4de deeladvies Platform Perspectief Jongeren
September 2023

Geachte Minister Paul,

Het Platform Perspectief Jongeren (PPJ) biedt u graag het vierde advies aan over het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs). Als maatschappelijke begeleidingscommissie is het onze opdracht om antwoord te geven op de vraag of het NP Onderwijs bijdraagt aan het welbevinden van kinderen en jongeren, het terugdringen van hun leerachterstanden en daarmee aan hun gelijke kansen. En, zo ja, of die effecten van lange duur zijn. De commissieleden van het PPJ zijn werkzaam op het gebied van jeugd en onderwijs en halen in hun werk veel signalen over het functioneren van het NP Onderwijs op.

Het voorliggende advies richt zich op de rol van gemeenten in het kader van het NP Onderwijs. Gemeenten krijgen namelijk net als de scholen een budget in de vorm van een specifieke uitkering voor hun rol in voorschoolse educatie, primair en voortgezet onderwijs tot en met schooljaar 2024-2025.[1] Het perspectief van gemeenten heeft naar onze mening tot dusverre minder aandacht in de discussies over het NP Onderwijs gekregen. Vandaar dat wij hier graag apart aandacht aan willen besteden. Hoe zijn gemeenten omgegaan met de beschikbare middelen? Tot welke resultaten heeft de inzet ervan geleid? Wat hopen zij hier in de toekomst aan over te houden? Deze en andere vragen hebben wij aan verschillende gemeenten voorgelegd.

Om te bezien wat er bij gemeenten leeft en om tot aanbevelingen te komen hebben wij een groepsgesprek gevoerd met zes wethouders uit zowel grote als kleine gemeenten. Daarnaast voerden wij individuele gesprekken met bestuurders en beleidsmakers in zo'n tien gemeenten – zowel groot als klein, zowel in de Randstad als daarbuiten. Ook is gesproken met de VNG en het onderzoeksbureau Sardes, dat veel onderzoek verricht in gemeenten. De bevindingen uit bovengenoemde gesprekken hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan deze brief.

Korte terugblik vorige adviezen en hoofdboodschap vierde advies
In het eerste advies van het PPJ werd een klemmend beroep gedaan op het kabinet en de onderwijspraktijk om een aantal randvoorwaarden in orde te maken die cruciaal zijn om de (potentieel) positieve effecten van de investeringen via het NP Onderwijs te kunnen behalen.[2] Daarbij richtte de commissie zich in het bijzonder op het belang van een goed binnenklimaat om een veilige schoolomgeving te kunnen creëren; het aanpakken van het lerarentekort; en kleinere en meer flexibele groepsindelingen om leerlingen meer tijd en aandacht te kunnen geven.

In het tweede advies van het PPJ werd aandacht gevraagd voor het belang van het herstel van de pedagogische relatie tussen leerling en leraar.[3] Die relatie is door de coronacrisis sterk onder druk komen te staan. Het PPJ acht het herstel van die relatie - waarin elkaar zien, tijd, aandacht, discussie en vertrouwen centraal moeten staan - nodig om zowel de leermotivatie als de sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge mensen te bevorderen. Dat vereist dat scholen de tijd en ruimte krijgen om de pedagogische relatie te herstellen.

---

[1] De specifieke uitkering bestaat uit een bedrag per leerling voor alle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, en een extra bedrag voor gemeenten met veel kinderen met risico op een onderwijsachterstand. Zie: *https://www.nponderwijs.nl/gemeenten/financiering*.

[2] Brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Arie Slob, 16 december 2021, betreft: Advies Platform Perspectief Jongeren.

[3] Brief aan de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) Dennis Wiersma, 9 juni 2022, betreft: Tweede advies Platform Perspectief Jongeren.

In het derde advies werd aandacht gevraagd voor het welzijn van jongeren.[4] Het advies richtte zich daarbij op het mentaal welzijn van jongeren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Gebleken is namelijk dat ondanks de extra aandacht vanuit het NP Onderwijs voor het mentaal welbevinden van jongeren, de zorgen over deze problematiek zijn blijven bestaan.

Deze brief bevat ons vierde advies: De kernboodschap van dit voorliggende advies is dat de gemeenten de NP Onderwijs middelen vaak hebben ingezet om de samenwerking tussen zorg en onderwijs te versterken. Die verbeterde samenwerking lijkt positief uit pakken in het daadwerkelijk ondersteunen van kwetsbare jongeren. Gemeenten geven aan jongeren binnen boord te kunnen houden door in te zetten op hun sociale welbevinden.

