

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2021

In het debat van 7 juni jl. (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 252) is toegezegd dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over wat er voor thuiszitters wordt gedaan in het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NP Onderwijs), en dan specifiek met de extra middelen voor niet op school ingeschreven kinderen. Hierbij kom ik tegemoet aan dit verzoek. Gelet op de beperkte tijd voor het zomerreces en de reikwijdte van de doelgroep van kinderen is de uitwerking van de besteding van deze middelen nog niet op alle punten voltooid, maar ik vind het belangrijk om de Tweede Kamer tijdig te informeren over het fundament van deze inzet. Gedurende de zomer wordt dit fundament verder uitgewerkt waarbij ook ouders, kinderen, jeugdartsen, leerplichtambtenaren, gemeenten, samenwerkingsverbanden én de Inspectie betrokken worden, aangezien hun rol aan de basis staat van een succesvolle uitvoering. Ik bericht u mede namens Staatssecretaris van VWS gelet op zijn medeverantwoordelijkheid voor de zorg aan en ontwikkelingskansen voor deze kinderen.

Het vraagstuk van uitval

De afgelopen jaren en meerdere onderzoeken hebben laten zien dat er niet één landelijke oorzaak is die maakt dat leerlingen uitvallen of één oplossing om dit te voorkomen of op te lossen.^{1, 2, 3, 4} Daarom werken wij hard om ervoor te zorgen dat kinderen onderwijs en zorg krijgen die aansluit bij hun behoefte en waarmee uitval wordt voorkomen. Dit is niet eenvoudig en is een kwestie van een lange adem. Bovenop en sterk in verbinding met alle lopende trajecten, waarover wij u eerder hebben

¹ Regioplan, 2019: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2019/09/Analyse-en-impuls-thuiszittersaanpak-Regioplan.pdf>.

² Kohnstamm Instituut, 2019: <https://kohnstammstituut.nl/rapport/niet-thuisgeven/>.

³ <https://kohnstammstituut.nl/rapport/zicht-op-thuiszitten/>.

⁴ Kamerstuk 26 695, nr. 134.

geïnfomeerd met de derde onderwijs- en zorgbrief en de jaarlijkse verzuimbrief,^{5, 6} hebben wij middelen binnen het NP Onderwijs vrijgemaakt voor niet-ingeschreven kinderen. Wij leggen nadrukkelijk de verbinding met trajecten zoals de wetwijziging van de afgifte van vrijstellingen van de Leerplichtwet op grond van artikel 5 onder a, de onderwijszorgarrangementen en de aanpak *Mét Andere Ogen*. Deze extra middelen zien wij als puzzelstuk van de grotere puzzel, en vooral als een mogelijkheid om een impuls te geven aan het gehele vraagstuk van uitval.

Er zijn kinderen die niet ingeschreven staan op een school en daardoor niet altijd in beeld zijn bij het onderwijs, maar die mogelijk wel meer perspectief op ontwikkeling kunnen hebben als zij ook meer mogelijkheden krijgen om onderwijs te volgen.⁷ Deze leerlingen staan niet ingeschreven bij een school en zijn daardoor niet meegenomen in eerdere berekeningen van het NP Onderwijs. Scholen ontvangen voor hen dus geen bekostiging via het NP Onderwijs.⁸ Deze groep kinderen bestond ook al voor corona en is heel divers. Bij sommige kinderen verloopt het proces bij de terugkeer naar onderwijs stroef. Er is afstand tot onderwijs en partijen komen onderling niet tot een passende oplossing. Dit gaat over een groep individuele kinderen met diverse achtergronden en ervaringen (van nieuwkomersonderwijs tot een specialistische zorgbehoefte, tot een opgelopen schooltrauma).

Kinderen die langdurig niet ingeschreven staan op school, zijn in beeld bij de leerplichtambtenaar van de gemeente. De leerplichtambtenaar zoekt, samen met ouders, leerling, gemeente, school, samenwerkingsverband, wijkteam en jeugdarts, naar de meest optimale ondersteuning en plek. Het lukt door deze inzet van de vele partijen vaak om de kinderen een vorm van onderwijs te organiseren, ook in tijden van corona. Alleen nog niet bij alle kinderen. Veel van deze kinderen hebben al veel meegemaakt en het betreft situaties waar al een heel verhaal aan vooraf is gegaan.

