

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2020

In deze brief ga ik in op mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg over onderwijs en corona d.d. 24 juni jl. (Kamerstukken 31 288 en 25 295, nr. 873) om te inventariseren welke (financiële) mogelijkheden er zijn om studenten te stimuleren om door te studeren in een tweede studie, die opleidt voor beroepen in sectoren die een krapte kennen op de arbeidsmarkt. Zoals ik heb toegezegd licht ik daarbij toe welke sectoren dit zijn en presenteer ik een aantal varianten met een financiële doorrekening.

Sectoren met krapte op de arbeidsmarkt

Onze samenleving en arbeidsmarkt zijn voortdurend in beweging. Trendmatige ontwikkelingen als globalisering, digitalisering en vergrijzing leiden al langere tijd tot grote maatschappelijke opgaven, ook als het gaat om de vraag naar arbeid. Daarnaast kan de arbeidsmarkt op korte termijn ineens sterk veranderen en dat ondervinden we nu als gevolg van de uitbraak van COVID-19.

Zoals in de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek is benadrukt, vragen deze ontwikkelingen van hoger onderwijs instellingen om in samenwerking met elkaar en in dialoog met het werkveld continu te blijven zorgen voor een optimale aansluiting tussen het onderwijs en de behoefte van arbeidsmarkt en samenleving.¹ Het is daarbij van groot belang om steeds zicht te houden op de balans tussen het aantal afgestudeerden en de verwachte vraag op de arbeidsmarkt. Dat is nog niet eenvoudig. Door de dynamiek van trendmatige en conjuncturele ontwikkelingen laat de arbeidsmarkt zich lastig voorspellen, zeker op de langere termijn. In hoeverre krapte daadwerkelijk optreedt, is afhankelijk van hoe de verschillende betrokkenen op de arbeidsmarkt reageren. Zo is

¹ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. *Houdbaar voor de toekomst*. (2019). Bijlage bij Kamerstukken 31 288 en 31 511, nr. 797.

het de verantwoordelijkheid van werkgevers om te zorgen dat het aantrekkelijk is om te gaan werken in een beroep met grote krapte. Studiekeziers kunnen hier vervolgens weer op reageren door een studie te kiezen op basis van arbeidsmarktperspectief. Tekorten en overschotten kunnen elkaar daardoor afwisselen. Ook kunnen bepaalde type banen verdwijnen, maar kunnen er juist ook weer nieuwe ontstaan.

Voor de komende jaren verwacht het CPB dat de coronacrisis effect zal hebben op de arbeidsmarkt.² Zo kan de globaliserende trend komen te vertragen, waar andere trends zoals automatisering en digitalisering in een hogere versnelling kunnen komen. Om een beeld te krijgen van de verwachte spanningen op de arbeidsmarkt naar opleiding en beroep op middellange termijn, kan worden gekeken naar de prognoses van ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt). Op basis van deze prognoses werden vóór de uitbraak van COVID-19 voor werkgevers in de arbeidsmarktsectoren techniek (inclusief ICT), onderwijs en zorg de grootste knelpunten in de personeelsvoorziening verwacht.³ Uit een recente publicatie van het ROA blijkt dat ook nu, na de COVID-19-uitbraak, de verwachte knelpunten nog steeds het grootst zijn voor beroepen in de zorg, het onderwijs en techniek (inclusief ICT).⁴ Voor deze beroepen daalde het aantal openstaande vacatures het minst vergeleken met andere beroepen. Dit komt overeen met een recente analyse van het UWV, waarin de gevolgen van de coronacrisis zijn meegenomen.⁵ Hieruit blijkt dat voor hoger opgeleiden nog steeds veel kansrijke beroepen te vinden zijn in de zorg, onderwijs, techniek en ICT. Omdat de sectoren zorg, onderwijs en techniek (inclusief ICT) al langere tijd te maken hebben met een arbeidsmarktkrapte, richt ik mij in deze brief op een inventarisatie van varianten om studenten (financieel) te stimuleren om door te studeren in de sectoren zorg, onderwijs en techniek (inclusief ICT).

Bestaande mogelijkheden voor sectoren met arbeidsmarktkrapte

Het is belangrijk dat leerlingen en studenten de vrijheid hebben om zelf een studiekeuze te maken tussen opleidingen die goed aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt en samenleving. Het onderwijs dient hen daarbij te ondersteunen met informatie en te stimuleren om zich breed te oriënteren. Dit gebeurt voor studenten in alle sectoren al op diverse manieren. Denk aan de inzet op goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het vo en mbo en een ruim aanbod van objectieve en betrouwbare studiekeuze-informatie, met aandacht voor arbeidsmarktperspectieven.

Voor sectoren met een krapte op de arbeidsmarkt zijn er, naast de verantwoordelijkheid van werkgevers en onderwijsinstellingen om hierop in te spelen, diverse overheidsmaatregelen om studenten te stimuleren om te kiezen voor een opleiding in die richting. Zo kan een tweede studie in de richting van zorg en onderwijs (onder bepaalde voorwaarden) tegen wettelijk collegegeld worden gevolgd, en geldt twee jaar halvering van het collegegeld voor opleidingen die opleiden tot een onderwijsbevoegdheid. Er is een subsidieregeling tweede lerarenopleiding en maatregelen zoals de regeling subsidie zij-instroom, lerarenbeurs, subsidie korte scholings-trajecten vo, regeling tegemoetkoming leraren en subsidieregeling voor onderwijsassistenten.

² CPB (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*.

³ ROA (2019). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2024*.

⁴ ROA (sept 2020). *Beroepen met complexe vaardigheden minst geraakt*. ESB, 105 (4789).

⁵ UWV (2020). *Kansrijke en minder kansrijke beroepen. Eerste inventarisatie sinds de coronacrisis*.

Daarbij is in de aanpak van de tekorten goed en flexibel opleiden van leraren essentieel voor goed onderwijs. Vanuit de Voorjaarsnota 2020 wordt € 11 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de lerarenopleidingen. Daarbij zijn drie subdoelen voorzien: het verder flexibiliseren van de lerarenopleidingen, het uitbouwen van samen opleiden en professionaliseren en het verder bevorderen van zij-instroom.⁶

De Commissie Onderwijsbevoegdheden werkt momenteel aan een plan om te zorgen dat opleidingsroutes flexibeler en toegankelijker worden en werken in het onderwijs aantrekkelijker wordt gemaakt. In de Technieksector wordt via het Techniekpact gewerkt aan een verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en zijn activiteiten er onder meer op gericht om de instroom in technische opleidingen te vergroten. Momenteel worden via het Sectorplan Onderwijs Bètatechniek door de betrokken instellingen verschillende projecten gestart bij de disciplines informatica, werktuigbouwkunde en elektrotechniek, waar het gat tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt het grootst is. Voorbeelden zijn een campagne om de belangstelling voor de opleiding elektrotechniek bij scholieren te vergroten en de ontwikkeling van een gezamenlijke studiekeuzecheck voor informaticaopleidingen, door bètadecanen van universiteiten in afstemming met het hbo.

Varianten voor wettelijk collegegeld bij een tweede studie

Naast de bestaande maatregelen, of een uitbreiding daarvan, zouden ook nieuwe maatregelen overwogen kunnen worden die studenten aanmoedigen om door te studeren in een richting met arbeidsmarktkrapte. Daarbij ligt het voor de hand om te kijken naar mogelijkheden tot verlaging van het collegegeld dat studenten betalen voor een tweede studie. In tabel 1 zijn vier varianten opgenomen op het terrein van de hoogte van het collegegeld voor een tweede studie en is ook specifiek gekeken naar de sectoren met arbeidsmarktkrapte (gezondheidszorg, onderwijs, techniek en ICT). Het gaat hier niet om concrete beleidsvoornemen, maar ik breng de onderstaande varianten graag in beeld gezien de vraag van uw Kamer.

Tabel 1: Varianten uitbreiden tweede studie tegen wettelijk collegegeld.

Omschrijving	Budgettair effect bij geen gedrageseffect (x € 1 mln.)	Budgettair effect bij verdubbeling aantal studenten (x € 1 mln.)
1. Alle tweede studies in het HO tegen wettelijk collegegeld.	€ 90	€ 180
2. Alle tweede masters tegen wettelijk collegegeld.	€ 25*	€ 50
3. Tweede studies in CROHO-onderdelen Gezondheidszorg en Onderwijs tegen wettelijk collegegeld, geen eisen omtrent CROHO-onderdeel van de eerste studie.	€ 25	€ 50
4. Variant 3, uitgebreid met tweede studies in CROHO-onderdelen Natuur en Techniek.	€ 35**	€ 70**

* Dit bedrag is hoger dan de € 15 miljoen uit «Kansrijk onderwijsbeleid update» vanwege een actualisatie van de inschrijvingen (2019 in plaats van 2018) en de onderwijsuitgaven per student (2023 in plaats van 2018 vanwege veronderstelde inwerkingtreding in 2022/2023).

** De € 35 miljoen bestaat voor circa € 10 miljoen uit uitbreiding met CROHO-onderdelen Natuur en Techniek (aanvulling op variant 3) en voor € 25 miljoen uit loslaten eisen omtrent CROHO-onderdeel eerste studie bij de CROHO-onderdelen Gezondheidszorg en Onderwijs (variant 3). Bij de € 70 miljoen is dit respectievelijk circa € 20 miljoen en € 50 miljoen.

⁶ Kamerstuk 27 923, nr. 410.

Toelichting bij tabel 1

Algemene toelichting:

- *Alle varianten: gedragseffecten*
Bij het budgettaire effect van de varianten in tabel 1 wordt een bandbreedte geschetst die betrekking heeft op de te verwachten gedragseffecten. Het CPB geeft in het rapport «Kansrijk Onderwijsbeleid» een aantal beleidsopties voor verlaging van het collegegeld, en merkt daarbij op dat er geen (quasi)-experimenteel bewijs is voor het effect van veranderingen in het collegegeld op de inschrijvingen in de Nederlandse context.⁷ Het CPB vindt het echter aannemelijk dat er een klein gedragseffect is. De varianten die in deze brief worden doorgerekend hebben echter betrekking op een tweede studie. Het is goed mogelijk dat studenten bij de keuze voor een tweede studie sterker reageren op veranderingen in prijs dan bij een eerste studie. Op basis van gegevens over het aantal studenten dat een tweede studie volgde in studiejaar 2008/2009, toen er nog sprake was van wettelijk collegegeld voor alle tweede studies, is het mogelijk dat het aantal studenten dat zich inschrijft voor een tweede studie bijna kan verdubbelen. Deze aanzuigende werking zal een ingroeipad kennen van enkele jaren. Omwille van de onzekerheid over de gedragseffecten wordt in tabel 1 een bandbreedte geschetst van nul gedragseffect tot een verdubbeling van het aantal studenten ten opzichte van de huidige groep studenten met een tweede studie. Wanneer er geen of zeer beperkt sprake is van een aanzuigende werking dan kan het beoogde resultaat van de maatregelen, namelijk meer studenten opleiden in sectoren met een arbeidsmarktkrapte, dus niet bereikt worden via een verlaging van het collegegeld voor een tweede studie.
- *Alle varianten: geen beperking ten aanzien van de eerste studie*
Bij de varianten in tabel 1 betalen alle studenten het (lagere) wettelijk collegegeld voor een tweede studie, waar studenten momenteel het (hogere) instellingscollegegeld betalen voor een tweede studie. Hierop geldt momenteel één uitzondering; studenten die nu een tweede studie doen in het onderdeel Gezondheidszorg of Onderwijs van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), betalen het wettelijk collegegeld voor hun tweede studie. Er wordt daarbij wel gekeken naar de gevolgde eerste studie, dit mag niet ook een studie zijn in het CROHO-onderdeel Gezondheidszorg of Onderwijs, anders geldt alsnog het instellingscollegegeld voor de tweede studie. Dit heeft tot doel te voorkomen dat er substitutie ontstaat tussen deze sectoren die beiden een arbeidsmarktkrapte kennen. Uitgangspunt bij alle varianten in de tabel is dat er bij het type collegegeld voor een tweede studie (wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld) nergens een dergelijke beperking is ten aanzien van de gevolgde eerste studie.⁸

Toelichting per variant:

- Variant 1 en 2: deze varianten gaan uit van een wettelijk collegegeld voor alle tweede studies of alle tweede masters. Tijdens het Algemeen

⁷ CPB (2020). Kansrijk onderwijsbeleid update.

⁸ Het uitbreiden van de huidige uitzonderingsregel is niet wenselijk zolang er eisen worden gesteld aan het CROHO-onderdeel van de eerste studie. De kans is dan groot dat studenten voor hun tweede studie in sectoren met arbeidsmarktkrapte alsnog het hogere instellingscollegegeld betalen. Er blijven immers, met het uitbreiden van de uitzonderingsregel, nog maar weinig combinaties van eerste en tweede studies over, waarbij de tweede studie nog tegen het wettelijk collegegeld kan worden gevolgd. Met het loslaten van de eisen omtrent het CROHO-onderdeel van de eerste studie, kan het wel gebeuren dat substitutie ontstaat tussen opleidingen die beide opleiden tot beroepen in sectoren met arbeidsmarktkrapte.

Overleg over onderwijs en corona d.d. 24 juni jl. werd aangestipt dat in tijden van economische crisis meer mensen kunnen overwegen om zich om te scholen. Daar kunnen deze varianten bij passen. Het aanbieden van alle tweede studies of tweede masters tegen wettelijk collegegeld is niet noodzakelijk vanuit het arbeidsmarktperspectief, immers niet alle sectoren kennen spanningen op de arbeidsmarkt en tekorten en overschotten kunnen elkaar door verschillende factoren afwisselen.

- Variant 3: bij deze variant blijft de huidige uitzonderingsregel gelden voor wettelijk collegegeld bij tweede studies in het CROHO-onderdeel Gezondheidszorg of Onderwijs, maar wordt de eis ten aanzien van het CROHO-onderdeel van de eerste studie losgelaten. Dat betekent dat in deze variant, ongeacht de eerste opleiding, altijd het wettelijk collegegeld geldt voor een tweede studie in Gezondheidszorg of Onderwijs.
- Variant 4: in deze variant wordt het aantal tweede studies waarvoor het wettelijk collegegeld geldt (Gezondheidszorg en Onderwijs), uitgebreid met de CROHO-onderdelen Natuur en Techniek (zonder beperking ten aanzien van de eerste studie).⁹ Hiermee kan het voor studenten aantrekkelijker worden om door te studeren in een richting waar arbeidsmarktkrapte voorkomt. De varianten in de tabel gaan overigens uit van collegegeldbepaling op het niveau van CROHO-onderdelen. Een collegegeldbepaling op opleidingsniveau is uitvoeringstechnisch zeer omslachtig.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁹ Voor het bepalen van het type collegegeld wordt, net als in de bekostigingssystematiek, de indeling naar CROHO-onderdelen gevolgd. Deze indeling is niet een-op-een te relateren aan arbeidsmarktsectoren. Zo bestaat er geen CROHO-onderdeel ICT. ICT opleidingen zijn veelal ondergebracht in het CROHO-onderdeel Natuur, vandaar dat dit CROHO-onderdeel in variant 4 is meegenomen.