

Shortlist Werkprogramma 2023

Registratienummer: BS.202200057

onderwijsraad

1	Voorzieningen voor het jonge kind	3
2	Een verkenning naar onderwijs als investering	4
3	Kwaliteit en doelmatigheid van lerarenopleidingen.....	5
4	Verkenning naar de toekomst van de beroepsgroep van leraren	6
5	Onderwijs aan kinderen in armoede	7
6	Segregatie in het onderwijs	8
7	Snelle veranderingen vragen om meer mogelijkheden voor leven lang ontwikkelen in het publieke stelsel.....	9
8	Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt voor nieuwkomers.....	10
9	De kwalificerende functie van het mbo.....	11
10	Voorzien in onderwijs gegeven een structureel personeelstekort	12
11	Inrichting van het stelsel vanuit de ontwikkeling van de leerling/student.....	14
12	Toenemende druk op het hoger onderwijs.....	15

1 Voorzieningen voor het jonge kind

De coronapandemie, maar ook de oorlog in Oekraïne, onderstreept het belang van een veilige en stimulerende plek voor jonge kinderen. De bijdrage van kind- en jeugdvoorzieningen aan een gedeelde taal en cultuur en een gedeeld wereldbeeld, zal met groeiende culturele diversiteit alleen maar belangrijker worden. Bovendien draagt vroeg investeren in de ontwikkeling van kinderen bij aan het tegengaan van kansenongelijkheid in het onderwijs. Investeren in het jonge kind loont, zo blijkt uit onderzoek. Daarom zijn rond de eeuwwisseling initiatieven als 'de voorschool' gestart, extra onderwijs voor peuters uit achterstandsgroepen. Ook worden er sinds een jaar of tien steeds meer integrale kindcentra (IKC) opgericht, waarin kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen samenwerken aan de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar. Veel gemeenten dragen daar actief aan bij.

Nederland kent echter geen structurele regeling van voorzieningen voor jonge kinderen. Niet elk kind heeft dus toegang tot een kwalitatief hoogwaardige en (deels) door de overheid bekostigde voorziening voor jonge kinderen. Een toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig aanbod is niet genoeg. Het moet ook mogelijk zijn om te compenseren voor ongelijkheid in de leefsituatie van kinderen zodat alle kinderen hun potentieel maximaal kunnen ontwikkelen. Een belangrijk obstakel is dat er geen doorgaande lijn is tussen kindvoorziening en onderwijs. Afstemming of integratie van kinderopvang en onderwijs is niet vanzelfsprekend. Er is ook vrees voor 'verschoolsing'. Bovendien vallen voorzieningen voor het jonge kind en scholen onder twee verschillende ministeries. Ze kennen elk hun eigen wettelijk kader, bevoegdheden, wijzen van financiering en toezichtkaders. Dat maakt het realiseren van een doorgaande lijn niet eenvoudig.

De raad adviseerde in 2015 om een kwalitatief hoogwaardige voorziening voor alle kinderen vanaf 2,5 jaar in te richten, onder regie van de basisschool. Sindsdien klinkt de roep vanuit de samenleving om werk te maken van een structurele en toegankelijke kindvoorziening steeds luider. Ook de SER pleit voor een toegankelijk en betaalbaar aanbod van kinderopvang voor alle kinderen en voor versterking van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Een vertrekpunt daarvoor kan ontleend worden aan internationale ook door Nederland onderschreven verdragen over universele kinderrechten.

Er liggen al veel ideeën en voorstellen voor een 'speel-leer-ontwikkel'-basisvoorziening. De doorgaande lijn van kindvoorziening naar onderwijs is daarbij een centraal aandachtspunt. Wat daarvoor minimaal nodig is, is een professioneel-inhoudelijke samenwerking: het delen van (vak)kennis, de gezamenlijke ontwikkeling van werkwijzen en praktijken, en overleg en samenwerking met ouders, verzorgers en vrijwilligers. Maar deze samenwerking komt niet zomaar op gang en is nu te veel afhankelijk van lokale initiatieven. Er zijn bijvoorbeeld geen wettelijke kaders of regels voor een IKC. Daardoor verschilt het per IKC welke voorzieningen zijn samengevoegd en op welke manier zij samenwerken.

Centrale vraag: Wat is er nodig voor een doorgaande lijn van kindvoorziening naar onderwijs? Hoe kan daarbij de toegankelijkheid en kwaliteit van kindvoorzieningen worden versterkt?

2 Een verkenning naar onderwijs als investering

Bestedingen aan onderwijs zijn investeringen voor de toekomst. Men is het erover eens dat deelname aan onderwijs opbrengsten oplevert die op lange termijn ten goede komen aan individu en maatschappij. Voor het individu een goed inkomen, een hoge sociaal maatschappelijke status en welzijn en geluk. De maatschappij profiteert doordat onderwijs bijdraagt aan maatschappelijk opbrengsten als een goed functionerende arbeidsmarkt, de innovatiekracht van de economie, een sterke democratie, gelijke kansen en sociale cohesie. Bestedingen van de rijksoverheid aan onderwijs worden in de begrotings- en verantwoordingsystematiek niet op die manier beschouwd. Daar worden de uitgaven aan onderwijs opgenomen als kosten. De opbrengsten van onderwijs blijven hierdoor buiten het blikveld ook in het politiek en maatschappelijke debat hierover. In de modellen die het CPB gebruikt om de gevolgen van beleid door te rekenen spelen de langetermijneffecten en brede welvaart slechts een beperkte rol. Politiek speelt de wens om de langetermijneffecten en brede welvaart van onder andere onderwijs beter te integreren in de begrotings- en verantwoordingsystematiek. Drie planbureaus (CPB, SCP en PBL) hebben daarop aangekondigd een 'kernset indicatoren brede welvaart' te ontwikkelen die handvatten biedt om beleid te analyseren vanuit het perspectief van de brede welvaart.

Het maken van keuzes in de begroting en de verantwoording daarover vergt bovendien dat politici weloverwogen kunnen kiezen tussen verschillende sectoren. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft erop gewezen dat in de huidige begrotingsystematiek de zorg automatisch extra geld ontvangt voor kwaliteitsstijgingen. Dit komt doordat in wetgeving is vastgelegd dat zorg naar de stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket. De zorguitgaven beslaan hierdoor een steeds groter aandeel van de rijksbegroting ten koste van het onderwijs en andere sectoren zonder dat er een expliciete politieke afweging heeft plaatsgevonden. Dat is in tegenstelling tot het onderwijs waar een politiek besluit nodig is om de uitgaven te verhogen. Zou gezien het grote belang van onderwijs voor de samenleving een vergelijkbare begrotingsystematiek als bij zorg ook voor niet voor de hand liggen?

De onderlinge samenhang van bovenstaande punten in het licht van de opdracht waar het onderwijs voor staat noopt tot een doordenking. In een verkenning staat de volgende vraag centraal: hoe kan in de begrotings- en verantwoordingsystematiek beter rekening worden gehouden met het onderwijs als investering voor de toekomst?

3 Kwaliteit en doelmatigheid van lerarenopleidingen

De kwaliteit van de initiële lerarenopleidingen en de doelmatigheid van de inrichting van het stelsel van initiële lerarenopleidingen leiden de laatste jaren tot discussie. Belangrijkste aanleidingen hiervoor zijn dalend aanzien en onaantrekkelijkheid van het beroep van leraar en van de initiële opleidingen die toegang geven tot dat beroep, de fragmentatie, versnippering en kwaliteitsverschillen van initiële lerarenopleidingen en zij-instroomtrajecten, het fors groeiende lerarentekort, de hoge uitval onder beginnende leraren, en in het bijzonder onder zij-instromers, en de dalende onderwijsprestaties van leerlingen in het funderende onderwijs.

Hoe kan de kwaliteit van de opleidingen worden gegarandeerd? Op welke aspecten is verbetering gewenst of noodzakelijk? Wat moet er op het programma staan op de opleidingen en met welke diepgang, breedte en op welk niveau? Hoe moeten algemene onderwijskunde en didactiek zich verhouden tot specifieke vakinhoud en vakdidactiek? Hoe dual moeten de opleidingen worden ingericht, en hoe komt kwalitatief hoogwaardig werkplekleren / opleiden in de school tot stand? De bekwaamheidseisen aan leraren spelen een belangrijke rol. Deze zijn in 2006 opgesteld en in 2017 herijkt, en dienen als ijkpunten voor opleiding en bekwaamheidsonderhoud van leraren. De bekwaamheidseisen moeten aansluiten bij de noodzakelijke verbetering van de basisvaardigheden en de veranderende vorm en inhoud van het curriculum (kerndoelen, referentieniveaus en eindtermen/exameneisen). Moeten er instroomeisen gelden, wat betreft wat en op welk niveau? Er is een grote diversiteit aan achtergronden (bijvoorbeeld vooropleiding en werkervaring) van mensen die de lerarenopleiding (willen) volgen. Hoe kunnen lerarenopleidingen daarbij het beste aansluiten en tegelijkertijd kwaliteit garanderen?

Wat betreft de doelmatigheid van het stelsel is er nu een grote mate aan diversiteit aan lerarenopleidingen in het stelsel met onderlinge verschillen in intensiteit en kwaliteit. Er is sprake van veel versnippering en dit geldt heel sterk voor de zij-instroomtrajecten. Zo zijn er hbo-opleidingen tot leraar basisonderwijs, maar ook verschillende soorten academische opleidingen die hiertoe opleiden, en mbo-opleidingen die als voortraject in zwang zijn. Dezelfde variatie betreft ook de opleidingen tot een eerstegraads bevoegdheid. Ook spelen vraagstukken van regionale samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het stelsel. Met verschillende trajecten voor bijvoorbeeld samen opleiden in de school werken opleidingen en scholen intensief samen aan het opleiden van nieuwe leraren en aan het vormgeven van inductie.

Adviesvraag: Hoe kan de kwaliteit en doelmatigheid van (het stelsel van) initiële lerarenopleidingen verbeteren?

De Onderwijsraad richt zich op de initiële lerarenopleidingen (pabo's, eerste- en tweedegraadsopleidingen, inclusief zij-instroomtrajecten).

4 Verkenning naar de toekomst van de beroepsgroep van leraren

Het beroep van leraar heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Bijvoorbeeld in het licht van de kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekorten, de aantrekkelijkheid van het leraarschap, het beroepsbeeld en loopbaanmogelijkheden, en de organisatie van de beroepsgroep. Tegelijkertijd wordt algemeen geconstateerd dat de beroepsgroep van leraren zwak ontwikkeld en georganiseerd is. Diverse pogingen om te komen tot een eigen beroepsorganisatie, een register zijn gestrand of een breed gedragen beroepsbeeld zijn gestrand. Verschillende organisaties, waaronder vakbonden, 'claimen' de beroepsgroeporganisatie te zijn van leraren en beconcurreren elkaar daarop. Lang niet alle leraren zijn aangesloten bij een beroepsorganisatie. De leraren die dat wel zijn, nemen langs diverse lijnen deel aan beroepsorganisaties, bijvoorbeeld per vak, per sector, per functie, vanuit een specifieke opleidingsachtergrond, of gericht op rechtspositionele belangenbehartiging.

In ideale zin is een zelfbewuste beroepsgroep van leraren eigenaar van zowel de beroepsinhoud als van de sturing en controle van het beroep. Bij de beroepsinhoud gaat er om dat de beroepsgroep flink wat in de melk te brokkelen heeft als het gaat om welke kennis, vaardigheden en ervaring vereist zijn om te mogen toetreden tot beroep van leraar, om eisen aan het bijhouden en ontwikkelen van vakkennis, om de ethiek en uitstraling van het beroep en om de initiële opleiding en professionele ontwikkeling. Bij de sturing en controle van het beroep bepaalt de beroepsgroep hoe zichzelf te verenigen en bepaalt eigen gedragscodes, processen van kennisoverdracht en systemen van intervisie en supervisie.

Ook is de invloed en betrokkenheid van de beroepsgroep op het onderwijsbeleid, en meer specifiek, lerarenbeleid, cruciaal. Agendering, ontwikkeling, vaststelling en implementatie van onderwijsbeleid gebeurt in Nederland in een druk bezet onderwijsbestel, waar behalve de rijksoverheid diverse zogenaamde bestuurlijk middenveldorganisatie een grote rol spelen. Leerlingen en studenten, ouders, onderwijsbestuurders, schoolleiders en diverse kennis- en ontwikkelingsinstituten zijn goed vertegenwoordigd, dit in tegenstelling tot leraren. Toch is de invloed en betrokkenheid van de beroepsgroep van leraren cruciaal bij het onderwijsbeleid. Onderwijsbeleid - dat meestal het werk en de beroep van leraren raakt - is immers alleen kansrijk om vorm te krijgen in de praktijk wanneer de beroepsgroep dit mee-ontwikkelt en er invloed op kan uitoefenen. Denk aan beleid over het verbeteren van onderwijskwaliteit, herziening van het curriculum, het bevorderen van gelijke kansen, enzovoort. In het huidige onderwijsbestel de positie van de leraar zwak en klinkt 'zijn stem' zwak.

In een verkenning buigt de Onderwijsraad zich over hoe te komen tot een zelfbewuste beroepsgroep van leraren met een stevige positie en heldere 'voice' in het onderwijsbestel.

5 Onderwijs aan kinderen in armoede

In 2020 leefden in Nederland bijna 221.000 kinderen en jongeren in een gezin met een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Dat is 7% van de totale groep jongeren onder de 18 jaar, oftewel gemiddeld twee leerlingen per schoolklas. Het aandeel kinderen en jongeren dat in armoede opgroeit is hoger in de grote steden, maar ook in gemeenten als Heerlen, Pekela en Eemsdelta. Door de relatief hoge mate van schoolsegregatie naar inkomen zijn er bovendien scholen die bovengemiddeld veel leerlingen uit arme gezinnen hebben. Met de koopkrachtdaling die eind 2021 is ingezet en de groeiende ongelijkheid tussen leerlingen en studenten met verschillende sociaaleconomische achtergrond, blijft armoede onder kinderen een probleem.

Kinderen die opgroeien in armoede hebben minder kans op een succesvolle schoolloopbaan. Dat hangt voor een deel samen met het opleidingsniveau van hun ouders, maar niet alleen. Of ouders in schuldhulpverlening zitten, heeft bijvoorbeeld een autonoom effect op de Eindtoets-score. Kinderen uit arme gezinnen kunnen zich op school vaak slechter concentreren en hebben vaker leerachterstanden. Armoede vergroot later in de loopbaan de kans op uitvallen of het verlaten van de school zonder een startkwalificatie. Scholen kunnen niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de bestrijding van armoede. Maar ze kunnen wel zo goed mogelijk bijdragen aan de ontwikkeling en het welzijn van de kinderen en jongeren die in armoede opgroeien. Scholen en VVE-voorzieningen kunnen deel uitmaken van een lokaal offensief tegen armoede. Daarvoor is kennis nodig over de gevolgen van armoede op onderwijsprestaties en -loopbanen en op effectieve interventies, zoals bijvoorbeeld een verlengde schooldag. Ook is het nodig om na te gaan wat scholen helpt en/of belemmert om kinderen in armoede goed te ondersteunen.

De vraag die centraal staat is: Hoe kunnen scholen en voorzieningen voor VVE de negatieve gevolgen van opgroeien in armoede zo goed mogelijk tegengaan en bijdragen aan een lokaal offensief tegen armoede?

6 Segregatie in het onderwijs

Segregatie in het onderwijs is al decennialang een breed en complex fenomeen in Nederland. De Onderwijsraad adviseerde voor het laatst in 2005 (Bakens voor spreiding en integratie) over het onderwerp. De kwestie van onderwijssegregatie is nu minstens zo urgent als destijds. In 2019 signaleerde de Onderwijsraad dat de segregatie tussen leerlingen op basis van de sociaaleconomische status (SES) van hun ouders toeneemt.

Ook uit recent onderzoek naar segregatie in de klas op wijkniveau blijkt dat leerlingen in het primair onderwijs vaak klasgenoten hebben met dezelfde SES. De Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs van het vorige kabinet heeft in 2020 een beleidsagenda met praktische aanbevelingen gepresenteerd voor scholen, gemeenten en maatschappelijke organisaties om onderwijssegregatie in het funderend onderwijs te bestrijden. De onderwijssegregatie is nu zodanig van omvang en betreft deels organische, zichzelf versterkende tendensen in de samenleving. Zo versterkt onderwijssegregatie mogelijk de kansenongelijkheid en belemmert het mogelijk de burgerschapsvorming omdat kinderen uit verschillende bevolkingsgroepen steeds minder vaak met elkaar op de basisschool en op de middelbare school zitten.

Segregatie hangt met verschillende factoren samen. Een van die factoren is de mate waarin scholen toegankelijk zijn voor alle ouders en kinderen doordat scholen op informele wijze ouders en kinderen selecteren. Hierbij valt te denken aan informele procedures rondom aanmelding, financiële drempels zoals de ouderbijdrage en de inhoudelijke inrichting van het onderwijs. Tegelijkertijd wordt het debat ook gevoerd over de keuzevrijheid van ouders om een school te kiezen voor hun kinderen.

Kan onderwijssegregatie worden teruggedrongen zonder de keuzevrijheid van ouders aan te tasten? Voor wie en in welk opzicht is segregatie een probleem? En indien het probleem breed wordt ervaren, waarom is veranderen zo moeilijk?

In dit advies over segregatie staat de vraag centraal: In hoeverre en op welke manier moet de overheid ingrijpen in informele selectie- en keuzeprocessen?

7 Snelle veranderingen vragen om meer mogelijkheden voor leven lang ontwikkelen in het publieke stelsel

De eisen die de samenleving en arbeidsmarkt stellen aan burgers en werknemers veranderen steeds sneller. Beroepen verdwijnen en nieuwe ontstaan in een steeds hoger tempo. Leren vooraf aan betaald werken volstaat niet langer. Tijdens de hele loopbaan blijft leren van nieuwe vakinhouden en algemene vaardigheden van belang. Leren is ook nodig om deel te kunnen blijven nemen aan de samenleving die steeds complexer wordt. Activiteiten op het gebied van bij- en nascholing vergroten de kans op deelname aan het arbeidsproces. Daarnaast dragen deze activiteiten bij aan de persoonlijke vorming en ontwikkeling van individuen waardoor zij ook beter hun plek kunnen vinden in de samenleving. Leven lang ontwikkelen is zowel in het belang van het individu als de samenleving. Het maakt dan ook deel uit van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. De overheid heeft een zorg om het leven lang ontwikkelen te stimuleren en te faciliteren in het stelsel van publiek bekostigd onderwijs.

Het huidige onderwijsstelsel is onvoldoende ingericht voor permante scholing tijdens de levensloopbaan. Dat komt doordat het primair is ontworpen voor kinderen en jongeren, en in veel mindere mate voor (werkende) volwassenen. In het onderwijs aan jongeren wordt er bovendien te weinig geanticipeerd op vaardigheden en houdingsaspecten die nodig zijn voor leven lang ontwikkelen. Daarnaast zijn er belemmeringen op het gebied van regelgeving, financiering en schotten tussen samenwerkingspartners binnen- en buiten het onderwijs zorgen voor een versnipperd, weinig vraaggericht en weinig toegankelijk scholingsaanbod. Ten slotte geldt dat voor praktisch geschoolde mensen de drempels voor omscholing en verdere ontwikkeling hoog zijn, terwijl voor hen de noodzaak ervoor het grootste is. Deze drempels zorgen voor kansenongelijkheid. Recente experimenten laten zien dat het scholingsaanbod verbeterd kan worden door flexibilisering. De vraag is of deze experimenten kunnen worden doorgetrokken naar structurele veranderingen in het publiek bekostigde stelsel van het onderwijs.

De Onderwijsraad wil met dit advies een nieuwe impuls geven aan het beleid voor leven lang ontwikkelen in het publieke stelsel door het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven te bezien. Waar tot nu vooral is gekeken vanuit het perspectief van werkgevers en de doelgroep die in aanmerking komt voor post-initiële scholing, zal in dit advies ook worden gekeken vanuit het perspectief van publiek bekostigde onderwijsinstellingen, die leven lang ontwikkelen hebben te verenigen met andere doelstellingen van hun organisatie. Verder zal worden gekeken naar het perspectief van private onderwijsaanbieders, die in het huidige beroepsonderwijs een prominente rol vervullen.

Deze perspectieven worden met elkaar gecombineerd om antwoord te geven op de vraag: welke rol heeft de overheid te vervullen bij het stimuleren van leven lang ontwikkelen?

8 Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt voor nieuwkomers

(voorheen: onbenut arbeidspotentieel)

De arbeidsmarkt wordt steeds krappere. Tegelijkertijd is er een groot potentieel van onbenut of onderbenut arbeidspotentieel, vooral te vinden onder nieuwkomers in onze samenleving. Dit geldt voor zowel recente nieuwkomers, als nieuwkomers die al veel langer in Nederland een verblijfsvergunning hebben.

Ondanks de grote hoeveelheid en diversiteit aan initiatieven die direct of indirect gericht zijn op het bevorderen van arbeidsparticipatie van nieuwkomers, blijft het lastig om nieuwkomers goed toe te rusten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze verkenning onderzoekt de rol van het onderwijs en in hoeverre zij in staat is om nieuwkomers op te leiden voor een goede start op de arbeidsmarkt.

In 2017 constateerde de raad in zijn advies dat het Nederlandse onderwijsstelsel onvoldoende op voorbereid is om binnen korte tijd veel vluchtelingen van goed onderwijs te voorzien. Jonge nieuwkomers komen in Nederland in het onderwijs terecht via de zogenoemde eerste-opvang-scholen (voorheen internationale schakelklassen) om na een of twee jaar door te stromen naar het reguliere en vervolgonderwijs. Jonge nieuwkomers lopen echter regelmatig vast in het onderwijs door regels en barrières. Zo is er een hoge uitval in het mbo en een lage instroom in het hoger onderwijs. Ook de vroege selectie in het Nederlandse onderwijssysteem werkt nadelig voor jonge nieuwkomers die na het selectiemoment in groep 8 instromen.

In deze verkenning wil de raad in beeld brengen hoe het onderwijs kan bijdragen aan een betere start voor (jonge) nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt.

9 De kwalificerende functie van het mbo

Er zijn grote tekorten op de arbeidsmarkt in bijvoorbeeld de installatietechniek, de kinderopvang, de bouw, de vrachtafhandelaren op Schiphol, de beveiliging en de logistiek. Terwijl de vraag naar goed opgeleid personeel vanuit het middelbaar beroepsonderwijs groeit, is de verwachting dat de studentenaantallen in het mbo verder zullen afnemen.

Gezien de uitdagingen van de toekomst zoals de energietransitie, de wooncrisis, de digitaliseringsopgave, de zorg en het onderwijs, zal de vraag om goed geschoold personeel vanuit het beroepsonderwijs nog verder toenemen. Met de afnemende studentenaantallen en de grote tekorten op de arbeidsmarkt, is er tevens de oproep om mbo-opleidingen met weinig baangarantie te beperken. Een voorstel is om die studenten te stimuleren tot herscholing. Ook wordt het debat gevoerd over het belang van beroepsspecifieke kennis en vaardigheden ten opzichte van breed opleiden.

Het mbo leidt niet alleen op voor de arbeidsmarkt, maar ook voor de doorstroom naar het hoger onderwijs en voor burgerschap, ook wel de 'drievoudige kwalificatiefunctie' genoemd. Met het oog op de veranderende arbeidsmarkt, heeft het mbo ook rekening te houden met de andere twee doelen van het onderwijs.

De vraag die in dit advies centraal staat is: Wat is er nodig om de kwalificatiefunctie van het mbo te versterken om voldoende en de juiste vakmensen op te leiden voor de uitdagingen van de toekomst?

10 Voorzien in onderwijs gegeven een structureel personeelstekort

Het personeelstekort vormt al langere tijd een probleem voor het onderwijs en dit probleem groeit. Het leraren en schoolleiderstekort speelt vooral in het primair onderwijs, maar ook in het middelbaar beroeps- en voortgezet onderwijs lopen de tekorten op. Hierdoor staan er veel onbevoegde leraren voor de klas, blijven vacatures open staan, worden klassen naar huis gestuurd, kunnen lessen niet of niet allemaal gegeven worden, verdwijnen vakken (tijdelijk) van de lessentabel, kunnen leraren-in-opleiding onvoldoende worden begeleid en loopt de werkdruk - die in het onderwijs hoog is - onder het zittende personeel verder op. Lerarenteams en schoolleiders kunnen hierdoor niet de onderwijskwaliteit bieden die zij zouden willen. Voor leerlingen en studenten betekent dit dat ze op sommige dagen of voor sommige vakken regelmatig wisselende docenten hebben, les krijgen van een onbevoegde leraar of een tijd helemaal geen les krijgen. Hierdoor ontstaan risico's voor de kwaliteit van hun onderwijsloopbaan en de aansluiting op vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.

Het personeelstekort in het onderwijs is een nationaal probleem en geldt voor scholen in zowel de steden als de regio, maar het is ongelijk verdeeld: er zijn grotere tekorten op (zeer) zwakke scholen, op scholen die veel leerlingen met extra onderwijsbehoeften tellen en/of met een forsere opgave.

De arbeidsmarkt toont niet alleen in het onderwijs maar over de hele linie tekorten, zowel in publieke dienstverlening (zorg, veiligheid) als in het bedrijfsleven (techniek, logistiek). Er zijn signalen dat deze krapte op de arbeidsmarkt structureel van aard is. Zo het de verwachting dat de potentiële beroepsbevolking tot 2050 met een half miljoen mensen zal krimpen als gevolg van de vergrijzing, ondanks dat de bevolking groeit. Het is dan ook de verwachting dat niet de beschikbare financiële middelen maar de krapte op de arbeidsmarkt, bepalend gaat zijn of en hoe Nederland de uitdagingen waar de samenleving voor staat het hoofd kan bieden. Zoals de energietransitie en de grote vraag naar gekwalificeerd personeel die hieruit voortvloeit. Het onderwijs is hierin een belangrijke schakel, als de plek waar de arbeidskrachten van de toekomst worden opgeleid.

Scholen lossen de personeelsproblemen nu op de korte termijn vaak met kunst en vliegwerk op. De vraag is of de manier waarop dit nu gebeurt houdbaar is, of dat een meer fundamentele aanpak noodzakelijk is. Het probleem van structurele tekorten niet adresseren en vasthouden aan de ambitie het leraren- en schoolleiderstekort in de huidige omvang op korte termijn op te lossen, kan op een te hoge prijs neerleggen bij het onderwijs: bij degenen die in het onderwijs werkzaam zijn en bij de onderwijskansen van leerlingen.

Aanhoudende lerarentekorten nopen tot doordenking over hoe en in welke vorm de komende jaren in onderwijs kan worden voorzien. Welke vraagstukken, dilemma's, belangen en mogelijkheden komen in beeld als er structureel minder personeel in onderwijs aanwezig is? Welke verwachtingen kunnen schoolbesturen, scholen en opleidingen dan waarmaken? Wat betekent dit voor het onderwijs in de zin van de diepte, breedte en het niveau van de leerstof, het geboden pedagogisch-didactisch repertoire, het gebruik van technologie, de reikwijdte van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs, of voor groepering, lesuren en roosters? Welke implicaties heeft dit voor de professionaliteit, de werkdruk, het werkplezier, en de motivatie van onderwijsgeevenden en directies? En hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie, en andere voorzieningen voor kinderen en jongeren zoals sport- en buurtwerk, (jeugd)zorg, enzovoort? En last but not least: wat betekent dit voor de leerlingen zelf, en voor hun ouders?

In deze verkenning buigt de raad zich over de vraag: Hoe en in welke vorm kan de komende jaren in onderwijs worden voorzien gegeven een structureel personeelstekort, en welke implicaties heeft dit voor wie of wat?

11 Inrichting van het stelsel vanuit de ontwikkeling van de leerling/student

Wie het onderwijsbeleid beschouwt en naar (de sturing in) het onderwijsstelsel kijkt, doet dat meestal vanuit een bestuurskundig of onderwijssociologisch perspectief. Die blik is relevant, maar hierbij is geen aandacht voor de emotionele, psychosociale, fysieke en intellectuele ontwikkeling die kinderen en jongeren doormaken. De hersenontwikkeling van jongeren en het pedagogisch klimaat op school hebben een grote invloed op hun leerbaarheid, welzijn en gedrag.

De vraag is in hoeverre het onderwijssysteem rekening houdt of moet houden met de (hersenen)ontwikkeling van leerlingen. De jonge jaren zijn bepalend voor een goede start in het onderwijs, waarbij Nederland grotendeels een harde knip kent tussen kinderopvang en onderwijs. De meeste kinderen gaan vanaf hun vierde naar groep 1, het leerplichtonderwijs start op vijfjarige leeftijd. Specifiek voor jongere kinderen met risico op (taal)achterstand zijn voor- en vroegschoolse voorzieningen.

Eenmaal op school sluiten de starttijden van de meeste scholen aan op die van reguliere arbeidstijden, zonder dat daarbij wordt gekeken naar wat voor leerlingen de momenten zijn waarop zij het best kunnen leren. Ook het bij elkaar plaatsen van leerlingen op basis van leeftijd, is vanuit het perspectief van de hersenontwikkeling niet persé het beste; leerlingen verschillen namelijk sterk in hun hersenontwikkeling. In het onderwijs wordt vaak een beroep gedaan op vaardigheden die een deel van de leerlingen nog niet ontwikkeld heeft vanwege hun hersenontwikkeling. Leerlingen waarbij bijvoorbeeld inhibitie, planningsvaardigheden of samenwerken nog niet goed ontwikkeld zijn, simpelweg doordat hun hersenontwikkeling nog niet zo ver is, kunnen daardoor minder goed scoren of op een schoolniveau terecht komen dat niet bij hun intellectuele vermogens past. Zo zijn er meer voorbeelden te bedenken waarbij het onderwijs (stil zitten in een klas) en het systeem (bijvoorbeeld vroege selectie) niet goed aansluiten bij, en onvoldoende gebruik maken van, de wijze waarop leerlingen en studenten zich ontwikkelen.

Van leraren wordt verwacht dat zij in de relatie met hun leerlingen zorgen voor omstandigheden die het leren ondersteunen. Onderdeel van de bekwaamheidseisen, waarop lerarenopleidingen hun onderwijsprogramma baseren, is dan ook de pedagogische bekwaamheid. Pedagogische factoren spelen echter geen rol in de wijze waarop de stelselverantwoordelijkheid van de overheid invulling krijgt en onderwijsbeleid tot stand komt. Het pedagogisch klimaat op school, en daarbinnen de relatie tussen leraar en leerling is immers situationeel, individueel en contextafhankelijk.

Er worden her en der wel pogingen ondernomen om het onderwijs meer te laten aansluiten bij de (verschillen in) ontwikkeling van leerlingen en studenten. Zo bestaan er bioritme-scholen, die hun lesrooster afstemmen op de biologisch gezien meest gunstige leertijden. Andere scholen werken samen onder de noemer 10 – 14 onderwijs, om zo het moment van overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs uit te stellen.

In een verkenning wil de raad zich buigen over de vraag wat de ontwikkeling van leerlingen en studenten vraagt van het onderwijs, en van het onderwijsstelsel.

12 Toenemende druk op het hoger onderwijs

Al decennia lang wordt Nederland gekenmerkt door een bevolking die steeds langer doorleert. Naast studenten die afkomstig zijn uit Nederland, groeit ook de groep internationale studenten. Hierdoor zijn studentenaantallen binnen het hoger onderwijs exponentieel toegenomen. Het stelsel voor hoger onderwijs is niet goed op massaal onderwijs en verdere groei ingericht. De verwachting is dat het aantal studenten en de druk op het systeem verder zal toenemen.

Ook is een trend zichtbaar dat leerlingen steeds vaker kiezen voor vervolgonderwijs aan de universiteit, in plaats van aan een hogeschool. Zo neemt het aantal vwo'ers dat kiest voor een hbo-opleiding al jaren af. Hierdoor ontstaat een scheve verhouding tussen studentenaantallen binnen het stelsel van hoger onderwijs. Waar de universiteiten uit hun voegen barsten, ondervindt het hoger beroepsonderwijs (regionaal) juist problemen door krimp.

De financiering van het hoger onderwijs en onderzoek is niet evenredig toegenomen met de stijgende studentenaantallen. In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om de komende tijd te investeren in het hoger onderwijs en onderzoek. Maar het is niet alleen een kwestie van geld. De druk op het stelsel vraagt ook om adequate en intensieve samenwerking door universiteiten en hogescholen binnen het stelsel. De sector slaagt er onvoldoende in om de problemen het hoofd te bieden.

De druk op het stelsel stelt instellingen in het hoger onderwijs voor een uitdaging. Moet groei verder gestimuleerd worden of juist niet? Hoe bedienen we deze aantallen studenten zonder al teveel concessies te doen aan kwaliteit? Wat betekent de druk voor onderwijscapaciteit (werkdruk, gebouwen, inzet van technologie)? Welke vorm van differentiatie is nodig om de diverse groep studenten te kunnen bedienen?

In deze verkenning staat de stelselverantwoordelijkheid van overheid centraal. De raad buigt zich over de vraag: wat betekent de toenemende druk voor de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs?