

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 394

Vragen van het lid **Kisteman** (VVD) aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht «Tien jaar Passend Onderwijs: hogere kosten en meer thuiszitters»* (ingezonden 10 september 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Paul** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 25 oktober 2024).

#### Vraag 1

Bent u bekend met het nieuwsbericht «Tien jaar Passend Onderwijs: hogere kosten en meer thuiszitters»?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Wat vindt u ervan dat in de afgelopen tien jaar steeds meer leerlingen gebruikmaken van het speciaal onderwijs, ondanks dat de ambitie van passend onderwijs juist was om meer leerlingen in het reguliere klaslokaal passend onderwijs te bieden?

#### Antwoord 2

Na de invoering van passend onderwijs is er de eerste jaren een (lichte) daling geweest van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs, de afgelopen jaren zien we weer een lichte stijging. Inmiddels zijn er ook wachtlijsten voor instroom in het gespecialiseerd onderwijs en dat vind ik ongewenst, omdat hierdoor leerlingen niet op de gewenste school terecht kunnen of zelfs helemaal thuis komen te zitten. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk dat de mogelijkheid om naar het gespecialiseerd onderwijs te gaan, blijft bestaan voor die kinderen die dat nodig hebben. De stijging van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is onderdeel van bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de krapte in de gehele keten van kinderopvang, onderwijs en zorg. Hiernaast heeft het onderwijs met grote uitdagingen te maken zoals het lerarentekort.

<sup>1</sup> Financieel Dagblad, 9 september 2024, «Tien jaar Passend Onderwijs: hogere kosten en meer thuiszitters», Tien jaar Passend Onderwijs: hogere kosten en meer thuiszitters | Het Financieele Dagblad (fd.nl)

Ik heb uw Kamer via de voortgangsrapportage over de verbeteraanpak passend onderwijs<sup>2</sup> eerder geïnformeerd over welke stappen er op korte en (middel)lange termijn gezet worden om de groei van het gespecialiseerd onderwijs aan te pakken. In het kort wordt gewerkt aan:

- Korte termijnoplossingen: verspreiden van goede voorbeelden om regulier en gespecialiseerd onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten.
- Middellange termijnoplossingen: onderzoek naar het beter stroomlijnen van de aanmeldprocedure en de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen zodat scholen beter kunnen anticiperen op de instroom.
- Lange termijnoplossingen: versterken van de pedagogische basis en inzet naar meer inclusief en passend aanbod in de opvang en onderwijs te realiseren.

#### Vraag 3

Hoe verklaart u de stijging van het aantal kinderen op het speciaal onderwijs sinds de invoering van de Wet Passend Onderwijs?

#### Antwoord 3

Het onderzoek Druk op de Keten<sup>3</sup> laat zien dat de toename van leerlingen binnen het gespecialiseerd onderwijs geen op zichzelf staand probleem is, maar onderdeel van bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de krapte in de gehele keten van kinderopvang, onderwijs en zorg. Het onderzoek geeft aan dat er verschillende verklarende factoren zijn die bijdragen aan de druk op de keten. Zo neemt de druk op gezinnen toe door instabiliteit in het gezin, bijvoorbeeld door vechtscheidingen of geldzorgen. Dat heeft invloed op de ontwikkeling van kinderen en de ondersteuning die ze nodig hebben. Andere verklarende factoren zijn de psychologisering, medicalisering en individualisering van maatschappelijke problemen, de prestatiedruk in het onderwijs en de individualisering van de samenleving. Of betere vroegsignalering, zodat sneller duidelijk wordt welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben.

#### Vraag 4

Kunt u deze groei uitsplitsen naar de verschillende clusters en hoe verhoudt dit zich tot de leerlingaantallen in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs?

#### Antwoord 4

De cijfers van de Staat van het Onderwijs uit 2023<sup>4</sup> laten zien dat de stijging van leerlingen vooral in de clusters 3 (zeer moeilijk lerende en meervoudig beperkte leerlingen) en cluster 4 (psychische stoornissen en gedragsproblemen) zit. In cluster 1 en cluster 2 neemt het totaal aantal leerlingen nog altijd af, omdat het daar vaak lukt om leerlingen op een reguliere school met ondersteuning een plek te geven.

Cijfers van DUO vanaf 2014 laten deze ontwikkeling ook zien. In 2014 zat 1,4 procent van het aantal leerlingen in het funderend onderwijs op het speciaal basisonderwijs, 1,1 procent in het praktijkonderwijs en 2,8 procent van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In 2023 is het aantal leerlingen procentueel gelijk gebleven in het speciaal basisonderwijs, een kleine stijging naar 1,2 procent in het praktijkonderwijs en is het deelnamepercentage in het (voortgezet) speciaal onderwijs gestegen naar 3,1 procent. Deze stijging is vooral zichtbaar in het speciaal onderwijs binnen scholen voor cluster 3 waar een stijging van 0,3 procentpunt heeft plaats gevonden. De uitsplitsing per verschillende clusters in leerlingenaantallen zijn als bijlage bijgesloten.

#### Vraag 5

Deelt u de conclusie van schoolbesturen dat kinderen vaker kampen met psychische of mentale problemen dan voorheen en welke oorzaken ziet u voor de toename van leerlingen met een hulpvraag?

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 475.

<sup>3</sup> Berenschot (2023). Druk op de keten. Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 31 839, nr. 990

<sup>4</sup> Inspectie van het Onderwijs. Staat van het Onderwijs (2023)

#### Antwoord 5

Uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de mentale gezondheid van jongeren en studenten in Nederland blijkt inderdaad dat er sprake is van een verslechtering in de mentale gezondheid van tieners (vooral meisjes) en jongvolwassenen en dat de cijfers over leerlingen aan het eind van het basisonderwijs ook een dalende trend laten zien.<sup>5</sup> Er zijn verschillende oorzaken, die op hun beurt niet per se met elkaar te maken hoeven hebben. Naast de meer concrete schooldruk door toetsen en huiswerk spelen het belang dat de samenleving als geheel hecht aan presteren, en de druk die jongeren daardoor ervaren een grote rol. Op 23 april jl. is uw Kamer nader geïnformeerd over de verschillende oorzaken en over welke acties het kabinet in gang heeft gezet om het welzijn van jongeren en studenten te verbeteren.<sup>6</sup>

#### Vraag 6

Klopt het dat u met de pilot Zorg in onderwijstijd al bezig bent met ontschotting tussen budgetten voor kinderen met een hulpvraag en wat zijn de voorlopige resultaten hiervan?

#### Antwoord 6

De pilot Zorg in Onderwijstijd (ZiO) en bijbehorend onderzoek zijn afgerond. Uit het onderzoek van DSP/Oberon blijkt dat een groot deel van de (v)so-scholen knelpunten ervaart in de organisatie en financiering van ZiO. De pilot Hart van Brabant is een succesverhaal van het collectief organiseren van zorg op school, maar laat ook zien dat het veel afstemming en energie vraagt. In de Kamerbrief van 30 maart 2023 is een uitgebreide beleidsreactie gegeven op het onderzoeksrapport van DSP/Oberon.<sup>7</sup> Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn VWS en OCW bezig met het aanpassen van wet- en regelgeving zodat het op meer plekken eenvoudiger wordt om ZiO collectief te organiseren zoals in Hart van Brabant. Ook wordt gewerkt aan een handreiking om beleidsmakers en professionals te ondersteunen bij het maken van afspraken over zorg en onderwijs. Hierover heb ik u eerder geïnformeerd met de brief aan de Tweede Kamer over de verbeteraanpak passend onderwijs van 10 mei 2024.<sup>8</sup>

#### Vraag 7

Hoe verhoudt de toenemende vraag naar gespecialiseerd onderwijs zich tot de ambitie voor thuisnabij onderwijs en welke stappen neemt u hiervoor?

#### Antwoord 7

Ik vind het belangrijk dat elk kind de ondersteuning kan krijgen die nodig is om naar school te kunnen. Een van de oplossingsrichtingen om op de lange termijn het aantal doorverwijzingen naar het gespecialiseerd onderwijs te doorbreken is om ervoor te zorgen dat op meerdere scholen de mogelijkheden van ondersteuning omhoog gaat. Hierover, en over welke stappen er op korte en (middel)lange termijn gezet kunnen worden om de wachtlijsten terug te dringen, heb ik uw Kamer via de voortgangsrapportage over de verbeteraanpak passend onderwijs<sup>9</sup> eerder al over geïnformeerd. Een korte weergave van deze stappen vindt u ook bij mijn antwoord op vraag 2. Hier wordt bijvoorbeeld aan gewerkt door het vormgeven van een multidisciplinair schoolteam, daarbij wordt de expertise van het gespecialiseerd onderwijs of de (jeugd)zorg onderdeel van het netwerk om de school heen. Ook via de inzet van de brugfunctionaris en de formulering van een landelijke norm voor basisondersteuning dragen we hier aan bij.

#### Vraag 8

Deelt u de mening dat het onacceptabel is dat, ondanks de ambitie om het aantal thuiszitters terug te dringen, steeds meer kinderen thuiszitten en hoe verklaart u de stijging van het aantal kinderen dat thuis komt te zitten?

<sup>5</sup> Arslan, I., Distelbrink, M., Yassine D. (2024). Mentale gezondheid van jongeren en studenten in Nederland. Een overzicht van trends en verklarende factoren. Verwey-Jonker Instituut in opdracht van OCW. – *Kamerstukken II, 2023–2024*, 31 288, nr. 1114.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II, 2023–2024*, 31 288, nr. 1128.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II, 2022–2023*, 31 497, nr. 448.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II, 2023–2024*, 31 497, nr. 475.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II, 2023–2024*, 31 497, nr. 475.

#### Antwoord 8

Het is schrijnend wanneer een kind thuis zit, zonder goed onderwijs. Het is dan ook mijn nadrukkelijke ambitie om dit terug te dringen, maar het is helaas de afgelopen jaren ook een taai probleem gebleken. Ik zet in op concrete maatregelen die er voor zorgen dat leerlingen nu al weer naar school kunnen. Ik doe dat bijvoorbeeld via WEL in ontwikkeling, de subsidie-regeling die ik voorbereid voor onderwijsaanbod voor niet-ingeschreven kinderen en jongeren («rommelpotje») en via het experiment onderwijs-zorgarrangementen.

Daarnaast werk ik aan het wijzigen van de wet op een aantal onderdelen:

- Dit najaar ontvangt u het wetsvoorstel Terugdringen verzuim. Hiermee zet ik onder andere in op een (preventieve) verzuimaanpak bij scholen, samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren.
- Meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk: er komt meer ruimte voor maatwerk met digitaal afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangementen en (hoog)begaafdheidsonderwijs. Ik werk aan een wetsvoorstel en stimuleer digitaal afstandsonderwijs.

#### Vraag 9

Klopt het dat 13.700 kinderen nu thuiszitten, nog exclusief het aantal kinderen dat met toestemming thuiszit, en hoeveel kinderen zitten er momenteel in totaal thuis en ontvangen dus geen onderwijs?

#### Antwoord 9

De meest actuele cijfers over het aantal kinderen en jongeren die thuiszitten zijn van de «Leerplichttelling» over het schooljaar 2022–2023. Deze cijfers zijn begin mei met de Kamer gedeeld samen met de Kamerbrief verbeteraanpak passend onderwijs. Het aantal leer- en kwalificatieplichtige kinderen dat tijdens het einde van schooljaar 2022–2023 niet stonden ingeschreven op een school en ook geen vrijstelling hadden (absoluut verzuim) was 13.707. Van deze groep volgden 4440 kinderen aan het einde van het schooljaar weer onderwijs. Daarnaast waren er 3881 kinderen die 4 weken of langer niet naar school gingen. Aan het einde van het schooljaar 2022–2023 waren dit nog 1682 kinderen. Echter, zijn deze aantallen exclusief het aantal kinderen dat met toestemming thuiszit.

Ook ik wil volledig inzicht in het aantal leerlingen dat niet naar school gaat. Alleen als we leerlingen echt in beeld hebben, kunnen we samen met hen kijken wat ze nodig hebben om te leren. Daarom dien ik binnenkort het wetsvoorstel Terugdringen Verzuim in. In dit wetsvoorstel krijgen scholen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, leerplicht en OCW beter inzicht in de aanwezigheid van leerlingen (ook de leerlingen die nu langdurig geoorloofd – vaak ziek gemeld – verzuimen). Op dit moment is het nog niet mogelijk omdat het niet verplicht is voor scholen om geoorloofd verzuim te registreren. Daarnaast wil ik zoals toegezegd in het debat passend onderwijs van dit voorjaar beter zicht krijgen op de leerlingen in de categorie absoluut verzuim, en ben ik voornemens daar aanvullend onderzoek naar te laten doen.

#### Vraag 10

Hebben deze leerlingen allemaal een onderwijsvrijstelling ontvangen en zo ja, op welke gronden?

#### Antwoord 10

Nee, de meeste van bovenstaand genoemde leerlingen hebben geen onderwijsvrijstelling. Als een leerling wegens lichamelijke of psychische redenen niet in staat is onderwijs te volgen, kan een leerling vrijstelling op basis van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet krijgen. Deze vrijstelling vijf onder a wordt door de jeugdarts afgegeven. En krijgt een leerling dus niet zomaar. Er bestaat geen uitgesplitst overzicht op welke specifieke gronden leerlingen deze onderwijsvrijstelling krijgen. Andere kinderen of jongeren zitten thuis zonder vrijstelling, bijvoorbeeld omdat zij wachten tot er een plek vrijkomt op een andere school of omdat er geen passende ondersteuning kan worden geboden.

#### Vraag 11

Vindt u het acceptabel dat zoveel leerlingen vrijgesteld zijn van onderwijs?

#### Antwoord 11

Nee, het uitgangspunt is wat mij betreft dat zo min mogelijk leerlingen een vrijstelling moeten krijgen. En de praktijk laat zien dat een vrijstelling vaak ook niet nodig is. Met het wetsvoorstel Terugdringen verzuim neem ik dan ook een aantal maatregelen om onnodige vrijstellingen (als een onderwijsaanbod wel mogelijk en passend is) tegen te gaan:

- De arts die moet beoordelen of een kind op lichamelijke of psychische redenen voor vrijstelling van de leerplicht in aanmerking moet komen, krijgt advies van het samenwerkingsverband over de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling.
- Ook komt er variatie in de duur van de vrijstelling.

Op deze manier wordt er beter bekeken wat een kind wel kan en waar dat zou kunnen. Zo ontstaat er een ander perspectief op ontwikkeling in plaats van dat er geen perspectief is en dus een volledige of permanente vrijstelling wordt gegeven.

#### Vraag 12

Kunt u uitleggen wat de gevolgen zijn dat de samenwerkingsverbanden de gelden verdelen tussen het reguliere onderwijs en het passend onderwijs, waarbij meer kinderen die naar het speciaal onderwijs gaan tot gevolg heeft dat er minder geld is voor passend onderwijs binnen het reguliere onderwijs?

#### Antwoord 12

Samenwerkingsverbanden en scholen in de regio hebben in het kader van passend onderwijs gezamenlijk de opdracht om ervoor te zorgen dat er voor elk kind een onderwijsplek is. Het doel van passend onderwijs is dat alle kinderen een plek krijgen die past bij hun ondersteuningsbehoefte. In het regulier onderwijs waar het kan, soms met extra ondersteuning, en in het speciaal onderwijs als intensievere begeleiding nodig is.

De samenwerkingsverbanden ontvangen bekostiging voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur en -voorzieningen voor de lichte en zware ondersteuning. Kinderen met een lichte of zware ondersteuningsbehoefte kunnen zowel in het regulier als in het gespecialiseerd onderwijs zitten. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden de bekostiging de zij hiervoor ontvangen, zowel inzetten voor ondersteuning in het regulier onderwijs als voor het gespecialiseerd onderwijs. De gedachte hierachter is dat het samenwerkingsverband een integrale afweging kan maken op welke schoolsoort een leerling het best tot zijn of haar recht komt en mogelijk welke ondersteuning daarbij nodig is. Deze bekostiging wordt bepaald op basis van het totaal aantal leerlingen dat is ingeschreven op de scholen die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband.

Bij de doorverwijzing van leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs, wordt een bedrag in mindering gebracht op de bekostiging van het samenwerkingsverband. Als een samenwerkingsverband voor een leerling een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) afgeeft, ontvangt de school in het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs een vast bedrag, op basis van de categorie van de tlv voor de ondersteuning van de leerling. Het doorverwijzen van leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs leidt dus binnen het samenwerkingsverband tot een lager beschikbaar budget voor ondersteuning van leerlingen in het regulier onderwijs. Het is aan het samenwerkingsverband om te bepalen hoe de resterende bekostiging wordt verdeeld over de ondersteuning in het reguliere onderwijs.

#### Vraag 13

Hoe verklaart u dat volgens onderzoek kinderen in het voortgezet speciaal onderwijs minder vaak een diploma of certificaat ontvangen dan kinderen op het reguliere onderwijs?

#### Antwoord 13

In het artikel wordt aangegeven dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs minder vaak een startkwalificatie halen dan kinderen in het regulier onderwijs. Een groep leerlingen die in het gespecialiseerd onderwijs zitten is vrijgesteld van de kwalificatieplicht, daarmee is deze voorzichtige conclusie dus niet geheel onverwacht. Tegelijkertijd zijn er sterke signalen dat de kansen van jongeren uit het vso minder gunstig zijn. Dit beeld blijkt ook uit de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs

waarin ieder jaar aandacht wordt gevraagd voor ongunstigere kansen voor leerlingen met een vso-achtergrond op aansluiting op de arbeidsmarkt of bij het behalen van een volledig diploma. Er is meer onderzoek nodig naar deze signalen. Het beeld uit de jaarlijkse Staat van het Onderwijs onderstreept het belang van de ingezette koers naar inclusief onderwijs.

Vraag 14

Welk deel van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs stroomt door naar een vervolgopleiding?

Antwoord 14

Gemiddeld stroomt ongeveer de helft van de leerlingen gelijk uit het voortgezet speciaal onderwijs door naar vervolgonderwijs, tussen de 35 en 38 procent daarvan volgt een mbo-opleiding. Net iets meer dan de helft – variërend over de jaren tussen 51 tot 54 procent – stroomt niet of niet gelijk door naar vervolgonderwijs. Sommige van deze jongeren gaan later alsnog door met vervolgonderwijs. Als we specifiek kijken naar de jongeren die het uitstroomprofiel vervolgonderwijs volgen dan stroomt het overgrote deel (56%) door naar het mbo, een klein deel van de leerlingen (4%) door naar het hbo, stroomt een deel van de jongeren door naar het regulier voortgezet onderwijs (12%) of het volwassenonderwijs (2%). Ruim een kwart van deze groep (tussen 21% en 31%) heeft na uitstroom geen inschrijving bij vervolgonderwijs. Van de resterende één procent is niet geregistreerd wat de leerlingen zijn gaan doen.