Een literatuuroverzicht van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) laat zien dat specifieke, kwetsbare groepen door de crisis hard zijn geraakt en extra, gerichte steun nodig hebben.⁹ De kinderen zonder inschrijving bij een school zijn bij uitstek kwetsbaar, aangezien zij bijvoorbeeld het risico lopen om zonder diploma de arbeidsmarkt op te stromen, terwijl het gebrek aan een diploma een beperking is voor de toegang tot de arbeidsmarkt.¹⁰ Deze partijen (gemeente, onderwijs) waren in de corona-crisis veel tijd kwijt aan extra taken, zoals aan het regelen van noodopvang en opvang voor kwetsbare (ingeschreven) kinderen, of aan het organiseren van onderwijs op afstand voor ingeschreven leerlingen. Hierdoor zijn deze niet-ingeschreven kinderen mogelijk nog verder af komen te staan van het onderwijs. Deze achterstand willen wij zoveel

⁵ Kamerstukken 31 497 en 31 839, nr. 372.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/24/brief-aan-de-tweede-kamer-inzake-verzuim-schooljaar-2019-2020>.

⁷ Bij het merendeel van deze niet-ingeschreven kinderen is er sprake van absoluut verzuim (absoluut verzuim = kwalificatie- of leerplichtig kind dat niet ingeschreven staat bij een school of instelling en niet beschikt over een vrijstelling van de Leerplichtwet 1969). Een ander deel van deze niet-ingeschreven kinderen heeft een vrijstelling van de Leerplichtwet 1969 (hierna: Lpw) op grond van artikel 5 onder a. Deze niet-ingeschreven kinderen zijn wel in beeld bij gemeenten via leerplichtambtenaren, omdat zij zicht hebben op absoluut verzuim en afgegeven vrijstellingen.

⁸ Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs ontvangen regulier wél middelen om in te zetten om verzuim te voorkomen en op te lossen, die ook voor de groep niet-ingeschreven kinderen en jongeren gebruikt mag worden. Zie ook: Kamerstuk 26 695, nr. 134.

⁹ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Effect-van-corona-op-jeugd,-gezin-en-jeugdveld>.

¹⁰ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-onderwijs/kwetsbare-leerlingen-en-studenten/kwetsbare-leerlingen-in-ons-onderwijssysteem>.

mogelijk beperken. Het voordeel van corona is dat er tussen de benodigde partijen om het kind heen intensiever is samengewerkt. Veel regio's noemen juist de korte lijntjes die zijn ontstaan. Deze positieve energie en ontwikkeling willen wij nu benutten.

Deze groep moeten wij kansen op ontwikkelingen geven. Uw Kamer ziet deze urgentie gelukkig ook, getuige het debat van 7 juni.¹¹ Binnen dit debat heeft de Kamer de voorkeur uitgesproken te zien dat scholen eenmalig extra geld krijgen wanneer zij een thuiszitter inschrijven en hem/haar onderwijs in de klas met extra begeleiding en/of online aanbieden. Zoals hiervoor aangegeven zijn middelen ter beschikking gekomen en zijn deze bedoeld voor het proces *voorafgaand* aan een inschrijving. Als er een inschrijving volgt, volgt namelijk ook reguliere bekostiging waaruit vervolgens het onderwijs voor de leerling echt kan worden vorm gegeven. De wens van de Tweede Kamer om scholen te belonen per ingeschreven kind maakt dat de inschrijving het doel an sich wordt. Die wens stelt onbedoeld de financiële prikkel centraal in plaats van de behoefte van het kind. Door deze middelen in te zetten op het proces voorafgaand aan een inschrijving en samen met ouders en kind te kijken naar ontwikkelkansen passend bij de behoefte van het kind, wordt het kind centraal gesteld. Bij de wens van de Tweede Kamer komt daarnaast een hoge administratieve last voor zowel scholen, DUO als het ministerie om te bepalen welke school welk bedrag voor welk kind krijgt.

Wat gaan wij doen?

Het doel is om deze kinderen stap voor stap weer in verbinding met het onderwijs te brengen. Wij weten dat gemeenten hard werken om ook deze kinderen te helpen onder andere door het aanbieden van onderwijszorgarrangementen en individuele maatwerkoplossingen. Het doel van deze aanpak is om hen hierbij te ondersteunen en op landelijk niveau hier nog meer van te leren. Daarom gaan wij samen met drie landelijke organisaties in overleg met de betrokken gemeenten kijken wat kan helpen bij het oplossen van het thuiszitten. De kern van de overtuiging daarbij is dat we dit klein moeten aanpakken en pas bij gebleken succes de aanpak moeten vergroten. Wat dit traject uniek maakt t.o.v. datgene wat er tot nu toe is gebeurd is dat alle leerplichtambtenaren getraind worden en in gesprek gaan met de ouders en kinderen dit het betreft en de monitoring die we koppelen aan dit traject. Wij vinden het belangrijk om gelijk aan dit plan een monitoring op te zetten, waarbij vragen worden beantwoord én werkbare elementen uit deze eerste regio's worden opgehaald.

Hoe ga ik dat doen?

Dit gaan wij doen door middel van drie landelijke organisaties, die vanuit hun expertise betrokken zijn, te laten meedenken in individuele casussen. Omdat het in positie brengen van die partijen om het kind heen vooral regionaal en lokaal gebeurt, maken Stichting Gedragswerk, Ingrado en het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (hierna: OZJ) nu een plan van aanpak voor dit traject. Zij hebben kennis van de regio's en bovengenoemde sectoren die naar een meest passende ontwikkelplek voor deze kinderen kunnen zoeken. Stichting Gedragswerk is betrokken aangezien zij op het snijvlak van onderwijs en zorg op grond van casuïstiek regionale beweging initiëren. Ingrado is de brancheorganisatie van leerplichtambtenaren, die een grote rol spelen in het bereiken van deze kinderen en jongeren. Deze groep kinderen heeft vaak ook een vorm van zorg nodig en daarom hebben wij ook het OZJ benaderd, welke wordt gefinancierd vanuit het Ministerie van VWS. Deze landelijke partijen slaan de handen

¹¹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 252.

ineen om samen met de regio's aan de slag te gaan om te kijken wat hen kan helpen en om hen te ondersteunen.

Wat is het proces?

Dit plan kent een looptijd van twee jaar en die tijd benutten wij graag gedegen. Gedurende de zomer wordt door Ingrado, Gedragswerk en OZJ in gesprek met gemeenten bekeken hoe de extra inzet het beste vormgegeven kan worden. Wij beginnen klein. Dit omdat wij geen verkeerde verwachtingen of onrust bij de kinderen en gezinnen willen creëren en een aanpak willen ontwikkelen die echt succesvol kan zijn. Daarom starten wij in een beperkt aantal regio's om te kijken wat er wringt waardoor deze kinderen momenteel niet-ingeschreven zijn en op welke manier hier ondersteuning gewenst is. De ouders en kinderen zelf spelen hier een essentiële rol. Zeker waar sprake is van een vrijstelling die door ouders zelf is aangevraagd is het van groot belang dat ouders en jongeren bereid zijn mee te werken aan nieuwe kansen voor ontwikkeling. De gemeente en het samenwerkingsverband spelen eveneens een cruciale rol. De leerplichtambtenaren in de betrokken regio's worden getraind en gaan in gesprek met de kinderen en hun ouders/verzorgers met een vrijstelling artikel 5 onder a of die absoluut verzuimen. Parallel aan deze eerste stap in de zomer bouwen wij samen met de drie organisaties aan een monitor. Na de eerste regio's en o.b.v. de resultaten van de monitor kijken we wat de werkbare elementen zijn die we opschalen naar het hele land. Tot slot zullen wij ook de lessen gebruiken die uit de nu lopende proeftuinen voor onderwijszorgarrangementen gebruiken. In deze proeftuinen worden juist maatwerkarrangementen aangeboden voor deze kinderen die tussen wal en schip van onderwijs en zorg vallen. Wij willen dat deze trajecten niet los van elkaar worden uitgevoerd maar elkaar juist versterken. Voor het verspreiden van kennis en het landelijke leren zullen wij ook de aanpak *Mét Andere Ogen* betrekken. Die aanpak richt zich op het leren van datgene wat er gebeurt in inspiratieregio's en het creëren van een beweging.

De cijfers

Binnen het NP Onderwijs wordt minimaal € 700 voor 2021/2022 en naar inschatting minimaal € 500 voor 2022/2023 per leerling berekend.¹² Om een inschatting te maken van de groep kinderen en jongeren die het betreft zijn de verzuimcijfers van de afgelopen jaren benut. In 2019–2020 waren in totaal 2.874 niet-ingeschreven leerplichtige kinderen en jongeren (absoluut verzuim) en 6.361 leerlingen met een vrijstelling van de Lpw op grond van art. 5 onder a. Deze vrijstelling wordt door ouders aangevraagd als de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school of een instelling te worden toegelaten. Bij het ministerie zijn signalen bekend dat vrijstellingen zijn aangevraagd en goedgekeurd terwijl er wel sprake was van mogelijkheden tot ontwikkeling maar geen passend onderwijsaanbod gevonden kon worden. Daarom is voor de groep niet-bekostigde kinderen ook ruimte vrijgemaakt voor vrijstellingen op grond van art. 5 onder a. Een concreet aantal is lastig te bepalen o.b.v. signalen. Daarom wordt de inschatting van 5.000 leerlingen in totaal gemaakt die niet op school ingeschreven staan maar wel meer perspectief op ontwikkeling kunnen hebben als zij naast zorg ook onderwijs kunnen volgen.

O.b.v. deze rekenmethode is er een bedrag dat we gericht inzetten om deze groep weer in verbinding met het onderwijs te brengen. Dit komt uit

¹² Het definitieve bedrag voor het schooljaar 2022/2023 zal onder andere afhankelijk zijn van de uitkomsten van de implementatiemonitor en de actuele ontwikkeling van achterstanden.

op € 3,5 miljoen voor schooljaar 2021/2022 en naar inschatting
€ 2,5 miljoen voor schooljaar 2022/2023.

Verhouding tot NP Onderwijs

Binnen het NP Onderwijs hebben wij expliciet aandacht voor uitgevallen kinderen en jongeren, ook conform de wens van Uw Kamer. De kinderen en jongeren die langdurig relatief verzuimen staan ingeschreven bij het onderwijs en hebben daarmee een schoolbestuur dat voor hen verantwoordelijk is en middelen hiervoor ontvangt. Thuiszitters zijn nu benoemd in het stappenplan bij scholen en in de menukaart is expliciet aandacht voor het vergroten van aanwezigheid op de school. Ook heb ik ervoor gezorgd dat bij schoolbesturen en gemeenten expliciet aandacht is voor thuiszitters, door dit op te nemen in de brieven aan hen over hun rol bij het NP Onderwijs in het funderend onderwijs.^{13, 14} Zeer binnenkort ontvangen gemeenten een tweede brief met exacte informatie over de NP Onderwijs-middelen die zij ontvangen via de specifieke uitkering. Wij zetten erop in om thuiszitters als groep op te nemen in de bestedingsdoelen van deze specifieke uitkering. Dat betekent dat gemeenten al NP Onderwijs-middelen mogen inzetten om (dreigende) thuiszitters te betrekken bij de aanpak van het inlopen van vertragingen als gevolg van COVID-19.

Tot slot

Wij realiseren ons dat de inzet met dit budget niet voor alle kinderen de oplossing is, want wij weten dat één landelijke oplossing niet bestaat en het helpen van deze kinderen een intensieve aanpak en maatwerkoplossingen vraagt. Wij lossen uitval niet (alleen) op met ondersteuning van gemeenten, aangezien de scholen vanuit de kant van het aanbod ook een belangrijke rol spelen, evenals de samenwerkingsverbanden. Deze vrijgekomen middelen zijn bedoeld als impuls bovenop en in verbinding met de lopende bredere trajecten, zoals de onderwijszorgarrangementen en de aanpak *Mét Andere Ogen*. Wij blijven met de partners onverminderd doorwerken aan de verbeteraanpak passend onderwijs, een betere samenwerking tussen onderwijs en zorg en het creëren van meer maatwerk mogelijkheden via de onderwijszorgarrangementen.

Wij informeren u dit najaar over het exacte plan van aanpak en de stand van zaken binnen de onderwijs-zorg brief.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/03/23/brief-aan-scholen-over-nationaal-programma-onderwijs>.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/04/23/brief-aan-gemeenten-over-nationaal-programma-onderwijs>.