De schaduwzijde is echter dat het een tijdelijke verbetering lijkt: gemeenten kunnen niet met incidentele middelen structurele oplossingen voor kansenongelijkheid realiseren. We vrezen dat nieuwe en nuttige structuren en samenwerkingspraktijken weer afgebroken worden. Dat is zeer schadelijk, juist omdat de zorg over het welzijn van jongeren en hun kansengelijkheid aanhoudend groot zijn. Het is nodig dat er blijvend ingezet wordt op een gezonde onderwijszorgstructuur. Daarvoor zijn – in aanvulling op de huidige aandacht voor onderwijskwaliteit – meer structurele middelen nodig. Daarbij is het bovendien van belang om ervoor te zorgen dat die middelen dan gericht terecht komen bij de beoogde doelgroep.

In deze brief beschrijven we eerst een algemeen beeld van hoe gemeenten te werk zijn gegaan met NP Onderwijs. Daarna geven we voorbeelden van projecten waar zij zoal hun middelen op hebben ingezet. Dit is de opmaat om te beschrijven wat wordt gezien als de winst van het NP Onderwijs vanuit de gemeenten: wat is hun oogst als het gaat om het welbevinden van jongeren en terugdringen van leerachterstanden. Tot slot geven we ook een aantal lessen die wij trekken uit onze gesprekken met de gemeenten: waar maken zij zich zorgen over, wat vonden zij lastig of zelfs contraproductief aan NP Onderwijs? Deze lessen zijn te lezen als onze adviezen.

Hoe zijn de gemeenten aan de slag gegaan met NP Onderwijs?
Gemeenten vertellen ons dat de spelregels rond NP Onderwijs voor hen helder waren. Ze wisten goed wat er van hen verwacht werd over hoe de middelen uit te zetten. Wel heeft de aanvankelijk afgesproken looptijd van twee jaar hen zeer onder druk gezet. Zij moesten daardoor in zeer korte tijd samenwerking opzoeken, een analyse maken van het probleem, keuzes maken en een strategie uitzetten.[5] Vervolgens moest de organisatie van projecten nog uitgerold worden. Niet alle fases zijn dus even inhoudelijk en grondig doorlopen. Het ging vaak ten koste van een goede analyse en ging dus mogelijk voorbij aan de werkelijke behoeften en de aanwezige hulpvragen. (Zie ook geleerde lessen hierna.)

Het NP Onderwijs is aanleiding geweest om in gesprek te gaan met scholen en hun bestuurders. Het heeft er mede toe bijgedragen dat scholen en gemeenten samen aan de digitale tafel hebben gezeten tijdens de coronacrisis. Gemeenten hebben de scholen bevraagd welke noden de scholen zagen bij jongeren door de pandemie en wat hun wensen waren waarop de gemeente de middelen zou kunnen inzetten. We zien grofweg een verschil tussen kleinere en grotere gemeenten .

De kleinere gemeenten die wij spraken hebben de (meestal lange) wensenlijsten van scholen als uitgangspunt genomen. Daarmee hebben zij de NP Onderwijs middelen verspreid over verschillende kleinere projecten. Deze projecten hadden veelal tot doel om kinderen te laten bewegen (sport),

[4] Brief aan ministers Dijkgraaf en Wiersma, 27 maart 2023, betreft: Derde advies Platform Perspectief Jongeren.
[5] In april 2022 is de looptijd voor zowel scholen als gemeenten verlengd met twee jaar.

cultuureducatie een impuls te geven en om het sociaal emotionele welzijn van leerlingen te vergroten door bijvoorbeeld de inzet van jongerenwerk op de scholen.

De grote gemeenten volgden een andere route. Hier koos men ervoor de wensen van scholen te verbinden met reeds bestaand gelijke kansenbeleid. Op deze wijze wilden zij ervoor zorgen dat er structureler ingezet kan worden op ondersteuning van kwetsbare jongeren. Ze hebben de NP Onderwijsmiddelen gebruikt als extra impuls voor bestaand beleid. Ook hier ging het meestal om projecten die tot doel hebben om jongeren extra te ondersteunen door jeugdzorg meer te betrekken in de school.

De uitvoering van de projecten hebben gemeenten vooral belegd bij instellingen met wie zij toch al samenwerkingsovereenkomsten hebben. De NP Onderwijsmiddelen zijn verstrekt als (extra) subsidiegelden. De gemeente heeft met dit soort instellingen lopende afspraken over de wijze van opdrachtverlening, projectbeheersing en verantwoording. Er is meestal geen aparte verantwoording gevraagd over de doelen vanuit het NP Onderwijs.

Waar hebben gemeenten hun NP Onderwijsmiddelen op ingezet?
Om een idee te geven van de gemeentelijke aanpak en ervaringen in de praktijk, hebben we drie soorten voorbeelden van samenwerkingspraktijken op een rijtje gezet.

Jongerenwerk
Veel gemeenten hebben de NP Onderwijsmiddelen ingezet om het jongerenwerk beter in te bedden op scholen. Dit deden zij nadat duidelijk werd dat de pandemie en de beperkende maatregelen waarmee dat gepaard ging, niet enkel leerachterstanden veroorzaakte, maar ook het welbevinden van leerlingen een knauw gaf.[6] Zo werkt de jongerenwerkorganisatie Samen voor Jongeren Amsterdam sinds 2021 op 34 vo-scholen. Het project is onderdeel van het gemeentelijk programma Positief Perspectief. Door de extra middelen in het kader van het NP Onderwijs werd uitbreiding en verlenging van het jongerenwerk mogelijk. Ook in Arnhem en Nijmegen zijn 23 VO scholen samenwerking aangegaan met het jongerenwerk. Jongerenwerkers zetten zich in om de sociale basis van jongeren te vergroten. Zij doen dat ontwikkelingsgericht en in goede samenwerking met anderen binnen de omgeving van jongeren, zoals school, ouders en zorg. Zij werken vanuit de leefwereld van jongeren en beogen leerlingen perspectief te bieden wanneer zij thuis of op school en werk vastlopen, ze voorkomen dat kinderen afglijden en houden hen aan boord.

Schoolzorgteams
De gemeente Rotterdam heeft samen met de grote Rotterdamse schoolbesturen, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) en Passend Primair Onderwijs (PPO) het initiatief genomen tot het starten van SchoolZorgTeams (SZT). Met de SZT voorziet men in extra hulpverlening en zorg op basisscholen met veel achterstandsproblematiek. Het doel van de SZT is om sneller en effectiever te handelen bij zorgvragen van kinderen, de school te ontzorgen door de hulpverlening direct op school te plaatsen, de hulpverlening eenvoudiger te maken. Het doel is dat minder leerlingen naar het speciaal onderwijs verwezen worden doordat ergere problematiek voorkomen wordt. Afspraken over sociaal-emotioneel leren en ouderbetrokkenheid maken deel uit van het schoolzorgteam. Daarnaast is er aandacht voor het voorkomen van schooluitval bijvoorbeeld via zogenoemde aanvangklassen voor kinderen die nog niet naar school gaan. Ook werkt men daar samen aan het preventief terugdringen van schoolverzuim in het voortgezet (speciaal) onderwijs.

[6] Stevens, G. W. J. M., Buyukcan-Tetik, A., Maes, M., Weinberg, D., Vermeulen, S., Visser, K., & Finkenauer, C. (2022). Examining socioeconomic disparities in changes in adolescent mental health before and during different phases of the coronavirus disease 2019 pandemic. Stress and Health. *https://doi.org/10.1002/smi.3179*.

Verlengde onderwijstijd
In Bussum is ingezet op extra huiswerkbegeleiding. Leerlingen konden daar onder begeleiding hun huiswerk maken en extra opdrachten oefenen. In Albrandswaard is ingezet op naschoolse opvang door daar allerlei verrijkende activiteiten aan te bieden.
In Amsterdam bestaat al een zomerschool om leerlingen extra tijd en ondersteuning te bieden bij het leren. Vanuit de NP Onderwijsmiddelen zijn die extra versterkt om meer jongeren de kans te bieden hun leervertraging in te lopen.

De positieve oogst
Er zijn (nog) weinig evaluaties en effectonderzoek. Dus het is moeilijk te zeggen wat echt effect heeft gehad. Toch krijgen we wel al een indruk: Op basis van de eerste beschikbare monitors én op basis van onze gesprekken is men zeer positief over de versterkingen die zijn aangebracht tussen zorg en onderwijs. Zo zijn de schoolzorgteams in Rotterdam opvallend positief geëvalueerd.[7] Met name de forse uitbreiding van het schoolmaatschappelijk werk levert resultaat op: meer kinderen en ouders komen in beeld met een hulpvraag. Scholen geven aan minder werkdruk te ervaren rondom de zorgvraag van leerlingen. Scholen zijn positief over de samenwerking met de wijkteams, PPO en schoolmaatschappelijk werk. De lijnen tussen wijkteam en school zijn door de samenwerking in het SZT korter. In het vierde kwartaal van schooljaar 2022-2023 is dan ook de ambitie geformuleerd om de schoolzorgteams met 32 scholen uit te breiden.

Ook de inzet van jongerenwerk op scholen helpt goed bij het bieden van gelijke kansen. Uit praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek naar samenwerkingspraktijken tussen scholen en jongerenwerk kunnen we afleiden dat jongerenwerk op school ertoe bijdraagt dat leerlingen eerder worden gezien, gehoord en geholpen; dat het pedagogisch klimaat op school versterkt wordt en dat de kans op verzuim of uitval afneemt.[8] Gezien de toenemende hulpbehoeften van jongeren en de nijpende druk op de jeugdzorg en het onderwijs, kunnen jongerenwerkers een belangrijke rol spelen bij het versterken van kansen voor jongeren op en rondom school.[9] De combinatie van outreachend werken en de presentiebenadering van jongerenwerkers sluit goed aan bij deze behoeften van leerlingen. Steeds meer leerlingen, scholen en samenwerkingsverbanden onderwijs zijn dan ook de meerwaarde van jongerenwerkers in school gaan ervaren.[10]

De wethouders die wij spraken geven aan hoe belangrijk het is dat onderwijs en zorg dichter bij elkaar komen, onderwijszorgstructuren moeten steviger. Zij maken zich grote zorgen over de kwaliteit van het onderwijs door Corona en het lerarentekort. De basis is niet op orde: maar liefst één op elke acht kinderen heeft extra ondersteuning nodig vanuit jeugdzorg of jeugdhulpverlening.[11] De versterkte verbindingen tussen het onderwijs en het sociale domein blijken te helpen bij het tegengaan van achterstanden en het vergroten van welbevinden. Deze good practices zijn meer dan veelbelovend.

---

[7] Gemeente Rotterdam (2023). NPO Voortgangsrapportage Maart 2023. Te raadplegen op *https://onderwijs010.nl/npo/*.

[8] Dijk, T. van, Koetsenruijter, R., & Sieckelinck, S. (2023). Twee jaar jongerenwerk op Amsterdamse scholen: een onderzoek naar implementatie, doelrealisatie en versterking. Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Youth Spot. Te raadplegen op: *https://www.hva.nl/binaries/content/assets/subsites/kc-mr/lectoraatys/eindrapportage-bv150223-2_rkss.pdf?1676549565928*.

[9] Jeugdplatform Amsterdam, 2022. Te raadplegen op: *https://jeugdplatformamsterdam.nl/*.

[10] Dijk, T. van, Koetsenruijter, R., & Sieckelinck, S. (2023). Twee jaar jongerenwerk op Amsterdamse scholen: een onderzoek naar implementatie, doelrealisatie en versterking. Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Youth Spot.

[11] NJI (2019) Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak. Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut.

Geleerde lessen
Uit onze gesprekken kwam ook een aantal knelpunten naar voren die gemeenten ervaren hebben rond NP Onderwijs. Daar hebben wij een viertal lessen uitgetrokken.

Zorg voor een uitvoerbaar tijdspad
Een eerste knelpunt heeft te maken met de opzet van het programma NP Onderwijs. Gemeenten kregen een krap tijdspad: zij moesten snel een bestemming vinden voor het geld dat vanuit het Rijk beschikbaar werd gesteld.[12] Door deze tijdsdruk is niet overal een goede verkenning van de problematiek en relevante doelgroepen gemaakt. Zodoende is, ondanks alle goede bedoelingen, de kans groot dat kansarme doelgroepen gemist zijn. Op dit risico is door verschillende gemeenten gewezen. Om kansengelijkheid echt goed te kunnen bevorderen moet wel duidelijk zijn waar en bij wie het geld het hardst nodig is en wat zij nodig hebben.[13] Een ander nadeel van de snelheid waarmee gemeenten aan de slag moesten, is dat zij ervoor gekozen hebben bestedingen vooral aan bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden ten goede te laten komen. Echte innovaties zijn hierdoor vaak achterwege gebleven.

Wees realistisch(-er) over de organisatiedrukte en uitvoerbaarheid van een eenmalig programma
Een tweede punt om van te leren betreffen de drukte en kosten die het organiseren van beleid in het kader van het NP Onderwijs met zich mee hebben gebracht. Vooral als gemeenten veel kleinere projecten hebben gestart, dan vraagt dit veel inzet van mensen en middelen. In dit verband zagen we een fenomeen dat elders wel is aangeduid aan sturingsoverload.[14] Daarnaast heeft deze drukte invloed gehad op de aandacht van gemeenten voor het meten van de effecten van de projecten op de kansengelijkheid van jongeren. Daar waren ook geen kaders voor. Gemeenten en scholen hebben samen nuttige dingen gedaan, maar de opbrengsten van die inzet kan veelal alleen subjectief worden bepaald, ook omdat er weinig tot geen objectieve maatstaven voorhanden zijn. De verantwoording erover is dan ook summier en vooral beschreven in kwalitatieve duidingen.

Zorg dat het geld alleen terecht kan komen bij de beoogde doelgroep
Een derde veel gehoord punt is de wijze waarop de NP Onderwijsmiddelen zijn verdeeld. Het bevorderen van kansengelijkheid vraagt soms om een ongelijke investering. De NP Onderwijs-middelen zijn weliswaar niet gelijkelijk over alle scholen en gemeenten verdeeld[15], maar nog altijd is er veel geld gegaan naar plekken waar er nauwelijks sprake was van acute problematiek. Soms is de kansenongelijkheid hierdoor juist toegenomen omdat personeel op scholen met veel achterstandsleerlingen is weggetrokken naar scholen waar weinig problemen zijn. Indien de gemeenten meer middelen hadden gekregen die nu naar scholen zijn gegaan, dan hadden ze ervoor kunnen zorgen dat het meer bij de beoogde doelgroep terecht was gekomen. Nu hebben ze soms machteloos moeten toezien hoe scholen waar geen leerachterstanden zijn, de middelen hebben besteed aan zaken die niet of nauwelijks in relatie stonden met problemen als gevolg van de gezondheidsepidemie.

Zet voor structurele problemen structurele middelen in
Als laatste maar zeker niet als minste punt, is er de kritiek op het incidentele karakter van de middelen. Iedereen is natuurlijk heel blij met zoveel extra geld. Gemeenten hebben de middelen dan ook dankbaar ingezet om er goede dingen voor jongeren mee te doen. Echter, incidenteel geld is minder geschikt, nu is gebleken dat uit de genomen maatregelen ter bestrijding van de

[12] Monitorinformatie van OCW geeft overigens aan dat niet alle gemeenten even snel van start zijn gegaan. Deze gemeenten hebben wij in het kader van dit deeladvies echter niet gesproken.

[13] Elffers, L. (2022) Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs. Zutphen, Walburg Pers.

[14] In Koersen op Kwaliteit en Kansenongelijkheid (2022) van het IBO wordt gesproken over sturingsoverload voor scholen, hetzelfde lijkt te gelden voor gemeenten.

[15] Scholen met een hogere leerling-achterstandsscore hebben beduidend meer middelen ontvangen. Dat geldt ook voor gemeenten met meer leerlingen met een hogere achterstandsscore.

coronapandemie langdurige problemen met betrekking tot het psychisch welzijn van jongeren zijn voortgekomen. Bovendien raakt deze problematiek ook aan het hardnekkige probleem van kansenongelijkheid van jongeren. De COVID-19-maatregelen hebben namelijk vooral een sterk negatief effect gehad op de levens van de meer kwetsbare jongeren. Zodoende meent het PPJ dat er structureel en integraal beleid nodig op elk denkbaar niveau waar de overheid op acteert. Hiervan zijn we gedurende het verloop van de gezondheidspandemie en ook in de periode daarna steeds meer overtuigd geraakt. Met grote hoeveelheden geld die kortstondig worden uitgegeven zijn deze jongeren slechts tijdelijk geholpen. De roep uit de gemeenten die wij spraken om structurele investeringen in een onderwijszorgstructuur waarin onderwijs en zorg samen een vangnet kunnen bieden aan kwetsbare jongeren is groot.

Conclusie: houd de winst van nieuwe lokale initiatieven en verbindingen vast
Aldus hebben de incidentele NP Onderwijsmiddelen gemeenten in staat gesteld om te sturen op die samenwerking en verbinding tussen gemeenten, welzijn en onderwijs. Beëindiging ervan zet de samenwerking en verbinding nu onder druk. Dat zou een verlies zijn, nu juist onderwijs en zorg & welzijn elkaar gevonden hebben en in de onderlinge relatie juist verder geprofessionaliseerd zouden moeten worden, gesteund door een rijksoverheid die zelf werk maakt van meer dwarsverbanden tussen deze sectoren.

Met vriendelijke groet,

Farid Tabarki
Voorzitter Platform Perspectief Jongeren