

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2024

In deze brief bespreken we enkele opvallende uitkomsten uit het rapport *Education at a Glance 2024* (EAG 2024).¹ EAG 2024 is gisteren gepubliceerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze jaarlijkse publicatie bevat gegevens over onder andere de structuur en randvoorwaarden van het onderwijs in de OESO-landen in 2023². EAG 2024 biedt daarmee niet altijd nieuwe inzichten, maar bevat wel veel waardevolle informatie over de positie van het Nederlandse onderwijsstelsel in relatie tot andere landen. Het rapport kan gebruikt worden om inzicht in (internationale) trends te verkrijgen. We kunnen EAG goed gebruiken om beleid meer *evidence informed* te maken in lijn met de huidige kabinetsinzet. De belangrijkste uitkomsten zijn terug te vinden op de website www.ocwincijfers.nl, inclusief bespiegelingen ten opzichte van vergelijkbare landen.

Ieder jaar kent EAG een hoofdthema. Dit jaar is dat *Gelijkwaardigheid*³, een thema dat al langer een taai en complex maatschappelijk vraagstuk is, en zowel nationaal als internationaal beleidsmatig geadresseerd wordt. Binnen de Nederlandse context heeft dit thema, net als in veel andere landen, de meeste raakvlakken met beleid dat ervoor moet zorgen dat alle leerlingen hun talenten in het onderwijs kunnen ontwikkelen. Op hoofdlijnen doet Nederland het goed op dit gebied ook in vergelijking met andere OESO-landen, maar er zijn ook aandachtspunten. EAG 2024 laat zien dat het funderend onderwijs in Nederland goed toegankelijk is, maar dat de kwaliteit niet voor iedere leerling gegarandeerd kan worden⁴. Dit

¹ OESO (2024). *Education at a Glance 2024*. OECD Indicators.

² Soms zijn gegevens eerder dan 2023 verzameld. In dat geval is dit expliciet aangegeven.

³ De OESO noemt dit *Equity*, en omschrijft dat als volgt: «Equitable education systems ensure that every student can achieve their educational potential regardless of their personal or social circumstances.»

⁴ Dit beeld komt ook naar voren uit bijvoorbeeld *De Staat van het Onderwijs 2024* (Ivho).

komt onder andere door het lerarentekort dat ongelijk verdeeld is. Voor en na het funderend onderwijs speelt de financiële thuissituatie een relatief grote rol in de toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs.

De uitkomsten van EAG 2024 worden meegenomen bij de voorziene totstandkoming van het Herstelplan kwaliteit onderwijs en de uitvoering van de beleidsagenda bij de begroting van OCW voor 2025.

In het vervolg van deze brief bespreken we daarom nog een aantal concrete onderwerpen uit EAG 2024 over dit onderwerp in relatie tot het Herstelplan. We focussen daarbij op drie thema's:

- 1) Toegankelijkheid en overgangen in het onderwijs: heeft iedere leerling of student de mogelijkheid het onderwijs dat bij diens capaciteiten past te volgen en voltooien?
- 2) De kwaliteit van het onderwijs: krijgt iedere leerling of student binnen een onderwijssoort kwalitatief hoogstaand onderwijs?
- 3) De rol van de thuissituatie: in hoeverre is een eigen bijdrage nodig om aan het onderwijs deel te nemen, en hebben ouders medezeggenschap?

Naast de bovengenoemde thema's raakt het thema *Gelijkwaardigheid* ook aan ons emancipatiebeleid. Op dat gebied doet Nederland het qua onderwijsuitkomsten in relatie tot emancipatie goed. Het aandeel vrouwen met een hbo- of wo-diploma is relatief hoog (59% vs 54% in de OESO). Ook werken recent afgestudeerde vrouwen vaker dan gemiddeld in de OESO (tussen de 7 en 11%-punt meer; afhankelijk van welke opleiding ze hebben afgerond).⁵ Het aandeel werkende vrouwen blijft echter wel nog wel achter bij het aandeel werkende mannen, ongeacht welke opleiding zij hebben gevolgd.

Toegankelijkheid vooral voor en na het funderend onderwijs onder druk

Op verschillende plekken in het onderwijs zien we dat leerlingen met dezelfde kennis en vaardigheden, maar met een andere achtergrond, verschillende schoolloopbanen kunnen hebben. Het verbeteren van de toegankelijkheid en overgangen in het onderwijs is daarom belangrijk zodat alle leerlingen zich kunnen ontplooien. Vanuit dit oogpunt is het goed om te zien dat volgens EAG 2024 bijna alle leerlingen in Nederland toegang hebben tot po waar de overheid bij betrokken is. Minder dan 1% van de leerlingen ging in 2022 naar onafhankelijk privaat po.⁶ Ook heeft slechts 2% van de volwassenen tussen de 25 en 64 jaar het po niet afgemaakt, net als gemiddeld in de OESO⁷.

Hoewel vrijwel alle leerlingen basisonderwijs volgen, stroomt niet iedereen gelijk in. EAG 2024 laat hier in eerste instantie een positief beeld zien.⁸ Van de Nederlandse 0–2-jarigen ging in 2022 73% naar de kinderopvang, alleen in Denemarken was dit iets hoger (74%). Tegelijkertijd zijn er aanzienlijke verschillen tussen inkomensgroepen. Van de hoogste 33% inkomens ging 88% van de kinderen naar de kinderopvang. Bij de laagste 33% inkomens, was dat slechts 54% van de kinderen. Deze verschillen waren maar in een paar landen groter, en kan erop wijzen dat achterstanden in Nederland al vroeg beginnen. Bij de voorgenomen plannen rondom het toegankelijker maken van de kinderopvang is het daarom essentieel dat ervoor wordt gezorgd dat ze de juiste doelgroep bereiken

⁵ Tabel A1.2 & Tabel A3.2

⁶ Figuur B2.4

⁷ Tabel A1.1

⁸ Figuur B1.5

om deze ongelijkheid voor het basisonderwijs niet te vergroten. Ook onderzoeken we de mogelijkheden om de leerplicht te verlagen, zodat kinderen met minder achterstanden aan het onderwijs beginnen.

Ook aan het andere eind van het spectrum zien we verschillen in wie er aan het onderwijs deelneemt en dit afrondt.⁹ Iets oudere gegevens uit 2019, waarover dit jaar in EAG 2024 wordt gerapporteerd, laten zien dat eerste en tweede generatie migranten die aan een hbo- of wo-opleiding beginnen aanzienlijk minder vaak hun opleiding afronden (54% en 55%) dan andere studenten (73%). Eenzelfde verschil is te zien wanneer wordt gekeken naar het opleidingsniveau van de ouders van hbo- en wo-studenten. Studenten die aan een hbo- of wo-opleiding beginnen en van wie de ouders geen mbo of havo-vwo diploma hebben behaald, voltooiden hun opleiding maar in 58% van de gevallen, kinderen van ouders met een hbo- of wo-diploma deden dit in 76% van de gevallen. Hoewel voor niet alle OESO-landen deze gegevens beschikbaar zijn, vormt Nederland een negatieve uitschieter wanneer we kijken naar de verschillen tussen deze groepen studenten. Deze uitkomsten suggereren dat het hbo en wo in Nederland niet voor iedereen even toegankelijk zijn.

Investerings in een aantrekkelijk beroep als leraar belangrijk voor kwalitatief onderwijs

Iedereen moet de mogelijkheid krijgen om het onderwijs te volgen dat bij ze past. Bovendien moet de kwaliteit van dit onderwijs gegarandeerd zijn. Het belang van kwalitatief goed onderwijs blijkt uit rapportages over dalende leerresultaten van Nederlandse leerlingen, onder andere op het gebied van de basisvaardigheden.¹⁰ Alle leerlingen moeten goed leren lezen, schrijven en rekenen. Hieraan wordt al hard gewerkt vanuit het Masterplan basisvaardigheden, maar een succesvolle aanpak valt of staat uiteindelijk ook bij de mensen die voor de klas staan. EAG 2024 laat op dit punt zien dat bijna alle OESO-landen die hierover kunnen rapporteren te maken hebben met een lerarentekort.¹¹ De Nederlandse meting van lerarentekorten blijkt binnen de OESO uniek. In deze aanpak worden zowel zichtbare als onzichtbare tekorten opgevraagd, en dit gebeurt op landelijk en regionaal niveau. Hieruit blijkt dat tekorten groter zijn in de randstad en op scholen met een hoge schoolweging.¹² De arbeidsmarkttoelage voor scholen met een hoge weging is ingesteld om het werken op deze scholen aantrekkelijker te maken.

EAG 2024 laat zien dat leraren en schoolleiders in Nederland in 2023 meer verdienen dan wat zij gemiddeld in de OESO verdienen. Op de website van de rijksoverheid staat een recent beeld van wat de leraar verdient¹³: de gemiddelde beloning is in 2023 voor een leraar in het po zo'n 5.800 euro per maand bruto en in het vo zo'n 6.200 euro per maand. EAG vergelijkt ook op opleidingsniveau: leraren in het po en vo verdienen respectievelijk zo'n 78% en 85% van wat andere hbo- en wo-gediplomeerde Nederlanders verdienen. In andere OESO landen is dat 81% voor leraren in groep 3 of hoger, 84% voor docenten in de onderbouw van het vo en 88% voor docenten in de bovenbouw van het vo. De OESO maakt geen onderscheid in het diploma van de leraren (hbo of wo; bachelor of master). Het in december 2023 uitgekomen onderzoek

⁹ Tabel B4.4

¹⁰ Vierde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden: TK 31 293-732

¹¹ Figuur D5.5

¹² Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren 2023: TK 27 923-460

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-verdien-ik-als-leraar-in-het-basisonderwijs> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-verdien-ik-als-leraar-in-het-voortgezet-onderwijs>

van SEO houdt hier wel rekening mee.¹⁴ Daaruit blijkt dat hbo-bachelor- en wo-opgeleide werknemers in het po en vo minimaal marktconform¹⁵ verdienen. Een bredere vergelijking waarin naast opleidingsniveau ook andere kenmerken worden meegenomen (leeftijd, regio, herkomst, geslacht, contractvorm en omvang van het dienstverband) laat zien dat leraren in het po en vo respectievelijk 106% en 104% van het salaris van vergelijkbare medewerkers in andere sectoren verdienen.

De rol van de thuissituatie: eigen financiële bijdrage vooral groot in voorschoolse educatie en hbo en wo; ook inspraak belangrijke manier om iedereen mee te laten tellen

Het is van belang dat de (financiële) thuissituatie van leerlingen en studenten geen rol speelt in hoe toegankelijk het onderwijs is, en dat alle leerlingen toegang hebben tot een stimulerende omgeving om zich breed te ontwikkelen. Alle leerlingen in Nederland kunnen gratis naar het po en vo, maar ouders leveren soms ook een eigen bijdrage. Het is positief om te zien dat deze eigen bijdrage aan het po in Nederland relatief laag was in 2021: 1% van de totale uitgaven aan het po wordt door huishoudens zelf gemaakt (vs. 5% in de OESO).¹⁶ In het vo en mbo is deze eigen bijdrage met 5% al iets hoger (vs. 7% in de OESO). Met name in het hbo en wo (13% eigen bijdrage in NL, 19% in de OESO) en voor de voorschoolse educatie en peuteropvang (13% eigen bijdrage in NL, ook 13% in de OESO) is de eigen financiële bijdrage een stuk groter. Dit is een teken dat een financiële bijdrage een drempel kan vormen om te participeren in bepaalde typen onderwijs.

Eenzelfde beeld zien we ook wanneer we naar volwassenen tussen de 25 en 64 jaar kijken die graag nog formeel of informeel onderwijs willen volgen.¹⁷ Voor 40% van hen zijn roosterconflicten een belemmering, waarmee Nederland gemiddeld scoort. Voor 53% zijn aanvullende kosten een probleem, het hoogste percentage van de OESO. Ook hier geldt dat de financiële, maar ook logistieke, redenen vanuit de thuissituatie erg bepalend zijn voor de mate waarin volwassenen zich kunnen blijven ontwikkelen.

De rol die de situatie thuis speelt in het onderwijs komt niet enkel tot uiting in een mogelijke financiële bijdrage. EAG 2024 laat bijvoorbeeld zien dat in alle onderwijssoorten in Nederland ouders, naast de leerlingen zelf, veel inspraak hebben over hoe het onderwijs eruit kan zien.¹⁸ Ook zijn er veel onderwerpen waar zij over mee mogen of moeten praten. Dat is positief, want het onderwijs is van ons allemaal. Hierbij is het echter wel noodzakelijk dat alle stemmen daadwerkelijk gehoord kunnen worden en dat er voldoende kennis, kunde en (procedurele) ondersteuning is om mee te kunnen praten. Daarom blijft het belangrijk om in te zetten op het versterken van medezeggenschap.

Conclusie

EAG 2024 laat vanuit internationaal perspectief zien dat, wanneer we kijken naar de indicatoren die de OESO hanteert, Nederland het goed doet op het gebied van *Gelijkwaardigheid*. Tegelijkertijd zijn er ook knelpunten. Het funderend onderwijs is over het algemeen goed toegankelijk, maar

¹⁴ SEO arbeidsvoorwaarden publieke sector: TK 29 544-1228 en Kamerstukken II, 2023/24, 27923, nr. 461

¹⁵ Met «marktconform» wordt een verschil van minder dan 5 procent met vergelijkbare werknemers in andere sectoren bedoeld.

¹⁶ Figuur C3.3

¹⁷ Figuur A5.2

¹⁸ Hoofdstuk D6

het lerarentekort dat ongelijk verdeeld is kan er wel voor zorgen dat voor niet iedere leerling de kwaliteit van het onderwijs in Nederland gegarandeerd kan worden. We blijven ons er dan ook voor inzetten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, en het lerarentekort te bestrijden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul