

Ons kenmerk
AD.2500028

Contactpersoon
M.P. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 21 februari 2025

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Omgaan met dalende studentenaantallen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. E.E.W. Bruins
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Meneer de Minister,

Het is de verwachting dat het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) de komende jaren daalt. Dat blijkt uit de referentieraming die uw ministerie elk jaar maakt.¹ U heeft de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over de vraag wat er gegeven deze daling nodig is om het mbo, hbo en wo overal voldoende toegankelijk te houden en te zorgen voor onderwijs van voldoende kwaliteit en studiekeuzevrijheid. Met dit briefadvies geeft de raad op hoofdlijnen denkrichtingen mee voor de omgang met dalende studentenaantallen. De raad kijkt hierbij breed over de sectoren heen.

Samengevat adviseert de Onderwijsraad het volgende.

1. De raad waarschuwt voor de gevolgen van de combinatie van krimp van de studentenaantallen, bezuinigingen en de voorgenomen invoering van de Wet internationalisering in balans. Die gevolgen kunnen vooral negatief uitpakken in krimpregio's en voor kleinere opleidingen. De raad adviseert bij afwegingen over het opleidingsaanbod deze drie factoren nadrukkelijk in relatie tot elkaar te bezien.
2. Dalende studentenaantallen vereisen volgens de raad geen generieke ingrepen in overheidssturing in het mbo, hbo en wo. Onderwijsinstellingen zijn in beginsel in staat om met dalende studentenaantallen om te gaan. Bovendien is de krimp ongelijk verdeeld over regio's en sectoren, waardoor generieke maatregelen niet passend zijn.
3. Beslissingen over het opleidingsaanbod vereisen een brede weging van arbeidsmarkt-, studenten- en maatschappelijke belangen. De raad beveelt aan deze afwegingen op drie niveaus te laten plaatsvinden: bij instellingen, bij samenwerkende instellingen (landelijk en regionaal) en op stelselniveau.
4. De raad ziet in het huidige (beleids)discours over het opleidingsaanbod een te eenzijdige focus op de arbeidsmarkt. De raad acht sturing vanuit deze eenzijdige focus onwenselijk, ineffectief en weinig zinvol. De raad beveelt aan in de overwegingen over het opleidingsaanbod ook ruimte te laten voor het perspectief van vrije studiekeuze.
5. De minister van Onderwijs heeft stelselverantwoordelijkheid voor het totale opleidingsaanbod. Daartoe is actueel zicht nodig op het totale opleidingsaanbod en veranderingen daarin, zoals het starten van nieuwe opleidingen en het stoppen dan wel samengaan van opleidingen. Daarnaast is het zaak periodiek en gezamenlijk te reflecteren op het totale opleidingsaanbod en de afwegingen die daaraan ten

¹ Ministerie van OCW. (2024). *Referentieraming 2024*. Den Haag: OCW.

grondslag liggen. Uitkomst van die reflectie kan zijn dat maatwerk nodig is om bepaald opleidingsaanbod te behouden.

Leeswijzer

Hieronder volgt een feitelijke beschrijving van de aanleiding en de adviesvraag. Daarna werkt de raad het advies uit in vijf delen, met elk een analyse en aanbeveling.

Aanleiding: dalende studentenaantallen

Dalende studentenaantallen in het mbo, hbo en wo staan niet op zichzelf. Ze zijn ingebed in de demografische ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening.² Hierdoor neemt het aantal binnenlandse studenten af.³

Het totaal aantal mbo-studenten is afgenomen van 482.100 in 2022 tot 469.400 in 2023. De verwachting is dat dit aantal tot 2027 min of meer stabiel blijft, om daarna verder te dalen tot 454.500 in 2030. De daling zet door na 2030. In de raming is ook een verschuiving zichtbaar van de beroepsbegeleidende leerweg (daling) naar de beroepsopleidende leerweg (stijging).⁴

In het hbo wordt een daling verwacht van 476.000 studenten in 2022 naar 409.500 in 2030. De daling zet ook daar door na 2030. Vooral het aantal voltijd-bachelorstudenten neemt sterk af,⁵ terwijl bij de associate degree-opleidingen en hbo-masters juist een toename van het aantal studenten wordt verwacht.⁶

De studentenaantallen in het wo stijgen volgens de raming nog tot 2030. De cijfers voor deze sector zijn echter met meer onzekerheid omgeven, vanwege de ontwikkelingen rondom de instroom van internationale studenten. Ook in het wo lopen de binnenlandse studentenaantallen terug.⁷ De instroom van internationale studenten steeg langere tijd, maar is de laatste twee jaar afgevlakt.⁸ Omdat de referentieraming voor de berekening van de verwachte instroom van internationale studenten uitgaat van de trendontwikkeling in de afgelopen twaalf jaar, wordt in de raming nog aangenomen dat de instroom van internationale studenten blijft stijgen. De raming houdt geen rekening met de verwachte daling van de studentenaantallen als gevolg van de maatregelen in het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Hierdoor is het waarschijnlijk dat het totaal aantal studenten in het wo niet licht stijgt, zoals de referentieraming aangeeft, maar juist (flink) daalt.⁹

2 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag.

3 Het hbo en wo krijgen mogelijk ook meer te maken met een terugloop van het aantal binnenlandse studenten, doordat de doorstroom van vmbo naar havo en van havo naar vwo van leerlingen die een diploma behaald hebben, in het eerst genoemde opleidingstype lijkt te stagneren of terugloopt. Eenzelfde patroon is in de ramingen ook zichtbaar van mbo naar hbo, en van hbo naar wo. [Krimp en internationalisering van de studentenpopulatie. Demos 28 juni 2024 – NIDI](#).

4 Ministerie van OCW. (2024). *Referentieraming 2024*. Den Haag: OCW.

5 Ook de deeltijd-hbo bachelor daalt, maar minder sterk.

6 Ministerie van OCW. (2024). *Referentieraming 2024*. Den Haag: OCW.

7 Het aantal binnenlandse wo-studenten zal in 2030 naar verwachting gedaald zijn met ongeveer 9%. Zie [Krimp en internationalisering van de studentenpopulatie. Demos 28 juni 2024 – NIDI](#).

8 Ministerie van OCW. (2024). *Referentieraming 2024*. Den Haag: OCW.

9 [Krimp en internationalisering van de studentenpopulatie. Demos 28 juni 2024 – NIDI](#).

Grote verschillen in de verwachte krimp tussen instellingen en regio's

De terugloop van zowel binnenlandse als internationale studenten verschilt per onderwijssector, regio en onderwijsinstelling. De verschillen tussen regio's zijn groot, maar in steeds meer regio's dalen de studentenaantallen. Waar de bevolking in de Randstad en andere stedelijke gebieden nog groeit, zal aan de randen van Nederland de komende decennia naar verwachting bevolkingskrimp optreden.¹⁰ In lijn hiermee verwachten onderwijsinstellingen op plekken waar de bevolking sterk krimpt een grotere daling in studentenaantallen dan in andere regio's.¹¹

De omvang van de instroom van internationale studenten verschilt ook sterk tussen universiteiten.¹² Dat betekent dat de terugloop van internationale studenten regionaal ongelijk zal neerslaan. Een aantal van de universiteiten met relatief veel internationale studenten is gevestigd in (grens)regio's die ook te maken hebben met een sterke daling van de binnenlandse studentenaantallen. Deze universiteiten zien zich daarmee dubbel geconfronteerd met de gevolgen van dalende studentenaantallen.

Dalende studentenaantallen en krappe arbeidsmarkt

Demografische ontwikkelingen zetten niet alleen druk op de studentenaantallen, maar ook op de arbeidsmarkt. De groei van het arbeidsaanbod neemt de komende jaren snel af en komt daarna vrijwel tot stilstand door demografische ontwikkelingen als de vergrijzing en de ontwikkeling van het geboortecijfer door de jaren heen. Arbeid blijft daardoor naar verwachting de komende decennia schaars.¹³

Adviesvraag

U heeft de Onderwijsraad verzocht te adviseren over de vraag wat er gegeven de daling van de studentenaantallen nodig is om het mbo, hbo en wo overal voldoende toegankelijk te houden en te zorgen voor onderwijs van voldoende kwaliteit en studiekeuzevrijheid.

1. Risico op verschrapping opleidingsaanbod door dalende studentenaantallen, mede door de combinatie met bezuinigingen en het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans

Dalende studentenaantallen betekenen dat er minder middelen beschikbaar zijn voor het onderwijs.¹⁴ Dit maakt keuzes in het opleidingsaanbod noodzakelijk, omdat niet alle opleidingen dan behouden kunnen blijven. Dat is niet per definitie een probleem: instellingen maken voortdurend afwegingen over het opleidingsaanbod in reactie op fluctuaties in de instroom. De Onderwijsraad ziet in het licht van de verwachte dalingen echter specifieke risico's voor krimpregio's, kleine onderwijsinstellingen en kleine opleidingen. Bovendien waarschuwt de raad dat instellingen minder goed in staat zijn de krimp op te vangen als

10 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag.

11 IBO Doelmatig hoger onderwijs (2024). *Talent op de juiste plek*. Den Haag.

12 [Krimp en internationalisering van de studentenpopulatie. Demos 28 juni 2024 – NIDI](#).

13 Volkerink, M., Van Mook, F., & Van Rooij, M. (2024). *Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?*. Amsterdam: DNB.

14 De beschikbare middelen voor de bekostiging van het onderwijs worden vastgesteld in de OCW-begroting op basis van de referentieraming over de verwachte ontwikkeling van het aantal studenten. Vervolgens wordt de verdeling van het budget over de instellingen bepaald door een verdeelmodel van het ministerie van OCW. De instellingen bepalen zelf op welke manier zij het budget verdelen over faculteiten, opleidingen en/of instituten. IBO Doelmatig hoger onderwijs (2024). *Talent op de juiste plek*. Den Haag; IBO Toekomstbestendigheid van het mbo (2023). *Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen*. Den Haag.

deze samengaat met bezuinigingen door de overheid en de voorgenomen invoering van de Wet internationalisering in balans en de daarmee verwachte daling van het aantal internationale studenten.

