

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

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

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2024

In februari 2021 is het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NP Onderwijs) van start gegaan met een duidelijk doel: leer- en studievertraging door de coronapandemie inhalen, door de pandemie veroorzaakte of versterkte kansenongelijkheid wegnemen en het welbevinden van leerlingen en studenten herstellen. Uw Kamer is regelmatig geïnformeerd over de voortgang, meest recent via de vijfde voorgangsrapportage.¹

Het NP Onderwijs wordt sinds 2021 maatschappelijk begeleid door het Platform Perspectief Jongeren (hierna: PPJ). Deze onafhankelijke commissie is ingesteld om de keuzes en bestedingen van het NP Onderwijs te volgen en daarbij te adviseren over de impact op kinderen en jongeren.² Recent heeft het PPJ haar eindadvies aan de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs aangeboden. Eerder boden zij vier deeladviezen aan, die ons waardevolle inzichten hebben geboden over de impact van de pandemie en het NP Onderwijs op kinderen en jongeren. Op die adviezen hebben wij eerder gereageerd.³

Wij willen daarom eerst onze waardering uitspreken voor de inzet van alle commissieleden en ondersteunende staf van het PPJ om het perspectief van kinderen en jongeren onder de aandacht te brengen en te houden. Die waardering spreken wij ook graag uit voor alle kinderen en jongeren, beleidsmakers en onderwijs- en zorgprofessionals die hun inzichten over

¹ Kamerstukken II 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 28.

² Zie hiervoor: <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/documenten/publicaties/2021/10/25/mission-statement-ppj>

³ Reactie op deeladvies 1: Kamerstukken II 2021–2022, 25 295, nr. 1717; reactie op deeladvies 2: Kamerstukken II 2021–2022, 31 293 en 31 289, nr. 636; reactie op deeladvies 3: Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 226; reactie op deeladvies 4: Kamerstukken II 2023–2024, 36 410 VIII, nr.28.

het NP Onderwijs aan het PPJ hebben laten horen. De brede blik die de commissie heeft geboden vanuit de vele expertises die in de commissie samenkomen is zeer waardevol gebleken.

Reactie op eindadvies

Het eindadvies vormt deels een samenvatting van eerdere adviezen van het PPJ. Concreet vertaalt het eindadvies zich in zeven adviezen waarop wij in deze brief zullen reageren:

1. Houd scholen te allen tijde open.
2. Investeer meer in de pedagogische relatie met jongeren.
3. Verklein de klassen in het basisonderwijs en soms ook in het vervolgonderwijs.
4. Realiseer meer gezonde schoolgebouwen.
5. Geef gemeenten en besturen een grotere rol bij de besteding van middelen.
6. Versterk de verbinding van onderwijs met gemeentelijk jeugdbeleid.
7. Stel een regeringscommissaris Jeugd aan.

Ad 1. Houd scholen te allen tijde open

De ervaringen die zijn opgedaan tijdens de pandemie hebben ons, nog meer dan voorheen, laten zien dat welbevinden een cruciale voorwaarde is voor leerlingen en studenten om zich te kunnen ontwikkelen en voor hun leerprestaties. Scholen en onderwijsinstellingen leveren hieraan een essentiële bijdrage. Het kunnen bieden van fysiek onderwijs is daarbij van groot belang gebleken.

Wij vinden het daarom, net als het PPJ, essentieel om scholen open te houden. Ook tijdens de pandemie heeft het ministerie voortdurend gezocht naar mogelijkheden om scholen open te houden en om leerlingen en studenten in een kwetsbare positie zoveel mogelijk naar school te kunnen laten komen. Tegelijkertijd vond deze zoektocht plaats midden in de pandemie, met beperkt beschikbare informatie over haar effecten op gezondheid en maatschappij. Naar mate de pandemie vorderde werd de impact van de scholensluitingen steeds duidelijker, daarom is aan scholen gevraagd om scenario's uit te werken om open te kunnen blijven op basis van verschillende prognoses over het verloop van pandemie. Daarbij was het uitgangspunt dat we schoolsluitingen te allen tijde willen voorkomen.⁴ Ook in de toekomst blijft dat het uitgangspunt.

Ad 2. Investeer meer in de pedagogische relatie met jongeren

Het PPJ vraagt aandacht voor de wederkerige relatie tussen leren en welbevinden en de band tussen leraar en student. Ook waarschuwt zij voor overmatige aandacht voor het herstel van leerprestaties ten koste van het herstellen van de pedagogische relatie in het onderwijs. Het belang van welbevinden erkennen wij: wie goed in zijn vel zit komt tot betere leerprestaties. Andersom verbeteren goede leerprestaties het welzijn. Binnen het NP Onderwijs was, en is, er daarom ruimte voor scholen en instellingen om in te zetten op het welbevinden en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en studenten. In het funderend onderwijs is in de komende jaren o.a. vanuit het NP Onderwijs nog ruimte om hier verder aan te werken. Daarbij wordt er breder gewerkt aan het verstevigen van de pedagogische basis, bijvoorbeeld door het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) en in de Hervormingsagenda Jeugd. In het vervolgonderwijs wordt hierop ingezet via het Landelijk Kader

⁴ Kamerstukken II 2021–2022, 35 925 VIII en 25 295, nr. 188.

Studentenwelzijn.⁵ We blijven in de komende twee jaar studenten in het vervolgonderwijs volgen met de studentenpeiling en op langere termijn met Cohortrapportage DUO om te zien hoe onderwijsloopbanen en het welzijn van studenten zich ontwikkelen. Tot slot is het belangrijk om op te merken dat de onderwijsinspectie in haar beoordeling van scholen tijdens de pandemie ook de ontwrichtende effecten van de pandemie en schoolsluitingen heeft meegewogen.

Ad 3. Verklein de klassen in het basisonderwijs en soms ook in het vervolgonderwijs

Het PPJ adviseert stappen te zetten op het gebied van klassenverkleining. De kleinere klassen tijdens de pandemie werden door leraren en leerlingen vaak als prettig ervaren.

Het verkleinen van de klassen in het hele onderwijs vraagt om veel extra personeel en lesruimte, terwijl er een tekort aan onderwijspersoneel is en de uitbreidingsmogelijkheden van veel schoolgebouwen beperkt zijn. De personeelstekorten zijn groot en blijven dat naar verwachting ook in de komende jaren.⁶ Hoewel we de wens tot kleinere klassen begrijpen, weten we ook dat klassenverkleining niet automatisch leidt tot verbetering van de leskwaliteit. Daarvoor is een forse verkleining nodig, die alleen effect op het leren heeft als dit ook leidt tot een betere interactie met leerlingen. Dit kan met name effect hebben voor leerlingen die in sociaaleconomisch zwakkere omgeving opgroeien. Als scholen daar mogelijkheden toe zien, kunnen zij met NP Onderwijsmiddelen op dit moment hiervoor kiezen. Scholen die veel leerlingen hebben met een risico op vertragingen krijgen ook standaard extra middelen via de onderwijsachterstandenregeling in het primair onderwijs en de regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs om leerlingen te begeleiden en vertragingen te herstellen. In het mbo is reeds de bekostiging voor niveau 2 verhoogd, zodat bijvoorbeeld groepsgroottes verkleind kunnen worden en studenten meer ondersteuning ontvangen waar nodig. Niveau 2 kent in het mbo de meeste studenten in een kwetsbare positie.

Het doel van onze aanpak is om de onderwijskwaliteit te bestendigen en waar mogelijk te verbeteren. Voldoende leraren, schoolleiders en ondersteunende personeelsleden vormen daarin een belangrijke factor, daarvoor nemen we diverse maatregelen; zo zijn de salarissen in po en vo gelijkgetrokken en wordt geïnvesteerd in professionalisering en in het aanpakken van de werkdruk.⁷ Daarnaast zijn er subsidieregelingen voor bijvoorbeeld zij-instromers en onderwijsondersteuners die leraar willen worden. Verder stimuleren we regionale samenwerking, omdat de aanpak van tekorten vraagt om samenwerking in plaats van concurrentie.

Ad 4. Realiseer meer gezonde schoolgebouwen

Beter geventileerde schoolgebouwen zorgen er volgens het PPJ voor dat de kans groter is dat scholen bij toekomstige gezondheids crisissen open kunnen blijven. Maar ook zonder een crisis is een gezond schoolgebouw belangrijk: met een gezond binnenklimaat kunnen leerlingen en onderwijspersoneel beter leren en werken. Het demissionaire kabinet heeft eerder € 340 miljoen vrijgemaakt om de ventilatie in scholen te verbe-

⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 31 288 en 31 524, nr. 1067.

⁶ Zoals ook wordt toegelicht in het recente Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen. Te vinden via: <https://www.staatscommissie2050.nl/documenten/rapporten/2024/01/15/index>

⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 27 923, nr. 460.

teren via de Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen (SUVIS)⁸ en de Maatwerkregeling ventilatie. Beide subsidies zijn nagenoeg volledig benut. Ook hebben scholen middelen gekregen om CO₂-meters op te hangen in ieder klaslokaal. Aan een verplichtstelling van CO₂-meters in alle klaslokalen wordt momenteel gewerkt via een wijziging van het Bouwbesluit 2012.⁹ We blijven ons onverminderd inzetten voor een gezond binnenklimaat in scholen. In de periodieke kamerbrief onderwijs-huisvesting wordt uw Kamer tweemaal per jaar geïnformeerd over de voortgang omtrent o.a. de nadere uitwerking van een Programmatische Aanpak Scholenbouw en het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting.

Ad 5. Geef gemeenten en besturen een grotere rol bij de besteding van middelen

Het PPJ vraagt om een grotere rol voor lokale bestuurders en schoolbesturen bij de toekenning en besteding van middelen. De kaders van het NP Onderwijs bemoeilijkten, in de perspectief van het PPJ, een «meer gerichte inzet van middelen op scholen met de grootste problemen en de meeste kwetsbare leerlingen.»

Het is een bewuste keuze geweest om alle scholen en onderwijsinstellingen middelen uit het NP Onderwijs toe te kennen, alle leerlingen en studenten werden immers door de pandemie geraakt. Maar dit is niet in volledig gelijke mate toegekend; naast het basisbedrag per leerling kregen scholen in het funderend onderwijs met een groter risico op vertragingen extra middelen op basis van de CBS-indicator voor onderwijsachterstanden en ontvingen de 15% scholen met hoogste achterstandsscore middelen om hun personeel vast te houden via een arbeidsmarkttoelage.¹⁰

Het was van belang om de middelen snel bij de scholen en instellingen te krijgen en de leerachterstanden niet nog verder op te laten lopen. Ook hebben scholen goed zicht op waar de middelen het meeste verschil kunnen maken door hun directe contact met leerlingen. Toekenning in de vorm van subsidie zou leiden tot extra administratieve lasten voor scholen in tijden van crisis, daarom is gekozen om de NP Onderwijsmiddelen onder te brengen binnen de reguliere lumpsum financiering richting het onderwijs. Binnen de lumpsum financiering hebben scholen en instellingen al veel vrijheid om de middelen naar eigen inzicht te besteden, zo ook om dit meer gericht in te zetten ten behoeve van de meest kwetsbare leerlingen.

Het deel van het NP onderwijs dat via gemeenten is besteed, de specifieke uitkering, was bedoeld om in samenwerking met scholen en andere partijen maatregelen te nemen ter aanvulling op de maatregelen die scholen zelf namen. Een grotere rol voor gemeenten, of schoolbesturen, bij de besteding van de middelen zouden de start van het programma hebben vertraagd, terwijl de nood bij scholen hoog was.

Ad 6. Versterk de verbinding van onderwijs met gemeentelijk jeugdbeleid

Wij herkennen, net als het PPJ, dat de samenwerking tussen gemeenten, zorg en onderwijs door het NP Onderwijs is verstevigd. Dat is een goede ontwikkeling. We hebben van meerdere scholen en gemeenten gehoord hoe zij hun leerlingen en studenten hierdoor beter kunnen ondersteunen.

⁸ Kamerstukken II 2020–2021, 25 295, nr. 1105.

⁹ Kamerstukken II 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 30.

¹⁰ Voor meer informatie, zie ook: <https://www.nponderwijs.nl/actueel/nieuws/2022/07/05/arbeidsmarkttoelage>

Wel is het goed om op te merken dat het NP Onderwijs van begin af aan een tijdelijk karakter heeft gehad. Gemeenten hebben en houden, los van het NP Onderwijs, de wettelijke taak om jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen en de kinderopvangvoorzieningen over onder andere het bestrijden van onderwijsachterstanden. Zij zijn verantwoordelijk voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve) voor jonge kinderen die risico lopen op een onderwijsachterstand en voor de beschikbaarheid van alle vormen van jeugdhulp.

We zullen zorgen, conform de wens van het PPJ, dat de versterkte samenwerking ook na afloop van het NP onderwijs in stand blijft. Via andere programma's en aanpakken blijven wij ons inzetten voor het verbeteren van de kansengelijkheid, het welbevinden en de vaardigheden van leerlingen en studenten. Dit doen wij onder andere via de introductie van het masterplan basisvaardigheden en onze bijdrage aan het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB).¹¹ Ook blijven wij ons richten op het versterken van de samenwerking tussen gemeenten, jeugdzorg en onderwijs via onder andere de Verbindingsroute opvang, onderwijs en zorg.

Ad 7. Stel een regeringscommissaris Jeugd aan

De verantwoordelijkheden rondom veiligheid, volksgezondheid en onderwijs zijn belegd bij verschillende ministeries en in sommige gevallen ook binnen verschillende bestuurslagen. Dit heeft volgens het PPJ geleid tot versnippering van het jeugdbeleid, een regeringscommissaris Jeugd had kunnen bijdragen aan de uniformiteit van beleid.

Dat gedurende de beginfase van de pandemie sprake was van versnippering van beleid en belangenbehartiging heeft ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) eerder benoemd.¹² Dit beeld herkennen wij ook. Tegelijkertijd zijn er op dit moment al manieren voor jongeren om zich te laten horen en wordt hun belang meegewogen. Zo valt het jeugdbeleid en de jeugdgezondheidszorg binnen de portefeuille van de Staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Wanneer jongeren onderwerpen willen adresseren of aan de kaak stellen dan kunnen zij zich wenden tot de kinderombudsman. Hoewel het aanstellen van een regeringscommissaris Jeugd een interessant voorstel is om de samenhang in het jeugdbeleid in de toekomst te bevorderen, past bij de demissionaire status van dit kabinet op dit moment terughoudendheid bij nieuw beleid.

Tot slot

De adviezen van het PPJ hebben ons de afgelopen periode vele en diverse inzichten geboden in de ervaringen van kinderen en jongeren met het NP Onderwijs. Samen met andere signalen uit het onderwijsveld, hebben de adviezen van het PPJ een waardevolle bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het NP Onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

¹¹ Voor meer informatie over het masterplan basisvaardigheden, zie Kamerstukken II 2022–2023, 31 293, nr. 670.

Informatie over het GOAB is terug te vinden via <https://goab.eu/>

¹² Zie hiervoor het eerste OVV-rapport: <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/aanpak-coronacrisis-deel-1-tot-september-2020/>