



# Begrotingsbehandeling Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

25 november 2024

Position Paper



U behandelt in de week van 25 november de begroting van Onderwijs voor 2025. De VNG vraagt uw aandacht voor de volgende onderwerpen.

1. Investeer in onderwijshuisvesting: tot 2050 is 1,2 miljard per jaar nodig.
2. Focus op versterking van de pedagogische basis, te beginnen met het schoolontbijt en gratis culturele en sportieve activiteiten.
3. Doorontwikkeling naar Inclusief Onderwijs: concrete stappen naar einddoel in 2035 zijn nodig, inclusief budget.
4. Integrale samenwerking op rijks, lokaal- en regionaal niveau: roep de bewindslieden op tot een gezamenlijke aanpak met VWS, JenV, SZW en lokale partners.
5. Nieuwkomersonderwijs: voldoende middelen en meer centrale regie.
6. Heroverweeg de Maatschappelijke Diensttijd (MDT).
7. Kort niet op de aanpak en het budget voor de volwasseneducatie.

## Inleiding

In het Regeerprogramma verklaart het kabinet de komende jaren alles op alles te willen zetten om de kwaliteit van het onderwijs te herstellen. U ontving hierover op 12 november nog een brief van de staatssecretaris. Wij onderschrijven de noodzaak van het herstelplan kwaliteit onderwijs volledig. De benadering in de genoemde brief die zich alleen op maatregelen binnen het onderwijsdomein richt is echter te smal om de beoogde resultaten te bereiken. Genoemd worden kinderopvang, inclusief onderwijs, passende onderwijshuisvesting, maar

vergeet de hervormingsagenda jeugd en het versterken van de pedagogische basis niet. Een voortvarende aanpak op de benoemde thema's die "ook aandacht vragen maar niet binnen het herstelplan vallen" is essentieel wil het herstelplan een kans van slagen maken.

Kinderen zijn méér dan alleen leerlingen en onderwijs is méér dan alleen basisvaardigheden. Ook persoonlijke ontwikkeling en jeugdigen helpen met het vinden van hun plaats in de samenleving, behoren tot de opdracht van het onderwijs. De

gesuggereerde tegenstelling tussen basisvaardigheden en bredere kennis en vorming herkennen wij dan ook niet. Meer tijd voor lezen creëren door cultuureducatie te laten vervallen blijkt een negatief effect te hebben op de Pisa scores. Ook de voorgenomen bezuinigingen op de regeling School en Omgeving, het afschaffen van de maatschappelijke diensttijd en de brede brugklasregeling zullen negatieve invloed hebben op het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Focus op verbetering van de onderwijskwaliteit vraagt om een brede aanpak. Hier spelen ook kansengelijkheid, bestaanszekerheid, een veilige omgeving en een stevige pedagogische basis mee. Daarnaast moeten er voldoende leraren zijn en zijn moderne en veilige schoolgebouwen onontbeerlijk. Een herstelplan basisvaardigheden heeft volgens ons weinig kans van slagen als in deze randvoorwaarden niet wordt voorzien. In de voorliggende begroting en bijbehorende kabinetsplannen missen we zo'n samenhangende aanpak.

Samen met het rijk werken wij graag aan de verbetering van de kwaliteit van ons onderwijs. In dit position paper lichten wij dit verder toe. Daarbij dient u zich wel te bedenken dat de financiële positie van gemeenten bepalend zal zijn voor de mate waarin wij met het rijk zullen kunnen samenwerken. Een blik op de gemeentefondsbegroting is genoeg om te zien dat gemeenten in 2026 fors minder geld krijgen – terwijl het takenpakket ongewijzigd is. Verschraving van voorzieningen in het land is alleen te voorkomen als het kabinet een keus maakt: geld erbij of taken eraf. In de miljoenennota is nog geen keus terug te zien. Het gevolg daarvan is dat gemeenten in het voorjaar pijnlijke maatregelen moeten nemen, terwijl gemeenten er alles aan doen om veiligheid op straat, bestaanszekerheid en een goede plek om te wonen te verzorgen. Bij vrijwel ieder onderdeel van de Rijksbegroting 2025, dus ook bij de begroting van OCW, zult u rekening moeten houden met de financiële situatie in gemeenten. We kunnen alleen een sterke en betrouwbare overheid zijn als de taken en middelen van gemeenten in balans zijn.

## **1. Onderwijshuisvesting: het probleem wordt steeds groter.**

Goed onderwijs kun je alleen krijgen in een goed gebouw, dat ruimte biedt aan de activiteiten die nodig zijn om tot goed onderwijs te komen volgens de meest recente inzichten. Daarmee is het schoolgebouw een essentiële voorwaarde voor inclusiviteit en kwaliteit van de hele onderwijsomgeving. Door achterblijvende

bekostiging vanuit het rijk staat deze basisvoorziening onder druk. Schoolgebouwen in Nederland verouderen en blijven steeds langer in gebruik, zelfs als het gebouw eigenlijk 'op' is. Er is daarom tot 2050 jaarlijks zeker 1,2 miljard euro extra bekostiging vanuit het rijk nodig om de kwaliteit van de onderwijshuisvesting op peil te krijgen.

Bijna de helft van de totale voorraad aan schoolgebouwen komt nu nog uit de tijd van de wederopbouw. De gebruikelijke vernieuwingstermijn van 40 tot 50 jaar is bij een groot deel van de schoolgebouwen overschreden. Dat betekent concreet dat meer dan 4.000 gebouwen dringend aan vernieuwing of vervanging toe zijn. Dit is duidelijk aangetoond in onder anderen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Onderwijshuisvesting uit 2021, waarin is becijferd dat een investering in verduurzaming van de gebouwen en verbetering van het binnenklimaat (op basis van het prijspeil 2019) 730 miljoen euro per jaar zou kosten tot aan 2050. Indexering naar prijspeil 2023 leidt tot de genoemde 1,2 miljard. De bouwkosten zijn gestegen. Daar komen de wettelijke eisen aan nieuwe schoolgebouwen ook nog eens bij.

## **2. Focus op versterking van de pedagogische basis**

Goed onderwijs, houdbare jeugdzorg, kansengelijkheid. Het is allemaal onmogelijk zonder een stevige sociale en [pedagogische basis](#). Gemeenten helpen, samen met onze onderwijs- en kinderopvangpartners, en met steun van partijen als het Nederlands Jeugd Instituut, om die basis te versterken.

Een stevige pedagogische basis helpt kinderen en jongeren om mentaal fit te worden en te blijven. Dat is essentieel voor goede schoolprestaties. Een aantal kabinetsplannen pakt slecht uit voor de pedagogische basis. We noemen: de korting op de regeling School en Omgeving en het afschaffen van de Maatschappelijke Diensttijd (zie ook de paragraaf verder in dit paper).

In plaats daarvan is het in onze ogen noodzakelijk maatregelen te nemen die de pedagogische basis versterken. Dat betekent dat alle gemeenten in ieder geval extra middelen zouden moeten krijgen om in kwetsbare wijken of kernen onderwijs- en armoedebeleid te integreren. Heel concreet gaat het om uitbreiding van het schoolontbijtprogramma en

door het bieden van gratis culturele en sportieve activiteiten. De rust en ruimte die dit creëert voor kinderen en hun gezinnen – en daarmee ook voor hun leerkrachten – betaalt zich dubbel en dwars uit in de schoolprestaties zo leert de praktijk.

Gemeenten staan klaar om hiermee aan de slag te gaan en om zo de pedagogische basis te versterken.

### 3. Doorontwikkeling naar Inclusief Onderwijs

Om thuisnabij Inclusief Onderwijs vorm te geven, werken gemeenten op veel plekken in het land samen met Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. Samen richten we de nodige ondersteuning in. Waar mogelijk door groepsgerichte pedagogische interventies, waar nodig door op maat gemaakte onderwijszorgarrangementen. Het vorig jaar gepresenteerde [beleidskader voor een inclusieve leeromgeving](#) schetst een wenkend perspectief. Of we met de stappen daarnaartoe, die in het regeerprogramma worden gezet, de doelstelling van inclusief onderwijs in 2035 gaan halen, valt ernstig te betwijfelen. Wij vragen u het kabinet op te roepen om concretere stappen naar inclusief onderwijs in 2035 te formuleren.

Gemeenten willen toewerken naar het normaliseren van verschillen en we willen kinderen in de school in hun eigen omgeving houden in plaats van in speciale voorzieningen waar ze dagelijks met een taxibusje naartoe moeten worden gebracht. Hiervoor moet geïnvesteerd worden in het huidige passend onderwijs en in de route naar inclusief onderwijs. Waardoor kinderen met extra ondersteuningsbehoefte ‘gewoon’ naar school kunnen blijven gaan.

### 4. Integrale samenwerking op rijks-, lokaal en regionaal niveau

Het vraagt lef van het Rijk om de kansengelijkheid van mensen te verbeteren. Gemeenten zijn zeer gemotiveerd om daar samen met het rijk de schouders onder te zetten. Er zijn op veel plekken lokale coalities die werken aan een samenhangende aanpak gericht op het versterken van onderwijskwaliteit, de pedagogische basis en kansengelijkheid. We noemen bijvoorbeeld de Integrale KindCentra in Tilburg en [Leeuwarden, de gelijke kansen aanpak in 's-Hertogenbosch](#), de familiescholen in onder andere [Amsterdam](#) of de samenwerking tussen gemeente en onderwijs in [Culemborg](#) of [Twente](#). In de voorliggende onderwijsbegroting is er te

weinig aandacht voor het versterken van deze lokale samenwerking en voor de onmisbaarheid daarvan voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Denk aan bijvoorbeeld de inzet van brugfunctionarissen school en omgeving. We zien dit als een gemiste kans. Daarom herhalen wij [onze oproep](#) die we aan het vorig kabinet hebben gedaan.

De ministeries van OCW, VWS, JenV, SZW moeten, samen met de lokale partners, aan de slag met een ambitieuze en samenhangende aanpak over kansrijk opgroeien, onderwijs en kinderopvang. We moeten een antwoord vinden op de problemen rond oplopende wachtlijsten in het speciaal onderwijs, de jeugdhulp en de kinderopvang, lessen in te grote groepen, steeds weer wisselende gezichten in de klas, de jeugdhulp of de kinderopvang, toets -en prestatiedruk, oude schoolgebouwen en armoede thuis. We hebben samen stappen gezet in de hervormingsagenda jeugd en de verbindingroute maar er is méér nodig.

Wij vragen u de minister en staatssecretaris de opdracht te geven het initiatief te nemen voor een langjarige aanpak over de departementale grenzen heen. Een voorbeeld: de jongste kinderen. Vorig jaar besprak u het rapport [‘Druk op de keten’](#) waarin een toename van de hulpvraag en het hulpaanbod van kinderen op zeer jonge leeftijd werd geschetst. Ook uit het onderwijs horen we steeds meer signalen over kinderen die op 4- of 5-jarige leeftijd niet zomaar mee kunnen met de rest van de groep. Veel van deze kinderen zijn in de eerste vier jaar van hun leven niet naar de kinderopvang geweest. Een basistoegangsrecht tot de kinderopvang geeft ieder kind het recht om naar de kinderopvang te gaan. De kansen van deze kinderen in de rest van hun leven zouden door zo’n toegangsrecht stijgen. Ook zouden er meer kinderen in het regulier onderwijs kunnen blijven waarmee de wachtlijsten voor speciaal onderwijs korter worden.

Een aanpak zoals hier geschetst stuit echter op departementale verkokering, reden voor onze oproep om de bewindslieden van OCW de opdracht te geven over de departementale grenzen heen te kijken voor een oplossing.

Het helpt ook als regio’s meer overeenkomen. Denk aan jeugdzorgregio’s, onderwijsregio’s en arbeidsmarktregio’s. Dat vergt afstemming tussen de ministeries van SZW, VWS en OCW. Meer congruentie zorgt voor meer

gestroomlijnde financieringsstromen en voorkomt bureaucrativering, waardoor gemeenten hulp aan jongeren veel effectiever en meer lokaal kunnen inzetten.

## **5. Nieuwkomersonderwijs: voldoende middelen en meer centrale regie.**

De huidige financiering, wet- en regelgeving, de organisatie van ISK-onderwijs (internationale schakelklas), de inhoud van dat onderwijs en de doorstroom sluiten onvoldoende aan bij de opgaven die gemeenten en scholen hebben om zorg te dragen voor onderwijs voor Nieuwkomers.

Gemeenten hebben behoefte aan een aangepaste financiering voor Nieuwkomersonderwijs, inclusief huisvesting, waarbij meer rekening wordt gehouden met fluctuaties, de benodigde additionele investeringen en behoefte aan aangepast onderwijs. Een apart [onderzoek](#) toonde recentelijk aan dat gemeenten, vooral die met een ISK-vestiging, de afgelopen jaren onvoldoende middelen hebben ontvangen. Dit tekort dient structureel gecompenseerd te worden.

Daarnaast is meer en duidelijke regie, kaderzetting en afstemming vanuit OCW met COA, Asiel en Migratie, gemeenten en scholen met ISK's noodzakelijk om het Nieuwkomersonderwijs effectief en efficiënt vorm te geven.

Wij vragen uw Kamer om de staatssecretaris op te dragen zorg te dragen voor structureel voldoende middelen voor gemeenten zodat we deze kwetsbare groep het onderwijs kunnen bieden waar zij recht op hebben. Daarnaast vragen wij u om de staatssecretaris te vragen om meer regie te voeren op dit dossier.

## **6. Heroverweeg de Maatschappelijke Diensttijd (MDT)**

In veel gemeenten is groot draagvlak voor de MDT-aanpak. Deze aanpak levert een mooie bijdrage aan een positief jeugdbeleid. De bezuiniging van 200 miljoen euro raakt weliswaar niet direct de gemeentelijke begroting, maar het raakt gemeenten en hun jongeren wel. De sociale en pedagogische basis wordt uitgehold, mentaal welbevinden en sociale contacten van een groep jongeren verminderen en de druk op jongerenwerk en uiteindelijk de jeugdzorg wordt groter. Het ontbreekt een ruime meerderheid van gemeenten aan middelen

om deze 200 miljoen euro aan te vullen en zo gaat een bewezen, succesvolle aanpak voor en met jongeren verloren. MDT is een unieke co-creatie tussen overheid, jongeren, onderwijs en het sociaal domein. Het stopzetten van de subsidie doet de in de afgelopen jaren gedane investeringen grotendeels teniet.

Een nadere onderbouwing van de kracht van MDT vindt u bijvoorbeeld in de [brief aan de staatssecretaris](#) vanuit de provincie Overijssel en op de website [doe mee met MDT](#).

Wij roepen uw Kamer dan ook op om de subsidie voor Maatschappelijke Diensttijd overeind te houden en dit waardevolle instrument voor onze jongeren te behouden.

## **7. Kort niet op de aanpak en het budget voor de volwasseneducatie**

De aantallen volwassenen met beperkte basisvaardigheden nemen nog niet af. Helaas komen er ook nog steeds nieuwe laaggeletterden bij. Het onderwijs heeft daarin een verbeterlag te maken. Tot die tijd is het noodzakelijk om te blijven investeren in de aanpak van laaggeletterdheid en in het vergroten van basisvaardigheden zoals taal, rekenen en digitale vaardigheden. Minder inzet hierop vanuit het rijk heeft negatieve gevolgen op het leven van betrokkenen en de samenleving als geheel, denk aan arbeidsmarktparticipatie, welzijn, schulden en gezondheid. Het leidt daardoor tot hoge maatschappelijke kosten. De investering verdient zichzelf dus terug.

In de voorliggende begroting:

- Wordt het budget voor het programma Tel mee met Taal per 2025 gehalveerd van € 25 miljoen € 12,9 miljoen;
- Wordt de Decentralisatie uitkering die regiogemeenten ontvangen als gevolg van deze halvering fors verlaagd;
- Dreigt een korting op het WEB-budget van 10% vanaf 2026 door de SPUK-omzetting.

Wij roepen uw Kamer op deze destructieve kortingen terug te draaien. Voor een toelichting verwijzen wij u naar [de brief](#) die wij samen met onze partners in de aanpak basisvaardigheden op 13 november u en de staatssecretaris stuurden.

Wij roepen u ook op om de bewindspersonen opdracht te geven, samen met ons en de overige ketenpartners, zo spoedig mogelijk een gezamenlijk, integraal en duurzaam plan te

ontwikkelen voor de aanpak basisvaardigheden en volwasseneducatie. Een dergelijk plan bevat in ieder geval voldoende structurele middelen voor gemeenten en hun partners om lokaal en regionaal deze medebewindstaak te kunnen uitvoeren.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

november 2024