

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Primair Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
30111110

Bijlagen
div.

Datum 28 oktober 2021

Betreft Nationaal Programma Onderwijs: voortgang najaar 2021

Het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) is in februari van dit jaar gepresenteerd om de door de coronacrisis ontstane leer- en studievertragingen in te halen. Docenten, schoolleiders en bestuurders hebben in de afgelopen periode hard gewerkt aan het in kaart brengen van vertragingen en het maken van plannen om die vertragingen weer in te lopen. Want ondanks de enorme inspanningen in het hele onderwijs waren vertragingen niet te voorkomen.

Het beeld uit deze voortgangsrapportage sluit grotendeels aan bij het beeld dat er was bij de start van het NP Onderwijs en het bevestigt de noodzaak van de investering die door het kabinet is gedaan voor leerlingen en studenten. In het funderend onderwijs bestaan nog steeds leervertragingen op het gebied van de kernvakken. Met name in de onderbouw van het vo zijn de vertragingen op sommige gebieden aanzienlijk. Daarnaast zijn er zorgen over het welbevinden van leerlingen en de ontwikkeling van executieve vaardigheden.¹ De impact van corona is groter voor leerlingen die al op achterstand stonden. In het mbo en hoger onderwijs is het beeld vergelijkbaar. Er is nog steeds sprake van studievertraging, zowel in het mbo als ho. Vooral in het mbo is die nog omvangrijk. Met name de studenten in een kwetsbare positie hebben het moeilijk gehad.² Daarnaast geven aanmerkelijk meer studenten aan last te hebben van mentale problemen en motivatieproblemen.

Deze eerste voortgangsrapportage NP Onderwijs geeft een beeld van de stand bij de start van het school- en collegejaar 2021/2022. De daadwerkelijke inzet van de middelen uit het NP Onderwijs is hierin nog niet zichtbaar. Het ziet er wel naar uit dat de maatregelen die scholen en instellingen in het schooljaar 2020/2021 hebben genomen om leervertragingen te voorkomen of in te halen effect hebben gehad. Deze inzet heeft er naar we aannemen aan bijgedragen dat vertragingen niet verder zijn toegenomen en soms deels zijn ingelopen.

¹ Voorbeelden van executieve vaardigheden zijn: motivatie, werkhouding, werkgeheugen, emotieregulatie, volgehouden aandacht, planning en doelgericht gedrag

² Dat blijkt uit onderzoek van het JOB, van de Inspectie van het Onderwijs en uit de monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs.

Het eerste beeld van de implementatie van het NP Onderwijs is positief, scholen en instellingen zijn voortvarend aan de slag gegaan met de schoolscan en hebben de gekozen interventies daarop aangesloten. Het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit hiervan, hier zullen de volgende rapportages voor worden benut. Plannen op het niveau van de school of instelling zijn grotendeels tot stand gekomen in de brede omgeving van de school, dus samen met de docententeams en met instemming van de medezeggenschap. Voor de effectiviteit van en het vertrouwen in het schoolprogramma is het belangrijk dat die afstemming bij alle scholen en instellingen plaatsvindt. Naast de plannen van scholen wordt ook op gemeentelijk niveau gewerkt aan plannen om op bovenschools niveau een bijdrage te leveren aan het inlopen van vertragingen. Dit doen gemeentes in samenwerking met scholen. De implementatie hiervan wordt gemonitord in het verdiepend onderzoek.

De eerste monitoringsresultaten geven vertrouwen in de wijze waarop de uitvoering in de verschillende sectoren is opgepakt. Ze laten echter ook zien dat er nog veel moet gebeuren en dat er aandachtspunten zijn, bijvoorbeeld bij specifieke groepen leerlingen en studenten. Daarnaast geven scholen aan belemmeringen te ervaren in de uitvoering van het NP Onderwijs, waarbij personele krapte vaak als knelpunt wordt genoemd. De voortgang en uitvoering van het NP Onderwijs blijft nauwgezet gemonitord worden.

In deze brief gaan wij in op een aantal hoofdpunten uit de eerste voortgangsrapportage over het NP Onderwijs. Naast de voortgangsrapportage vindt u bij deze brief ook een bijlage met de afhandeling van een aantal moties. De volgende voortgangsrapportage ontvangt u in het voorjaar van 2022.

FUNDEREND ONDERWIJS

Opzet monitoring in het funderend onderwijs

Scholen hebben ten behoeve van de monitoring aan het begin van dit schooljaar een vragenlijst ingevuld met vragen over leervertragingen van hun leerlingen en over het proces van de keuze voor interventies en mogelijke knelpunten bij de implementatie daarvan. Daarnaast maken we voor de monitoring gebruik van de analyses van de toetsresultaten uit leerlingvolgsystemen, eindtoets- en eindexamenresultaten en gegevens over de doorstroom van leerlingen. Voor leerprestaties geldt dat die goed te kwantificeren zijn, dat geldt in mindere mate voor aspecten als welbevinden en executieve vaardigheden. Wat minder goed meetbaar is, is echter niet minder belangrijk. In deze eerste rapportage konden we ook gebruik maken van het onderzoek naar de gevolgen van 16 maanden COVID door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Voor de volgende rapportage zal verdiepend onderzoek naar de implementatie van het NP Onderwijs door scholen en gemeenten worden gedaan.

Hieronder gaan we eerst per sector in op het meest recente beeld van de vertragingen in de leergroei en ontwikkeling van leerlingen. Vervolgens gaan we in op de implementatie van het programma.

De actuele situatie in po en vo

Onze referentie
30111110

Vertragingen in het primair onderwijs

De inspectie constateert dat scholen zich hebben ingespannen om de basisvaardigheden op peil te houden. Uit het Nationaal Cohort Onderzoek (NCO) blijkt dat bij de kernvakken (begrijpend lezen, spelling en rekenen/wiskunde) over het algemeen sprake is van vertragingen. Bij rekenen was de vertraging aan het einde van vorig schooljaar het grootst. Het gaat gemiddeld om 10 weken leervertraging. In de bovenbouw is op het gebied van spelling daarentegen meer leergroei geboekt dan in de pre-coronaperiodes. Daarnaast geldt: hoe lager het opleidingsniveau van de ouders, hoe groter de vertragingen bij leerlingen. Ook leerlingen uit gezinnen met een laag inkomen, eenoudergezinnen of grote gezinnen laten een grotere vertraging in de leergroei zien. Schoolleiders maken zich over het algemeen zorgen over de ontwikkeling op kernvakken, maar zij maken zich daarenboven zorgen over het welbevinden en de ontwikkeling van de executieve vaardigheden van leerlingen.

Naar verwachting verschilt het uitstroomniveau van po-leerlingen niet erg van dat in pre-coronajaren. Scholen in het po hebben veelal kansrijker en ook breder geadviseerd. Dat is op zichzelf goed nieuws, vooral voor de leerlingen zelf. Zij stromen ondanks alles in op het niveau dat past bij hun capaciteiten. Zoals met uw Kamer afgesproken monitoren we de eerste drie jaar van het vo of leerlingen op de goede plek terecht zijn gekomen.

Vertragingen in het voortgezet onderwijs

Uit Cito-onderzoek naar de leerprestaties op de kernvakken in de onderbouw van het vo blijkt dat er vooral vertragingen zijn ontstaan bij rekenen en Nederlandse leesvaardigheid. De vertraging is het grootst op het punt van Nederlandse leesvaardigheid, naar schatting gaat het gemiddeld om een leervertraging van 27 weken. In het algemeen geldt dat in de onderbouw van het vmbo en de havo meer tekenen van leervertragingen zijn dan in de onderbouw van het vwo. Ter indicatie, voor vmbo-leerlingen gaat het om een leervertraging van naar schatting een heel schooljaar bij Nederlandse leesvaardigheid en 16 weken bij rekenen, tegenover respectievelijk 9 en 5 weken voor vwo-leerlingen.³ Het onderzoek laat zien dat binnen scholen de verschillen tussen leerlingen soms zijn toegenomen, de verschillen tussen scholen zijn echter veel sterker gegroeid. Dat geldt met name voor havo en vwo.

Opvallend is dat de Engelse woordenschat van leerlingen in de onderbouw van alle onderwijstypen meer vooruit ging dan voor de pandemie. De beheersing van Engelse leesvaardigheid laat overigens weinig verandering zien ten opzichte van pre-coronajaren.

Over ontstane vertragingen in de huidige bovenbouw zijn minder onderzoeksgegevens beschikbaar. Van het vorige cohort examenleerlingen (2021) zijn nu wel de examenresultaten opgeleverd; de examenmonitor 2021 wordt separaat, maar gelijktijdig aan deze brief aan uw Kamer verzonden. Uit de monitor blijkt dat ondanks de minder optimale voorbereiding gemiddeld 94,8% van de kandidaten slaagde in 2021. Dit percentage ligt lager dan in 2020 (98,7%) toen de centraal examens geen doorgang vonden, en nog iets hoger dan het reguliere slagingspercentage uit de periode 2015-2019 (92,2%). Voor de nadere duiding van deze resultaten ben ik in afwachting van het verschijnen van diverse

³ De gemiddelde leervertraging (alle niveaus) op de kernvakken is door Cito gemeten op ca. 20 weken.

andere rapportages dit najaar, waaronder de staatsexamenresultaten en de resultaten van het vaardigheidsonderzoek van het College voor Toetsen en Examens en Cito.

Onze referentie
30111110

In het voortgezet onderwijs maken schoolleiders zich de meeste zorgen over het welbevinden en de executieve vaardigheden van hun leerlingen. Hoe groot die zorgen zijn verschilt per onderwijstype; in het praktijkonderwijs zijn de zorgen het grootst en in het vwo het kleinst. De zorgen hebben betrekking op alle leerjaren, maar zijn voor de hogere leerjaren iets groter.

(Voortgezet) speciaal onderwijs bezorgd over welbevinden

Schoolleiders in het (v)so hebben van alle sectoren de grootste zorgen over de ontwikkeling van hun leerlingen. Zij maken zich het meest zorgen over het welbevinden. De inspectie sprak ook met leerlingen. Leerlingen zelf maakten zich minder zorgen over leerprestaties. Leraren zagen dat enkele leerlingen juist goed presteerden door meer concentratie en minder prikkels bij het thuisonderwijs, maar zij maakten zich over de meeste leerlingen wel zorgen. Leraren vonden de beperkingen voor stages en praktijklessen een risico.

Verschillen in leervertragingen

De impact van de maatregelen tegen de coronapandemie is niet gelijk verdeeld over alle leerlingen. Schoolleiders in alle sectoren maken zich in het bijzonder zorgen over bepaalde groepen leerlingen. Zij noemen met name leerlingen met een kwetsbare thuissituatie, leerlingen uit anderstalige gezinnen en leerlingen die thuis minder gestimuleerd worden.

In het po maken schoolleiders van scholen met een relatief hoge achterstandsscore zich beduidend meer zorgen over de vertraging die hun leerlingen hebben opgelopen. Dit beeld sluit aan op het onderzoek van NCO. De vertraging bij leerlingen met gemiddeld- of laagopgeleide ouders ligt anderhalf tot twee keer zo hoog als bij leerlingen met hoogopgeleide ouders. De vertragingen zijn niet per definitie het grootst bij de leerlingen met laagopgeleide ouders. Voor begrijpend lezen geldt bijvoorbeeld dat de vertraging het grootst is bij leerlingen van gemiddeld opgeleide ouders. Ook leerlingen uit eenoudergezinnen of met ouders met een laag inkomen hebben meer vertraging opgelopen. Daarnaast laat het onderzoek van NCO zien dat de vertragingen op po-scholen met minder dan 140 leerlingen groter zijn. De onderzoekers van NCO doen vervolgonderzoek om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de relatie tussen de achterstandsscore van een school en de opgelopen vertraging bij leerlingen.

Voor het vo geldt dat er een duidelijke relatie is tussen onderwijstype en de omvang van de vertragingen. Het onderzoek van Cito laat dat zien voor de leerprestaties in de onderbouw op de kernvakken. Leerlingen in het vmbo en de havo hebben gemiddeld de grootste leervertragingen opgelopen. Dat zien we ook terug in de waarnemingen van schoolleiders. Schoolleiders in het vo maken zich de meeste zorgen over leerlingen in het praktijkonderwijs, daarna komt de beroepsgerichte leerweg van het vmbo. Cito zal de relatie met de achterstandsscore van vo-scholen nader onderzoeken.

De schoolplannen: werken aan het herstel

Bij de start van het nieuwe schooljaar 2021/2022 is aan scholen gevraagd hoe ze het NP Onderwijs hebben opgepakt, wie zij daarbij hebben betrokken en welke interventies ze hebben gekozen.

Onze referentie
30111110

Voor de zomer is aan scholen gevraagd om de vertragingen en behoeften van hun leerlingen in kaart te brengen door middel van een schoolscan. We zien dat scholen daarvoor vaak meerdere bronnen hebben ingezet. Toetsuitslagen zijn daarbij een belangrijke pijler, maar ook de observaties van leraren en mentoren. De schoolrapportage van het Nationaal Cohort Onderzoek (NCO) wordt door 20 procent van de po-scholen gebruikt. Inmiddels is 40 procent van de scholen in het vo aangemeld bij NCO, in het vo start de pilot eind dit jaar. We onderzoeken daarnaast welke modaliteiten er zijn om deelname te bevorderen en spreken daarover met het veld. In de volgende brief zal ik uw Kamer rapporteren over de voortgang.

Medezeggenschap, betrokken stakeholders

Bij het maken van schoolplannen en bij de keuzes voor interventies zijn op de meeste scholen docententeams betrokken. In september van dit jaar hadden op de meeste scholen de medezeggenschapsraden al ingestemd. Waar dat nog niet gebeurd was – wat voorstelbaar is aangezien het schooljaar nog maar net begonnen is – zal het alsnog gebeuren, zoals de bedoeling is van het NP Onderwijs. Dat is een belangrijk punt, waarover we besturen ook vragen verantwoording af te leggen. Schoolleiders en medezeggenschapsraden hebben een handreiking gekregen die hen helpt bij het voeren van het goede gesprek over het NP Onderwijs.

Interventiekeuze uit menukaart

Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat scholen kiezen voor een mix van gemiddeld acht interventies. Meer dan driekwart van de scholen kiest daarbij voor interventies voor het welbevinden van leerlingen.⁴ In het (v)so gaat het zelfs om 92 procent. Daarnaast kiezen veel scholen voor instructie in kleine groepen. Meestal moeten ze daarvoor extra personeel aantrekken.

Al met al lijken scholen goed uit de voeten te kunnen met de interventies op de menukaart. De menukaart zal gedurende het NP Onderwijs worden doorontwikkeld en ook daarna beschikbaar blijven voor scholen. Daarmee is het één van de structurele opbrengsten van het NP Onderwijs. Het NRO zal de menukaart, conform het verzoek van uw Kamer, aanvullen met Nederlands onderzoek. Ook zal het NRO, op basis van behoeften van scholen, kennisproducten voor interventies ontwikkelen en die op onderwijskennis.nl publiceren.⁵

Uit de vragenlijst onder scholen blijkt dat ongeveer 10% van de scholen in het po en vo aangeeft behoefte te hebben aan organisatorische ondersteuning. We onderzoeken op welke wijze we daarin kunnen voorzien, ook in overleg met de sectorraden.

⁴ Deze keuze sluit ook aan bij de zorgen die in voorjaar al leefden. In dat kader is goed ook het steunpakket Welzijn Jeugd te noemen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/15/vws-steunt-tientallen-landelijke-initiatieven-voor-jeugd-in-coronatiid>

⁵ De menukaart is gebaseerd op een vertaling van de toolkit van de Britse Education Endowment Foundation (EEF) en is aangevuld met interventies die in de Nederlandse context in relatie tot corona relevant zijn.

Belangrijkste aandachtspunt: krapte op de arbeidsmarkt

Het algemene beeld is dus dat schoolteams de schouders eronder zetten en stappen zetten om het perspectief van hun leerlingen te herstellen. Dat neemt niet weg dat er ook aandachtspunten zijn. Ongeveer de helft van de scholen verwacht tegen knelpunten aan te lopen bij de uitvoering van het NP Onderwijs. Daarbij wordt het tekort aan personeel vaak genoemd, de tijdelijke aard van het NP onderwijs maakt het lastig om personeel te werven.

In verschillende sectoren is sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Ook in het onderwijs wordt deze krapte gevoeld, zeker met de extra inzet die wordt gevraagd voor het NP Onderwijs. Ook zien we dat scholen met extra uitdagingen hier vaker mee worstelen. De aanpak van het lerarentekort heeft dan ook prioriteit. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is opnieuw geld vrijgemaakt voor de salarissen in het primair onderwijs, in totaal € 500 miljoen. Dat komt bovenop eerdere investeringen in de salarissen in het primair onderwijs, de aanpak van de werkdruk en de halvering van collegegeld voor de lerarenopleidingen. Ook wordt de komende twee jaar, op verzoek van uw Kamer, een arbeidsmarkttoelage toegekend, die is bedoeld om tijdens het NP Onderwijs het werk op scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden aantrekkelijker te maken. Op die wijze wordt ook het herstel van kansengelijkheid bevorderd.

Het is opvallend dat hoewel het knelpunt van een krappe arbeidsmarkt en het incidentele karakter van de extra middelen dus vaak genoemd wordt, scholen vaak interventies kiezen waarvoor extra personeel nodig is. Het verdiepende, kwalitatieve onderzoek zal hier meer inzicht in geven. Op de website voor het NP Onderwijs worden goede voorbeelden van de implementatie van het NP Onderwijs ontsloten.⁶ We begrijpen de zorgen van schoolleiders over de knelpunten en we zoeken met hen naar oplossingen.

Inzet van derden door scholen

De bevraging van schoolleiders aan de start van dit schooljaar laat zien dat veel scholen voor de uitvoering van het NP Onderwijs extra personeel aan willen trekken. Vanwege het lerarentekort zullen ze ook tijdelijke krachten in willen huren. De plannen voor de uitvoering van het NP Onderwijs moeten voorgelegd zijn aan de medezeggenschapsraad. Scholen hebben een handreiking gekregen met tips voor de inhuur van derden voor het NP Onderwijs.⁷ In het verdiepende implementatieonderzoek zal gekeken worden hoe scholen met inhuur omgaan. Ook wordt scholen gevraagd hierover te rapporteren in hun jaarverslag, conform de nadere uitwerking van het NP Onderwijs en zoals bevestigd tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van 7 oktober.⁸ Een eerste verkenning onder scholen en besturen laat zien dat, waar scholen extern personeel aantrekken via commerciële bureaus, zij dat vooral doen voor specifieke taken, zoals huiswerkbegeleiding, specifieke taken rond zorgleerlingen en sport- en cultuuronderwijs en niet zozeer voor het aantrekken van bevoegde leraren. We zullen dat verder monitoren en wij komen daar in de volgende voortgangsrapportage uitvoeriger op terug.

⁶ <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo>

⁷ <https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2021/07/07/handreiking-inhuur-externen>

⁸ Kamerstukken II 2020-21, 35570-VIII-220

De actuele situatie in mbo en ho

Het NP Onderwijs is door het vervolgonderwijs voortvarend opgepakt. Over de volle breedte van het mbo, hoger onderwijs en onderzoek hebben instellingen concrete plannen gemaakt om met de extra middelen studievertraging terug te dringen en maatregelen te nemen die het studentenwelzijn verbeteren.

De impact van de coronamaatregelen op het leven en studie van studenten is groot. In het mbo, meer dan in het ho, hebben studenten studievertraging opgelopen. Vooral studenten in een kwetsbare positie hebben het extra moeilijk gehad⁹. Daarnaast hebben aanmerkelijk meer studenten mentale problemen en vinden ze het lastig om gemotiveerd te blijven. Het volgen van online onderwijs, viel ze veelal zwaar en de kwaliteit van het onderwijs werd niet altijd positief beoordeeld. Studenten missen vooral het contact, onderling en met docenten. Voor mbo-studenten was het vooral lastig dat er minder mogelijkheden waren om vaardigheden in de praktijk te oefenen. Ook studenten in het hoger onderwijs vinden dat het moeilijker was om hun persoonlijke vaardigheden te ontwikkelen.

Ook het mbo en ho verkeren inmiddels in de gelukkige omstandigheid dat de deuren weer geheel open zijn en de (praktijk)lokalen en collegezalen weer volstromen. Een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen werken aan herstel van de opgelopen studievertraging en het verbeteren van het studentenwelzijn is daarmee vervuld. Niet moet worden vergeten dat het leven van onze studenten in een zo cruciale fase ook in 'lock-down' heeft gezeten. De studentenvertegenwoordigers geven aan dat hun achterban dan ook erg blij is met het feit dat ze weer fysiek onderwijs kunnen volgen. Wel stellen zij dat het voor de studenten een flinke omschakeling is. Er moet weer een nieuwe balans worden gevonden. Dat gaat voor de ene groep gemakkelijker, dan voor de andere.

Het voorspoedig economisch herstel heeft een belangrijk effect op het mbo en ho. Het aantal vacatures is recentelijk explosief toegenomen en de werkgelegenheid is alweer op 'pre-coronaniveau'. Dit heeft ontegenzeggelijk een positief effect op de beschikbaarheid van stages en leerwerkbanen en de arbeidsmarktkansen van afgestudeerde mbo- en ho-studenten. Het geeft de onderwijsinstellingen de gelegenheid om samen met de leerbedrijven stage-achterstanden weg te werken en het aantal leerwerkbanen weer op een hoog peil te brengen. De voorlopige 1 oktober-cijfers van DUO omtrent de inschrijvingen, in- en doorstroom tonen ook die voorzichtige normalisering en stabilisatie. De instroom in de BBL en het aantal studenten in duale trajecten in het hbo nemen dit jaar toe, ook vergeleken met de ramingen. De cijfers tonen daarnaast een toename van de uitstroom uit het mbo (m.n. in de BOL). Deze cijfers geven uiteraard geen zicht op de mogelijke ondersteuningsbehoefte waarmee studenten zijn in- of doorgestroomd.

De plannen van de instellingen; werken aan herstel

Er is hard gewerkt op de onderwijsinstellingen om hun herstelplan in de steigers te zetten en te voltooien. Honderd van de in potentie honderdelf plannen zijn meegenomen in de bijgaande voortgangsrapportage en het onderliggende

⁹ Dat blijkt uit onderzoek van het JOB, van de inspectie en uit de monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs.

onderzoeksrapport van Berenschot. Slechts een handvol plannen behoefde nog aanvullende informatie of was nog niet aangeleverd bij het opstellen van de analyse. Deze plannen zullen op korte termijn alsnog worden opgeleverd. In de volgende voortgangsrapportage zal hierover worden gerapporteerd.

Onze referentie
30111110

Medezeggenschap en betrokkenheid van stakeholders

De medezeggenschap is over het algemeen goed betrokken bij de totstandkoming van de plannen. De instellingen hebben analyses gemaakt en gebruik gemaakt van allerlei vormen van betrokkenheid van studenten, docententeams en opleidingsmanagers om hun plannen vorm te geven. Toch zijn er ook kritische geluiden. De vertegenwoordigers van de studenten vinden dat de kwaliteit van de betrokkenheid van de studentenraden minder optimaal is geweest door de korte termijn waarop de plannen moesten worden ontwikkeld en dit bovendien samenviel met de wisseling van de wacht bij de studentenvertegenwoordigers. In de verdere monitoring van het programma zal de vertegenwoordiging van de medezeggenschap op instellingsniveau centraal en decentraal worden betrokken.

Prioriteiten: studentenwelzijn en studievertraging & soepele in- en doorstroom

Uit de plannen van de instellingen blijkt een duidelijke prioritering. Men kiest vooral voor het aanpakken van problemen die studenten ondervinden bij de overgangen tussen en binnen de onderwijssectoren en de verbetering van het studentenwelzijn (samen goed voor circa driekwart van de middelen). Daarna volgen stages en praktijkleren en het bestrijden van achterstanden bij de lerarenopleidingen als prioriteiten (elk circa 10 procent). Opvallend is dat er nauwelijks verschillen zijn tussen mbo, ho en wo in de prioritering.

Een breed palet aan thema's en acties

De lijst met acties blijkt voor de instellingen voldoende ruimte te bieden. Er is nauwelijks gekozen buiten de vastgestelde thema's en acties (slechts 3 procent). De onderwijsinstellingen kiezen er voor om op alle thema's en daarbinnen veel verschillende acties in te zetten.

Overgangen en studievertraging

De maatregelen die de instellingen treffen op het terrein van in- en doorstroom en het bestrijden van studievertraging zijn voor een belangrijk deel een voortzetting, intensivering en/of verdieping van activiteiten die de instellingen normaal gesproken al tot hun reguliere taken rekenen. Denk daarbij aan loopbaan- en oriëntatiebegeleiding (LOB) activiteiten die het mbo, hbo en wo vaak samen met het toeleverend onderwijs oppakken. De maatregelen sluiten ook veelal aan bij het onderwerp 'beter laten landen' van studenten in het vervolgonderwijs.

De startmeting geeft geen duidelijkheid of er ook gezamenlijk maatregelen door mbo- en hbo-instellingen getroffen worden voor doorstroom van het mbo naar het hbo. Het wo laat in de plannen wel zien het versoepelen van de doorstroom vo-wo gezamenlijk met het toeleverend onderwijs aan te pakken. De afstemming van de plannen op reeds bestaande initiatieven voor het versoepelen van de mbo-hbo- en vo-hbo-doorstroom is voor de verdere uitwerking van de plannen een aandachtspunt. De regionale samenwerking die sinds 2018 tot en met 2025 met extra middelen wordt ondersteund biedt hiervoor mogelijkheden.

Studentenwelzijn

Studenten vinden het belangrijk om gezien te worden door, en in contact te staan met hun docenten en medestudenten. Veel mbo-instellingen geven onderwijsteams meer ruimte om dit mogelijk te maken. In het hoger onderwijs wordt om het welzijn van ho-studenten te verbeteren, vooral ingezet op meer ondersteuning en contactmomenten. Aan het gevoelde gebrek aan sociale binding van studenten wordt in het wo tevens gewerkt met het bieden van extra faciliteiten, bijvoorbeeld via speciale apps en digitale middelen. Het bespreekbaar maken van het thema mentale gezondheid en het inschakelen van laagdrempelige hulp door mbo- en ho-instellingen zijn belangrijke acties die ook preventief kunnen werken. Verbondenheid tussen studenten onderling en met hun instelling vergroten het plezier in, en de motivatie voor hun studie. Dit heeft ook op de langere termijn een positief effect. Veel mbo- en ho-instellingen spelen in op specifieke mentale of persoonlijke problemen van hun studenten met zorg op maat. Er wordt evenwel breder ingezet op welzijn van jongeren. Met de middelen uit het Steunpakket Welzijn Jeugd van het ministerie van VWS worden projecten gesteund op het gebied van mentale gezondheid, sociale verbinding en extra begeleiding. Deze worden vaak samen met het onderwijs vormgegeven.

Stages en praktijkleren

Het afgelopen studiejaar zijn al verschillende maatregelen genomen om de tekorten aan stages en leerbanen als gevolg van de coronacrisis terug te dringen. Het tekort aan stage- en leerbanen in het mbo is afgenomen van circa 21.000 in januari tot 7.800 plekken eind september 2021. De meeste tekorten spelen onder studenten van de lagere niveaus van het mbo en in de sector zorg (zowel mbo als hbo). Het kabinet heeft voor de aanpak van stagetekorten in de zorg voor 2021 extra middelen toegevoegd aan het stagefonds zorg. Voor 2022 is € 63,5 miljoen subsidie beschikbaar voor zorginstellingen om innovatieve vormen van stagebegeleiding te ontwikkelen en aan te bieden. Het kabinet financiert voor het mbo het actieplan stages en leerbanen dat wordt uitgevoerd door de samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB). De derde voortgangsrapportage hiervan is te vinden als bijlage bij deze brief.

De instellingen kunnen zelf ook geld uit de corona-enveloppe inzetten voor ondersteuning en begeleiding van stages. Veel onderwijsinstellingen doen dat ook. Meer hierover leest u in de voortgangsrapportage en de startmeting bij deze brief.

Daarnaast is ook het budget voor de subsidieregeling praktijkleren opgehoogd, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de motie Wiersma/Bruins.¹⁰ Bovendien is er extra subsidie beschikbaar voor werkgevers in contactgevoelige sectoren die leerwerkbaan zijn blijven aanbieden tijdens de crisis. Door de inspanningen van bedrijfsleven, onderwijs en overheid is het aantal leerbanen minder sterk teruggelopen en is de infrastructuur voor leerbanen beter overeind gebleven dan tijdens de financiële crisis van 2008. De Rijksoverheid heeft als werkgever zelf ook ingezet op het vergroten van het aantal stageplaatsen, conform de motie van den Berge/Smals¹¹. Het ministerie van BZK werkt momenteel aan een structurele stage-aanpak. Dienstonderdelen waar veel mbo'ers werken worden gestimuleerd om in hun stage-aanbod nog een stapje extra te doen.

Aandachtspunten.

¹⁰ Kamerstukken II 2020-21, 35 570 , nr. 192

¹¹ Kamerstukken II 2020-2021, 35 570, nr. 137

De instellingen zien de krapte op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden - en docenten in het bijzonder - als een risico voor het uitvoeren van hun acties. Ook het feit dat de middelen incidenteel van aard zijn wordt door de instellingen als een risico ervaren. Nieuw te werven personeel kan geen vast contract worden geboden, is de gedachte. Dat kan evenwel deels worden vermeden door (tijdelijk) de aanstellingen van zittend personeel uit te breiden. Ook kan het toepassen van zogenoemde "dakpanconstructies" voor nieuwkomers uitkomst bieden, waarbij wordt gepreludeerd op de uitstroom van werknemers naar bijvoorbeeld pensioen om sollicitanten een vast contract aan te kunnen bieden. Het zal van de instellingen hoe dan ook veel inspanning en creativiteit vergen om het benodigde onderwijspersoneel aan te trekken.

Er is een roep om meer tijd voor de uitvoering bij de instellingen en hun vertegenwoordigers, alsook bij de studenten. In het bestuursakkoord is reeds de mogelijkheid gecreëerd om - als het niet lukt om de middelen volledig in de looptijd van het programma effectief in te zetten - de uitloop voor de rest van het studiejaar 2022-2023 te benutten. Ook de vertegenwoordigers van onze studenten voorzien problemen als de middelen in een zeer kort tijdsbestek moeten worden uitgegeven. Zij schatten in dat de studenten beter geholpen zijn als de instellingen wat meer tijd krijgen.

In een aantal gevallen zijn nog niet alle enveloppe-middelen door instellingen toegeschreven aan thema's of concrete acties (€ 12 miljoen, 2 procent van de beschikbare middelen). Andere instellingen zetten naast de middelen uit de corona-enveloppe geld uit eigen reserves in (€ 5 miljoen). Een deel van de instellingen heeft in de plannen nog geen fasering opgenomen. Dit om enige flexibiliteit te behouden en zo te kunnen reageren op wijzigende omstandigheden of om de interne (decentrale) besluitvorming en uitwerking van de plannen te kunnen accommoderen.

Specifieke thema's

Onderzoek

Ook op het onderzoek heeft de coronacrisis grote impact gehad. Onderzoekers met een tijdelijk contract bleken kwetsbaar, omdat het voor hen niet altijd mogelijk is om die vertraging binnen de contractduur op te vangen en dat gaat ten koste van het onderzoek.

De startmeting van de implementatiemonitor geeft inzicht in de verantwoording door instellingen over het jaar 2020, het jaar nog vóór de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs beschikbaar werden gesteld. Deze verantwoording is per bestuursakkoord Onderzoek in 2021 aan de instellingen gevraagd. De instellingen konden daarom nog geen rekening houden met deze verantwoordingsvraag in de inrichting van hun administratie van 2020. Voor de volgende jaren zal standaard in het jaarverslag verantwoord worden over de inzet van eigen middelen én de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs.

Aan zeker 1.500 onderzoekers aangesteld op een tijdelijk contract is in 2020 verlenging geboden. Dit heeft de instellingen circa € 12 miljoen gekost. Niet alle instellingen hebben echter (volledig) gerapporteerd, zodat deze cijfers eerder de ondergrens aangeven. Vooral bij de academische ziekenhuizen ontbreken op dit moment de cijfers die nodig zijn om een volledig sectoraal beeld te kunnen geven.

De instellingen verwachten dat - meer nog dan in 2020 - de schade zich in 2021 en 2022 zal manifesteren. Het is daarom goed om te zien dat de instellingen, ook vóór er zicht was op ondersteuning van OCW, zich hebben ingezet om de impact van corona voor hun wetenschappelijk personeel te verzachten. De voortgangsrapportage maakt ook duidelijk dat instellingen zich op vele manieren hebben ingezet om het onderzoek doorgang te laten vinden. Ze hebben bijvoorbeeld openingstijden verruimd, trokken extra ondersteunend personeel aan en verbeterden de digitale mogelijkheden voor de onderzoekers. Ook hielden ze rekening met corona in beoordelingen, conform het nieuwe 'erkennen en waarderen', terwijl NWO en ZonMw de starttermijnen en deadlines hebben aangepast

Lerarenopleidingen

Om het tekort aan leraren niet verder te laten oplopen door de gevolgen van de corona-pandemie, krijgen lerarenopleidingen extra middelen voor begeleiding van studenten en zij-instromers. Hiermee kan uitval en studievertraging worden voorkomen. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de (universitaire) lerarenopleidingen het geld vooral willen gebruiken voor extra begeleiding van studenten en zij-instromers, extra onderwijs en het uitbreiden van mogelijkheden voor praktijkervaring. Hierbij wordt vaak gekozen voor uitbreiding van capaciteit bij docenten en tutoren en voor verkleining van de groepsgrootte om meer persoonlijke aandacht te kunnen bieden.

De aanpak jeugdwerkloosheid

De overgang van school naar werk is in de coronaperiode lastiger geworden, in het bijzonder voor de schoolverlaters die vóór de crisis al een moeilijke start op de arbeidsmarkt hadden. Daarom is met het NP Onderwijs de aanpak jeugdwerkloosheid verlengd. Alle partijen die een aandeel hebben in een sluitende begeleiding van onderwijs naar werk krijgen met deze verlenging extra middelen. Uit de startmeting blijkt dat mbo-instellingen daarnaast € 7,3 miljoen van de corona-enveloppe inzetten voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Instellingen gebruiken deze maatregelen vooral voor extra loopbaanoriëntatie en begeleidingslessen om studenten voor te lichten over opleidingen met een beter arbeidsmarktperspectief. Daarnaast geven instellingen extra sollicitatietrainingen en job-coaching om studenten beter in staat te stellen zelf een baan te vinden. Het bieden van nazorg is voor veel mbo-instellingen een nieuwe activiteit. Er is dan ook veel behoefte aan kennisdeling over hoe nazorg vormgegeven kan worden en hoe de samenwerking met gemeenten hiervoor het beste gestalte kan worden gegeven.¹² Daarom organiseren de ministeries van OCW en SZW de nodige bijeenkomsten op dit thema.

Korting op les-, cursus- en collegegeld en de verlenging reisproduct

In het NPO zijn maatregelen opgenomen voor financiële tegemoetkoming van studenten. Dit komt bovenop de tegemoetkoming waartoe in 2020 en begin 2021 al was besloten. Studenten die uit hun recht voor basisbeurs (mbo) en/of aanvullende beurs (mbo en ho) lopen in de studiejaar 2021/2022 en 2022/23 hebben recht op een tegemoetkoming voor het wegvallen van de beurs. Dit is een verlenging van de eerder opgezette tegemoetkomingsregeling. Onder de tegemoetkomingsregeling is er tot en met september 2021 een tegemoetkoming aangeboden aan ongeveer 32.000 studenten, waarmee een bedrag van ongeveer

¹² Mbo-scholen kunnen tot en met 24 december subsidie aanvragen voor het bieden van nazorg op basis van een nog te publiceren regeling.

€ 47 miljoen mee is gemoeid. Ook hebben tot en met september 2021 omtrent 130.000 studenten een tegemoetkoming aangeboden gekregen voor de extra kosten studievertraging. De kosten daarvan bedragen in totaal circa € 50 miljoen. Onder het NP Onderwijs is dit studiejaar het les-, cursus- en wettelijk collegegeld voor studenten gehalveerd. Inmiddels zijn de instellingen gecompenseerd voor de gederfde cursus- en collegegelden. Daarnaast geldt voor alle ho-studenten die in de periode maart tot en met december 2020 een opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit en in die periode minimaal een maand recht hadden op een studentenreisproduct dat zij 12 maanden extra reisrecht krijgen.

Onze referentie
30111110

Kennisopbouw, kennisverspreiding en verduurzaming

Middels onderzoek wordt het programma nauwgezet gevolgd. Op dit moment is het onderzoek vooral beschrijvend van aard. In een later stadium zal ook gekeken kunnen worden naar de effectiviteit van het programma. De onderzoeken zullen inzichten opleveren waarvan instellingen kunnen leren ook over sectoren heen. NRO zal hierin een overkoepelende en verbindende rol spelen. In samenspraak met stakeholders in het veld werkt NRO momenteel de plannen uit. Op korte termijn zullen de eerste calls uitgaan voor kennisontwikkeling. Denk daarbij aan fieldlabs en-werkplaatsen op het terrein van studievoortgang en studentenwelzijn of de overgang naar de arbeidsmarkt van kwetsbare groepen studenten.

TOT SLOT

Deze eerste rapportage geeft vertrouwen in de wijze waarop scholen en instellingen aan de slag zijn gegaan en werk maken van het wegwerken van de vertragingen en ervoor zorgen dat leerlingen en studenten een goede start maken. Wij maken ons wel zorgen over het feit dat sommige leerlingen meer vertraging hebben opgelopen dan andere leerlingen. Dit gegeven nemen wij mee in onze overweging over de wijze waarop de middelen in het funderend onderwijs in het tweede schooljaar het beste over de scholen kunnen worden verdeeld. Uw Kamer kan daarover begin 2022 een brief verwachten.

Ook de knelpunten die scholen verwachten zijn reden tot zorg en vragen om goede monitoring. We blijven daarom in gesprek met de sector over die knelpunten en zullen hier in de volgende rapportages op terugkomen.

De eerstvolgende rapportage wordt in het voorjaar van 2022 met u gedeeld. Naar aanleiding van twee moties is met de Kamer afgesproken dat op dat moment (en voor aanvang van schooljaar 2022-2023) wordt afgewogen of het nodig en uitvoerbaar is om het programma te verlengen met één of twee schooljaren.¹³ In het voorjaar van 2022 is er meer zicht op de implementatie van het programma door scholen.

Naast het onderwijs heeft de coronapandemie voor jongeren ook op andere vlakken grote gevolgen gehad. Hierover worden we geadviseerd door het Platform Perspectief Jongeren, onder leiding van Kim Putters. Het platform is voortvarend aan de slag gegaan en we verwachten later dit jaar het eerste advies, dat we met u zullen delen.¹⁴

¹³ Motie Peters/Bisschop, Kamerstukken II 2020-21, 35 570-VIII, nr. 232; Motie Segers/Van Meenen, Kamerstukken II 2020-21, 35 570-VIII, nr. 236.

¹⁴ Het platform werkt aan de hand van een mission statement. Dat statement is bijgevoegd bij deze brief

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Onze referentie
30111110

Ingrid van Engelshoven

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

Bijlage: afhandeling moties

Onze referentie
30111110

*Motie-Van Baarle over onder advisering leerlingen migratieachtergrond/lage SES: arbeidsmarkttoelage en kansrijk adviseren*¹⁵

De motie-Van Baarle vraagt om aanvullende maatregelen om onder advisering bij leerlingen met een migratieachtergrond en een lagere sociaal-economische status tegen te gaan, en bestaande maatregelen te intensiveren.

De communicatie over kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen van afgelopen schooljaar is goed ontvangen in het veld. Daarin is bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor het geven van brede schooladviezen: we zien dat het percentage brede adviezen in 2021 is toegenomen tot 37%. We willen deze trend doorzetten en daarin wijzen op onbewuste vooroordelen bij leerkrachten en scholen. De *Handreiking school advisering*, die vorig najaar is gepubliceerd door de SLO, biedt hier praktische handvatten voor.

We hebben nauw contact met onder meer de PO-Raad en de VO-raad, het Lerarencollectief en de inspectie over hoe we hier dit schooljaar vervolg aan kunnen geven. Dit doen we mede in het verlengde van eerdere berichtgeving van de inspectie dat niet alle scholen het schooladvies serieus heroverwegen bij een hoger toetsadvies: we kijken dus ook naar de periode na de school advisering.

Tot slot blijven we monitoren hoe het gaat met de leerlingen die in de afgelopen twee jaar de overstap van het basis- naar het voortgezet onderwijs hebben gemaakt. DUO rapporteert dit najaar over de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs en wij zullen de Tweede Kamer hiervan op de hoogte stellen.

Motie-Kwint en Westerveld over thuiszitters

Er was nog een aantal moties ingediend met betrekking tot het NP Onderwijs. Het betrof o.a. een motie van Kwint en Westerveld over thuiszitters.¹⁶ De motie roept op om scholen eenmalig extra geld te geven wanneer zij een thuiszitter inschrijven.

Het doel van deze motie ondersteun ik, maar ik heb gekozen voor een andere weg. Deze financiële prikkel heeft niet de voorkeur, want hij leidt ertoe dat de inschrijving centraal komt te staan, in plaats van datgene wat het kind nodig heeft. Bovendien betekent een inschrijving dat een school en het samenwerkingsverband al automatisch bekostiging voor de leerling ontvangt. Het proces richting een inschrijving kost (ouders en school) juist tijd en daarmee geld. Daarom is het wenselijk om de middelen van het NPO voor niet-ingeschreven thuiszitters voor dat proces in te zetten.

Het doel is om deze kinderen en jongeren stapsgewijs weer in verbinding met het onderwijs te brengen. Iedere casus is weer anders en er is dan ook niet één bewezen effectieve interventie. De middelen worden daarom ingezet om ervoor te zorgen dat in de betrokken regio's maatwerk mogelijk is, niet alleen voor de niet-ingeschreven kinderen en jongeren, maar ook voor dreigende uitval.

¹⁵ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-VIII, nr. 242

¹⁶ Kamerstukken II, 2020-21, 35570 VIII, nr. 226

In het najaar van 2021 wordt gestart met de eerste drie pilotregio's. In 2022 vindt verdere opschaling plaatst. Eind 2021 wordt u nader geïnformeerd over dit traject.

Onze referentie
30111110

Moties Kwint en Heerema, Van Bruins en Van Raan en Van Meenen over inzet pabo-studenten

De Kamer heeft verder drie moties ingediend met het verzoek om studenten naast hun studie of binnen de pabo in te zetten in het onderwijs. Het gaat om de moties van de leden Kwint en Rudmer Heerema¹⁷, van Bruins en Van Raan¹⁸ en Van Meenen¹⁹.

We zijn naar aanleiding van deze moties in gesprek gegaan met de verschillende partijen (VSNU, VH, LOBO, pabo's, universitaire lerarenopleidingen en het platform Studenten helpen Scholieren). Doel was te kijken welke mogelijkheden er zijn om studenten extra in te zetten in het onderwijs, met aandacht voor overbelasting van studenten en het voorkomen van studievertraging. Tevens worden de behoeften om studenten in te zetten vanuit de scholen in kaart gebracht.

Een mooi voorbeeld is het initiatief van de gemeente Rotterdam, met een samenwerking tussen Hogeschool Rotterdam en de stichting Protestants Christelijk Basisonderwijs. In dit project worden studenten als tutors ingezet om rekenbijles te geven in het basisonderwijs, betaald met geld uit het Nationaal Programma Onderwijs.

Naast het geld uit het Nationaal Programma Onderwijs kan ook geld uit de regeling extra hulp voor de klas worden ingezet om studenten in te zetten in het onderwijs. Uit de tussenrapportage is gebleken dat de regio's in het primair onderwijs het voornemen hebben om 7% van de middelen te gebruiken voor de inzet van studenten. Uit de eendevastatie van de regeling zal blijken wat het daadwerkelijk bestede bedrag is.

In opvolging van deze moties is tevens in kaart gebracht hoeveel pabostudenten op dit moment al tijdens de opleiding werkzaam zijn in het onderwijs. In 2015 bleek 5% werkzaam te zijn in het primair onderwijs, dat aandeel is gestegen naar 17% in 2020. Ruim driekwart van de pabostudenten die in het primair onderwijs werkt, werkt als onderwijsondersteunend personeel. De pabostudenten die werken in het onderwijs hebben een gemiddelde aanstelling van 0,6 fte.

De verwachting is dat het aandeel pabostudenten dat werkt in het onderwijs door de NP Onderwijsmiddelen zal stijgen in 2021. Eind 2021 volgen de nieuwe cijfers voor 2021 en zullen wij de Kamer informeren over de voortgang. In het voorjaar wordt u verder geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot deze moties.

Motie Paternotte/Peters over studentenwelzijn²⁰

In de bijlage bij de Kamerbrief over de nadere uitwerking van het Nationaal Programma Onderwijs is een eerste generieke keuzelijst van interventies op het gebied van studentenwelzijn gepubliceerd. Instellingen kunnen op basis hiervan

¹⁷ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-VIII-166

¹⁸ Kamerstukken II 2020-21, 35570-VIII-197

¹⁹ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-VIII-230

²⁰ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-VIII-260

zelf kiezen welke interventies ingezet worden op het gebied van studentenwelzijn. Met het NCO zijn afspraken gemaakt over het werken aan kennisdeling en de kenniscommunity voor mbo en ho in het kader van de NPO. In dit doorlopende programma van activiteiten wordt, onder andere, ook onderzoek gedaan naar bewezen succesvolle interventies op het gebied van studentenwelzijn. Dit beantwoordt hiermee motie van de leden Paternotte en Peters die de regering verzoekt een inventarisatie te maken van bewezen effectieve interventies op het gebied van studentenwelzijn.

Onze referentie
30111110

Motie Kwint over afstandsonderwijs

In de corona-periode, waarvan we allen hopen dat deze nu ten einde loopt, zijn een aantal maatregelen genomen en is ruimte gegeven aan onderwijsinstellingen om het onderwijsproces gaande te houden middels de servicedocumenten. Vanuit uw Kamer zijn er tevens vragen gesteld over in hoeverre de maatregelen als de voorwaardelijke toelating en de zachte knip tussen bachelor en master in het hoger onderwijs structureel van toegevoegde waarde kunnen zijn. Ook de discussie over hybride of blended learning is hierin van belang. Dit laatste wordt onderstreept door de motie Kwint over afstandsonderwijs.²¹ Naar aanleiding daarvan wordt in het najaar een evaluatie uitgevoerd naar de inhoud en het gebruik van de servicedocumenten. In het voorjaar van 2022 wordt uw Kamer over de bevindingen geïnformeerd.

Overige moties

Naast bovenstaande moties waren er nog moties van Wiersma en Bruins²² en van Van den Berge en Smals²³. Naar de uitwerking van deze moties is in de tekst van de brief verwezen.

²¹ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-VIII, nr. 262

²² Kamerstukken II, 2020-21, 35 570 , nr. 192.

²³ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 570, nr. 137.