

## **Hoofdpijnennotitie Nationaal Programma Onderwijs: tijd voor herstel en ontwikkeling**

De mondiale coronacrisis die ons land, en dus ook onze scholen en instellingen, al bijna een jaar in de greep heeft, trekt diepe sporen en trekt een zware wissel op leerlingen en studenten, op ouders, op leraren en docenten, en op vele anderen in en om de scholen en instellingen. In het afgelopen school-, cursus- en collegejaar hebben leerlingen en studenten over de volle breedte van het onderwijs forse leervertraging opgelopen vanwege corona-gerelateerde oorzaken, waaronder de sluiting van scholen en instellingen en de restricties ten aanzien van stages. Ook is het vervangende online onderwijs minder effectief dan fysiek onderwijs<sup>1</sup>, vooral voor kinderen en jongeren die van thuis uit minder hulp krijgen en voor leerlingen en studenten die voor de coronacrisis al extra hulp nodig hadden. De coronacrisis heeft bovendien niet alleen geleid tot leervertraging en achterstanden op het cognitieve en beroepsgerichte vlak, maar heeft ook grote impact op de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van leerlingen (en ook van hun leraren en ouders).

Nu we voorzichtig kunnen nadenken over normalisatie van het onderwijs en weer vooruit kunnen kijken – hoewel er nog veel ongewis is – is het tijd om samen alle zeilen bij te zetten en in alle onderwijssectoren maatregelen te treffen gericht op herstel én ontwikkeling, op het inhalen en compenseren van leervertraging en het wegwerken van leer- en ontwikkelachterstanden; kortom; op het bieden van een nieuw perspectief. In het kader van dit *Nationaal Programma Onderwijs: tijd voor herstel en ontwikkeling* worden daartoe in alle sectoren van het onderwijs maatregelen getroffen op de korte termijn (herstel) en maatregelen op de (middel-)lange termijn (ontwikkeling). Daarbij zullen we er ook rekening mee moeten houden dat de huidige situatie langer kan voortzetten dan gehoopt en daarmee vertragingen verder oplopen en achterstanden zich verder verbreden en verdiepen. Naast herstel en ontwikkeling is het voorkomen van verdere vertraging en achterstanden dan ook onderdeel van dit Programma.

### **Inzet regering en rijksoverheid**

Uiteindelijk zal het op de scholen en instellingen moeten gebeuren: daar vindt het onderwijs aan en de begeleiding van leerlingen en studenten immers plaats. Maar zij hoeven dat niet alleen te doen. Op landelijk niveau zullen de rijksoverheid en de verschillende onderwijsorganisaties hun verantwoordelijkheid nemen om scholen en instellingen daarbij te stimuleren, te faciliteren en te ondersteunen, en ook gemeenten hebben een belangrijke rol. Dit is wat wij als regering en rijksoverheid gaan doen:

1. Samen met sectorraden, andere onderwijsorganisaties en gemeenten zetten we de koers uit ten aanzien van de doelstellingen van dit Nationaal Programma en de daartoe te treffen maatregelen. Daarover zullen we gezamenlijke afspraken maken.
2. We stellen instrumenten en maatregelen ter beschikking die, als scholen en instellingen deze inzetten op een manier die past bij hun situatie, bewezen effectief zijn.
3. We ondersteunen scholen en instellingen bij de uitvoering van de maatregelen, en we stellen middelen ter beschikking aan scholen, instellingen en gemeenten: over de periode 2021-2025 een bedrag van in totaal [€ pm. mrd.].

### **1. Koers: tijd en integraliteit**

Een sleutelbegrip in het Nationale Programma Onderwijs, tijd voor herstel en ontwikkeling, is *tijd*. Het is nu *tijd* voor herstel en ontwikkeling, maar daarvoor is ook tijd *nodig*. Vertraging en achterstanden die door de coronasituatie van het afgelopen jaar zijn ontstaan kunnen én hoeven niet allemaal voor de komende zomer ingehaald te zijn. Dit vergt meerjarige inspanningen, van scholen en instellingen, en van leerlingen en studenten. De uitvoering van de maatregelen begint in 2021 (grotendeels ook al voor de zomer), en heeft een doorlooptijd van circa 4 jaar (tot en met schooljaar 2024/2025). Door daarbij nadrukkelijk ook oog te hebben voor het sociaal-emotionele welbevinden van leerlingen en studenten (en ook van leraren, docenten en ouders) en rust, tijd, structuur en perspectief te bieden, voorkomen we dat zij onnodig onder grote druk komen te staan, en tegelijkertijd dat er echt sprake zal zijn van herstel en ontwikkeling. Het is dus van belang een balans te vinden tussen een gevoel van urgentie enerzijds en een gevoel voor uitvoerbaarheid en belastbaarheid van leerlingen en studenten – en van leraren en anderen – anderzijds. Een deel van de leerlingen en studenten zal hierdoor iets later toetreden tot de arbeidsmarkt. Zij zullen daartoe

<sup>1</sup> Uit onderzoek van CITO en Oxford blijkt dat er leerstagnatie is opgetreden tijdens het afstandsonderwijs.

echter wel substantieel beter toegerust zijn dan wanneer hen die tijd niet wordt gegund. Investeren nu – zowel in tijd als in geld – verdienen zich dus later terug.

Meerdere dimensies van 'tijd' komen tot uitdrukking in (veel van) de te treffen maatregelen:

- De *hoeveelheid* tijd: extra onderwijstijd om gemiste onderwijstijd en opgedane achterstanden weg te werken; maatwerk voor wat betreft de tijd die verschillende leerlingen en studenten nodig hebben (meer of minder dan nominaal). Het kan gaan om extra tijd binnen en door het reguliere onderwijs, of daarbuiten.
- De *tijdsduur*: de periode (cursus- / opleidingsduur in jaren) waarbinnen het onderwijs plaatsvindt, de mogelijkheid langere tijd uit te trekken voor het programma dan nominaal (cursusduurverlenging, spreiding lesstof over langere periode, eventueel ook sectoroverstijgend).
- Het *tempo*: de 'snelheid' waarin leerlingen (kunnen) leren; aangezien substantiële versnelling richting de zomervakantie niet altijd meer reëel is, zal nu feitelijk bij veel leerlingen en studenten sprake zijn van vertraging; versnelling is later weer een optie.
- Tijd *geven* (mede in relatie tot kansengelijkheid): flexibiliteit in de doorstroombmogelijkheden gedurende de tijd die leerlingen en studenten onderwijs volgen geeft hen de tijd om op de voor hen best passende plek te komen (flexibele inrichting van het onderwijs en van doorstroom in tegenstelling tot vroegselectie en fuikwerking).
- Tijds*besteding* ('wat / 'waaraan'): tijd is een schaars goed, dus om overladenheid in het curriculum van leerlingen en werkdruk van leraren te voorkomen dan wel te verminderen is voldoende focus nodig (deze maatregelen zijn gerelateerd aan de lerarenagenda en curriculum.nu).
- Tijds*inzet* ('hoe'): er zijn verschillende manieren om onderwijstijd effectief en efficiënt in te vullen en om maatregelen te treffen; uitgangspunt van het programma is dat alle maatregelen evidence-based zijn (het moet bewezen of zeer aannemelijk zijn dat ze effectief zijn).

Op zich prima voorwaarde, maar naar scholen toe die nu al sterk zijn in het inhalen van achterstanden lijkt dit een motie van wantrouwen? Waarom hen inhoudelijke programma's opleggen? Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich scholen die structureel worstelen met het inhalen van onderwijsachterstanden. Dat deden ze al, en uit onderzoeken naar de corona-achterstanden blijkt die worsteling alleen maar groter is geworden (en dus de verschillen tussen wat leerlingen leren op verschillende scholen). Evidence-based interventie gaan niet werken op deze scholen, er moet een stevige sturing komen op het schoolbeleid (o.m. McKinsey). Voor de groep scholen ertussen is bovenstaande aanpak interessant. Wel is de vraag hoe dit zich verhoudt tot roep om maatwerk vanuit het veld.

- Tijds*perspectief*: het gaat in het programma niet alleen om het bieden van tijd ten behoeve van herstel na corona (reparatie), ook voor de (middel-)langere termijn zijn maatregelen wenselijk (ontwikkeling). De doorlooptijd van de maatregelen is van nu tot en met schooljaar 2024/2025.

## 2. Programmaliijnen en samenhangende maatregelen

Een ander sleutelbegrip in het Programma is *integraliteit*. Het programma richt zich op alle onderwijssectoren: voor- en vroegschoolse educatie (vve), primair, voortgezet en speciaal onderwijs (po, vo, so), mbo en hoger onderwijs (hbo, wo). Het Programma kent zowel sectorspecifieke als sectoroverstijgende maatregelen. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar kwalificatie (vertraging en achterstanden op cognitief en beroepsgericht vlak), maar ook naar het sociaal- emotioneel welbevinden van leerlingen en studenten (sociale en persoonlijke ontwikkeling).

In het Nationaal Programma is sprake van twee onderling samenhangende Programmaliijnen: de Programmaliijn Funderend Onderwijs, die primair is gericht op VVE, primair, voortgezet en speciaal onderwijs, en de Programmaliijn MBO, HBO en WO, gericht op mbo, hbo en wo. Deze twee Programmaliijnen volgen na deze inleiding. In deze Programmaliijnen worden de maatregelen die hieronder kort worden benoemd nader onderbouwd, geconcretiseerd en uitgewerkt. Het gaat om de volgende categorieën van maatregelen:

- I. Maatregelen gericht op extra (onderwijs- en begeleidings-)tijd voor leerlingen en studenten die dat nodig hebben
  - 1a. Regulier onderwijs: intensivering en gerichte ondersteuning door scholen en instellingen (denk aan kleinere klassen, extra onderwijstijd, cursusduurverlening (waaronder verlengde duur bbl als gevolg van (tijdelijke) bedrijfssluitingen) of inzet van effectieve programma's zoals *high dosage tutoring*) (*alle sectoren*),
  - 1b. Aanvullend onderwijs: binnen- en buitenschools verrijkend aanbod door onder meer gemeenten en met speciale (inhaal- en ondersteunings-)programma's (denk aan verlengde schooldagen, huiswerkbegeleiding, zomer- en weekendscholen; nieuwe regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs (*alle sectoren*); herstel- en inhaalprogramma's stages/praktijkleren (stageoffensief)),
  - 1c. Compensatie voor studenten: instelling biedt extra ondersteuning aan studenten met studievertraging en/of die dreigen uit te vallen (*mbo, hbo en wo*),
  - 1d. Tegengaan van verslechterde aansluiting op arbeidsmarkt; extra inzet op begeleiding van studenten naar de arbeidsmarkt (warme overdracht) (*mbo, hbo en wo*).
- II. Maatregelen gericht op leraren en docenten, schoolleiders en bestuurders
  - 2a. Werkdruk beperken en terugdringen,
  - 2b. Lerarentekort aanpakken; faciliteiten en ondersteuning voor docenten; extra handen in de klas, *remedial teachers*; specifieke aandacht voor en tekortvakken,
  - 2c. Professionalisering en schoolleiderschap bevorderen.

Hier zijn we sterke voorstander van. In de praktijk zien we dat het belangrijkste kenmerk van een sterke school een sterke schoolleider is en dat bij scholen die verbeteren er vrijwel altijd een schoolleiderswissel heeft plaatsgevonden. De belangrijke rol van schoolleiders heeft ongetwijfeld ook een relatie met het feit dat Nederlandse schoolleiders (vo) een grote autonomie hebben<sup>2</sup>. Investeren in deze groep lijkt veel op te kunnen leveren.

- III. Maatregelen gericht op specifieke doelgroepen, overgangen en doorstroom
  - 3a. VVE-inhaalprogramma uitbreiden,
  - 3c. Overgang po-vo (kansrijk adviseren en plaatsen),
  - 3d. Flexibele doorstroom binnen VO (brede brugklassen, flexibel doorstroombeleid, mogelijkheid tot stapelen),
  - 3e. Specifieke maatregelen speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en nieuwkomers,
  - 3f. Overgang vo-mbo/ho (examens, LOB, stages, sectoroverstijgende aanpak achterstanden),
  - 3g. Overgang mbo-hbo, overgang hbo-wo,
  - 3h. Extra ondersteuning kwetsbare studenten mbo (niveau 1 en 2 en specifieke richtingen) en ho (specifieke richtingen),
  - 3i. Verlengen intensivering Subsidie Praktijkleren (mbo),
  - 3h Extra sneltesten (leerlingen en studenten; onderwijzend personeel),
  - 3i. Aanpak jeugdwerkloosheid (mbo, ho).

### 3. Uitgangspunten en implementatie

#### a. Uitgangspunten:

- In het plan richten we ons op vertraging die is opgelopen door alle leerlingen en studenten, maar hebben daarbij extra oog voor specifieke groepen die extra kwetsbaar zijn.
- De kern van de aanpak is meer en effectievere onderwijstijd.
- We kiezen ervoor om scholen en instellingen en gemeenten via aanvullende bekostiging extra geld te geven. Dit biedt meerjarig ruimte om een structurele aanpak te kiezen, toegesneden op wat lokaal nodig is. Waar dat kan, werken we op school-/instellingsniveau, om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten op de verschillen.

<sup>2</sup> Annemarie Neeleman: *School Autonomy in Practice. School Intervention Decision-Making by Dutch Secondary School Leaders*

Houd hier rekening met schoolverschillen. Stimuleer dat scholen die worstelen met hun prestatie structureel veranderen. Deze scholen haalden voor de coronacrisis de achterstanden niet in.

- We pakken dit samen op met de raden, de AVS, de bonden en de gemeenten.
- We sturen en stimuleren daarnaast door kennis te ontsluiten over effectieve interventie, door expertise aan te bieden en door aan te jagen via de GKA. We houden een vinger aan de pols via inspectie en door landelijke monitoring.

Svp ook lokaal gegevens op schoolniveau delen als basis voor beleid en de goede dialoog

- Scholen en instellingen verantwoorden jaarlijks over de besteding van de aanvullende bekostiging via de jaarverslaggeving.

**b. Implementatie:**

- Scholen en instellingen krijgen financiële ruimte om leerlingen en studenten te begeleiden om de vertraging in te lopen. Zij ontvangen daarbij ook inhoudelijke ondersteuning. De bedoeling is dat zij de extra middelen gebruiken om uitvoering te geven aan de beschreven maatregelen. Daarbij kunnen zij kiezen uit een 'catalogus' van effectieve interventies ('evidence-based keuzemenu / toolbox'), die wordt verspreid.

Zie opmerkingen hierboven

- PM verspreiding en timing middelen en verantwoording
- Als het gaat om stageplaatsen kan gebruikt gemaakt worden van ondersteuning vanuit landelijke ondersteuningsstructuur voor scholen en instellingen, gemeenten, bedrijven en organisaties (vanwege stageplaatsen)
- OCW monitort via de data van DUO het verloop van schoolloopbanen en de onderwijsopbrengsten in de komende jaren. Ook wordt gemonitord hoe de implementatie van het plan verloopt, welke interventies uit het keuzemenu worden ingezet en wat nodig is.

Svp ook lokale gegevens op schoolniveau delen als basis voor beleid en de goede dialoog

- OCW vraagt de inspectie om in het toezicht aan te sluiten bij de ontstane situatie en de gekozen aanpak, door scholen ruimte te bieden voor maatwerk, aandacht te besteden aan het welbevinden van leerlingen personeelsleden, door te vragen naar de invulling en het effect van interventies. Daarnaast vragen we de inspectie om thema-onderzoeken uit te voeren om op stelselniveau een beeld te geven. Scholen die zwak zijn of dreigen te worden, doen mee aan het programma Goed Worden, Goed Blijven/Leren Verbeteren.
- Prima maatregel, maar hoe omvangrijk is deze groep. Uit het onderzoek van McKinsey blijkt dat minstens 10% van de scholen flink worstelt en dat zien we ook in de lokale praktijk.

**Programmaliin Funderend Onderwijs**

[...]

**Programmaliin MBO, HBO en WO**

[...]