Risico op verschraling opleidingsaanbod is groter in regio's met krimp

Demografische ontwikkelingen verlopen binnen Nederland zeer ongelijk. Hierdoor dreigt een tweedeling te ontstaan tussen regio's waar voldoende massa is om een gevarieerd opleidingsaanbod te kunnen aanbieden, zoals de grote steden, en regio's waar dat niet het geval is.¹⁵ In het belang van gelijke onderwijskansen voor studenten uit verschillende regio's is het dus zaak te bepalen welk minimum aan onderwijsvoorzieningen in elke regio aanwezig moet zijn. Voldoende nabij opleidingsaanbod is in het bijzonder van belang voor mbo-studenten, omdat zij doorgaans nog kwalificatieplichtig zijn.

Verschraling van het nabije opleidingsaanbod vermindert de toegankelijkheid van het onderwijs, zeker in uitgestrekte en dunbevolkte gebieden waar het openbaar vervoer beperkt is.¹⁶ Voor mbo-studenten is nabijheid van opleidingsaanbod doorgaans belangrijker dan voor universitaire studenten, aangezien het voor de laatste groep gebruikelijker is om op kamers te gaan.¹⁷ Ook binnen onderwijssectoren varieert de noodzaak van nabij opleidingsaanbod. Zo blijkt in het mbo nabijheid van de opleiding vooral van belang voor studenten in de entreeopleiding en op niveau 2.¹⁸ De raad benadrukt echter dat het belang van nabijheid van opleidingsaanbod ook in het hbo en wo in toenemende mate een rol speelt vanwege het tekort aan studentenhuisvesting en de hoge kosten ervan.

Internationale studenten fungeren voor sommige onderwijsinstellingen als dragende kracht voor een breed opleidingsaanbod

De raad adviseert om in de beleidsvorming rond internationalisering mee te wegen dat sommige onderwijsinstellingen voor hun voortbestaan en de breedte van hun opleidingsaanbod afhankelijk zijn van de instroom van internationale studenten. In uw brief aan de Tweede Kamer van 7 februari jongstleden geeft u ook aan dat een forse afname van internationale studentenstromen in krimp- en grensregio's negatieve effecten kan hebben en dat het nodig is daar in wetgeving genoeg oog voor te hebben.¹⁹

Bepaalde hogescholen en universiteiten en kleine opleidingen zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van de instroom van internationale studenten. Via kruisfinanciering kunnen deze instellingen dankzij de instroom ook andere, kleinere opleidingen aanbieden. Een daling van de instroom kan daarom grote gevolgen hebben voor het beschikbare opleidingsaanbod – ook voor binnenlandse studenten – en zelfs voor het voortbestaan van instellingen.²⁰ Dit geldt in het bijzonder voor regio's die te maken hebben met een krimpende bevolking en daardoor een relatief grote daling van het aantal binnenlandse studenten. Deze dubbele

15 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). *Gematigde groei. Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

16 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag.

17 ABF Research (2023). *Landelijke Monitor Studentenhuisvesting*. In opdracht van Kences en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

18 IBO Toekomstbestendigheid van het mbo (2023). *Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen*. Den Haag.

19 Ministerie van OCW (2025). Nota van wijziging Wet internationalisering in balans: steviger verankering positie regio, 7 februari 2025.

20 Zie ook Onderwijsraad (2024). *Advies wetsvoorstel Wet Internationalisering in Balans*. Den Haag: Onderwijsraad.

terugloop kan de toegankelijkheid van opleidingen in bepaalde regio's beperken. Bovendien heeft het verdwijnen van opleidingen en instellingen neveneffecten voor de leefbaarheid en lokale kennisinfrastructuur.²¹ In een aantal regio's bestaat de vrees dat een daling van het aantal buitenlandse studenten leidt tot uitholling van het onderwijs, de leefbaarheid en de economie in die regio's.

Kleinere opleidingen zijn kwetsbaar

Als studentenaantallen dalen, nemen de middelen voor het onderwijs af en kunnen de mogelijkheden voor onderwijsinstellingen om hun opleidingsaanbod te realiseren een ondergrens bereiken. Zeker bij kleinere opleidingen komt die ondergrens sneller in zicht en is de kans groter dat een opleiding verdwijnt. De ondergrens kan financieel, maar ook in kwalitatieve zin bereikt worden.

Financieel is er een ondergrens aan de houdbaarheid van opleidingen. Aan de ene kant kunnen instellingen variabele kosten hebben die afhankelijk zijn van het aantal studenten, zoals benodigde docenturen voor het verzorgen van lessen of colleges. Aan de andere kant hebben opleidingen te maken met vaste kosten, zoals voor huisvesting, digitale systemen en kwaliteitszorg. Deze vaste kosten zijn, zeker op de kortere termijn, een gegeven en nemen dus niet af met de studentenpopulatie. Hierdoor kunnen opleidingen financieel in de knel komen bij een dalende instroom.

Een kwalitatieve ondergrens heeft te maken met de benodigde schaal om goed onderwijs te kunnen verzorgen. Bij lagere studentenaantallen is er minder docenttijd (fte) beschikbaar. Dat maakt het lastiger kwaliteit te borgen. Bijvoorbeeld omdat bij een beperkt aantal docenten binnen een opleiding collegiale feedback en intervisie onder druk staan. Het is bij een kleine omvang daardoor minder goed mogelijk te voldoen aan kwaliteitseisen.²² Kleine opleidingen leunen binnen onderwijsinstellingen zowel financieel als kwalitatief doorgaans op grotere opleidingen. Wanneer de hele studentenpopulatie daalt, neemt de draagkracht van de instelling in zijn geheel af en is deze steun minder of helemaal niet meer mogelijk.

Aanbeveling: zorg voor voldoende middelen voor onderwijs op de rijksbegroting, juist in tijden van krimp

De Onderwijsraad waarschuwt dat onderwijsinstellingen financieel minder weerbaar worden door de gevolgen van krimp van de studentenaantallen, mede in combinatie met bezuinigingen en de voorgenomen invoering van de Wet internationalisering in balans. Waar de krimp voortkomt uit demografische ontwikkelingen die grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de overheid liggen, geldt dat niet voor de bezuinigingen en de voorgestelde Wet internationalisering in balans. Het zijn politieke keuzes om te bezuinigen en beleid te voeren waardoor het de verwachting is dat de instroom van internationale studenten zal dalen. De raad adviseert bij overwegingen over het opleidingsaanbod deze drie factoren – dalende studentenaantallen, bezuinigingen en beleid rondom internationalisering – nadrukkelijk in relatie tot elkaar te bezien. Uiteindelijk moet het geheel van besluitvorming resulteren in voldoende middelen voor onderwijs op de begroting van OCW.

²¹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag.

²² Vergelijk Onderwijsraad (2013). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.

2. Dalende studentenaantallen vereisen geen generieke ingrepen in overheidssturing in het mbo, hbo en wo

De Onderwijsraad ziet in de krimp van de studentenaantallen in beginsel geen reden generiek in te grijpen in de wijze waarop het mbo, hbo en wo worden bekostigd en aangestuurd. Generieke ingrepen zijn ook niet nodig, omdat de studentenaantallen niet overal dalen en de omvang van de daling sterk verschilt. Zo kampen sommige onderwijsinstellingen niet of nauwelijks met krimp. Voor deze onderwijsinstellingen zijn geen overheidsmaatregelen nodig om met krimp om te gaan, terwijl voor andere onderwijsinstellingen vermoedelijk juist meer nodig is dan een generieke ingreep. De Onderwijsraad pleit daarom voor maatwerk (zie deel 5).

Een belangrijke vraag is hoe een toegankelijk opleidingsaanbod van goede kwaliteit zo doelmatig mogelijk gerealiseerd kan worden, gegeven de teruglopende middelen vanwege dalende studentenaantallen.²³ Concreet moet worden bepaald welk opleidingsaanbod dient te blijven of kan komen te vervallen en op welke plaatsen bepaald aanbod moet worden gerealiseerd. Vanwege het zogenoemde subsidiariteitsprincipe zijn besluiten over het opleidingsaanbod primair bij de instellingen zelf belegd.²⁴ Volgens de raad heeft dit principe in tijden van krimp twee voordelen boven een meer centrale vorm van sturing: beslissingen worden dicht bij de praktijk genomen en het aanbod is wendbaarder.

Ten eerste zien instellingen van dichtbij hoe de vraag en het opleidingsaanbod zich regionaal ontwikkelen en waar eventuele knelpunten zitten.²⁵ Ook kunnen zij rekening houden met de sterke onderlinge verwevenheid in het opleidingsaanbod in bepaalde sectoren. Zo werken instellingen in het mbo regionaal samen om de kennisinfrastructuur, opleidingsinfrastructuur en fysieke infrastructuur van het mbo toekomstbestendig te maken. Daarnaast zet het mbo in op duurzame, brede partnerschappen met bedrijven, arbeidsmarktsectoren en branches.²⁶ In mbo, hbo en wo maken grote opleidingen op instellingsniveau kleine opleidingen mogelijk door kruisbekostiging of door faciliteiten te delen. Instellingen beschikken daarmee over de nodige informatie en het handelingsrepertoire om afgewogen keuzes te maken over het opleidingsaanbod.²⁷

Ten tweede is een decentraal gestuurd systeem op basis van autonomie doorgaans wendbaarder en daarmee weerbaarder dan een sterk centraal gestuurd systeem.²⁸ Instellingen kunnen zich relatief snel aanpassen aan veranderende omstandigheden. Op die wendbaarheid doet krimp – en overigens ook groei – van studentenaantallen bij uitstek een beroep. Doordat instellingen de ruimte hebben om hun aanbod relatief vaak en snel aan te passen, blijft het aanbod in periodes van verandering beter afgestemd op de vraag van

23 Doelmatigheid betreft de vraag: hoe effectief en efficiënt worden de publieke middelen voor onderwijs besteed?

Onderwijsraad (2018). *Inzicht in verantwoording onderwijsgelden*. Den Haag: Onderwijsraad.

24 In het huidige bestel komt het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs tot stand door een interactie tussen diverse aanstuuringsmechanismen, zoals de studiekeuzes van studenten, bekostigingsregels van de overheid, inhoudelijke overwegingen van instellingen, al dan niet georganiseerd overleg tussen instellingen en bedrijfsleven in de regio, accreditatie en toelatingsprocedures. Instellingen kennen een grote vrijheid om op basis van deze factoren keuzes te maken in hun opleidingsaanbod. Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.

25 Vergelijk Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

26 De Zwart, S., Lankreijer, B., & Wildschut, S. (2024). *Inzichten samenwerking mbo-infrastructuur in krimpregio's*. Utrecht: Berenschot.

27 Vergelijk Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

28 Onderwijsraad (2014). *Een stelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

zowel studenten als de arbeidsmarkt. Alternatieve sturings- en bekostigingsmechanismen die momenteel worden verkend,²⁹ kunnen dit aanpassingsvermogen aantasten. Zo kan capaciteitsbekostiging de mogelijkheid voor vernieuwing van het opleidingsaanbod belemmeren, als die capaciteitsbekostiging sterkere sturing op het aantal opleidingsplaatsen betekent.³⁰

In algemene zin waarschuwt de raad dat een wijziging van de besturings- en bekostigings-systematiek vraagt om een grondige doordenking, die de context van de dalende studenten-aantallen overstijgt. Wijzigingen kennen immers veel neveneffecten, die mogelijk ongewenst zijn. Bestelwijzigingen moeten daarom niet op basis van één enkele aanleiding, zoals dalende studentenaantallen, tot stand komen, maar vergen een brede blik op het geheel van bekostiging en overheidssturing in het mbo, hbo en wo. Wijzigingen en de uitwerking daarvan moeten in samenhang beschouwd worden.

Aanbeveling: pas als onderwijsinstelling het opleidingsaanbod aan op dalende studentenaantallen

Instellingen zijn volgens de raad als eerste aan zet om opleidingsaanbod aan te passen. Hierbij moeten instellingen goed voor ogen hebben wat behouden moet blijven: niet alleen vanuit het oogpunt van de eigen bedrijfsvoering (afstemming vraag en aanbod), maar ook vanuit regionaal of maatschappelijk belang. Instellingen zijn – al dan niet in samenwerking of overleg met elkaar – toegerust om de gevolgen van die afwegingen te realiseren, door bijvoorbeeld reorganisaties, door te sturen op efficiënte bedrijfsvoering en terugbrengen van overhead, door fusies of andere vormen van samenwerking. De raad roept instellingen op om het maatschappelijk belang van een goed en toegankelijk opleidingsaanbod samen te wegen en samen zorg te dragen voor behoud van opleidingsaanbod wanneer die weging daartoe aanleiding geeft.³¹

Dalende studentenaantallen werken met vertraging door in de bekostiging. Het zogenoemde 'T-2'-principe geeft onderwijsinstellingen de mogelijkheid te anticiperen op de daling.³² Instellingen kunnen daardoor tijdig inspelen op dalende studentenaantallen en hun bedrijfsvoering hierop aanpassen. Bijvoorbeeld door opleidingen of onderdelen van opleidingen op te heffen, samen te voegen of te herstructureren. De Onderwijsraad ziet mogelijkheden voor instellingen om met innovatieve aanpassingen het opleidingsaanbod vorm te (blijven) geven. Bijvoorbeeld door versterking van intersectorale samenwerkingen of *joint ventures* tussen opleidingen.

3. Beslissingen over opleidingsaanbod vereisen weging van arbeidsmarkt-, studenten- én maatschappelijke belangen

Als de studentenaantallen dalen, nemen de middelen voor het onderwijs af. Instellingen moeten dan bepalen welke opleidingen blijven bestaan, welke worden opgeheven en welke anders moeten worden georganiseerd. Daarmee komen vragen over de doelmatigheid van het opleidingsaanbod hoger op de agenda. Beslissingen over het opleidingsaanbod

29 Regeerprogramma 2024.

30 Ministerie van OCW (2023). Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs.

31 Vergelijk Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad; Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

32 In het mbo, hbo en wo worden instellingen in jaar T bekostigd op het ingeschreven aantal studenten van 1 oktober T-2. De bekostiging in 2022 wordt dus bepaald aan de hand van het ingeschreven aantal studenten op 1 oktober 2020.

vereisen een brede weging van in elk geval drie belangen: die van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij.³³ Deze belangen liggen niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde en keuzes als gevolg van meer nadruk op het ene, gaan soms ten koste van het andere belang. Bovendien moet de weging gemaakt worden op instellingsniveau, en op regionaal en landelijk niveau.

Drie belangen wegen mee bij het opleidingsaanbod

Een veelgebruikt onderscheid bij de weging van het opleidingsaanbod is de driedeling naar belangen van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij.³⁴

- Arbeidsmarktbelangen: overwegingen gericht op de aansluiting van het opleidingsaanbod op de (toekomstige) vraag van de arbeidsmarkt. Voorzien in deze behoefte vereist het aanbieden van opleidingen waarin studenten kennis en vaardigheden opdoen in aansluiting op de vraag van werkgevers.
- Studentenbelangen: overwegingen gericht op het bieden van mogelijkheden voor studenten om een opleiding te kiezen in lijn met hun voorkeur. Voorzien in deze behoefte vereist een grote variëteit aan opleidingen om studenten met diverse opleidingswensen en -interesses te bedienen.
- Maatschappelijke belangen: overwegingen gericht op een opleidingsaanbod omdat dat opleidingsaanbod wordt gezien als wenselijk, nuttig of nodig voor de samenleving. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om het behoud of de ontwikkeling van bepaalde culturele, cultuurhistorische, internationale of wetenschappelijke kennis en vaardigheden. Voorzien in deze behoefte vereist dat opleidingen, ook wanneer ze kleinschalig zijn, worden aangeboden of behouden wanneer bepaalde kennis of vakmanschap van waarde wordt geacht voor de identiteit of vitaliteit van de samenleving.

Optimaal evenwicht tussen de drie belangen geen gegeven

De raad benadrukt dat een optimaal evenwicht tussen deze belangen niet zonder meer kan worden vastgesteld. Een opleiding kan tegemoet komen aan studentenbehoeften, maatschappelijk relevant zijn en ook de tekorten op de arbeidsmarkt helpen verminderen. Maar meer nadruk op de ene behoefte kan evenzeer ten koste gaan van andere belangen. Zo kan het vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk worden geacht meer opleidingsplaatsen te creëren in bepaalde sectoren, terwijl de tekorten op de arbeidsmarkt in andere sectoren daardoor toenemen. Ook voorzien in voldoende keuzevrijheid van studenten en inspelen op arbeidsmarktbelangen kunnen elkaar in de weg zitten. Sterke sturing op voldoende studenten in tekortsectoren kan leiden tot een verminderd opleidingsaanbod in andere sectoren en daarmee resulteren in een inperking van de studiekeuzevrijheid.

Het ligt niet vast hoeveel keuzevrijheid studenten moeten hebben, of in hoeverre opleidingen moeten meebewegen met maatschappelijke of arbeidsmarktbelangen. Bovendien kan de weging van deze belangen verschillend uitpakken op instellings-, regionaal en landelijk niveau, of in de tijd. Welk opleidingsaanbod behouden of gecreëerd moet worden, zal daarom altijd onderwerp van gesprek (moeten) zijn.

³³ Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁴ Ibid; zie ook Onderwijsraad (2017) *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.

Aanbeveling: weeg de drie belangen expliciet en op drie niveaus

De Onderwijsraad beveelt aan om een gesprek over het opleidingsaanbod in het licht van de drie genoemde belangen en op alle drie de niveaus te voeren. Instellingen dienen duidelijk te zijn over hun afwegingen bij keuzes, de belangen die ze meegewogen hebben, het gewicht dat die krijgen en de uitkomsten van die weging – bijvoorbeeld in het jaarverslag.

Van instellingsbesturen mag verwacht worden dat ze eerst individueel en vervolgens gezamenlijk afwegen welk opleidingsaanbod het best tegemoet komt aan studentenbelangen, regionale arbeidsmarktbelangen en maatschappelijke belangen.³⁵ Zo'n gezamenlijke afweging kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in overleg met het lokale en regionale bedrijfsleven en gemeenten afspraken worden gemaakt om bepaalde opleidingen in stand te houden in het belang van de vitaliteit van de regio.³⁶ Of om bepaalde mbo-opleidingen op verschillende plekken te blijven aanbieden om deze toegankelijk te houden voor studenten voor wie bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde is.³⁷ Onderwijsinstellingen hebben daarmee de taak in regionale afstemming en samenwerking de belangen van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij bij elkaar te brengen en in samenhang te wegen om hun opleidingsaanbod te bepalen.

Afwegingen op instellings- en regionaal niveau tellen op tot een opleidingsaanbod op landelijk niveau. Dit totale opleidingsaanbod moet vervolgens ook op stelselniveau worden gewogen in het licht van de verschillende belangen. Een voorbeeld van afwegingen op stelselniveau zijn de afspraken die gelden voor zogeheten unica-opleidingen in het wo. Die afspraken betreffen de route die instellingen volgen indien zij het voornemen hebben een unica-opleiding of -specialisatie in de geesteswetenschappen op te heffen.³⁸ De verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het realiseren van een weging op stelselniveau, beschrijft de raad in deel 5.

4. Arbeidsmarktbehoefte is te dominant in weging opleidingsaanbod

Vanwege de tekorten op de arbeidsmarkt staat sturing op het opleidingsaanbod en de studiekeuze momenteel nadrukkelijk op de beleidsagenda. De Onderwijsraad acht sterke sturing vanuit dit perspectief onwenselijk, ineffectief en weinig zinvol.

Arbeidsmarkttekorten leiden tot wens sterker te sturen op studiekeuze

De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is historisch hoog.³⁹ Er is een aanzienlijke kans dat deze krapte langer aanhoudt en nijpender wordt, omdat er in de toekomst minder afgestudeerden toetreden tot de arbeidsmarkt, terwijl de uitstroom groot is door de vergrijzing. In het algemeen worden vooral de arbeidstekorten in de zorg, het onderwijs en de techniek als problematisch gezien. Dit hangt samen met de vergrijzing (die leidt tot een grotere vraag naar zorg), het belang van goed onderwijs voor alle leerlingen in Nederland en de ambities van de politiek op het gebied van de economische en technologische

35 Onderwijsraad (2023). Een duidelijke positie voor schoolbesturen. Den Haag: Onderwijsraad.

36 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving & Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Den Haag.

37 ABF Research (2023). Landelijke Monitor Studentenhuisvesting. In opdracht van Kences en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

38 Ministerie van OCW (2024). Uw verzoek om reactie op een viertal brieven omtrent de kleine talenopleidingen. Brief aan de Tweede Kamer, 25 november 2024.

39 Hasekamp, P., & Scheer, B. (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes*. Den Haag: Centraal Planbureau.

ontwikkeling op nationaal en Europees niveau.⁴⁰ Sturing op het opleidingsaanbod en de studiekeuze komt in de beleidscontext van de arbeidsmarkt steeds explicieter in beeld als beleidsoptie om meer arbeidskrachten op te leiden voor de tekortsectoren zorg, onderwijs en techniek en voor de gewenste economische structuur in de toekomst.

In de kabinetsreactie op de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen van 24 mei 2024 wordt 'meer sturing op studiekeuze en opleidingsaanbod' expliciet genoemd als beleidsoptie.⁴¹ Hierbij stelt het vorige kabinet dat de tekorten op de arbeidsmarkt betekenen dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeterd moet worden om personeelstekorten te verminderen. De kabinetsreactie stelt concreet dat de overheid in de toekomst kan kiezen meer te sturen op de personeelstekorten door bijvoorbeeld de capaciteit op bepaalde opleidingen te begrenzen en aankomende studenten nog actiever te verleiden zich aan te melden bij opleidingen in tekortsectoren. In de recente Arbeidsmarkt-kraptebrief stelt ook het huidige kabinet dat er 'een belangrijke rol is weggelegd voor het onderwijs in het verbeteren van de matching'. Reden hiervoor is dat 'nog te veel studenten kiezen voor een opleiding die niet opleidt voor beroepen met een duurzaam arbeidsmarktperspectief'.⁴²

Aanbeveling: maak vrije studiekeuze niet ondergeschikt

De raad beveelt aan om in het licht van de beoogde sturing vanuit arbeidsmarktperspectief de vrije studiekeuze niet ondergeschikt te maken. Als eerste plaatst de raad vraagtekens bij de effectiviteit van meer sturing op studiekeuze. Zo hebben stimulerende maatregelen als verlaging van het collegegeld, een baangarantie en een diplomabonus geen bewezen effect.⁴³

Ook acht de raad sturing op studiekeuze weinig zinvol. Het is maar de vraag of sturing op het opleidingsaanbod de tekorten op de arbeidsmarkt kan oplossen. De arbeidsmarkt verandert voortdurend, waardoor het vaak niet goed mogelijk is te voorspellen wat tekortsectoren zullen worden of blijven, zeker op de langere termijn.⁴⁴ Door de instroom te beperken in bepaalde studierichtingen, kiezen mogelijk meer studenten voor opleidingen in de tekortsectoren onderwijs, zorg en techniek. Afgestudeerden gaan of blijven echter lang niet altijd in de sector werken waarop de opleiding voorbereidt. In de zorg, het onderwijs en de techniek lekt bijvoorbeeld geschoold personeel weg naar andere sectoren en beroepen.⁴⁵

Daarnaast benadrukt de raad dat de keuzevrijheid van studenten om onderwijs te kiezen dat bij hen past, een kernelement vormt van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het beperken van opleidingsplaatsen, bijvoorbeeld door instelling van een numerus fixus, beperkt de

40 Zo wijst het rapport *The Future of European Competitiveness* op structurele tekorten aan vaardigheden in diverse strategische sectoren die van belang zijn voor het concurrentievermogen van Europa en de groene en digitale transitie.

41 Minister van Sociale Zaken (2024). Kamerbrief met kabinetsreactie op het eindadvies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

42 Minister van Sociale Zaken, minister van Economische Zaken, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie (2024). Kamerbrief over uitwerking plannen arbeidsmarkt-krapte en brede arbeidsmarktagenda.

43 Dialogic, Oberon & SEO (2024). *Studiekeuze in beweging*. In opdracht van het ministerie van OCW.

44 Ibid; IBO Doelmatig hoger onderwijs (2024). *Talent op de juiste plek*. Den Haag.

45 SEO Economisch Onderzoek (2022). Arbeidsmarkt-krapte technici; Somers, M., Fleck, L., Groot, W., & Van Merode, F. (2024). *The hidden reserve of nurses and teachers in the Netherlands*. Maastricht: Maastricht University, ROA.

mogelijkheden voor studenten om een studiekeuze te maken op basis van eigen interesses en ambities.

5. Overheid heeft verantwoordelijkheid voor opleidingsaanbod op stelselniveau

Dalende studentenaantallen zetten, mede in combinatie met de bezuinigingen en de verwachte daling van de instroom van internationale studenten als gevolg van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans, druk op de afwegingen en beslissingen van onderwijsinstellingen over het opleidingsaanbod. De overheid heeft stelselverantwoordelijkheid voor het totale opleidingsaanbod. Dat betekent volgens de raad dat ook op stelselniveau expliciete afweging van de drie belangen noodzakelijk is. Dit vergt een actueel zicht op het totale opleidingsaanbod en gezamenlijke reflectie op dit aanbod en de afwegingen daaromtrent. Daaruit kan voortvloeien dat gerichte ondersteuning (maatwerk) nodig is om in bepaalde regio's voldoende opleidingsaanbod te garanderen of een unieke opleiding met grote maatschappelijke waarde te behouden.

De optelsom van de afwegingen en de beslissingen van instellingen, individueel en gezamenlijk, hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een opleidingsaanbod dat ook op stelselniveau wenselijk is. Het opheffen van een opleiding kan voor een instelling een onvermijdelijk besluit zijn, maar voor het stelsel als geheel onwenselijk uitpakken, bijvoorbeeld als daarmee een bepaalde opleiding nergens in Nederland meer wordt aangeboden. De overheid heeft in de ogen van de Onderwijsraad vanuit haar stelselverantwoordelijkheid de taak het geheel van het opleidingsaanbod op landelijk niveau te overzien en te wegen. Onwenselijk geachte gaten in het aanbod dient de overheid in dialoog met de sector door maatwerk te helpen dichten.

Aanbeveling: zorg voor voldoende zicht op totale opleidingsaanbod en bied maatwerk aan instellingen waar nodig

De minister van Onderwijs heeft stelselverantwoordelijkheid voor het totale opleidingsaanbod. Daartoe is actueel zicht nodig op het totale opleidingsaanbod en veranderingen daarin, zoals het starten van nieuwe opleidingen en het stoppen dan wel samengaan van opleidingen. Daarnaast is het zaak periodiek te reflecteren op het totale opleidingsaanbod en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze reflectie moet plaatsvinden samen met betrokkenen, zoals onderwijsinstellingen, sectorraden, werkgeversorganisaties, gemeenten en studentenorganisaties. In dit periodieke gesprek over het opleidingsaanbod kan bekeken worden welke afweging van belangen van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij ten grondslag ligt aan het opleidingsaanbod van instellingen, al dan niet in regionale of landelijke samenwerking. Zo'n reflectie biedt ook ruimte om nieuwe overwegingen in te brengen of bepaalde belangen anders tegen elkaar af te wegen en zo het afwegingskader in gezamenlijkheid verder te ontwikkelen. Deze werkwijze biedt het ministerie de mogelijkheid als stelselverantwoordelijke inzichtelijk te maken in hoeverre het totale opleidingsaanbod tegemoet komt aan de belangen van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij.

Op basis hiervan kan de overheid in gesprek met betrokkenen bepalen of de wens of noodzaak bestaat om bij te sturen en wat ervoor nodig is om die bijsturing te realiseren. Een belangrijke vraag is of instellingen geconstateerde knelpunten in het opleidingsaanbod via samenwerking kunnen ondervangen, of dat maatwerk nodig is in de vorm van gerichte aanvullende maatregelen van de overheid. Daarbij is het van belang het opleidingsaanbod

steeds in samenhang te bezien. Als een opleiding wegvalt, kan dat het behoud van andere opleidingen of de regionale kennisinfrastructuur in gevaar brengen. Zulke consequenties kunnen aanleiding zijn om bepaald opleidingsaanbod in stand te willen houden, ook wanneer dat voor (individuele of samenwerkende) instellingen geen doelmatig besluit zou zijn.⁴⁶

De uitkomst kan ook zijn dat er additionele middelen nodig zijn voor maatwerk om in tijden van krimp opleidingsaanbod te realiseren dat voldoende recht doet aan de belangen van arbeidsmarkt, studenten en maatschappij. Aanhoudend dalende studentenaantallen maken op termijn wellicht een herbezinning noodzakelijk op de relatie tussen studentenaantallen en de beschikbare middelen voor bekostiging van het onderwijs op de begroting van het ministerie van OCW. Een minder directe relatie hiertussen biedt het ministerie meer structurele begrotingsruimte om gericht het voortbestaan van opleidingsaanbod (en de betrokken instellingen) te ondersteunen.

Ten slotte

Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over het vraagstuk van dalende studentenaantallen. Met dit briefadvies geeft de raad u enkele denkrichtingen op hoofdlijnen mee voor de omgang hiermee. De raad is uiteraard bereid nader te adviseren in een verdere fase van beleidsvorming.

Met beleefde groet,

prof. dr. L. Elffers
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris

⁴⁶ Ook zijn er soms verplichtingen vanuit Europees of internationaal recht om opleidingen te behouden. Denk aan de verplichting om streektalen zoals het Fries, het Nedersaksisch, het Limburgs of Papiaments te beschermen. Zie het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden; IBO Doelmatig hoger onderwijs (2024). *Talent op de juiste plek*. Den Haag.