

Extra hulp in de klas via regionale samenwerking binnen het onderwijs

Hoofdpijnen: extra hulp in de klas nodig

N.a.v. bespreking in DOC-19 en overleggen met FIN en sectorraden PO-Raad, VO-raad en MBO Raad

- Op 10 november is in het DOC-19 dit voorstel voor extra hulp in de klas via coronaregio's besproken.
- Het voorstel is op een aantal punten gewijzigd, onder meer in overleg met de sectorraden PO-Raad, VO-raad en MBO Raad en met het ministerie van Financiën.
- In het voorliggende stuk is de regionale samenwerking centraal gezet. Dit kan via de RAP-regio, maar mag ook in een ander verband. Dat moet leiden tot duurzame samenwerking.
- Deelname van de lerarenopleiding is aan te raden. Er is behoefte in de praktijk om daarnaast ook verbinding met andere opleidingen te zoeken. Dat is ook interessant in het kader van (misgelopen) stages en om breder studenten te interesseren voor het onderwijs.
- Voor schoolbesturen en instellingen die niet zijn aangesloten is geconcretiseerd hoe zij van deze subsidieregeling gebruik kunnen maken. Het moet een eenvoudige regeling worden die snel en goed uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisatie DUS-I en zo weinig mogelijk administratieve lasten voor het onderwijsveld oplevert.
- Met deze incidentele investering stimuleren we de totstandkoming van duurzame regionale samenwerking en sluiten we aan bij de bestaande initiatieven en beweging om de aanpak van het oplossen van arbeidsmarktproblematiek in regionaal verband te organiseren, zoals [geadviseerd door mevrouw van Vroonhoven, onafhankelijk aanjager voor de aanpak van het lerarentekort](#). In reactie op deze aanbevelingen worden in de onderwijssector nu ook belangrijke stappen gezet om juist de regionale samenwerkingen nog verder te verbeteren. Dit voorstel doet daar recht aan.
- Schoolbesturen dienen gezamenlijk en per coronaregio een subsidieaanvraag in en zoeken daarbij samenwerking met vervolgoopleidingen (zoals lerarenopleidingen), het bedrijfsleven en medeoverheden. De middelen kunnen worden besteed aan vervangingspoule, de inzet van studenten en vakspecialistische zzp'ers (bijvoorbeeld dans, sport, cultuur, theater, etc.).
- Mbo-instellingen zijn van nature al regionaal georganiseerd gezien de opdracht die ze hebben om het regionale bedrijfsleven te bedienen en kunnen daarom zelfstandig een subsidieaanvraag indienen.

Probleemschets

- Scholen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) moeten de continuïteit van onderwijs kunnen waarborgen.
- De druk op scholen is momenteel echter groot. Zo moeten leraren hybride onderwijs verzorgen (fysiek en digitaal), waardoor leraren feitelijk twee lesdagen tegelijk geven. In het mbo kunnen vanwege het afstand moeten houden minder studenten tegelijk aan fysieke lessen deelnemen, die daardoor vaker, of tegelijk fysiek en digitaal, gegeven moeten worden. En het is door (mogelijke) coronagevallen moeilijk om een leraar voor elke klas te hebben staan. Hierdoor vallen lessen uit, worden klassen naar huis gestuurd of sluit in het ergste geval de gehele locatie. Ook heeft het negatieve effecten op de leerprestaties, voornamelijk op kwetsbare leerlingen en studenten.
- Met de winter in zicht, en daarmee de combinatie met de gebruikelijke griepiek, neemt de vervangingsvraag en werkdruk alleen maar toe.
- In de [motie Asscher/Heerma van 4 november](#) (oordeel Kamer) is het kabinet opgeroepen om alles op alles te zetten om onderwijsachterstanden te voorkomen. Bij de OCW-begrotingsbehandeling is eerder de [motie Van den Hul van 15 oktober](#) over extra handen in de klas ingediend. Deze is echter verworpen (72-78).
- Het kabinet heeft voortdurend het belang onderstreept van het open blijven van scholen vanwege het maatschappelijke belang van scholen, voor de kinderen én de ouders.
- In de eerste golf stelde het kabinet € 244 miljoen euro beschikbaar voor het inhalen van leerachterstanden in het po, vo en het mbo als gevolg van de scholensluiting, bijvoorbeeld met zomerscholen en bijles. Daarnaast stelde OCW *devices* beschikbaar voor kinderen die deze thuis niet hadden. Recent kwam er voor de inhaalprogramma's nog €38 miljoen bij.
- De inhaalprogramma's zijn bedoeld om achterstanden die tijdens de schoolsluiting zijn ontstaan, in te halen met extra programma's (buiten reguliere programma). Dat geld mag niet worden ingezet voor

inzet van extra personeel in de klas of ter vervanging van personeel. Nu in de tweede golf is een nieuw en ander vraagstuk ontstaan, nu scholen zich in bochten wringen om geen klassen naar huis te sturen en/of hybride onderwijs vorm te geven. Bij lesuitval lopen de onderwijsachterstanden onder leerlingen en studenten immers opnieuw op. De huidige situatie met hybride onderwijs en veel lesuitval zet de kansengelijkheid verder onder druk. Daarvoor is inzet van extra mensen nodig ter vervanging en vermindering van werkdruk van personeel (te meer omdat de verwachting is dat dit vraagstuk nog wel even gaat duren).

- Een gerichte en preventieve investering nu, kan grotere achterstanden later voorkomen die anders gerepareerd moeten worden met de daarmee gepaard gaande extra kosten.

O oplossingen

- Het initiatief rondom de crisisbanen van SZW is sympathiek, maar nog niet voldoende. Het voorstel behelst voornamelijk betere coördinatie om te zorgen dat (laag-ingeschaald) aanbod, bijvoorbeeld werknemers in de NOW, en vraag vanuit het onderwijs elkaar beter kunnen vinden. Het gaat hier voornamelijk om laag-ingeschaald werk waar weinig vooropleiding voor nodig is; geen docenten of onderwijsassistenten dus. Ook ontvangen schoolbesturen voor deze laag-ingeschaalde banen geen bekostiging. Het gaat hier immers om banen die er pre-corona niet waren (extra schoonmaak, toezicht, inzet digitalisering).
- Een aanvullend steunpakket is daarom noodzakelijk ten behoeve van de continuïteit. De meest gerichte en doeltreffende maatregel om dit te bereiken is een subsidieregeling in regionaal verband, passend bij de regionale coronaproblematiek. Door regionale samenwerking kan aangesloten worden bij regionale problematiek (zowel ten aanzien van coronabesmettingen als ten aanzien van de personeelstekorten) en daarbij passende oplossingen. Dit biedt ook een oplossing voor deelname van de G4 en Caribisch Nederland.
- Een incidentele investering in regionale samenwerking is bovendien duurzaam, omdat we hier ook profijt van hebben bij de bredere aanpak van bijvoorbeeld de arbeidsproblematiek binnen het onderwijs.
- Het heeft de voorkeur om bij een maatregel zo veel en zo goed mogelijk samen te werken met de opleidingen en sectoren die het zwaar hebben. Hiermee adresseren we parallel namelijk de problemen met stages en werkgelegenheidsproblemen.
- Een kanttekening hierbij is dat er al voor de coronacrisis sprake was van personeelstekorten. Het betreft een complex en veelzijdig probleem, waarvan ook met deze nieuwe regeling niet kan worden gegarandeerd dat klassen niet naar huis worden gestuurd. Het is wel de verwachting dat het verlichting geeft.

Kosten

- Om kans op effect te hebben, bedraagt het budget voor de subsidieregeling € 210 miljoen voor po, vo en mbo samen. De subsidie is een aanvulling van € 60,00 per vervangingsuur voor de kosten die het onderwijsveld maakt voor (het organiseren, begeleiden en betalen van) extra vervanging. Het aantal extra vervangingsuren is gebaseerd op 5%-punt extra corona-gerelateerd verzuim.
- OCW doet hiervoor een beroep op de algemene middelen. Bedragen van deze orde zijn niet te vinden door te herprioriteren op de OCW-begroting.
- Heldere en snelle communicatie over het beschikbaar komen van middelen biedt scholen/instellingen mogelijk voldoende vertrouwen om zelf voor te financieren, eventueel vanuit reserves. Daardoor kunnen we met deze regeling al snel effect sorteren, ook als het geld pas later beschikbaar komt.

Toelichting voorstel systematiek

- Om de continuïteit van het onderwijs te versterken, stellen wij een gerichte subsidieregeling voor via regionale samenwerkingsverbanden, waarbij kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven in het po, vo en mbo om de aanpak van het oplossen van de tekorten en het opleiden van leraren in regionaal verband te organiseren. Met een nieuwe, tijdelijke regeling kunnen regio's budget krijgen voor de kosten die zij maken voor extra benodigde tijdelijke capaciteit ten gevolge van corona.
- Regio's kunnen een aanvraag indienen waarmee zij de huidige behoefte aan personeel zo effectief mogelijk kunnen oplossen. Uit de aanvraag voor het funderend onderwijs moet blijken hoeveel leerlingen onder de regio vallen en daarnaast moet duidelijk zijn hoe regio's deze behoefte vervullen.
- Te denken valt aan een programma bestaande uit:
 - extra bevoegd personeel (leraren en onderwijsassistenten);
 - extra gastlessen sport, cultuur, anderszins (via zzp'ers);
 - extra inzet studenten via (leraren)opleidingen;
 - extra ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen;
 - extra toezicht in de klas, bijvoorbeeld bij digitaal onderwijs door een leraar;
 - extra ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel.
- Met de subsidieaanvraag kunnen bijvoorbeeld ook op regionaal niveau opleidingen (studenten die kunnen worden ingezet), sectoren en zzp'ers die het zwaar hebben worden benaderd om het onderwijs te ondersteunen.
- Versterken van regionale samenwerking nu met incidenteel geld is een duurzame investering in de volwassenheid van de structuur van regionale samenwerking voor na de crisis en sluit aan bij initiatieven om de aanpak van het oplossen van arbeidsmarktproblematiek in regionaal verband te organiseren. De middelen uit de regeling betreffen een aanvulling per uur voor extra vormen en kosten van vervanging vanwege de pandemie.¹
- De subsidie is op aanvraag: niet in elke regio zal in dezelfde mate behoefte zijn aan dergelijke steun. Afgebakend moet worden dat het hier gaat om een nieuwe regeling die regio's in de gelegenheid stelt om in tijdelijke, door corona ontstane, ondersteunende functies te voorzien.
- Een kanttekening hierbij is dat ook met deze subsidieregeling niet kan worden gegarandeerd dat scholen alle gevolgen van corona op kunnen vangen. Al voor de coronacrisis kampte het onderwijs immers met personeelstekorten.
- OCW kan de regio's actief helpen bij de opstart- en ontwikkelfase van een regionale samenwerking, bijvoorbeeld via de Arbeidsmarktfondsen (APPO, VOION en SOM) en met stimulering vanuit de sectorraden. Deze arbeidsmarktfondsen zijn nu ook betrokken bij de ondersteuning van de RAP.

Financiële onderbouwing

	Totale kosten	Vergoeding per uur	Extra vervangingsvraag²	Looptijd
PO	102 miljoen	€ 60,00	5,0%-punt	20 weken (half schooljaar)
VO	56 miljoen	€ 60,00	5,0%-punt	20 weken (half schooljaar)
MBO	52 miljoen	€ 60,00	5,0%-punt ³	20 weken (half schooljaar)
	210 miljoen			

- De bedragen per sector komen tot stand via een pxq onderbouwing, waarbij een geschatte opgave in vervangingsuren maal een prijs per uur wordt gedaan. Het totaalbedrag is inclusief de opstartkosten voor beginnende regio's, uitvoeringskosten en kosten voor aanpalend onderzoek.

¹ Bedrag per uur als bijdrage in de kosten voor vervanging (vergoeding voor de vervanger, maar ook in de kosten voor werving, selectie en begeleiding). De berekening is een bedrag per uur omdat er wordt gerekend met het aantal klasuren die vanwege corona-gerelateerd verzuim/afwezigheid (extra t.o.v. de normale situatie) vervangen dienen te worden.

² Het standaard verzuimpercentage in bijv. het po is in augustus ca. 7% en loopt op tot ruim 11% in februari (piek griepseizoen). Sommige regio's geven aan dat de vervangingsvraag nu al op het niveau zit van februari, terwijl het reguliere griepseizoen nog moet beginnen. De 5%-punt betreft extra, corona-gerelateerd verzuim en is een inschatting op basis van deze signalen en geldt dus bovenop het 'reguliere' verzuim.

³ In het MBO geldt de 1,5-meter maatregel. Klassen zijn kleiner waardoor er nog meer mensen nodig zijn t.o.v. de normale situatie.

Waardering maatregel op criteria

1. Doeltreffendheid:

In de subsidieregeling is een samenwerkingsvoorwaarde opgenomen, schoolbesturen vormen samen regio's om de coronaproblematiek aan te pakken. De druk op de onderwijscontinuïteit door de coronacrisis kan het beste op regionaal verband worden aangepakt, door bijvoorbeeld gezamenlijk te komen tot vervangingspools, afspraken te maken met opleidingen (hogescholen en universiteiten in de regio) en de inzet van (vakbekwame) zzp'ers. Het opbouwen en versterken van deze samenwerkingsstructuur is ook voor ná de coronacrisis een duurzame investering. Dit is in lijn met de benadering om binnen het onderwijs de regionale aanpak van onder meer arbeidsmarkt- en personeelsbeleid structureel van de grond te krijgen. OCW kan hierbij via de arbeidsmarktplatforms en de raden ondersteuning bieden (zie 3. bereik).

2. Gerichtheid en doelmatigheid:

De tijdelijke subsidieregeling is op aanvraag, de aanvragers moeten een plan indienen. Met dit instrument is het daardoor zeker dat het geld aan het beoogde doel wordt besteed. In deze regeling kan een duidelijk opdracht worden gesteld; namelijk op aanvragen die zich richten op kortdurende vervangingen zonder vacatures en nieuwe door corona ontstane en gevraagde functies. Tevens geeft dit meer inzicht in hoe de middelen al dan niet succesvol worden besteed. Ook zijn er voorwaarden in de regeling over verantwoording.

3. Bereik:

De middelen worden alleen op aanvraag beschikbaar gesteld. Door de vorming van coronaregio's, passend bij de regionale coronaproblematiek, kunnen alle schoolbesturen vertegenwoordigd worden en kan een landelijk dekkend bereik worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld via de bestaande RAP-regio's, maar er kunnen ook, passend bij de regionale coronaproblematiek, andere regionale samenwerkingsverbanden ontstaan.

4. Bijdrage aan werkgelegenheid/verlaging werkdruk

Het effect op de werkgelegenheid en de oplopende werkdruk is lastig te voorspellen, wel wordt beoogd om een brede doelgroep te bereiken (van studenten tot vakspecialistische zzp'ers). Met alleen extra financiële middelen is er niet direct een oplossing: er moet ook voldoende aanbod aan bijvoorbeeld gekwalificeerd onderwijspersoneel zijn. Met als hoofdmoot de eis in de subsidieregeling dat de middelen met name aan de inhuur van personeel moet worden besteed kan het de zoektocht naar geschikt personeel versterken. Er is daarbij ook ruimte voor andersoortig personeel, bijv. die nu in NOW-regeling zitten, als zzp'er een beperkt aantal uren betaald krijgen en studenten zonder stage/bijbaan.

5. Uitvoerbaarheid:

Bij een subsidieregeling komen er automatisch meer uitvoeringstaken kijken, zoals het beoordelen van de ingediende plannen en de verantwoording achteraf. Dit betekent meer werk voor uitvoeringsorganisatie DUS-I. Gezien de eindejaarsdruk zal er mogelijk pas in februari beschikt kunnen worden en in maart worden uitbetaald, hoewel de regio's wel bedacht kunnen zijn op voorfinanciering (zie 6. Snelheid). Voor regio's is het uitvoerbaar, maar zij hebben wel de tijd nodig (plannen moeten op regionaal niveau worden opgesteld inclusief bijbehorende structuren en declaratiesystemen). Naar verwachting zal er veel gebruik moeten worden gemaakt van externe inhuur, om de capaciteit van de regio's te ontlasten (bijvoorbeeld voor werving, selectie en begeleiding door een HR-bureau).

6. Snelheid:

Een subsidieregeling vraagt meer tijd dan via de bekostiging. De subsidieregeling komt in maart tot betaling maar biedt voldoende zekerheid om tot voorfinanciering te leiden. OCW kan naar scholen/instellingen communiceren welk bedrag per vervangingsuur (en dus voor hun school/instelling) zij kunnen verwachten.

7. Belasting onderwijsveld

Een subsidieregeling kent automatisch hogere administratieve lasten: penvoerders van de regio's kunnen een plan indienen om subsidie aan te vragen en moeten achteraf verantwoording afleggen. Dit vergt overleg/afstemming binnen en buiten de regio,. De penvoerder fungeert als betaalloket richting de overige schoolbesturen, dit herbergt ook risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant geeft dit OCW meer inzicht hoe middelen worden besteed waar we lessen uit kunnen trekken voor de toekomst. Een oplossing voor de verantwoordingslast kan zijn om gezamenlijk met het veld te kijken hoe we de aanvraag en de verantwoording zo licht mogelijk kunnen inrichten en te kijken in deze tijden wat echt noodzakelijk is. Ook om de bereidheid in de sector om voor te financieren te maximaliseren.