

armoede
en
onderwijs

..raad
..wijs
onder

armoede
en
onderwijs

	Woord vooraf	5
	In het kort	6
1	Aanleiding	
	Jeugdarmoede doet beroep op onderwijsinstellingen	11
1.1	Meer aandacht voor kinderen en jongeren in armoede	12
1.2	Opgroeien in armoede belemmert onderwijsdeelname	13
1.3	Jeugdarmoede stelt onderwijsinstellingen voor grote opgave	13
1.4	Adviesvraag en afbakening	14
2	Advies	
	Vergroot toegankelijkheid vo en mbo voor jongeren in armoede	17
2.1	Opgroeien in armoede heeft verstrekkende gevolgen	18
2.2	Goed onderwijs is minder toegankelijk voor jongeren in armoede	19
2.3	Armoedeproblematiek in vo en mbo is grote opgave	23
2.4	Inzet rijksoverheid in vo en mbo is onvoldoende	23
2.5	Samenwerking met vo- en mbo-instellingen vanuit gemeenten is ondermaats	26
2.6	Focus op beleid en regelgeving	28
3	Aanbeveling een	
	Garandeer kosteloze toegang tot onderwijs tot aan startkwalificatie	31
3.1	Behandel onderwijs tot startkwalificatie gelijk	32
3.2	Herzie beleid rondom vrijwillige ouderbijdrage	33
4	Aanbeveling twee	
	Bewaak kwaliteit aanbod en neem belemmeringen weg	37
4.1	Bewaak kwaliteit aanbod	38
4.2	Versterk ondersteuning van jongeren in armoede	40
4.3	Schakel lokale partners in	42
4.4	Rijksoverheid: verbeter additionele financiering in vo en mbo voor ondersteuning van kwetsbare jongeren	43
5	Aanbeveling drie	
	Neem als gemeente verantwoordelijkheid	47
5.1	Gemeenten zijn eerstverantwoordelijk voor lokaal armoedebeleid	48
5.2	Betrek vo- en mbo-instellingen structureel bij regionale overleggen	50
	Bijlage	
	Totstandkoming van dit advies	53
	Geraadpleegd	55
	Literatuur	56

Woord vooraf

Goed onderwijs voor iedereen: aan die missie heeft Nederland zich uitdrukkelijk verbonden, onder meer door ondertekening van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De brede publieke bekostiging van ons onderwijs – verankerd in de Grondwet – moet de toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs voor alle kinderen waarborgen, ongeacht de wijk of het gezin waarin zij opgroeien. Deze verankering moet voorkomen dat een gevulde portemonnee voorwaarde is om toegang te hebben tot goed onderwijs.

Toch zijn er signalen dat jongeren die opgroeien in armoede, minder kansen hebben om volwaardig deel te nemen aan het onderwijs. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad zich gebogen over de vraag wat er nodig is om deze jongeren in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Voor het ondervangen van de gevolgen van armoede bij kinderen in de basisschoolleeftijd is doorgaans ruimere aandacht. Dat is ook hard nodig. Maar armoede stopt niet na de basisschool. De raad adviseert de toegankelijkheid van het vo en mbo voor jongeren in armoede te vergroten.

Jongeren die opgroeien in armoede, vallen vaker uit of zien af van deelname aan onderwijs. Zij worden geconfronteerd met hoge schoolkosten, waarbij mbo-studenten nog eens beduidend meer moeten betalen dan hun leeftijdgenoten in het vo. De Onderwijsraad beveelt aan kosteloze toegang te garanderen voor al het onderwijs tot en met het behalen van de startkwalificatie.

De raad onderkent dat dit stevige financiële consequenties heeft. De leer- en kwalificatieplicht zijn er echter niet voor niets. Ze zijn cruciaal om schooluitval tegen te gaan, de kansen op een baan te vergroten en leerlingen en studenten voldoende toe te rusten om te kunnen meekomen in de samenleving. Investeren in kosteloos onderwijs neemt drempels weg om een startkwalificatie te behalen en levert jongeren én de samenleving als geheel daarmee veel op.

Er zijn nog andere obstakels voor een volwaardige deelname aan onderwijs voor jongeren die opgroeien in armoede. Het gaat onder meer om de beperktere beschikbaarheid van leraren op scholen met veel leerlingen en studenten in armoede, waardoor de kwaliteit van het aanbod onder druk komt te staan. Ook is armoede vaak moeilijk te herkennen, waardoor behoefte aan ondersteuning voor jongeren die te maken hebben met stress als gevolg van armoede niet altijd wordt gezien. Scholen en docenten dragen in belangrijke mate bij aan het terugdringen van zulke belemmeringen, zoals de schoolportretten bij dit advies krachtig illustreren.

Scholen kunnen het echter niet alleen. Lokale partners, de rijksoverheid en in het bijzonder gemeenten hebben volgens de raad een cruciale taak in het ondersteunen van scholen en docenten in de omgang met armoede en de consequenties ervan voor onderwijs en scholing. De verantwoordelijkheid voor armoedebel beleid ligt ook niet bij scholen, maar bij gemeenten. Het terugdringen van armoede en de gevolgen ervan voor de schoolloopbanen van jongeren is een grote maatschappelijke opgave, die vraagt om een gezamenlijke inzet van iedereen in en om het onderwijs.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn onvoldoende toegankelijk voor jongeren die opgroeien in armoede. Rijksoverheid, onderwijsinstellingen en gemeenten zijn aan zet om volwaardige onderwijsdeelname van jongeren in armoede te garanderen.

De Onderwijsraad roept de minister van Onderwijs op om de toegankelijkheid van het vo en mbo te vergroten voor jongeren die opgroeien in armoede. In het vo en mbo zijn de schoolkosten hoog. De raad beveelt de rijksoverheid en onderwijsinstellingen aan deze financiële drempels weg te nemen. Iedereen die leer- of kwalificatieplichtig is, moet in Nederland kosteloos onderwijs kunnen volgen. Daarnaast zijn er verbeteringen mogelijk in het onderwijsaanbod en de ondersteuning van jongeren die opgroeien in armoede. Scholen kunnen dit niet alleen. De raad roept gemeenten op om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Aanleiding:

jeugdarmoede doet beroep op onderwijsinstellingen

In Nederland groeien minstens 115.000 minderjarigen op in armoede (2023). Zij lopen tegen materiële en immateriële hindernissen aan die hun deelname aan het onderwijs belemmeren.

De rijksoverheid voert al bijna tien jaar beleid gericht op de bestrijding van armoede onder minderjarigen. Dit beleid doet mede een beroep op onderwijsinstellingen. Zij zijn verantwoordelijk voor goed en toegankelijk onderwijs voor al hun leerlingen en studenten. Maar ze zijn niet verantwoordelijk voor armoedebestrijding of andere vormen van armoedebel beleid. Lokaal armoedebel beleid is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van gemeenten.

In beleid en in de publieke discussie over armoede gaat terecht veel aandacht uit naar bestrijding van armoede onder leerlingen in het primair onderwijs. Maar armoede stopt niet na de basisschool. Op verzoek van de Tweede Kamer adviseert de raad daarom wat er nodig is om te zorgen dat jongeren die opgroeien in armoede, volwaardig kunnen deelnemen aan het vo en mbo. Welke rol spelen onderwijsinstellingen daarin en waar zijn andere actoren aan zet?

Advies:

vergroot toegankelijkheid van vo en mbo voor jongeren die opgroeien in armoede

Jongeren die opgroeien in armoede, lopen in het vo en mbo aan tegen belemmeringen om goed onderwijs te kunnen volgen. Er zijn financiële drempels: ouders en jongeren in het vo en mbo worden geconfronteerd met hoge schoolkosten, in het mbo nog meer dan in het vo. Vo-scholen met relatief veel leerlingen in armoede hebben bovendien sterker te kampen met een lerarentekort en teruglopende middelen. De kwaliteit van het onderwijsaanbod en leeromstandigheden staat daardoor onder druk. Daarnaast wordt de ondersteuningsbehoefte van leerlingen in armoede niet altijd herkend. Deze belemmeringen leiden voor jongeren in armoede tot lager schoolsucces en een ander verloop van schoolloopbanen dan andere leerlingen.

De raad adviseert de rijksoverheid, onderwijsinstellingen en gemeenten daarom de toegankelijkheid van vo en mbo voor jongeren in armoede te vergroten.

Aanbeveling 1:

garandeer kosteloze toegang tot onderwijs tot aan startkwalificatie

Publiek bekostigd onderwijs moet voor iedereen kosteloos toegankelijk zijn. Dat betekent dat alle jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn in Nederland kosteloos onderwijs moeten kunnen volgen, ongeacht de route die zij volgen naar de startkwalificatie.

De Onderwijsraad beveelt de rijksoverheid aan om het verschil in schoolkosten tussen vo en mbo voor leer- en kwalificatieplichtige studenten op te heffen. De schoolkosten in het vo en mbo zijn hoog, bijvoorbeeld voor een laptop, excursies en kleding voor bepaalde vakken of opleidingen. In het mbo liggen de schoolkosten bovendien nog hoger dan in het vo. Zo zijn boeken in het vo gratis, terwijl dat in het mbo alleen geldt voor de vakken taal, rekenen en burgerschap. Verder maken mbo-studenten veel kosten voor materialen die ze nodig hebben voor hun studie. Delen van het onderwijs zijn daarmee niet toegankelijk voor leerlingen en studenten (uit gezinnen) met weinig financiële middelen.

Daarnaast beveelt de raad schoolbesturen en schoolleiders aan anders om te gaan met de vrijwillige ouderbijdrage. Deze moet daadwerkelijk vrijwillig zijn, gelimiteerd en anoniem. Dat is nu lang niet altijd zo. Het moet gaan om één bedrag, waar alles in zit. Zo worden jongeren en hun ouders niet geconfronteerd met onverwachte extra's en hoeven ze niet telkens opnieuw aan te geven dat ze de bijdrage niet willen of kunnen betalen.

Aanbeveling 2:

bewaak kwaliteit van aanbod en neem belemmeringen weg

De raad pleit er uitdrukkelijk voor dat scholen en opleidingen de kwaliteit van het aanbod op school op peil houden. Jongeren die opgroeien in armoede, krijgen gemiddeld genomen minder vaak onderwijs van een bevoegde docent. Dat komt doordat het lerarentekort hun scholen vaker treft. De raad herhaalt de eerdere oproep aan schoolbesturen om te zorgen voor een eerlijke verdeling van leraren.

De raad beveelt ook aan om de ondersteuning van jongeren in armoede te versterken. Armoede is voor veel docenten lastig te signaleren. Daardoor wordt de behoefte aan onderwijs- en andere ondersteuning van jongeren in armoede lang niet altijd herkend. Dit vraagt van docenten en schoolleiders dat zij als team bewustzijn en een handelingsrepertoire ontwikkelen voor de omgang met armoede.

Scholen en opleidingen kunnen het niet alleen, zeker niet als zij kampen met een leraren- of schoolleiderstekort. Zij hebben daarom de rijksoverheid, gemeente en lokale partners nodig. De raad pleit voor versterking van het onderwijskansenbudget in het vo en introductie van een vergelijkbaar budget in het mbo.

Aanbeveling 3:

neem als gemeente verantwoordelijkheid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebestrijding op lokaal niveau. Zij zijn in principe aan zet om initiatieven ter ondersteuning van jongeren in armoede te coördineren of te initiëren. Dit geldt ook voor activiteiten op het grensvlak van onderwijs, het sociaal domein en armoedebeleid. De mate waarin gemeenten dat doen, varieert, evenals de mate waarin vo- en mbo-instellingen betrokken zijn bij lokaal overleg. Dat leidt tot onwenselijke verschillen.

De raad roept gemeenten op om hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij moeten onderwijsinstellingen en docenten ondersteunen en ontlasten. De vraag en capaciteit van onderwijsinstellingen moeten daarbij leidend zijn; gemeenten mogen scholen niet overvragen. Het is zaak vo- en mbo-instellingen sterker te betrekken bij gremia als de lokale of regionale educatieve agenda en lokale gelijkekansenallianties.

Armoede en onderwijs

Onderwijs is een publieke voorziening die toegankelijk moet zijn voor alle jongeren, ongeacht hun financiële thuissituatie. Toch lopen jongeren die opgroeien in armoede tegen belemmeringen aan om voortgezet onderwijs (vo) of middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te kunnen volgen.

Advies

Vergroot de toegankelijkheid van het vo en mbo voor jongeren die opgroeien in armoede.



Aanbevelingen



Garandeer kosteloze toegang tot al het onderwijs tot aan startkwalificatie

Schoolkosten in het vo en vooral het mbo zijn hoog. Denk aan een laptop, kleding, excursies en de vrijwillige ouderbijdrage. Schoolbesturen en schoolleiders moeten zorgen dat de vrijwillige ouderbijdrage gelimiteerd en daadwerkelijk vrijwillig is. De raad beveelt de rijksoverheid aan schoolboeken ook in het mbo gratis te maken. Dat is nu niet het geval.

Bewaak kwaliteit van aanbod en neem belemmeringen weg

Jongeren die opgroeien in armoede, krijgen minder vaak les van een bevoegde docent, doordat het lerarentekort hun scholen harder treft. De raad herhaalt de oproep aan schoolbesturen te zorgen voor een eerlijke verdeling van leraren. Daarnaast is het nodig dat docenten en schoolleiders als team bewustzijn en handelingsrepertoire ontwikkelen om andere belemmeringen in de schoolloopbaan van jongeren in armoede weg te nemen.



Gemeenten: neem verantwoordelijkheid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebestrijding op lokaal niveau, maar hoe zij hier invulling aan geven varieert sterk. De raad roept gemeenten op hun verantwoordelijkheid te pakken en het vo en mbo structureel te betrekken bij lokaal onderwijsbeleid.



aan leiding

Jeugdarmoede doet beroep op onderwijsinstellingen

In Nederland groeien minstens 115.000 jongeren op in armoede. Het overheidsbeleid tegen armoede onder minderjarigen doet mede een beroep op onderwijsinstellingen. Wat is er nodig om te zorgen dat jongeren in armoede volwaardig aan onderwijs kunnen deelnemen?

De overheid voert sinds 2016 intensiever beleid gericht op de bestrijding van armoede en meer in het bijzonder armoede onder minderjarigen. Kinder- en jeugdarmoede vormt ook een uitdaging voor het onderwijs. Jongeren die in armoede opgroeien, zijn bij uitstek gebaat bij goed onderwijs, maar ondervinden belemmeringen om daaraan volwaardig deel te nemen. De Onderwijsraad richt zich in dit advies op jongeren in het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en buigt zich over de vraag wat er nodig is om te zorgen dat jongeren die opgroeien in armoede, volwaardig kunnen deelnemen aan het vo en mbo.

1.1 Meer aandacht voor kinderen en jongeren in armoede

In 2023 groeiden in Nederland meer dan 115.000 kinderen en jongeren op in armoede. Dat is gelijk aan één op de dertig minderjarigen. Opgroeien in armoede betekent dat jongeren leven in een gezin dat niet beschikt over de financiële middelen om de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud te kunnen doen. De kinder- en jeugdarmoede is niet gelijk gespreid over Nederland. In de grote steden, Zuid-Limburg, Enschede, Noord- en Oost-Groningen en Caribisch Nederland is het aandeel jongeren dat in armoede opgroeit relatief hoog. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius groeide in 2022 zelfs een op de vier minderjarigen op in armoede.¹ In de meeste overige regio's is kinder- en jeugdarmoede minder groot, maar wel degelijk aanwezig.²

De rijksoverheid voert bijna tien jaar beleid gericht op de bestrijding van armoede onder minderjarigen. In 2016 maakte het Rijk gemeenten verantwoordelijk voor armoedebestrijding en investeerde structureel 100 miljoen euro in de bestrijding van kinderarmoede. In 2022 ontwikkelde het kabinet-Rutte IV de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden en nam als doelstelling de kinderarmoede te halveren ten opzichte van 2015. Het kabinet-Schoof heeft als doelstelling de kinderarmoede niet te laten toenemen ten opzichte van het niveau in 2024.³

Dat er sinds 2022 intensievere aandacht is voor jongeren in armoede en bestaansonzekerheid in het algemeen, heeft twee aanleidingen. De eerste was de coronapandemie. Veel Nederlanders ervoeren grote onzekerheid over hun baan en inkomen. Een deel van de werkenden raakte zijn of haar baan en daarmee het vaste inkomen kwijt. Een bij-effect van online afstandsonderwijs tijdens de *lockdowns* was dat veel docenten werden geconfronteerd met de verschillende thuissituaties van hun leerlingen en studenten, waaronder zichtbare vormen van armoede. Bijvoorbeeld omdat leerlingen en studenten niet beschikten over de juiste *devices* om online onderwijs te kunnen volgen, maar ook omdat onderwijs via de *webcam* een blik bood op de thuissituatie die voorheen verborgen bleef.

De tweede aanleiding voor de toegenomen aandacht voor armoede was de hoge inflatie in 2022 en 2023. Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne stegen de energieprijzen, waardoor veel huishoudens in acute geldproblemen kwamen. Huishoudens die eerder ruim boven de armoedegrens leefden, kwamen plots in geldnood. Het aantal personen dat gebruik maakte van de Voedselbank, nam in 2022 met een derde toe ten opzichte van 2021.⁴ Het kabinet moest aanvullende koopkrachtmaatregelen nemen om de armoede in die jaren niet te doen stijgen.⁵

Velen zagen hierin aanleiding opnieuw na te denken over armoede. De in juli 2022 ingestelde Commissie Sociaal Minimum boog zich over de hoogte van het sociale minimum en de systematiek van het stelsel dat dit minimum moet garanderen. De commissie concludeerde dat de norm van het sociale minimum omhoog moest. Gezinnen met kinderen kunnen naar schatting 200 tot 500 euro per maand tekort komen.⁶ Ook riep de commissie op om de positie van kinderen te versterken, door bijvoorbeeld het besteedbaar inkomen van gezinnen met kinderen te verhogen.⁷ Tegelijkertijd ontwikkelden het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Nederlands instituut

1 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/48/inwoners-caribisch-nederland-zijn-tevrede-maar-hebben-geldzorgen>

2 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85678NED/table?ts=1704878701343>

3 Rijksoverheid, 2024c.

4 <https://voedselbankennederland.nl/wp-content/uploads/2023/12/Feiten-en-Cijfers-per-31-12-2022-versie-29-12-2023.pdf>. Huishoudens komen pas in aanmerking voor hulp van de Voedselbank als hun besteedbaar inkomen (totaal inkomen minus vaste lasten) niet hoger is dan een bepaald normbedrag. Het normbedrag is afhankelijk van de gezinssamenstelling. Zie: <https://voedselbankennederland.nl/ik-zoek-hulp/kom-ik-in-aanmerking/>

5 CPB, 2023.

6 Commissie Sociaal Minimum, 2023a.

7 Commissie Sociaal Minimum, 2023b.

voor budgetvoorlichting (Nibud) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een nieuwe statistische armoedegrens, die meer rekening houdt met de uitgaven van huishoudens, kansenongelijkheid en sociale uitsluiting.

In oktober 2024 verschenen nieuwe armoedecijfers, gebaseerd op de gewijzigde statistische definitie.⁸ Volgens deze cijfers daalt de armoede in Nederland sinds 2018. Ook het aandeel kinderen en jongeren dat in armoede opgroeit, is in de afgelopen jaren fors afgenomen. In 2018 ging het nog om 8,6% van de minderjarigen, in 2023 betrof het 3,6%. Dat komt neer op ruim 115.000 minderjarigen die opgroeien in armoede. Daarbovenop leefden in 2023 1,2 miljoen mensen net boven de armoedegrens. Zij hebben volgens de definities voldoende middelen om rond te komen, maar zijn wel financieel kwetsbaar. Hun bestaan is onzeker, wat een bron van onrust kan zijn.⁹

1.2 Opgroeien in armoede belemmert onderwijsdeelname

Opgroeien in armoede heeft negatieve gevolgen voor de onderwijsdeelname en -loopbanen van jongeren.¹⁰ Zij ervaren vaker hindernissen die maken dat zij minder goed kunnen deelnemen aan het onderwijs dan andere leerlingen en studenten.

Dat begint bij de negatieve gevolgen van materieel gebrek, zoals schoolkosten niet kunnen opbrengen, geen goede voeding krijgen en geen rustige werkplek hebben. Van grote invloed zijn ook de immateriële gevolgen van armoede: wie zich niet goed voelt, in sociaal isolement leeft of worstelt met de geestelijke gezondheid, wordt belemmerd in de ontwikkeling.

Daar komt bij dat scholen met relatief veel leerlingen die in armoede opgroeien, voor grotere uitdagingen staan dan andere scholen. Ze hebben bijvoorbeeld meer te lijden onder het lerarentekort. Onderwijs wordt op deze scholen vaker gegeven door onbevoegde leraren. Leerlingen die in armoede opgroeien geven bovendien vaker aan dat het onderwijsaanbod beperkter is en dat het klimaat in de klas minder goed is, dan andere leerlingen. Hoofdstuk 2 gaat verder in op de gevolgen van opgroeien in armoede voor deelname aan onderwijs.

1.3 Jeugdarmoede stelt onderwijsinstellingen voor grote opgave

Onderwijsinstellingen moeten goed en toegankelijk onderwijs voor al hun leerlingen en studenten verzorgen. Dat betekent niet alleen dat jongeren fysiek toegang hebben tot onderwijs, maar ook dat zij daaraan volwaardig kunnen deelnemen. Dat laatste houdt in dat jongeren die in armoede opgroeien, net als hun leeftijdgenoten de vruchten van onderwijs kunnen plukken, zonder dat hun financiële omstandigheden hen hierin belemmeren.

Het kinder- en jeugdarmoedebeleid van de rijksoverheid doet een beroep op onderwijsinstellingen. In de afgelopen jaren verschenen brochures en handreikingen over de gevolgen van armoede en geldzorgen voor leerlingen en studenten en over de manier waarop scholen daarmee kunnen omgaan.¹¹ De handreikingen zijn gemaakt voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De rijksoverheid en gemeenten stellen subsidies beschikbaar voor scholen met veel leerlingen die opgroeien in armoede. Denk aan subsidies voor een rijke schooldag, schoolontbijt en een zogeheten brugfunctionaris. Dit beleid komt boven op het meer generieke onderwijsachterstandenbeleid en gelijkekansenbeleid die in het onderwijs al langer bestaan.

Deze opgave overstijgt de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen zijn niet verantwoordelijk voor armoedebestrijding of andere vormen van armoedebeleid. Gemeenten dragen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid voor lokaal armoedebeleid. Onderwijsinstellingen kunnen die verantwoordelijkheid niet opgedrongen krijgen. Zeker niet wanneer binnen scholen als gevolg van leraren- en schoolleiderstekorten het onderwijs al in de knel komt.¹²

⁸ Van den Brakel e.a., 2024.

⁹ Ibid.

¹⁰ <https://www.nji.nl/armoede/invloed-op-schoolprestaties>

¹¹ Lusse & Kassenberg, 2022; Lusse & Schenk, 2023.

¹² Vgl. Onderwijsraad, 2023.

1.4 Adviesvraag en afbakening

Jeugdarmoede doet een beroep op onderwijsinstellingen. De vraag is wat jongeren in armoede nodig hebben om volwaardig aan onderwijs te kunnen deelnemen, welke rol onderwijsinstellingen daarin kunnen spelen en waar andere actoren aan zet zijn. Op verzoek van de Tweede Kamer adviseert de Onderwijsraad over dit vraagstuk. De raad spitst dit advies toe op het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Wat is nodig om te zorgen dat jongeren die opgroeien in armoede, volwaardig kunnen deelnemen aan het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs?

Afbakening

De Onderwijsraad constateert dat veel aandacht in beleid en in de publieke discussie over armoede uitgaat naar het primair onderwijs (po). Armoede op jonge leeftijd heeft immers grote gevolgen voor de verdere jeugd, schoolloopbaan en het leven van de betreffende kinderen. Inzetten op vroege interventie en ondersteuning is daarom nuttig en nodig. De raad onderschrijft het belang van blijvende inzet op armoede onder kinderen in de basisschoolleeftijd.

Dat er beperkter aandacht is voor de problematiek na het primair onderwijs is echter minder wenselijk. Armoedeproblematiek stopt niet na de overgang naar het voortgezet onderwijs of het mbo. Ook in het voortgezet onderwijs en het mbo ondervinden jongeren in armoede obstakels die hun deelname aan het onderwijs belemmeren. Opgroeien in armoede werpt in het vo en mbo bovendien specifieke belemmeringen op die het primair onderwijs niet kent. Dat komt door veranderingen in de complexe problematiek rond armoede in de leeftijdscategorie van 12 tot 18 jaar en 18+ en in de relatie tussen de jongere, thuis en school. Hoofdstuk 2 gaat hier verder op in.

Kinderarmoede, jeugdarmoede, jongeren in armoede

In het armoedebeleid is de term kinderarmoede gangbaar. Dit begrip wordt gebruikt voor armoede onder minderjarigen. Het woord kind wordt doorgaans geassocieerd met kinderen tot 12 jaar en minder met minderjarigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Die laatste worden vaak aangeduid als jongeren. Dit advies is gericht op het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en gaat over jongeren in de leeftijdscategorie 12-18 en 18+. Daarom spreekt dit advies van kinder- en jeugdarmoede of jongeren in armoede.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteert de raad het advies om de toegankelijkheid van vo en mbo voor jongeren in armoede te vergroten. Dat vereist actie van de rijksoverheid, onderwijsinstellingen en gemeenten. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 werkt de Onderwijsraad het advies uit in drie aanbevelingen.

Om in beeld te krijgen hoe onderwijsinstellingen omgaan met armoede onder hun leerlingen en studenten, heeft onderwijsjournalist Anja Vink in opdracht van de raad portretten van vijf scholen in Nederland geschreven. In dit advies wordt op diverse plekken naar de schoolportretten verwezen. Het volledige document met portretten is als online bijlage bij dit advies gepubliceerd.





advies

Vergroot toegankelijkheid vo en mbo voor jongeren in armoede

Goed onderwijs is minder toegankelijk voor jongeren in armoede. De opgave voor vo- en mbo-instellingen is groot. Het rijksbeleid is echter onvoldoende gericht op jongeren in vo en mbo. Ook lokaal armoedebelief moet het vo en mbo meer betrekken.

Jongeren die in armoede opgroeien, hebben minder toegang tot goed onderwijs. Ten eerste lopen zij tegen financiële drempels aan. Publiek onderwijs zou kosteloos moeten zijn, maar ouders en jongeren in het vo en mbo worden geconfronteerd met hoge schoolkosten. Ten tweede lijden vo-scholen met relatief veel leerlingen in armoede extra onder het lerarentekort en teruglopende financiën, waardoor ze moeilijker een rijk aanbod en pedagogisch klimaat kunnen bieden. Tot slot wordt de ondersteuningsbehoefte van leerlingen en studenten in armoede niet altijd herkend. Vanwege grote veranderingen die jongeren doormaken in de leeftijd van 12 tot 18 jaar en 18+ staan scholen in het vo en mbo voor een grote opgave. Het huidige rijksbeleid tegen kinder- en jeugdarmoede is onvoldoende gericht op jongeren in vo en mbo. Ook worden vo- en mbo-instellingen niet altijd betrokken bij lokaal armoedebeleid.

De Onderwijsraad adviseert de toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs voor jongeren in armoede te vergroten. Hier zijn niet alleen onderwijsinstellingen, maar ook het Rijk en gemeenten aan zet.

2.1 Opgroeien in armoede heeft verstrekken gevolgen

De gevolgen van armoede gaan verder dan moeilijk kunnen rondkomen. Armoede gaat veelal gepaard met stress, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting. Armoede en geldzorgen kunnen het handelingsvermogen van jongeren inperken.

Onvoldoende middelen voor minimaal noodzakelijke uitgaven

Armoede betekent te weinig financiële middelen hebben om te kunnen voorzien in het levensonderhoud. Eind 2024 introduceerden het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Nederlands instituut voor budgetvoorlichting (Nibud) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een nieuwe definitie van armoede. In deze definitie betekent armoede dat een huishouden niet genoeg financiële middelen heeft voor de minimaal noodzakelijke uitgaven in Nederland. Met financiële middelen worden niet alleen inkomsten bedoeld, maar ook schulden en vermogen. Minimaal noodzakelijke uitgaven van huishoudens zijn uitgaven aan voeding, kleding, verzekeringen, wonen, energie en sociale activiteiten.¹³

Voor jongeren vertaalt armoede zich onder meer in minder gezond eten, minder adequate huisvesting en kleding. Vaak is er te weinig geld om nodige spullen te kopen, zoals een telefoon, een laptop, boeken en een fiets. Naarmate jongeren ouder worden, nemen de kosten voor levensonderhoud toe. Op die leeftijd hebben zij meer materiële zaken nodig, zoals een laptop en telefoon, maar ook vaker nieuwe kleren en meer eten.¹⁴

Armoede, lagere sociaaleconomische status en onderwijsachterstanden

Armoede en een lagere sociaaleconomische status zijn twee verschillende dingen. Armoede is een absoluut begrip. Het drukt uit of personen wel of niet voldoende geld hebben om te kunnen voorzien in hun basisbehoeften. Sociaaleconomische status (SES) is een relatief begrip. Het duidt aan welke positie personen innemen in een naar sociaaleconomische kenmerken gerangschikte groep mensen. Veel gebruikte criteria zijn opleidingsniveau, inkomen en beroepsstatus. Het gaat er dan niet om of iemand genoeg heeft, maar of een persoon meer of minder heeft dan anderen. Sociaaleconomische status wordt vaak uitgedrukt in drie categorieën: laag, midden en hoog.

Hoewel armoede en een lagere sociaaleconomische status dus niet hetzelfde zijn, komen ze sterk overeen. Armoede overlapt deels met lage sociaaleconomische status zoals gebruikt in het onderwijsachterstandenbeleid. Bij het ontwerp van een nieuwe indicator voor het achterstandenbeleid bleek bijvoorbeeld dat huishoudinkomen geen toegevoegde voorspellende waarde had boven op de gebruikte indicatoren.¹⁵

Dit advies richt zich op jongeren die opgroeien in armoede. Waar mogelijk zal de raad zich specifiek richten op armoede en niet op lage sociaaleconomische status. Wanneer informatie over jongeren in armoede niet beschikbaar is, maar wel informatie over de sociaaleconomische status of onderwijsachterstandsscore, zal de raad die informatie gebruiken.

¹³ Van den Brakel e.a., 2024; CBS, 2023.

¹⁴ Kinderombudsman, 2017.

¹⁵ Posthumus e.a., 2016.

Armoede heeft ook immateriële gevolgen

Mensen in armoede verhouden zich onderling verschillend tot de omstandigheden waarin ze leven en gaan er verschillend mee om.¹⁶ Er zijn niettemin sterke verbanden tussen opgroeien in armoede en het welbevinden van mensen.

Armoede is meer dan alleen te weinig geld hebben. Leven in armoede leidt voor veel mensen tot chronische stress.¹⁷ Te weinig geld hebben om in de normale levensbehoeften te voorzien, kan stress, tunnelvisie en gebrek aan geduld of zelfbeheersing veroorzaken bij ouders en jongeren. De stress die ouders kunnen ondervinden, kan de relatie met hun kind negatief beïnvloeden. Jongeren die in armoede opgroeien, hebben vaker problemen met concentratie en geheugen en meer moeite hun emoties te reguleren.¹⁸ Moeten werken en bijdragen aan het gezinsinkomen naast school of studie is voor sommige jongeren een aanvullende bron van stress.¹⁹

Ook hangt armoede negatief samen met de (ervaren) gezondheid van mensen.²⁰ Jongeren en jongvolwassenen die niet kunnen rondkomen, schatten hun gezondheid vaak lager in dan leeftijdgenoten zonder geldproblemen.²¹ Jongeren die opgroeien in armoede, kampen vaker met hun geestelijke gezondheid, zoals gevoelens van angst, afhankelijkheid en ongerustheid. Dit kan leiden tot fysieke klachten zoals hoofdpijn en buikpijn.²² Jongeren die in armoede opgroeien, zijn redelijk positief over hun leven, maar gemiddeld genomen minder gelukkig dan hun leeftijdgenoten.²³

Leven in armoede gaat vaker gepaard met sociale uitsluiting.²⁴ Sociale participatie van jongeren kost geld, bijvoorbeeld voor een schoolreis, verjaardagscadeau of sportvereniging. Jongeren die opgroeien in armoede, doen daarom minder vaak mee aan dit soort activiteiten. Mensen die in armoede leven, kunnen schaamte en stigmatisering door anderen ervaren. Armoede kan voelen als een persoonlijk falen, zeker wanneer de omgeving die persoon impliciet of expliciet behandelt alsof die niet met geld kan omgaan.²⁵ Sommige jongeren worden gepest en raken angstig en onzeker. Uit schaamte trekken mensen in armoede zich vaker terug uit hun sociale context. Zo kunnen ze in een isolement raken.²⁶

Jongeren die opgroeien in armoede, hebben vaak een minder positief toekomstbeeld.²⁷ Zij ervaren over het algemeen weinig stabiliteit en zekerheid. Hun leven is veel gevoeliger voor onvoorziene, plotselinge veranderingen. Bovendien gaan veel tijd en aandacht op aan acute noden. Dit belemmert een blik op de toekomst.²⁸ Tot slot is de leefomgeving van deze jongeren vaker onveilig. In de buurt waarin zij opgroeien, is vaker sprake van ongeregelde zaken, overlast en criminaliteit.²⁹

Mensen die in armoede leven, hebben een onzeker bestaan. Zij hebben over het algemeen veel aan hun hoofd. Stress en onzekerheid vragen veel van het handelingsvermogen van mensen. Armoede en financiële zorgen zijn bronnen van stress en hebben daarmee een negatief effect op het 'doenvermogen' van mensen.³⁰

2.2 Goed onderwijs is minder toegankelijk voor jongeren in armoede

Jongeren die in armoede opgroeien, lopen tegen minstens drie belemmeringen aan om goed onderwijs te kunnen volgen. Ten eerste zijn er financiële drempels. Hoewel publiek bekostigd onderwijs kosteloos hoort te zijn, hebben ouders en jongeren in het vo en mbo te maken met hoge schoolkosten. Daarnaast hebben vo-scholen met relatief veel leerlingen in armoede sterker te lijden onder het lerarentekort en teruglopende middelen, waardoor

¹⁶ Vgl. Huygens & Wittenbols, 2020.

¹⁷ Mullainathan & Shafir, 2013; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017, 100.

¹⁸ Kinderombudsman, 2017.

¹⁹ Dopmeijer e.a., 2024.

²⁰ CBS, 2023.

²¹ Meerdink, Luijten, Moaddine, Boeke & Geuijen, 2024; Halberstadt, Meerdink, Boeke & Geuijen, 2023.

²² Kalthoff, 2020.

²³ <https://www.nji.nl/armoede/welbevinden>

²⁴ CBS, 2023; Custers, 2023. Vgl. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2024.

²⁵ Custers, 2023; 'S Jongers, 2024.

²⁶ Kinderombudsman, 2017; Kalthoff, 2020.

²⁷ Van de Kamp, 2023, 49.

²⁸ Kalthoff, 2020.

²⁹ Kinderombudsman, 2017; CBS, 2023.

³⁰ WRR, 2017.

rijk onderwijsaanbod en leeromstandigheden onder druk komen te staan. Tot slot wordt de ondersteuningsbehoefte van jongeren in armoede niet altijd herkend. Deze belemmeringen leiden voor jongeren in armoede tot lager schoolsucces en een ander verloop van hun schoolloopbaan dan bij andere leerlingen.

Onderwijs is niet kosteloos toegankelijk

Uitgangspunt van het Nederlands leer- en kwalificatieplichtig onderwijs is dat het kosteloos toegankelijk moet zijn. Volgens het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind hoort de staat het primair onderwijs voor iedereen verplicht te stellen en kosteloos beschikbaar te maken. Daarnaast dient de overheid zich in te spannen voor invoering van gratis onderwijs en financiële bijstand in het voortgezet onderwijs, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs.³¹

In de praktijk is onderwijs echter niet kosteloos toegankelijk. Ouders, leerlingen en studenten hebben wel degelijk schoolkosten, bijvoorbeeld vanwege de aanschaf van agenda's, pennen, ict-middelen, materialen, lesgeld, excursies en, in Caribisch Nederland, schooluniformen. Die kosten bestaan deels uit de vrijwillige ouderbijdrage en deels uit rechtstreekse aanschafkosten. Hoge schoolkosten hebben een uitsluitend effect, omdat niet alle jongeren of ouders deze kosten kunnen dragen.

De schoolkosten in het vo en mbo zijn hoog. Ouders in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs geven aan dat ze jaarlijks gemiddeld 842 respectievelijk 1429 euro aan schoolkosten kwijt zijn. In het primair onderwijs is dat gemiddeld 181 euro.³² Dit is voor alle ouders en jongeren een fiks bedrag, maar zeker voor degenen die te maken hebben met armoede.

De bedragen die ouders noemen, zijn fors hoger dan de schoolkosten die schoolleiders en opleidingen rapporteren. De totale schoolkosten in het vo bestaan volgens opgave van de scholen grotendeels uit de vrijwillige bijdrage, die varieert tussen 83 (praktijkonderwijs) en 274 euro (vwo). De totale schoolkosten voor een beroepsopleidende leerweg (bol) in het mbo variëren volgens de opleidingen tussen gemiddeld 486 en 510 euro en voor een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo tussen gemiddeld 390 en 411 euro.³³ Het verschil zit in uitgaven die niet door de school of opleiding worden gevraagd, maar die jongeren of hun ouders wel moeten doen. In het mbo zorgt de opleiding bijvoorbeeld voor de basisuitrusting waarmee elke student in principe de opleiding succesvol kan afronden. Studenten moeten echter zelf bepaalde onderwijsbenodigdheden aanschaffen, zoals boeken, laptop, softwarelicenties en werkkleding.³⁴ Dit zijn bijdragen waar de opleiding indirect dus wel om vraagt.

Het verschil in schoolkosten tussen vo en mbo wordt mede bepaald door de kosten die studenten maken voor schoolboeken. Door een verschil in wetgeving moeten jongeren tot 18 jaar in het mbo een groot deel van hun schoolboeken zelf betalen, terwijl hun leeftijdgenoten in het voortgezet onderwijs ze gratis krijgen (zie kader hierna).

Schoolboeken in vo en mbo

In het voortgezet onderwijs geldt de Wet gratis schoolboeken (2008). Het bevoegd gezag van een vo-school is verplicht voor elk leerjaar schoolboeken gratis ter beschikking te stellen aan alle leerlingen. Het gaat om lesmateriaal dat het bevoegd gezag specifiek voor dat leerjaar voorschrijft.³⁵

In het mbo geldt sinds kort een tijdelijke maatregel om studieboeken en licenties voor de vakken taal, rekenen en burgerschap kosteloos beschikbaar te stellen aan minderjarige mbo-studenten. De minister stelt daartoe 10 miljoen euro extra beschikbaar in de lumpsum die mbo-instellingen ontvangen. Per student is zo gemiddeld 63 euro beschikbaar.³⁶ Leermiddelen voor alle overige vakken in hun opleiding vallen niet onder die regeling.

³¹ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, artikel 28.

³² De Geus, De Roode, Leest, Van Helvoirt & Van Binsbergen, 2023.

³³ Ibid.

³⁴ Zie de brochure *Schoolkosten in het mbo* (2018).

³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008; Bisschop, Lubberman & Van der Wel, 2021.

³⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

Ook qua lesgeld bestaat er ongelijkheid tussen het vo en mbo. Mbo-studenten die 18 jaar of ouder zijn, betalen jaarlijks lesgeld voor een bol-opleiding (1419 euro in 2024/2025) of cursusgeld voor een bbl-opleiding (variërend van 270 tot 715 euro in 2024/2025).³⁷ Hun leeftijdgenoten in het vo betalen geen lesgeld.

Kwaliteit aanbod staat onder druk

De tweede belemmering voor volwaardige deelname aan onderwijs betreft een ongelijk aanbod en ongelijke omstandigheden op school. Er zijn scholen met relatief veel jongeren in armoede die erin slagen goed en rijk onderwijs aan te bieden. Gemiddeld genomen hebben scholen met relatief veel jongeren in armoede echter vaker een tekort aan bevoegde leraren en beperken zij onder financiële druk vaker het extra aanbod op school. Dit zet de kwaliteit van het aanbod onder druk.

Vo-leerlingen die opgroeien in armoede, hebben een kleinere kans om onderwijs van een bevoegd docent te krijgen. Vo-scholen met relatief veel leerlingen in armoede hebben namelijk sterker te maken met een lerarentekort dan andere scholen. Een duidelijke relatie tussen armoede en een lerarentekort blijkt uit het PISA-onderzoek van 2022. Leerlingen werden bevraagd over bezittingen in het huishouden waartoe ze behoren. Op basis daarvan werd de PISA home possessions scale vastgesteld. De leerlingen die zich bevinden in de laagste 20% van deze schaal, werden tot de groep leerlingen in armoede gerekend. Uit de PISA-data blijkt dat scholen met een hoger aandeel arme leerlingen vaker een tekort aan leraren rapporteren.³⁸ Uit analyses op basis van de achterstandsscores van scholen komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Het tekort aan leraren is groter op vo-scholen met een hogere achterstandsscore.³⁹ Het verzuim onder leraren op een vo-school neemt bovendien toe naarmate de achterstandsscore van die school stijgt.⁴⁰ Ook is het aandeel onbevoegd gegeven lessen in het vo hoger op scholen met een hogere achterstandsscore dan op andere vo-scholen.⁴¹

Over het lerarentekort en de verdeling ervan in het mbo is weinig bekend. Tot voor kort bestond er geen of nauwelijks een tekort aan docenten in het mbo. Het mbo is met betrekking tot docenten een relatief open stelsel. Zo leiden mbo-instellingen nieuwe docenten zonder diploma zelf op via een pedagogisch-didactisch getuigschrift. Bovendien heeft het mbo te maken met dalende studentenaantallen, waardoor de vraag naar docenten mogelijk daalt. Niettemin wijst het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) erop dat ook de arbeidsmarkt voor mbo-docenten recentelijk krap is geworden.⁴² In welke mate dit scholen of opleidingen raakt met relatief veel studenten in armoede, is onbekend.

In het vo ontstaat onder financiële druk verschraving van het extra aanbod op scholen. Uit de Schoolkostenmonitor blijkt dat een toenemend aandeel ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet meer betaalt sinds invoering van de Wet vrijwillige ouderbijdrage (2021). Op vo-scholen met een achterstandsscore gebeurt dat vaker dan op andere scholen. Dit geldt ook voor het primair onderwijs.⁴³ In het vo geeft ongeveer de helft van de scholen aan dat de wetswijziging heeft geleid tot verandering in hun aanbod van extra activiteiten. Een kwart van de scholen heeft het aanbod beperkt; zij bieden minder activiteiten aan. Een klein deel van de scholen (3%) heeft het aanvullend aanbod volledig geschrapt.⁴⁴

In deze omstandigheden lukt het sommige vo-scholen niet het onderwijsaanbod op peil te houden. Uit de eerdergenoemde PISA-data blijkt bijvoorbeeld dat het aanbod van creatieve vakken gemiddeld beperkter is op scholen met relatief veel leerlingen die in armoede opgroeien, dan op andere scholen.⁴⁵ Daarnaast valt op dat vo-leerlingen in armoede vaker spreken van een slecht schoolklimaat dan andere vo-leerlingen. Zij ervaren vaker een slechte leerling-leraarrelatie, voelen zich minder verbonden met hun school en hebben minder vaak het gevoel erbij te horen dan andere leerlingen. Verder rapporteren deze leerlingen vaker een slecht disciplinair klimaat in de klas en een onveilig gevoel op school.⁴⁶

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/vraag-en-antwoord/hogte-lesgeld-en-cursusgeld-mbo>

³⁸ PISA 2022.

³⁹ Adriaens, Feher, Elshout & Elshout, 2024, 28.

⁴⁰ DUO, 2024, 21; Voion, 2024, 16; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2023, 100-101.

⁴¹ De Vos, Vloet & Adriaens, 2022, 11.

⁴² Kalkhoven, 2023.

⁴³ De Geus e.a., 2023.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ PISA 2022.

⁴⁶ Ibid.

Ook in het mbo bestaat het risico dat het aanbod wordt beperkt om de kosten te dempen, al is niet duidelijk of dit jongeren in armoede vaker treft. Het zogeheten Servicedocument schoolkosten informeert toekomstige studenten en ouders over de verdeling van de kosten tussen de mbo-instelling en de studenten/ouders. Uit de evaluatie blijkt dat de invoering van dit document heeft geleid tot verlaging van de schoolkosten. De evaluatie wijst echter ook op het risico van verschraving van het extra aanbod.⁴⁷

Ondersteuningsbehoefte van jongeren in armoede wordt niet altijd herkend

Een derde beperking voor volwaardige deelname is dat de onderwijs- en zorgondersteuning op scholen vaak niet voldoende is ingericht op jongeren in armoede. In het onderwijs bestaan diverse voorzieningen voor jongeren die meer ondersteuning nodig hebben om te kunnen deelnemen aan het onderwijs. Dit varieert van onderwijs- tot zorgondersteuning. Er is reden om aan te nemen dat jongeren in armoede vaker behoefte hebben aan bepaalde vormen van ondersteuning.

Onderwijsondersteuning omvat allerlei vormen, zoals extra onderwijs in schoolvakken, hulp bij specifieke leerproblemen, huiswerkbegeleiding en meer algemeen een onderwijsaanpak op maat die rekening houdt met nadelige omstandigheden voor een jongere.⁴⁸ Zorgondersteuning omvat uiteenlopende vormen van hulp om onderwijs te kunnen volgen, zoals medische en psychologische hulp.⁴⁹

Jongeren die opgroeien in armoede, krijgen niet altijd de ondersteuning die ze nodig hebben. Dat komt doordat scholen en leraren vaak geen zicht hebben op armoede of niet goed weten hoe ermee om te gaan. Armoede is soms moeilijk te signaleren. Het kan omgeven zijn met schaamte, angst voor stigmatisering, vooroordelen en sociale uitsluiting. Jongeren die in armoede opgroeien, en ook hun ouders, proberen de armoede veelal te verbergen.⁵⁰ Armoede kan daardoor aan de aandacht van scholen en docenten ontsnappen. Het staat niet bij iedereen op het netvlies, bijvoorbeeld als de problematiek op school of in de regio relatief klein is, waardoor scholen en docenten er niet zichtbaar mee geconfronteerd worden. Op lerarenopleidingen is armoede niet overal onderwerp van gesprek.⁵¹

Op scholen waar jeugdarmoede evident en aan de orde van de dag is, zijn leraren er vaak wel bewust en actief mee bezig. Maar ook in die gevallen hebben scholen niet altijd beleid dat rekening houdt met armoede. Onderzoek onder vijf vo-scholen in Noordoost-Groningen met veel leerlingen in armoede wijst uit dat enkele scholen beleid op armoede en kansengelijkheid hebben, maar andere niet. Ook daar doen de docenten – die dagelijks met de problemen geconfronteerd worden – veel voor leerlingen in armoede. Er zijn op deze scholen echter geen gecoördineerde inspanningen.⁵² Waarschijnlijk geldt dat nog meer voor scholen waar armoede veel minder zichtbaar is.

Soms is er handelingsverlegenheid onder docenten.⁵³ Dit viel ook op in gesprekken die de raad hierover voerde. Sommige leraren zijn bang dat ze jongeren in armoede verkeerd benaderen of ongepaste vragen stellen en hen op die manier stigmatiseren. Dat verhoogt de drempel om erover te praten en leerlingen en studenten te verwijzen naar passende hulp. Sommige docenten aarzelen om vermoedens van armoede uit te spreken, omdat zij bang zijn het probleem dan ook te moeten oplossen, terwijl ze niet weten hoe. Ze wijzen ook op de grenzen van hun taken en verantwoordelijkheden als docent. Zij hebben de opdracht leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen bij te brengen. Omgaan met armoedeproblematiek valt daar dan buiten. Ook praktische problemen en bureaucratische drempels werken tegen, zoals de slechte vindbaarheid van voorzieningen, de versnippering van (financiële) hulp, juridische belemmeringen bij de overdracht van persoonsgegevens (AVG) en de samenwerking met gespecialiseerde hulp.

Armoede leidt tot minder schoolsucces en ander verloop schoolloopbanen

De belemmeringen die jongeren in armoede ervaren om volwaardig aan onderwijs deel te nemen, leiden tot lager schoolsucces en een ander verloop van schoolloopbanen dan andere leerlingen. Uit onderzoeken in het vo blijkt een negatief verband tussen schuldhelpverlening en succes op school in termen van behaald onderwijsniveau en

⁴⁷ Cuppen e.a., 2021.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2020.

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/doelen-passend-onderwijs>

⁵⁰ Lusse & Kassenberg, 2022.

⁵¹ Van Veen, Doornbos, Hebbink & Niemeijer, 2023; De Voogd, Cijvat, Maya, Van Olst & Van Til, 2024.

⁵² Van Veen e.a., 2023.

⁵³ Ibid.

examencijfers.⁵⁴ Opgroeien in een huishouden met een laag inkomen hangt tevens samen met voortijdig schoolverlaten (vsv).⁵⁵ Uit PISA-data komt naar voren dat leerlingen die in armoede opgroeien, veel lager scoren op wiskunde en begrijpend lezen dan leeftijdgenoten.⁵⁶

2.3 Armoedeproblematiek in vo en mbo is grote opgave

Onderwijsinstellingen in het vo en mbo staan voor een andere uitdaging dan scholen in het primair onderwijs. Dat komt omdat de complexiteit van de armoedeproblematiek verandert in de leeftijdsfase van 12 tot 18 jaar. De kosten voor levensonderhoud nemen dan toe. Ook kunnen jongeren die met armoede te maken hebben, vanaf deze leeftijd zelf werken en bijdragen aan het gezinsinkomen of mantelzorg verlenen, waardoor zij vaak minder tijd aan onderwijs kunnen besteden. Vanaf 18 jaar zijn jongeren financieel verantwoordelijk. Zij kunnen dan zonder tussenkomst van hun ouders contracten of leningen sluiten, wat soms leidt tot serieuze schulden. Ook verandert de relatie tussen jongeren, thuis en onderwijsinstelling. In het vo en mbo zijn de leerlingen en studenten en hun thuissituatie vaak minder goed in beeld bij de docenten en de school.

De mate waarin gezinnen geld tekort komen, is mede afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Het Sociaal Planbureau Groningen laat zien dat gezinnen met tieners in Groningen en Drenthe maandelijks minder geld overhouden dan gezinnen met jonge kinderen.⁵⁷ Dit komt onder andere doordat de kosten van levensonderhoud vanaf de tienertijd toenemen. In die fase hebben jongeren meer materiële zaken nodig, zoals een laptop en telefoon, maar ook vaker nieuwe kleren en meer eten. De in 2024 ontwikkelde definitie van armoede houdt rekening met de leeftijd van de kinderen in een gezin. De armoedegrens⁵⁸ ligt hoger voor een gezin met kinderen van 13 tot en met 17 jaar, dan voor een gezin met kinderen tot 12 jaar.

Tegelijkertijd mogen jongeren vanaf 14 jaar zelf werken en geld verdienen. Voor veel jongeren in het vo en mbo die in armoede opgroeien, is een bijbaantje noodzakelijk. Zo kunnen ze bijdragen aan het gezinsinkomen of eigen dingen kopen waarvoor ze van hun ouders geen geld krijgen. De tijd die zij besteden aan werk, kan ten koste gaan van de tijd die ze besteden aan onderwijs. Dat geldt ook voor mantelzorgtaken, zoals de zorg voor jongere broers en zussen.

In de tienerleeftijd zijn jongeren in armoede kwetsbaarder en vaker slachtoffer van misbruik door criminelen. Jongeren in armoede wonen vaker in minder veilige wijken en buurten en komen eerder in aanraking met ondermijning en criminaliteit. Denk aan uitbuiting door *loverboys* en inzet bij drugsdelicten. In de schoolportretten bij dit advies komen de gevolgen hiervan naar voren.⁵⁹

Ook de relatie met school verandert zodra leerlingen overstappen van het primair naar het voortgezet onderwijs. In het po komen ouders vaak naar het schoolplein om hun kinderen te brengen en halen, waardoor leerkrachten en ouders elkaar kunnen leren kennen en spreken. In het vo en mbo beperkt het contact tussen ouders, jongeren en docenten en mentoren zich vaak tot ouderavonden en mentorgesprekken.

Het contact tussen leerlingen en studenten aan de ene kant en docenten aan de andere kant is in het vo en mbo minder hecht dan in het po. Basisschoolleerlingen hebben doorgaans een of twee groepsleerkrachten op een schooldag. In het vo en mbo hebben leerlingen en studenten wisselende docenten. Hun mentor zien zij meestal niet dagelijks.

2.4 Inzet rijksoverheid in vo en mbo is onvoldoende

De wijze waarop de rijksoverheid onderwijsinstellingen in het vo en mbo betreft bij de brede aanpak van kinder- en jeugdarmoede is onvoldoende. Mbo-studenten lijken hier een vergeten groep. Voor vo-instellingen is de inzet versnipperd. Verder is de additionele financiering vanuit het onderwijsachterstandenbeleid – die scholen breder kunnen inzetten – in het vo relatief laag en in het mbo zelfs volledig afwezig.

⁵⁴ Posthumus e.a., 2021.

⁵⁵ Bos e.a., 2023.

⁵⁶ PISA 2022.

⁵⁷ <https://sociaalplanbureau groningen.nl/armoede/verschillen-in-inkomensondersteuning-tussen-en-binnen-gemeenten/>

⁵⁸ De armoedegrens is het inkomen dat nodig is om te kunnen voorzien in de basisbehoeften.

⁵⁹ Vink, 2025.

Mbo-studenten zijn vergeten groep in armoedeaanpak

Het kabinet heeft vanuit de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden vier subsidieregelingen voor onderwijsinstellingen opgezet.

1. Schoolmaaltijden; po en vo (OCW)
2. School en omgeving; po en vo (OCW)
3. Brugfunctionaris; po en vo (OCW)
4. Financiële educatie; vo en mbo (SZW)

Aanpak geldzorgen, armoede en schulden

In 2022 presenteerde toenmalig minister Schouten (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.⁶⁰ Dit beleid is niet alleen gericht op inkomens of schulden van huishoudens, maar bestrijkt ook maatregelen rond werk, energie, onderwijs, jeugd, zorg en welzijn. Een van de drie doelstellingen was halvering van het aandeel minderjarigen dat in armoede opgroeit in 2025 ten opzichte van 2015. Naast maatregelen gericht op het terugdringen van armoede zette het kabinet ook specifiek in op het versterken van participatie en de ontwikkeling van kinderen. Het kabinet-Schoof wil de integrale aanpak voor kinderarmoede beter lokaal verankeren.⁶¹

Mbo-studenten zijn vanuit het perspectief van jeugdarmoede een vergeten groep. Voor mbo-studenten die met armoede te maken hebben, voorziet de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden niet, met uitzondering van de subsidie voor financiële educatie vanuit het ministerie van SZW. Maar die regeling is gericht op preventie van schulden en niet op de omgang met armoede in het onderwijs.

Financiële educatie is belangrijk om schulden te helpen voorkomen, zeker in het vo en mbo. In die leeftijdsfase beginnen jongeren zelf geld te verdienen en uit te geven. Door de veelheid aan betalingsmogelijkheden, waaronder uitgesteld betalen, kunnen jongeren het zicht verliezen op hun bestedingen.⁶² In het vo en mbo zit een grote groep jongeren die op het punt staat 18 jaar en daarmee financieel zelfstandig te worden, of die dat al is. Vlak nadat ze 18 zijn geworden, ontstaan soms schulden, omdat jongeren vaak onvoldoende voorbereid zijn op de financiële verplichtingen die ze nu hebben. Financiële educatie kan nuttig zijn als preventie van schulden voor alle leerlingen en studenten – inclusief, maar niet uitsluitend voor jongeren die in armoede opgroeien.

Financiële educatie is echter geen middel om jongeren in armoede te ondersteunen in hun schoolloopbaan. Belemmeringen in het onderwijs, zoals hoge schoolkosten en onvoldoende onderwijsondersteuning, vragen iets anders dan voorlichting over hoe jongeren met geld moeten omgaan.

Voor vo-scholen is armoedeaanpak versnipperd

Voor vo-scholen bestaan er in de armoedeaanpak drie losse subsidieregelingen. Ze zijn elk gericht op ongeveer dezelfde doelgroep, maar elk voor slechts een deel van de problematiek. Dit beknot onderwijsinstellingen in wat zij leerlingen kunnen aanbieden. Een brede aanpak is alleen mogelijk als de school meerdere subsidieregelingen tegelijkertijd aanvraagt.

De afbakening van de doelgroepen van de drie subsidieregelingen van OCW zijn niet identiek, maar overlappen voor een groot deel. De regelingen zijn vooral gericht op scholen met een populatie met een relatief lage sociaaleconomische status. De regelingen School en omgeving en Brugfunctionaris gaan uit van de onderwijsachterstandsscore om de doelgroep af te bakenen.⁶³ De subsidieregeling Schoolmaaltijden doet dat niet, maar is gericht op scholen waar minstens 30% van de leerlingen opgroeit in een gezin met een laag inkomen (150% van het niet-veel-maar-toereikend-budget).⁶⁴

Tijdens gesprekken en werkbezoeken van de raad voor dit advies bleek dat de subsidie-middelen vanwege overlappende criteria vaak bij dezelfde scholen terechtkomen. Deze scholen ervaren een opeenstapeling van de aanvraag- en verantwoordingslast. Daarbij komt dat de subsidies tijdelijk zijn. Een instelling weet bij het doen van de aanvraag niet

⁶⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022.

⁶¹ Rijksoverheid, 2024a.

⁶² Groen, Veenman, Rooijmans & Boswinkel, 2025.

⁶³ <https://www.dus-i.nl/subsidies/school-en-omgeving-2023>; <https://www.dus-i.nl/subsidies/brugfunctionaris>

⁶⁴ De subsidie Schoolmaaltijden is niet rechtstreeks gericht aan scholen. In Europees Nederland kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij het Jeugdeducatiefonds of Rode Kruis een aanvraag doen. In Caribisch Nederland loopt de geldstroom via de openbare lichamen.

of de subsidie wordt toegekend. Dat geldt ook als de instelling een eerder toegekende subsidie opnieuw aanvraagt. Zo kan deze moeilijk anticiperen en voorzieningen treffen of personeel aannemen. Het is immers onzeker of de benodigde middelen beschikbaar zullen komen en blijven.

Voor mbo en vo bestaat geen respectievelijk beperkte structurele aanvullende financiering

Behalve de hiervoor beschreven tijdelijke subsidies ontvangen onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs additionele middelen van OCW indien zij een relatief groot aandeel leerlingen met een lage sociaaleconomische status (SES) hebben. Dit is het onderwijsachterstandenbeleid (po) of onderwijskansenbeleid (vo) (zie kader hierna). Er is grote overlap tussen de doelen en de doelgroep van dit beleid en de doelen en de doelgroep van de eerder genoemde regelingen die voortkomen uit het kinderarmoedebeleid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de subsidieregelingen Brugfunctionaris en School en omgeving bij de afbakening gebruik maken van de onderwijsachterstandsscore (zie boven).

Onderwijsachterstandenbeleid

Structurele extra financiering van onderwijsinstellingen die veel leerlingen met een lage SES hebben, wordt onderwijsachterstandenbeleid genoemd. Het onderwijsachterstandenbeleid is een verzamelnaam voor diverse regelingen. De regelingen hebben samen als doel jonge kinderen en leerlingen met een risico op onderwijsachterstand te ondersteunen. Dat wil zeggen dat zij een verhoogd risico hebben op lagere onderwijsprestaties dan op grond van hun capaciteiten verwacht mag worden. De regelingen omvatten: het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, dat is gericht op voorschoolse educatie; het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs; en het onderwijskansenbeleid in het voortgezet onderwijs.



Omdat de middelen uit het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid in de lumpsum worden verdeeld, kunnen scholen deze aanwenden voor een brede ondersteuning voor leerlingen die het nodig hebben.

Het onderwijskansenbudget in het vo is echter veel lager dan het onderwijsachterstandenbudget in het po. Voor vo-scholen is in 2025 177,4 miljoen euro beschikbaar. Voor schoolbesturen in het primair onderwijs is dat 502,6 miljoen euro, terwijl gemeenten dit jaar 606,9 miljoen euro ontvangen voor voorschoolse educatie.⁶⁵

In het mbo is dit type budget volledig afwezig. Mbo-instellingen krijgen geen additionele financiering om leerlingen met een lage sociaaleconomische status te ondersteunen. De sector kent weliswaar het MBO Studentenfonds, maar dat is gericht op financiële ondersteuning van studenten, niet op de inrichting van onderwijsondersteuning op scholen (zie kader hierna).

MBO Studentenfonds

Sinds 2021 bestaat het MBO Studentenfonds. Minderjarige mbo-studenten die om uiteenlopende redenen financiële hulp nodig hebben, kunnen die aanvragen bij hun instelling. Ondersteuning is onder andere beschikbaar voor studenten van wie de ouders een laag inkomen hebben, maar ook voor degenen die studieoverstapting hebben opgelopen door bijvoorbeeld zwangerschap, mantelzorg of lidmaatschap van de medezeggenschapsraad.⁶⁶ Er is jaarlijks 10 miljoen euro beschikbaar, die evenredig over alle mbo-instellingen wordt verdeeld. Er is geen specificering naar sociaaleconomische omstandigheden. Ook is het beschikbare bedrag veel lager dan in het primair en voortgezet onderwijs.

In gesprekken die de raad voerde met instellingen, werden zorgen geuit over de doeltreffendheid van het MBO Studentenfonds. Steeds meer studenten vragen hulp aan bij het studentenfonds van hun instelling. Mbo-instellingen kiezen zelf welke doelen en criteria ze hanteren voor toekenning. Sommige mbo-instellingen zijn bang meer geld kwijt te zijn aan de aanvragen dan ze aan budget hebben gekregen. Zij zijn daarom streng in toekenning van tegemoetkomingen. Er zijn signalen dat een aantal mbo-instellingen daardoor geld overhoudt. Andere instellingen merken juist dat het fonds snel leeg raakt en gaan op zoek naar andere bronnen om studenten te kunnen blijven ondersteunen. Uit de gesprekken komt ook naar voren dat de evenredige verdeling van de 10 miljoen euro over de mbo-instellingen ertoe leidt dat het geld niet altijd op de plek belandt waar dat het meest nodig is.

2.5 Samenwerking met vo- en mbo-instellingen vanuit gemeenten is ondermaats

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebelief op lokaal niveau. Ten behoeve van de sociale participatie van jongeren worden gemeenten geacht om bij de bestrijding van kinderarmoede samen te werken met onder meer zorg en onderwijs. Er bestaan echter grote verschillen in aanpak en de mate waarin gemeenten slagen in hun opzet. De betrokkenheid van onderwijsinstellingen in het vo en mbo bij gemeentelijk overleg is niet structureel geregeld.

Gemeente is verantwoordelijk voor coördinatie lokale samenwerking

Armoedebestrijding is de verantwoordelijkheid van de overheid. Die verantwoordelijkheid is verdeeld tussen de rijksoverheid en lokale overheden. Sinds 2016 zijn gemeenten verantwoordelijk voor armoedebestrijding op lokaal niveau (zie kader hierna). Het idee is dat gemeenten als meest nabije overheid het best in staat zijn armoedebestrijding af te stemmen op de lokale omstandigheden en in te springen bij specifieke problemen of schrijnende gevallen. Gemeenten kunnen samenhangend armoedebelief voeren door voorzieningen en inspanningen van partijen in de armoedebestrijding te coördineren. In de bestuurlijke afspraken uit 2016 is opgenomen dat gemeenten op lokaal niveau via een integrale aanpak kinder- en jeugdarmoede bestrijden vanuit samenwerking met lokale partners in de sectoren werk en inkomen, jeugd, onderwijs, gezondheid, sport en cultuur.⁶⁷

⁶⁵ Rijksoverheid, 2024b.

⁶⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/financiele-ondersteuning-uit-het-mbo-studentenfonds-aanvragen>

⁶⁷ Beerepoot, Heuzels, Bunt & Mak, 2021.

Decentralisatie van kinderarmoedebeleid

In 2016 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over de decentralisatie van kinderarmoedebeleid. De gezamenlijke ambitie luidde: “Het Rijk en de gemeenten vinden het van groot belang dat alle kinderen kansrijk kunnen opgroeien. Het Rijk en de gemeenten zullen zich inspannen om alle kinderen voor wie dit niet vanzelfsprekend is te bereiken en te ondersteunen met voorzieningen in natura via de lokale infrastructuur en samenwerking met diverse partijen. Gemeenten hebben de regie in het armoede- en schuldenbeleid en hebben daarbij aandacht voor de positie van kinderen.”⁶⁸

Hiertoe werden acht concrete afspraken geformuleerd. Zo is bepaald dat de doelgroep bestaat uit kinderen (0-18) uit gezinnen met een laag besteedbaar inkomen die door geldgebrek niet kunnen meedoen aan sport, cultuur en sociale activiteiten op school of in hun vrije tijd. Verder is afgesproken dat de aandacht zich richt op het bereiken en actief betrekken van kinderen en het bevorderen van de samenwerking op lokaal niveau. Het Rijk stelde hiervoor vanaf 2017 85 miljoen euro per jaar beschikbaar aan gemeenten, verdeeld naar rato van het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen.

Over het algemeen hebben gemeenten armoede en schulden steviger en breder verankerd in hun beleid sinds de decentralisatie van het kinderarmoedebeleid.⁶⁹ Er is steeds meer gedeeld besef dat beleid op het gebied van financiële bestaanszekerheid samenhangt met ander beleid zoals op het gebied van gezondheid, onderwijs en jeugd. De meeste gemeenten onderschrijven dan ook het belang van samenwerking in het sociaal domein.⁷⁰

Vo en mbo zijn onvoldoende betrokken bij gemeentelijke aanpak

Een toenemend aantal gemeenten werkt sinds de decentralisatie van het armoedebeleid samen met het onderwijs.⁷¹ Toch zijn vo- en mbo-instellingen nog onvoldoende en niet structureel betrokken bij de gemeentelijke aanpak.

Gemeenten zijn verplicht ieder jaar een overleg te organiseren met schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Dit overleg is onder andere gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie. Het heet officieel Overleg onderwijsachterstanden, maar staat beter bekend als het overleg over de Lokale Educatieve Agenda (LEA).

Steeds minder gemeenten voeren een LEA-overleg. In 2023 organiseerde 20% van de gemeenten geen LEA – het jaar ervoor was dat 11%.⁷² Bovendien zijn vo-scholen veel minder vaak betrokken bij de LEA dan po-scholen en kinderopvangorganisaties. Mbo-instellingen zijn slechts sporadisch betrokken bij de LEA en dat geldt ook voor sociaalwerkorganisaties. Voor vo- en mbo-instellingen is het soms lastig deel uit te maken van een lokaal netwerk rondom één gemeente, omdat zij vaak in meerdere gemeenten vestigingen hebben dan wel leerlingen en studenten uit meerdere gemeenten hebben. In sommige regio's wordt dit opgelost door een regionale educatieve agenda.⁷³ Een voorbeeld daarvan is de Educatieve Agenda Parkstad.

Een ander overleg tussen onderwijsinstellingen, gemeenten en partners waar over armoede wordt gesproken, is het OOGO, het Op Overeenstemming Gericht Overleg in het kader van passend onderwijs. OOGO's voor vo en mbo hebben als doel te zorgen voor een samenhangend ondersteuningsaanbod in de regio voor jongeren van 12 tot 23 jaar. Uit de *Monitor passend onderwijs in het mbo* blijkt dat het contact tussen mbo-instellingen en het OOGO over het algemeen niet intensief is. Een derde van de respondenten geeft zelfs aan niet te weten of de instelling bij een OOGO betrokken is. Verder hebben mbo-instellingen te maken met een veelheid aan partners. Een groot deel werkt in één overleg samen met meerdere gemeenten tegelijkertijd.⁷⁴

Tot slot is er de Gelijke Kansen Alliantie (GKA), waar gemeenten en onderwijsinstellingen samenwerken op onder andere het thema armoede. Onder de paraplu van de GKA komen op lokaal niveau allianties tot stand tussen gemeente, onderwijsinstellingen en lokale

⁶⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016.

⁶⁹ Beerepoot e.a., 2021.

⁷⁰ Kromhout, Van Echtelt & Feijten, 2020.

⁷¹ Beerepoot e.a., 2021.

⁷² Inspectie van het Onderwijs, 2024.

⁷³ Inspectie van het Onderwijs, 2022a.

⁷⁴ Kennis e.a., 2023, 73-78.

partners. Die lokale allianties bestaan echter niet in alle gemeenten. Momenteel zijn er ruim honderd gemeenten waar zo'n lokale alliantie bestaat.⁷⁵ Bovendien zijn lokale allianties meestal georiënteerd op het po en vo. Sommige gemeenten betrekken ook het mbo, maar dat is eerder uitzondering dan regel. Dit komt wellicht doordat mbo-instellingen zijn uitgesloten van de GKA-subsidieregeling vanuit de rijksoverheid.⁷⁶

2.6 Focus op beleid en regelgeving

De raad richt zich in dit advies vooral op de institutionele aspecten van de toegankelijkheid van het vo en mbo voor jongeren die opgroeien in armoede. Dat wil zeggen, op het beleid en de regelgeving ten aanzien van private kosten voor onderwijsdeelname, het beleid dat is gericht op de rol van onderwijsinstellingen met betrekking tot jeugdarmoede en de rol van de gemeente als eerstverantwoordelijke voor lokaal armoedebeleid. De grote opgave voor de onderwijspraktijk komt in dit advies wel aan de orde, maar minder uitgebreid dan de inrichting van beleid en regelgeving. Recentelijk zijn er twee handreikingen verschenen die uitgebreid ingaan op de praktische omgang met armoede en geldproblemen in het po, vo en mbo.⁷⁷ Die bieden volgens de raad een goede basis.

Op het vlak van beleid en regelgeving ziet de raad aangrijpingspunten voor verbetering. De raad beveelt aan om het onderwijs tot aan de startkwalificatie kosteloos toegankelijk te maken. De raad is van mening dat er voor geen enkele leer- of kwalificatieplichtige jongere een financiële drempel voor deelname aan publiek bekostigd onderwijs zou moeten zijn. Die aanbeveling draagt bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle jongeren, maar in het bijzonder voor jongeren in armoede. Zij hebben immers het meest last van de huidige financiële drempels.

Daarnaast ziet de raad ruimte voor verbeteringen in de financiering van het onderwijskansenbudget en in de samenwerking met de gemeente op het vlak van armoede, segregatie en kansengelijkheid. Ook deze aanbeveling heeft betrekking op een grotere groep jongeren dan alleen de jongeren in armoede. Omdat de samenhang tussen armoede en indicatoren uit het onderwijskansenbeleid zo sterk is, is het onnodig aparte financiering en regelgeving voor jongeren in armoede in te richten. Dit leidt enkel tot versnippering, in plaats van tot een samenhangende aanpak.

Tot slot wijst de raad gemeenten op hun verantwoordelijkheid voor lokaal armoedebeleid. Het is aan gemeenten en niet onderwijsinstellingen om inspanningen in het kader van armoedebeleid in hun gemeente te coördineren, realiseren en eventueel te bekostigen. Dat beleid komt niet overal van de grond. Betrokkenheid van vo- en mbo-instellingen is bovendien laag. Gemeenten hebben dit beter en structureel te organiseren.

In de hoofdstukken hierna werkt de raad dit verder uit.

⁷⁵ <https://www.gelijke-kansen.nl/gemeenten>

⁷⁶ <https://www.dus-i.nl/subsidies/gelijke-kansen-in-het-onderwijs>

⁷⁷ Lusse & Kassenberg, 2022; Lusse & Schenk, 2023.





aan beveling een

Garandeer kosteloze toegang tot onderwijs tot aan startkwalificatie

Overheid en onderwijsinstellingen moeten zorgen dat leerlingen en studenten die leer- of kwalificatieplichtig zijn, geen financiële drempels ondervinden in hun schoolloopbaan.

Nederland kent in principe een algemeen toegankelijk onderwijsstelsel voor iedereen, dat wordt bekostigd uit publieke middelen. Iedereen die leerplichtig of kwalificatieplichtig is, zou in Nederland kosteloos onderwijs moeten kunnen volgen. De onderwijsinstellingen ontvangen daarvoor geld van de overheid. Dit is een cruciaal kenmerk van onderwijs met een publiek karakter: het staat open voor iedereen, zonder financiële drempels. Opgroeien in armoede zou dan ook geen drempels moeten opwerpen voor deelname aan het onderwijs.

De praktijk is anders: de schoolkosten in het vo en vooral het mbo zijn hoog en verschillen sterk per instelling en opleiding. Er bestaat daarnaast een verschil in wetgeving tussen vo en mbo, waardoor jongeren in het mbo beduidend meer voor het onderwijs moeten betalen dan hun leeftijdsgenoten in het vo. Dit leidt ertoe dat delen van het onderwijs niet of minder toegankelijk zijn voor leerlingen en studenten uit gezinnen met weinig financiële middelen.

De Onderwijsraad pleit ervoor het verschil in schoolkosten tussen vo en mbo voor leer- en kwalificatieplichtige studenten op te heffen. Verder roept de Onderwijsraad de rijksoverheid, schoolbesturen en schoolleiders op de toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen en een einde te maken aan hoge private schoolkosten. De vrijwillige ouderbijdrage moet echt vrijwillig zijn, wettelijk gelimiteerd, niet op naam geregistreerd en mag slechts één keer per jaar gevraagd worden.

De raad is zich bewust van de kosten die deze aanbeveling met zich meebrengt. De raad vindt het niettemin nodig om het onderwijs tot aan de startkwalificatie kosteloos toegankelijk te maken. Zolang jongeren kwalificatieplichtig zijn, hebben zij geen andere keuze dan naar school te gaan. Daaruit volgt een publieke verantwoordelijkheid het onderwijs toegankelijk te houden.

3.1 Behandel onderwijs tot startkwalificatie gelijk

De Onderwijsraad beveelt aan om verschillen in schoolkosten voor vo-leerlingen en mbo-studenten weg te nemen. Minderjarige mbo-studenten moeten voor hun opleiding betalen, terwijl leeftijdgenoten in het vo-onderwijs dat niet hoeven. Dit is principieel onrechtvaardig. Veel jongeren in het mbo hebben nog geen startkwalificatie. Zij zijn tot hun 18e kwalificatieplichtig; ze zijn van overheidswege verplicht deel te nemen aan het onderwijs. De raad vindt het om die reden niet legitiem dat jongeren in het mbo moeten betalen voor hun onderwijs, terwijl leeftijdgenoten in het vo dat niet hoeven.

Mbo is secundair onderwijs

Middelbaar beroepsonderwijs is samen met hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs onderdeel van het zogeheten vervolgonderwijs. Dit neemt niet weg dat mbo met betrekking tot de basiskwalificaties op één lijn staat met het voortgezet onderwijs. Ten eerste is het mbo kwalificatieplichtig onderwijs, net als het vo. Anders dan in het hbo en wo beschikken veel studenten in het mbo nog niet over een startkwalificatie. Hun vooropleiding is in de meeste gevallen vmbo.⁷⁸ Ten tweede zijn de referentieniveaus voor taal en rekenen van toepassing in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs én mbo. Het referentieniveau van mbo-4 is gelijk aan dat van havo.⁷⁹ Mbo-2 tot en met -4 worden in de Standaard Onderwijsindeling (SOI 2021) en de internationale classificering van onderwijsniveaus (ISCED) gerekend tot *upper secondary education*, waartoe ook de bovenbouw havo/vwo behoort.

Studenten in het mbo moeten een deel van hun opleiding zelf betalen en niet enkel voor het extra aanbod, zoals dat in het vo het geval is. Zo zijn boeken in het vo momenteel gratis, terwijl dat in het mbo alleen geldt voor boeken voor de vakken taal, rekenen en burgerschap. Verder maken mbo-studenten veel kosten voor materialen die ze nodig hebben voor hun studie. Het gaat dan net als in het vo om kosten voor een laptop en kantoorbenodigdheden, maar daarnaast om aanzienlijke kosten voor materialen die bij de beroepsopleiding horen, zoals een messenset voor een koksopleiding en scharen voor een kappersopleiding. In het vo geldt dat leerlingen niet kunnen worden verplicht om bijvoorbeeld een laptop aan te schaffen. De school moet voor vervangend materiaal zorgen als de leerling dat zelf niet bezit. Voor mbo-leerlingen bestaat zo'n wettelijke regeling niet. Zij moeten deze kosten zelf dragen, eventueel met hulp uit het MBO Studentenfonds (zie paragraaf 2.4).

⁷⁸ Doorstromers vanuit mbo-2 en -3 beschikken wel over een startkwalificatie, net als studenten met een havo- of vwo-diploma.

⁷⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-en-rekenen/referentiekader-taal-en-rekenen>

De raad vindt dit verschil niet uit te leggen. De startkwalificatie is een belangrijk middel om armoede te ontstijgen. Een startkwalificatie vormt een goed uitgangspunt voor bestaanszekerheid. Het mag niet uitmaken of een jongere voor een startkwalificatie de route vmbo-mbo volgt of de route havo/vwo. De Onderwijsraad pleit er dan ook voor al het onderwijs aan leer-en kwalificatieplichtige leerlingen en studenten kosteloos toegankelijk te maken, inclusief het mbo. Dat is in de eerste plaats een principiële kwestie. Een aanvullend argument is dat armoede relatief vaker voorkomt onder jongeren die het vmbo en mbo doorlopen, dan onder jongeren die via havo/vwo hun startkwalificatie behalen. Jongeren in armoede zijn dus extra gebaat bij een financiële gelijkschakeling tussen vo en mbo.

Weeffout met boekengeld

*Uit Vijf schoolportretten*⁸⁰

Het Zadkine College in Rotterdam kijkt sinds kort kritischer naar de kosten van schoolboeken. Directeur Jethro Bos van het Startcollege: “Wat mij al jaren dwarszit, is de weeffout met het boekengeld. In het voortgezet onderwijs krijgen jongeren op havo en vwo voor zolang ze op school zitten gratis boeken van de overheid. In het mbo moeten 16-jarigen boeken kopen. Dat gaat soms om wel 1500 euro.”

Het is zaak de regels omtrent schoolkosten in het vo en mbo voor kwalificatieplichtige jongeren gelijk te trekken, omdat de huidige situatie in strijd is met gelijke kansen. Gelijktrekking betekent: gratis aanbod van schoolboeken en licenties voor alle vakken in het mbo, en gratis toegang tot andere onderwijsbenodigdheden. De raad geeft in overweging dit ook te doen voor studenten die al wel een startkwalificatie hebben, maar nog geen 18 jaar zijn, bijvoorbeeld doorstromers vanuit mbo-2 en havisten. Zij hebben immers geen toegang tot studiefinanciering en vallen anders tussen wal en schip.

Ook beveelt de raad aan om het les- en cursusgeld in het mbo af te schaffen voor meerderjarige studenten zonder startkwalificatie. Ook daarmee wordt een ongelijkheid tussen mbo en vo weggenomen, aangezien meerderjarige vo-leerlingen zijn vrijgesteld van lesgeld. Dit vergt een aanpassing van de regelgeving en van de bekostiging van mbo-instellingen.

3.2 Herzie beleid rondom vrijwillige ouderbijdrage

Leerlingen in het vo, studenten in het mbo en hun ouders worden met diverse kosten geconfronteerd. De schoolkosten voor jongeren en ouders in het vo en mbo bedragen jaarlijks gemiddeld 842 respectievelijk 1429 euro. Er wordt door scholen een jaarlijkse vrijwillige ouderbijdrage gevraagd. Dat die vrijwillig is, communiceren scholen niet altijd duidelijk. De bijdrage verschilt sterk per instelling. Daarnaast worden ouders geconfronteerd met uiteenlopende andere kosten. Het is voor leerlingen, studenten en hun ouders moeilijk zicht te krijgen op de kosten en wanneer die moeten worden gemaakt.

De raad vindt dat de praktijk rond de vrijwillige ouderbijdrage gewijzigd moet worden. De raad pleit voor een schoolfonds of bovenschools fonds waaraan ouders of jongeren kunnen bijdragen. Die bijdrage moet volledig vrijwillig zijn, wettelijk gelimiteerd, niet op naam geregistreerd en mag maximaal één keer per jaar worden gevraagd.

Registreer vrijwillige ouderbijdragen niet op individuele basis; werk met een bovenschools fonds

Scholen moeten onderwijs kosteloos aanbieden, maar mogen nu een vrijwillige financiële bijdrage vragen aan ouders voor extra activiteiten en voorzieningen. De opbrengst wordt vaak gebruikt voor schoolreisjes en feesten, maar ook om laptops voor algemeen gebruik aan te schaffen of de schoolbibliotheek in stand te houden. Scholen die een vrijwillige ouderbijdrage vragen, zijn verplicht dit in de schoolgids te vermelden. De hoogte van de bijdrage verschilt per school, omdat er geen minimum- of maximumbedrag is ingesteld. Het kan gaan om tientallen, maar ook om vele honderden euro's per jaar. Er zijn scholen die het bedrag in één keer vragen, andere vragen naast een vast bedrag ook per activiteit een bijdrage. Het betalen van de bijdrage is vrijwillig, maar ouders uit zowel vo als mbo ervaren dat niet altijd zo.⁸¹

De Wet vrijwillige ouderbijdrage regelt dat kinderen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betaald hebben, niet mogen worden uitgesloten van extra-curriculaire activiteiten die de school aanbiedt. Maar er vindt nog steeds registratie plaats van betalingen, met een koppeling naar individuele leerlingen. Wanneer een school de ouders oproept een weliswaar vrijwillige, maar ongelimiteerde bijdrage te betalen en daarvan een registratie bijhoudt, kan dat bij de ouders een gevoel van verplichting oproepen. Dat is voor ouders in een financieel lastige positie belastend. Zij moeten de school laten weten dat ze de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen of willen betalen.

De raad herhaalt hier dan ook het eerdere advies uit 2021 om betaling van de vrijwillige bijdrage niet meer op individuele grondslag te organiseren. De vrijwillige ouderbijdrage moet losgekoppeld worden van het individuele kind. Scholen kunnen dan nog wel een vrijwillige bijdrage van ouders vragen, maar registreren niet meer welke ouders wel en niet betalen.

De bijdragen van ouders kunnen naar een financiële voorziening op school- of bovenschools niveau vloeien, waaruit de school extra activiteiten organiseert die voor alle leerlingen toegankelijk zijn. Er zijn diverse opties. Een fonds op schoolniveau heeft als mogelijk voordeel dat meer ouders bereid zijn daaraan bij te dragen, omdat zij zich deel voelen van de schoolgemeenschap en ze een rechtstreeks verband zien tussen hun bijdrage en het aanbod voor hun kind. Nadeel is dat de financiële positie van de ene school daarmee zeer sterk kan blijven verschillen van die van de andere school en dat dit gevolgen kan hebben voor het aanbod. Scholen met een populatie leerlingen met ouders met ruime financiële middelen kunnen gemakkelijker een aantrekkelijk en breed aanbod in stand houden dan scholen met leerlingen van ouders die weinig financiële middelen hebben. Een bovenschools fonds (op bestuurs- of gemeentelijk niveau) is daarom een betere optie. Het is een vorm van solidariteit die zorgt voor meer financiële gelijkheid tussen scholen.

Leg geen druk op ouders om vrijwillige bijdrage te betalen

In 2021 is in de wet vastgelegd dat kinderen niet uitgesloten mogen worden van extra-curriculaire activiteiten als hun ouders geen ouderbijdrage hebben betaald. Scholen en instellingen moeten duidelijk maken in hun schoolgids dat de ouderbijdrage vrijwillig is. Dat doen sommige scholen onvoldoende. De raad vindt dat scholen heel duidelijk moeten zijn over de volledige vrijwilligheid van de gevraagde bijdrage.

Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs uit 2023 wijst uit dat 77% van de schoolgidsen niet duidelijk vermeldt dat de gevraagde ouderbijdragen vrijwillig zijn. Ook worden vaak zinsconstructies gebruikt die het woord 'vrijwillig' afzwakken. Bijvoorbeeld "De bijdrage is vrijwillig maar niet vrijblijvend" en "De bijdrage is vrijwillig, maar bij aanmelding van uw kind voor onze school en ons aanbod gaan we ervan uit dat u deze bijdrage betaalt".⁸²

De meeste betrokkenen (onder wie schoolleiders en leraren) stellen dat de wet en de bedoeling van de wet duidelijk zijn en dat ze die onderschrijven. Maar ze geven ook aan dat zij in de uitvoering een spanning ervaren. Die spanning vertaalt zich in dwingende communicatie richting ouders. Er wordt dan bijvoorbeeld gesteld dat als te weinig ouders betalen, het aanbod zal verschrompelen. De raad vindt dat scholen geen gebruik mogen maken van zulke dwingende communicatie en dubbele boodschappen.

Zet duidelijke limiet op vrijwillige ouderbijdrage

De raad bepleit verder dat de ouderbijdrage gelimiteerd wordt. Omdat een limiet in de praktijk zal werken als norm voor wat een school mag vragen, dient het maximumbedrag niet te hoog te zijn. Met het instellen van een beperkte, gelimiteerde ouderbijdrage wordt het financiële speelveld tussen scholen ook gelijk. Een maximum aan de vrijwillige bijdrage kan tegengaan dat ouders en leerlingen een school mijden, omdat deze te duur zou zijn. Want al is de ouderbijdrage vrijwillig, er gaat een signaal van uit. Op scholen die een hoge vrijwillige ouderbijdrage vragen, zullen ouders met weinig financiële armslag zich minder welkom voelen.⁸³

De raad vindt dat de lumpsum alle kosten hoort te dekken die een school moet maken om een kwalitatief goed en breed aanbod te verzorgen voor alle leerlingen. Als scholen afhankelijk blijken te zijn van geld van ouders voor een mooi, breed en gevarieerd aanbod, is er iets mis met de rijksbijdrage. Indien de rijksbijdrage niet toereikt om een goed en breed aanbod te verzorgen, is ophoging van de lumpsum nodig.

⁸² Inspectie van het Onderwijs, 2023.

⁸³ Vgl. Onderwijsraad, 2021.

De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage mag niet afhangen van de keuze die een leerling maakt voor een bepaald programma of aanbod. Voor alle leerlingen binnen een school of instelling moet dezelfde vrijwillige ouderbijdrage gelden. Scholen profileren zich nu vaak met extra aanbod naast het 'reguliere' aanbod, zoals een kunstklas, tweetalig onderwijs, technasium en Cambridge Engels. Scholen brengen hiervoor extra kosten in rekening bij ouders van leerlingen die dit programma volgen. Dat heeft een groot effect op de keuzevrijheid van ouders met weinig geld. Zij zijn veel minder vrij te kiezen uit het pluriforme aanbod van het Nederlandse onderwijs. Als profielen en keuzeprogramma's op publiek bekostigde scholen alleen bereikbaar zijn voor ouders met voldoende financiële armslag, is sprake van ongelijke toegang. Dat staat haaks op het principe van goed onderwijs voor iedereen.

Beperk overige schoolkosten en bied jaarlijks vooraf duidelijk overzicht

Naast de vrijwillige ouderbijdrage kent een schooljaar talloze momenten waarop leerlingen, studenten of hun ouders schoolgerelateerde kosten moeten maken. Vaak is onduidelijk welke kosten eraan komen. De raad vindt het onwenselijk dat scholen kosten alsnog verhalen op ouders, leerlingen of studenten door per activiteit een bijdrage te vragen. Jongeren en ouders mogen niet worden geconfronteerd met onverwachte extra's of telkens opnieuw moeten aangeven een bijdrage niet te willen of kunnen betalen. Dit betekent dat scholen vóór de publicatie van de schoolgids een totaalbeeld schetsen van mogelijke kosten die ouders, leerlingen en studenten moeten maken.



aan beveling twee

Bewaak kwaliteit aanbod en neem belemmeringen weg

De Onderwijsraad pleit ervoor dat scholen en opleidingen kwaliteit en toegankelijkheid in hun onderwijs- en ondersteuningsaanbod bewaken. Daarvoor hebben scholen de rijksoverheid, de gemeente en lokale partners nodig.

Jongeren die in armoede opgroeien, hebben beperkter toegang tot goed onderwijs. Dat komt niet alleen door financiële obstakels, maar heeft ook te maken met het onderwijsaanbod, het schoolklimaat en de mate van ondersteuning aan jongeren die in armoede opgroeien. De Onderwijsraad heeft tijdens werkbezoeken diverse voorbeelden gezien van scholen en docenten die hun leerlingen en studenten goed onderwijs en ondersteuning bieden. Dat is echter niet overal zo. Scholen met relatief veel leerlingen in armoede kampen vaker met een lerarentekort en financiële krapte. Het aanbod op deze scholen is daardoor veelal beperkter dan op andere scholen. Bovendien voelen docenten zich soms handelingsverlegen.

4.1 Bewaak kwaliteit aanbod

Onder druk van het lerarentekort en teruglopende inkomsten is het aanbod op scholen met relatief veel jongeren in armoede veelal beperkter dan elders en kan het schoolklimaat minder stimulerend zijn. Jongeren die in armoede opgroeien, hebben gemiddeld genomen minder toegang tot een volledig onderwijsaanbod of les van een bevoegde docent. Hier ligt een taak voor scholen en besturen, al dan niet in samenwerking met lokale partners.

Zorg voor volwaardig onderwijsaanbod

De Onderwijsraad pleit er nadrukkelijk voor dat scholen en opleidingen zorgen voor een volledig onderwijsaanbod aan alle leerlingen. In het voortgezet onderwijs valt bijvoorbeeld op dat het aanbod van creatieve vakken gemiddeld genomen beperkter is op scholen met relatief veel leerlingen die in armoede opgroeien, dan op andere scholen.⁸⁴ Vanuit het uitgangspunt van kosteloze toegang tot onderwijs mogen financiële omstandigheden van de leerling of student niet van invloed zijn op het onderwijsaanbod dat ze krijgen. Op scholen en opleidingen rust daarom de verantwoordelijkheid een volledig aanbod te verzorgen. Als een school of opleiding dit door omstandigheden niet zelfstandig kan realiseren, is het mogelijk creatief en sportief naschools aanbod te organiseren in samenwerking met externe partners, zoals muziekscholen, dansscholen en sportverenigingen. De school blijft de plek waar deze activiteiten worden aangeboden, zonder dat de school deze zelf hoeft uit te voeren. Deze samenwerking wordt beoogd met het subsidieprogramma School en omgeving voor po en vo. Om te zorgen dat jongeren daadwerkelijk aan deze naschoolse activiteiten kunnen meedoen, is het goed de activiteiten onmiddellijk aansluitend op, en als onderdeel van, de schooldag te presenteren. Ervaring met het programma School en omgeving leert dat leerlingen anders minder geneigd zijn deel te nemen. Veel jongeren willen na de laatste les weg van school of moeten naar huis of een bijbaan.

Ook mbo-scholen en -opleidingen moeten zorgen voor een goed en volledig onderwijsaanbod. In het mbo bestaat een risico dat het onderwijsaanbod verschaalt als gevolg van pogingen de kosten voor studenten te reduceren (zie paragraaf 2.2). Mbo-opleidingen moeten kosteloos toegankelijk zijn, net als het vo.

Creëer een positief schoolklimaat vanuit hoge verwachtingen

Het is belangrijk dat scholen en opleidingen een positief schoolklimaat weten te creëren. Er zijn vele factoren die invloed hebben op het welbevinden van leerlingen en studenten, zoals positieve verwachtingen en respectvolle omgangsvormen, maar ook een prettig ingerichte ruimtelijke omgeving en een fijne sfeer.⁸⁵

Een belangrijke voorwaarde voor de betrokkenheid en deelname aan onderwijs van jongeren in armoede is een gevoel van veiligheid en geborgenheid op school. Jongeren die in armoede opgroeien, ervaren gemiddeld een minder goede leerling-leraarrelatie, voelen zich minder verbonden met hun school en hebben minder vaak het gevoel erbij te horen. Verder rapporteren deze leerlingen vaker een slecht disciplinair klimaat in de klas en geven ze vaak aan zich op school niet veilig te voelen.⁸⁶ Diverse onderzoeken wijzen erop dat de praktijk van het onderwijs vaak de normen en verwachtingen van de sociaaleconomische midden- of hogere klasse weerspiegelt. Leerlingen die kampen met armoede, voelen zich daarin minder vaak thuis of weten er de weg soms minder goed te vinden. Dit kan hun zelfvertrouwen en gevoel van competentie aantasten.⁸⁷ Scholen en docenten kunnen dit onbewust versterken wanneer ze gedrag of prestaties die niet aan de norm voldoen, toeschrijven aan incompetentie van de leerling in plaats van aan het verschil tussen de sociale omgeving van de leerling en die van de school. Er is in dat geval sprake van

⁸⁴ PISA 2022.

⁸⁵ Adridge & McChesney, 2018.

⁸⁶ PISA 2022.

⁸⁷ Badou & Day, 2021. Vgl. Goudeau e.a., 2024.

deficiet-denken.⁸⁸ Cruciaal voor een gevoel van veiligheid en geborgenheid is dat jongeren zich gezien en erkend voelen. Leerlingen en studenten moeten zich onderdeel voelen van de gemeenschap van de school of opleiding.⁸⁹

Veiligheid en verwachtingen

Uit *Vijf schoolportretten*⁹⁰

Het Beroepscollege locatie Herle in Heerlen probeert de leerlingen een gevoel van veiligheid te bieden. Directeur Dorothee Viguurs: “Veel van onze leerlingen nemen een flinke rugzak met problematiek mee de school in. Bijna de helft leeft in armoede, ouders zijn vaak werkloos, geven weinig steun en er is ook criminaliteit waarbij leerlingen dader of slachtoffer zijn. Wij zetten dus als school stevig in op veiligheid en gedrag. Daar zitten we echt bovenop.”

Onderbouwcoördinator Lars Reijnders: “We leggen de nadruk op duidelijke regels, verwachtingen en positieve formuleringen. En dat maakt dat deze leerlingen, die met een negatief zelfbeeld van de basisschool komen, opeens grote stappen maken en groeien. In de derde klas staan ze dan veel steviger.”

Een positief pedagogisch klimaat helpt jongeren in armoede zich veilig en thuis te voelen in de school. Belangrijk is dat op scholen en opleidingen een klimaat heerst waarin leerlingen en studenten zich geborgen en gewaardeerd voelen en via hoge verwachtingen worden gestimuleerd tot leren en ontwikkeling te komen. Als leerlingen en studenten voelen dat docenten hen serieus nemen en hen uitdagen zich verder te ontwikkelen, nemen hun motivatie en zelfvertrouwen toe.⁹¹ De pedagogische relatie is daarmee een belangrijke voorwaarde om tot leren te komen.⁹² Hoge verwachtingen koesteren is niet ‘doen alsof’. Het veinzen van hoge verwachtingen of het overdreven prijzen van leerlingen of studenten werkt vaak averechts. Jongeren prikken daar doorheen en zullen het opvatten als bevestiging van de eigen ‘tekortkoming’.⁹³ Verder kan aandacht voor sociaal-emotionele vaardigheden van leerlingen belangrijk zijn. Opgroeien in armoede kan diepgaande gevolgen hebben op sociaal-emotioneel vlak, zoals zelfregulatie, een laag zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen. Aandacht voor sociaal-emotionele vaardigheden kan voor sommige jongeren die opgroeien in armoede daarom van extra waarde zijn.⁹⁴

Zorg voor rechtvaardiger verdeling van leraren

De Onderwijsraad roept schoolbesturen op te zorgen voor een rechtvaardige verdeling van het lerarentekort. In het vo zitten jongeren in armoede vaker op scholen met een tekort aan leraren. Zij krijgen vaker te maken met lesuitval of les van onbevoegde docenten.

In het advies *Schaarste schuurt* (2023) sprak de raad al grote zorgen uit over de scheve verdeling van de lerarentekorten onder scholen. Juist jongeren die opgroeien in armoede hebben baat bij goed onderwijs. Omdat de Onderwijsraad niet verwacht dat het lerarentekort op korte termijn wordt opgelost, herhaalt de raad hier het pleidooi voor solidariteit in de omgang met lerarentekorten.⁹⁵

Een rechtvaardige verdeling van leraren over scholen vraagt solidariteit tussen scholen binnen een bestuur. Als de ene school meer last heeft van een tekort dan andere scholen binnen dat bestuur, moeten bestuurders en schoolleiders samen komen tot een eerlijker verdeling. Concreet betekent dit dat zij leraren bereid moeten vinden (deels) op die andere school te gaan werken. Schoolbesturen hebben hierin als werkgever een taak. Zij kunnen ervoor kiezen het werk op scholen met een relatief groot lerarentekort aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Leraren kiezen vaak bewust voor een bepaalde school en voelen zich daarmee verbonden. Docenten die bereid zijn de overstap te maken, zouden een beroep moeten kunnen doen op extra begeleiding en ondersteuning. Ook valt te denken aan een extra beloning. Het is belangrijk leraren te betrekken bij dit proces.

Solidariteit is ook nodig tussen scholen van verschillende besturen in dezelfde regio of gemeente. Hier ligt eveneens een taak voor schoolbestuurders, maar ook voor gemeenten.

⁸⁸ Goudeau e.a., 2024; De Voogd e.a., 2024.

⁸⁹ De Voogd e.a., 2024.

⁹⁰ Vink, 2025.

⁹¹ De Voogd e.a., 2024; Van Veen e.a., 2023; Gorski, 2013; El Hadioui, 2022, 85-86.

⁹² Harms & Garrett-Ruffin, 2023; Van Veen e.a., 2023.

⁹³ Gorski, 2013; Schoneveld & Brummelman, 2023; Goudeau e.a., 2024.

⁹⁴ Harms & Garrett-Ruffin, 2023; Van Veen e.a., 2023.

⁹⁵ Onderwijsraad, 2023.

Zij kunnen het werken op bepaalde scholen aantrekkelijker maken, bijvoorbeeld door leraren voorrang te geven bij huisvesting. Dit gebeurt al op een aantal plaatsen, zoals in Lelystad, Leiden en Amsterdam.

Betere arbeidsvoorwaarden bieden om meer leraren te werven, ondersteunen en behouden, kost geld. De raad beveelt het Rijk aan om scholen met een langdurig en groot lerarentekort, waaronder scholen met relatief veel jongeren uit kwetsbare milieus, voor langere periodes additioneel te bekostigen. Die additionele financiering is niet alleen bedoeld voor een hogere beloning van leraren, maar dient ook om de school als professionele arbeidsorganisatie te versterken en de arbeidsomstandigheden te verbeteren. De Onderwijsraad beveelt daarom aan de bestaande arbeidsmarkttoelage te bestendigen.

4.2 Versterk ondersteuning van jongeren in armoede

Ondersteuning van jongeren in armoede kan diverse vormen aannemen, zoals onderwijs-, zorg- en materiële ondersteuning. De ondersteuningsbehoefte van leerlingen en studenten in armoede wordt echter lang niet altijd herkend. Armoede is voor veel docenten lastig te signaleren. Sommigen voelen zich handelingsverlegen.

Organiseer op scholen ondersteuning voor leerlingen en studenten

Onderwijsondersteuning kan vele activiteiten omvatten, bijvoorbeeld hulp bij leerproblemen, huiswerkbegeleiding en een onderwijsaanpak op maat.⁹⁶ Jongeren in armoede kunnen vanwege hun situatie achterstanden of leerproblemen oplopen. De school kan helpen deze weg te werken of aan te pakken. Soms hebben leerlingen wat meer tijd en flexibiliteit nodig. Voor het bieden van onderwijsondersteuning hebben scholen een intern begeleider of zorgcoördinator in huis en soms ook andere specialistische ondersteuners. Vaak worden externe specialisten ingezet, die bijvoorbeeld deskundig zijn in gedragsproblemen.⁹⁷

Huiswerkbegeleiding op school is ook een vorm van ondersteuning die van belang kan zijn voor jongeren in armoede. Het kan zijn dat er thuis geen rustige plek is om huiswerk te maken, of dat er na school geen tijd is voor huiswerk omdat er gewerkt moet worden. Commerciële huiswerkbegeleiding is voor deze jongeren en hun ouders te duur. Een rustige, goed toegeruste plek met ruime openingstijden bieden, kan veel goed doen.

(T)huiswerkvrije school

De Portus Juliana school in Rotterdam Zuid is een relatief kleine school voor vmbo-gl en -tl. De school is (t)huiswerkvrij. Alle leerlingen maken hun huiswerk op school onder begeleiding van docenten. Daarna is de school uit. Het (t)huiswerkvrij-concept komt uit de jaren 1960, toen in Rotterdam Zuid arbeiders vaak woonden in kleine huizen. Daar hadden kinderen geen ruimte om huiswerk te maken, dus werd dat op school georganiseerd. Nu heeft Portus Juliana een schooldag van 8.00 tot 16.10 uur. Omdat de leerlingen het huiswerk niet meer thuis hoeven te doen, nemen ze hun boeken en laptop niet mee naar huis, maar bergen die op in de kluisjes op school.

Presikhaaf University

*Uit Vijf schoolportretten*⁹⁸

Badr Aarab is schoolmaatschappelijk werker op het Leerpark Arnhem. Hij werkt onder meer voor AM Supportteam, een organisatie voor jeugd- en jongerenwerk. “De lijntjes met de school zijn kort. Daardoor kan er effectief worden geschakeld”, vertelt hij. AM Supportteam werkt ook samen met Presikhaaf University. Daar kunnen jongeren na schooltijd drie dagen per week gratis huiswerkbegeleiding krijgen. Presikhaaf University begeleidt ook de overstap van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Hierbij krijgen leerlingen en hun ouders een buddy die hen door dat proces loodst.

Voor jongeren die in armoede leven, kan zorgondersteuning aangewezen zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld nood hebben aan psychologische hulp, omdat ze eerder kampen met stress. De school moet ondersteunende voorzieningen toegankelijk maken voor alle jongeren die dat nodig hebben. Het is zaak te voorkomen dat het gebruik ervan stigmatiserend uitpakt.

⁹⁶ Onderwijsraad, 2020.

⁹⁷ Vgl. Van Veen e.a., 2023; Lusse & Kassenberg, 2022; Lusse & Schenk, 2023.

⁹⁸ Vink, 2025.

Een positief pedagogisch klimaat en een ruime, vanzelfsprekende beschikbaarheid van voorzieningen kunnen daarbij helpen. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs helpen zorgondersteuning te organiseren binnen de school. Samenwerkingsverbanden kunnen scholen behalve geld ook diensten aanbieden, hen bijstaan in het organiseren van een ondersteuningsaanbod of in het gesprek met ketenpartners.

Betrokkenheid en verantwoordelijkheid

ROC Noorderpoort heeft in Stadskanaal de zorg-onderwijsvoorziening Rubicon. De studenten liepen vast in het grootschalige mbo. Bij Rubicon pakken ze de draad op. Het pedagogisch klimaat maakt alles anders dan op het reguliere mbo. De onderwijscultuur is er heel betrokken. Studenten worden positief benaderd. Zo leren ze dat fouten maken mag en leren ze zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Extra-curriculaire activiteiten kunnen voor jongeren in armoede van belang zijn om mee te komen met anderen. De activiteiten kunnen bijdragen aan hun welzijn of hun algemene ontwikkeling. De activiteiten kunnen zicht geven op talenten die anders wellicht verborgen blijven, of waardevolle ervaringen opleveren die de jongeren anders niet opdoen. Belangrijk is dat de activiteiten gratis zijn en voor alle leerlingen worden georganiseerd.

Tot slot kan materiële ondersteuning helpen jongeren volwaardig aan onderwijs te laten deelnemen. Denk aan gratis aanbod van eten en drinken, menstruatieproducten, kleding en andere spullen in een weggeefkast of -winkel. Gebrek daaraan kan een belemmering opwerpen voor deelname aan onderwijs. Om schaamte en stigmatisering te voorkomen, dienen vormen van zichtbare materiële ondersteuning, zoals maaltijden, in principe beschikbaar te zijn voor alle leerlingen.

Een broek of een fiets

*Uit Vijf schoolportretten*⁹⁹

De Stichting Vrienden van de Winkler Prins in Veendam is tien jaar geleden opgericht. In het bestuur zitten voormalige medewerkers en een directeur van scholengemeenschap Winkler Prins. Zij weten uit ervaring wat er op de school speelt. Ze vergoeden voor leerlingen soms een nieuwe broek, een examentraining of een fiets voor een leerling die van ver moet komen. De school wil zo ook voorkomen dat leerlingen afhankelijk zijn van de vrijgevigheid van een individuele leraar.

Eten en drinken aanbieden op school kan in de vorm van schoolmaaltijden, bijvoorbeeld via het Jeugdeducatiefonds, of gratis fruit in de kantine. Er zijn ook scholen die kooklessen als activiteit aanbieden, al dan niet naschools, waarbij de jongeren na afloop de maaltijd samen opeten. De raad wijst erop dat in een aantal landen om ons heen de schoollunch onderdeel is van de schooldag voor alle leerlingen. De raad geeft als overweging mee om ook in Nederland schoollunches te introduceren als vast onderdeel van de schooldag.

Voor materiële ondersteuning in het mbo is het MBO Studentenfonds (zie paragraaf 2.4) mede bedoeld. De Onderwijsraad pleit voor uitbreiding van het fonds, zodat het daadwerkelijk de nood van studenten in armoede kan lenigen. Het fonds heeft een beperkt budget en bedient een grote en diverse doelgroep. Uit gesprekken bleek dat sommige instellingen voorzichtig zijn met toekenningen uit angst het budget te overschrijden. Andere instellingen merken dat het fonds snel leeg is. Dit kan ertoe leiden dat niet alle studenten de ondersteuning krijgen waarop ze mogelijk wel recht hebben.

Young & Vintage Store

ROC Vista heeft sinds kort op de vestiging in Maastricht een Young & Vintage Store. Studenten kunnen hier gratis tweedehands kleding vinden. De school is van plan het winkelaanbod uit te breiden met andere artikelen, zoals menstruatieproducten en eten.

Verhoog bewustzijn van armoede in schoolteam

Docenten spelen een sleutelrol in het creëren van een positief schoolklimaat waarin alle leerlingen zich gezien en gewaardeerd voelen. Docenten, meer in het bijzonder mentoren,

zijn vaak de eersten die signaleren dat een leerling of student behoefte heeft aan een bepaalde vorm van ondersteuning. Dit maakt bewustzijn van armoedeproblematiek onder docenten cruciaal. Docenten die zich voldoende bewust zijn van de gevolgen van armoede, kunnen beter signaleren wanneer het speelt en er op een goede manier mee omgaan.

De mate waarin leraren kennis hebben en bewust zijn van armoedeproblematiek en er goed mee kunnen omgaan, verschilt sterk. Veel leraren die dagelijks worden geconfronteerd met armoede en de bijbehorende problemen, ondernemen actie en ondersteunen de jongeren op allerlei manieren.¹⁰⁰ In gesprekken en tijdens werkbezoeken bleek telkens hoezeer docenten hun leerlingen en studenten proberen te ondersteunen.

Niettemin zijn er ook docenten die zich handelingsverlegen voelen. Andere docenten worden niet dagelijks geconfronteerd met armoede of zijn zich daarvan niet bewust. Jongeren en ouders die met armoede kampen, verbergen het vaak. Tieners willen erbij horen, ze willen niet buiten de groep vallen. Ouders zijn niet geneigd te besparen op uitgaven aan de kinderen. Er wordt in dat verband ook wel gesproken over 'stille armoede'. In het vo en mbo speelt ook mee dat er minder contact is tussen school en thuis dan in het po. Docenten en mentoren hebben weinig zicht op de thuissituatie van hun leerlingen.

Het is belangrijk dat docenten armoede leren 'zien' en weten hoe ze er op een goede manier mee kunnen omgaan. Dat is een gezamenlijke opgave van het onderwijsteam.¹⁰¹ School- en teamleiders kunnen het initiatief nemen om het schoolteam op dit onderwerp verder te professionaliseren.

Dure gympen

Uit *Vijf schoolportretten*¹⁰²

ROC Zadkine in Rotterdam heeft ingezet op trainingen voor docenten. Armoedefunctionaris Mia Wilsterman: "Sommige docenten moeten we echt overtuigen dat armoede geen keuze is. Die zien die schoenen van 600 euro en vinden dat een foute keuze. We moedigen hen vooral aan om het gesprek met de studenten aan te gaan. Zie de jongere achter die dure schoenen. Zie dat zijn keuze juist uit armoede voortkomt."

Een goed beginpunt zijn de handreikingen die afgelopen jaren zijn ontwikkeld om onderwijsprofessionals te helpen bij hun bewustwording van en omgang met armoede. Dit zijn *Omgaan met armoede op scholen (po en vo)* en *Omgaan met geldzorgen van mbo-studenten* (mbo).¹⁰³ Op de website van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is ook veel informatie beschikbaar over signaleren en omgaan met armoede door professionals. Tot slot wijst de raad op de waarde van ervaringskennis. Er zijn in Nederland diverse netwerken van ervaringsdeskundigen die vanuit persoonlijke ervaringen inzicht kunnen geven in een geschikte omgang met armoedeproblematiek in het onderwijs.

4.3 Schakel lokale partners in

Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor het bieden van goed en toegankelijk onderwijs. Maar scholen kunnen dat niet alleen. Armoedebestrijding is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Onderwijsinstellingen moeten daarom niet aarzelen lokale partners in te schakelen, zoals andere scholen, de gemeente, jongerenwerk, stichting Leergeld en bijvoorbeeld sportclubs.

Buurtteams

Uit *Vijf schoolportretten*¹⁰⁴

Met zestig personeelsleden maakt het Centrum voor Studentontwikkeling van ROC Midden Nederland zich sterk voor het signaleren van en verwijzen bij leerproblemen onder studenten. Zo'n 5% van de 19.000 studenten klopt daarvoor bij het centrum aan. Via de supportteams kunnen studenten in Utrecht ook doorverwezen worden naar de Buurtteams van de gemeente Utrecht. Manager Syta Kasius: "De gemeente Utrecht heeft de laatste jaren veel meer hulpverlening opgezet. Waarom zouden wij hetzelfde gaan doen?"

¹⁰⁰ Van Veen e.a., 2023.

¹⁰¹ De Voogd e.a., 2024.

¹⁰² Vink, 2025.

¹⁰³ Lusse & Kassenberg, 2022; Lusse & Schenk, 2023.

¹⁰⁴ Vink, 2025.

Om te voorkomen dat het zicht op de omstandigheden van leerlingen en studenten verloren gaat, is overdracht tussen de scholen noodzakelijk. Het is belangrijk dat scholen en opleidingen goed contact hebben met andere onderwijsinstellingen over hun leerlingen en studenten. Overgangen van de ene school naar de andere zijn kwetsbare momenten in de schoolloopbaan van leerlingen – zeker als zij in armoede leven. Bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs en naar middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs komt de jongere in een nieuwe onderwijscontext met nieuwe docenten, medeleerlingen en -studenten en een nieuw ondersteuningsteam. Dat geldt ook bij een verhuizing en overstap naar een nieuwe school. Zicht op en begrip voor de thuissituatie zijn in het vo en mbo moeilijker te realiseren dan in het primair onderwijs. Ook als de leerling of student stage gaat lopen, is het goed te overwegen de externe stagebegeleider te informeren over de situatie.

Onderwijs- en zorgondersteuning, extra-curriculaire activiteiten en materiële ondersteuning vinden deels plaats op het grensvlak van onderwijs, sociaal werk en armoedebestrijding. Scholen zullen daarom moeten samenwerken met bijvoorbeeld jongerenwerk en de gemeente. De gemeente is eerstverantwoordelijk voor lokaal armoedebelied.

Jong Bonaire

Jong Bonaire is een organisatie op Bonaire die is gericht op jongeren in het voortgezet onderwijs en mbo. Elke dag na school en in de zomervakantie kunnen leerlingen er terecht voor huiswerkbegeleiding, een warme maaltijd en naschoolse activiteiten. Bij Jong Bonaire kunnen de jongeren sporten, koken of deelnemen aan creatieve workshops. Het doel is de jongeren hun talenten en *life skills* te laten ontwikkelen.

Omdat deze activiteiten niet tot het onderwijs behoren, kunnen scholen niet verantwoordelijk worden gemaakt voor financiering ervan. De raad ziet de school eerder als een van de lokale partners en niet als de centrale actor in deze samenwerking. Daarvoor kijkt de raad nadrukkelijk naar gemeenten. Aanbeveling 3 (zie hoofdstuk 5) gaat verder in op de benodigde samenwerking op lokaal niveau.

4.4 Rijksoverheid: verbeter additionele financiering in vo en mbo voor ondersteuning van kwetsbare jongeren

Scholen met relatief veel leerlingen en studenten die in armoede opgroeien, hebben adequate financiering nodig. Het onderwijsachterstandenbeleid is het geijkte instrument om extra middelen toe te kennen. Het onderwijskansenbudget in het vo is echter laag in vergelijking met de regeling in het po. In het mbo ontbreekt zo'n instrument zelfs helemaal. Extra financiering voor onderwijsinstellingen vanuit het kinderarmoedebelied gebeurt in de vorm van tijdelijke en overlappende subsidies, die voor scholen veel onzekerheid en administratielast creëren.

De Onderwijsraad beveelt het Rijk aan niet langer gebruik te maken van tijdelijke en versnipperde subsidies, maar voldoende structurele middelen voor deze doelgroep in te zetten. Het onderwijskansenbudget in het vo moet worden opgehoogd en in het mbo moet zo'n budget worden geïntroduceerd. Daarnaast beveelt de raad aan te onderzoeken of de nieuwe armoededefinitie gebruikt kan worden in het onderwijsachterstandenbeleid.

Introduceer en intensiveer onderwijskansenbudget in mbo en vo

In het vo bestaat sinds 2024 het onderwijskansenbudget (zie paragraaf 2.4). Dit omvat extra middelen voor vo-scholen waar een hoog percentage leerlingen risico loopt op onderwijsachterstanden. De facto komt dit neer op scholen met relatief veel leerlingen uit een lager sociaaleconomisch milieu. Het onderwijskansenbudget verving het eerdere Leerplusarrangement. De introductie ging gepaard met een ophoging van de beschikbare middelen. Toch is de omvang van het onderwijskansenbudget maar ongeveer een derde van het budget dat beschikbaar is voor het po, terwijl het totaal aantal leerlingen in het vo ongeveer twee derde is van dat in het po.¹⁰⁵

In het mbo bestaat deze vorm van additionele financiering voor scholen helemaal niet. Mbo-instellingen krijgen wel geld voor het MBO Studentenfonds, maar dat is geen vergelijkbaar instrument. Ten eerste wordt het MBO Studentenfonds aangewend om

studenten financieel te ondersteunen, niet om onderwijsondersteuning op de school of opleiding in te richten. Ten tweede kent het fonds een heel brede doelgroep. Het totaal beschikbare bedrag wordt over alle mbo-instellingen verevend. Er is dus geen sprake van additionele financiering voor instellingen met relatief veel studenten die in armoede opgroeien.

De Onderwijsraad ziet geen reden waarom de structurele additionele financiering ten behoeve van deze groep jongeren voor vo-scholen veel lager is dan voor het po en voor het mbo zelfs ontbreekt. Vo- en mbo-scholen kampen met stevige uitdagingen in de omgang met armoedeproblematiek. Daarbij valt op dat minderjarige mbo-studenten een vergeten groep zijn in het kinder- en jeugdarmoedebeleid. Dit ziet de raad als extra reden om werk te maken van adequate structurele additionele financiering in het mbo.

Ook beveelt de raad aan om de tijdelijke, versnipperde en naar doelgroep overlappende subsidieregelingen om te zetten in structurele financiering. Scholen hebben last van de onzekerheid die gepaard gaat met de tijdelijkheid van subsidies en de gestapelde aanvraag- en verantwoordingslast vanwege de versnippering van de subsidies. Het voordeel van een subsidieregeling is dat deze gericht ingezet kan worden. Maar de huidige subsidieregelingen zijn bestemd voor steeds dezelfde groep scholen en leerlingen. Dit pleit voor structurele financiering.

Onderzoek gebruik van armoededefinitie in onderwijsachterstandenbeleid

De Onderwijsraad beveelt aan te onderzoeken of de in 2024 ontwikkelde armoedefinitie van CBS, Nibud en SCP te gebruiken is in het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid. Mogelijk levert dit een verbetering op in de verdeling van de middelen.

De huidige regelingen zijn ontwikkeld toen de nieuwe armoededefinitie nog niet bestond en maken gebruik van vijf indicatoren die gerelateerd zijn aan het opleidingsniveau van ouders, hun migratiestatus en de vraag of ouders schuldhulpverlening krijgen. De vijf indicatoren lijken sterk samen te hangen met armoede. De overlap tussen de groep jongeren in armoede en de doelgroep van het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid is echter niet volledig. Er zijn jongeren die wel in de onderwijsachterstanden- en onderwijskansendoelgroep vallen maar niet in armoede opgroeien, evenals jongeren die in armoede opgroeien maar niet in de doelgroep vallen, bijvoorbeeld omdat hun ouders middelbaar of hoger opgeleid zijn, geen migrant zijn en/of geen schuldhulpverlening ontvangen.

Een maat voor armoede kan de verklarende kracht van het model potentieel vergroten. Tijdens de ontwikkeling van de regelingen werd armoede door het CBS nog gedefinieerd als langdurig leven onder de lage-inkomensgrens. Die maat had geen toegevoegde waarde boven op de andere indicatoren. De nieuwe statistische armoededefinitie uit 2024 houdt rekening met meer facetten dan alleen het huishoudinkomen; deze kijkt ook naar vermogen, schulden en uitgaven. Daarmee is de nieuwe definitie ook breder dan de indicator met betrekking tot schuldhulpverlening.

De raad acht het raadzaam bij de herijking te onderzoeken of de bredere armoededefinitie gebruikt kan worden in het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid. Mogelijk leidt dit tot een grotere verklarende kracht van de set indicatoren. Als dat inderdaad zo is, kunnen het onderwijsachterstanden- en onderwijskansenbeleid verbeterd worden en een betere verdeling van de beschikbare middelen over scholen mogelijk maken.





aan beveling drie

Neem als gemeente verantwoordelijkheid

Gemeenten dienen hun coördinerende en initiërende verantwoordelijkheid in het lokale armoedebeleid op te pakken. Ook moeten zij de structurele betrokkenheid van vo en mbo bij lokale educatieve overleggen versterken.

Om te zorgen dat jongeren in armoede volwaardig aan onderwijs kunnen deelnemen, zijn activiteiten nodig die de verantwoordelijkheid van het onderwijs overstijgen. In Nederland dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor armoedebelief op lokaal niveau. Zij zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van inspanningen van alle partijen in en rondom jongeren en gezinnen. Dit geldt ook voor activiteiten op het grensvlak van onderwijs, sociaal domein en armoedebelief. Die verantwoordelijkheid komt niet overal goed van de grond. De raad roept gemeenten op die taak actiever op zich te nemen door activiteiten te initiëren en coördineren. Zij moeten vo- en mbo-instellingen meer betrekken, maar scholen en docenten niet overvragen.

5.1 Gemeenten zijn eerstverantwoordelijk voor lokaal armoedebelief

In gesprekken en werkbezoeken die de Onderwijsraad voerde, kwam vaak de vraag aan de orde hoe ver een onderwijsinstelling moet en kan gaan in de omgang met armoede. Armoedebelief is immers geen taak van de school. De omgang met armoede is een van de vele maatschappelijke vraagstukken die op het bordje van het onderwijs worden gelegd.

De Onderwijsraad kijkt nadrukkelijk naar gemeenten als eerstverantwoordelijke in lokaal armoedebelief. Onderwijsinstellingen hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor goed en toegankelijk onderwijs zeker iets te doen met betrekking tot jongeren in armoede (zie aanbevelingen 1 en 2). Maar de raad ziet ook dat kinder- en jeugdarmoede een vraagstuk is dat het onderwijs deels overstijgt. Dat geldt bijgevolg ook voor initiatieven en activiteiten om jongeren in armoede te ondersteunen. Veel initiatieven bevinden zich op het grensvlak van onderwijs, sociaal domein en armoedebestrijding en zijn daarom niet evident en in sommige gevallen evident niet de taak en verantwoordelijkheid van de school.¹⁰⁶ Gemeentelijke overheden zijn eerstverantwoordelijk voor armoedebelief op lokaal niveau.

Armoedebestrijding overstijgt verantwoordelijkheid onderwijs

Waar de taak en verantwoordelijkheid van scholen en opleidingen precies ophouden, is niet te zeggen. In een eerder advies heeft de Onderwijsraad bij wijze van leidraad een onderscheid aangebracht tussen de ‘hoofdfunctie’ van het onderwijs en ‘aanvullende taken’ die een school zou kunnen oppakken. Onder de hoofdfunctie vallen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming en alle taken die direct voortvloeien uit of samenhangen met de vervulling daarvan tot een basisniveau. Aanvullend zijn alle taken die niet direct voortvloeien uit of samenhangen met deze hoofdfunctie.¹⁰⁷ Het onderscheid tussen direct en indirect ‘samenhangen met’ is niet scherp te stellen. Maar bij aanvullende taken valt te denken aan het bieden van ontspanning, vrijetijdsbesteding, opvang en ondersteuning.

Scholen verschillen in de mate waarin zij de aanvullende taken zelf of samen met partners oppakken. Taken op het grensvlak van sociaal werk, armoedebestrijding en onderwijs worden door sommige scholen actief opgepakt. Denk aan schoolmaaltijden, vrijetijdsbesteding, huiswerkbegeleiding, schoolmaatschappelijk werk en ondersteuning aan ouders en gezinnen (bureau, fiets, verwijzing naar instanties) en ontplooiingsmogelijkheden. Dit zijn echter geen onderwijstaken en de overheid mag er dan ook niet automatisch van uitgaan dat deze op alle scholen door onderwijspersoneel worden opgepakt. Voor de aanvullende taken en activiteiten die helpen om de gevolgen van armoede onder leerlingen en studenten tegen te gaan, is vaak samenwerking met partners nodig. Denk aan jongerenwerk, (sport)verenigingen, culturele instellingen, buurtzorg, wijkteams, privaat initiatief, kerk, moskee en gemeente.

Coördinatie en initiatief zijn aan gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor armoedebelief op lokaal niveau en als eerste aan zet om deze activiteiten te coördineren. Wanneer activiteiten niet van de grond komen, is het aan de gemeente deze te initiëren en zo nodig op de agenda te plaatsen van de diverse overleggen. De meeste gemeenten onderschrijven het belang van een integrale aanpak in het sociaal domein.¹⁰⁸ Toch is de coördinerende en initiërende rol van de gemeenten niet overal goed ontwikkeld.

¹⁰⁶ Vgl. Onderwijsraad, 2017.

¹⁰⁷ Onderwijsraad, 2008.

¹⁰⁸ Kromhout e.a., 2020.

Een toenemend aantal gemeenten werkt sinds de decentralisatie samen met onderwijsinstellingen.¹⁰⁹ Gemeenten met een hogere achterstandsscore vervullen vaker de rol van inspirator en aanjager in het LEA-overleg. Deze gemeenten formuleren ambities en slagen er goed in om partijen zoals sociaal werk, jongerenwerk/straatcoaches, jeugdzorg, wijkteam en levensbeschouwelijke instellingen bij elkaar te brengen. Volgens de raad dienen meer gemeenten de samenwerking actief te coördineren en initiëren. Vooral gemeenten met een lagere achterstandsscore hebben hierin wat te doen.

De vorm en intensiteit van samenwerking op lokaal niveau kunnen verschillen tussen scholen en gemeenten, afhankelijk van de omvang van de problematiek en de slagkracht van de gemeente en schoolbesturen. Een voorbeeld van een effectieve aanpak waarbij de gemeente de samenwerking tussen partijen in en rondom jeugd en gezinnen initieert en coördineert, is de Amsterdamse familieschool.¹¹⁰ Inmiddels worden ruim veertig scholen in het po en het vo door de gemeente en andere partijen zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs ondersteund om met deze aanpak aan de slag te gaan. De gemeente Amsterdam heeft daarvoor een projectteam beschikbaar gesteld. Kern van de aanpak van de Amsterdamse familieschool is dat scholen worden aangemoedigd een brede ontwikkelomgeving te creëren die zich niet beperkt tot de school. In de aanpak wordt daarom een koppeling gemaakt tussen school, thuissituatie en leefomgeving van de leerling. Familiescholen worden gestimuleerd intensief samen te werken met zowel ouders/verzorgers als maatschappelijke partners binnen onder andere de domeinen armoede, jeugd, zorg, sport en de wijk.

Een ander voorbeeld van een voorziening op school voor jongeren in armoede waarbij de gemeente een initiërende of coördinerende rol heeft, is de brugfunctionaris (zie kader hierna).

Brugfunctionaris

De brugfunctionaris legt een verbinding tussen het gezin thuis, het kind op school en waar nodig professionals, instanties en partners in de wijk. De brugfunctionaris werkt nauw samen met docenten en ontlast hen. Docenten hebben een belangrijke signalerende functie, omdat zij in het klas- of praktijklokaal direct in aanraking komen met leerlingen en studenten.¹¹¹ De brugfunctionaris is aanwezig binnen de muren van de school, waardoor de ondersteuning laagdrempelig kan worden aangeboden en de lijnen met docenten, leerlingen en ouders kort zijn. De brugfunctionaris werkt, anders dan de rest van het schoolteam, ook buiten de omgeving van de school. Denk aan het wijkteam, de jeugdzorg, de kinderopvang, de politie, het buurthuis en de sportvereniging.

De gemeente Groningen was een van de eerste gemeenten in Nederland die scholen in het po en vo ondersteunde met een brugfunctionaris. Nog steeds geeft de gemeente scholen subsidie om een brugfunctionaris in dienst te nemen. Naar aanleiding van het voorbeeld in Groningen heeft de rijksoverheid voor schoolbesturen in het po en vo een subsidieregeling ingesteld waarmee zij een brugfunctionaris kunnen aanstellen (zie ook paragraaf 2.4).¹¹² De brugfunctionaris komt in dienst van het schoolbestuur. Scholen hebben de vrijheid te bepalen hoe ze de brugfunctie inrichten, zolang die bijdraagt aan het doel van de subsidieregeling. Een voorwaarde is dat scholen hierover in overleg treden met gemeenten en samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Dit past binnen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijsinstellingen en gemeenten.

Er zijn nog andere manieren waarop gemeenten activiteiten en initiatieven op school kunnen laten plaatsvinden, zonder de school of het onderwijspersoneel daarvoor zelf verantwoordelijk te maken. Denk aan het verzorgen van schoolmaaltijden. Dit moet zo min mogelijk door onderwijspersoneel gedaan worden: het behoort niet tot de taak van leraren en maakt dat ze minder tijd hebben om lessen voor te bereiden. Alternatieven zijn dat er vanuit de gemeente of sociaal werk iemand aan de school wordt gekoppeld die de schoolmaaltijden verzorgt, al dan niet samen met betrokken ouders. Dit kan een brugfunctionaris zijn, of een organisatie van buiten verzorgt de maaltijden in de school. Denk aan een sociaalwerkorganisatie of een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie. Denk ook aan naschoolse activiteiten in samenwerking met een muziekschool of sportvereniging. Het huidige subsidieprogramma School en omgeving (zie paragraaf 2.4) is er al op ingericht dat lokale organisaties in afstemming met school en gemeente na schooltijd activiteiten organiseren voor leerlingen. Het onderwijspersoneel wordt hier in principe ontzien.

¹⁰⁹ Beerepoot e.a., 2021.

¹¹⁰ Vaessen e.a., 2023.

¹¹¹ Kassenberg, Reneman & Huijbers, 2022.

¹¹² <https://www.gelijke-kansen.nl/brugfunctionaris>

In het mbo zijn goede voorbeelden van laagdrempelige hulp die binnen de muren van de school wordt aangeboden. Zo werkt de regio Zuid-Limburg sinds 2018 met MBO knooppunten. Deze vervullen een brugfunctie door professionals van externe organisaties samen te brengen, zoals vertegenwoordigers van gemeenten (bijvoorbeeld leerplichtambtenaren), jeugdzorg en maatschappelijk werk, en ook werknemers van de mbo-instelling zelf. De bedoeling is dat er altijd iemand aanwezig is om laagdrempelige en preventieve ondersteuning te bieden aan studenten met financiële, psychische of andersoortige problemen.

Ondersteun en ontlast scholen en docenten

De manier waarop de samenwerking tussen scholen, gemeenten en andere lokale partners vorm krijgt, verschilt sterk. Sommige scholen kunnen zelf een actieve en initiërende rol spelen, andere zijn daartoe minder in staat. De structurele leraren- en schoolleiderstekorten spelen in die verschillen zeker een rol.

Het lerarentekort treft scholen met relatief veel leerlingen die opgroeien in armoede harder dan andere scholen. Deze scholen hebben dus relatief weinig capaciteit voor activiteiten buiten het geven van onderwijs, bijvoorbeeld in het kader van armoedebestrijding.¹¹³ Het is belangrijk dat gemeenten en andere partners in het sociale domein hiermee rekening houden. Alles wat zij van een school vragen in het lokale armoedebelief kan ten koste gaan van de tijd voor onderwijs. Het is zaak scholen en vooral leraren te ondersteunen en ontlasten en hen niet te overvragen. Gemeenten moeten aansluiten bij de behoefte en capaciteit van deze instellingen en geen activiteiten opdringen die de verantwoordelijkheid van het onderwijs overstijgen.

Krappe bekostiging gemeenten is problematisch

Gemeenten kunnen hun verantwoordelijkheid voor lokaal armoedebelief niet waarmaken zonder toereikende middelen. Zij luiden al langer de noodklok over hun financiën.¹¹⁴ De financiering vanuit het Rijk loopt uit de pas met de taken die gemeenten toebedeeld krijgen. Ook de Commissie Sociaal Minimum wees erop dat middelen voor lokaal minimabeleid onder druk staan.¹¹⁵ Daar komt bij dat er door een nieuwe financieringssysteem een zogenoemd ravijnjaar dreigt in 2026, waarin de gemeenten geconfronteerd worden met een forse korting. Dit betekent dat gemeenten moeten bezuinigen en minder kunnen doen. Uit een recente analyse blijkt dat een kwart van deze bezuinigingen belandt in het brede sociaal domein.¹¹⁶ Een voorbeeld is dat gemeenten de landelijke bezuinigingstaakstelling van 1 miljard euro uit de Hervormingsagenda Jeugd vertalen in een gemeentelijke taakstelling op dit beleidsterrein. Ongeveer 4% van de bezuinigingen komt specifiek terecht bij onderwijs, sport en cultuur.

De raad vindt de krappe bekostiging problematisch gezien de grote verantwoordelijkheid die op gemeenten rust voor lokaal armoedebelief en de relatie met het onderwijs.¹¹⁷ Korte lijntjes tussen de gemeente en het onderwijs vragen eenvoudigweg om personele capaciteit. Een beleidsmedewerker volstaat niet om de school goed te ondersteunen.

5.2 Betrek vo- en mbo-instellingen structureel bij regionale overleggen

Bij de bestrijding van kinderarmoede worden gemeenten geacht integraal te werken met onder meer jeugd, zorg en onderwijs. Binnen het zogeheten Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) en de Lokale Educatie Agenda (LEA) vindt overleg plaats om tot afspraken te komen. Dit zijn volgens de raad geschikte overleggen voor coördinatie van activiteiten in het kader van armoedebelief. Maar dit gebeurt nog niet overal. Een op de vijf gemeenten organiseert geen LEA.¹¹⁸ Dat is onacceptabel. Het organiseren van dit lokale overleg is een wettelijke verplichting. De Onderwijsraad roept alle gemeenten op deze verantwoordelijkheid serieus te nemen.

Verder blijkt de betrokkenheid van vo- en mbo-instellingen bij lokale overleggen laag. Volgens onderzoek van de Onderwijsinspectie zijn bestuurders in het primair onderwijs en kinderopvangorganisaties die voorschoolse educatie bieden, vrijwel altijd vertegenwoordigd bij de LEA. Vo-scholen zijn regelmatig deelnemer, maar wel minder vaak dan po-scholen. Mbo-instellingen zijn slechts sporadisch betrokken bij de LEA.¹¹⁹

¹¹³ Onderwijsraad, 2023.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2024.

¹¹⁵ Commissie Sociaal Minimum, 2023b.

¹¹⁶ <https://www.bmc.nl/actueel/financieel-perspectief-gemeenten-nauwelijks-verbeterd>

¹¹⁷ Vgl. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024.

¹¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2024.

¹¹⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2022b.

De raad vindt zowel de ongelijke betrokkenheid van vo- en mbo-scholen bij de LEA's, als het ontbreken van LEA-overleg problematisch. Juist in dit overleg kan de armoedeproblematiek voor de leerlingen en studenten in het vo en het mbo aan de orde komen en kunnen afspraken worden gemaakt over de bestrijding ervan. Bij dit overleg moeten ook diverse andere organisaties met een rol in jeugdarmoede betrokken zijn, zoals stichting Leergeld. Gemeenten zouden zich meer moeten inspannen ook de vo- en mbo-instellingen bij de LEA te betrekken, al dan niet in regionale vorm. Besturen in het vo en mbo moeten op hun beurt de uitnodiging om deel te nemen aangrijpen.

Dat vo- en mbo-instellingen minder vaak deelnemen heeft grotendeels te maken met de geografische schaal. Deelnemen aan een lokaal netwerk rondom één gemeente is voor vo- en mbo-instellingen lastig, omdat zij vaak in meerdere gemeenten vestigingen hebben of leerlingen en studenten uit meerdere gemeenten hebben. Een andere reden is dat het onderwijsachterstandenbeleid vooral gericht is op voor- en vroegschoolse educatie (vve) en het primair onderwijs. De beschikbare budgetten komen ook vooral ten goede aan de vve en het po en in veel mindere mate aan het vo en mbo.

De oplossing kan in veel gevallen worden gevonden in een bovenlokaal overleg: de Regionale Educatie Agenda (REA). Dit overleg is niet verplicht, maar biedt wel een geschikt platform voor mbo-instellingen en vo-scholen om afspraken te maken over armoedebeleid. De agenda van een REA kan bredere thema's omvatten dan die van een LEA. Denk aan de aansluitingen tussen onderwijs en de regionale arbeidsmarkt en de problematiek in specifieke regio's. Een goed voorbeeld is de Educatieve Agenda Parkstad (2024-2026).¹²⁰ Deze is vastgesteld door een groot aantal lokale partijen in Stadsregio Parkstad Limburg, namelijk de voorschoolse voorzieningen, scholen voor po en vo, inclusief speciaal onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo, welzijnsorganisaties, gemeentelijke organisaties en gemeenten.¹²¹ Mbo-instellingen in de regio, het VISTA College en Yuverta, hebben aangegeven eveneens betrokken te willen worden bij de uitwerking van de programma's en activiteiten. Ook met instellingen voor hoger onderwijs in de regio zijn er gesprekken.

De Onderwijsraad ziet tot slot ruimte het mbo meer te betrekken in de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). De raad ziet geen reden het mbo uit te sluiten van overheidssubsidies in het kader van de GKA en beveelt de rijksoverheid aan deze ook voor mbo-instellingen beschikbaar te maken. De meeste lokale allianties zijn gericht op het po en vo en kennen geen betrokkenheid van het mbo. De Onderwijsraad beveelt de allianties aan zich ook te oriënteren op jongeren in het mbo.

¹²⁰ Een kansrijke toekomst voor de jeugd in Parkstad. *Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst*, 2024.

¹²¹ Stadsregio Parkstad Limburg is het bestuurlijk samenwerkingsverband (volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, WGR) van de gemeenten Beekdaalen, Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld en Voerendaal, die samen de regio Parkstad Limburg vormen.

Bijlage

Totstandkoming van dit advies

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad vele gesprekken gevoerd en een bijeenkomst georganiseerd met betrokkenen en experts uit het onderwijs, jongerenwerk, wetenschap en lokaal bestuur. De lijst met geraadpleegde personen vindt u verderop. Ook ontving de raad reacties op de 'Denkt u mee?'-oproep en besprak het onderwerp met de Jongeren Onderwijsraad.

De raad sprak tijdens werkbezoeken onder meer met leerlingen, studenten, medewerkers en lokale partners van onderstaande vo- en mbo-scholen.

- Portus Juliana, Rotterdam Zuid
- LIFE College, Schiedam
- Ubbo Emmius Sportparklaan en Noorderpoort Beroepsonderwijs Stadskanaal, Stadskanaal
- VISTA college, Maastricht
- Vonk Amsterdam, Amsterdam

Onderwijsjournalist Anja Vink heeft in opdracht van de Onderwijsraad vijf schoolportretten geschreven van vo- en mbo-scholen verspreid door Nederland. De portretten zijn als onlinebijlage bij dit advies gepubliceerd. Enkele passages zijn ter illustratie in het advies opgenomen.

Geraadpleegd

Wilma van der Aalst	Gemeente 's-Hertogenbosch
Hasna Abrari	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Bregje Bekers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Claudia Beulen	Koning Willem I College
Lynn Buikema	Lynn Buikema Onderwijs-Project-Idee
Sharon Chamman	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Chaja Deen	Nederlands Jeugdinstituut
Ellen Donkers	Nederlands Jeugdinstituut
Daan Farjon	Gemeente Amsterdam
Cindy van Geldorp	Netwerk tegen Armoede
Lelie van Haagen	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Peter den Hartog	Algemene Onderwijsbond (AOB)
Fedor Heida	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Ankie Hermans	VO-raad
Eric Hessels	Coornhert Gymnasium
Paula Hilgersom	Stichting Jeugdwerk/Schoolfit
Achraf Hyati	Wijkz
Ellen Karstens	Verder
Annelies Kassenberg	Hanzehogeschool
Saar Lambrechts	Netwerk tegen Armoede
Nienke Lammertink	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB)
Bas Litjens	MBO Raad
Mariëtte Lusse	Hogeschool Rotterdam
Jodi Mak	Hogeschool van Amsterdam
Emma Manhoef	
Jonas Meinderts	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Malika Mouch	Basisschool Al Wafa
Iris Offermans	SGS Sophianum
Rosanne Oomkens	Hogeschool Utrecht
Ernst Ottens	Expertisecentrum Sterk uit Armoede
Marieke Pechtold	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Susan Pepping van der Meulen	MBO Amersfoort
Bas Pieck	Kansfonds
Sabrina van Rooij	Diamant College
Tim 'S Jongers	
Lilith Smidts-Lefever	Sterk uit Armoede
Jolanda Sonneveld	Sociaal Werk Nederland
Hans Spekman	Jeugdeducatiefonds
Lies Timmering	Gemeente Leiden
Ella Verhoeven	PO-Raad
Karin Verkaar	Leergeld Nederland
Josephine Verstappen	Universiteiten van Nederland
Maud Visser	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Egbert de Vries	Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Amsterdam
Mark Weghorst	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
Marlous Wessels	Optimalistic
Fatos Yigit	Melanchton Berkroden

Literatuur

- Adriaens, H., Feher, B., Elshout, S., & Elshout, M. (2024). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs. Peildatum 1 oktober 2024*. Tilburg: Centerdata.
- Adridge, J.M., & McChesney, K. (2018). The relationships between school climate and adolescent mental health and wellbeing: A systematic literature review. *International Journal of Educational Research*, 88, 121-145.
- Badou, M., & Day, M. (2021). *Kanselijkheid in het onderwijs. Verkennend onderzoek naar de factoren die samenhangen met onderwijs(on)gelijkheid*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Beerepoot, R., Heuzels, L., Bunt, S., & Mak, J. (2021). *Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede*. Amsterdam en Enschede: I&O Research.
- Bisschop, P., Lubberman, J., & Van der Wel, J. (2021). *Evaluatie WGS. Syntheserapport*. Amsterdam: SEO.
- Bos, B., De Breij, S., Schalken, N., Scholtus, S., Walhout, J., & Zweerink, J. (2023). *Verkenning alternatief verdeelmodel voor voortijdig schoolverlaten. Herziene versie*. Den Haag: CBS.
- Van den Brakel, M., e.a. (2024). *Een nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. Den Haag en Utrecht: CBS, Nibud & SCP.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: CBS.
- Centraal Planbureau (2023). *Macro Economische Verkenning 2024*. Den Haag: CPB.
- Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendigheidstelsel van het sociaal minimum*. Deel 1.
- Commissie Sociaal Minimum (2023b). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendigheidstelsel van het sociaal minimum*. Deel 2.
- Cuppen, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Van den Berg, E., Van der Ven, K., & Konijn, S. (2021) *Evaluatie Servicedocument schoolkosten mbo*. Nijmegen en Amsterdam: ResearchNed en SEO.
- Custers, A. (2023). *Armoede in een rijk land*. Utrecht: Eburon.
- Dopmeijer, J., Scheeren, L., Bremer, B., Sweijen, S., Schenk, L., & Krämer, T. (2024). *Als je door de bomen het bos niet meer ziet. Verdiepend onderzoek naar de risicofactoren en oplossingen van prestatiedruk en stress bij mbo-studenten*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- DUO (2024). *Verzuimonderzoek Personeel 2024*.
- Een kansrijke toekomst voor de jeugd in Parkstad. Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst. Educatieve Agenda Parkstad (2024-2026)*. Vastgesteld in het bestuurlijk overleg Onderwijs en Kindontwikkeling Parkstad, 20 juni 2024.
- De Geus, W., De Roode, J., Leest, B., Van Helvoirt, D., & Van Binsbergen, M. (2023). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023*. Nijmegen, Amsterdam en Utrecht: KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut en Oberon.
- Gorski, P.C. (2013). Building a Pedagogy of Engagement for Students in Poverty. *Phi Delta Kappan*, 95(1), 48-52.
- Goudeau, S., Stephens, N.M., Markus, H.R., Darnon, C., Croizet, J.-C., & Cimpian, A. (2024). What causes social class disparities in education? The role of the mismatches between academic contexts and working-class socialization contexts and how the effects of these mismatches are explained. *Psychological Review*, July 18. Doi: 10.1037/rev0000473.
- Groen, A., Veerman, N., Rooijmans, M., & Boswinkel, B. (2025). *Betaalgedrag scholieren. Onderzoek naar scholieren en hun geldzaken*. Utrecht: Nibud.
- El Hadioui, I. (2022). *Grip op de mini-samenleving. Over de zoektocht van leerlingen en professionals naar gelijke kansen in een stedelijke schoolcultuur*. Amsterdam: Van Gennep.
- Halberstadt, J., Meerdink, A., Boekee, R., & Geuijen, P. (2023). *Jong en (on)gezonder: inzicht in gezondheid van middelbare scholieren tijdens corona*. Utrecht: GGD GHOR & RIVM.

- Harms, M.B., & Garrett-Ruffin, S.D. (2023). Disrupting links between poverty, chronic stress, and educational inequality. *npj Science of Learning* 8, 50.
- Huygens, A., & Wittenbols, M. (2020). *Armoede beleven. De armoedebelevingstheorie: arm gebleven, arm geworden, arm gemaakt*. Tilburg: De Vonk.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Factsheet Schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Onderwerp van gesprek. Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024). *Landelijk rapport LEA/VVE 2022/2023 & themaverdieping resultaatafspraken vroegschoolse educatie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*. Zie <https://www.kinderrechten.nl/professionals/kinderrechten/>
- 'S Jongers, T. (2024). *Armoede uitgelegd aan mensen met geld*. Amsterdam: De Correspondent.
- Kalkhoven, F. (2023). *Lerarentekorten in het po, vo en mbo*. Den Haag: UWV.
- Kalthoff, H. (2020). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. Den Haag: Nederlands Jeugdinstituut.
- Van de Kamp, M. (2023). *Misschien moet je iets lager mikken. Een verhaal over armoede en kansengelijkheid*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Kassenberg, A., Reneman, M., & Huijbers, P. (2022). *De Brug-functionaris op school. Voor een sterke verbinding tussen kind, gezin, school en samenleving*. Den Haag en Groningen: Ministerie van OCW en gemeente Groningen.
- Kennis, R., e.a. (2023). *Monitor passend onderwijs in het mbo. Meting 2022*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Kinderombudsman (2017). *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*. Den Haag: Kinderombudsman.
- Kromhout, M., Van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.
- Lusse, M., & Kassenberg, A. (2022). *Omgaan met armoede op scholen. Handreiking voor po en vo*. Rotterdam en Groningen: Hogeschool Rotterdam en Hanzehogeschool Groningen.
- Lusse, M. & Schenk, L. (2023). *Omgaan met geldzorgen van mbo-studenten*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- MBO Raad, JOB MBO & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). *Schoolkosten in het mbo. Alles wat je moet weten over de kosten van een mbo-opleiding*. Woerden, Utrecht en Den Haag: MBO Raad, JOB MBO & Ministerie van OCW.
- Meerdink, A., Luijten, C., Moaddine, S., Boekee, R., & Geuijen, P. (2024). *(On)gezonde start van volwassen leven. Inzicht in gezondheidsverschillen van jongvolwassenen in de nasleep van de coronapandemie*. Utrecht: GGD GHOR & RIVM.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 325, nr. 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2023*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Tijdelijke maatregel gratis schoolboeken en licenties basisvaardigheden voor minderjarige studenten*. Brief van de minister van OCW aan alle Colleges van Bestuur in het mbo, 22 maart 2024.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). *Bestuurlijke afspraken: kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van SZW en VNG.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022). Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Brief van de Minister voor Armoedebeleid, participatie en pensioen, 12 juli 2022.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity. The True Cost of Not Having Enough*. London: Penguin.
- Onderwijsraad (2008). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PISA (2022). *Dataset 2022*. Zie <https://www.oecd.org/en/data/datasets/pisa-2022-database.html>
- Posthumus, H., e.a. (2016). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs. Fase 1*. Den Haag: CBS.
- Posthumus, H., Walhout, J., Rouw, B., Scholtus, S., & Zweerink, J. (2021). *Herziening onderwijsachterstandenindicator vo. Vervolgonderzoek naar een alternatieve indicator voor het leerplusarrangement*. Den Haag: CBS.
- Raad voor Volksgezondheid en samenleving (2024). *Van overleven naar bloeien*. Den Haag: RVS.
- Rijksoverheid (2024a). *Rijksbegroting 2025*. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Rijksoverheid (2024b). *Rijksbegroting 2025*. Hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Rijksoverheid (2024c). *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- Schoneveld, E., & Brummelman, E. (2023). "You did incredibly well!": teachers' inflated praise can make children from low-SES backgrounds seem less smart (but more hardworking). *npj Science of Learning*, 8, 31.
- Vaessen, A., De Wit, M., Mak, J., Kruithof, M., Schoorl, R., & Fukkink, R. (2023). *Evaluatie van de Amsterdamse Familie School*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Kohnstamm Instituut, Hogeschool van Amsterdam.
- Van Veen, K., Doornbos, W., Hebbink, P., & Niemeijer, G. (2023). *Deze school is de mooiste van de aarde. Kansengelijkheid in het voortgezet onderwijs in noordoost Groningen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024). *Rondetafelgesprek Gemeentefinanciën onder druk. Position Paper*. Den Haag: VNG.
- Vink, A. (2025). *Vijf schoolportretten. Armoede in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Voion (2024). *Verzuimcijfers 2023 voortgezet onderwijs*. Den Haag: Voion.
- De Voogd, L., Cijvat, I., Mayo, A., Van Olst, P., & Van Til, H. (2024). Bouwen aan een gezamenlijke wereld: Adversity als pedagogische uitdaging voor de lerarenopleiding. *Tijdschrift Voor Lerarenopleiders*, 45(3), 51-66.
- De Vos, K., Vloet, A., & Adriaens, H. (2022). *Verdeling van leraren in het voortgezet onderwijs naar bevoegdheid, ervaring en salaris*. Tilburg: Centerdata.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistische perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
prof. dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
mr. H. (Harmjan) Vedder
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-094-4
Intern documentnummer AD.2500039

Ontwerp

thonik

Visualisatie

Things To Make And Do

Fotografie

Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, april 2025

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00