

Notitie politieke vijfhoek

Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief

Beslispunt

Instemming met onderwijsbreed steunprogramma en bijbehorende kosten, waarmee het kabinet de ingrijpende gevolgen van corona voor het funderend onderwijs, het mbo en het ho adresseert en grondig aanpakt.

Kernpunten

- In de coronacrisis is grote leervertraging opgetreden, bij alle leerlingen/studenten met daarbinnen grote variatie. Dit is niet eenvoudig in te lopen. Niets doen is geen optie, gezien de maatschappelijke kosten.
- Funderend onderwijs: met sector afspraak over optimaal benutten van periode tot de zomervakantie, en over gericht aanbod aan leerlingen in de zomervakantie voor extra les (scholen gaan niet zes weken dicht); korte termijnmaatregelen tot zomer 2021; daarna twee schooljaren: ondersteuning voor alle scholen; extra ondersteuning scholen met achterstandsleerlingen, zwakke scholen en specifieke doelgroepen; middelen voor gemeenten als aanvulling op maatregelen scholen.
- Mbo en hoger onderwijs: financiële ondersteuning voor studenten, studievertraging ondervangen met meer begeleiding en verlenging coronamaatregelen, instellingen verlichting bieden voor enorme toename aantal studenten en studenten perspectief bieden.
- Moment wordt aangegrepen om kennis over effectieve interventies te benutten en te vergroten door serieuze monitoring en ondersteuning door (wetenschappelijke) experts en maatschappelijke begeleidingscommissie.

Karakter van het programma

Het programma is gericht op stevige maatregelen voor de korte termijn (tot en met de zomervakantie) om achterstanden waar mogelijk in te halen en toenemende achterstanden te voorkomen en op maatregelen voor de komende 2 schooljaren om te bewaken dat interventies duurzaam effect hebben.

Het programma is ambitieus, vanuit het besef van urgentie; de huidige generatie leerlingen en studenten verdient deze fundamentele support om hen ondanks de coronacrisis volwaardige leerontwikkeling en toekomstperspectief te bieden, met uiteindelijk een goede aansluiting op de arbeidsmarkt.

Docenten en andere medewerkers in het onderwijs hebben in het afgelopen jaar enorme flexibiliteit, inzet en creativiteit getoond door onder de steeds wisselende omstandigheden het onderwijs steeds door te laten gaan. Dit programma betreft ook support voor hen, om die oplossingsgerichtheid en toewijding voort te zetten in de komende maanden en jaren waarin we vanuit de coronatijd toegroeien naar een nieuwe toekomst voor het onderwijs, waarbij de positieve ervaringen van de afgelopen periode, die er ook zijn, benutten voor de toekomst van ons onderwijs.

Hierna volgt een toelichting op de plannen (zie bijlagen) voor respectievelijk funderend onderwijs en mbo en hoger onderwijs, gevolgd door inzicht in de geplande monitoring en evaluatie en het financieel overzicht.

Funderend onderwijs

Probleemschets

- Eerste en tweede lockdown: PO 13 weken dicht; VO 20 weken dicht. Heeft geleid tot veel leervertraging. Schatting na 1^e lockdown: PO 14 weken, en VO 18 weken vertraging.¹

¹ Oxford-studie

Leerlingen hebben behalve nieuwe stof ook herhaling van stof gemist en daardoor t.o.v. aantal weken schoolsluitingen meer leerachterstand opgelopen.

- Vrijwel alle leerlingen vertraging, met grote variatie. Zowel cognitief, sociaal-emotioneel als in persoonlijke ontwikkeling ('leren leren', intrinsieke motivatie), daarnaast problematiek op gebied van welbevinden en voor specifieke doelgroepen. Er is sprake van vertraging over de volle breedte en daarnaast kindspecifieke vertraging (in een klein aantal gevallen versnelling).
- PO is open, maar risico op verdere vertraging is aanwezig, omdat scholen geconfronteerd kunnen worden met schoolsluitingen en/of veel lesuitval.
- VO gaat wellicht per maart open in afgeslankte vorm, maar voorlopig nog geen zicht op regulier fysiek onderwijs. Vertraging zal de komende maanden nog verder oplopen.
- Schoolsluiting en gedeeltelijke schoolsluiting raakt aantal groepen extra hard. Kinderen in een bijzondere jaarlaag (groep 3 vanwege leren lezen), groep 8 vanwege overgang naar vo, praktijkonderwijs en vmbo vanwege praktijkgerichte vakken en stages, brugklassen), maar daarnaast ook kinderen uit lagere ses, die vaak thuis minder ondersteuning krijgen (kansongelijkheid), kinderen met een kwetsbare gezondheid, kinderen die al extra ondersteuning nodig hadden of kinderen in een onveilige thuissituatie.
- Scholen krijgen dus bij heropening te maken met sterk uiteenlopende leerlijnen. Zonder extra inzet en maatwerk groot risico van verder oplopende verschillen tussen kinderen. Als achterstanden niet grondig worden weggewerkt kan de vertraging verder oplopen. Zo kan een achterstand van drie maanden in groep 8 oplopen tot een jaar aan het eind van middelbare school (International Journal of Educational Development, maart 2021). Op termijn groot verlies aan inkomen (OESO: een leerverlies van 4 maanden leidt tot 1,5% lager BBP).

