



Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Kamercommissie OCW
t.a.v. mevrouw E. de Kler, griffier



Plaats/datum: Utrecht, 16 november 2022

Referentie: FW/2022/024/jvz

Betreft: Begrotingsbehandeling OCW



Geachte Kamerleden,

Onder deze voorlegger vindt u onze volledige reactie op de OCW-begroting voor 2023.

Deze splitsen we uit in vier thema's, na een korte algemene beschouwing op de koers van het kabinet en in het bijzonder van 'onze' minister Wiersma. Uiteraard gaat het dan om onderwijskansen, het op orde brengen van de brede basis en de problemen met onze onderwijsarbeidsmarkt. We vragen ook aandacht voor de aanhoudende problemen door het forse aantal verouderde schoolgebouwen.

Onderzoek uit 2019 toonde aan dat het onderwijs jaarlijks 730 miljoen euro extra nodig heeft om schoolgebouwen te renoveren of te vervangen. Veruit de meeste gebouwen die wij in het primair onderwijs gebruiken komen uit een tijd waarin klassikaal lesgeven de norm was en er over inclusiviteit niet werd nagedacht. Tegenwoordig werken leerlingen dikwijls individueel of in groepjes aan opdrachten en moeten zij zich kunnen afzonderen om zich te concentreren. Dat is lastig in een gebouw dat daar niet voor is ontworpen. Met mindere resultaten tot gevolg.

Omdat de aanpak van onze schoolgebouwen door achterblijvende financiering op de lange baan is geschoven, blijkt onze sector bovendien kwetsbaar voor crises van buiten: in slecht geventileerde gebouwen moeten de ramen open het risico op een covid-besmetting omlaag te krijgen, maar die open ramen botsen weer met de noodzaak zo weinig mogelijk te stoken.

In een manifest dat inmiddels is ondertekend door meer dan twintig maatschappelijke en belangenorganisaties bepleiten we dan ook om haast te maken met een investeringsplan voor schoolgebouwen. Gebeurt er niets, dan gaat dat uiteindelijk ook ten koste van de goede inspanningen die we als sector met het kabinet leveren om het onderwijs te verbeteren.



Het rapport 'Een verstevigd fundament voor iedereen' dat McKinsey in 2020 publiceerde liet zien dat de Nederlandse onderwijsuitgaven niet matchen met de ambities bij de wereldtop te horen als het om onderwijs gaat. We zijn het kabinet erkentelijk voor het feit dat hierin cruciale stappen zijn gezet: los van de achterblijvende middelen voor gebouwen is het budget voor het PO intussen redelijk op orde. Om die middelen duurzaam te kunnen inzetten, is het evenwel noodzakelijk dat er meer rust over de sector neerdaalt: vervang de tijdelijke subsidies en de kortlopende programma's door structurele middelen en scherpe lange-termijnafspraken. Alleen zo kan het primair onderwijs korte metten maken met de personeelsproblemen.

Met vriendelijke groet,

Freddy Weima
Voorzitter



Inbreng PO-Raad Begrotingsbehandeling OCW.

Het primair onderwijs staat voor grote uitdagingen en de PO-Raad stelt aan de hand van de OCW-begroting voor 2023 vast dat het kabinet zich daarvan bewust is. In deze brief schetsen wij onze eigen ambities en verantwoordelijkheden ten aanzien van dezelfde vragen en uitdagingen. Tegelijkertijd delen wij onze verwachtingen van een overheid als betrouwbare partner met consistent en constructief beleid. Want de opgaven zijn groot. Het lerarentekort neemt ernstige vormen aan, de ongelijkheid in de samenleving wordt groter en de prestaties van leerlingen op het gebied van taal en rekenen blijven achter.

Om het tij te keren is een langjarige aanpak nodig. Met stabiel, betrouwbaar beleid waarmee scholen hun eigen langetermijnplannen kunnen vormgeven. Met structurele financiering in plaats van tijdelijke subsidies. En met ruimte om de opgaven die er nu al zijn het hoofd te bieden in plaats van nog meer administratieve verplichtingen. Want ondanks dat wij de ambities van het kabinet steunen, blijft het voor ons dikwijls zoeken naar het 'waarom' achter sommige beleidskeuzes. De ene keer missen we een minister die regie durft te pakken, de andere keer worden we geconfronteerd met knellend micromanagement vanuit de Hoftoren.

De ambities zijn groot. Nederland wil zich graag meten met de toplanden op onderwijs, en het is terecht dat onze sector en het departement voortdurend met elkaar nagaan hoe je die aansluiting met de toplanden weer vindt. Tegelijkertijd stelde McKinsey in 2020 nog vast dat de onderwijsuitgaven niet matchen met die ambitie. In een ranglijst met 21 geïndustrialiseerde landen bezet Nederland een schamele zestiende plek. Natuurlijk: met geld alleen los je de problemen niet op: er zijn mensen nodig. Maar zij-instromers en leraren in opleiding begeleiden op de vloer is lastiger als je voortdurend een vinger aan de pols moet houden met personeelskosten. Met tijdelijk geld kun je immers geen vast personeelsbestand in de lucht houden.

Er bestaat geen verschil tussen de drijfveren van alle partners in de sector. Iedereen wil dat er voldoende leraren voor de klas staan, die zich gewaardeerd voelen en niet tegen de klippen op werken. Iedereen wil gelijke kansen voor alle kinderen en iedereen wil dat de leerlingen waarvoor we als sector een zware verantwoordelijkheid dragen straks met de juiste basisvaardigheden kunnen deelnemen aan onze maatschappij.

Iedereen weet ook dat het personeelstekort – in het bijzonder het tekort aan leraren en schoolleiders – de kwaliteit van ons werk onder druk zet. Met die vaststelling nemen we uiteraard geen genoegen, maar het zet meteen fors druk op de ambities van het kabinet, die we binnen de sector collectief delen.

De basisvaardigheden op orde, een eerlijke start in het vervolgonderwijs: het primair onderwijs doet er alles aan. Tegelijkertijd moeten we ook eerlijk durven zijn: de verschillen in de samenleving worden groter. Door de toegenomen diversiteit, maar zeker ook door politieke keuzes die op andere maatschappelijke thema's worden gemaakt.



Dat soort veranderingen hoort natuurlijk bij een moderne maatschappij, maar deze belangrijke context wordt in het debat over ons onderwijs best vaak terzijde geschoven. De kern van ons werk – ieder kind een gelijkwaardige start – wordt er echter niet eenvoudiger door.

Het gesprek hierover moet - met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid – met open vizier worden gevoerd. Er moet ruimte zijn om elkaar aan te spreken op wat beter kan en hoe we zaken anders kunnen inrichten. Als PO-Raad staan we open voor reflectie, transparantie en verantwoording. En ja: we worden dagelijks geconfronteerd met zaken in het primair onderwijs die beter kunnen. Daarin zoeken wij nadrukkelijk de constructieve samenwerking. Als sector moeten we zorgen dat we ondanks grote personeelstekorten met relatief bescheiden middelen steeds beter onderwijs aanbieden, zodat alle leerlingen in Nederland het best mogelijke onderwijs krijgen.

De PO-Raad vraagt uw Kamer om het kabinet te blijven aanmoedigen en te helpen in de zoektocht naar oplossingen die leiden tot beter onderwijs. Maar ook om als controlerende macht kritisch te zijn op het korte-termijndenken. Tijdelijke programma's zijn immers altijd ingegeven vanuit de ambitie het onderwijs te versterken maar onbedoeld geven ze extra onrust in een toch al overspannen sector. Ze werken bovendien tijdelijke arbeidscontracten in de hand en die willen we eigenlijk niet in onze sector. We moeten met elkaar zoeken naar een systeem waarin verantwoording en transparantie hand in hand gaan met duurzaam beleid. Het kost de eindverantwoordelijken allicht wat aandacht in de krant van morgen, maar levert ze mogelijk een standbeeld of – dichterbij huis – een schoolvernoeming op over twintig jaar.

Het vervolg van deze brief is opgebouwd in vier thema's. Allereerst vragen we uw aandacht voor het op orde brengen van wat we in het primair onderwijs de brede basis noemen. Daarna gaan we in op de onderwijskansen, de onderwijsarbeidsmarkt en de onderwijshuisvesting. In elk thema belichten we onze ambities, staan we stil bij wat er verwacht mag worden van het primair onderwijs en geven we aan wat wij nodig hebben van de rijksoverheid om verder te komen.

Brede basis op orde

De kansengelijkheid in onze samenleving neemt toe en dat heeft grote impact op ons onderwijs. Verschillen in opbrengsten tussen besturen en scholen zijn groot, ook bij een vergelijkbare populatie van leerlingen. Vanuit ons streven om ieder kind dezelfde kansen te bieden en tegelijkertijd het unieke karakter van het Nederlandse onderwijs te koesteren, onderstrepen we als sector de urgentie om dwars door de denominaties heen van elkaar te leren. Het is onze verantwoordelijkheid om leerlingen in staat te stellen om het fundament te ontwikkelen dat ze nodig hebben voor een kansrijke start in het vervolgonderwijs. Daarom stimuleren we elkaar om het elke keer weer beter te doen. We helpen elkaar en ondersteunen de besturen en scholen die de basis nog niet op orde hebben.



Wat wij doen

- We spreken elkaar aan op de verantwoordelijkheid en de kwaliteitseisen die voortvloeien uit het eerste principe van onze Code Goed Bestuur: 'Het bestuur zorgt voor goed onderwijs voor alle kinderen'.
- We werken aan een kwaliteitscultuur binnen de hele vereniging. We stimuleren schoolorganisaties met achterblijvende onderwijsresultaten om gebruik te maken van ondersteuning bij de aanpak van kwaliteitsvraagstukken, zoals we dat hebben georganiseerd in de programma's 'Goed Worden, Goed Blijven' en 'Goed Worden, Goed Blijven+'. Beide programma's zijn ontwikkeld met subsidie van het ministerie van OCW en zijn ervoor om scholen die door de kwalitatieve ondergrens zijn gezakt of daar net boven zitten naar een hoger plan te tillen.
- We benutten de inhoud van de bestuurlijke visitaties om het gesprek aan te gaan over het realiseren van de hoge ambities voor kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, ook in hun onderlinge samenhang.
- We benutten het model Regie op Onderwijskwaliteit voor kennisdeling over kwaliteitszorg en we verrijken het model met voorbeelden van instrumenten en ijkpunten.

Wat hebben we nodig van de overheid

- Continuïteit. Tijdelijke subsidies dragen niet bij aan het duurzaam versterken van het onderwijs. Structurele investeringen doen dat wel, zeker als ze zijn onderbouwd door een langetermijnvisie en gericht op een duurzame aanpak met ruimte voor scholen om zelf de lerende cultuur te versterken.
- Een open blik. Maak gebruik van de goede ervaringen en kennis uit het programma [Goed worden, goed blijven](#). Sinds 2009 zijn zo'n 700 scholen geholpen om de kwaliteit op orde te brengen en het programma is keer op keer positief geëvalueerd. Het programma is bescheiden in omvang en kan een prima blauwdruk zijn voor een grootser opgezet initiatief. In dat licht keken wij op van het grillige initiatief basisteams, waarbij aanvankelijk werd geschermd met meerdere ideeën over de samenstelling. Dat het geld uiteindelijk via een loting is verdeeld zorgde binnen de sector voor grote verbazing.

Onderwijskansen

De huidige inrichting van het onderwijsstelsel werkt kansenongelijkheid in de hand. Denk aan de vroege selectie van leerlingen, het jaarklassensysteem en de toetscultuur. Daarnaast spelen de prestatiedruk in de maatschappij, strategisch gedrag van ouders (toename particulier en schaduwonderwijs) en haperingen in de samenwerking met jeugdzorg een rol. Om kansengelijkheid te bevorderen en diversiteit te omarmen, is doorontwikkeling van het funderend onderwijs van groot belang. Hiervoor is het essentieel om te komen tot nauwere samenwerking tussen de kinderopvang, het primair en voortgezet onderwijs en de jeugdzorg.

Uiteindelijk moet goede samenwerking leiden tot vernieuwde, beter samenhangende wetgeving voor funderend onderwijs en voorzieningen voor onze leerlingen.



We maken van de school een inclusievere samenleving in het klein, met uitstekend onderwijs voor iedereen. Waarbij kinderopvang publiekelijk toegankelijk is en de sectoren kinderopvang, jeugdzorg, primair en voortgezet onderwijs naadloos op elkaar aansluiten.

Wat wij doen

- We zoeken naar maatwerk in de samenwerking tussen partners zodat iedere leerling op één plek het onderwijs en de zorg krijgt die nodig is.
- We realiseren met voornoemde partners een gezamenlijke aanpak binnen de funderende fase, met een doorlopende leerlijn van 0 tot 20 jaar. Voor het realiseren van gelijke kansen is maatwerk nodig. We zorgen voor een aanbod dat tegemoetkomt aan de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften, interesses en mogelijkheden van individuele leerlingen.
- We zetten in op een latere keuze voor leerlingen voor een vervolg in het beroepsgerichte of algemeen vormende onderwijs.

Wat hebben we nodig van de overheid

- Actieve ondersteuning bij samenwerking betrokken partners
- Ontschotten van middelen onderwijs/kinderopvang/zorg
- Eén verantwoordingskader onderwijs/kinderopvang/gemeenten

Onderwijsarbeidsmarkt

Iedereen weet het: om onze ambities waar te maken, hebben we veel meer onderwijspersoneel nodig. De cijfers liegen er niet om: in het primair onderwijs kampten we eind 2021 met een tekort van 9100 fte aan leraren en 1100 fte aan schoolleiders, terwijl we ook extra ondersteuning nodig hebben. Gelukkig zijn hierin stappen gezet: in de afgelopen maanden kwamen we tot een nieuw onderwijsakkoord waarin de loonkloof is gedicht tussen primair en voortgezet onderwijs en werd er een sectorbrede werkagenda vastgesteld die de onderwijsarbeidsmarkt verder moet helpen.

Om een aantrekkelijke sector te zijn, moeten we onze collega's koesteren. Het is ontzettend belangrijk dat zij ook de komende jaren in het onderwijs willen blijven werken. Tegelijkertijd moeten ervoor zorgen dat starters en zij-instromers interesse hebben in een loopbaan in het onderwijs, en dat ook zij na hun opleiding onze sector niet verlaten. In dat licht proberen de leden van de PO-Raad dan ook zo veel als mogelijk te werken met vaste contracten en goede loopbaanperspectieven.

Om het aantal tijdelijke betrekkingen zo klein mogelijk te houden, is het belangrijk dat het kabinet inzet op duurzame investeringen in plaats van een continue stroom aan tijdelijke middelen, die in onze sector wel 'subsidieconfetti' worden genoemd. De PO-Raad snapt heel goed dat beleidsmakers hun eigen doelen zo snel mogelijk omgezet willen zien in dagelijkse praktijk.



Maar wij vragen uw Kamer en het kabinet om meer financiële rust, zodat het primair onderwijs kan bouwen aan een personeelsbestand dat soepeler kan inspelen op de eisen die de samenleving stelt aan onze sector.

Wat wij doen

- We geven onze onderwijsprofessionals meer tijd voor de ontwikkeling van hun vakmanschap en zorgen ervoor dat we hierbij oog houden voor hun persoonlijk welbevinden.
- We pakken de werkdruk aan door binnen teams de juiste prioriteiten te stellen en de werkzaamheden slim te verdelen.
- We zoeken naar middelen om de deeltijdfactor in onze sector verantwoord te verhogen. Gemiddeld komt een betrekking in het primair onderwijs uit op 0,7 fte en dat aandeel moet omhoog. Dit doen we wel met oog op werkdruk en persoonlijke omstandigheden.
- We zorgen ervoor dat alle onderwijsprofessionals worden opgeleid via de principes van Samen Opleiden en Professionaliseren met ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.
- We stimuleren instroom door maatwerk en flexibele opleidingen te bevorderen. Hierbij richten we ons actief op nieuwe doelgroepen.
- We moeten het onderwijs anders organiseren. De personeelstekorten zijn te groot om op te lossen zonder deze optie. Daarnaast stimuleert anders organiseren maatwerk en innovatie. Wat hebben leerlingen nodig? Hoe kunnen we ze dat geven met de middelen en mensen die er wél zijn? Dat vraagstuk tackelen we natuurlijk niet vanuit de PO-Raad alleen, maar moet in samenspraak met andere partijen in het onderwijs en de ouders.

Wat hebben we nodig van de overheid

- Financiële continuïteit: met tijdelijke middelen is het ondoenlijk aantrekkelijke vaste banen te realiseren.
- Omarm Samen opleiden en professionaliseren: scholen en lerarenopleidingen werken hierin samen aan het opleiden van leraren en daarmee aan een nauwe aansluiting tussen opleiden en praktijk. Dit verhoogt de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de opleiding, creëert een doorlopende leerlijn voor leraren in de eerste jaren van hun carrière en gaat uitval van startende leraren tegen. We hebben als sectorraden en het ministerie van OCW de ambitie uitgesproken dat voor 2030 alle pabostudenten op deze manier worden opgeleid (nu is dit circa 47 procent). Maar er zijn tot op heden nog onvoldoende middelen beschikbaar om deze ambitie te realiseren.
- Faciliteer besturen om gezamenlijk aan het werk te gaan met hun maatschappelijke opgave in de regio. Bied ruimte voor regiodeals waarin besturen de ruimte krijgen belemmeringen en perverse prikkels weg te nemen. Het huidige systeem is zo ingericht dat het samenwerking bemoeilijkt,
- Buigzame randvoorwaarden: voor betere betrekkingen voor onderwijsondersteuners liggen er kansen in de integrale kindcentra. Ondersteuners die onder leestijd het onderwijs ondersteunen, kunnen ook de naschoolse opvang verzorgen. Het resultaat is een aantrekkelijker werkplek met meer groeimogelijkheden.



- Helaas verschillen de regels en voorwaarden die de overheid heeft opgesteld voor kinderopvang fors van die van ons primair onderwijs.

Onderwijshuisvesting

De PO-Raad is zeer content met de ambities die het kabinet legt op het punt van onderwijsarbeidsmarkt en onderwijskwaliteit. Des te teleurstellender is de keuze om ook in deze kabinetsperiode niet structureel extra te investeren in onze schoolgebouwen. Al in 2019 werd in een onderzoek vastgesteld dat het rijk jaarlijks 730 miljoen euro te weinig beschikbaar stelt voor de renovatie en vervanging van onze schoolgebouwen.

Dat probleem is zeer urgent: een groot deel van onze gebouwenvoorraad voldoet allang niet meer aan de eisen die we stellen aan een modern onderwijsgebouw. In Nederland gaat een schoolgebouw gemiddeld 75 jaar mee, terwijl de manier waarop tegenwoordig wordt lesgegeven al in de verste verte niet lijkt op het onderwijs van de vroege jaren '80.

Het huidige onderwijs werkt veel meer met individuele leerlijnen en leert kinderen alleen of samen met een paar groepsgenoten aan opdrachten te werken. Daar is in gebouwen die zijn neergezet voor klassikaal onderwijs dikwijls geen ruimte. Bovendien zijn de gebouwen niet inclusief, wat inhoudt dat niet iedere leerling in de onderwijsomgeving tot goede prestaties kan komen. Prikkelarme ruimtes, toegankelijke sanitaire voorzieningen en dergelijke waren lange tijd niet de norm. Zolang we er niet in slagen om voor iedere leerling een goede schoolomgeving te bieden, doen we kinderen die het met minder moeten doen tekort.

Dat we ons onderwijs aanbieden in verouderde gebouwen maakt de sector ook kwetsbaar op andere punten: de covid-pandemie bracht weer eens aan het licht dat veel schoolgebouwen niet goed geventileerd kunnen worden. Omdat de heldere normen voor ventilatie in een willekeurig kantoorgebouw door de overheid 'niet van toepassing' zijn verklaard voor schoolgebouwen, krijgt een groot deel van de kinderen die in Nederland wonen, les in wat je gerust 'sick buildings' kunt noemen.

De energiecrisis die Nederland in zijn greep houdt, gaat mede door de hoge leeftijd van de onze gebouwenvoorraad ook niet zonder slag of stoot aan onze sector voorbij. Het ligt voor de hand maar we kunnen in deze reactie op de OCW-begroting niet voorbijgaan aan het feit dat een modern schoolgebouw beter is geventileerd en minder energie verbruikt dan de alomtegenwoordige oudere gebouwen met enkel glas in de raamkozijnen en cv-ketels uit de tijd dat de stookkosten nog in guldens werden betaald.

Op initiatief van de PO-Raad is begin dit schooljaar een manifest ontwikkeld waarin we aandacht vragen voor de noodzaak snel te investeren in renovatie of vervanging van schoolgebouwen. Dit manifest is medeondertekend door meer dan twintig organisaties: van de GGD tot de Algemene Onderwijsbond, van de VNG tot Ouders en Onderwijs en van Bouwend Nederland tot het LAKS.



Wat wij doen

- Blijvend aandacht vragen voor duurzame, integrale investeringen in onze onderwijshuisvesting.
- We stellen ons constructief op in de zoektocht naar oplossingen voor dit probleem en denken graag mee in de voorbereiding voor structurele investeringen.
- We onderzoeken met onze leden hoe we schoolgebouwen zo goed en efficiënt mogelijk kunnen renoveren of vervangen, zonder dat elke school opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Zo kunnen we concreet en structureel aan de slag als de overheid de benodigde middelen beschikbaar stelt.

Wat hebben we nodig van de overheid

- Een structurele diepte-investering van minimaal 730 miljoen euro voor de gebouwen in het funderend onderwijs.
- Een duidelijke uitspraak dat onze onderwijsgebouwen niet gebaat zijn bij CO2-meters, nieuwe ventilatie of verduurzaming alleen.
- Financiële compensatie voor de nevenschade die de sector ondervindt door het uitblijven van investeringen in onze gebouwen, bijvoorbeeld door de ongekend hoge stook- en onderhoudskosten waarmee onze sector wordt geconfronteerd.

Concluderend: ondanks de gezonde ambities die het kabinet heeft getoond met de onderwijsarbeidsmarkt en de kwaliteitsagenda, liggen er in onze sector bergen werk te wachten. Eisen waaraan de PO-Raad en haar leden moeten voldoen, maar ook noodzakelijke wensen van de PO-Raad en haar leden aan de overheid die onze sector dichterbij het ideale plaatje.

Waarbij iedere leerling in een moderne leeromgeving het beste onderwijs krijgt, begeleid door een team van professionals dat de tijd heeft voor het maatwerk dat terecht van onze sector wordt gevraagd.

Die situatie is minder ver weg dan we denken. De financiële ruimte die het kabinet reserveert voor het onderwijs brengt de praktijk voor het eerst in decennia dichterbij het ideaal. Natuurlijk: de enorme spanning op de arbeidsmarkt maakt die praktijk weerbarstig en de gewoonte om nieuwe middelen te verpakken in tijdelijk geld waaraan allerlei eisen zijn verbonden, zorgt voor prikkels die we in het primair onderwijs eigenlijk niet kunnen gebruiken. Maar afgezien van de noodzakelijke extra investeringen in onderwijshuisvesting – zet die alstublieft alvast in de agenda voor als gewerkt wordt aan een nieuw verkiezingsprogramma van uw partij – gaat het de goede kant op met de begroting.

Tot slot vraag ik uw bijzondere aandacht voor vele vluchtelingenkinderen die op dit moment in Nederland tussen de wal en het schip vallen: omdat zij dikwijls van de ene noodopvang naar de andere worden verslept komt er van het onderwijs waarop zij krachtens het VN-Kinderrechtenverdrag recht hebben weinig tot niets terecht. Dat kan, nee, dat móét beter.



Ik wens u een inhoudelijk diepgaand debat toe.