

> Retouradres: Postbus 16164 | 2500 BD | Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de heer drs. A. Slob

Bezoekadres:
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
T 088 9846 300

Kenmerk SCP-2021/4007

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Datum 16 december 2021
Onderwerp Advies Platform Perspectief Jongeren

Geachte minister Slob, beste Arie,

Ten behoeve van het kritisch volgen van de bestedingen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en het gevraagd en ongevraagd adviseren van het kabinet en het parlement is afgelopen zomer een maatschappelijke begeleidingscommissie ingesteld, genaamd het Platform Perspectief Jongeren (PPJ). In deze adviesbrief doen wij u verslag van de eerste opgehaalde signalen uit de brede onderwijspraktijk. Het betreffen signalen die ons bereikt hebben via schoolleiders en onderwijsbestuurders, uit het onderzoeksveld, van ouders en jongeren zelf en op grond van onze eigen expertise op het gebied van jeugd en onderwijs. In de bijlage treft u de opdracht en werkwijze van het PPJ aan.

Oproep: zorg ervoor dat scholensluiting geen optie is bij virusbestrijding

In dit eerste advies van het PPJ richten wij ons op de betekenis van het NPO als programma en op de randvoorwaarden die nodig zijn om het effectief te laten zijn voor het beoogde doel: het mitigeren van de negatieve impact van corona op het onderwijs, het welbevinden van kinderen en jongeren en de kansengelijkheid in het onderwijs. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het risico van scholensluitingen. Het PPJ constateert dat de context waarin het NPO werd opgesteld een andere was dan die van vandaag. Nederland heeft intussen met nieuwe beperkingen en een gedeeltelijke lockdown te maken. Het sluiten van scholen en onderwijsinstellingen lag en ligt regelmatig opnieuw op tafel ter afweging. Het PPJ adviseert u dringend om de redeneerlijn bij dit soort afwegingen aan te passen.

Bij het van tijd tot tijd opleven van het virus (het endemische karakter) moet volgens ons de volgende vraag in de besluitvorming aan de orde zijn: wat is er nodig om het onderwijs aan leerlingen en studenten op een veilige en verantwoorde manier te laten verlopen? Dat is een fundamenteel andere vraag dan de optie overwegen om scholen te sluiten in het kader van het beheersbaar houden of het controleren van het virus. Het is van het grootste belang voor onze huidige en toekomstige generaties en onze samenleving om deze redenering om te keren en de focus te leggen op de randvoorwaarden die nodig zijn om zowel po- en vo-scholen als instellingen in het beroeps- en hoger onderwijs open te houden. Een veilige leer- en werkomgeving is voor zowel kinderen en jongeren als onderwijzend personeel een belangrijke voorwaarde om positieve effecten van de inzet van NPO-gelden te kunnen verwachten. We berichten u in deze brief nu eerst over de signalen die ons uit de praktijk van het NPO tot nu toe bereikten, waarna we een aantal adviezen formuleren.

Signalen uit praktijk: voor effectiviteit NPO moeten randvoorwaarden op orde zijn en is duurzame aanpak nodig

De signalen die het PPJ bereiken wijzen erop dat de middelen in het kader van het NPO een goede impuls hebben gegeven om diep en breed te kijken naar leer- en ontwikkelachterstanden en vertragingen bij leerlingen en studenten. De schoolscans helpen om vanuit data met lerarenteams te kijken naar hoe bij te sturen. Ook ervaren scholen het als een verrijking om middelen te krijgen om gericht te werken aan het inhalen van vertraging en aan het verbeteren van schoolkwaliteit waar vervolgens alle leerlingen beter van worden. In het beroeps- en hoger onderwijs is meer zicht ontstaan op de door corona ontstane studievertraging, afnemende mentale gezondheid en groeiend tekort aan stages. Tegelijkertijd constateren wij dat de gestelde doelen van het NPO waarschijnlijk te ambitieus zijn om in 2,5 jaar waar te maken als het gaat om het inhalen van opgelopen leerachterstanden en het aanpakken van sociale en sociaal-emotionele problematiek. Het wegwerken van achterstanden vergt inspanningen met een lange adem en dus een langere periode dan de beoogde 2,5 jaar.¹²

De looptijd van het NPO is ook om een andere reden problematisch. Momenteel gaat er veel geld naar kortetermijnoplossingen door in te zetten op ondersteunende bureaus of instituten voor bijles (schaduwonderwijs) en is het lastig voor scholen en onderwijsinstellingen om in deze overbelaste actuele situatie aan gewenste duurzame verbetering te werken. Een langere periode (bijvoorbeeld 4-8 jaar) van het NPO, zoals ook door vele anderen bepleit, geeft het onderwijs de gelegenheid om voor meer duurzame oplossingen te kiezen. Zodoende kan ook beter samen worden gewerkt met ondersteunende partijen rondom scholen zoals sportverenigingen, bibliotheken, jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en cultuureducatie. Het endemische karakter van de pandemie versterkt de urgentie om te kiezen voor maatregelen die nadrukkelijk zijn gericht op een structurele verbetering. De keuze voor een langere periode laat overigens onverlet dat de betrokken partijen zo snel mogelijk met het NPO aan de slag moeten gaan. We willen benadrukken dat dit advies geen pleidooi is voor het uitstellen van in te zetten interventies.

Een bijkomend probleem is dat de overall-effecten van de financiële injectie op het inlopen van de achterstanden over enkele jaren niet of lastig zijn vast te stellen: er is geen nulmeting, de doelen zijn meervoudig, de interventies zijn zeer uiteenlopend en geselecteerd op werkzaamheid in niet-Nederlandse onderwijscontexten, de doelgroepen zijn divers (niet iedere leerling of student heeft immers (dezelfde) achterstand opgelopen), en de factoren die achterstand veroorzaken vallen lang niet allemaal binnen de scope van het NPO. Denk bij dit laatste aan problemen in de thuissituatie, knelpunten in de jeugdzorg of een situatie van armoede of ongezonde leefstijl. Deze factoren treffen vaak de kinderen en jongeren die zich al voor corona in een achterstandspositie bevonden en raken sterk aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het lokale

¹ Dit is ook door veel anderen benoemd, onder meer door de Onderwijsraad in de brief *Advies Nationaal Programma Onderwijs* (juni 2021). Ook in de media is het een actueel onderwerp, zie bijvoorbeeld de uitzending van EenVandaag van 9 december 2021 : <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/scholen-willen-langer-dan-2-jaar-om-85-miljard-coronasteun-uit-te-geven-door-uitval-nu-geen-tijd-om-achterstanden-weg-te-werken/>

² De looptijd van het NPO voor het po en vo is 2,5 jaar. Voor het mbo is de looptijd korter, maar via het bestuursakkoord is afgesproken dat de middelen over langere tijd mogen worden uitgesmeerd t/m kalenderjaar 2022.

jeugdbeleid. Tevens wil het PPJ benadrukken dat er ook voor en buiten het NPO om reeds diverse succesvolle initiatieven zijn ontplooid die zich specifiek richten op de positie van kwetsbare jongeren.³ Ook deze initiatieven verdienen de komende tijd nadrukkelijke aandacht, ze kunnen bijdragen aan de doelen die met het NPO worden gesteld.

Tot slot bereiken ons vanuit het onderwijsveld en de gemeenten signalen dat het NPO een onbedoeld risico met zich mee kan brengen, namelijk dat bestaande achterstanden en sociale segregatie toenemen. Het al langer bestaande lerarentekort en de beschikbare extra middelen leiden tot een verschuiving in personele tekorten. Hierdoor is het mogelijk dat scholen met veel achterstandsleerlingen in kwetsbare wijken en waar de problematiek het grootst is, personeel kwijtraken aan scholen in meer welvarende wijken met hoger opgeleide ouders. Een andere ontwikkeling betreft de snel groeiende markt van commerciële aanbieders van aanvullend onderwijs zoals bijles, extra oefenstof, huiswerkbegeleiding, en toets- en examentraining. Gebleken is dat juist leerlingen in kwetsbare posities hier niet vanzelfsprekend van profiteren.⁴ Er zal onderzocht moeten worden of en in welke mate er met NPO-middelen in een toch al zeer krappe arbeidsmarkt onderwijzend personeel wordt weggekaapt; juist bij de scholen die goede leraren het hardst nodig hebben. Dit zou immers het doel van het NPO kunnen ondergraven. Meer in het algemeen is het de vraag of de verdeling van middelen de onderwijskloof verkleint of juist doet toenemen. Hoewel scholen met veel risico op vertragingen extra middelen ontvangen uit het NPO, signaleert het PPJ dat het geld bij de ene school veel harder nodig is dan bij de andere. Daar komt bij dat de financieringssystematiek van het NPO de kwaliteitsverschillen tussen scholen verder kan vergroten. Zoals ook door de Onderwijsraad is geconstateerd, zijn scholen die beter zicht hebben op hun onderwijskwaliteit ook beter in staat de extra middelen effectief en duurzaam in te zetten dan scholen die hier minder zicht op hebben.⁵ Momenteel vindt er veel onderzoek plaats en wordt in kaart gebracht hoe groot, op welk gebied en bij welke groepen leerlingen en studenten, er achterstanden zijn. Het overallbeeld is nog niet uitgekristalliseerd. De cognitieve leerachterstanden lijken soms mee te vallen en de grootste pijn zou zitten op sociaal en sociaal-emotioneel vlak; waarbij groepen kinderen achterblijven in hun sociaal-emotionele ontwikkeling, en studenten in beroeps- en hoger onderwijs somber of zelfs depressief zijn. Veel scholen rapporteren over onrustige klassen, weinig schoolmotivatie en kwetsbare leerlingen. Het is dan ook begrijpelijk dat uit een eerste inventarisatie door OCW blijkt dat veel van de NPO-gelden door scholen zijn ingezet ten behoeve van de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van leerlingen en studenten. Hierbij is echter ook samenwerking met bijvoorbeeld kinder- en jongerenwerk, cultuur, sport en jeugdhulp nodig, wat tijd vergt. Het is evenwel overduidelijk dat kinderen en jongeren die al voor corona kwetsbaar waren en meer risico liepen op achterstanden in brede zin, nu gebaat zijn bij extra aanbod van hoge kwaliteit en daarmee wellicht dus een groter beslag vragen op de NPO-middelen.⁶

³ Bijvoorbeeld: Stichting Studiezalen, JES Rijnland, Buzinezzclub, JINC en IMC Weekendschool.

⁴ Zie ook: Onderwijsraad (2021) *Publiek karakter voorop*.

⁵ Onderwijsraad (2021) *Advies Nationaal Programma Onderwijs*.

⁶ Met kwetsbaar wordt hier bedoeld op kinderen en jongeren met lager opgeleide en/of financieel minder daadkrachtige ouders. Het betreffen daarmee kinderen en jongeren die in een sociaal zwakkere positie verkeren.

Om de uitkomsten van het NPO kansrijk te laten zijn, is het volgens het PPJ nodig dat de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van maatregelen op orde zijn en dat er voldoende oog is voor de risico's zoals hierboven beschreven. Dat moet gebeuren in goed overleg met en betrokkenheid van het onderwijsveld zelf, van jongeren en ouders en van gemeenten. Dat brengt ons bij onze eerste adviezen.

Advies: zorg voor een veilige leer- en werkomgeving die fysiek onderwijs te allen tijde mogelijk maakt

De effectiviteit van veel interventies uit de menukaart van het NPO hangt af van de mogelijkheid om veilig op school of onderwijsinstelling in niet al te grote groepen aan achterstanden te werken. Het PPJ constateert dat de voorwaarden voor zo'n veilige les- en leeromgeving momenteel niet altijd en overal aanwezig zijn. Het is evenwel een kerntaak van de overheid om hier zorg voor te dragen. Een veilige les- en leeromgeving is bovendien essentieel om het NPO een succes te laten zijn. Het PPJ adviseert u de fysieke en organisatorische randvoorwaarden te prioriteren die hiervoor noodzakelijk zijn, te weten: groepsgrootte, ruimte en ventilatie. We lichten dat hieronder toe.

Een belangrijke reden voor het sluiten van scholen was dat de gezondheid van kinderen en jongeren en leraren binnen de bestaande condities van het onderwijs niet gewaarborgd konden worden. Ruimte, ventilatie en hygiëne van de gebouwen speelden daarbij een belangrijke rol, evenals het aantal personen per vierkante meter. Wat de ventilatie betreft constateren we dat een gedeelde verantwoordelijkheid van landelijke overheid, gemeenten en schoolbesturen de zaak compliceert. Voorkomen moet worden dat verantwoordelijkheid naar elkaar doorgeschoven wordt. Het belang van ruimte, ventilatie en algehele hygiëne is overduidelijk, aangezien aerosolen een belangrijke rol spelen in de overdracht van corona. Goede ventilatie of luchtfiltering is dus van essentieel belang voor een veilige schoolomgeving.⁷ In oktober 2020 stelde de minister van OCW middelen ter beschikking om de ventilatie van schoolgebouwen te verbeteren.⁸ Hiermee kunnen schoolbesturen in samenwerking met gemeenten de ventilatie in schoolgebouwen verbeteren. Financieel maar ook technisch blijkt het evenwel een enorme opgave om de bestaande gebouwen aan te passen aan gewenste normen. Het PPJ adviseert het Rijk om huidige belemmeringen ten behoeve van de benodigde investeringen – financieel en anderszins - zo snel mogelijk weg te nemen, zodat schoolgebouwen en leslokalen coronaproof worden in het gebruik en de ventilatie-achterstand wordt verholpen. Scholen en onderwijsinstellingen die hieraan voldoen zorgen ervoor dat zij ook bij een oplevende pandemie, onderwijs kunnen blijven geven. Hiermee kunnen nieuwe achterstanden worden voorkomen. Fysieke en organisatorische aanpassingen van het onderwijs zijn nu nodig om toekomstbestendig te kunnen zijn.⁹

⁷ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/verspreiding>

⁸ Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media op 1 oktober 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Betreft: Rapportage Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen. Zie: [Beleidsreactie+eindrapport+Rapportage+Landelijk+Coördinatieteam+Ventilatie+op+Scholen.pdf](#)

⁹ Onderzoek van o.a. de TU Eindhoven laat zien dat goede ventilatie of luchtfiltratie vereist is om aerosol-concentraties te verminderen. Voldoen aan de eisen uit het bouwbesluit is hier niet in alle gevallen afdoende voor. Zie: Blocken B. e.a. (2021) Ventilation and air cleaning to limit aerosol particle concentrations in a gym during the COVID-19 pandemic. *Building and environment*, 193, 107659.

Al voor corona kregen veel leerlingen en studenten les in gebouwen die niet aan de minimale gezondheidseisen voldeden; corona maakt duidelijk dat er niet langer kan worden bezuinigd op een goede onderwijshuisvesting. Het betreft een urgent probleem en vereist een forse investering. Daarbij gaat het om zowel het inhalen van achterstallig onderhoud als om nieuwe investeringen. Dergelijke investeringen zien wij als een belangrijke randvoorwaarde om de inzet van NPO-gelden effectief te laten zijn. Voorkomen moet worden dat er een uitruil in aandacht plaatsvindt tussen de zorgen over leerachterstand en sociale en sociaal-emotionele problematiek en een veilige en gezonde leeromgeving. Het is én, én.¹⁰

Een vergelijkbare redenering geldt voor het verminderen van de groeps grootte, met name in het basisonderwijs. Dit kan een zeer effectieve manier te zijn om achterstandsleerlingen vooruit te helpen. Uit een eerste inventarisatie van OCW blijkt dat veel van de NPO-gelden door scholen zijn ingezet ten behoeve van klassenverkleining en meer één op één begeleiding. Daarvoor is dan wel extra personeel nodig, zeker als men deze aanpak langdurig zou willen handhaven. Het lerarentekort is echter ongelijk verdeeld wat maakt dat deze interventie voor de ene school dichterbij het bereik ligt dan voor de andere. Daarom doet het PPJ de oproep aan het kabinet om alles op alles te zetten om zowel de (zij-)instroom in het onderwijs als het behoud van leraren te bevorderen. Het is bekend dat kleinere groepen de werkdruk kunnen verminderen en het vak van leraar aantrekkelijker maken. Met het oog daarop zou groeps grootte centraler in de aanpak van het lerarentekort moeten staan, evenals de aanstellingsvorm (meer vaste contracten) en beloning. Nu dreigt het NPO in de patstelling te geraken dat voor een gerichte aanpak er eigenlijk meer leraren nodig zijn, maar dat die niet op korte termijn beschikbaar zijn. Aanpak van het lerarentekort zou een permanent spoor naast het NPO moeten zijn.

Kleinere en meer flexibele groepsindelingen stellen daarnaast mogelijk ook extra eisen aan gebouwen, die daarop moeten worden aangepast. Voor veel van de voorgestelde interventies uit de NPO-menukaart zijn kleinere groepen een belangrijke randvoorwaarde, maar is realisatie ervan in de praktijk nog niet altijd mogelijk. Voor effectieve inzet van NPO-middelen is een dergelijke fysieke flexibiliteit prioriteit, waarbij we in overweging geven ook de mogelijkheden te verruimen om investeringen te doen die de 2,5 jaar looptijd van het NPO overschrijden. Concreet bepleiten we het belang om op korte termijn te investeren in aangepaste ruimtes binnen scholen – in het bijzonder scholen met relatief grote populaties leerlingen die in een kwetsbare positie verkeren – en ook om hier bij de ver-/nieuwbouw van scholen rekening mee te houden.

Conclusie en agenda

Vanuit onze verantwoordelijkheid als maatschappelijke begeleidingscommissie adviseren we u met klem de randvoorwaarden te bevorderen die een effectieve inzet van NPO-middelen mogelijk maken, met als eerste prioriteit een structurele aanpak van het lerarentekort, de ruimte op scholen en ventilatiemogelijkheden op orde te brengen en het werken in kleinere groepen te bevorderen. De commissie zal in dit licht met belangstelling de uitwerking van het coalitieakkoord volgen. Het uiteindelijke doel moet een toekomstbestendig onderwijs zijn dat ook bij een pandemie kan functioneren en waarbij scholensluiting niet langer nodig is. Daarmee wordt voorkomen dat kansengelijkheid door een pandemie verder toeneemt.

¹⁰ Zie ook: IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (2021). *Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*. Den Haag: ministerie van Financiën.

Het PPJ bereidt een nadere advisering voor op basis van inzichten over de feitelijke werking van de interventies en de ervaringen van zowel jongeren, ouders, als professionals binnen en buiten het onderwijs. We zullen ook nader ingaan op de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en jongeren. We richten ons op het onderwijs in de volle breedte (van primair tot hoger onderwijs) en willen vooral risico's voor de positie van de meest kwetsbaren adresseren. Ten aanzien van deze en andere onderwerpen zullen zowel de meer als minder kansrijke praktijken worden belicht. In het licht van onze taakopvatting zal de focus van onze vervolgadvisering komen te liggen op wat aan het einde van het NPO nodig is om gunstige aanpakken te verduurzamen en structureel voort te zetten. De commissie hoopt u in het voorjaar van 2022 hierover nader te berichten.

Met vriendelijke groet,

Prof. Dr. Kim Putters
Voorzitter Platform Perspectief Jongeren