Aanpak kent twee termijnen:

- Korte termijn tot en met zomer 2021: opstarten onderwijs, beperken/inlopen vertraging, beperken lesuitval en planvorming.
- Uitvoering plan schooljaren 2021-2022, en 2022-2023

Korte termijn: beperken en inlopen vertraging + niveaubepaling en maatwerkaanpak

- Nog dit schooljaar tot en met de zomervakantie beperken van meer vertraging en start inlopen van vertraging door:
 - Focus op kern van de vakken
 - Meer onderwijstijd: inhaal- en ondersteuningsprogramma's
 - Inzet van studenten en ander (onderwijsgevend en ondersteunend) personeel
 - Ondersteuning examenkandidaten VO
 - Vergroting ruimte VO door inhuur externe ruimtes
 - Uitbreiding uren docenten via extra financiële prikkel
 - Maatregelen: zie financieel overzicht
 - Aangepast inspectietoezicht.

Met de sector worden afspraken gemaakt maken om alles uit de kast te halen om resterende onderwijstijd tot en met de zomer 2021 te vergroten dan wel effectiever in te zetten. Zo wordt een beroep gedaan op docenten extra uren te werken, en wordt extra ondersteuning geregeld van uit lerarenopleidingen/studenten. Ook wordt er zo lang mogelijk tot de zomervakantie les gegeven (geen verlies aan onderwijstijd in de laatste weken). Ook moeten alle scholen een aanbod doen aan leerlingen die dit nodig hebben om in de zomervakantie aanvullend onderwijs te volgen, door docenten en/of studenten/vrijwilligers. Dit aanbod kan ook door scholen gezamenlijk worden opgepakt, evt met hulp van gemeenten. Het aanbod is voorwaarde voor het ontvangen van extra bekostiging.

Verwacht resultaat

Korte termijn maatregelen zullen helpen maar niet voldoende om leervertraging volledig in te lopen. Er mag van het onderwijs stevige inzet worden verwacht, maar onderschat niet wat er al gedaan is in het onderwijs, en in welke situatie met name VO nog zit komende maanden met grotendeels afstandsonderwijs. Daarnaast zijn er steeds meer signalen dat jongeren door de coronacrisis last hebben van sociaal-emotionele problemen en dat hun psychisch welbevinden onder druk staat.² Teveel druk om vertragingen op korte termijn in te halen kan deze problemen

² Unicef (2020), 'Geluk onder druk?'

versterken. Deel van de leerlingen zal doubleren. Het merendeel zal overgaan en in nieuw schooljaar ondersteund moeten worden leervertraging in te lopen.

Met de middelen die nu beschikbaar komen in het npoa worden de scholen in staat gesteld de achterstanden door corona aan te pakken. De opgelopen achterstand zal per leerling verschillen en daarom dienen de maatregelen op de specifieke behoefte van de leerling aan te sluiten. We zetten alles op alles om een zo groot mogelijk deel van de opgelopen achterstanden op een zo kort mogelijke termijn weg te werken. Tegelijkertijd zal het voor een groep leerlingen ook zo zijn dat doubleren de enige manier is om de opgelopen achterstanden in te halen. Doubleren kan gezien worden als één van de manieren op achterstanden in te halen. Mocht in de Referentieraming 2022 (raming van leerlingenaantallen) daarom blijken dat tijdelijk meer leerlingen doubleren dan nu geraamd, wordt het onderwijsbudget volgend voorjaar 2022 niet generaal opgehoogd hiervoor. Dit zou namelijk een dubbele generale compensatie betekenen.

Uitvoering plan schooljaren 2021-2022, en 2022-2023

Vorbereidingsperiode tot 1 juli:

- meer data beschikbaar om leervertraging preciezer te bepalen
- Scholen maken per leerling een plan: waar zit vertraging precies en welke aanpak. Naast aandacht voor cognitieve kant (inhalen lesstof) is ook aandacht nodig voor sociaal-emotionele en persoonlijke ontwikkeling, en het welbevinden leerling. Welbevinden is immers een belangrijke voorwaarde voor leerlingen om goed te kunnen functioneren en leren
- Hiervoor worden effectief bewezen interventies beschikbaar gesteld.
- 10% zwakke scholen (bijvoorbeeld scholen met extra uitdagingen of lage organisatiekracht) worden geïnventariseerd en krijgen extra, niet vrijblijvende ondersteuning voor opstellen plan en de uitvoering ervan.
- Financiële middelen worden op basis van de data precies verdeeld over de instrumenten:
 - Alle scholen
 - Scholen met achterstandsléerlingen
 - Zwakke scholen
 - Specifieke doelgroepen
 - Gemeenten: scholen functioneren in een lokale context. Gemeenten kunnen effectief scholen ondersteunen, zowel vanuit jeugdzorg als maatschappelijke organisaties. Ervaringen met bijv. de Gelijke Kansen Alliantie zijn goed, evenals de Utrechtse Lokale Agenda.
- Sturing gaat via werkdruk middelensystematiek en verantwoording: goede ervaring mee, en geeft scholen regie.

Uitvoeringsperiode vanaf 1 september:

- Aanvullende bekostiging wordt zo snel mogelijk (check DUO) uitgekeerd aan de scholen, zodat ze weten waar ze aan toe zijn en aan uitvoering kunnen beginnen. Daarnaast geld voor stevige monitoring mbv wetenschappelijke experts, verdere kennisopbouw effectiviteit interventies en terugkoppeling resultaten naar scholen. Dit is ook impuls voor structurele kwaliteitsborging.
- Om te borgen dat de extra middelen op een effectieve manier worden ingezet, kunnen scholen de keuze maken uit een aantal evidence based interventies. De gemaakte keuzes moeten breed gedragen zijn binnen de scholen. De medezeggenschapsraad stemt daarom in met de inzet van de middelen. Scholen verantwoorden zich in het jaarverslag over de inzet van de middelen en over deze afstemming met de medezeggenschapsraad. Scholen evalueren jaarlijks de gemaakte keuzes op basis van de oorspronkelijke plannen en stellen zonodig bij, deze bijstelling wordt ook afgestemd met MR en verantwoord in de MR.
- Periode van 2 schooljaren is minimaal nodig gezien omvang opgave; absorptievermogen sector en leereffectiviteit.³

Wel onderzocht maar niet overgenomen:

- Verlenging schooljaar met 16 weken: te grofmazig, uitvoeringsproblemen DUO, structurele ingreep in stelsel voor tijdelijk probleem

³ "Zie ook voorzitter Onderwijsrad, hoogleraar Edith Hooge, FD 8 februari 2021

- Iedereen extra schooljaar: enorm duur, en te grofmazig.

Mbo en hoger onderwijs

Probleemschets

In het mbo en ho wordt de 1,5 meter afstand aangehouden en is en was, ook buiten de lockdown van nu, zeer beperkt fysiek onderwijs mogelijk. Er is perspectief nodig. Daarom wordt er ingezet op mogelijkheden om in de komende maanden weer meer fysiek onderwijs te kunnen geven, vooralsnog nog met het aanhouden van de 1,5 meter afstand en met het aanhouden van de OV-afspraken, maar zo snel mogelijk met minder beperkingen. Met dit Nationaal Programma Onderwijs nemen we intussen stevige maatregelen die er op gericht zijn om studievoortgang van alle studenten te bevorderen.

De meest pregnante problemen in het mbo en ho zijn:

- Toenemende studievertraging, door lesuitval, uitval van stages en co-schappen en verminderd welzijn van studenten.
- Problemen met het vinden van een stage en uitval van stages.
- Studentenwelzijn: sociaal-emotionele problemen, eenzaamheid, concentratie- en motivatieproblemen (o.a. ResearchNed, 2021).
- Financiële problemen: bijbaantjes (vaak flexibel) vallen weg, komen vaak niet in aanmerking voor generieke maatregelen, studieschulden hopen op.
- Instellingen kampen met enorme toename van studenten door corona (hogere slagingspercentages vo, geen toepassing bsa, vormen van voorwaardelijke toelating, geen tussenjaar), financiering loopt achter.
- Vertraging in onderzoek en uitval van onderzoekers in hogescholen en universiteiten, met gevolgen voor onderwijs (onderzoekers hebben ook onderwijstaken en kennis die nodig is voor academisch onderwijs (en bedrijfsleven) wordt niet verzilverd)

Maatregelen

Studenten financieel ondersteunen

- Korting voor alle studenten voor les-, cursus-, en collegegeld (mbo/ho) van 50% van het wettelijk tarief.
- *Andere opties: korting van 100% van het wettelijk tarief (€ 2 miljard) (lijkt dichter te komen bij motie Jetten, Klaver, maar 50% lijkt redelijk)*
- Verlenging OV-kaart voor alle ho-studenten met 12 maanden (wordt alleen gebruikt door studenten die daadwerkelijk langer studeren).
- Verlengen huidige compensatieregeling voor doelgroep studenten die uit rechten aanvullende beurs en basisbeurs lopen met twee jaar (21/22 en 22/23).

Verwacht resultaat: biedt erkenning en draagt bij aan toekomstperspectief studenten doordat het compensatie biedt voor vertraging en financiële steun waar bijbanen weggevallen zijn en geen aanspraak mogelijk was op steunmaatregelen zoals TOZO.

Studievertraging ondervangen

- Begeleiding studenten intensiveren (begeleiding door docenten en studiebegeleiders t.b.v. studievoortgang)
- Begeleiding lerarenopleidingen versterken (voor studievoortgang en voorkomen uitval)
- Uitbreiden devices (studiefaciliteiten) studenten mbo
- Verlengen regeling inhaal- en ondersteuningsonderwijs mbo
- Ophogen en verlengen praktijkleren (subsidieregeling voor stages) en stageoffensief mbo en uitbreiden naar hbo.

Verwacht resultaat: verbetering studievoortgang, minder uitval, voortgang in stages en praktijkleren

Instellingen verlichting bieden voor enorme toename aantal studenten

- Verlengen coronabaten mbo, hbo en wo
- Instellingen vanaf 2021 en meerjarig direct compenseren voor meer groei van studenten uit de nieuwe studentenraming, in plaats van met een jaar vertraging (zoals de gebruikelijke systematiek is);
- Impuls voor onderzoekers om niet-afgerond onderzoek alsnog af te ronden en zo ook onderwijstaken te kunnen blijven uitvoeren.

Verwacht resultaat: instellingen zijn zo geëquipeerd om onderwijstaken uit te voeren (budget is na compensatie in verhouding tot aantal studenten) en behoud onderzoekers voor onderwijsgevende taken en om kennisniveau in hoger onderwijs op peil te houden

Studentenwelzijn verhogen door fysiek onderwijs mogelijk te maken en perspectief te bieden

- In januari gestart met eerste pilot sneltesten; wordt uitgebreid tot 8 pilots in mbo, hbo en wo. Met deze pilots wordt verkend hoe sneltesten en andere interventies bij kunnen dragen aan meer fysiek onderwijs
- Meer fysiek onderwijs is cruciale factor voor voorkomen verdere vertragingen. Na de lockdown moet mbo en ho in ieder geval weer terug naar regime waarbij onderwijs op 1,5 meter mogelijk is. Dan is fysiek onderwijs nog steeds beperkt. Voor verder openen kan opschalen sneltesten nodig zijn. Kosten daarvoor zijn hier niet meegenomen.

Verwacht resultaat: door stappen te blijven zetten, gericht op meer fysiek onderwijs en daar open over te blijven communiceren krijgen studenten perspectief, ondanks onzekerheid die er voorlopig nog is.

Monitoring en evaluatie funderend onderwijs, mbo en hoger onderwijs

- Scholen funderend onderwijs: starten nog voor de zomervakantie met scan beginsituatie en houden gedurende het programma zicht op de vertraging en ontwikkeling van leerlingen.
- Verantwoordingsinformatie: Scholen en instellingen po, vo, mbo en ho verantwoorden zich over de gekozen interventies, de afstemming met de MR en het inhalen van onderwijsachterstanden via de jaarverslaggeving.
- Monitoring op stelsel- en sectorniveau mede via OCW-in-Cijfers en op basis van landelijk beeld:
 - Implementatie: interventiekeuze, ondersteuningsbehoeften en uitvoeringsproblematiek
 - Resultaten van de interventies: ontwikkeling achterstanden, schoolloopbanen en onderwijsopbrengsten t.o.v. een nulmeting in 2021
 - Ondersteuning door wetenschappers: opzet monitoring, interpretatie gegevens et.
 - Thema-onderzoeken van de Inspectie
 - Maatschappelijke begeleidingscommissie, inclusief wetenschappers
- Op basis van de monitorings- en verantwoordingsinformatie wordt jaarlijks een onderwijsbrede voortgangsbrief over het Nationaal Programma naar de Kamer gestuurd. (Eerste keer bij start school-/studiejaar 2021-2022.)
- Monitoring gaat ook bijdragen aan structurele verhoging kwaliteit(szorg) in het onderwijs en kennisverzameling- en verspreiding.

