



Nationaal Programma Onderwijs tijd voor herstel en ontwikkeling

- Probleembeschrijving
 - Macro
 - Micro
- Oplossingsrichtingen
 - Funderend onderwijs
 - Mbo en hoger onderwijs
- Bespreekpunten
 - Toelichting maatregelen: funderend onderwijs
 - Toelichting maatregelen: mbo en hoger onderwijs

Probleembeschrijving: macro



Funderend onderwijs

- Achterstanden (zowel cognitief als sociaal-emotioneel) ten opzichte van vóór corona.
- Leerachterstand 1e lockdown: gemiddeld 14,5 week in het po en 18 weken vo. Achterstand komt nagenoeg overeen met schoolsluiting (po: 13 weken, vo: 19,5 weken). Grote kans op verdere oploop achterstanden komende maanden.
- Reeds bestaande verschillen tussen leerlingen gemiddeld 1,5x uitvergroot ten opzichte van vóór corona.
- "De OESO maakt ook een vertaalslag naar het macroniveau, en stelt dat een leerverlies van vier maanden leidt tot een bbp dat op de lange termijn gemiddeld 1,5 procent lager ligt dan zonder een schoolsluiting (Hanushek en Woessmann, 2020). De netto contante waarde van dit inkomensverlies loopt volgens de OESO op tot circa 69 procent (!) van het huidige bbp." (Teunissen et al.). Dit betreft alleen nog het effect van de eerste schoolsluiting.

Probleembeschrijving: macro



Mbo en hoger onderwijs

Probleembeschrijving: micro



De coronacrisis en de lockdown voor de zomer hebben een grote impact gehad op de schoolprestaties van scholieren. Leerlingen van het Clusiuscollege, een vmo-school met zo'n 350 leerlingen, hebben achterstanden bij vakken als wiskunde, Nederlands, scheikunde, natuurkunde. "Ik hoorde een docent die voor biologie dezelfde norm als andere jaren had aangehouden. Normaal scoren ze dan een 6,3 gemiddeld. Bij de toetsweek van vorige week was dat een 3,5."

Ook het welzijn van leerlingen heeft door corona een klap gekregen. Het zorgteam van de school krijgt steeds meer hulpvragen van scholieren die kampen met depressie, eenzaamheid en stress. "Normaal heeft 50 procent van de leerlingen extra ondersteuning nodig. Door corona komt er nog een kwart bovenop", vertelt Mariska de Haan, zorgcoördinator van het Clusiuscollege. "Je moet je voorstellen dat leerlingen met broers, zussen en ouders thuiszitten in een hele kleine ruimte. Dat levert gewoon heel veel stress op."

Maar deze extra lessen en begeleiding kosten geld. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap maakte voor de zomer 244 miljoen euro beschikbaar om achterstanden in het onderwijs in te lopen. Begin oktober kwam daar nog 38 miljoen euro bij.

Het Clusiuscollege krijgt 50.000 euro uit dit potje, maar dat is niet genoeg. "Deze subsidie is leuk, maar daar red ik het bij lange na niet mee. Iedere klas krijgt drie extra lessen per week. Dat komt neer op anderhalve baan extra. We moeten daarom keuzes maken. De sportdag? Dan maar niet, dat kost geld. Ook excursies gaan niet door. Leuke dingen moeten we echt achterwege laten, want we hollen achter de achterstanden aan", vertelt Roelofs.

(EenVandaag 5-11-2020)



Probleembeschrijving: micro

Het gaat niet goed met studenten. Dat is een van de conclusies van onderzoek van ResearchNED naar de manier waarop studenten thuisonderwijs tijdens de coronapandemie ervaren. Ze kampen met sociaal-emotionele problemen, eenzaamheid en merken dat de kwaliteit van de lessen achteruit gaat.

Online onderwijs leidt bij een deel van de studenten tot "zeer grote problemen" en de verhalen van de ruim 11.500 studenten die een vragenlijst invulden, zijn vaak schrijnend.

De sociaal-emotionele problemen komen onder meer door een gebrek aan interactie en contact met docenten en medestudenten, vooral bij werkgroepen met veel deelnemers.

Door de coronamaatregelen hebben studenten het idee dat ze in een sociaal isolement zitten. Dertig procent voelt zich eenzaam. En hoe meer online onderwijs, des te vaker concentratie- en motivatieproblemen lijken voor te komen.

Ook vinden studenten dat de kwaliteit van de lessen achteruit is gegaan. Toch denken ze dat ze in hun studievoortgang geen grote schade hebben opgelopen in vergelijking met de situatie voor corona, volgens de onderzoekers.
(NOS 10-02-2021)



Oplossingsrichtingen: Funderend onderwijs

Korte termijn tot de zomer (492 miljoen):

- Uitbreiding inhaal- en ondersteuningsprogramma (€ 221 miljoen)
 - Subsidieregeling voor scholen voor bijvoorbeeld zomerscholen, tutoring of bijles.
- Uitbreiding regeling extra handen in de klas (€ 158 miljoen)
 - Subsidieregeling voor scholen voor extra ondersteuning voor docenten. Bijvoorbeeld met de ICT.
- Ondersteuning/begeleiding examenkandidaten vo (€ 37 miljoen)
- Extra geld voor nieuwkomers (€ 66,5 miljoen)
- Extra focus kerncurriculum (€ 150 duizend)
- En vooral: beginnen met scan en monitor op schoolniveau om precieze achterstanden in beeld te brengen (voorbereiding uitwerking middellange termijn).



Oplossingsrichtingen: Funderend onderwijs

Middellange termijn:

Optie 1: Verdere uitrol nationaal programma (8,5 miljard)

- Gedegen analyse maken van (individuele) achterstanden en blijven monitoren.
- Scholen en gemeenten ontvangen vier jaar extra bekostiging gekoppeld aan stevige afspraken over beproefde interventies, monitoring en verantwoording.
- Scholen en gemeenten kiezen uit "Menukaart effectieve interventies", gemaakt met wetenschap en veld. Maatwerk per school en leerling blijft mogelijk. Denk aan:
 - Tutoring en individuele begeleiding, verlengen schooldagen, ouderbetrokkenheid stimuleren, etc.
 - Extra ondersteuning voor zwakkere scholen bij maken van plan en bij uitvoering.
- Onderbouwing bedrag: het aantal weken dat de scholen gesloten zijn geweest sinds half maart 2020 is vermenigvuldigd met 1/40e van de jaarbekostiging po/vo (er zijn 40 schoolweken in een jaar).
- Voorgestelde sturing: Sectorafspraken, onderbouwde plannen op schoolniveau, ondersteuning van scholen door gemeenten en experts.

Optie 2: Verlenging schooljaar met 16 weken, start schooljaar vanaf nu in januari (8 miljard)

Optie 3: Alle of deel van de leerlingen laten doubleren (19,4 miljard)



Weging oplossingsrichtingen: Funderend onderwijs

Optie 1: Verdere uitrol nationaal programma (8,5 miljard)

- ++ werkwijze sluit goed aan op problematiek
- ++ is complex maar uitvoerbaar
- daadwerkelijke start uitvoering duurt langer
- instrumenten vereisen nadere uitwerking

Optie 2: Verlenging schooljaar met 16 weken, start schooljaar 1-1 (8 miljard)

- ++ eenvoudig plan, in 16 weken is veel mogelijk
- ingrijpende structurele systeemingreep voor tijdelijk probleem
- doet geen recht aan grote verschillen tussen scholen en leerlingen in opgelopen achterstanden grote uitvoerbaarheidsproblemen voor DUO
- problematisch voor aansluiting op vervolgonderwijs en internationaal

Optie 3: Alle of deel van de leerlingen laten doubleren (19,4 miljard)

- ++ eenvoudig plan, goed uitvoerbaar
- ingrijpende ingreep met mogelijk grote nadelige gevolgen voor leerlingen op lange termijn
- doet minder recht aan grote verschillen tussen scholen en leerlingen in opgelopen achterstanden



Oplossingsrichtingen: mbo en hoger onderwijs



Oplossingsrichtingen: mbo en hoger onderwijs



Monitoring en evaluatie

- Scholen: starten met scan beginsituatie en houden gedurende de looptijd van het programma zicht op de vertraging en ontwikkeling van leerlingen
- Landelijk beeld:
 - Implementatie: interventiekeuze, ondersteuningsbehoeften en uitvoeringsproblematiek
 - Resultaten van de interventies: ontwikkeling achterstanden, schoolloopbanen en onderwijsopbrengsten t.o.v. een nulmeting in 2021.
 - Thema-onderzoeken van de Inspectie
 - Maatschappelijke begeleidingscommissie
- Verantwoordingsinformatie: Scholen en instellingen verantwoordden 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.
- Twee maal per jaar voortgangsbrief van de ministers OCW aan de Tweede Kamer, met een totaalbeeld, inclusief inzicht in studievoortgangscijfers, effecten van regelingen en wijze waarop zij waar nodig bijsturen.
- Op basis van de monitorings- en verantwoordingsinformatie wordt jaarlijks een onderwijsbrede voortgangsbrief over het Nationaal Programma naar de Kamer gestuurd.

Kosten in beeld



bedrag x 1 mln

	2021	2022	2023	2024	2025
Maatregelen korte termijn funderend onderwijs	492	2.793	2.144	1.483	797
Uitbreiden IOP-subsidie vve, po en vo	221	2.056	1.542	1.028	514
Uitbreiden regeling Extra handen in de klas	158	182	136	91	45
Extra nieuwkomersbesteding po en vo	67	236	152	124	38
Ondersteuning/begeleiding examenkandidaten vo	37	307	296	216	169
Capaciteitstest brugklas en tweede klas vo	10				
Scan/monitor per school	pm				
Focus op kerncurriculum	0		19	25	31
Maatregelen middellange termijn funderend onderwijs	1.236	2.793	2.144	1.483	797
Intensiveringen voor scholen	856	2.056	1.542	1.028	514
Intensiveringen voor gemeenten	84	182	136	91	45
Specifieke doelgroepen (overgang po/vo; nieuwkomers; CN, VSO/PRO)	94	236	152	124	38
Randvoorwaarden	195	307	296	216	169
Organisatie, onderzoek, monitoring en uitvoering	6	12	19	25	31

3

Totaalpakket NPO 3.075 4.158 2.605 1.825 882

Totaalpakket 2021-2025 12.545

bedrag x € 1 mln

Budgettaire effecten Referentieraming 2021 (excl. Sf-raming) 2021 2022 2023 2024 2025 2026
 -72,1+pm 418,8+pm 562,0+pm 606,9+pm 636,6+pm 644,7+pm

Aandachtspunten



Is het absorptievermogen van scholen groot genoeg om deze bedragen te besteden?

- Om de € 2 miljard voor scholen in 2022 meer in context te plaatsen het volgende:
- Het gemiddelde bedrag per leerling is € 845 (even zonder onderscheid tussen reguliere en achterstandsleerlingen); bij een gemiddelde po-school van 225 leerlingen komt dat neer op gemiddeld € 190.000 per school of 2,5fte.

Hoe weten we dat het geld op de juiste plek terecht komt?

- In het onderwijs werken we standaard met lumpsumbesteding. Dit systeem werkt heel goed omdat scholen per buurt, klas en leerling maatwerk kunnen leveren. De Onderwijsraad adviseerde in 2018 dan ook om zo veel mogelijk vast te houden aan lumpsum en zo min mogelijk doel financiering in te zetten.
- Om toch vinger aan de pols te houden maken we stevige sectorafspraken over beproefde interventies, monitoring en verantwoording.
- We kunnen inhoudelijk bijsturen op basis van monitorings- en verantwoordingsinformatie.

Hoe borg je gerichte besteding waar je nood het hoogst is?

- De inzet is al vanaf 2021 de middelen terecht te laten komen bij die leerlingen/studenten (examenkandidaten, overgangsjaren, leerlingen/studenten met een hoge achterstandsscore) die het hardst getroffen worden en om daar periodiek op te blijven bijsturen.
- Scholen die niet op eigen kracht de achterstanden kunnen inhalen, ontvangen ondersteuning.

Gegeven demissionaire status van het kabinet en grote tijdsdruk op dit proces: voor hoeveel jaar moet nu een programma opgesteld en gefinancierd worden?



Bijlagen

1. Toelichting funderend onderwijs
2. Toelichting mbo en hoger onderwijs



Korte termijn: voor de zomer 2021

1. Uitbreiding inhaal- en ondersteuningsprogramma's (IOP's) (PO, VO, VVE)
 - Speciale doelgroep: eindexamenleerlingen VO
2. Uitbreiding extra hulp voor de klas (PO, VO)
3. Extra middelen voor nieuwkomers (PO, VO)
4. Scholen aan de slag:
 - Voor de zomer zoveel mogelijk achterstanden inlopen met de IOP's
 - Een goede analyse maken van (individuele) achterstanden
 - Focus in de lesstof op kerncurriculum en tijd voor ontwikkeling
 - Kansrijk adviseren, plaatsen en begeleiden in (brede) brugklassen
 - Extra capaciteitstoets en herijking schooladvies bij brugklassers en leerjaar 2

Acties starten direct, ook nu in het VO nog grotendeels op afstand wordt lesgegeven, onder voorbehoud van uitvoeringstoets.



Middellange termijn: 3 opties

Optie 1: Verdere uitrol nationaal programma met financieel kader (€ 8,5 mrd)

- Tot aan de zomer een gedegen analyse maken van (individuele) achterstanden
- In beeld krijgen van effectieve interventies in samenwerking met wetenschap en veld, zoals high dosage tutoring
- Opzetten van ondersteuning scholen en gemeenten: kennis community, experts en GKA.
- Meerjarige monitoring van onderwijsachterstanden uitwerken in samenwerking met wetenschap
- Maatschappelijke begeleidingscommissie inrichten
- Jaarlijkse voortgangsrapportage
- Zomer 2021: op basis van bovenstaande definitieve keus financiële instrumenten.

Voordelen	: werkwijze sluit goed aan op problematiek
	: is complex maar uitvoerbaar
	: houdt rekening met verschillen tussen scholen
Nadelen	: daadwerkelijke start uitvoering duurt langer
	: instrumenten vergen nadere uitwerking



Verlenging schooljaar of doubleren

Optie 2: Verlenging schooljaar met 16 weken, start schooljaar vanaf nu op 1-1-t (€ 8 mrd aan bekostiging en daarnaast nog systeemkosten)

Het schooljaar wordt met 16 weken verlengd, zodat alle scholen en leerlingen voldoende tijd krijgen om opgelopen achterstanden in te halen. Start schooljaar structureel per 1-1-t

Voordelen : overzichtelijk plan, in 16 weken is veel mogelijk

Nadelen : ingrijpende structurele systeemingreep voor tijdelijk probleem

: doet geen recht aan grote verschillen tussen scholen en leerlingen in opgelopen achterstanden

: grote uitvoerbaarheidsproblemen voor DUO

: problematisch voor aansluiting op vervolgonderwijs en internationaal.

Optie 3: Alle of deel van de leerlingen laten doubleren (alle leerlingen: € 19,4 mrd)

Voordelen : eenvoudig plan

Nadelen : lastig uitvoerbaar vanwege benodigde extra leraren en lokalen

: ingreep met mogelijk grote nadelige gevolgen voor leerlingen op lange termijn

: werkt demotiverend voor leerlingen

: doet minder recht aan grote verschillen tussen scholen en leerlingen in opgelopen achterstanden



Middellange termijn

Het landelijk programma wordt door het Rijk in samenwerking met scholen en gemeenten uitgevoerd.

- Gericht op vertraging bij alle leerlingen en in het bijzonder bij specifieke aandachtsgroepen.
- Scholen hebben hierbij de regie en leveren maatwerk mbv effectieve interventies, met als kern: meer en/of effectievere en meer gerichte onderwijstijd.

Aanpak

- A. Alle scholen in het po en vo ontvangen de komende vier jaar extra bekostiging; scholen met veel achterstanden krijgen een hogere bijdrage
- B. Gemeenten krijgen extra geld om in samenwerking met scholen, kinderopvang, zorg, bibliotheken en andere partijen aanvullende activiteiten aan te bieden
- C. Scholen zetten bewezen interventies in
- D. Zwakkere scholen, schoolleiders en onderwijspersoneel worden ondersteund
- E. We nemen mogelijke belemmeringen weg, bijvoorbeeld door ruimte te geven in regels, normeringen aan te passen en door stimulerend toezicht.

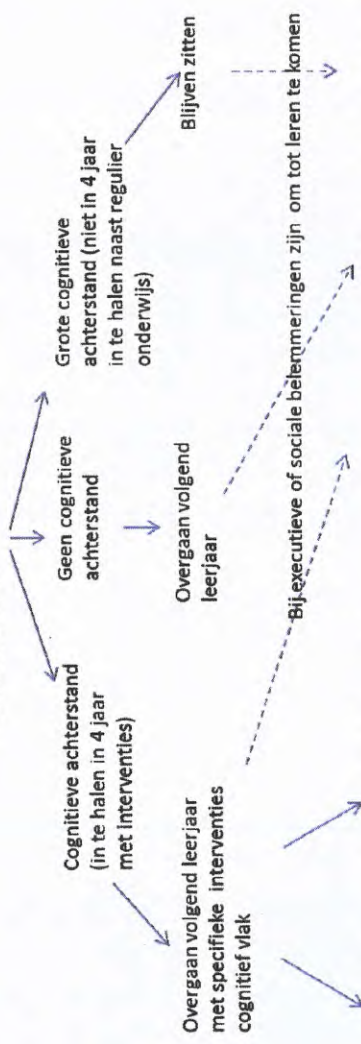


Regulier onderwijs vindt plaats met daarbij aandacht voor:

- ruimte
- overgangs-normering
- kansrijk adviseren, plaatsen en begeleiden
- focus op de kern van het curriculum
- Uitsstel selectie
- bijv. d.m.v. brede brugklas

Cohort leerlingen

School: Analyse individuele achterstanden en belemmeringen om tot leren te komen o.a. wijzingsproblematiek/ achterstand executieve functies/ sociale problemen



Meer onderwijs:

- Menukaart effectieve interventies generiek of voor specifieke doelgroepen* bijv.**
- Verlengde schooldagen
 - Cursusduurverlening
 - Tussenjaar bij overgangen

Effectiever onderwijs:

- Menukaart effectieve interventies generiek of voor specifieke doelgroepen* bijv.**
- Intensieve begeleiding/ leerling
 - Maatregelen gericht op meta-cognitie en zelfregulatie
 - Ouderbetrokkenheid stimuleren
 - Coaching leraren

Aanvullende interventies:

- Bijv.**
- Coaching
 - IB'ers
 - Zorg coördinator
 - Gezonde school
 - Scholen hebben een signalerende rol en verwijzen door naar gemeenten

In samenwerking met of aanvullend op de interventies die scholen reeds aanbieden. Bijv.

- Coaching
- Sport en cultuur
- Trainingen
- Maatschappelijk werk etc.

Aanvullende interventies scholen

- Buiten regulier onderwijs bijv. partijen o.a. via LEA en GKA bijv.:**
- Zomer, weekend scholen
 - Studie-, plannings- en huiswerkbegeleiding
 - Bijlessen
 - Uitbreiding huidige gemeentelijk achterstandenbeleid

Aanvullende interventies gemeenten

- Middelen voor scholen
- Maatregelen om scholen, schoolleiders en leraren te ondersteunen d.m.v. kennis community, expertpool en extra personeel voor het onderwijs aan te trekken.
- Middelen voor gemeenten
- Maatregelen om gemeenten te ondersteunen d.m.v. kennisdeling, regiocoördinatoren, expertpool, uitbreiding GKA agenda's

*Specifieke doelgroepen zoals VE, groep 3, groep 7/8, brugklas, vmbo beroepsgericht, examenklassen, Praktijkonderwijs, (v)so, nieuwkomers achterstandsleerlingen.



Monitoring en evaluatie

- Scholen: starten met scan beginsituatie en houden gedurende de looptijd van het programma zicht op de vertraging en ontwikkeling van leerlingen
- Landelijk beeld:
 - Implementatie: interventiekeuze, ondersteuningsbehoeften en uitvoeringsproblematiek
 - Resultaten van de interventies: ontwikkeling achterstanden, schoolloopbanen en onderwijsopbrengsten t.o.v. een nulmeting in 2021.
 - Thema-onderzoeken van de Inspectie
 - Maatschappelijke begeleidingscommissie
- Verantwoordingsinformatie: Scholen verantwoorden zich over de gekozen interventies, de afstemming met de MR en het inhalen van onderwijsachterstanden via de jaarverslaggeving.
- Op basis van de monitorings- en verantwoordingsinformatie wordt jaarlijks een voortgangsbrief over het Nationaal Programma naar de Kamer gestuurd.

Financieel overzicht



Korte termijn (x € 1.000)	Budgettaire gevolgen 2021
Maatregel	
Uitbreiden IOP-subsidie vve, po en vo	220.700
Uitbreiden regeling Extra handen in de klas	158.000
Extra nieuwkomersbesteding po en vo	66.500
Ondersteuning/begeleiding examenkandidaten vo	37.000
Capaciteitentest brugklas en tweede klas vo	10.000
Scan/monitor per school	PM
Focus op kerncurriculum	150
Totaal	492.350

Middelrange termijn (x € 1.000)

Maatregel	Budgettaire gevolgen					Totaal
	2021	2022	2023	2024	2025	
Intensiveringen voor scholen	856.458	2.055.500	1.541.625	1.027.750	513.875	5.995.208
Intensiveringen voor gemeenten	84.125	181.900	136.425	90.950	45.475	538.875
Specifieke doelgroepen (overgang po/vo; nieuwkomers; CN, VSO/PRO)	94.058	235.740	151.805	123.870	37.935	643.409
Randvoorwaarden	194.833	307.104	295.750	215.750	168.500	1.181.937
Organisatie, onderzoek, monitoring en uitvoering	6.210	12.420	18.631	24.841	31.051	93.154
Totaal:	1.235.685	2.792.665	2.144.236	1.483.161	796.836	8.452.583

- Om de € 2mrd voor scholen in 2022 meer in context te plaatsen het volgende:
 - Het gemiddelde bedrag per leerling is € 845*; bij een gemiddelde po-school van 225 leerlingen komt dat neer op gemiddeld € 190.000 per school of 2,5fte. Het aantal leerlingen per school varieert in het po van 23 tot 1746 met een bijbehorende range van 0,3 tot 19 fte.
 - Uit deze middelen worden de interventies en de ondersteuning aan scholen bekostigd.
 - € 2mrd komt overeen met de kosten voor het laten doubleren van 10% van de leerlingen in het po en vo.
- De bovenstaande ramingen zijn gebaseerd op de feitelijke schoolsluiting vanwege de coronapandemie en daarmee de gemiste fysieke onderwijstijd van leerlingen. Het is m.n. in het vo onduidelijk hoe lang de schoolsluiting nog duurt.
- *Bij de verdeling van de budgetten gaan we zoveel mogelijk uit van uitgesplitste bedragen per leerling. In het bovenstaande gemiddelde bedrag zijn alle budgetten bij elkaar genomen en verdeeld over het aantal leerlingen. Dat is dus slechts een indicatie van het gemiddelde bedrag.
- Er gaan geldstromen naar scholen en gemeenten. Scholen en gemeenten met relatief veel achterstandsleerlingen krijgen een hogere bijdrage. Via dit programma zijn de middelen via scholen en gemeentes goed weg te zetten. Dit is geborgd op basis van planvorming van de scholen over hoe ze deze middelen besteden.
- Met betrekking tot de korte termijn geldt dat het onder voorbehoud is van de uitvoeringstoets.



Nationaal Programma Onderwijs tijd voor herstel en ontwikkeling

Plan mbo, hbo en wo

- Context en probleemanalyse
- Plannen korte termijn (2021)
- Plannen middellange termijn (2022-2024)
- Monitoring en evaluatie
- Financiële paragraaf