

Nationaal programma onderwijs na corona: middellange- en lange termijnacties voor voorkomen en inlopen van langdurige achterstanden bij kinderen

Vervolg op korte termijnacties inhalen achterstanden corona (noodopvang en IOP).

De Corona-pandemie is een mondiale crisis. Dit heeft grote gevolgen gehad voor het onderwijs en de leerlingen. In het afgelopen schooljaar hebben over de volle breedte van het onderwijs leerlingen tijdens de scholensluiting en in de weken voor de zomervakantie forse achterstanden opgelopen, zo blijkt uit diverse onderzoeken (CITO¹, Oxford University², BBO Amsterdam³, Universiteit Maastricht⁴). Deze achterstanden komen vaker voor en zijn groter bij kinderen die toch al een risico op achterstanden hadden, zoals kinderen uit gezinnen met een lagere sociaal economische status, zo blijkt uit de onderzoeken van Oxford University en BBO Amsterdam. Ook zijn er verschillen tussen scholen: sommige scholen hebben beter afstandsonderwijs verzorgd dan anderen en sommige scholen hebben minder risicokinderen dan anderen. Leerlingen in het (v)so worden extra zwaar getroffen aangezien zij moeilijker digitaal onderwijs kunnen volgen, ondersteuning door ouders soms lastig is en inhalen moeilijk is. In het vmbo beroepsgericht zorgt de uitval van stages en praktijkgerichte vakken voor een opstapeling van achterstanden. Daarnaast is op cruciale momenten in de schoolloopbaan pijnlijk duidelijk geworden hoe groot de gevolgen van Corona zijn op de schoolloopbaan van leerlingen en wordt duidelijk dat de kansongelijkheid is toegenomen. Zo laat onderzoek van DUO⁵ zien dat groep-8-leerlingen vorig jaar gemiddeld een lager schooladvies kregen dan voorgaande jaren, door het wegvallen van de eindtoets. Met name de adviezen van leerlingen met een hogere kans op een onderwijsachterstand vielen lager uit dan voorgaande jaren⁶. We weten dat dit leidt tot structureel lagere onderwijsuitkomsten voor deze leerlingen dan leerlingen met een vergelijkbare capaciteit uit de hogere sociaaleconomische klassen. Voor de kinderen zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel is het van belang deze leervertraging in te gaan lopen. Dit zal tijd kosten, en die tijd nemen we ook. We willen geen onnodige druk op leerlingen en de scholen leggen. Tegelijkertijd is er geen keus: als samenleving staan we voor de opgave om de leerlingen het onderwijs en daarmee de kansen te bieden die ze verdienen.

Er moet extra in leerlingen worden geïnvesteerd om ze alsnog de kans te geven hun achterstanden in te halen en waar nodig op te stromen. Als gevolg van de langere duur van de coronacrisis en de opgelopen achterstanden wil ik het mogelijk maken dat het inhalen van de achterstanden over meerdere schooljaren kan worden verspreid om het werkbaar te houden voor leerlingen, leraren en schoolbesturen. Hierbij proberen we zo specifiek mogelijk zijn: voor sommige leerlingen kan zittenblijven ook een optie zijn, zodat (eerdere) achterstanden zich niet opstapelen en om ervoor te zorgen dat een leerlingen na dat jaar gelijk op het gewenste niveau terecht komt. Het belangrijkste is dat er ruimte wordt gecreëerd om maatwerk te leveren en te voorkomen dat achterstanden zich ongewenst op gaan stapelen en uitvergroten.⁷ Het doel is om leerlingen en leraren na deze coronacrisis een positief en voor hen werkbaar perspectief te bieden. Het is aan scholen om in overleg met leraren, leerlingen en ouders te bepalen wat hierin wenselijk is.

¹ https://www.cito.nl/-/media/files/kennis-en-innovatie-onderzoek/201104_cito_effecten-afstandsonderwijs_samenvatting-onderzoeksrapport.pdf?la=nl-nl

² <https://osf.io/preprints/socarxiv/ve4z7/>

³ <https://bboamsterdam.nl/actualiteit/de-eerste-staat-van-het-amsterdamse-primair-onderwijs/>

⁴ <https://www.educatieveagendalimburg.nl/bijdragen/limburgse-leerlingen-op-de-basisschool-ten-tijde-van-corona-5> en <https://esb.nu/esb/20061628/schoolprestaties-limburgse-basisschoolleerlingen-door-eerste-lockdown-flink-geraakt>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2020/12/10/bijlage-1-rapport-wegvallen-eindtoets>
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z24560&did=2020D51534

⁶ Dit betrof circa 16.000 leerlingen.

⁷ Kaffenberger (2020), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059320304855>

Eerdere investeringen korte termijn

Er is sinds het voorjaar 2020 tweemaal fors geïnvesteerd in de subsidieregeling voor Inhaal- en ondersteuningsprogramma's (IOP), zodat scholen via bijvoorbeeld extra bijlessen en zomerscholen, de achterstanden die in het voorjaar zijn ontstaan, in kunnen lopen. Deze middelen kunnen zij tot de komende zomervakantie gebruiken. Ook voor devices en internetverbindingen zijn extra middelen beschikbaar gesteld, zodat leerlingen afstandsonderwijs kunnen volgen. Tot slot zijn er extra middelen ter beschikking gesteld voor nieuwkomers. Vanaf januari 2021 kunnen schoolbesturen ook een tegemoetkoming krijgen in de kosten die zij moeten maken voor vervanging van personeel, De €210 miljoen die het kabinet aanvullend heeft vrijgemaakt is om scholen en instellingen de komende maanden te ondersteunen met de continuïteit van het onderwijs.¹ Het geld kan worden aangewend om aanvullend bevoegde leraren en ander personeel in te zetten, extra ondersteuners de school binnen te halen, extra toezichthouders en handhavers of conciërges aan te stellen voor de naleving van de coronaregels, extra schoonmaak in te huren, maar ook om meer gastlessen mogelijk te maken, bijvoorbeeld sport en cultuur.⁸ Al deze korte termijn investeringen zijn bedoeld om het onderwijs tijdens deze coronacrisis zo goed als mogelijk door te laten lopen.

Overzicht eerdere investeringen:

- In 2020 heeft het kabinet in totaal ongeveer € 24 miljoen beschikbaar voor devices en internetverbindingen voor scholen en leerlingen, goed voor zo'n 75.000 devices.
- In schooljaar 2020/21 is in totaal €280 miljoen vrijgemaakt voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's om achterstanden in te lopen die zijn ontstaan door de getroffen maatregelen. Hiermee zijn ruim 300.000 leerlingen en studenten geholpen. Ruim 4.000 basisscholen en 600 middelbare scholen hebben hier gebruik van gemaakt.
- Hiernaast is, zoals bekend, € 210 miljoen vrijgemaakt voor scholen om extra hulp in de klas in te schakelen.
- Om de achterstanden onder nieuwkomers aan te pakken stelt het kabinet hiervoor €21 miljoen beschikbaar. Zowel voor het po als vo betekent dit een kwartaal extra nieuwkomersbekostiging.
- In totaal is € 360 miljoen beschikbaar gesteld om gemeenten en schoolbesturen te ondersteunen om investeringen te doen om hun ventilatiesystemen op orde te brengen.
- Gedurende het hele jaar is doorlopend gewerkt aan lesopafstand.nl, een samenwerking onder leiding van de raden en Kennisnet, waar heel veel partijen hebben samengewerkt om scholen op elk moment zo goed mogelijk te voorzien van hulp, ondersteuning en informatie over onderwijs in tijden van corona.

Dit *Nationale plan onderwijs na corona* is gericht op een fors pakket aan aanvullende maatregelen in het onderwijs op de middellange termijn om de effecten van de coronacrisis op het onderwijs de komende vier jaar aan te pakken. De maatregelen moeten scholen, leraren en leerlingen de komende jaren ondersteunen en perspectief bieden.⁹

Nieuwe problematiek

In het huidige schooljaar is nieuwe problematiek ontstaan. In de periode september-december 2020 zijn nieuwe achterstanden opgelopen, doordat leerlingen en leraren meer afwezig waren door corona-gerelateerde oorzaken en sommige scholen tijdelijk moesten sluiten. Ook is de onlineles minder effectief dan fysiek onderwijs¹⁰, vooral voor kinderen die van thuis uit minder hulp krijgen en kinderen die voor de coronacrisis al extra hulp nodig hadden. Scholen vangen dit deels op door noodopvang te bieden aan leerlingen die duidelijk onder deze doelgroep vallen, maar ook minder extreme verschillen in thuishulp zorgen voor verschil in achterstanden tussen leerlingen. Sinds 16 december 2020 zijn de scholen opnieuw gesloten. Het is nu nog onbekend hoe lang scholen gesloten blijven en wanneer we weer terug kunnen naar het volledig fysieke onderwijs ook voor het

⁸ Kamerbrief Extra Hulp voor de Klas van 16 november 2020.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/uitwerking-coronabanen>

⁹ Rond het thema corona en achterstanden een fiche ingediend rondom dit thema voor de Recovery and Resilience Facility. Gezien de urgentie is dit plan ook deels in het huidige stuk opgenomen.

¹⁰ Dit blijkt uit de conclusies van CITO en Oxford dat er leerstagnatie is opgetreden tijdens het afstandsonderwijs in het voorjaar.

onderwijs. De impact van dit alles is nog moeilijk te overzien. We constateren echter nu al, de situatie overziend, dat er volgend jaar opnieuw een uitdaging ligt voor scholen. Er ontstaat een achterstand over de volle breedte van het onderwijs, waarbij extra aandacht nodig is voor leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische achtergrond, die minder hulpbronnen hebben thuis en voor leerlingen die voor de coronacrisis al meer hulp nodig hadden. Vrijwel geen enkele leerling ontkomt hieraan. Met achterstanden over de volle breedte van het onderwijs wordt bedoeld dat de het gaat om leerlingen in alle schoolsoorten, schooljaren, en op alle schoolniveau's. De problematiek is dus breder dan de doelgroep achterstandsleerlingen van voor de coronacrisis. Ook betreft het niet alleen cognitieve achterstanden, maar kunnen er ook achterstanden zijn opgelopen wat betreft het vermogen om zelfstandig en gemotiveerd te leren, te plannen en vooruit te zien. Hierboven op komt dat de coronacrisis ook impact heeft op het sociaal welbevinden van jongeren, het contact met klasgenoten (deels) heeft stilgestaan en sociale ontwikkeling niet op de normale wijze heeft plaatsgevonden. De coronacrisis heeft daarmee ook effect gehad op mentale ontwikkeling en mogelijke stoornissen, al dan niet gerelateerd aan het onderwijs. Niet alleen school heeft (deels) stilgelegen, maar ook zorgondersteuning, beweging, sport en cultuur. Hoewel scholen hier niet allemaal verantwoordelijk voor zijn, is het een gezonde omgeving en het sociaal welbevinden de basis om te kunnen presteren op school. Vandaar dat dit plan verder rijkt dan alleen maatregelen voor scholen. Dit plan beoogt een integrale aanpak te bevorderen, waarbij scholen in verbinding staan en ondersteund worden door zorg, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Voor de korte termijn kunnen scholen hiervoor aan de slag met de inhaal- en ondersteuningsprogramma's en op de cruciale overgangsmomenten worden nu ook al maatregelen genomen, zoals (de oproep) tot kansrijke advisering en plaatsing en de mogelijkheid voor examenleerlingen en leerlingen in een kwetsbare positie om naar school te komen. Maar zowel scholen, gemeenten als Rijk constateren dat de achterstanden door deze korte termijn maatregelen niet allemaal ingehaald kunnen worden. Daarom is een omvangrijk middellange termijn plan nodig, dat op in het nieuwe schooljaar zal starten en meerdere jaren zal doorlopen. Voorbereidingen voor dit meerjarenplan zullen al voor de zomer van 2021 starten. Bijvoorbeeld om een goed beeld te krijgen van de opgelopen achterstanden en scholen te ondersteunen bij het opstellen van een meerjarenplan.

Wat als we niets doen

De sluiting van Nederlandse scholen heeft geleid tot significante leerachterstanden. Als deze niet worden goedge maakt, dan zal dit negatieve effecten hebben op de opbouw van menselijk kapitaal van een leerlingencohort en op hun toekomstige verdienvermogen, zo concludeerden economen van het ministerie van Financiën in de ESB¹¹. In een studie van de OECS door Hanushek en Woessman wordt geconcludeerd dat de wereldwijde scholensluiting grote economische gevolgen heeft. Door de opgelopen achterstanden hebben leerlingen en studenten naar schatting 3 procent inkomensverlies over de rest van hun leven en hebben landen 1,5 procent lager BBP voor de rest van de eeuw.¹² Een week landelijke scholensluiting kost € 10 miljard, zo meldde Marieke Blom, hoofdeconoom bij ING. Daarnaast kost het op de korte termijn ook geld als veel leerlingen door de achterstanden zouden blijven zitten. Als alle leerlingen in het po en vo blijven zitten, kost dat minstens € 1,4 miljard per jaar gedurende de komende 14 jaar. In totaal loopt dat op tot een bedrag van ca. €20 miljard. Het lijkt verstandiger om (een deel van) dat totaalbedrag te investeren in het ondersteunen van scholen en leerlingen om achterstanden in te halen.

Als scholen onvoldoende (kunnen) doen om achterstanden in te lopen bij deze leerlingen, stapelen die zich op. Er ligt geen goed fundament om met de volgende leerstof op verder te bouwen, waardoor de achterstanden verergeren en leerlingen niet goed verder kunnen met hun schoolloopbaan. Achterstanden verhinderen dat kinderen en jongeren hun potentieel anders dan passend benutten. Het leidt tot onderpresteren, uitvallen of lagere opleidingsniveaus. Dit heeft op termijn grote maatschappelijke gevolgen. Het vergroot de kloof tussen burgers met een lage sociaaleconomische status en die met een hoge sociaaleconomische status. Deze kloof is nu al groot. Daarmee wordt de sociale cohesie aangetast. Op termijn hebben achterstanden in het

¹¹ ESB, Economische effecten scholensluiting, januari 2021.

¹² OECD, The economic impacts of learning losses, 2020

onderwijs ook grote economische gevolgen, doordat ze leiden tot lagere opleidingsniveaus en uitval, waardoor het verdienvermogen, productiviteit, innovatiekracht van de samenleving minder wordt

Voorstel

Er komt een samenhangend landelijk meerjarig programma "Nationale plan onderwijs na corona", uitgevoerd in samenwerking tussen scholen, gemeenten en rijksoverheid. Dit programma bevat gerichte interventies op:

- Alle leerlingen in het onderwijs (van VVE tot WO) met cognitieve, executieve of sociale achterstanden zijn ontstaan.
- Daarbij is expliciete aandacht voor doelgroepen en cruciale momenten in de schoolloopbaan (groep 3, overgangen, (v)so, pro, vmbo beroepsgericht, mbo etc.).
- Uiterlijk in 2028 zijn de achterstanden ingelopen.

Met dit plan zetten we in op:

- Achterstanden bij alle leerlingen en extra bij specifieke aandachtsgroepen.
- Er is niet één oplossing die voor alle soorten scholen en leerlingen het beste werkt, dus we werken met palet aan maatregelen, met als kern: **meer en effectiever** onderwijstijd. Dit betreft meer onderwijstijd, binnen en buiten het onderwijs. En effectiever onderwijs: ondersteuning in de klas, aan de leraar, en aan de school
- Dat doen we door:
 - A) Extra geld scholen en gemeenten te geven voor gerichte programma's op specifieke doelgroepen (specifieke leerlingen, specifieke scholen, en leraren).
 - B) Inzet van bewezen interventies; uit te voeren door scholen in samenwerking met gemeenten en andere organisaties.
 - C) Maatregelen om scholen, schoolleiders en leraren te ondersteunen.
 - D) Wegnemen van mogelijke belemmeringen, bijvoorbeeld door ruimte te geven in regels, normeringen aan te passen en in het toezichtskader.
- Het resultaat is dat binnen vier jaar: achterstanden worden ingelopen, met specifieke aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld door extra ondersteuning en training van leraren) en meer inzicht in effectieve interventies, waarbij er vertrouwen, rust en perspectief is voor leerlingen en docenten.

Dit bereiken wij door de volgende actielijnen:

Lijn 1: Alle scholen in beeld door een inhaalmonitor

- Van scholen wordt verwacht dat ze voor de zomer van 2021 inzicht hebben in de (eventuele) individuele en schoolbrede cognitieve, executieve en sociale achterstanden van leerlingen door corona. De ontwikkeling van de leerachterstanden moeten in de komende jaren verder worden gemonitord. Scholen moeten de leerontwikkeling van leerlingen al volgen, de inspectie ziet hierop toe onder de indicator 'Zicht op ontwikkeling'.
- OCW verkent of het mogelijk is landelijke overzichten als benchmark voor scholen beschikbaar te stellen met behulp van het Nederlands Cohort Onderzoek.
- Op basis hiervan analyseert de school welke passende interventies nodig zijn en maken zij een meerjarig plan, welke bijgesteld wordt op basis van de monitoring.

Lijn 2. Snelle start met effectieve interventies door een menukaart

- OCW start, in overleg met de wetenschap en het veld, met het in kaart brengen van effectieve interventies om op schoolniveau, groepsniveau en leerlingniveau om achterstanden te signaleren en gericht aan te pakken. Dit is de menukaart waaruit scholen en gemeenten interventies kunnen kiezen.
- Scholen die zwak presteren of het risico lopen om zwak te gaan presteren- bijvoorbeeld omdat ze veel leerlingen hebben met onderwijsachterstanden - krijgen extra ondersteuning vanuit de programma's Goed worden, goed blijven en Leren Verbeteren. De Inspectie heeft een signalerende taak hierbij.
- Gemeenten starten met aanvullende begeleiding, interventies en jeugdhulpverlening (mentoring).

lijn 3. Meer focus en ondersteuning met een uitvoeringsorgaan

- Een kennis community/instituut wordt ingericht. Het kennisinstituut zorgt voor het (pro-actief) delen van wetenschappelijke kennis, praktische ervaring en handleidingen
- Aanvullend biedt het instituut door de inzet van onderwijsadviseurs, trainers en coaches voor actief vraaggerstuurde ondersteuning van leraren en schoolleiders.
- Een erkenningsfunctie wordt ingericht, waarbinnen scholen hun zelfevaluatie en gemaakte ontwikkelstappen kunnen laten valideren en erkennen.

Lijn 4: Meer transparantie en effectiviteit van ondersteuningsproducten door een kwaliteitskaart

- Daarnaast wordt verkend of dit kennisplatform ook inzicht kan bieden in de beschikbaarheid, effectiviteit, toepassingsmogelijkheden etc. van ondersteuningsproducten voor leraren.

Lijn 5: Beter benutten kennis uit het bedrijfsleven door platform

- Inrichten van een platformfunctie om bedrijven die een bijdrage willen leveren aan het nationale programma en over waardevolle kennis beschikken te koppelen aan scholen en veelbelovende initiatieven te ondersteunen.
- Dit platform helpt ook met het bevorderen van stages, arbeidsmarkttoeleiding en inzet van gastdocenten voor extra praktijklessen.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

- *We accepteren dat kinderen vóórlopig een achterstand hebben.* Het is niet reëel om te denken dat achterstanden voor de zomer zijn opgelost. Dit betekent dat we ervanuit gaan dat kinderen komende zomer gaan over naar een volgende klas of vervolgonderwijs en gaan scholen soepel om met overgangsnormen.
- *Onderwijs is gericht op kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.* Op al deze terreinen is achterstand opgelopen. Dit zal per leerling en per school verschillend zijn. Alle drie aspecten zijn belangrijk. Daarnaast hebben veel kinderen ook een mentale klap gekregen. Dit vraagt primair de inzet van de professionals in het onderwijs, maar ondersteund door aanvullende, zinvolle dwarsverbanden met partijen buiten het onderwijs: jeugdzorg, maatschappelijke zorg en maatschappelijke organisaties.
- *We nemen de tijd.* Leerlingen hebben recht op onderwijs maar ook recht op vakantie, rust en vrije tijds besteding. Leerlingen hebben door de lock-down waarschijnlijk ook een achterstand bij hun sociale ontwikkeling of hun mentale welzijn is er op achteruit gegaan. Het mentale welzijn van de leerlingen is net als sociale veiligheid een basisbehoefte is om tot leren te komen. Dit geldt over de volle breedte van het onderwijs. Het is daarom belangrijk de aanpak van achterstanden te temporiseren en gefaseerd en realistisch aan te pakken, onder meer door extra aandacht te hebben voor aanvullende programma's gericht op de dynamiek in de klas, het welbevinden van leerlingen en sport en cultuur.
- *Ook de druk op leraren moet niet te hoog worden* door bovenop het bestaande lesprogramma achterstanden in te halen. Het lerarentekort is een beperkende factor, moeten we rekening mee houden. Daarom moet de aanpak in samenwerking met andere partijen worden opgepakt, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties en zal OCW ondersteunende maatregelen nemen.
- *Er zijn meerdere instrumenten effectief, maatwerk is gewenst.* We sluiten zoveel mogelijk aan op reeds lopende effectieve initiatieven. In de uitvoering hebben scholen de regie en worden zij ondersteund door het onderwijsbeleid van de gemeenten. Er zijn zowel generieke als specifieke maatregelen nodig, zodat er ook maatwerk wordt geboden.
- *Het Rijk steunt niet alleen met middelen maar biedt ook ondersteuning in kennisdeling en bij de uitvoering.* Voorbeelden zijn het delen van effectieve interventies en ondersteuning door experts voor gemeenten en scholen. Daarnaast zal OCW samen met SLO, vakverenigingen, schoolleiders, leraren, AVS en sectorraden bezien hoe scholen worden ondersteund bij het prioriteren van het lesprogramma en te focussen op de kern van het curriculum.
- *De inzet van alle partijen is niet vrijblijvend.* Van alle betrokken partijen wordt 100% commitment gevraagd. De uitvoering wordt gemonitord, maar we werken op basis van vertrouwen. Er vindt intelligente verantwoording plaats, zonder grote uitvoeringslasten. Opgebouwde kennis wordt gedeeld.
- *Extra aandacht voor scholen die het nu al moeilijk hebben.* We weten dat er schoolverschillen zijn. Niet elke school zal in staat zijn de achterstanden in te lopen, ook al

worden er extra middelen beschikbaar gesteld. Deze scholen hebben extra ondersteuning nodig.

- Onderstaand plan is gericht op het *gehele onderwijs en partners*. Tevens zal aandacht zijn voor Caribisch Nederland.
- Dit plan is gericht op het inhalen van corona-gerelateerde achterstanden. Maar corona heeft de schaduwkanten van het onderwijsstelsel uitvergroot, bijvoorbeeld op het gebied van kansengelijkheid en het lerarentekort. Dit plan geeft daar geen volledig antwoord op. Dit vraagt om een structurele aanpak. Het is aan een volgend kabinet om hiermee aan de slag te gaan.

Inhoud meerjarig plan inlopen achterstanden

1. EXTRA ONDERWIJS VOOR LEERLINGEN DIE DAT NODIG HEBBEN

We willen leerlingen met grote achterstanden en/of met een hoog risico op achterstanden als gevolg van corona over een langere periode extra en effectiever onderwijs aanbieden. Dat is namelijk de beste manier om de achterstanden in te halen. Daarvoor benutten we verschillende mogelijkheden tegelijkertijd. Die mogelijkheden zullen afgestemd worden op de doelgroepen, denk aan een generieke doelgroep, momenten en plekken in het onderwijs – zoals overgangen en vmbo beroepsgericht -, achterstandsl leerlingen en lage SES leerlingen en leerlingen die voor de coronacrisis al extra aandacht nodig hadden – denk aan het (v)so, pro en leerlingen met adhd, dyslexie, enzovoorts. Bij deze leerlingen zijn de achterstanden extra toegenomen.

In 2018 heeft het CPB voor het primair onderwijs berekend welke maatregelen het meest effectief zijn om achterstanden in te halen, kijkend naar kosten en opbrengsten voor leerprestaties.¹³ Voor het po en vo zijn de volgende maatregelen effectief: extra reken- en taallessen voor leerlingen met achterstanden, in kleine groepen (max 15), gecombineerd met de uitbreiding van de onderwijstijd. Voor leerlingen met de grootste achterstand is een mix van zowel aandacht voor één van de kernvakken als non-cognitieve, executieve functies gewenst, zoals werkhouding, motivatie, plannen en organiseren. Dit programma moet zijn afgestemd op wat leerlingen nodig hebben gedurende een langere periode (27 weken, voor elk 1 uur per week). Als het gaat om het een goede inzet van leraren om achterstanden in te halen dan zijn de volgende maatregelen effectief: coaching van beginnende leraren en voor alle leraren een jaarlang lesobservaties door collega of externe, inclusief feedback. Daarbij is vooral observaties met feedback door een externe effectief. Deze kennis is meegenomen in het voorstel voor maatregelen.

1.a. Regulier onderwijs: meer en effectiever onderwijstijd

Alle scholen in het funderend onderwijs¹⁴ ontvangen de komende vier jaar extra bekostiging en ondersteuning om extra aandacht te besteden aan het samen met ouders in kaart brengen van de behoeften van individuele leerlingen op cognitief, executief en sociaal-emotioneel vlak en om daar waar nodig effectiever of extra onderwijs te geven en/of door te verwijzen naar zorg, gemeenten en andere partners (zie ook onder 1b). Scholen met veel achterstandsl leerlingen¹⁵ ontvangen een hogere bijdrage. Scholen kunnen de middelen inzetten voor passende interventies afhankelijk van de behoeften van leerlingen, leerlingenpopulatie van de school en staand beleid in de school. OCW zal wel kaders stellen met evidence based initiatieven waaruit scholen kunnen kiezen bijvoorbeeld inzetten voor kleinere klassen, extra onderwijsassistenten, extra onderwijstijd, of programma's zoals *High Dosage Tutoring* (voor taal en rekenen) en de *Transformatieve school* (persoonlijke effectiviteit, loopbaanoriëntatie), een intensieve samenwerking tussen po en vo scholen bij de overgang po-vo etc., afhankelijk van de effectiviteit van de programma's. Ook kunnen scholen deze middelen inzetten voor coaches die leraren, lerarenteams, individuele leerlingen of klassen begeleiden op sociale vaardigheden en het welbevinden, intern begeleiders of zorgcoördinatoren

¹³ "Bewezen (in)effectieve maatregelen tegen leerachterstanden in het primair onderwijs", Jonneke Bolhaar, Aenneli Houkes-Hommes, Koen van der Ven, CPB 2018.

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-onderwijsbeleid-update-2020.pdf>.

¹⁴ Inclusief (v)so en pro.

¹⁵ Dit betreft de scholen die al voor de coronacrisis te maken hadden met veel achterstandsl leerlingen en hiervoor in aanmerking kwamen voor de onderwijsachterstandsmiddelen en de VO Leerplussmiddelen.

die samen met sociaal-maatschappelijk werkers achterstanden op ondersteuningsbehoefte in kaart kunnen brengen.

Daarnaast kan gedacht worden aan het invoeren van "reparatieweken". Dit zijn weken waarin het reguliere lesprogramma wordt gepauzeerd om alleen aandacht te besteden aan de sociale ontwikkeling en het welbevinden van leerlingen en het inhalen van leerachterstanden. Aanvullend kunnen scholen het lesprogramma voor de reguliere lesweken meer terugbrengen naar de kern van het lesprogramma en het aantal toetsen en opdrachten beperken.

Cursusduurverlenging is ook een voorbeeld van een mogelijke interventie. Niet voor alle leerlingen is het realistisch te veronderstellen dat zij het reguliere programma allemaal in de nominale cursusduur kunnen afronden. Dit geldt in het bijzonder voor leerlingen die geen stages hebben kunnen lopen en voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs die wel staatsexamen doen. Zij kunnen er baat bij hebben via een specifiek programma de leerstof over een langere periode te spreiden. Mogelijk worden hier wel randvoorwaarden bij gesteld waardoor vooraf duidelijk is dat scholen dit op een goede manier organiseren. Ook kan gedacht worden aan enkele scholen binnen de regio die een dergelijke aanbod hebben, waarbij de samenwerking tussen scholen wordt opgezocht. Al deze mogelijkheden worden op korte termijn in door OCW - overleg met de wetenschap en belanghebbenden - in kaart gebracht en ingekaderd tot een overzicht van wetenschappelijke onderbouwde en voor deze unieke situatie toepasbaar interventiemodel.

Bij de interventies is ook aandacht nodig voor de opgelopen achterstanden bij beroepsgerichte praktijkvakken in het vmbo en de gemiste stages. Deze konden met de scholensluiting in het voorjaar van 2020 niet plaatsvinden, ook niet online. Tijdens de tweede scholensluiting vanaf 16 december 2020 mogen leerlingen naar school komen voor het volgen van praktijkvakken. Dit moet echter met inachtneming van de 1,5 meter afstand plaatsvinden. Daardoor krijgen leerlingen maar 3 uur in plaats van de 12 uur per week les in de beroepsgerichte praktijkvakken. Dit komt bovenop de achterstanden die er al waren. Ook kunnen leerlingen nu geen stages lopen in bijvoorbeeld de horeca of de zorg, door sluiting of gebrek aan begeleiding. De achterstanden nemen in het vmbo beroepsgericht dus exponentieel toe. Hiervoor zijn gepaste interventies nodig. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een tussenjaar bij de overgang vmbo-mbo, waarin intensief tussen vmbo scholen en mbo instellingen wordt samengewerkt en waarin met name de gemiste uren op praktijkvakken en stages kunnen worden samengebracht. De doorlopende leerlijnen bieden hiervoor reeds een basis.

Toelichting:

Met een speciale aanvullende/bijzondere bekostiging in het po en vo én een ophoging van de OAB bekostiging voor vier jaar voor het bestrijden van onderwijsachterstanden op scholen:

- Sluiten we aan op de brede opgave waar de scholen voor staan in het reguliere onderwijs. Deze opgave leent zich dus niet voor een specifieke subsidie.
- Geven we scholen de ruimte om maatwerk te bieden en de middelen in te zetten voor de (groepen) leerlingen die dat het meest nodig hebben. Scholen hebben het beste zicht op de achterstanden bij leerlingen en wat leerlingen specifiek aan extra begeleiding nodig hebben. Daarbij moeten scholen niet alleen oog hebben voor cognitieve achterstanden, maar ook eventuele achterstanden op sociaal-emotioneel gebied. Hiervoor wordt contact gezocht met ouders en gemeenten (zie ook onder 1b).
- Zorgen we dat aangesloten kan worden bij bestaande initiatieven en programma's van scholen om achterstanden terug te dringen.
- Geven we scholen ruimte om te kiezen welke beleidsinterventies zij nemen. Maar stelt OCW wel kaders met evidence based initiatieven waaruit scholen kunnen kiezen.
- Zorgen we er voor dat de verantwoordings- en administratieve lasten beperkt blijven.
- Komen we tegemoet aan de wens van scholen om binnen het reguliere proces meer te kunnen doen voor leerlingen (zodat zij niet de organisatielast hebben van extra programma's buiten de onderwijstijd om).
- Zorgen we er zoveel mogelijk voor dat het onderwijs onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvindt.
- Bereiken we alle scholen, in de veronderstelling dat op alle scholen leerlingen zitten die door corona achterstanden hebben opgelopen.
- Bereiken we ook de scholen met de grootste druk van leerlingen met een risico op achterstanden, zonder dat zij daarvoor zelf een aanvraag hoeven doen.
- Investeren we extra in leerlingen die dit het hardste nodig hebben.

- Voorkomen we mogelijke cumulatieve achterstanden in komende schooljaren, doordat leerlingen het fundament missen om de nieuwe lesstof tot zich te nemen.

Ondersteuning voor scholen:

a) Kennisplatform

Er is al veel kennis over effectieve interventies. Deze kennis wordt benut door de scholen. En de kennis wordt vergroot door de resultaten te monitoren en lessen te trekken. Scholen hebben niet alleen middelen maar ook ondersteuning nodig om hun meerjarenplan op te stellen en effectieve interventies uit te voeren. Voorstel is om op korte termijn een Kennisplatform op te richten dat interactief zorgt voor kennisdeling ter ondersteuning van leraren en schoolleiders. NRO heeft hier al ervaring mee met het kennisplein. Daarnaast heeft NRO al de nodige kennis over achterstanden in het onderwijs. Maar er is meer nodig. Hiervoor wordt gekeken naar het Britse *Education Endowment Foundation* (EEF). Het Kennisplatform zorgt voor het (pro-actief) delen van wetenschappelijke kennis, praktische ervaring en handleidingen aangevuld door de inzet van onderwijsadviseurs, trainers en coaches voor actieve vraag gestuurde ondersteuning van leraren en schoolleiders. Het kennisinstituut en de experts hebben kennis over de cognitieve, executieve en sociale ontwikkeling van leerlingen en over risicovolle of zwakkere doelgroepen en momenten in het onderwijs. Zij kunnen een erkenningsfunctie uitvoeren waarbinnen scholen hun zelfevaluatie en gemaakte ontwikkelstappen kunnen laten valideren en erkennen. Dit kennisplatform zal actief onder de aandacht van scholen worden gebracht. Ook kunnen leraren en schoolleiders aan elkaar worden gekoppeld om ervaringen te delen en elkaar feedback te geven. Gebruik maken van dit kennisplatform zal verplicht worden gesteld. Daarnaast wordt verkend of dit kennisplatform ook inzicht kan bieden in de beschikbaarheid, effectiviteit, toepassingsmogelijkheden etc. van ondersteuningsproducten voor leraren.

b) Ondersteuning door experts voor scholen met een uitdagende populatie of andere risico's voor de kwaliteit van het onderwijs door uitbreiding van de regeling Goed worden, goed blijven voor het primair onderwijs en Leren verbeteren voor het voortgezet onderwijs.

Op basis van signalering van de inspectie krijgen 100 scholen –bovenop het bestaande aantal- het aanbod deel te nemen aan de programma's Goed worden, goed blijven en Leren Verbeteren. Dit kan scholen ondersteunen bij het maken en de implementatie van hun meerjarenplan.

c) Beter benutten verbinding met en kennis uit het bedrijfsleven door platform.

Er wordt een platform ingericht om bedrijven die een bijdrage willen leveren aan het nationale programma en die over waardevolle kennis beschikken te koppelen aan scholen en veelbelovende initiatieven te ondersteunen. Ook kunnen zzp-ers en andere mensen uit het bedrijfsleven extra gastlessen geven. Daarnaast wordt dit platform gebruikt om leerlingen aan stages te helpen, in samenwerking met gemeenten.

1.b. Aanvullend onderwijs: binnen- en buitenschools verrijkend aanbod door gemeenten.

Gemeenten krijgen extra geld om in samenwerking met scholen, kinderopvang en andere partijen activiteiten te bieden om de vaardigheden van leerlingen op cognitief, sociaal en emotioneel vlak te stimuleren. Gemeenten hebben zicht op welke aanvullende activiteiten per regio nodig zijn en kunnen zorgen voor schaalvergroting. Gemeenten hebben inzicht welke aanvullende activiteiten per regio nodig zijn en kunnen zorgen voor schaalvergroting. Denk aan verlengde schooldagen, gratis huiswerkbegeleiding en bijlessen, sport en cultuur, zomer- en weekendscholen, loopbaanbegeleiding, aanbod in samenwerking met bibliotheken en coaching en tutoring van leerlingen. Ook kunnen gemeenten de middelen inzetten voor maatschappelijk werk voor kinderen. Welk instrument wordt ingezet moet aansluiten bij de lokale behoeften. De Lokale Educatieve Agenda kan hierbij een goed instrument zijn.

Toelichting:

- Scholen zijn als eerste aan zet om de achterstanden in het onderwijs aan te pakken. Maar zij kunnen dit niet alleen. Daarvoor is de opgave te omvangrijk, complex en veelzijdig.
- Het is een maatschappelijke opgave die verder rijkt dan de cognitieve ontwikkeling van leerlingen, waar breed gedragen lokaal beleid voor nodig is.

- Daarom verwachten wij van gemeenten dat zij hun rol pakken om de lokale samenwerking te versterken en te verdiepen.
- We hebben te maken met een realiteit van grote werkdruk op scholen en beperkte beschikbaarheid van vervangende en extra leraren.
- Gemeenten kunnen scholen, leraren, leerlingen en ouders ondersteunen door regie te voeren op de koppeling tussen zorg, onderwijs en de thuissituatie. Dit kunnen we niet alleen van scholen verwachten.
- Gemeenten kunnen zorgen voor maatwerk en hebben vaak al initiatieven en maatregelen, om de achterstanden aan te pakken of kansengelijkheid te bevorderen, waarbij verbinding wordt gelegd tussen lokale partijen.
- Gemeenten hebben de wettelijke taak om jaarlijks overleg te voeren met scholen en kinderopvang over het bestrijden van onderwijsachterstand.
- Gemeenten kunnen programma's lokaal en op grotere schaal aanbieden.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het VVE aanbod. Ook bij die groep is het aanbod het afgelopen jaar minder geweest en is er aandacht nodig.
- Er zullen eisen worden gesteld aan de besteding van deze middelen. Zo moet er een Lokale Educatieve Agenda aanwezig zijn waar het inhalen van corona achterstanden onderdeel van is.

Ondersteuning voor gemeenten:

Gemeenten hebben meer nodig dan alleen middelen, voornamelijk kleinere gemeenten die wellicht geen uitgebreid staand beleid hebben op dit onderwerp en over beperkte capaciteit beschikken. Voorstel is om hiervoor de Gelijke Kansen Alliantie van OCW uit te breiden. Daarnaast kan het GOAB ondersteuningstraject kan ook input bieden bij GOAB gerelateerde vraagstukken.

GKA zal extra middelen krijgen om hun activiteiten uit te breiden, kennis te delen en hun bekendheid bij gemeenten en scholen te stimuleren. Met de extra middelen zal GKA de inzet van een expertpool en regio coördinatoren uitbreiden die gemeenten kunnen adviseren en kunnen helpen bij het opstellen en uitvoeren van maatregelen. GKA heeft al enkele jaren goede ervaring mee. De GKA-regiocoördinatoren kunnen snel handelen en bijdragen aan het mogelijk maken van maatwerk en het bereiken van de juiste personen en doelgroepen. Zij onderhouden contacten met onderwijswethouders, beleidsmakers bij gemeenten, schoolbesturen en –leiders. De regiocoördinatoren kunnen gemeenten en scholen met informatie, advies en 'good' practices ondersteunen om extra onderwijstijd in het kader van de aanpak onderwijsachterstanden op korte termijn te organiseren. In de expertpool zitten onderwijsadviseurs die op aanvraag door scholen en gemeenten ingezet kunnen worden om zowel in de planvorming als uitvoering scholen en gemeenten kunnen ondersteunen met het beschikbaar stellen van kennis, maar ook het schrijven of anders. Meer recentelijk is goede ervaring op gedaan met de inzet van een telefonische hulplijn en de inzet van experts om scholen te ondersteunen bij de uitvoering van de regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's. Hierop kan worden voortgebouwd. Ook biedt GKA gemeenten inzicht in de situatie in hun gemeente met behulp van een daarvoor ontwikkeld dashboard¹⁶ en wordt op basis van deze inzichten het gesprek met gemeenten gevoerd.

De GKA zal scholen en gemeenten stimuleren om het onderwijs te verbinden met aanpalende thema's binnen het sociaal domein, zoals gezondheid, armoede en jeugdwerkloosheid, ter ondersteuning van de doelstelling van dit plan voor alle betrokken partijen. GKA zal, op basis van hun ervaring en gesprekken met wethouders, gemeenten advies geven over voorwaarden die belangrijk zijn voor het opstellen van een goede integrale lokale aanpak. Ook zal de lokale samenwerking tussen VVE en onderwijs worden gestimuleerd als onderdeel van de Lokale Educatieve Agenda van gemeenten. Daarnaast zal GKA de Gelijke kansen agenda bij de aangesloten gemeenten verdiepen en het aantal deelnemende gemeenten uitbreiden van de huidige 50 gemeenten naar op termijn circa 100 gemeenten. Daarbij zal ook aandacht zijn voor gemeenten in niet stedelijke gebieden en hun lokale uitdagingen. GKA kan tot slot bijdrage aan de kennisdeling over effectieve interventies op het gebied van gemeentelijk beleid voor onderwijsachterstanden en kansengelijkheid.

¹⁶ <https://shiny.informatieproducten.duo.rikscloud.nl/gelijkekansen/>

Partijen als de GKA, VNG en de G4 zullen een signalerende functie hebben als het gaat om een goede aansluiting van het beleid van de Rijksoverheid en gemeenten voor de middellange termijn van corona-gerelateerde achterstanden in het onderwijs.

2. INTERVENTIES SPECIFIEKE DOELGROEPEN

2.a.. VVE inhaalprogramma uitbreiden

Door corona hebben VVE activiteiten niet altijd plaatsgevonden, zijn leerlingen wellicht nog niet geïndiceerd doordat bezoeken aan Centrum Jeugd en Gezin (CJG) niet zijn doorgegaan. Maar een deel van de leerlingen stroomt alweer door naar het primair onderwijs. De opgave om achterstanden weg te werken stroomt daarom ook langzaam richting het primair onderwijs. Scholen krijgen daarvoor onder lijn 1a van dit programma extra middelen. In de brief en handleidingen van het ministerie aan scholen zal daarom specifiek aandacht worden gevraagd voor deze groep. Voor kinderen die gebruikmaken van de VVE voorzieningen wordt ingezet op een verlenging van de inhaal- en ondersteuningsprogramma's.

De inhaal – en ondersteuningsprogramma's voor VVE worden met een extra ronde verlengd in 2021, net als bij scholen al is gebeurd. Hierdoor kunnen in de vakanties in 2021 inhaal- en ondersteuningsprogramma's worden aangeboden.

(fiche Lucas hierin opnemen)

2.b. Overgang po-vo

Leerlingen die de overstap van po naar vo maken ten tijde van corona worden extra zwaar getroffen. Vorig jaar is de eindtoets niet doorgegaan waardoor leerlingen gemiddeld lager zijn geadviseerd en ingestroomd in het vo. Dit jaar kan de eindtoets mogelijk zijn rol als objectief tweede gegeven minder goed vervullen. Deze leerlingen hebben geen tijd meer om hun achterstanden in te halen voorafgaand aan de afname, waardoor het aantal heroverwegingen mogelijk gering zal zijn. Er zal dit jaar in de normering van de eindtoets wel rekening gehouden worden met de opgelopen achterstanden, zodat het toetsadvies vooral iets zegt over de potentie van de leerling in het vervolgonderwijs dan over de absolute kennis tijdens de eindtoetsafname. Dit is echter niet voor alle leerlingen afdoende en de overgang van po naar vo is een cruciaal moment in de schoolloopbaan van leerlingen. Er moet daarom ook kansrijk geadviseerd en geplaatst worden bij de leerlingen die in 2021 de overstap maken. Voor het huidige brugklascohort moet een capaciteitenonderzoek NIO-toets beschikbaar worden gesteld voor de zomer van 2021.

- ***Kansrijk adviseren (groep 8 leerlingen)***

Van scholen wordt verwacht dat zij kansrijk adviseren bij het initiële advies en hierbij dubbele schooladviezen geven. Hiertoe stuurt MBVOM een brief naar alle PO-scholen en heeft PO-raad met AVS en UvA een communicatiecampagne gelanceerd. De handreiking schooladvisering die OCW eind vorig jaar heeft gepubliceerd en de tutorials die het Lerarencollectief in januari publiceert, op basis van een subsidie van OCW, geven handvatten aan leraren om kansrijk te adviseren.

- ***Kansrijk plaatsen (VO-leerlingen)***

Voor andere leerlingen in het vo geldt dat we moeten voorkomen dat zij onterecht afstromen, blijven zitten etc. Maar voor de leerlingen die overgaan naar het tweede jaar moeten we daarnaast ook zorgen dat zij opstromen naar een passend niveau bij hun capaciteiten, omdat we uit DUO onderzoek weten dat zij gemiddeld lager geplaatst zijn dan in voorgaande jaren. Daarom moeten scholen kansrijk adviseren en plaatsen, maatregelen te nemen om selectie uit te stellen, schooladviezen in het vo te herijken, flexibel om te gaan met normen voor bevordering, zittenblijven, op en afstroom etc. Hiertoe heeft MBVOM eind januari in samenwerking met andere partijen een brief naar alle PO en VO-scholen gestuurd. Ook publiceert OCW de handreiking herijking met goede voorbeelden en tips bij de herijking van de plaatsing van leerlingen in het vo.

- ***Extra capaciteitentoets bij brugklassers en leerjaar 2 afnemen voor de zomer 2021***

We weten dat 16.000 brugklassers op een te laag niveau in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs zijn geplaatst door de scholensluiting van het voorjaar. Met name leerlingen uit de lage SES zijn daardoor ingestroomd in het vo dat onvoldoende recht doet aan hun capaciteiten. Ook dit

jaar lopen zij naar verwachting achterstanden op, waardoor zij structureel op achterstand komen te staan. Deze leerlingen verdienen het om alsnog in staat gesteld te worden op een voor hen passend niveau onderwijs te volgen. Het is daarnaast maatschappelijke winst als hun potentieel wordt benut. Daarom stellen wij voor dat alle brugklassers voor deze zomer een 2 uur durende NIO toets krijgen, waarbij wordt gekeken naar wat een leerling geleerd op de capaciteiten zou moeten kunnen. Dit gebeurt ook voor leerlingen die nu in het tweede leerjaar zitten en vorig jaar ten tijde van corona met eventuele achterstanden vanuit de brugklas een niveaukeuze hebben gemaakt. Dit herhalen de komende jaren voor leerjaar 1 en leerjaar 2 vo. Leerlingen die op basis van de toets meer in hun mars lijken te hebben dan uit de prestaties op school blijkt, worden door school extra begeleid.

- *Verplichte herijking schooladvies (in brugklas en/of leerjaar 2)*

Gecombineerd met een capaciteitenonderzoek wordt de mogelijkheid verzocht om scholen te verplichten/ dringend te adviseren een expliciete herijking van het schooladvies te organiseren om te bezien of leerlingen onderwijs volgen op het bij hen passende niveau. Een herijking vraagt dat vo-scholen breed kijken naar de competenties van de leerling en naar waar de leerling op dat moment staat (in combinatie met wegwerken achterstanden).

- *Verlengde en brede/dakpanbrugklas*

Een effectief middel om leerlingen meer ruimte en tijd te geven om onderwijs te volgen op een voor hen passend niveau is om leerlingen te laten starten brede/ heterogene en verlengde brugklassen. Het daadwerkelijke selectiemoment wordt hiermee (enigszins) uitgesteld. Vo-scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het inrichten van heterogene en verlengde brugklassen. In relatie tot de coronacrisis zijn vo-scholen middels brieven, nieuwsberichten en communicatiekanalen meermaals opgeroepen tot het inrichten van (extra) heterogene en verlengde brugklassen, zowel door OCW als door de VO-raad. Via het dashboard brede brugklassen kan inzicht worden verkregen van het aanbod van brede brugklassen in een regio. Ook gemeenten wordt gevraagd actief met schoolbesturen in gesprek te gaan om het aanbod heterogene/ verlengde brugklassen te bevorderen. Voorstel is om scholen een financiële stimulans te bieden bij invoering van een heterogene/ verlengde brugklas (eerste definitie: een brugklas die uit ten minste twee schoolsoorten bestaat en is uitgespreid over minimaal één en maximaal drie jaren).

2.d. Nieuwkomers

Nieuwkomers vallen vanwege hun taalachterstand en thuissituatie onder de leerlingen in een kwetsbare positie. Vanuit het veld krijgen we signalen dat ook binnen deze groep de achterstanden oplopen, mede doordat onderdompeling in een 'taalbad' op afstand niet mogelijk is, ondanks dat een deel naar de noodopvang gaat.

- *Langere nieuwkomers bekostiging en uitbreiding ondersteuning nieuwkomersonderwijs*

Voor alle nieuwkomers in zowel po als vo verlengen we de aanvullende nieuwkomersbekostiging van 1 of 2 jaar naar 4 jaar. Hierbij valt voor het po het onderscheid tussen asielkinderen en overige nieuwkomers weg, aangezien zij in de praktijk met dezelfde problematiek worstelen. Door de bekostiging te verlengen naar 4 jaar stellen we internationale schakelklassen, nieuwkomersscholen en reguliere scholen financieel in staat om nieuwkomersleerlingen goed op te vangen en de benodigde extra ondersteuning te bieden. Volgens internationale reviewstudies hebben nieuwkomers namelijk baat bij extra (taal)ondersteuning gedurende een periode van vier tot zeven jaar. Door de al bestaande nieuwkomersbekostiging te verlengen, kunnen we garanderen dat het geld de leerling volgt en dus op de plek komt waar de extra ondersteuning nodig is. Vanwege de intensivering, is het ook van belang extra ondersteuning te bieden aan het veld. Dit zou kunnen via bijvoorbeeld Stichting LOWAN, die nu reeds scholen in het funderend onderwijs en organisaties ondersteunt bij het bieden van nieuwkomersonderwijs. Met deze extra subsidie kan LOWAN extra personeel aannemen om met advies en door kennisdeling reguliere scholen, internationale schakelklassen en nieuwkomersscholen te helpen om deze kinderen goed op te vangen. Door middel van deze subsidie kan LOWAN ook experts op het gebied van de verwerving van Nederlands als tweede taal inhuren en inzetten ter ondersteuning van docenten.

3. ONDERWIJSPERSONEEL EN SCHOOLLEIDERS

Goed en voldoende onderwijspersoneel staat aan de basis van kwaliteit van onderwijs en gelijke onderwijskansen voor ieder kind. Om de onderwijsachterstanden in te halen, wordt er extra inspanning van het onderwijspersoneel gevraagd. Dat is zeker ook gezien de personeelstekorten in het onderwijs geen eenvoudige opgave. Investeren in onderwijspersoneel is dan noodzakelijk. Het is belangrijk om ook te investeren in leraren: in het verlagen van de werkdruk zodat leraren behouden blijven en in het opleiden en professionaliseren van personeel.

3.a. werkdruk

In 2018 heeft het Kabinet met de vakbonden en de PO-raad een werkdrukkakoord afgesloten. Daarmee heeft het kabinet een oloploop van EUR 237 mln. in schooljaar 2018-2019 tot structureel EUR 430 beschikbaar gesteld om de werkdruk te verminderen. Om de uitkering van middelen in de tijd naar voren te halen, hebben kasschuiven plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een dip in de oloploop in XXXXX. Het is in deze periode waarin leraren extra werkdruk ervaren en het zichtbaar wordt welke cruciale rol zij spelen voor onze economie en samenleving niet opportuun om de bestaande werkdruk uitkering te laten dalen. Voorstel is om de uitkering van werkdrukkiddelen op peil te houden.

3.b. Lerarentekort

- *Zijinstromers in het onderwijs waar de nood het hoogst is*

Om er voor te zorgen dat de komende jaren een inhaalslag gedaan kan worden in het onderwijs zijn er voldoende leerkrachten nodig. Een uitbreiding van het lerarenbestand is niet van vandaag op morgen geregeld. Maar zeker nu is het van belang te werken aan een uitbreiding van het lerarenbestand. In deze tijd van crisis –waarin mensen mogelijk op zoek gaan naar nieuwe carrière mogelijkheden, al dan niet gedwongen – kan het aantrekken van (zij) instromers kansrijk zijn. Niet alle scholen hebben de ruimte in tijd en personeelsbestand om een zij-instromer te begeleiden. Het huidige subsidiebedrag van €20.000 is hiervoor niet kostendekkend. Daarom is het voorstel om het huidige subsidiebedrag voor het jaar 2021, 2020 en 2023 op te hogen. Na 2023 is het doel om de subsidieregeling structureel in te bedden in de lerarenopleidingen.

- *Extra ondersteuning leraren en schoolleiders*

Om meer ruimte voor leraren en schoolleiders te creëren in het ondersteunen van leerlingen bij het inhalen van de achterstanden, kunnen extra klassenassistenten of onderwijsassistenten ingezet worden. Ook kan een beroep gedaan worden op oudere leraren die met (pre)pensien zijn. Zij kunnen een aantal uren per week ingezet worden om individuele leerlingen of kleine groepjes extra ondersteuning te geven.

- *Teach for all/gebruik vrijwilligers, studenten.*

Deze maatregel gaat om extra lessen in het onderwijs (buiten reguliere lessen) voor kleine clubjes kinderen, met goede digitale ondersteuning zodat docent minder zelf hoeft te doen, inzet van studenten en vrijwilligers. Bijvoorbeeld elke achterstandsleerling krijgt vier uur per week extra. Teach for all is een bestaand internationaal initiatief waarbij mensen in een beperkte periode worden opgeleid om hun bijdrage aan het onderwijs te bieden.

- *Training van leraren*

Coaching-on-the-job voor leraren en het team als geheel om doelgroep leerlingen effectief te ondersteunen. Om ook in het 'gewone' onderwijs deze leerlingen beter te kunnen begeleiden, investeren we in teamontwikkeling en coaching van de leraren op scholen met veel achterstandsleerlingen. Hiervoor kijken we naar goede voorbeelden van de Community Urban Education van GKA en de regeling Vrijroosteren leraren.

3. RESULTATEN EN ROLVERDELING

Verantwoordelijkheid scholen

- Van scholen wordt verwacht dat ze voor de zomer van 2021 inzicht hebben in de (eventuele) individuele en schoolbrede cognitieve, executieve en sociale achterstanden van leerlingen door corona. Deze bevindingen worden gedeeld met de betreffende leerling en de ouders(s). OCW zal hierbij ondersteuning bieden door goede voorbeelden voor vragenlijsten, toetsen en benchmarks ter beschikking te stellen (zie ook onder verantwoordelijkheid van OCW).
- De toetsing van de individuele ontwikkeling van kinderen en leerlingen wordt de komende vier jaar, tenminste één keer per jaar herhaald.
- Scholen uit de lijst met effectieve/evidence based interventies, zoals opgesteld door OCW, een of meerdere interventies kiezen passend bij de context van de school voor het opstellen van een meerjarenplan voor de aanpak van het inhalen van achterstanden na corona.
- Het meerjarenplan bevat naast de gekozen effectieve interventies ook mogelijke, ondersteunende aanpassingen van het schoolbeleid, zoals het flexibel omgaan met normen voor bevordering en het terugbrengen van het lesprogramma naar de kern (aangevuld met interventies gericht op het sociaal welbevinden). OCW zal voor de mogelijkheden om het schoolbeleid op te stellen ook een ondersteunend kader opstellen, dat met de Inspectie is afgestemd.
- Het meerjarenplan met interventies om achterstanden door corona in te lopen wordt voor instemming voorgelegd aan de medezeggenschap. Ook wordt het plan opgenomen in de schoolgids en op de website, zodat het transparant is voor leerlingen, leraren en ouders.
- Het meerjarenplan van de school voor de aanpak van corona-gerelateerde achterstanden wordt afgestemd op het LEA.
- Voor de ondersteuning bij het opstellen van het plan en de uitvoering van de interventies kan gebruik gemaakt worden van het kennisinstituut en de landelijke ondersteuningspool. Ook kunnen scholen externe partijen worden ingehuurd. Alle activiteiten die in opdracht van de school worden uitgevoerd, vallen onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.
- Op basis van de individuele uitkomsten van leerlingen en de schoolbreed gekozen interventies door de school wordt per leerling een voorstel voor de aanpak voor het inhalen van de achterstanden opgesteld en met de leerling en de ouders besproken. Hiervoor wordt waar nodig ook samengewerkt met de zorg, gemeente en aanvullende programma's zoals LOB. Daarbij heeft de school uitdrukkelijk aandacht voor kansengelijkheid, er is dus uitdrukkelijk oog voor het kansrijk plaatsen en stimuleren van lage SES leerlingen. Ook kunnen extra interventies voor deze doelgroep worden ingezet.
- Leraren en lerarenteams worden ondersteund in de uitvoering van de interventies, bijvoorbeeld door het aannemen van extra (ondersteunend) personeel waaronder ook vrijwilligers en studenten, coaching en trainingen van leraren en lerarenteams.
- Scholen zorgen voor samenwerking met andere scholen, bijvoorbeeld voor een goede overgang van po naar vo en voor kennisdeling tussen scholen. Ook kunnen leraren(teams) van scholen aan elkaar worden gekoppeld om elkaar te ondersteunen en van suggesties te voorzien. Het Kennisinstituut en de landelijke ondersteuningspool zal die samenwerking en kennisdeling stimuleren.
- Scholen hebben een signalerende functie op het gebied van welzijn/zorg etc. En leggen deze signalen bij hun gemeente neer. De gemeente pakt dit verder op.
- Scholen herhalen het uitzetten van vragenlijsten over welbevinden en de inzet van LVS om de ontwikkeling van leerlingen de komende vier jaar extra te volgen.
- Scholen werken mee aan de monitoring van de interventies in opdracht van OCW.

Verantwoordelijkheid gemeenten

- Gemeenten hebben in het najaar inzicht in de problematiek die speelt binnen de gemeenten, in de interventies die scholen uit hun gemeente inzetten en lacunes/behoefden die bestaan. Ook kunnen zij hierbij gebruik maken van het Dashboard Gelijke Kansen Regionaal.
- Gemeenten maken een meerjarig plan, deze wordt afgestemd met onderwijsinstellingen en andere betrokkenen in de LEA.

- Gemeenten bieden een breed aanvullend onderwijsaanbod naast het reguliere onderwijs dat past bij de lokale situatie en bij lacunes die er lokaal zijn.
- OCW vertrouwt op de professionaliteit, inzet en integere keuzen die gemeenten maken met de specifieke uitkering die ze hiervoor ontvangen.
- Indien nodig, vragen gemeenten ondersteuning bij het opstellen van het plan dan wel de implementatie, hiervoor kunnen ze terecht bij het ondersteuningstraject onderwijsachterstanden of de GKA.
- We vragen gemeenten om zicht te houden op de interventies van scholen en daar waar nodig het gesprek aan te gaan, verbinding te leggen tussen lokale partijen en daar waar nodig te ondersteunen. Dit kan onder andere via bestaande LEA.
- Gemeenten werken mee aan monitoring van de interventies in opdracht van OCW.

Verantwoordelijkheid Inspectie van het Onderwijs

- Dit plan heeft ook gevolgen op toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie). We gaan in gesprek met de Inspectie wat deze maatregelen betekenen voor het toezicht. Het doel is scholen meer ruimte te geven om maatwerk te leveren, rust in te bouwen en op een innovatieve wijze deze maatregelen vorm te geven. Hierbij moet uitdrukkelijk aandacht zijn voor het welbevinden van leraren en leerlingen. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich op besturen en hun scholen. De Inspectie gaat in gesprek met het bestuur, tijdens het vierjaarlijks onderzoek, over het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit daarvan. De Inspectie krijgt hierdoor zicht op de invulling en het effect van interventies ten gevolge van de coronaperiode, passend binnen de context van de scholen. De Inspectie zal in het de komende onderzoeksperiode meer proportioneel te werk gaan waardoor we maatwerk kunnen leveren tijdens een onderzoek. Daarnaast kijkt de inspectie ook naar de kwaliteit van het stelsel als geheel. De inspectie voert hiervoor onder meer thema-onderzoeken uit. De inspectie zal de komende periode meerdere thema-onderzoeken uitvoeren waarbij de inspectie onderzoekt hoe scholen omgaan met de covid-uitdagingen en wat voor effect dat heeft op de kwaliteit van het onderwijs.
- De Inspectie houdt daarnaast toezicht dat scholen de leerontwikkeling van leerlingen volgen via de indicator 'zicht op ontwikkeling'.
- De Inspectie voert al het onderzoek Peil.onderwijs uit in het po. Hierin wordt geanalyseerd welke kennis en vaardigheden leerlingen op de gepelde inhoudsgebieden hebben. Hoe het aanbod van scholen eruit ziet etc. Het is input voor een brede dialoog over de inhoud, kwaliteit en het niveau van het onderwijs op de betreffende inhoudsgebieden. Dit onderzoek wordt uitgebreid met VO en kan als input dienen voor de analyse die scholen maken.
- De inspectie signaleert scholen die extra ondersteuning kunnen gebruiken via leren verbeteren en goed worden, goed blijven.

Verantwoordelijkheid OCW

- OCW zal ondersteuning aan scholen om voor de zomer inzicht te krijgen in de individuele cognitieve en executieve ontwikkeling van leerlingen en hun sociaal welbevinden. Hiervoor biedt OCW goede voorbeelden voor vragenlijsten en toetsen, waarbij wordt aangesloten op bestaande goede voorbeelden. Ook zorgt OCW voor het ter beschikking stellen van landelijke overzichten als benchmark voor scholen met behulp van het Nederlands Cohort Onderzoek.
- OCW stelt de kaders voor de inzet van effectieve en wetenschappelijk onderbouwde interventies door scholen en gemeenten. OCW maakt voor scholen een gerichte voorselectie van interventies voor het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs waaruit ze kunnen kiezen. De effectieve en wetenschappelijk onderbouwde interventies betreffen generieke interventies en interventies gericht op doelgroepen en belangrijke momenten in het onderwijs. De interventies zien niet alleen toe op het cognitieve welbevinden, maar ook de executieve functies en het sociaal welbevinden.

- OCW zorgt voor ondersteuning door de inrichting van landelijk ondersteunende expertpools en een kennisplatform waar kennis beschikbaar is en kan worden uitgewisseld.
- OCW heeft ook een taak in het inspireren, monitoren en bij sturen waar nodig door op landelijk en regionaal niveau resultaten inzichtelijk te maken.
- MBVOM zal alle scholen een brief sturen om ze over de aanpak en het doel van de maatregelen te informeren, inclusief een handreiking met aandacht voor specifieke doelgroepen, zoals leerlingen die te maken hebben (gehad) met overgangen, leerlingen uit groep 3, nieuwkomers en leerlingen uit huishoudens met een lage SES. Goede voorbeelden worden gedeeld en er wordt verwezen naar ondersteunende organisaties en de kennisdelingsmogelijkheden.
- OCW gaat in overleg met SLO, sectorraden etc. om te bezien hoe we scholen kunnen ondersteunen bij het prioriteren van het lesprogramma.
- OCW zal de bestaande kanalen, zoals NRO en GKA gebruiken voor de landelijke monitoring en zal actief het gesprek met het veld voeren over de ontwikkelingen en behoeften.
- Daarnaast zal OCW de komende jaren terughoudend zijn met (nieuw) beleid dat een extra druk legt op scholen. De focus moet blijven liggen op het inhalen van achterstanden.
- Voor het ondersteunen van scholen bij deze maatregelen is extra capaciteit bij OCW nodig.

STRUCTUREEL PLAN: REGEERAKKOORD

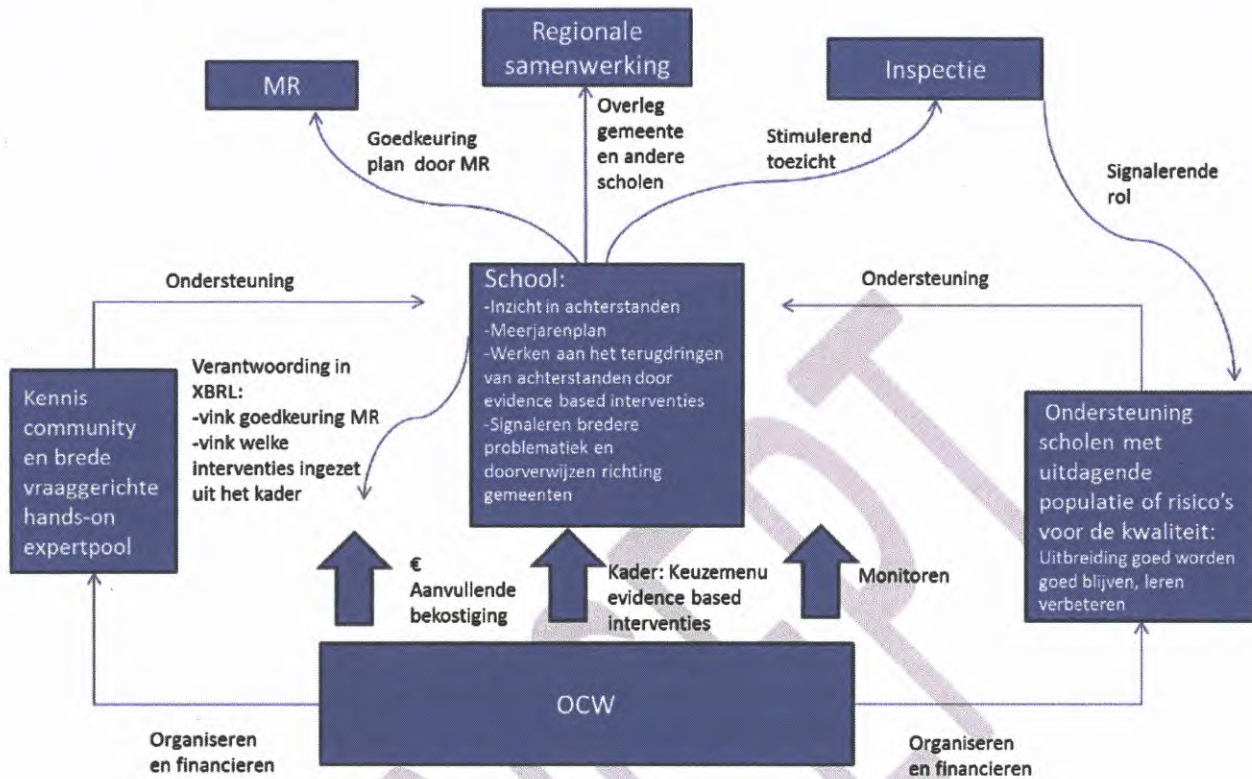
De Coronacrisis heeft blootgelegd waar de risico's liggen in ons onderwijsstelsel. Er zijn structurele middelen nodig om dit aan te pakken. De brief van de G4 gaat ook voornamelijk in op structurele (systeem en stelsel) wijzigingen. Echter deze wijzigingen zijn niet van vandaag op morgen geregeld en komen daarmee mogelijk (te) laat. Naast korte termijn oplossingen moeten er ook middellange termijn maatregelen worden genomen. Uit de aanstaande kabinetswissel met een nieuw Regeerakkoord zal blijken waar structureel prioriteit aan wordt gegeven. We zijn daarom bezig met een lange termijn visie overgang po-vo en de strategie kansengelijkheid. Daarnaast liggen er met de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen al uitwerkingen van mogelijke stelselwijzigingen op het gebied van (samenwerking tussen onderwijs en) kinderopvang en voorschoolse educatie.

ONDERWERPEN NOG UIT TE WERKEN EN AAN TE VULLEN:

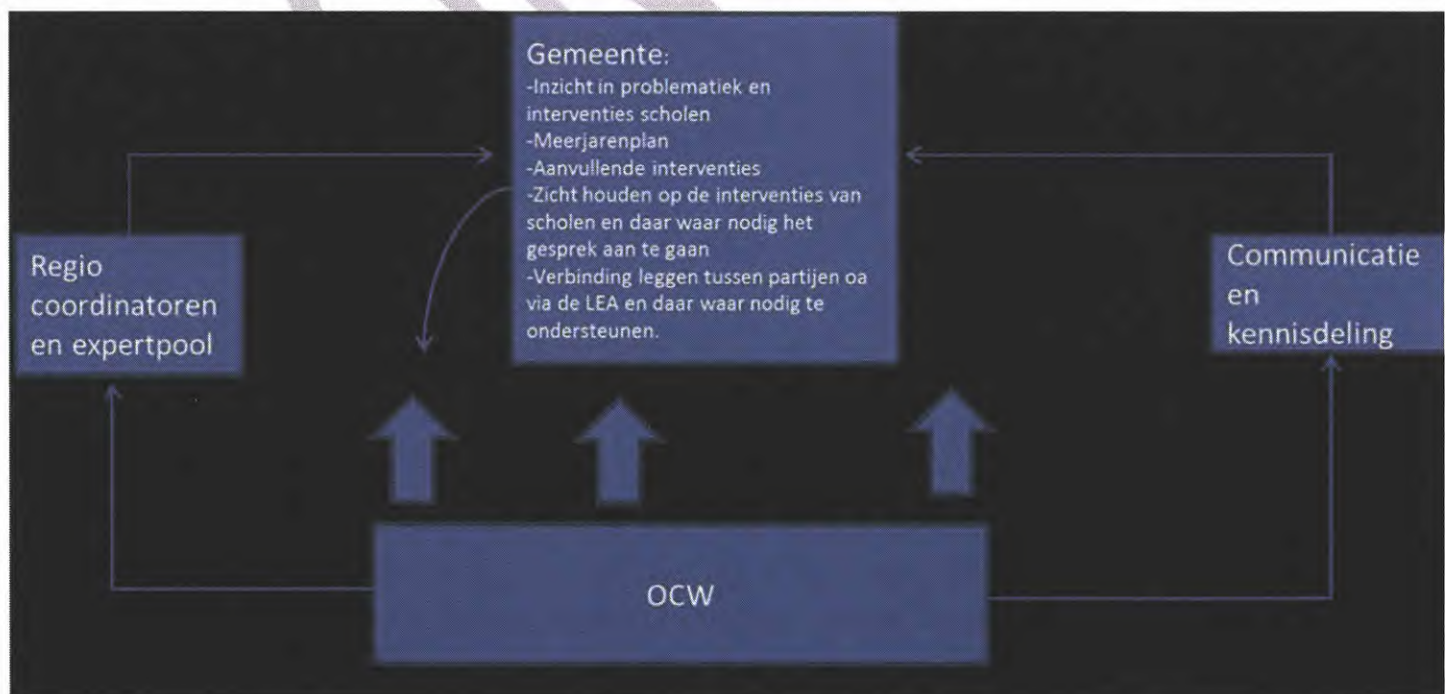
- MBO
- HBO EN WO
- Digitalisering onderwijs en ondersteuning leraar: kern van veel vakken wordt digitaal uitgelegd door topdocenten en vrij beschikbaar gesteld, ter ondersteuning van het fysieke onderwijs. Let op: mogelijk marktverstoring.

BIJLAGE 1: MODEL STURING EN VERANTWOORDING

Regulier onderwijs: intensivering door scholen



Aanvullend onderwijs: binnen- en buitenschools verrijkend aanbod door gemeenten



Sturingsmodel voor scholen

- De middelen worden via een aanvullende/bijzondere bekostigingsregeling als bedrag per leerling aan alle scholen. Daarnaast vindt een intensivering plaats op de onderwijsachterstandsmiddelen po en vo. De keuze voor het bekostigingsmodel geeft vrijheid aan scholen om passende keuzes op schoolniveau te nemen.
- OCW geeft sturing door scholen een kader mee te geven voor de effectief bewezen interventies waarvoor de interventies kunnen worden ingezet. OCW laat het aan de professionaliteit van scholen over om daarmee aan de slag te gaan. OCW monitort deze inzet op landelijk niveau en kan de bevindingen op landelijk en regionaal niveau terugkoppelen.
- Er is een groot verschil in kwaliteit tussen scholen, welke door de coronacrisis wordt uitvergroot. De Inspectie van het Onderwijs heeft dat beeld. Scholen die zwak presteren of het risico lopen om zwak te gaan presteren- bijvoorbeeld omdat ze veel leerlingen hebben met onderwijsachterstanden - krijgen extra ondersteuning vanuit de programma's Goed worden, goed blijven en Leren Verbeteren. Het aantal scholen dat aan deze programma's kan deelnemen wordt hiervoor uitgebreid.
- Scholen die niet in dit kader vallen, maar wel willen werken aan het bevorderen van de kwaliteit van hun onderwijs kunnen een beroep doen op de landelijke ondersteuningspool van experts.
- OCW vraagt daarnaast aan gemeenten om zicht te houden op de interventies van scholen en daar waar nodig het gesprek aan te gaan, verbinding te leggen tussen partijen en daar waar nodig te ondersteunen. Dit kan onder andere via bestaande LEA.
- Verantwoording vindt plaats door horizontale verantwoording, namelijk de MR stemt in met het meerjarenplan. In de digitale jaarstukken via XBRL moeten scholen aanvinken dat deze afstemming heeft plaatsgevonden en vinken scholen aan welke interventies van de keuzelijst effectieve interventies zij hebben ingezet om achterstanden in te lopen. Verdere verantwoordingslast wordt niet gevraagd omdat we scholen op dit moment niet willen belasten met extra administratieve lasten.
- Zie bijlage voor een visueel overzicht van het sturingsmodel.

Sturingsmodel voor gemeenten

- Specifieke uitkering voor gemeenten zodat de middelen specifiek worden uitgegeven aan de ontwikkeling van kinderen gerelateerd aan het onderwijs.
- Gemeenten stellen meerjarige plannen op samen met onderwijsinstellingen en andere betrokken partijen in de LEA.
- We vragen gemeenten om zicht te houden op de interventies van scholen en daar waar nodig het gesprek aan te gaan, verbinding te leggen tussen partijen en daar waar nodig te ondersteunen. Dit kan onder andere via bestaande LEA.
- Er vindt monitoring plaats over de implementatie en de gekozen interventies. Daarnaast vindt na 4 jaar verantwoording plaats.
- Zie bijlage voor een visueel overzicht van het sturingsmodel.

Specifieke doelgroepen

- Het sturingsmodel voor VVE ligt vast in de subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's.
- Nieuwkomers: dit ligt al vast in de huidige bekostigingsregelingen.