

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2021

1. Ruim € 8,5 miljard extra voor Nationaal Programma Onderwijs

Het kabinet heeft recent besloten tot een Nationaal Programma Onderwijs. Het doel hiervan is om leerlingen en studenten te helpen hun gaven en talenten tot bloei te brengen, ondanks de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor het onderwijs. In deze brief kondigen we aan dat we via het Nationaal Programma Onderwijs de komende twee en een half jaar € 8,5 miljard extra zullen investeren in het gehele onderwijs, van het funderend onderwijs tot en met het hoger onderwijs. Daarnaast worden scholen en instellingen met structureel € 645 miljoen gecompenseerd voor de grotere instroom van leerlingen en studenten. We nemen deze maatregelen vanuit een diepgevoelde verantwoordelijkheid voor de toekomst van de huidige generatie leerlingen en studenten.

De mondiale coronacrisis trekt diepe sporen in ons land, en in onze scholen en instellingen. De gevolgen en de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus, waaronder de sluiting van scholen en instellingen en de restricties ten aanzien van stages, trekken een zware wissel op leerlingen en studenten, op ouders, leraren en docenten, en op vele anderen in en om de scholen en instellingen. Veel leerlingen en studenten hebben in het vorige en huidige school-, cursus- en collegejaar leervertraging en leerachterstanden opgelopen, vaak ook fors.¹ Ook het mentale welbevinden en de sociale ontwikkeling heeft bij veel leerlingen en studenten te lijden (gehad) van de situatie. Ten slotte hebben de schoolsluitingen vanwege de coronacrisis negatieve effecten op onder meer de

¹ In deze brief worden de termen «leervertraging» en «leerachterstanden» beide gebruikt. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat achterstanden zijn veroorzaakt door exceptionele externe omstandigheden en dat zij niet absoluut en definitief zijn, maar met voldoende tijd ingehaald kunnen worden.

kansengelijkheid.² We zijn ons ervan bewust dat dit voor iedereen een heftige tijd is. Het kabinet vindt het van belang om met dit Nationaal Programma weer perspectief te bieden.

Het Programma neemt stevige maatregelen om verdere vertraging en achterstanden te voorkomen en om opgelopen vertraging en achterstanden waar mogelijk zo snel mogelijk in te halen. Daarbij horen ook maatregelen om ervoor te zorgen dat interventies duurzaam effect hebben.

De maatregelen starten op korte termijn (vanaf nu en tot en met de zomervakantie van 2021) en lopen door tot en met 2023. Het Programma is ambitieus, vanuit het besef van urgentie: de huidige generatie leerlingen en studenten verdient deze ondersteuning voor een volwaardige leerontwikkeling en toekomstperspectief, met uiteindelijk een goede start op de arbeidsmarkt. Docenten en andere medewerkers in het onderwijs hebben in het afgelopen jaar enorme flexibiliteit, inzet en creativiteit getoond door onder wisselende omstandigheden het onderwijs steeds door te laten gaan. Dit Programma gaat helpen om die oplossingsgerichtheid en toewijding voort te zetten. Zo willen we in de komende maanden en jaren vanuit de coronatijd toegroeien naar een nieuwe toekomst voor het onderwijs. De positieve ervaringen van de afgelopen periode, die er ook zijn, benutten we voor de ontwikkeling van ons onderwijs. Hiermee wordt tegelijkertijd een basis gelegd voor structurele verbeteringen in het onderwijs.

We stellen de komende twee en een half jaar voor het Nationaal Programma Onderwijs een substantieel budget ter beschikking aan scholen, instellingen en gemeenten, en ook aan studenten zelf. Tot en met 2023 gaat het in totaal om een bedrag van € 8,5 miljard. Daarnaast komt er extra structureel € 645 miljoen beschikbaar om scholen en instellingen te compenseren, omdat er meer leerlingen en studenten zijn ingeschreven dan eerder was verwacht. We gaan scholen en instellingen ondersteunen en de ontwikkelingen monitoren, waardoor indien nodig snel kan worden bijgestuurd, zowel op school- en instellingsniveau als op landelijk niveau. Daarbij is bijzondere aandacht voor de leerlingen met de grootste achterstanden.

Het Nationaal Programma Onderwijs bestaat uit twee programmalijnen: de programmalijn funderend onderwijs en de programmalijn mbo en hoger onderwijs. De belangrijkste maatregelen worden in deze brief kort geschetst, inclusief de doelen en instrumenten. De nadere uitwerking van de twee programmaplannen is als bijlage bij deze brief gevoegd³.

2. Opzet en uitgangspunten van het Nationaal Programma Onderwijs

We willen de coronacrisis allemaal zo snel mogelijk achter ons laten en terugkeren naar het gewone school- en studieleven. Het Nationaal Programma Onderwijs biedt hiervoor een samenhangend pakket aan maatregelen. Het Programma start direct – het is immers van belang leervertragingen zo snel mogelijk in te halen – en is meerjarig. Het kost tijd om leervertraging in te halen en om alle leerlingen en studenten – en hun scholen en instellingen – hiertoe voldoende gelegenheid te bieden. De uitvoering van het Programma hangt uiteraard samen met besluitvorming over de heropening van het onderwijs. Door het kabinet is daarbij al eerder uitgesproken dat, na het primair onderwijs, het voort-

² Teunissen, S., Van Dijk, J. & Nissen, R. (21 januari 2021), *Schoolsluiting schaadt economie op termijn fors*. Economisch Statistische Berichten, 106, (4793).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs zo snel mogelijk in aanmerking komen voor versoepelingen, als de situatie daar ruimte toe biedt. Het Programma kent een doorlooptijd van twee en een half jaar: vanaf nu tot en met de twee school- en studiejaar na het huidige school- en studiejaar.

Ambitie, maatwerk en uitvoerbaarheid zijn uitgangspunten voor de maatregelen. Die worden zoveel mogelijk specifiek en gericht uitgewerkt. Ook moeten de maatregelen aansluiten bij de reguliere processen in scholen en instellingen en zijn ingebed in het reguliere jaarritme van het onderwijs.

Bij de maatregelen houden we rekening met wat de sector aan kan en de belastbaarheid van leerlingen en studenten, leraren en docenten. De sector onderwijs heeft zich de afgelopen tijd bijzonder veerkrachtig getoond, maar zal niet overvraagd moeten worden. Uitgangspunt voor het programma is dat we leraren, docenten, schoolleiders en ondersteuners meer mogelijkheden en ondersteuning bieden om hun leerlingen en studenten goed te kunnen helpen. De rijksoverheid, gemeenten en de verschillende onderwijsorganisaties zijn ook betrokken bij de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs en zullen scholen en instellingen ondersteunen en stimuleren.

De specifieke behoeften, wensen en mogelijkheden van leerlingen en studenten staan in het Programma zo veel mogelijk centraal. Het uitgangspunt van het Programma is dat scholen en instellingen inzichtelijk maken welke leervertraging en -achterstanden leerlingen en studenten hebben opgelopen. Het Programma richt zich op de brede ontwikkeling van kinderen en jongeren: hun cognitieve en beroepsgerichte ontwikkeling, hun sociale en persoonlijke ontwikkeling en hun mentale welbevinden. Omdat de gevolgen van de coronapandemie ongelijk verdeeld zijn, investeren we extra in leerlingen en studenten die dat het hardste nodig hebben. Dat doen we bijvoorbeeld door scholen met veel leerlingen met een hoog risico op achterstanden extra middelen en ondersteuning te bieden.

3. Maatregelen funderend onderwijs

Het afgelopen jaar was voor leerlingen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs een heftig jaar, waarin veel vanzelfsprekendheden wegvielen en waarin veel van hen werd gevraagd. Dat heeft impact op hun (leer-)ontwikkeling en hun welbevinden. Hun leraren zijn voor grote uitdagingen gesteld om hen goed te ondersteunen onder zulke lastige omstandigheden. Ondanks alle inspanningen hebben veel leerlingen leervertraging en leerachterstanden opgelopen. Om hun schoolloopbaan succesvol en plezierig te kunnen vervolgen, is het nodig dat zij die kunnen inhalen. In het Programma worden in het funderend onderwijs verschillende maatregelen getroffen om hen waar nodig langer, meer en effectievere (onderwijs)tijd te bieden.

3.1. Iedere school krijgt middelen voor een eigen School Programma

Dit is een Nationaal Programma, maar de uitvoering vindt plaats in de scholen. Daarom is er een vertaalslag nodig: scholen zullen hun eigen plannen moeten maken en maatregelen moeten nemen die passen bij de situatie van hun leerlingen. Scholen ontvangen hiervoor de komende twee schooljaren substantiële extra financiële middelen. Die zetten zij in voor bewezen effectieve interventies, zoals extra docenten en ondersteuning in de klas, voor bijles en huiswerkbegeleiding op school, voor (intensieve) ondersteuning en begeleiding van leerlingen, voor aanvullende zomerprogramma's of weekendscholen, en voor andere maatre-

gelen om de gevolgen van de coronacrisis aan te pakken en perspectief te bieden aan leerlingen.

In overleg met de sector en met inbreng van wetenschappelijke expertise starten wij voor de zomer met het in kaart brengen van bewezen effectieve interventies om op schoolniveau, groepsniveau en leerlingniveau vertragingen aan te pakken. Dit leidt tot een «menukaart» of catalogus met interventies en handreikingen om die in te zetten.

Van alle scholen in het funderend onderwijs wordt verwacht dat ze vóór de zomervakantie van 2021 de (eventuele) cognitieve, executieve en sociale achterstanden van hun leerlingen vanwege corona in beeld brengen. Deze analyse op schoolniveau is het vertrekpunt voor de maatregelen op school in de volgende twee schooljaren (schooljaar 2021/2022 en 2022/2023), en voorwaarde voor het ontvangen van de middelen. Op basis van de analyse over de opgelopen vertragingen stelt elke school een School Programma op: een meerjarenplan, passend bij de lokale situatie en gebruik makend van effectieve interventies uit de «menukaart». De schoolteams en leraren hebben hier een belangrijke stem in, vergelijkbaar met de werkdruk middelensystematiek. Zij weten immers het beste wat hun leerlingen nodig hebben. Na instemming door de medezeggenschapsraad stelt het schoolbestuur het plan vast, en informeert het de gemeente hierover. Op basis daarvan kunnen gemeenten bepalen welke aanvullende onderwijsprogramma's, begeleiding of kennisdeling zij ter ondersteuning aan scholen bieden, met name voor scholen met extra uitdagingen. Scholen starten in het schooljaar 2021/2022 met de uitvoering van hun eigen schoolprogramma. Zij worden daarbij ondersteund door de landelijke overheid en door de gemeente. In schooljaar 2021/2022 en schooljaar 2022/2023 worden aanvullende middelen beschikbaar gesteld om dit te organiseren. De middelen moeten zo veel mogelijk direct ten goede komen aan het onderwijs in de klas. De meeste financiële middelen gaan dan ook naar de scholen. Gemeenten ontvangen extra middelen om aanvullende maatregelen te treffen die scholen niet of minder goed zelf kunnen treffen, bijvoorbeeld met meer inzet van kinderopvang en jeugdzorg. In de Gelijke Kansen Alliantie zijn hiervan goede voorbeelden bekend, die gedeeld zullen worden. Hier sluit het Nationale Programma ook aan op het «Jeugdplan sociaal en mentaal welzijn voor de Jeugd» van het kabinet.⁴

Scholen blijven zicht houden op de ontwikkeling van hun leerlingen en stellen hun meerjarenplan daarop indien nodig bij. Zij verantwoorden zich over de besteding van de middelen en de gekozen interventies in het reguliere jaarverslag. Ook gaan wij in beeld brengen of deze interventies werken op scholen. Wij sturen zo nodig bij als blijkt dat de interventies niet het gewenste effect hebben. Daarbij gaan we zoveel mogelijk gebruik maken van de gegevens uit de leerlingvolgsystemen.

3.2. Extra onderwijs en begeleiding, ook buiten de school en de reguliere schooltijden

Als de scholen weer (geheel of deels) geopend zijn, moeten leerlingen die dat nodig hebben en die dat willen er terecht kunnen voor (extra) onderwijs en begeleiding, zo nodig ook tijdens de zomervakantie. We hebben de sector dringend verzocht de tijd tot aan de komende zomervakantie optimaal te benutten. We hebben afgesproken dat scholen een aanbod doen voor extra onderwijs en begeleiding aan leerlingen die dit nodig hebben. Leerlingen die dat nodig hebben moeten door hun school ook in de gelegenheid gesteld worden om in de vakanties extra onderwijs

⁴ Kamerstuk 25 295, nr. 988

te volgen of meer begeleiding te krijgen. Het volgen van lessen in weekenden en in vakanties is facultatief voor leerlingen, maar leerlingen die hier baat bij hebben zullen hiertoe door hun school wel extra worden gestimuleerd. Dergelijke lessen kunnen worden verzorgd door leraren van de eigen school of door derden, onder verantwoordelijkheid van de school. Leraren die bereid zijn in de vakantie extra onderwijs te verzorgen, zullen daar uiteraard een passende vergoeding voor krijgen. Met dit Nationaal Programma wordt scholen hiertoe financiële ruimte geboden.

Niet alle vertraging en achterstanden kunnen door scholen zelf worden weggewerkt. Er is ook iets nodig naast het reguliere onderwijsprogramma. Te denken valt aan speciale (inhaal- en ondersteunings-) programma's in de vorm van verlengde schooldagen, zomer- en weekend-scholen en gratis huiswerkbegeleiding. Daarbij kunnen ook externe partijen worden ingeschakeld, zoals (studenten van) lerarenopleidingen of mbo pedagogisch werk of van andere mbo-, hbo- en wo-studies, gemeenten, bibliotheken, culturele instellingen, jeugdzorg, kinderopvang, maatschappelijke organisaties en (al dan niet commerciële) aanbieders van bijscholingsprogramma's. Essentieel is dat dit aanbod aansluit op wat leerlingen nodig hebben en dat de regie en de verantwoordelijkheid bij de school ligt. De gekozen maatregelen moeten bewezen effectief zijn en de randvoorwaarden (zoals ouderbetrokkenheid) moeten op orde zijn.

3.3. Leerling centraal, niet het systeem

Scholen kunnen ook keuzes maken ten aanzien van de lesstof, om de resterende onderwijstijd van dit schooljaar optimaal te benutten. Scholen en leraren kunnen ervoor kiezen een deel van de lesstof die eigenlijk dit schooljaar aan de orde zou komen naar het volgende leerjaar te verschuiven of (tijdelijk) meer focus in het programma en in de toetsen aan te brengen. Dan hoeft niet alle lesstof die normaliter dit schooljaar aan de orde zou zijn gekomen nog voor de zomer behandeld te worden.

We laten ondersteunend materiaal ontwikkelen waarmee leraren en schoolleiders doordachte keuzes kunnen maken in het lesprogramma. Ook uitgevers van leermiddelen kunnen hierbij helpen. Ruimte voor maatwerk is ook hier van belang: niet iedere leerling heeft te maken met dezelfde vertraging en achterstanden. Het is erg zinvol om gebruik te maken van leerlingvolgysteeminstrumenten om te zien waar een leerling staat en wat hij of zij nodig heeft en aankan.

Scholen gaan zelf over hun overgangsnormen van het ene schooljaar naar het volgende. Zeker nu kunnen zij die flexibel toepassen en leerlingen vaker het voordeel van de twijfel geven. We hebben alle scholen daartoe eind januari in een brief opgeroepen. De overgang van primair naar voortgezet onderwijs is een belangrijke en soms ook kwetsbare schakel in de onderwijsloopbaan van leerlingen. Het is van belang dat basisscholen leerlingen kansrijk adviseren en dat middelbare scholen leerlingen kansrijk plaatsen. Scholen kunnen hiervoor (verlengde) brede of heterogene brugklassen inrichten en overgangs- en doorstroomnormen flexibel hanteren. In het Nationaal Programma stimuleren we dit, onder meer door het aanbieden van brede brugklassen aantrekkelijk te maken voor scholen.

In steeds meer regio's werken het vmbo en mbo met elkaar samen. Daartoe is veel ruimte. We stimuleren scholen om met instellingen en bedrijven de ruimte te benutten die de *Wet doorlopende leerroutes vmbo-mbo* daarvoor biedt, zodat jongeren in het beroepsonderwijs gemotiveerd kunnen blijven doorleren.

3.4. Acties op de korte termijn

Het is van belang om een zo groot mogelijk deel van de opgelopen leerachterstanden op de korte termijn weg te werken. Voor sommige leerlingen is de urgentie om achterstanden in te halen nog groter dan voor anderen.

Voor kinderen in de voorschoolse educatie is het belangrijk om nu maatregelen te treffen voor een goede start op school. Voor leerlingen die dit jaar centraal examen gaan doen, zijn er nog maar enkele maanden ter voorbereiding op het examen. Er wordt daarom ook op de korte termijn een aantal acties ondernomen. Ook worden nog voor de zomer verschillende maatregelen gestart die een langere doorlooptijd hebben.

De overgang tussen het voortgezet onderwijs en het mbo en hoger onderwijs vraagt om specifieke aandacht, zeker nu het verloop van het (voor-) examenjaar in het voortgezet onderwijs leerlingen, studenten, scholen en instellingen voor extra uitdagingen stelt. We treffen maatregelen om deze overgang zo goed mogelijk te laten verlopen. De voorbereiding op de examens en de keuze voor een vervolgopleiding of studie was vaak suboptimaal. Het is nodig om bij de afname van de examens maatregelen te treffen zodat leerlingen een reële kans hebben hun examens af te ronden en met een volwaardig diploma het voortgezet onderwijs te verlaten.⁵ In het vervolgonderwijs zullen vervolgens maatregelen genomen worden om de instroom van nieuwe studenten in goede banen te leiden.

We zorgen ervoor dat examenkandidaten in het voortgezet onderwijs extra ondersteuning en begeleiding krijgen. Begin maart aanstaande lanceren we een online platform met webinars, kennisclips en opgaven van recente examens. Deze materialen worden meerjarig ter beschikking gesteld. Ook anderszins zullen scholen worden gefaciliteerd hun examenleerlingen extra begeleiding en ondersteuning te bieden.

In 2021 publiceren we opnieuw een subsidieregeling voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's. De reeds toegekende subsidies in het kader van de bestaande regeling Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021 kunnen langer ingezet worden: tot het eind van dit kalenderjaar in plaats van tot en met 31 augustus. Ook de vve-regeling voor voor- en vroegschoolse educatie wordt herhaald. De subsidieregeling *Extra handen in de klas*, gericht op extra ondersteuning voor docenten (bijvoorbeeld met ICT), wordt eveneens uitgebreid.

3.5. Maatregelen voor specifieke groepen

Voor het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs, voor nieuwkomers en voor de scholen en leerlingen in Caribisch Nederland worden specifieke maatregelen genomen. Zo wordt het budget van de samenwerkingsverbanden verhoogd omdat leerlingen naar verwachting langer in het praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs naar school gaan. Praktische punten zoals verlenging van indicaties zullen hierbij worden meegenomen. De aanvullende bekostiging voor nieuwkomers wordt gedurende de looptijd van dit Programma verlengd. In overleg met de onderwijspartners in Caribisch Nederland maken we de maatregelen passend voor de situatie aldaar.

⁵ Zie ook Kamerstuk 31 289, nr. 442

3.6. Verkenning mogelijkheid verlengde leerroutes

Een verlengde leerroute voor een deel van de leerlingen is een mogelijkheid om leervertraging op een goede manier in te halen en leerlingen meer tijd te bieden het programma te doorlopen. Te vrezen valt dat niet alle leerlingen, gegeven de vertraging die zij hebben opgelopen, het reguliere programma in de nominale periode kunnen afronden.

Onze inspanning met het Nationaal Programma is erop gericht zoveel mogelijk achterstanden en vertragingen te voorkomen, waarbij het belang en de behoefte van de leerling centraal staat en het professionele oordeel van de docent leidend is. Een deel van de leerlingen zou mogelijk een verlengde leerroute kunnen volgen, waarin het programma wordt gespreid over een langere periode. Dat wil zeggen dat deze leerlingen een jaar langer kunnen krijgen om het programma te volgen. Zo'n aanpak is te verkiezen boven zittenblijven, waarbij een heel leerjaar volledig wordt overgedaan. We gaan verder in overleg met het veld over of en hoe we scholen de mogelijkheid kunnen bieden om voor een deel van de leerlingen verlengde leerroutes aan te bieden.

4. Maatregelenpakket mbo en hoger onderwijs

Het programma mbo-ho is erop gericht om de opgedane vertragingen en achterstanden in belangrijke mate tegen eind 2022 weggewerkt te hebben. In gesprekken die we met studenten hebben gevoerd, komt naar voren hoe zwaar zij het op dit moment hebben. Studenten zijn daarin open, eerlijk en realistisch; ze tonen vaak begrip voor de situatie, maar laten tevens zien hoe het ze raakt, zowel persoonlijk als in hun studie. De studenten tonen in deze gesprekken veel veerkracht en flexibiliteit, maar zij geven ook aan zich somber te voelen en grote behoefte te hebben aan meer fysiek contact. Het is moeilijk om binding te houden met docenten en medestudenten als je elkaar vooral online ziet. Het is dus van groot belang dat we ons samen met de sector richten op het zo snel als mogelijk weer oppakken van de gewone onderwijspraktijk. De docenten en het overige onderwijspersoneel hebben de afgelopen tijd een geweldige prestatie geleverd om het onderwijs gaande te houden onder deze moeilijke omstandigheden. Er is zeker een flinke wissel op hen getrokken. Dit plan is er tevens op gericht om hen meer ruimte te geven de vertragingen aan te pakken en de werkdruk te verlichten.

Achtereenvolgens komen de aansluiting op de arbeidsmarkt, de ondersteuningsmaatregelen voor studenten en de maatregelen voor onderwijsinstellingen en hun personeel aan bod. We bouwen allereerst voort op bestaande, effectieve maatregelen. Daarnaast worden enkele nieuwe maatregelen genomen om de gevolgen van het voortduren van de crisis te bestrijden.

4.1. De aansluiting arbeidsmarkt en bedrijfsleven

Veel van de vertraging van studenten vloeit voort uit het gebrek aan stages, toegang tot de duale of beroepsbegeleidende leerweg (bbl), maar ook uit het feit dat (praktijk)lessen onder de huidige restricties moeilijker vormgegeven kunnen worden en de lesuitval aanmerkelijk hoger is. Tevens worden studenten nu geconfronteerd met ongunstige arbeidsmarktomstandigheden, wat extra vraagt van de overgang naar de arbeidsmarkt en de begeleiding daarvan.

Stages en praktijkleren

Alles wordt in het werk gesteld om het aantal duale- of bbl- werkplekken zo snel als enigszins mogelijk weer op peil te brengen. Om die reden wordt de aanpak stage- en praktijkleren voortgezet en waar nodig uitgebreid. Er zal de komende tijd nog een extra inspanning nodig zijn, omdat er een stuwmeer is ontstaan doordat een flink aantal studenten hun stage niet hebben kunnen lopen of geen duale- of bbl-leerplek hebben kunnen bemachtigen.

Gezien de te verwachten ongunstige arbeidsmarktomstandigheden de komende jaren zal dat veel vergen van alle betrokken partijen van werkgevers, instellingen, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en niet in de laatste plaats van de studenten zelf. Daarom zal voor de duur van het programma ook de subsidie praktijkleren generiek worden opgehoogd naar € 2.700 (het maximum). Aan SBB en de hogescholen zullen tevens aanvullende middelen worden toegekend om het stageoffensief in het mbo en hbo de komende tijd gestalte te geven.

De aanpak jeugdwerkloosheid

De jeugdwerkloosheid loopt sterk op en de situatie ziet er voor de komende periode helaas niet veel rooskleuriger uit. Het is van groot belang dat studenten hun weg naar werk zo soepel mogelijk vinden. De individuele en maatschappelijke kosten zijn zeer hoog als pas-afgestudeerde studenten in een (langdurige) werkloosheidssituatie belanden. Om die reden wordt de maatregel «aanpak jeugdwerkloosheid» voortgezet. Dit betekent dat er extra begeleiding en nazorg door scholen en gemeenten blijft voor jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en voor mbo-studenten die een moeilijke start op de arbeidsmarkt hebben vanwege bijvoorbeeld hun opleidingsrichting of migratieachtergrond.

Inhaal- en ondersteuningsonderwijs mbo

Om generieke studie vertraging en het oplopen van structurele achterstanden te voorkomen zijn de huidige inhaal- en ondersteuningsprogramma's van groot belang. Deze aanpak wordt voor de duur van dit programma voortgezet en uitgebreid naar het hbo en de richting geneeskunde binnen het wo. Met behulp van deze programma's kunnen vertragingen worden ingehaald en kunnen studenten tijdig instromen op de arbeidsmarkt of een vervolgopleiding kiezen.

4.2. De ondersteuningsmaatregelen gericht op studenten

De studenten in het mbo en hoger onderwijs hebben het afgelopen jaar minder en door de omstandigheden gedwongen veelal online onderwijs ontvangen. Online onderwijs kan fysiek onderwijs uiteraard niet volledig vervangen.

Korting college- en lesgeld, studiefinanciering en verlenging recht op het studentenreisproduct

Voor studenten betekent langer studeren, dat zij langer lesgeld, cursusgeld of collegegeld moeten betalen, terwijl zij niet altijd het volledige onderwijs hebben kunnen genieten. Het is niet meer dan billijk dat studenten voor de opgelopen vertraging worden gecompenseerd. Het is echter zeer lastig om per student de opgelopen vertraging te bepalen. Daarom worden alle studenten (vooraf) gecompenseerd door een

halvering van het wettelijk tarief van les-, cursus- en collegegeld voor het komend studiejaar. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde studieduurvertraging van een half jaar. Voor het huidige studiejaar bestaat voor studenten die hun studie afronden al een compensatie voor de opgelopen vertraging. De instellingen worden voor de gedeerde inkomsten gecompenseerd. Met deze maatregel wordt invulling gegeven aan de motie van de Kamerleden Klaver en Jetten inzake studievertraging en het college- en lesgeld.⁶ Studenten die uit het recht op basisbeurs (mbo) en/of aanvullende beurs (mbo en hoger onderwijs) lopen in de studie jaren 2021/2022 en 2022/2023 krijgen het recht op compensatie.

Voor hen zal de bestaande tegemoetkomingsregeling worden verlengd. Voor mbo-studenten met een basisbeurs betreft dit € 800, voor mbo-studenten met alleen een aanvullende beurs € 1.200 en voor mbo-studenten met een basis- en aanvullende beurs € 2.000. Voor ho-studenten met een aanvullende beurs betreft het compensatiegedrag € 1.500.

Daarenboven hebben studenten weinig gebruik kunnen maken van hun studentenreisproduct. Gezien het verloop van de corona-crisis, krijgen alle ho-studenten die in de periode maart tot en met december 2020 een opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit én op dat moment minimaal een maand recht hadden op een studentenreisproduct, lening of aanvullende beurs, er in totaal twaalf maanden reisrecht bij. Dit is aansluitend op het reguliere reisrecht voor de nominale duur van de studie plus een jaar. Met deze maatregel wordt invulling gegeven aan de motie van de Kamerleden Paternotte en Van der Molen⁷ inzake onvermijdelijke studievertraging en de ondersteuning van studenten.

Extra studie- en studentenbegeleiding

In de overgang van studenten naar het vervolgonderwijs zal ook de komende jaren extra aandacht nodig zijn voor studiekeuze, studie- en studentenbegeleiding en deficiënties die studenten het afgelopen jaar ook in termen van persoonlijke ontwikkeling hebben opgedaan. Het is van groot belang dat (kwetsbare) studenten extra begeleiding van docenten en studiebegeleiders krijgen. Die begeleiding, die vooral fysiek op de instelling moet plaatsvinden, helpt hen om weer structuur en studieritme te vinden. Voor het behoud van studievoortgang is dit van wezenlijk belang. Daarnaast zullen voorwaardelijke en ruimere vormen van toelating vanuit het voortgezet onderwijs ook hun effect hebben op de (langere) verblijfsduur van studenten in het mbo en ho. Dit vergt uiteraard ook meer op het gebied van inhaalprogramma's, begeleidingstijd van docenten en studiebegeleiders. De financiële consequenties hiervan worden deels meegenomen in de referentieramingen (langere verblijfsduur), en verder bij de verlenging van de regelingen «Meer handen voor de klas», aanvullende ondersteuning naast de «coronabanen ho» en «extra studiebegeleiding». Ook heeft niet iedere mbo-student toegang tot goede ICT-voorzieningen. Om te voorkomen dat studenten verdere studievertraging oplopen, omdat zij bijvoorbeeld geen goede laptop ter beschikking hebben, wordt ook voor het komend schooljaar budget beschikbaar gesteld om een groep (nieuwe) mbo-studenten te voorzien van goede ICT-middelen.

⁶ Kamerstuk 25 295, nr. 957.

⁷ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 71.

4.3. Onderwijstellingen en hun personeel

Om vertragingen bij de studenten niet verder op te laten lopen, of beter nog, in te lopen, is inzet van extra onderwijspersoneel nodig. Het beroep dat op het zittende onderwijspersoneel wordt gedaan en daarmee de werkdruk moet niet nog verder oplopen. Daartoe zullen twee maatregelen worden verlengd die er op gericht zijn om meer personeel in te zetten. Ook de extra middelen als gevolg van de langere verblijfsduur van studenten geeft de instellingen in dit opzicht meer ruimte, terwijl de inzet van sneltesten ter bescherming van de studenten, het onderwijspersoneel en hun omgeving het mogelijk zal maken om weer fysiek onderwijs – ieders grootste wens – mogelijk te maken.

«Extra handen voor de klas» mbo en hoger onderwijs

Om te voorkomen dat werkdruk en personeelstekorten de beperkende factor gaat worden bij het inlopen van vertraging wordt de bestaande regeling gericht op «extra hulp voor de klas» voortgezet en wordt tevens ingezet op een verruiming van de maatregel voor wat betreft het hoger onderwijs. De maatregel stelt instellingen in staat extra (ondersteunende) medewerkers aan te stellen om de gevolgen van extra lesuitval door ziekte of voor extra werkzaamheden als gevolg van Covid-19 op te vangen. Het betreft naast docenten ook bijvoorbeeld onderwijsassistenten, instructeurs, mentoren en psychologen. De maatregelen dragen tevens bij aan het handhaven en verder verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Onderzoekers behouden voor onderwijs en onderzoekvertraging opvangen

In het hoger onderwijs verzorgen promovendi, universitaire (hoofd-)docenten, lectoren en hoogleraren onderwijs naast hun onderzoek. Veel wetenschappelijk onderzoek heeft sinds het begin van de crisis vertraging opgelopen. De opgelopen (gemiddelde) vertraging is naar schatting circa drie maanden bij de meer dan twintigduizend onderzoekers met een tijdelijke aanstelling op universiteiten, umc's, NWO- en KNAW-instituten en hogescholen. Dit alles leidt tot een flinke totale kostenpost. Een deel daarvan hebben de kennisinstellingen zelf kunnen dekken, of hebben zij anderszins dekking voor gevonden. Voor de resterende kosten is in dit plan voorzien, opdat de betreffende jonge onderzoekers hun onderzoek naar behoren kunnen afronden en onderwijs kunnen blijven geven.

Grotere instroom en langere verblijfsduur studenten

De instellingen worden door de gevolgen van de corona-crisis geconfronteerd met een zeer forse groei in studentenaantallen en een langere verblijfsduur van studenten die niet voorzien kon worden. Om de instellingen in staat te stellen hier op in te spelen wordt de financierings-systematiek op basis van de referentieraming eenmalig aangepast en aangevuld. De langere verblijfsduur van studenten is bepaald aan de hand van de gegevens die in oktober jongstleden voorhanden waren. Tevens is gekeken naar de verwachtingen en cijfers die door instellingen zijn aangedragen over de meest recente ontwikkelingen (zoals de verlengde lock-down). Naarmate de beperkende maatregelen voortduren kunnen zich evenwel nog tegenvallers voordoen. De referentieraming is bijgesteld op basis van voornoemde inzichten hetgeen leidt tot een aanmerkelijk hogere raming en financiering voor de komende jaren.

Een eigen mix aan maatregelen

In het bovenstaande is de kern van de aanpak weergegeven. Een aantal maatregelen is specifiek van aard. Zo hebben de maatregelen gericht op stages- en praktijkleren direct betrekking op het bedrijfsleven. Deze maatregelen zullen worden verlengd voor de duur van het programma. Andere maatregelen in dit plan zijn daarentegen eenmalig, zoals de compensatiemaatregelen voor studenten. Voor een aantal andere maatregelen geldt evenwel dat zij direct aansluiten bij de praktijk van de mbo-scholen, hogescholen en universiteiten en hun studenten. Met ingang van 1 januari 2022 zullen de middelen uit regelingen met betrekking tot onder meer inhaal en ondersteuningsprogramma's, investeringen in devices, de aanpak jeugdwerkloosheid, snel-testen en studie- en studentenbegeleiding voor de resterende duur van het programma in een op de reguliere bekostiging aanvullende »corona-enveloppe« aan de instellingen ter beschikking worden gesteld. Deze middelen worden daarmee onderdeel van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de hoofdlijnen van de begroting. Dit geeft de instellingen de kans om hun eigen mix van maatregelen te kiezen en daarover in hun jaarverslag middels een aparte »coronaparagraaf« verantwoording af te leggen.

5. Financiering, implementatie, monitoring en verantwoording

Het Nationaal Programma Onderwijs gaat gepaard met een investering van in totaal ongeveer € 8,5 miljard voor scholen en instellingen. Van dit totaalbedrag is ongeveer € 5,8 miljard voor het primair en voortgezet onderwijs en € 2,7 miljard voor het mbo en het hoger onderwijs. Het overgrote deel van deze middelen wordt verstrekt aan de scholen en instellingen. Zij krijgen hiermee financiële ruimte om in dit en de volgende twee school-/ studiejaar leerlingen en studenten te begeleiden om opgelopen achterstanden in te lopen. Daarnaast worden scholen en instellingen met structureel € 645 miljoen gecompenseerd voor de grotere instroom van leerlingen en studenten. Ook zijn er middelen bestemd voor gemeenten en voor specifieke doelgroepen zoals nieuwkomers en scholen in Caribisch Nederland. Tevens wordt ingezet op een stageplan via het bedrijfsleven en wordt er compensatie gegeven aan studenten in het kader van welzijn en opgelopen studievertraging. Tot slot worden er middelen gereserveerd voor organisatie, onderzoek, monitoring en uitvoering.

Dit is een forse investering. Het is daarom van groot belang dat deze middelen doelmatig worden besteed en dat de inzet hiervan daadwerkelijk leidt tot het inhalen van achterstanden en studievertraging in deze periode. We gaan scholen en instellingen hier mee helpen. Het is de bedoeling dat de scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs voor hun schoolprogramma kiezen uit een »catalogus« van effectieve interventies. Scholen krijgen inhoudelijke ondersteuning bij het bepalen van geschikte interventies, passend bij de lokale situatie. Ook wordt er een »kenniscommunity« ingericht voor het onderwijsveld, waar scholen en instellingen terecht kunnen voor kennis over (en ondersteuning bij) wat werkt. Het is van belang dat de gemaakte keuzes breed worden gedragen op de scholen. Daarom moet de medezeggenschapsraad (po, vo en ho) of studentenraad (mbo) instemmen met de wijze waarop de middelen worden ingezet. Ook zullen we blijven monitoren om te kijken of op schoolniveau en op nationaal niveau de achterstanden worden ingelopen. Daarbij kan er bijgestuurd worden op de »catalogus«, bijvoorbeeld door interventies die niet goed (genoeg) werken te vervangen door anderen. Daarnaast zal er zo nodig ook bijgestuurd worden op schoolniveau als

scholen ondanks de ondersteuning er onvoldoende in slagen de achterstanden weg te werken.

In het mbo en hoger onderwijs is er vaak geen standaardmaatregel mogelijk omdat de situatie verschillend is per opleiding, faculteit/school en/of instelling. Dit vergt flexibiliteit bij de verdeling en de besteding van middelen. Daarom worden afspraken gemaakt over de verschillende maatregelen en wordt dit gekoppeld aan een opslag in de bekostiging waarbij instellingen in overleg met de studentenraad/medezeggenschap de invulling naar eigen inzicht ter hand kunnen nemen. Als het gaat om stageplaatsen kan gebruik gemaakt worden van ondersteuning vanuit landelijke ondersteuningsstructuur voor scholen en instellingen, gemeenten, bedrijven en organisaties.

Scholen krijgen de ruimte om uit de bovengenoemde «catalogus» te kiezen voor effectieve maatregelen die passen bij hun context, maar er is geen ruimte om niets te doen. We vinden het belangrijk dat scholen en instellingen zich over de inzet van de extra middelen verantwoorden. Het Nationaal Programma Onderwijs krijgt daarom in de komende jaren een belangrijke plek in het jaarverslag en de jaarrekening van de besturen in alle onderwijssectoren. Daarbij moeten zij expliciet ingaan op de genomen maatregelen en de effecten daarvan op de leerprestaties. Voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs geldt dat schoolbesturen zich ook verantwoorden over de wijze waarop met de medezeggenschapsraad afstemming heeft plaatsgevonden over de inzet van de extra middelen.

Scholen volgen de ontwikkelingen per kind en de effectiviteit van zijn plan als geheel. Nationaal worden de resultaten zo goed mogelijk samengebracht, om van elkaar te leren en te kunnen bijsturen. Het Ministerie van OCW monitort via de data van DUO het verloop van schoolloopbanen en de onderwijsopbrengsten van leerlingen in de komende jaren. Voor het mbo en ho wordt aan de instellingen gevraagd om de studievertraging te monitoren. Het Ministerie van OCW zal dat faciliteren. Dit wordt afgestemd met de sectorraden in het mbo en hoger onderwijs. Ook wordt gemonitord hoe de implementatie van het plan verloopt, welke interventies en maatregelen worden ingezet en welke resultaten worden geboekt. Een wetenschappelijke commissie zal hierbij ondersteunen.

De Inspectie van het Onderwijs zal in het toezicht rekening houden met en aansluiten bij de ontstane situatie en de gekozen aanpak in het kader van het Nationaal Programma, onder meer door aandacht te besteden aan de invulling en het effect van de interventies en door aandacht te besteden aan het welbevinden van leerlingen, studenten en personeel. Daarnaast vragen we de Inspectie om thema-onderzoeken uit te voeren om op stelselniveau een beeld te geven. Scholen die extra uitdagingen kennen, krijgen vanuit het Nationaal Programma extra ondersteuning. Dit gebeurt onder andere door een meerjarige monitor om te zien hoe de coronamaatregelen invloed hebben gehad op de instroom en doorstroom van studenten in het mbo en hoger onderwijs. Ook zal de Inspectie van het Onderwijs in navolging van PEIL PO voor het primair onderwijs, een PEIL VO laten opstellen voor het voortgezet onderwijs, om landelijk jaarlijks de basisvaardigheden van leerlingen in het voortgezet onderwijs te meten. Het kabinet zal jaarlijks een voortgangsrapportage aan uw Kamer sturen met daarin een totaalbeeld met betrekking tot het verloop en de resultaten van het Nationaal Programma, inclusief inzicht in school- en studievoortgangscijfers en effecten van regelingen.

De maatregelen en beoogde opbrengsten van het Nationaal Programma Onderwijs richten zich op leerlingen en studenten, en op scholen en instellingen maar werken door op de toekomst van onze samenleving als geheel. De inzet en inbreng van maatschappelijke partners buiten het onderwijs en de verbinding met brede maatschappelijke ontwikkelingen is van groot belang. Daarom richten wij een maatschappelijke begeleidingscommissie op. De opdracht van die commissie zal zijn om richting alle partners van het Programma relevante maatschappelijke ontwikkelingen te signaleren en het Ministerie van OCW te adviseren over een goede samenhang met deze ontwikkelingen.

6. Ten slotte

Met het Nationaal Programma Onderwijs bieden we leerlingen en studenten weer perspectief. De maatregelen bieden ook perspectief voor verdere ontwikkeling en verbetering van ons onderwijs. Hoezeer de coronacrisis ook heeft huisgehouden in het onderwijs, het heeft óók de veerkracht en het improviserend en innoverend vermogen laten zien van de sector en van de mensen die daar werken en onderwijs volgen. We willen de coronacrisis zo snel mogelijk achter ons laten, maar laten we dát elan vooral behouden. We streven ernaar dat fysiek onderwijs zo snel mogelijk weer de standaard is. Wij zijn bijzonder dankbaar voor de huidige en nog te verrichten inspanningen.

Dit Nationaal Programma vormt een stimulans om samen door te gaan op de ingeslagen weg uit de crisis. Het is tijd en er is tijd verder om te werken aan herstel en perspectief.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob