

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2023

In februari 2020 maakte Nederland voor het eerst kennis met COVID-19. Het virus heeft de afgelopen jaren een grote impact gehad op onze samenleving. Ook de impact op het onderwijs in ons land was groot. Scholen en instellingen sloten meerdere keren hun deuren, leerlingen en studenten kregen afstandsonderwijs en hun sociale leven viel voor een groot deel stil. Dit heeft grote gevolgen gehad voor hun leerprestaties en welbevinden. Daarom startte het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NP Onderwijs) in februari 2021 met grote investeringen en een duidelijk doel: de opgelopen leer- en studievertraging als gevolg van de pandemie voor afloop van het NP onderwijs inhalen (eind schooljaar 2024–2025 voor het funderend onderwijs,¹ eind 2024 voor het vervolgonderwijs),² verdere vertraging voorkomen en het welbevinden van leerlingen en studenten herstellen.³

De afgelopen periode is door scholen, instellingen en gemeenten hard gewerkt aan de uitvoering van het programma. De middelen worden in het gehele onderwijs ingezet voor extra (individuele) begeleiding en kleinere groepen. Ook zijn veel scholen en instellingen aan de slag gegaan met het welzijn van hun leerlingen en studenten. De zorgstructuur lijkt in het gehele onderwijs verder verstevigd. Op deze manier willen scholen en instellingen enerzijds de opgelopen vertragingen inhalen en anderzijds randvoorwaarden scheppen voor goede leer- en studieprestaties. Deze inspanningen werpen op diverse plekken al vruchten af, maar sommige

¹ Met funderend onderwijs wordt het primair (po), voortgezet (vo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) bedoeld.

² Met vervolgonderwijs wordt het mbo, hbo of wo bedoeld.

³ Wanneer er wordt gesproken over leerlingen, dan gaat het om leerlingen in het funderend onderwijs. Wanneer er wordt gesproken over studenten, dan gaat dit om leerlingen in het vervolgonderwijs.

problemen zijn hardnekkig en vragen ook de komende periode om onze aandacht.

Vijfde voortgangsrapportage

In deze brief delen wij de meest recente gegevens over de voortgang van het NP Onderwijs met uw Kamer. Eerst lichten we toe hoe het gaat met onze leerlingen en studenten. Dit doen we door stil te staan bij de meest recente gegevens over de leerprestaties en studievoortgang van leerlingen en studenten uit het schooljaar 2022–2023. Ook gaan we in op hun welbevinden en executieve vaardigheden.⁴ Vervolgens beschrijven we de uitvoering van het NP Onderwijs op scholen, instellingen en bij gemeenten. Tot slot blikken we vooruit op de komende periode van het NP Onderwijs en de acties die wij in gang zetten om de lessen en succesvolle activiteiten uit het programma duurzaam te borgen. Meer informatie over de voortgang van het programma vindt u in de vijfde voortgangsrapportage NP Onderwijs, die als bijlage aan deze brief is toegevoegd.

Hoe gaat het met onze leerlingen en studenten?

De pandemie heeft grote gevolgen gehad voor veel leerlingen en studenten, en heeft het belang van sociaal contact voor het welzijn en de prestaties van leerlingen en studenten – nog meer dan voorheen – zichtbaar gemaakt. Het onderwijs is een ontmoetingsplaats. Niet alleen voor het volgen van onderwijs, maar ook voor contact met vrienden, klasgenoten en leraren. In toenemende mate hebben we geleerd dat welzijn een cruciale voorwaarde is voor leerlingen en studenten om zich te kunnen ontwikkelen. Scholen en instellingen leveren hieraan een essentiële bijdrage. Dat geldt ook voor de mogelijkheid tot fysiek onderwijs.

De problemen bij sommige groepen leerlingen en studenten zijn echter hardnekkig. Dit zien we onder meer bij leerlingen die op cruciale momenten in hun schoolloopbaan geconfronteerd zijn met de pandemie, zoals leerlingen die tijdens de pandemie de overgang hebben gemaakt naar het vo. Ook leerlingen die tijdens de pandemie zijn ingestroomd in het vervolgonderwijs zijn nog kwetsbaar: de afgelopen jaren zagen we de uitval in het eerste jaar toenemen. Ook kampt, mede door de pandemie, een deel van de leerlingen en studenten nog met mentale problemen. In het vo zijn deze de afgelopen periode bovendien nog verder toegenomen. Dit laat zien dat blijvende inzet op welzijn nodig is.

Op sommige plekken zien we gelukkig ook herstel. Zo is de leergroei van po-leerlingen in het schooljaar 2022–2023, het derde schooljaar sinds het uitbreken van de pandemie, gemiddeld weer op het niveau van voor de pandemie. Leerlingen in groep 4 laten zelfs meer leergroei zien dan voor de pandemie. We zijn blij om te zien dat deze leerlingen een goede basis hebben voor het vervolg van hun onderwijsloopbaan. Ook het aandeel studenten met studieovertraging in het vervolgonderwijs loopt terug, evenals het aantal uitvallers in het mbo en wo. Hieronder gaan we dieper in op deze observaties.

⁴ Executieve vaardigheden vormt een paraplueterm voor een aantal cognitieve vaardigheden die nodig zijn om doelgericht bezig te kunnen zijn. Deze zijn onder te verdelen in drie deelgebieden: werkgeheugen, impulsbeheersing en flexibiliteit. Voorbeelden van executieve functie zijn respons-inhibitie, volgehouden aandacht en taakinitiatie.

Leer- en studieprestaties

Situatie in het primair onderwijs

Scholen hebben de afgelopen periode hard gewerkt aan het wegwerken van de leervertragingen bij leerlingen en dat begint zijn vruchten af te werpen. Zo concluderen onderzoekers van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (hierna: NCO)⁵ dat de leergroei van po-leerlingen in het afgelopen schooljaar gemiddeld weer op hetzelfde niveau is als voor de pandemie. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van het voorgaande schooljaar. Toen zagen we nog een lagere leergroei bij rekenen-wiskunde en begrijpend lezen.

Hoewel de leergroei gemiddeld zo goed als hersteld is, zien we wel verschillen per leerjaar. Waar leerlingen in groep 4 meer leergroei laten zien, geldt dit niet voor leerlingen in de bovenbouw. Deze leerlingen zijn op belangrijke momenten in hun onderwijsloopbaan met schoolsluitingen geconfronteerd. Het inhalen van deze vertragingen heeft de komende periode daarom onveranderd onze aandacht.

Het NP Onderwijs richt zich niet alleen op het herstel van de leerprestaties, maar ook op het terugdringen van de door de pandemie toegenomen kansengelijkheid tussen leerlingen. Wij zijn blij om te zien dat de situatie van leerlingen met praktisch opgeleide ouders in het derde schooljaar sinds het uitbreken van de pandemie is verbeterd. Dit is een verandering ten opzichte van het begin van de pandemie, toen kampten leerlingen met praktisch opgeleide ouders nog met grotere vertragingen in de leergroei dan leerlingen met theoretisch opgeleide ouders. Dit kwam ook overeen met het beeld uit andere landen.

Groep 8-leerlingen hebben de afgelopen jaren in (soms) roerige tijden de overstap gemaakt naar het vo. Zo ging, door het uitbreken van de pandemie, de eindtoets in het schooljaar 2019–2020 niet door. De definitieve schooladviezen van leerlingen waren in dat schooljaar ook lager dan in de jaren daarvoor. Vanaf het schooljaar 2020–2021 zijn de definitieve schooladviezen weer vergelijkbaar met de situatie van voor de pandemie. Dit geeft ons een belangrijke indicatie dat de overgang van deze leerlingen naar het vo weer hetzelfde is als in de jaren voor de pandemie. We vinden het belangrijk om in de gaten te houden of deze leerlingen op het vo ook daadwerkelijk op hetzelfde niveau onderwijs (blijven) volgen. Hier houden we de komende periode via het cohortonderzoek van DUO zicht op.

Situatie in het voortgezet onderwijs

De situatie in de onderbouw van het vo baart ons meer zorgen. Uit onderzoek van Cito blijkt dat vo-leerlingen in de onderbouw van het schooljaar 2022–2023 nog altijd een lager vaardigheidsniveau hebben dan leerlingen in het pre-corona schooljaar 2018–2019. Een positieve uitzondering hierop is de Engelse leesvaardigheid en woordenschat van leerlingen: die neemt juist verder toe.

De afgelopen drie jaar golden er, vanwege de pandemie, speciale maatregelen voor de eindexamens in het vo. In 2023 legden leerlingen voor het eerst sinds 2019 weer een regulier eindexamen af. Zij konden geen gebruik meer maken van een extra herkansing of de duimregeling, hoewel nog enkele kleinere regelingen als de flexibelere afnameperioden

⁵ Meer informatie over het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs vindt u op: <https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/>

en verruimde tijdvakken voor toetsen van toepassing zijn.⁶ Nu de normale vereisten bij de examens weer gelden, zal dit naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan het startniveau van leerlingen in het vervolgonderwijs. Het is onze verwachting dat de uitval en vertraging van deze leerlingen in het vervolgonderwijs hierdoor terugloopt.

In de jaren waarin de examenmaatregelen van toepassing waren lagen de slagingspercentages hoger dan voor de coronacrisis. Na enkele jaren van hogere slagingspercentages zien we dat de percentages van 2023 weer richting normaal gaan, mede door het wegvallen van de examenmaatregelen. Vergelijken we ze met 2019 (het laatste schooljaar zonder examenmaatregelen) dan liggen ze er nog iets onder. Een belangrijke kanttekening bij deze uitkomsten is dat we in de voorexamenjaren wel een toenemend aantal zittenblijvers zien en er op sommige onderwijsniveaus meer leerlingen niet ingeschreven worden of teruggetrokken zijn voor het examen.⁷ Ook blijkt uit recent onderzoek van het College voor Toetsen en Examens en Cito dat de vaardigheid van examenleerlingen in 2023 nog altijd lager ligt dan voor de coronacrisis. Het is wel positief dat de vaardigheidsontwikkeling in 2023, in vergelijking met 2022, enig herstel laat zien. Hoewel deze verschillen nog beperkt zijn en niet statistisch significant, wijzen ze er wel op dat de prestaties van vo-leerlingen op een belangrijk overgangsmoment weer voorzichtig herstellen. We zullen ook de komende periode blijven volgen hoe deze leerlingen hun onderwijsloopbaan vervolgen. Zo kunnen we bijsturen als de overstap naar het vervolgonderwijs moeizamer verloopt.

Situatie in het vervolgonderwijs

Eerder gaven we aan dat een deel van de vo-leerlingen de afgelopen jaren met minder (vak)kennis en vaardigheden is begonnen in het vervolgonderwijs.⁸ Op dit moment zijn de gevolgen van de coronacrisis voor studenten nog duidelijk zichtbaar. De meest recente cijfers van DUO laten zien dat de uitval van eerstejaars studenten in het hbo afgelopen jaar verder toenam tot 16,6% van de studenten. Dit is boven het niveau van voor de coronacrisis: in 2019 viel 15,8% uit. Het afgelopen jaar startte de laatste lichting studenten die hun examen met examenmaatregelen heeft gemaakt. Wat de effecten hiervan zijn geweest zal moeten blijken uit de cohortrapportage van DUO, die dit voorjaar weer wordt opgeleverd. Overigens daalt ook het percentage ouderejaars studenten dat uitvalt nog niet. Dit bevindt zich nog op een hoger niveau (8% van de studenten) dan voor de coronacrisis (6%).

In het mbo hebben we ook nog zorgen over het hoge aantal uitvallers. Absoluut gezien vielen weliswaar minder studenten uit in het studiejaar 2022–2023 (46.951 studenten) ten opzichte van 2021–2022 (51.469 studenten). Het aantal uitvallers ligt echter nog altijd boven het niveau van voor de coronacrisis (44.367 studenten in 2018–2019). Het aantal uitvallende studenten ten opzichte van de totale studentenpopulatie lijkt zich te stabiliseren, maar van een (substantiële) daling is nog geen sprake. Daarom heeft de Minister van OCW het Actieplan voortijdig schoolverlaten en begeleiden naar een kansrijke toekomst (hierna: Actieplan vsv) gepresenteerd.⁹ Hij gaat in het Actieplan vsv in op de oorzaken van vsv en

⁶ In 2023 is het tweede tijdvak uitgebreid van 4 naar 10 afnamedagen, zodat ziekte of quarantaine tijdens het eerste tijdvak beter kon worden opgevangen. Ook waren de afnameperiodes langer bij het centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe) en de digitale centrale examens in het vmbo.

⁷ Voorexamenjaren zijn de jaren in de bovenbouw voor het eindexamen (4 havo, 4 & 5 vwo).

⁸ Kamerstukken II 2022/2023, 36 200 VIII, nr. 35.

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 26 695, nr. 143.

komt met acties en maatregelen om het aantal studenten dat uitvalt in het mbo verder terug te dringen.¹⁰

In het wo is ook een daling van de uitval zichtbaar: zowel in het eerste jaar als bij ouderejaars is de uitval weer op het niveau van voor de coronacrisis. Het zijn voorzichtig positieve tekenen, maar het is zeker nog geen trend. We zien namelijk ook dat een significante groep studenten forse studievertraging heeft. De kans is reëel dat deze studenten later alsnog uitvallen. Om te spreken van een positieve trend zullen we deze studenten hun hele onderwijsloopbaan moeten volgen.

Zoals benoemd, kampt een significante groep studenten met forse studievertraging. In de voortgangsrapportage van juni 2023 gaven wij al aan dat we dit zorgelijk vinden, te meer omdat dit vaak leidt tot uitval. Ook rijst de vraag in welke mate instellingen de doelgroepen die de ondersteuning het hardst nodig hebben, goed in beeld hebben gehad. De inzet op het voorkomen van studievertragingen was, onder meer, gericht op het aanbieden van extra onderwijs. Echter, instellingen constateren ook dat studenten die hun motivatie zijn verloren (en mede daardoor vertraging oplopen) niet naar dit soort activiteiten komen. In de eindevaluatie van het NP Onderwijs willen we daarom onderzoeken waarom deze studenten niet altijd bereikt lijken te zijn. Ook richten we ons tijdens de eindevaluatie op de wijze van verdeling van de middelen over de instellingen en de manier waarop zij deze konden inzetten.

Het is positief dat instellingen de bovengenoemde ontwikkelingen in beeld hebben. Zij zetten in op een verbeterde en verlengde introductie bij de start van de opleiding en borgen dit type activiteiten ook. Het goed leren kennen van de student is tijdens de coronacrisis nog belangrijker gebleken. Op deze manier kunnen instellingen sneller de juiste begeleiding bieden aan studenten en daarmee voorkomen dat zij uitvallen.

Welzijn en sociaal-emotionele ontwikkeling

Het is belangrijk dat leerlingen en studenten goed in hun vel zitten, motivatie hebben om te leren en weten hoe ze dit het beste kunnen doen. In de vorige voortgangsrapportage, die in juni met de Kamer is gedeeld, maakten we ons daar al grote zorgen over: de coronacrisis heeft namelijk niet alleen impact gehad op de leerprestaties van leerlingen en studenten, maar ook op hun welbevinden, motivatie en andere belangrijke vaardigheden.¹¹ Nu de coronacrisis achter ons ligt zijn stress en mentale problematiek in toenemende mate het gevolg van andere oorzaken dan de coronacrisis. Denk daarbij aan de situatie thuis, maatschappelijke ontwikkelingen en prestatiedruk.¹²

Situatie in het funderend onderwijs

Het is goed om te zien dat een meerderheid van de schoolleiders in het funderend onderwijs in het implementatieonderzoek over het NP Onderwijs benoemt dat het welbevinden van hun leerlingen sinds de start

¹⁰ Het totaal aantal studenten dat uitvalt ligt hoger dan het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv). In de uitval worden namelijk ook studenten meegenomen die niet onder de definitie van vsv vallen, zoals studenten die ouder zijn dan 23 jaar of studenten die niet kwalificatieplichtig zijn.

¹¹ Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 226 (de voortgangsrapportage is een van de bijlagen van dit kamerstuk).

¹² Zie hiervoor ook het Gezondheidsonderzoek COVID-19: mentale gezondheid jongeren van het RIVM: <https://www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren/mentale-gezondheid>

van het programma is verbeterd.¹³ Dit betekent echter niet dat we ons geen zorgen meer hoeven te maken. Ondanks de verbeteringen maakt een aanzienlijk deel van de schoolleiders zich nog altijd zorgen over het welbevinden en de motivatie van hun leerlingen. Dit zien we met name in het vo.

Ook leerlingen zelf geven in een recente meting van het *Health Behaviour in School-aged Children*-onderzoek (hierna: HBSC) aan te kampen met emotionele problemen of aandachtsproblemen. Dit aandeel is sinds 2017 bovendien fors gestegen.¹⁴ Zo geeft ruim 30% van de vo-leerlingen in 2023 aan emotionele problemen te hebben, ten opzichte van 19% in 2017 en 28% in 2022. Recent onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek bevestigt dit beeld.¹⁵ Met name meisjes zijn kwetsbaar voor deze problemen. De HBSC-onderzoekers zien ook een verband tussen deze ontwikkelingen en de toegenomen druk door schoolwerk en diverse maatschappelijke gebeurtenissen. Deze onderzoeken bevestigen dat het welzijn en de motivatie van leerlingen blijvend onze aandacht nodig hebben.

Scholen kunnen ook de komende periode het geld uit het NP Onderwijs benutten om het welbevinden en de executieve vaardigheden van hun leerlingen te bevorderen. Daarnaast zet OCW zich op verschillende terreinen en met andere ministeries in voor de mentale gezondheid van jongeren. Zo werkt OCW samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en andere organisaties aan de aanpak «Gezonde School»¹⁶ en de aanpak «Mentale gezondheid: van ons allemaal».¹⁷ Gezonde School helpt scholen in het po, vo en mbo om te werken aan verschillende gezondheidsthema's, waaronder welbevinden. De aanpak «Mentale gezondheid: van ons allemaal» gaat uit van een aantal actielijnen, waaronder «mentaal gezond onderwijs». In het kader van deze actielijn heeft VWS het programma Welbevinden op School en de aanpak Gezonde School opgeschaald. Naast welzijn en gezondheid wordt ook gekeken naar toetsdruk, want uit onderzoek blijkt dat de toegenomen druk door schoolwerk onder andere ontstaat door de druk die leerlingen ervaren door toetsen.¹⁸ Daarom zorgen we samen met het veld voor een handreiking met uitgangspunten om te helpen bij het verminderen van toetsdruk. Uiteraard blijven we in gesprek met het veld en andere betrokken partijen om verdere oplossingen te zoeken die bijdragen aan verlagen van de toetsdruk en het sociaal-emotionele welzijn van leerlingen. Ook zijn we bezig met de uitwerking van de subsidieregeling brugfunctionaris, hierover is uw Kamer recent geïnformeerd.¹⁹ De brugfunctionaris richt zich op het versterken van de verbinding tussen het kind, het gezin en het sociaal domein en heeft als mededoelelstelling het versterken van het welbevinden van leerlingen.

Situatie in het vervolgonderwijs

Ook in het vervolgonderwijs kampen veel studenten met welzijnsproblematiek. De motivatie van studenten nam tijdens de pandemie af en hun

¹³ Zoals wordt aangegeven in de Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs – vijfde meting in het funderend onderwijs, toegevoegd als bijlage aan deze brief.

¹⁴ HSBC-onderzoek: Jong na Corona – Welzijn van jongeren tussen 2017 en 2022 en inzet van NP onderwijsmiddelen door scholen.

¹⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/45/meer-slaapproblemen-en-psychische-klachten-onder-jongeren>

¹⁶ <https://www.gezondeschool.nl/>

¹⁷ Kamerstukken II 2021–2022, 32 793, nr. 613

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/druk-in-het-voortgezet-onderwijs>

¹⁹ Kamerstukken 2023–2024, 36 200 VIII, nr. 265

sociaal-emotionele ontwikkeling bleef achter.²⁰ Gelukkig keert dit beeld voorzichtig: minder studenten kampen met een (zeer) slechte mentale gezondheid en ook de motivatie keert steeds meer terug.²¹ Het feit dat onderwijs (nagenoeg) overal weer fysiek plaatsvindt, draagt sterk bij aan het welzijn, de motivatie en prestaties van studenten. Door blijvende innovaties, zoals online onderwijs voor groepen die daar baat bij hebben, frequentere begeleiding (bijvoorbeeld bij stages) en het maken van korte filmpjes met uitleg of verdieping, is de begeleiding van studenten geïntensiveerd en meer op maat. Instellingen kijken nadrukkelijk naar hoe zij extra elementen kunnen toevoegen aan hun onderwijs, ook om studenten beter te bedienen en zich prettiger te laten voelen op de opleiding. Ook hebben instellingen ingezet op (soms forse) intensivering van de begeleiding van studenten. Dit is ook te zien in de personele ontwikkeling: de student/personeel ratio daalt nog steeds.²² Het is positief om te zien dat het instellingen, ondanks de krappe arbeidsmarkt, gelukt is om personele inzet te organiseren voor het programma. Daarbij wordt ook veel niet-onderwijzend personeel aangetrokken, zoals psychologen en trajectbegeleiders. We zien ook dat de inzet op deze extra begeleiding en «supportstructuur» op instellingen verduurzaamd wordt. Met name in het hbo zien we dat hier relatief grote stappen in zijn gezet. Voor alle sectoren geldt dat de begeleiding steeds meer integraal wordt en, waar nodig, de verbindingen met de zorgsector worden gezocht. De student staat hierbij centraal.

De blijvende versteviging van de supportstructuur bevestigt het beeld dat het welzijn van studenten en hun begeleiding blijvend aandacht verdient. Ook wij erkennen het belang van welzijn als randvoorwaarde voor succes. Daarom zet het kabinet hier stevig op in. In het mbo gebeurt dat via de kwaliteitsafspraken²³ en in het hbo en wo via het Landelijk Kader Studentenwelzijn.²⁴

Perspectief op stages en werk

Via stages en leerwerkplekken krijgen studenten de kans om hun arbeidsmarktpositie te versterken door het opdoen van kennis en vaardigheden op de werkvloer. Het is daarom belangrijk dat alle studenten de kans krijgen om op een veilige, waardevolle en positieve manier praktijkervaring op te doen. Door het heropenen van alle sectoren en de goede economische situatie van de afgelopen periode, lijken de stagetekorten op een (laag) plateau te zijn beland. In 2020 kampte het mbo nog met een tekort van circa 22.000 stageplaatsen. Inmiddels zijn dat er nog maar 1.350. Sinds 2022 worden ook de stagetekorten in het hbo gemeten. Daar heeft circa 2% van de studenten aangegeven geen stageplek te hebben gevonden. Studenten lijken dus in grote mate weer een stage te kunnen vinden. Daarbij is, met name in het hbo, ook een inhaalslag zichtbaar van studenten die in eerdere jaren geen stage konden lopen en dit in het vierde jaar alsnog doen.

Bij een deel van de studenten kost het vinden van een stage nog moeite. Dat komt soms door personeelstekorten bij bedrijven, waardoor er te

²⁰ Zie onder meer Studentenpeiling NP Onderwijs mbo-ho 2022, Implementatiemonitor NP Onderwijs mbo-ho eerste tussenmeting.

²¹ Studentenpeiling NP Onderwijs 2023: mbo-ho, Implementatiemonitor NP Onderwijs mbo-ho vierde tussenmeting.

²² De student/personeel ratio geeft de verhouding weer tussen het aantal studenten en het aantal personeelsleden op een onderwijsinstelling. Een lagere ratio, betekent dat er relatief minder studenten zijn ten opzichte van het aantal personeelsleden. Met andere woorden: er is meer personeel beschikbaar voor dezelfde hoeveelheid studenten.

²³ Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2024–2027, Stcrt. 2023, nr. 8133.

²⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 31 288, nr. 1067

weinig begeleidingscapaciteit is. Er kunnen echter ook andere oorzaken zijn.²⁵ Bepaalde groepen studenten, zoals studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en studenten waarvan de ouders een financieel minder sterke positie hebben, lopen in het hbo minder vaak stage dan gemiddeld. Zowel in het mbo als in het hbo verschuift de focus van het wegwerken van stagetekorten naar het waarborgen van voldoende kwalitatief aanbod van stages en leerbanen. We zetten het monitoren van tekorten voort, maar werken ook aan het uitbannen van stagediscriminatie en zorgen voor een passende vergoeding voor stagiairs. In het mbo hebben we hiervoor met een groot aantal partijen het Stagepact mbo ondertekend.²⁶

De overstap van jongeren naar de arbeidsmarkt is voor zowel het mbo als het hbo en wo belangrijk. Instellingen blijven ook na het NP Onderwijs inzetten op zaken als *career services* (met name in het hbo en wo) en het trajectbureau (mbo) om studenten te ondersteunen bij de stap naar de arbeidsmarkt. Met het in de Werkagenda aangekondigde wetsvoorstel «van school naar duurzaam werk» wordt voorgesteld de maatregelen uit de Aanpak Jeugdwerkloosheid wettelijk te verankeren. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 aan uw Kamer aangeboden.²⁷ Het is gericht op jongeren met een (risico op) structurele achterstand op de arbeidsmarkt, met als doel dat meer van hen doorleren of duurzaam aan het werk komen. Zeker nu inmiddels een economische recessie zijn intrede heeft gedaan en de jeugdwerkloosheid toeneemt, is het extra van belang dat jongeren duurzaam werk vinden. Jongeren zonder diploma of startkwalificatie zijn het meest kwetsbaar op de arbeidsmarkt en zullen dus ook als eerste de gevolgen ondervinden van een minder krappe arbeidsmarkt. Het recent gepresenteerde Actieplan vsv moet bovendien bijdragen aan een toenemend aantal studenten dat met een startkwalificatie het mbo verlaat en aan minder ongediplomeerde uitval.

Hoe gaat het met de uitvoering van het NP Onderwijs?

De verschillende looptijden van het NP Onderwijs voor het funderend onderwijs en het vervolgonderwijs zorgen ervoor dat de fase van uitvoering sterk verschilt. Daarom gaan we separaat in op beide onderdelen van het programma. Het algemene beeld is dat scholen en instellingen in alle sectoren hard werken aan de uitvoering van het programma. Zij kiezen voor interventies die passen bij de behoeftes van hun leerlingen en studenten en zien vaak de eerste positieve opbrengsten. Ook wordt gekeken hoe activiteiten die met behulp van het NP Onderwijs zijn gestart, geborgd kunnen worden na afloop van het programma.

Situatie in het funderend onderwijs

Schoolleiders in het funderend onderwijs zijn aan het begin van dit schooljaar uitgenodigd om hun ervaringen met het NP Onderwijs met ons te delen.²⁸ Wij zijn blij om te zien dat schoolleiders massaal gehoor hebben gegeven aan onze oproep: meer dan de helft van alle schoolleiders in Nederland heeft aan dit onderzoek meegewerkt.

²⁵ Zie hiervoor ook de analyse van SBB uit 2022: Tekort aan stages en leerbanen: Een veelheid aan oorzaken. https://www.s-bb.nl/media/0mfpxhng/137771_rapport_oorzaken_stagetekorten_tg.pdf

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 31 524, nr. 549.

²⁷ Zoals aangekondigd in het Actieplan vsv: Kamerstukken II 2023/2024, 26 695, nr. 143.

²⁸ Zie voor meer details de Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs – vijfde meting in het funderend onderwijs, toegevoegd als bijlage aan deze brief.

Uit het onderzoek blijkt dat schoolleiders in grote mate tevreden zijn over de uitvoering van het NP Onderwijs op hun school. Ruim driekwart van de schoolleiders geeft aan dat zij hun plannen in het schooljaar 2022–2023 goed uit konden voeren. Dit beeld zien we ook bij gemeenten, die aan de start van het schooljaar eveneens naar hun ervaringen zijn gevraagd.²⁹ Scholen waar de uitvoering minder goed verloopt, noemen de werkdruk onder personeel, de uitval van personeel en leerlingen en het leraren-tekort als belangrijkste oorzaken.

Ook de besteding van het NP onderwijsgeld loopt op veel scholen in lijn met de verwachting. Eind 2022 hebben scholen in het funderend onderwijs gemiddeld ongeveer 40% van hun beschikbare middelen verantwoord. Dat komt overeen met onze verwachtingen na 1,5 jaar NP Onderwijs en nog 2,5 jaar resterende looptijd. Wel lijken scholen in het vo gemiddeld iets minder ver te zijn met de besteding van hun geld. Dat is ook te verklaren: vo-scholen zijn langer dicht geweest dan po-scholen en dat heeft er waarschijnlijk mede voor gezorgd dat de vertragingen in het vo ook groter zijn. Het basisbedrag per leerling in het vo is voor het tweede schooljaar daarom aangepast. We volgen ook de komende periode hoe scholen hun geld uitgeven en in hoeverre dit in lijn is met onze verwachtingen.

De meeste scholen hebben voor de uitvoering van het NP Onderwijs in het schooljaar 2022–2023 deels gebruik gemaakt van externe partijen. Dit zijn zowel publieke als commerciële organisaties, vaak met kwaliteits-keurmerk. De inhuur is met name bestemd voor de professionalisering en ondersteuning van onderwijspersoneel, maar ook voor het realiseren van sport- of cultuuraanbod of voor het verbeteren van het welbevinden van leerlingen. Wij vinden het belangrijk dat scholen zo min mogelijk externe partijen inzetten. Het is goed om te zien dat de inzet van externe partijen in omvang beperkt is en met name gericht is op het inschakelen van expertise die niet in de school zelf aanwezig is.³⁰

Ondersteuning voor examenleerlingen

Vanuit uw Kamer is, via een motie van de leden Peters (CDA) en Beertema (PVV), gevraagd om de inzet van NP Onderwijsmiddelen te betrekken bij de evaluatie van de examens in 2023.³¹ We hebben schoolleiders hier in het implementatieonderzoek over het NP Onderwijs naar gevraagd. Zij geven in ruime meerderheid aan extra ondersteunende activiteiten te bieden aan examenkandidaten (83% in het vo). 70% van de vo-schoolleiders gaf aan dit (deels) uit te voeren met NP Onderwijsmiddelen. In het vso organiseerde bijna de helft van de scholen extra ondersteuning voor examenkandidaten, 20% gebruikte hiervoor (ook) NP Onderwijsmiddelen. Scholen kiezen onder andere voor individuele begeleiding aan leerlingen, examentraining en kleinere klassen. Wij zijn blij om te zien dat deze ondersteuning door een ruime meerderheid van de schoolleiders als effectief wordt ervaren.

²⁹ Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs – vijfde meting in het funderend onderwijs.

³⁰ Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs – vijfde meting in het funderend onderwijs

³¹ Kamerstuk 31 289, nr. 538.

Eind september heeft het Platform Perspectief Jongeren (hierna: PPJ) zijn vierde deeladvies uitgebracht.³² In dit advies richt het PPJ zich op de rol van gemeenten bij de uitvoering van het NP onderwijs. Het PPJ concludeert dat de NP-onderwijsmiddelen de samenwerking tussen gemeenten, zorg- en onderwijsinstellingen een positieve impuls hebben gegeven. Tegelijkertijd spreekt het PPJ de zorg uit dat deze samenwerking na afloop van het programma onder druk komt te staan. Het PPJ adviseert ook om voor structurele problemen als kansengelijkheid structurele middelen vrij te maken en de middelen in te zetten waar de nood het hoogst is.

Wij herkennen, net als het PPJ, dat de samenwerking tussen gemeenten, zorg en onderwijs door het NP Onderwijs is verstevigd. Dat vinden we een goede ontwikkeling. We hebben van meerdere scholen en gemeenten gehoord hoe zij hierdoor hun leerlingen beter kunnen ondersteunen. Wel is het goed om op te merken dat het NP Onderwijs van begin af aan een tijdelijk karakter heeft gehad: het programma is gericht op het inhalen van leervertragingen en op het verbeteren van verminderd sociaal-emotioneel welzijn veroorzaakt door de coronacrisis. We hopen, net zoals het PPJ, dat deze versterkte samenwerking ook na afloop van het programma in stand blijft. Via andere programma's en aanpakken blijven wij ons inzetten voor het verbeteren van de kansengelijkheid, het welbevinden en de vaardigheden van leerlingen. Zo leveren wij een structurele bijdrage aan het bevorderen van kansengelijkheid via, bijvoorbeeld, de inzet op het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)³³ en via de inzet op het programma School en Omgeving.³⁴ Ook investeren wij via andere programma's structureel in het onderwijs. Bijvoorbeeld via het Masterplan basisvaardigheden, gericht op het verbeteren van de basisvaardigheden van onze leerlingen.

De situatie in het vervolgonderwijs

Veel instellingen zijn in de afrondende fase van het programma. In het vervolgonderwijs is 81% van de middelen uit de corona-enveloppe besteed, zo blijkt uit de steekproefmeting van de Implementatiemonitor onder 39 instellingen. Het mbo loopt daarin duidelijk voor (daar is 96% van de middelen besteed) op het hbo (75% besteed) en het wo (71% besteed). Daarbij moet worden aangetekend dat vooral het hbo in 2023 nog veel middelen op de planning had staan. We verwachten in het tweede deel van 2023 hier dus nog een verdere versnelling. In het wo lijken de bestedingen wat te haperen. Ook merken we op dat nog niet alle instellingen even ver zijn met de bestedingen. Met name in het hbo en wo, maar ook bij sommige mbo-instellingen, is nog flink wat geld te besteden. Het uitloopjaar 2024 zal dus nog door een aantal instellingen gebruikt worden om middelen uit te geven.

We concluderen echter dat het programma in het vervolgonderwijs ver genoeg gevorderd is voor het starten van een kwalitatieve evaluatie. Dat geldt dus ook voor het hbo, waar in de vorige meting nog behoorlijke achterstanden zichtbaar waren. We hechten er echter wel waarde aan om de kwalitatieve evaluatie snel te starten. Hoe langer we wachten, hoe

³² Het Platform Perspectief Jongeren (PPJ) is een onafhankelijke commissie die het NP Onderwijs maatschappelijk begeleidt en de keuzes en bestedingen van het programma volgt. Hierbij richten zij zich met name op de impact van het NP Onderwijs op jongeren en hoe dit past binnen het bredere beleid voor de positie van jongeren.

³³ Meer informatie over het GOAB is terug te vinden via <https://goab.eu/>

³⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 31 293 en 31 289, nr. 693.

meer kennis er mogelijk zal verwateren of activiteiten niet meer actueel zullen zijn. Bij de evaluatie houden we rekening met de mate waarin instellingen hun middelen al hebben besteed. We verwachten de kwalitatieve evaluatie van het NP Onderwijs voor mbo, hbo, wo en onderzoek in het voorjaar van 2025 naar de Kamer te sturen.

Waar de kwalitatieve evaluatie in het mbo, hbo en wo van start kan gaan, geldt dat nog niet voor een kwantitatieve evaluatie. In de macromonitor is een eerste zoektocht gedaan naar mogelijke verbanden tussen bestedingen en indicatoren op de verschillende thema's van het NP Onderwijs. Daarbij waren op sommige indicatoren voorzichtige verbanden zichtbaar, maar lang niet overal. Ook of het NP Onderwijs mogelijk erger heeft voorkomen, is vooralsnog niet kwantitatief vast te stellen. Om (voorzichtige) conclusies over de effecten van het NP Onderwijs te kunnen trekken, is het nodig om cohorten langer te volgen en schoolloopbanen te blijven monitoren. We zullen alle cohorten de komende periode blijven volgen om te zien hoe hun loopbanen zich ontwikkelen.

Hulp aan onderzoekers met tijdelijk contract

Met het NP Onderwijs Bestuursakkoord Onderzoek hebben wij middelen beschikbaar gesteld aan universiteiten en onderzoeksinstituten om onderzoekers met een tijdelijk contract te ondersteunen bij vertraging in hun onderzoek. Steeds meer onderzoekers zijn hiermee geholpen. Uit de implementatiemonitor blijkt dat er tot en met 2022 5.532 onderzoekers (op alle instellingen) zijn geholpen vanuit het NP Onderwijsbudget, en tenminste 2.674 onderzoekers met inzet van eigen middelen van de instellingen. Ook in de bestedingen is te zien dat steeds meer onderzoekers worden geholpen. Op basis van de meest recente steekproef blijkt dat instellingen gemiddeld reeds 83% van de beschikbare middelen hebben uitgegeven.

Uit de implementatiemonitor blijkt dat onderzoekers benadrukken hoe belangrijk het is dat er middelen beschikbaar zijn en dat zij waarderen wat er gedaan kon worden. Wij vinden het belangrijk om een goed beeld te krijgen van de impact van het NP Onderwijs op onderzoekers die door corona vertraging hebben opgelopen in hun onderzoek. In de evaluatie van het programma zal daarom ook ingegaan worden op het Bestuursakkoord Onderzoek. Daarnaast is de eindevaluatie een goede kans om te leren van de gemaakte keuzes en om te kijken welke lessen wij mee kunnen nemen naar de toekomst.

Instellingen aan de slag met het borgen van activiteiten uit het NP Onderwijs

Wij vinden het positief dat instellingen in het vervolgonderwijs actief bezig zijn met de borging van activiteiten uit het NP Onderwijs. Tijdens het programma zetten zij met name veel middelen in om studenten extra te begeleiden. Instellingen willen deze intensivering van de begeleiding, ook na het NP Onderwijs, vaak doorzetten. Met name op het gebied van welzijn wordt de intensievere begeleiding ook na het NP Onderwijs doorgezet. Al tijdens de looptijd van het programma werken de instellingen in toenemende mate aan strategische personeelsplanning, om ervoor te zorgen dat er voldoende personeel beschikbaar blijft en ingezet kan worden voor de structurele vraag naar begeleiding. De middelen uit het NP Onderwijs zijn tijdelijk, maar uit bijvoorbeeld de Werkagenda mbo en het Landelijk Kader Studentenwelzijn stelt OCW ook voor de komende jaren middelen beschikbaar voor de begeleiding van studenten.

Ook valt op dat de organisatie van het onderwijs soms blijvend veranderd is. Zo heeft de coronacrisis gezorgd voor een verdere digitaliseringsimpuls en flexibilisering op de instellingen. Instellingen zetten in op betere digitale vaardigheden van docenten en het gebruik van digitale tools als aanvulling op het reguliere onderwijs. Sommige instellingen werken met persoonlijke leerroutes of stellen de «*student journey*» centraal in het inrichten van curricula. Overigens zijn de verschillen tussen opleidingen en instellingen met betrekking tot deze onderwerpen nog wel groot.

Richting afronding van het programma

Een deel van de scholen en instellingen heeft nog middelen om in te zetten op de thema's van het NP Onderwijs. Voornamelijk in het funderend onderwijs, waar de middelen tot en met het schooljaar 2024/2025 besteed kunnen worden, is nog ruimte voor het aanpassen van interventies of intensivering van bestaande maatregelen. Bijvoorbeeld om deze te richten op de leerlingen die dat het hardst nodig hebben, of om juist in de volle breedte nog extra ondersteuning te kunnen bieden.

De komende periode blijven wij intensief in gesprek met scholen, instellingen, leerlingen en studenten over hun ontwikkeling en het NP Onderwijs. Dat doen we om het programma te monitoren en te evalueren, maar ook om te horen in welke mate scholen en instellingen blijvende gevolgen zien van de coronacrisis. Zoals eerder in de brief benoemd, werken we in het vervolgonderwijs tegelijk toe naar de evaluatie van het NP Onderwijs. Het kwalitatieve deel start begin 2024 en zal naar verwachting in het voorjaar van 2025 aan uw Kamer worden toegezonden. Voor het funderend onderwijs geldt dat we in de komende periode starten met de opzet voor deze evaluatie, die na het schooljaar 2024–2025 zal starten. De eerste resultaten van deze evaluatie kunnen we naar verwachting eind 2025 met uw Kamer delen. We besteden in deze evaluatie zowel aandacht aan de harde opbrengsten van het programma als aan de ervaringen van scholen, instellingen, leerlingen en studenten. Beide helpen ons om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de doelmatig- en doeltreffendheid van het NP Onderwijs en de ervaringen en lessen te borgen voor toekomstige programma's.

De thema's die centraal staan in het NP Onderwijs – het aanpakken van leervertragingen en het verbeteren van welzijn van leerlingen en studenten – vragen ook de komende periode nog onze aandacht. Daarom worden veel doelstellingen van het NP Onderwijs in nieuwe beleidsprogramma's, zoals het Masterplan basisvaardigheden, doorgetrokken.

Tot slot

We zijn blij dat we de eerste tekenen van herstel zien. Positieve resultaten zien we bijvoorbeeld als we kijken naar de leergroei van po-leerlingen, in de inzet voor de ondersteuning van examenkandidaten en in het lichte herstel van de vaardigheid van examenkandidaten. Ook is het goed te constateren dat het verbeteren van het welzijn van leerlingen en studenten op veel plaatsen een prominente plaats heeft in de uitvoering. Zo zien we in het vervolgonderwijs een licht herstel van de studievoortgang, het welzijn en motivatie van studenten. Ook het aantal studenten dat stages volgt is hersteld na de aanvankelijk diepe dip. Ten slotte zijn scholen en instellingen ook overwegend positief over het NP Onderwijs en de interventies die zij inzetten. Onze waardering voor alle onderwijsprofessionals, die zich voortdurend blijven inzetten voor

leerlingen en studenten, is groot. Wij zijn ervan overtuigd dat zij voor veel leerlingen en studenten een belangrijke steunpilaar zijn geweest en hopen dat zij dat ook de komende periode blijven.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul