar verwachting nog enkele jaren enigszins. Ook de effecten van een krappe arbeidsmarkt lijken al zichtbaar: in het mbo, hbo en wo was in 2023 meer uitstroom van studenten die dat jaar geen diploma gehaald hadden. En ook met een diploma studeerden studenten minder vaak door in een vervolgopleiding, maar verlieten ze het onderwijs. Van beide groepen, gediplomeerde en ongediplomeerde uitstroom uit het onderwijs, is de kans groot dat ze een goede baan konden vinden in de krappe arbeidsmarkt.

Door de referentieraming 2023 als (beleidsarm) basispad te gebruiken, houden we rekening met de verwachte demografische krimp en krapte op de arbeidsmarkt en konden we scenario's opstellen met reëel haalbare doelen, op basis van actuele verwachtingen over het onderwijs in de toekomst.

Vier scenario's

Er zijn diverse opties om studentenstromen te beïnvloeden en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt te verbeteren. Wij hebben vier scenario's opgesteld, gericht op het veranderen van de instroom naar tekortsectoren, het verbeteren van de doorstroom (vanwege de vraag naar meer skills en opleiding), het beperken van (ongediplomeerde) uitstroom en het zorgen voor meer instroom in het onderwijs voor scholingsdoelinden later in iemands carrière. Daarnaast hebben we een integraal scenario doorgerekend waarin alle beleidsopties samenkomen.

Door te kijken naar variatie in historische trends van stromen in, door en uit het onderwijs, in combinatie met wat bekend is uit onderzoek over de mogelijke maatregelen, zijn inschattingen gemaakt van de impact van de pakketten maatregelen. Om tevens meer zicht te krijgen op de reikwijdte van de effecten is voor elk scenario een variant met een stevige (maar reële) beleidsinzet en een variant met een ambitieuze beleidsinzet doorgerekend. 'Stevig' is hierbij gedefinieerd als haalbaar, gebaseerd op de inzichten uit onderzoek en/of historische gegevens van stromen in, door en uit het onderwijs. 'Ambitieuze' gaat ervan uit dat er door meer financiële middelen aan te wenden aanvullende beleidsmogelijkheden zijn, waarmee een groter effect te bereiken is. Deze aannames zijn getoetst bij experts binnen en buiten OCW die betrokken waren bij de toekomstverkenning.

Voor alle beleidsscenario's is de aanname dat het enige tijd kost om beleid te ontwikkelen en implementeren voordat er een effect zichtbaar wordt. Sowieso vraagt beleid gericht op sturen op onderwijskeuze om geduld: pas na vijf à tien jaar mogen effecten verwacht worden die zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt en daarmee is de bijdrage aan het oplossen van arbeidsmarktkrapte op korte en middellange termijn bij voorbaat beperkt. Daarom wordt in de scenario's pas vanaf 2026 afgeweken van het basispad en wordt het verwachte effect van beleid met gelijke stappen opgebouwd naar maximaal effect in 2030. Daarna blijft het beleid en het effect constant. De effecten van het integrale scenario zijn tot en met 2040 doorgerekend.

Voor het mbo zijn de richtingen Creatieve industrie & ICT, Techniek & gebouwde omgeving, Voedsel, groen & gastvrijheid, en Zorg, welzijn & sport als tekortsectoren gerekend. Voor het hbo zijn de tekortrichtingen Docent basisonderwijs, Docent voortgezet onderwijs, Gezondheid, Groen en Techniek. In het wo zijn de richtingen Gezondheid, Groen, Techniek, Natuur en Onderwijs als tekortsectoren gerekend.

Beleidsingrepen bij instroomscenario

In het scenario gericht op het reguleren van de instroom beogen de beleidsopties de opleidingskeuze en instroom vanuit het voortgezet onderwijs te reguleren en studen-

tenstromen te verleggen richting tekortsectoren en minder naar andere sectoren. Dan valt te denken aan beleidsmaatregelen, zoals het verbeteren van studiekeuzes en loopbaanoriëntatie in het voortgezet onderwijs, door concrete informatie te geven over kansen op werk en uurloon, gericht op het beïnvloeden van keuze en gedrag. Onderzoek van onder andere het CPB (2020) en het Ministerie van Financiën (2020) laat zien dat twee tot vier procent van de leerlingen hun studiekeuze aanpast.

Maar de instroom kan ook beïnvloed worden door de leerling meer tijd te gunnen voor de studiekeuze door uitsstel van profielkeuze, verlenging van entree- en mbo2-opleidingen in het mbo en brede bachelors in het ho. Andere opties zijn het financieel aantrekkelijker maken van bepaalde opleidingen in het vervolgonderwijs door extra studiefinanciering of collegegelddifferentiatie. Ook een numerus fixus invoeren voor opleidingen met weinig arbeidsmarktperspectief, of afschaffen voor opleidingen richting tekortsectoren, zijn beleidsopties.

In het stevige instroomscenario verschuift de doorstroom vanuit het voortgezet onderwijs vanaf 2026 elk jaar met één procentpunt van de overschotsectoren naar de tekortsectoren, tot een maximum van vijf procentpunt meer doorstroom naar tekortsectoren in 2030. In de ambitieuze variant zijn die percentages het dubbele daarvan. De totale doorstroom naar tekort- en overschotsectoren blijft overigens even groot, alleen de verhouding van doorstroom naar tekort- en overschotsectoren verschuift.

Beleidsingrepen bij doorstroomscenario

Het beleid in het scenario gericht op doorstroom stimuleert studenten langer door te leren of andere leerroutes te kiezen, juist ook om meer skills en kennis aan te leren. Dit gebeurt door leren in de praktijk of een (erkende) werkomgeving te stimuleren, het inzetten van hybride docenten (met ervaring in werk en onderwijs) en met financiële prikkels. Op die manier wordt bevorderd dat studenten doorstromen naar een hoger opleidings- of onderwijsniveau, zowel binnen het mbo als de doorstroom van mbo4 naar hbo. Het idee is dat deze upskilling tegemoetkomt aan de groeiende vraag naar een hoger opleidings- of skillsniveau en de kwalitatieve krapte vermindert.

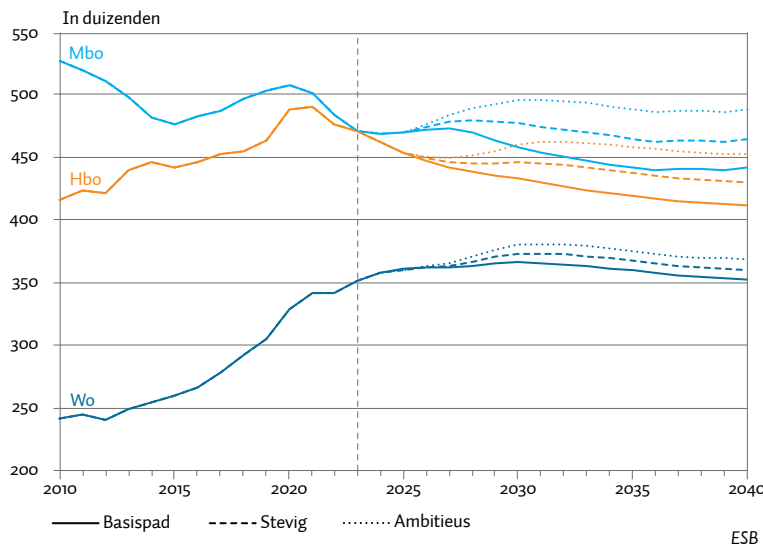
In dit scenario over doorstromen en stapelen wordt er in de beroepsopleidende leerweg (bol) van het mbo tot vijf procent meer doorgestroomd naar de niveaus mbo3 en mbo4. De doorstroom van mbo naar hbo neemt met vijf procent toe, evenals de doorstroom van hbo naar wo. Met een ambitieuze beleidsinzet kunnen deze aantallen verdubbelen tot tien procent meer doorstroom.

Beleidsingrepen bij beperken uitstroom

In het derde scenario richten beleidsopties zich op het verminderen van uitval en ongediplomeerde uitstroom, met name in het eerste jaar van het hbo en wo. Na jaren van daling is het aantal voortijdig schoolverlaters weer gestegen naar ruim 30.000, vermoedelijk ook omdat de krappe arbeidsmarkt te verleidelijk is voor veel mbo-studenten en ze door bedrijven worden ingelijfd voordat ze een diploma halen. Tegelijk is de arbeidsmarktpositie van deze jongeren zonder diploma op wat langere termijn kwetsbaar. Het idee van dit

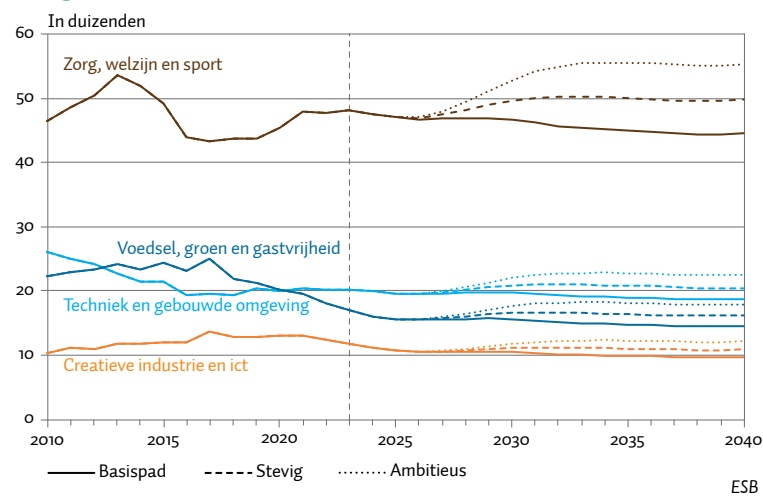
Onderwijsdeelname in integrale scenario

FIGUUR 1



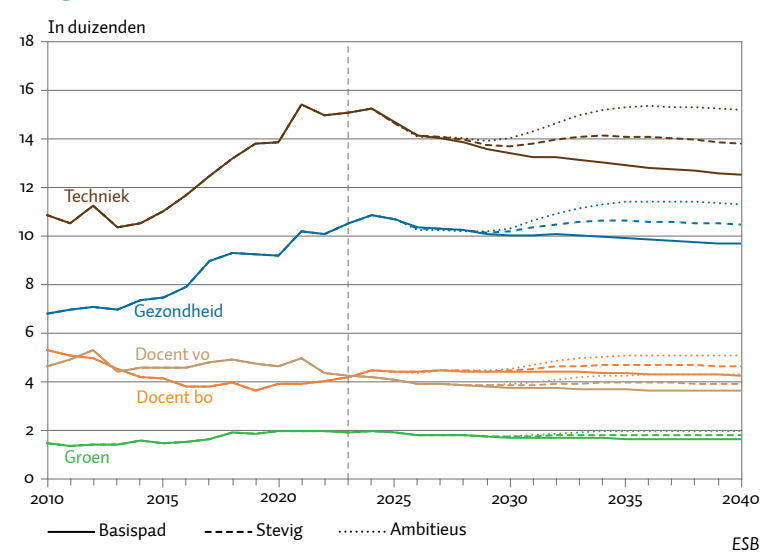
Gediplomeerden in mbo per tekortsector in integrale scenario

FIGUUR 2



Gediplomeerden in hbo per tekortsector in integrale scenario

FIGUUR 3



scenario is om hen langer in het onderwijs te houden, zodat zij met een diploma, mogelijk ook op een hoger niveau, betere en meer duurzame arbeidsmarktkansen hebben.

De beleidsmaatregelen omvatten intensieve coaching, persoonlijke begeleiding en nazorg. Ook het steviger verbinden met leren in de praktijk lijkt een effectieve optie voor kwetsbare doelgroepen. Daarnaast heeft in het verleden het financieel stimuleren van instellingen in het beperken van voortijdige schoolverlating goed gewerkt.

In het scenario om ongediplomeerde uitstroom te beperken wordt vanaf 2026 tot en met 2030 de ongediplomeerde uitstroom voor het mbo stapsgewijs verlaagd, tot deze in 2030 met een zesde is afgenomen. In het mbo vindt ‘groenpluk’ van talent gedurende de hele opleidingsperiode plaats. Voor eerstejaars in het hbo en wo is dit een tiende lager in 2030. In het hbo en wo is het aantal uitvallers kleiner en vooral beperkt tot studenten die een verkeerde studiekeuze hebben gemaakt. In de ambitieuze variant zijn de reducties groter, namelijk een derde respectievelijk een vijfde.

Beleidsingrepen bij stimuleren latere scholing

Het stimuleren van formele scholing en een leven lang ontwikkelen vormt het beleid in het laatste scenario, gericht op een hogere (zij-)instroom in opleidingen en het onderwijs. Er zijn hier de nodige barrières voor scholingsdeelname, zoals knelpunten in informatie en financiering en de aansluiting van het scholingsaanbod op de vraag. In dit scenario versterkt het brede beleid de eigen regie van mensen over hun loopbaan door het financieel stimuleren van scholing, het beter informeren over en begeleiden van mensen naar scholing, maar met name ook in het verder flexibiliseren en in het modules aanbieden van het formele scholingsaanbod.

Voor dit scenario is het basispad van de stromen van buiten het bekostigd onderwijs naar mbo, hbo en wo aangepast. Voor alle drie sectoren is alleen de instroom naar deeltijdopleidingen vergroot, omdat het voor mensen die al deelnemen aan de (krappe) arbeidsmarkt niet waarschijnlijk is dat ze een voltijdsopleiding kunnen volgen. De geraamde instroom van mensen van 27 jaar en ouder is in dit scenario tot tien procent verhoogd in de stevige variant en twintig procent in de ambitieuze variant.

Integraal scenario

Uit het doorrekenen van de aannames bleek dat de vier individuele scenario's vaak niet de verwachte output van gediplomeerden opleverden. Meer instroom in techniekopleidingen heeft bijvoorbeeld als neveneffect dat er ook meer techniekstudenten zijn die ongediplomeerd uitstromen, omdat het risico op ongediplomeerde uitstroom zelf niet afneemt en misschien zelfs toeneemt vanwege de krapte in de technieksector. In het scenario dat ongediplomeerde uitstroom terugdringt, bleek bijvoorbeeld dat reductie van de ongediplomeerde uitstroom uit het onderwijs niet zonder meer leidt tot veel meer studenten in het onderwijs. De groep potentiële instromers in het onderwijs – jonge mensen buiten het onderwijs zonder geschikt diploma – is dan ook aanzienlijk kleiner dan in het basispad (ze zijn in het scenario immers in mindere mate ongediplomeerd uitgestroomd), wat het effect dempt. In combinatie met

het scenario waarbij er meer latere scholing plaatsvindt, is er sprake van meer studenten die een arbeidsmarktrelevant diploma halen. Er ontstond wel een substantieel verschil met het basispad als alle vier scenario's gecombineerd werden in het integrale scenario, omdat 'weglek' van behaalde effecten in een enkel scenario werd tegengegaan.

Uitkomsten integraal scenario

De figuren 1 tot en met 4 tonen de uitkomsten van het integrale scenario. Bij de veelal kortere opleidingen in het mbo zijn de effecten al snel na 2026 zichtbaar, maar in het hbo en wo duurt het iets langer (figuur 1).

In figuren 2, 3 en 4 is per onderwijssector te zien hoeveel extra gediplomeerden in tekortsectoren er verwacht worden in de integrale scenario's ten opzichte van het basispad. Doordat de extra studenten naar rato van de omvang van de opleiding verdeeld zijn, is de impact op het aantal gediplomeerden bijvoorbeeld kleiner bij groene opleidingen dan bij techniekopleidingen in het wo. Als we het extra aantal gediplomeerden in tekortsectoren in mbo, hbo en wo optellen, verwachten we in de ambitieuze variant 32.000 meer gediplomeerden.

Conclusie en implicaties

Om via een betere aansluiting van het onderwijs de arbeidskrachte in tekortsectoren te beperken, zal er een stevige beleidsinzet nodig zijn. Dialogic et al. (2024) laten zien dat sturen op onderwijskeuze beperkt effect kan hebben, maar wel complex is vanwege de gelaagdheid in het keuzeprocess van de student. Beleid dat laat in het keuzeprocess van de student aangrijpt, zal weinig effect hebben. Beleid dat aanhaakt op de intentie van de studiekeuzer en het beeld dat studenten van de studie en het beroep hebben, zoals loopbaanoriëntatie en vroeger voorlichting met gerichte arbeidsmarktinformatie, lijkt veelbelovender om de studiekeuze te beïnvloeden.

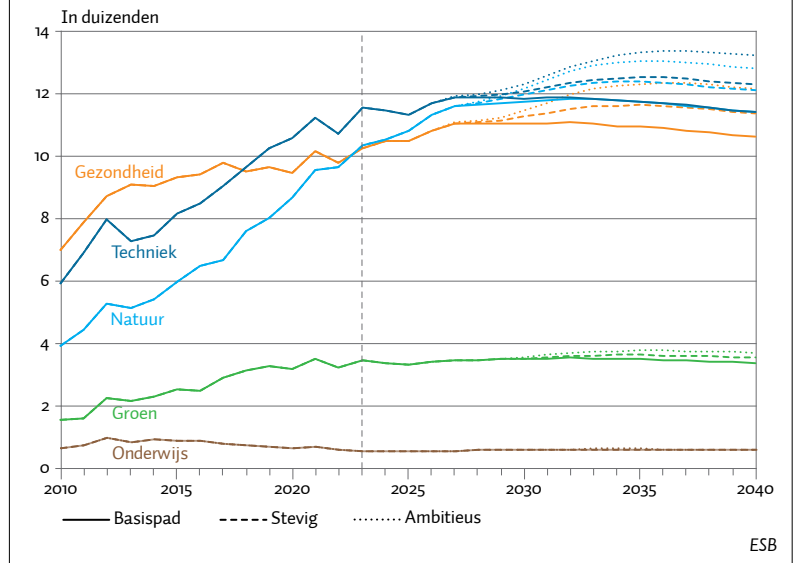
Maar ook al is dat beleid effectief, het blijft de vraag of deze bijdrage toereikend zal zijn om de tekorten op te lossen. Hoewel we geen exacte prognose van die tekorten hebben, wijzen veel rapporten op een omvang van vele tienduizenden of zelfs meer in 2030. Voor de arbeidsmarkt in 2040 zullen economen zeggen dat die niet te voorspellen is, en dus ook de tekorten niet. Niettemin, is onze inschatting dat de bijdrage vanuit sturen op onderwijskeuze lang niet toereikend zal zijn om de krapte op te lossen.

De scenario's zijn doorgerekend met de Referentieraming 2023 als basispad. Inmiddels is de Referentieraming 2024 gepubliceerd, waarin nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs zichtbaar zijn (MinOCW, 2024). Zo stromen er minder leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs rechtstreeks door naar het hbo en wo. Ook de doorstroom van mbo naar hbo was lager dan verwacht en de instroom van internationale studenten stijgt niet langer. Ook de nieuwste bevolkingsprognose van het CBS heeft invloed op de raming van leerlingen en studenten. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft laten zien dat er andere scenario's voor toekomstige bevolkingsontwikkelingen mogelijk zijn (SDO, 2024).

Hoewel de precieze cijfers van onze scenariostudie anders zouden uitpakken met de nieuwste data en inzicht

Gediplomeerden in wo per tekortsector in integrale scenario

FIGUUR 4



ten, blijft de belangrijkste conclusie overeind: beleid gericht op het verbeteren van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt heeft een beperkt effect en kan een bijdrage leveren aan arbeidsmarkttekorten, maar zal deze krapte gezien de omvang van de tekorten niet oplossen. Andere beleidsaanpassingen zijn dus net zozeer nodig om het onbenut potentieel aan te boren, zowel vanuit beleid als vanuit de markt: aanpassingen in loon, arbeidsvoorwaarden en werktijden zijn onmisbaar om het beïnvloeden van studentenstromen te versterken. Immers, hoe zijn studenten te verleiden richting tekortsectoren als de arbeidsvoorwaarden er niet aantrekkelijk zijn?

Literatuur

- CBS (2023) *Bevolkingsprognose 2023–2070: minder geboorten, meer migratie*. CBS Statistiek, 15 december.
- CBS (2024) *Spanning op de arbeidsmarkt*. CBS Statistiek.
- CPB (2020) *Kansrijk onderwijsbeleid*. Inclusief updates, juni.
- Dialogic, Oberon en SEO (2024) *Studiekeuze in beweging*. Publicatie, 2023.152.2420. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ecorys (2021) *Klimaatbeleid en de arbeidsmarkt: Een verkennende studie naar de werkgelegenheidseffecten van CO₂-reductiemaatregelen*. Ecorys Studie, 26 februari.
- ESB (2022) *Schaarse arbeid*. ESB, 4809(107).
- McKinsey (2024) *Netherlands advanced: Building a future labor market that works*. McKinsey Rapport, juni.
- MinFin (2020) *Ongekend talent: Talenten benutten op de arbeidsmarkt*. Rapport, 20 april.
- MinOCW (2023) *Referentieraming 2023: Leerlingen- en studentenraming ter onderbouwing van de begroting van OCW*. Rapport, 1 mei.
- MinOCW (2024) *Referentieraming 2024: Leerlingen- en studentenraming ter onderbouwing van de begroting van OCW*. Rapport, 24 april.
- SDO (2024) *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, 12 maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SEO (2022) *Arbeidsmarktcraptes: Analyse en oplossingsrichtingen arbeidsmarktcraptes in de techniek- en energiesector*. SEO Rapport, 2022-83.
- Techniecpact (2024) *Instroom*. Techniecpact Publicatie.
- Tweede Kamer (2022) *Kamerbrief over aanpak krapte op arbeidsmarkt*, 29544, nr. 115.
- Tweede Kamer (2023) *Kamerbrief met stand van zaken onderzoek aanvullende maatregelen tegen krapte op arbeidsmarkt*, 29544, nr. 1174.