



Extra Hulp voor de Klas

Besteding middelen en resultaat

- EINDRAPPORT DEEL 2

Auteurs

Regioplan

Suna Duysak

Kees van Bergen

ECBO

Johan Coenen

Benjamin Bremer

Maartje Stroo

Amsterdam, 25 februari 2022

Publicatienummer 21023

© 2022 Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Respons vragenlijst	3
1.5 Leeswijzer	3
2 Aangevraagde middelen en aanvraagproces	5
2.1 Aangevraagde middelen po/vo en mbo ronde 2 en vergelijking met ronde 1	5
2.2 Aangevraagde middelen ho (alleen ronde 2)	8
2.3 Terugblik tussenrapportage: aanvraagproces po/vo en mbo	9
2.4 Aanvraagproces hoger onderwijs	10
3 Po en vo	13
3.1 Besteding middelen	13
3.2 Ervaringen inzet extra medewerkers	18
3.3 Beoogde en behaalde opbrengsten	21
3.4 Oordeel en verbeterpunten	24
3.5 Samenwerking in de regio (po/vo-specifiek)	26
3.6 Verdeling extra medewerkers (po-/vo-specifiek)	28
4 Mbo	32
4.1 Besteding middelen	32
4.2 Ervaringen inzet extra medewerkers	34
4.3 Beoogde en behaalde resultaten	36
4.4 Oordeel en verbeterpunten	40
4.5 Continuering onderwijs	41
5 Ho	45
5.1 Besteding middelen	45
5.2 Ervaringen inzet extra medewerkers	48
5.3 Beoogde en behaalde resultaten	49
5.4 Verloop en verbeterpunten	52
6 Samenvatting & conclusies	56
6.1 Po/vo	56
6.2 Mbo	58
6.3 Ho	60
Bijlage 1 - Responsverantwoording	64

Inleiding



Inleiding

1.1 Aanleiding

De impact van corona op het onderwijs is groot en langdurig. In het po, vo en het mbo, maar ook in het ho kampt men met een aanzienlijke werkdruk, in combinatie met een toenemende vervangingsvraag en wordt het moeilijker om een leraar voor elke klas te hebben staan, door besmettingen en personeel in quarantaine. In combinatie met de coronavoorschriften leidt dit al snel tot lesuitval, het naar huis sturen van een klas of zelfs het tijdelijk sluiten van een instelling of schoollocatie. Het kabinet heeft aanvullende maatregelen getroffen om scholen te ondersteunen in de organisatie die nodig is om het onderwijs te continueren in tijden van de coronacrisis.

Een van die maatregelen is de subsidieregeling 'Extra Hulp voor de Klas' (EHK). Het doel van deze regeling is om het onderwijs de benodigde extra hulp en ondersteuning te geven die noodzakelijk is om het onderwijs te kunnen continueren tijdens de coronacrisis, zodat onderwijsachterstanden zo veel als mogelijk worden voorkomen en teruggedrongen. Met de subsidie kunnen extra mensen worden ingezet voor vervanging, extra ondersteuning in de klas en ondersteuning bij de (naleving van) coronamaatregelen. Het gaat hier dan om extra tijdelijke inzet van bevoegd personeel (docenten, onderwijsassistenten), studenten van bijvoorbeeld lerarenopleidingen en bekwaam personeel (vakspecialistische zzp'ers). Ook kunnen de middelen gebruikt worden voor de inzet van toezichthouders op coronamaatregelen, ICT-ondersteuners en bijvoorbeeld extra schoonmakers. De regeling draagt bij aan het verantwoord openhouden van onderwijsinstellingen ten behoeve van de cognitieve en sociale ontwikkeling van leerlingen en studenten en om (nieuwe) achterstanden zo veel mogelijk te voorkomen. Tevens komt de inzet van extra personeel ten goede aan de vermindering van de werkdruk van het onderwijspersoneel.

Binnen de regeling EHK is er in eerste instantie 210 miljoen euro vrijgemaakt om de onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (po, vo en mbo) tegemoet te komen in het aantrekken en inzetten van meer en aanvullend (tijdelijk) personeel. Later werd de regeling verlengd en uitgebreid naar het hoger onderwijs (hbo en wo), waarbij 240 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor de genoemde sectoren én het hoger onderwijs (ho).

Evaluatie en monitoring

In opdracht van het ministerie van OCW hebben RegioPlan en ECBO een onderzoek uitgevoerd waarin het aanvraag- en uitvoeringsproces en de opbrengsten van de regeling werden gemonitord en geëvalueerd. Het doel van het onderzoek was om in kaart te brengen in hoeverre de subsidieregeling heeft bijgedragen aan het beoogde doel, namelijk het ondersteunen van scholen en onderwijsinstellingen bij het continueren van het onderwijs tijdens de coronacrisis.

De uitkomsten van het monitor- en evaluatieonderzoek naar het aanvraagproces zijn eerder al opgeleverd in de vorm van een tussenrapport.¹ In dit eindrapport presenteren we de resultaten van het monitor- en evaluatieonderzoek naar het uitvoeringsproces en de opbrengsten van de regeling. We presenteren de resultaten van de enquête en de interviews en geven hiermee inzicht in de ervaringen van de sectoren op het gebied van de uitvoering en opbrengsten van de regeling en de mate waarin de opzet van de regeling toereikend was.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt in overeenstemming met het doel:

In hoeverre heeft de subsidieregeling bijgedragen aan het doel om scholen en instellingen de benodigde extra hulp en ondersteuning te geven, die noodzakelijk is voor het continueren van het onderwijs tijdens de coronacrisis, zodat onderwijsachterstanden zo veel mogelijk worden voorkomen en teruggedrongen?

¹ Van Bergen, K., Duysak, S., Coenen, J., Stroo, M. & Kans, K. (2021). *Extra Hulp voor de Klas. Monitor aanvraagproces*. RegioPlan/ECBO. Amsterdam/'s-Hertogenbosch.

De hoofdvraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. *Hoe is de aanvraag tot stand gekomen en op welke manier is de verbinding in- en extern georganiseerd?*
2. *Waarom zijn de middelen besteed, en wat is het resultaat?*

Deelvraag 1 is grotendeels beantwoord in het tussenrapport (met uitzondering voor het ho, aangezien zij niet deelnamen aan de eerste aanvraagronde). In dit rapport geven we antwoord op deelvraag 2. Om dit te doen geven we inzicht in een aantal subvragen.

De volgende subvragen zijn beantwoord voor alle sectoren:

1. **Hoe zijn de middelen (indicatief op hoofdlijnen) besteed?**
 - a. Waarom zijn de middelen uiteindelijk besteed en hoe is de verdeling naar categorieën?
 - b. Was bijstelling van de ingediende aanvraag met verdeling naar categorieën tussentijds nodig? Zo ja hoe en in welke omvang?
 - c. In het geval van onderbesteding: waarom worden middelen die overblijven besteed?
2. **Wat zijn de ervaringen met de inzet van extra medewerkers?**
 - a. Wat was eenvoudig te regelen en wat liep stroever bij het organiseren en de inzet van de extra medewerkers?
 - b. Hoe wordt de extra inzet ervaren door: onderwijspersoneel, management/bestuur/ingehuurd personeel?
 - c. Zijn er duurzame effecten gerealiseerd door de regeling? Bijvoorbeeld door het aantrekken van blijvend nieuw personeel, andere wijze van organiseren, betere inzet van ICT.
3. **Wat zijn de (beoogde en) behaalde resultaten?**
 - a. Is het doel gerealiseerd van de regeling (inzet van benodigde extra hulp en ondersteuning, die noodzakelijk is om het onderwijs te kunnen continueren tijdens de coronacrisis zodat onderwijsachterstanden zo veel mogelijk worden voorkomen en teruggedrongen)?
 - b. In hoeverre zijn de vooraf gestelde activiteiten uitgevoerd? Welke factoren spelen hierbij mee?
4. **Wat verliep goed en wat kan beter?**
 - a. Ten aanzien van onder andere de volgende aspecten; wat ging goed en moet behouden blijven en wat zou de overheid een volgende keer anders kunnen/moeten doen?
 - De mogelijkheden die de subsidieregeling biedt;
 - De verantwoording;
 - Samenwerking binnen de regio (po/vo).

De volgende subvragen zijn specifiek voor het po en het vo beantwoord:

5. **Hoe zijn de middelen (indicatief op hoofdlijnen) ingepland en besteed?**
 - a. Wat is de omvang van de gemaakte kosten van de penvoerder?
 - b. Zijn de kosten van de penvoerder uit de subsidie gefinancierd? Of zijn de kosten uit eigen middelen betaald?
 - c. Hoe zijn de middelen verdeeld over de deelnemende scholen? Op declaratiebasis en daadwerkelijke behoefte, op basis van leerlingaantallen?
 - d. In hoeverre heeft de penvoerder zicht gehad op de besteding van de middelen? Hoe is dit zicht verkregen?
 - e. In het geval van onderbesteding: hoe verliep de verdeling van de overgebleven middelen over de deelnemende besturen?
6. **Wat zijn de ervaringen met de inzet van extra medewerkers?**
 - a. Zijn via deze regeling dezelfde medewerkers ingezet door meerdere schoolbesturen en is in dit kader een bewuste samenwerking aangegaan/zijn de kosten gedeeld?

1.3 Onderzoeksaanpak

Net als in de eerste deelfase van het onderzoek is er ook in de tweede deelfase – ter beantwoording van deelvraag 2 – voor gekozen om een combinatie van onderzoeksmethoden in te zetten:

- **Enquête onder penvoerders en schoolbesturen (po, vo) en onderwijsinstellingen (mbo, hbo, wo):** de tweede deelfase van het onderzoek is gestart met een internetenquête onder de aanvragers van

de subsidie. In de enquête hebben we hen gevraagd naar de besteding van de middelen, de opbrengsten van de inzet van de subsidiemiddelen en naar hun mening over de verantwoording van de subsidie.

- **Verdiepende gesprekken:** om meer inzicht te verkrijgen in de resultaten van de enquête en de ervaringen van aanvragers met de subsidiemiddelen hebben we in alle sectoren een aantal verdiepende gesprekken gevoerd. Tijdens deze gesprekken zijn we ingegaan op de resultaten van de enquête en op de keuzes die gemaakt zijn bij de besteding van de middelen. In totaal zijn er 36 interviews afgenomen: 8 in het po, 8 in het vo, 5 in het hbo, 3 in het wo en 4 met de BES-eilanden (2 po, 2 vo/mbo).

1.4 Respons vragenlijst

De enquête is in alle sectoren voldoende ingevuld om een beeld te krijgen van de ervaringen die de aanvragers hadden met de subsidieregeling 'Extra Hulp voor de Klas'. In de onderstaande tabel is de respons te zien.

Tabel 1.1 Respons naar onderwijssector

	N respons	Responspercentage	N populatie
Primair onderwijs	149	36%	419
<i>Penvoerders</i>	30	62%	51*
<i>Deelnemende besturen</i>	119	32%	368***
Voortgezet onderwijs	67	41%	162
<i>Penvoerders</i>	22	67%	33**
<i>Deelnemende besturen</i>	45	35%	129***
Middelbaar beroepsonderwijs	46	79%	58
Hoger beroepsonderwijs	11	52%	21
Wetenschappelijk onderwijs	9	60%	15

* Totaal aantal EHK-regio's in het po.

** Totaal aantal EHK-regio's in het vo.

*** Steekproeftrekking uit totale populatie deelnemende besturen.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we de bevindingen voor de verschillende sectoren apart van elkaar. Daaraan voorafgaand geven we in hoofdstuk 2 eerst inzicht in de aangevraagde middelen en het aanvraagproces. Hierbij laten we zien hoeveel middelen zijn aangevraagd en of er (in het po, vo en mbo) sprake is van een gewijzigde verdeling in de aanvraag ten opzichte van de eerste subsidieronde. Ook staan we kort stil bij het aanvraagproces voor het ho. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op de bevindingen onder deelnemers uit het primair en voortgezet onderwijs. Hoofdstuk 4 geeft hierin inzicht voor deelnemers uit het middelbaar beroepsonderwijs en hoofdstuk 5 voor deelnemers uit het hoger onderwijs. We sluiten het rapport af met een conclusie, voor alle sectoren tezamen. Deze is te vinden in hoofdstuk 6.

Aangevraagde middelen en aanvraagproces

2

2 Aangevraagde middelen en aanvraagproces

2.1 Aangevraagde middelen po/vo en mbo ronde 2 en vergelijking met ronde 1

2.1.1 Context van de regeling

De subsidieregeling 'Extra Hulp voor de Klas' is in het leven geroepen om onderwijsinstellingen te ondersteunen tijdens de coronapandemie. Hierbij was het voornaamste doel van de regeling om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het inzetten van extra personeel voor het continueren van het onderwijs. Het is niet de enige subsidieregeling of andersoortige wijze van financiële steun aan scholen die is ingezet om instellingen te ondersteunen bij de gevolgen van de pandemie. Tijdens de eerste subsidieperiode van EHK – die alleen voor po, vo en mbo gold – maakten de onderwijsinstellingen uit het ho aanspraak op middelen vanuit de subsidie 'Coronabananen in het hoger onderwijs', bedoeld voor tijdelijke banen in ondersteunende functies in het hoger onderwijs.² Onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo maakten tussen juli 2020 en 31 december 2021 ook aanspraak op de middelen vanuit de Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's (IOP).³ Deze subsidie had als doel om scholen te ondersteunen bij het aanbieden van extra inhaal- en ondersteuningsprogramma's om achterstanden bij leerlingen weg te werken die zijn opgelopen als gevolg van de pandemie. Bovendien heeft de overheid voor alle sectoren geld vrijgemaakt om te besteden binnen het Nationaal Programma Onderwijs. De middelen werden gelijktijdig met de tweede subsidieronde van de EHK-regeling verstrekt.

De scholen en onderwijsinstellingen hebben de afgelopen periode dus aanspraak kunnen maken op verschillende subsidiegelden ter ondersteuning van het onderwijs gedurende de pandemie. Een deel van deze middelen diende gelijktijdig met de middelen afkomstig uit de EHK-regeling te worden besteed. Hoewel we met dit onderzoek hebben getracht de inzet van en ervaringen met specifiek de EHK-regeling in kaart te brengen, is het niet uit te sluiten dat de besteding van de uit alle verschillende subsidieregelingen afkomstige middelen – en daarmee de ervaringen met de verschillende regelingen – op de onderwijsinstellingen enigszins door elkaar lopen. Bij het lezen van het rapport en het interpreteren van de conclusies is het daarom raadzaam om in het achterhoofd te houden dat de onderwijsinstellingen deze scheiding niet altijd scherp kunnen maken.

2.1.2 Aangevraagde bedragen po/vo ronde 2

In de tweede aanvraagronde is € 240 miljoen aan subsidie beschikbaar gesteld voor de inzet van extra tijdelijk personeel. Daarvan is € 102 miljoen gereserveerd voor het po en € 56 miljoen voor het vo. DUS-1 heeft de aangevraagde en toegekende subsidiebedragen per regio en per aanvraagronde bijgehouden. Tabel 2.1 geeft een (samengevat) overzicht van de bedragen per aanvraagronde voor het po en vo. In de tweede aanvraagronde is er gemiddeld € 1,8 miljoen aan subsidie toegekend per regio. Dit gemiddelde ligt iets *lager* dan de vorige aanvraagronde. Het verschil wordt grotendeels verklaard doordat in het vo gemiddeld iets minder subsidie is toegekend in de tweede aanvraagronde. Tien regio's kregen een lager bedrag, vijftien regio's een hoger bedrag en voor 69 regio's is het gelijk gebleven.

Tabel 2.1 Toegekende subsidiebedragen* in het po en vo, per regio (in euro's)

	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Stand. afwijking
EHK-1: po (n=52)**	€ 862.416,00	€ 4.876.272,00	€ 1.960.011,42	€ 999.735,05
EHK-2: po (n=51)***	€ 773.496,00	€ 4.887.504,00	€ 1.970.333,65	€ 1.005.982,63
EHK-1: vo (n=33)	€ 793.228,00	€ 3.799.236,00	€ 1.729.385,62	€ 707.140,74
EHK-2: vo (n=33)	€ 834.768,00	€ 3.669.098,00	€ 1.693.031,35	€ 686.195,18
EHK-1: totaal (n=85)	€ 793.228,00	€ 4.876.272,00	€ 1.868.833,77	€ 898.155,06
EHK-2: totaal (n=84)	€ 773.496,00	€ 4.887.504,00	€ 1.839.494,71	€ 916.985,20

* Toegekende bedragen zijn naar rato naar beneden bijgesteld, omdat het totaal aangevraagde bedrag het totaal beschikbaar gestelde bedrag overschreed.

** Er is één po én vo-regio, deze is ondergebracht in sector po.

*** Eén po-regio heeft niet meer deelgenomen aan de tweede aanvraagronde.

² Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044696/2021-02-24>

³ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043564/2021-07-16>

2.1.3 Verdeling aangevraagde middelen po/vo

Bij het indienen van de subsidieaanvraag hebben de regio's aangegeven welke percentages van het aangevraagde bedrag ze van plan waren voor de verschillende doeleinden in te zetten. De spreiding per doeleinde en aanvraagronde is weergegeven in tabel 2.2. Het valt op dat de gemiddelde verdeling van de middelen over de verschillende doelen in de tweede aanvraagronde nagenoeg hetzelfde is als in de eerste aanvraagronde.

Tabel 2.2 Door regio's voorgenomen gemiddelde verdeling van subsidiegelden over verschillende doeleinden, op basis van het analysebestand (in procenten)

	Po		Vo		Totaal*	
	EHK-1	EHK-2	EHK-1	EHK-2	EHK-1	EHK-2
Het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	55	56	40	40	49	49
Het inhuren van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel	15	15	15	15	15	15
Het inhuren van personen die toezicht houden in de klas, bijvoorbeeld bij digitaal onderwijs door een leraar	8	8	16	15	11	10
Het inzetten van studenten	7	6	11	12	9	8
Het laten geven van gastlessen	5	5	3	3	4	4
De ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen	5	5	8	9	6	7
Het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet	5	6	6	6	6	6

* EHK-1 totale n: 85 regio's | po n=52 (inclusief po/vo-regio) vo n=33 | EHK-2 totale n: 84 regio's | po n=51 (inclusief po/vo-regio) vo n=33.

In totaal hebben 43 regio's (22 po en 21 vo) de verdeling van de middelen aangepast ten opzichte van de vorige aanvraagronde. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de gemiddelde procentuele toe- en afname van de verdeling per doeleinde ten opzichte van de verdeling in de eerste aanvraagronde. De mate waarin de regio's meer of minder middelen verdelen per doeleinde weegt over het algemeen tegen elkaar op. Hierdoor is de totale algemene verdeling (zie voorgaande tabel 2.3) vrijwel ongewijzigd. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de verdeling en inzet van de EHK-middelen en de overwegingen van po- en vo-besturen die daarbij een rol speelden.

Tabel 2.3 Gemiddelde procentuele verandering van de verdeling van de middelen per doeleinde ten opzichte van de eerste aanvraagronde

	Meer verdeeld		Minder verdeeld	
	+gem %	N	-gem%	N
Het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	+9,3	18	-8,4	20
Het laten geven van gastlessen	+2,0	9	-3,7	20
Het inzetten van studenten	+7,3	20	-4,9	14
De ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen	+3,9	17	-6,8	17
Het inhuren van personen die toezicht houden in de klas	+5,3	24	-5,8	8
Het inhuren van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel	+7,0	16	-5,6	21
Het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet	+3,4	12	-4,0	23

Bron: bestandsanalyse DUS-I | n: 43 regio's die verdeling hebben aangepast | po n=22 vo n=21

2.1.4 Aangevraagde bedragen mbo ronde 2

Van het totale bedrag dat de tweede aanvraagronde beschikbaar was aan subsidie, was € 50 miljoen bestemd voor het mbo. In tabel 2.4 is een overzicht te zien van de toegekende bedragen per aanvraag-

ronde voor het mbo. Het gemiddeld toegekende bedrag per mbo-instelling ligt de tweede ronde ongeveer € 20.000 hoger dan in de eerste ronde. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is het feit dat in de eerste subsidieronde een van de grotere mbo-instellingen geen subsidie heeft aangevraagd, terwijl in de tweede subsidieronde twee kleinere mbo-instellingen geen subsidie hebben aangevraagd. Hierdoor ontstaat er een verschil in het gemiddeld aangevraagde bedrag per mbo-instelling tussen de twee aanvraagperiodes.

Tabel 2.4 Toegekende subsidiebedragen per mbo-instelling (in euro's)

	Totaal mbo	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Stand. afwijking
EHK-1 (n=62)	€ 51.102.418,00	€ 8.485,00	€ 3.196.678,00	€ 824.232,55	€ 648.842,99
EHK-2 (n=60)*	€ 50.606.008,00	€ 51.740,00	€ 3.196.678,00	€ 843.433,47	€ 648.024,81

* Het aangevraagde bedrag op Saba was de tweede ronde niet bekend.

2.1.5 Verdeling aangevraagde middelen mbo

Net als in het po en vo hebben de mbo-instellingen in hun aanvraag aangegeven welke percentages van het aangevraagde bedrag ze van plan waren voor de verschillende doeleinden in te zetten. De spreiding in deze percentages per doeleinde en aanvraagronde is weergegeven in tabel 2.5. De gemiddelde verdeling van het bedrag over de verschillende doeleinden verschilt nauwelijks tussen de eerste en de tweede aanvraagronde. Beide aanvraagrondes zeiden de mbo-instellingen meer dan de helft van het bedrag in te willen zetten voor het inzetten van leraren, assistenten en instructeurs en ongeveer 20 procent van de subsidie te willen besteden aan ondersteuning en ontzorging van personeel. Op het inhuren van personen die toezicht houden in de klas, bijvoorbeeld bij digitaal onderwijs door een leraar en het laten geven van gastlessen, werd iets vaker ingezet in de tweede ronde, terwijl op de ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen iets minder vaak werd ingezet.

Tabel 2.5 Door mbo-instellingen voorgenomen gemiddelde verdeling van subsidiegelden over verschillende doeleinden, op basis van het analysebestand (in procenten)

	EHK-1	EHK-2
Het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	52	52
Het inhuren van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel	19	20
Het inhuren van personen die toezicht houden in de klas, bijvoorbeeld bij digitaal onderwijs door een leraar	7	8
Het inzetten van studenten	2	2
Het laten geven van gastlessen	5	6
De ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen	8	7
Het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet	6	6

Hoewel het erop lijkt dat de verdeling van middelen over de bestedingsdoeleinden nauwelijks veranderd is, zien we dat dit niet helemaal waar is. Gemiddeld genomen klopt dit, maar we zien ook dat er op instellingsniveau wel degelijk verschuivingen zijn geweest in de verdeling over de bestedingsdoeleinden. Zo zien we dat twintig mbo-instellingen *meer* zijn gaan inzetten op het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs (gemiddeld genomen 15%), maar dat tegelijkertijd dertien instellingen hier juist *minder* op zijn gaan inzetten. Gemiddeld genomen wegen de veranderingen echter tegen elkaar op.

Tabel 2.5 Gemiddelde procentuele verandering van de verdeling van de middelen per doeleinde ten opzichte van de eerste aanvraagronde

	Meer verdeeld		Minder verdeeld		Gelijk gebleven
	+gem %	N	-gem%	N	N
Het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	+15,3	20	-18,4	13	25
Het laten geven van gastlessen	+9,3	11	-4,9	12	35
Het inzetten van studenten	+4,5	6	-3	6	46
De ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen	+3,8	12	-8,3	16	30
Het inhuren van personen die toezicht houden in de klas	+9,0	8	-8,0	10	40
Het inhuren van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel	+14,1	14	-13,9	16	28
Het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet	+6,2	17	-9,4	11	30

2.2 Aangevraagde middelen ho (alleen ronde 2)

2.2.1 Aangevraagde bedragen ho

Het hoger onderwijs heeft enkel tijdens de tweede subsidieronde een aanvraag kunnen indienen. Voor het hoger onderwijs was hiervoor € 30 miljoen beschikbaar. Gemiddeld hebben de instellingen in het hoger onderwijs ongeveer € 670.000 aangevraagd. De universiteiten vroegen hierbij gemiddeld genomen iets meer dan € 200.000 meer aan dan de hbo-instellingen. Gezien hun gemiddeld genomen grotere studentenaantallen is dit niet erg verrassend.

Tabel 2.6 Toegekende subsidiebedragen per ho-instelling (in euro's)

	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Stand. afwijking
EHK-2 hbo (n=21)	€ 25.000,00	€ 1.773.533,00	€ 578.730,28	€ 599.409,14
EHK-2 wo (n=15)	€ 25.000,00	€ 1.396.090,00	€ 794.999,93	€ 404.600,60
EHK-2 totaal (n=36)	€ 25.000,00	€ 1.773.533,00	€ 668.842,64	€ 537.739,67

2.2.2 Verdeling aangevraagde middelen ho

Wanneer we kijken naar de verdeling naar bestedingsdoeleinde van de aanvragen in het hoger onderwijs dan zien we meer spreiding dan in het mbo. Hierbij valt op dat in vergelijking met de universiteiten, hbo-instellingen van plan waren iets minder uit te geven aan onderwijsvervanging door studentassistenten en juniordocenten, studentassistenten voor begeleiding bij practica en aan surveillanten en begeleiders. Hbo-instellingen kozen dan weer relatief vaker voor ICT-ondersteuning bij online onderwijs, ondersteuning bij handhaving van de maatregelen ten behoeve van de bestrijding van corona op de campus (hygiëne, afstand, juiste routes volgen), voor het anders inrichten van (practica) ruimten op de campus of voor communicatie-, rooster- en andere werkzaamheden waar door de coronacrisis extra inspanningen voor nodig zijn, en voor het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet.

Tabel 2.7 Door ho-instellingen voorgenomen gemiddelde verdeling van subsidiegelden over verschillende doeleinden, op basis van het analysebestand (in procenten)

	Hbo	Wo	Totaal
Surveillanten en begeleiders bij bijvoorbeeld toetsing van studenten	10	12	11
Helpdesk- en servicemedewerkers	11	13	12
Studentassistenten voor begeleiding bij practica	10	15	12
ICT-ondersteuning bij online onderwijs, ondersteuning bij handhaving van de maatregelen ten behoeve van de bestrijding van corona op de campus (hygiëne, afstand, juiste routes volgen), voor het anders inrichten van (practica) ruimten op de campus of voor communicatie-, rooster- en andere werkzaamheden waar door de coronacrisis extra inspanningen voor nodig zijn	31	25	29
Onderwijsvervangende door studentassistenten en juniordocenten	14	21	17
Het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet	6	3	5
Overige functies ter ondersteuning aan het onderwijs en onderzoek	18	11	15

2.3 Terugblik tussenrapportage: aanvraagproces po/vo en mbo

De eerste deelvraag – aangaande het aanvraagproces in het po, vo en mbo – hebben we onderzocht tijdens het eerste monitoronderzoek en gepresenteerd in het tussenrapport.⁴ In deze paragraaf blikken we kort terug op een aantal onderzoeksvragen en bijbehorende conclusies uit dit rapport.

2.3.1 Het komen tot een aanvraag

Bij het opstellen van een subsidieaanvraag en het uitvoeren van de activiteiten zocht 40 tot 50% van de besturen in het po, vo en mbo de samenwerking met externe partijen, zoals individuele professionals, bedrijven en detachingsbureaus. In het po en het vo werkte een op de drie besturen tevens samen met lerarenopleidingen.

Om tot een aanvraag te komen ervoeren de besturen een aantal succesfactoren en een aantal knelpunten. Genoemde succesfactoren waren toentertijd bijvoorbeeld de informatievoorziening over de regeling (po, vo en mbo) en de regie in het aanvraagproces (po en vo). Een knelpunt werd in alle sectoren herkend, namelijk de beschikbare tijd om een aanvraag te doen en de beschikbare middelen. Aan de andere kant zei respectievelijk 42 procent en 34 procent van de po-/vo- en mbo-besturen dat ze geen enkel knelpunt hadden ervaren.

Specifiek over de communicatie- en informatievoorziening en ondersteuning door OCW en DUS-I waren de besturen redelijk tevreden. De vragen die besturen hadden werden goed afgehandeld en de communicatie werd als helder ervaren.

2.3.2 Samenwerking in het po en vo

In het po en vo was het mogelijk regio's te vormen om deel te nemen aan EHK. In totaal zijn hiervoor 85 regio's gevormd, waarvan 18 volledig nieuw. De samenwerkingen binnen deze regio's zijn voornamelijk opgezet voor de verdeling van de subsidiegelden. Veel minder is het doel om daadwerkelijk samen te werken in de uitvoering.

Het organiseren en opzetten van (nieuwe) samenwerkingen werd toch meermaals genoemd als knelpunt in het proces. Respondenten wezen zelf ook meermaals op knelpunten die zijn opgetreden bij de regiovorming. Zo wordt gewezen op de onwenselijke verdeling van vestigingen over meerdere regio's. Ook lijkt er regelmatig onduidelijkheid te zijn geweest over de regio's waarin men kon deelnemen voor de regeling.

⁴ Duysak, S., Bergen, K. van, Coenen, J., Kans, K., & Stroo, M. (2021). *Extra Hulp voor de Klas. Monitor aanvraagproces*. Amsterdam: RegioPlan.

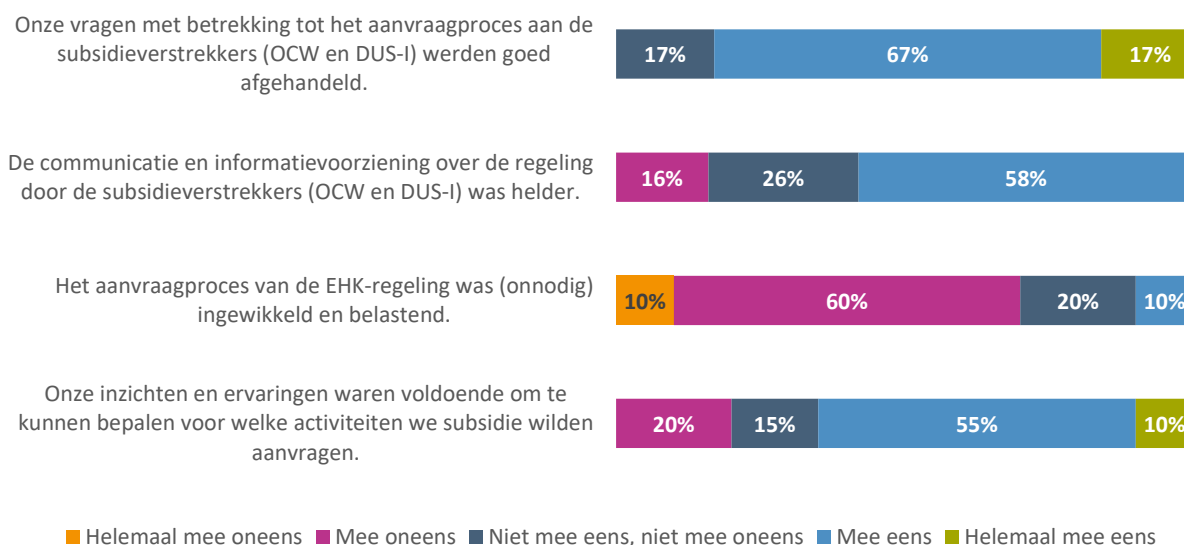
2.3.3 Leerpunten

Hoewel de eindconclusie uit de monitor van het aanvraagproces luidde dat de betrokken penvoerders en besturen over het algemeen positief oordeelden over het aanvraagproces, waren er toch enkele leerpunten uit de monitor te trekken. Ondanks het karakter van de noodmaatregel en de haast die geboden was, zouden de relatief korte tijd voor de aanvraag en de ongunstige aanvraagperiode (rond een schoolvakantie) een volgende keer wat beter overwogen kunnen worden. Het sneller bekend maken van de toekenning zou weer kunnen helpen bij het ook sneller kunnen organiseren van de inzet van de extra hulp. Het belangrijkste leerpunt had echter betrekking op de regiovorming in po en vo in het kader van de subsidie. Het leerpunt hierbij is dat moet worden overwogen of de regeling wel gekoppeld moet worden aan regio's en aan regiovorming. Een groot deel van de tijd van po- en vo-besturen is besteed aan het organiseren van een regionale samenwerking om de subsidiegelden binnen te krijgen en te kunnen verdelen. Daadwerkelijk samenwerken kwam minder goed van de grond, waardoor er wellicht onvoldoende is nagedacht over de mogelijkheden die een samenwerking zou kunnen bieden. In hoofdstuk 3 van dit rapport lichten we de ervaringen wat betreft de samenwerking bij de inzet van de middelen in de regio verder toe.

2.4 Aanvraagproces hoger onderwijs

Aangezien de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs alleen in de tweede subsidieronde een aanvraag konden indienen zijn zij niet meegenomen in de reeds gepubliceerde tussenrapportage van het onderzoek naar 'Extra Hulp voor de Klas'. Daarom hebben we de instellingen in het hoger onderwijs in de enquête alsnog een aantal stellingen voorgelegd die we in het eerdere stadium al aan po-, vo- en mbo-instellingen hebben voorgelegd. Over het algemeen zien we dat de instellingen tevreden zijn over het aanvraagproces. Zo zien we dat ruim 80 procent van de instellingen het eens of helemaal eens is met de stelling dat hun vragen goed werden afgehandeld. Daarnaast zien we dat 70 procent van de instellingen het (helemaal) niet eens is met de stelling dat het aanvraagproces onnodig ingewikkeld en belastend was.⁵ Aan de andere kant vond een op de vijf ho-instellingen hun inzichten en ervaringen onvoldoende om te kunnen bepalen voor welke activiteiten ze subsidie wilden aanvragen. 16 procent van de instellingen vond de communicatie en informatievoorziening over de regeling door de subsidieverstrek- kers niet helder.

Figuur 2.1 Mening over het aanvraagproces van de EHK-subsidie (n=20)



⁵ Deze stelling is negatief geformuleerd, waardoor deze in de figuur overwegend *paars* is bij een positieve uitkomst. De overige stellingen zijn positief geformuleerd.

In de interviews hebben we ook gevraagd naar het proces rondom het aanvragen van de subsidie. Hieruit komt naar voren dat de ervaring die de instellingen hadden opgedaan tijdens het aanvragen van de subsidie ‘Coronabanen in het hoger onderwijs’⁶, die voorafging aan ‘Extra Hulp voor de Klas’, hielp bij het aanvragen van de middelen voor ‘Extra Hulp voor de Klas’. De procedure was vergelijkbaar en de mogelijkheden van ‘Extra Hulp voor de Klas’ beter toereikend, voornamelijk door de afwezigheid van een maximale beloningsgrens van het extra personeel. De geïnterviewden geven daarnaast aan dat ze – door de inventarisaties binnen de eigen instellingen – voldoende zicht hadden op de behoeften binnen de instellingen. Ook heerst er tevredenheid over het contact met DUS-I als subsidieverstrekker. Het contact met de medewerkers was goed en de bijgevoegde FAQ bood de aanvragers veel duidelijkheid en inzicht in het aanvraagproces.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044696/2021-02-24>.

Po en vo

3

3 Po en vo

In dit hoofdstuk rapporteren we over de enquêteresultaten van de respondenten uit het po en vo. Waar mogelijk zijn de resultaten aangevuld met informatie uit de gesprekken die zijn gevoerd met penvoerders en bestuurders. In totaal hebben 216 respondenten (po 149 en vo 67) de enquête ingevuld. Daaronder waren 52 penvoerders (po 30 en vo 22) van EHK-regio's (62% van de in totaal 84 regio's). Verder zijn 23 interviews afgenomen met penvoerders en/of bestuurders om meer duiding te krijgen bij de antwoorden die zijn gegeven in de enquête.⁷ Aan de penvoerders is zowel naar de ervaringen met de samenwerking in de regio als naar de ervaringen met de inzet van EHK-middelen binnen hun eigen bestuur gevraagd. In de bijlage zijn de responsaantallen in meer detail gerapporteerd.

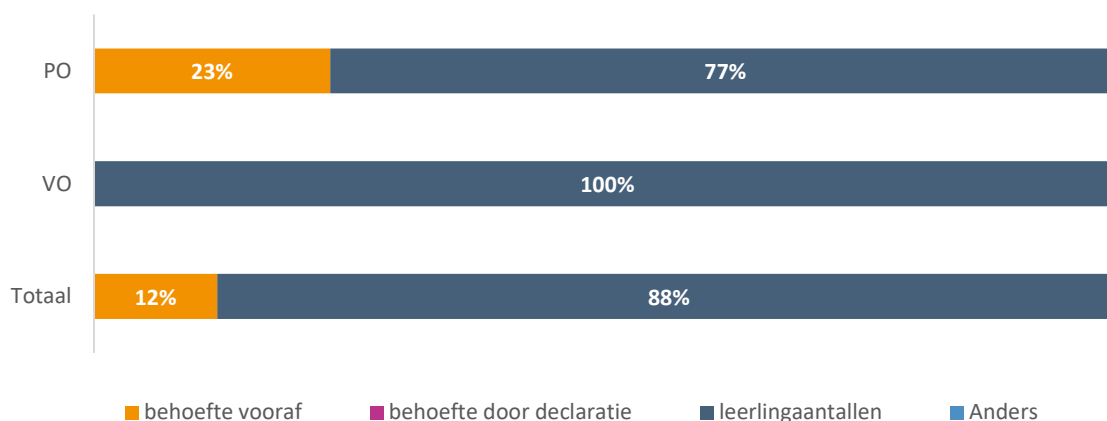
3.1 Besteding middelen

3.1.1 Organisatie en inzet subsidieaanvraag

In de tweede ronde van de EHK-regeling hebben po- en vo-schoolbesturen opnieuw een aanvraag ingediend in regionaal verband (via voor tranche 1 gevormde en eventueel uitgebreide of nieuwe regionale samenwerkingen). Vrijwel alle geïnterviewde penvoerders zeggen dat ze de verdeling van de middelen in de aanvraag hebben bepaald door te inventariseren wat de formele verdeling op basis van leerlingaantallen was per jaar. Vervolgens is aan de hand van deze inventarisatie berekend wat de formele verdeling was op regionaal niveau (op basis van een gewogen gemiddelde per deelnemend bestuur).

De meerderheid van de penvoerders geeft in de enquête aan dat ze de ontvangen middelen hebben verdeeld op basis van leerlingaantallen (88%). Ongeveer een kwart (23%) van de penvoerders in het po zegt dat de middelen zijn verdeeld op basis van behoefte vooraf. Alle responderende penvoerders uit het vo zeggen dat de verdeling is gebaseerd op leerlingaantallen.

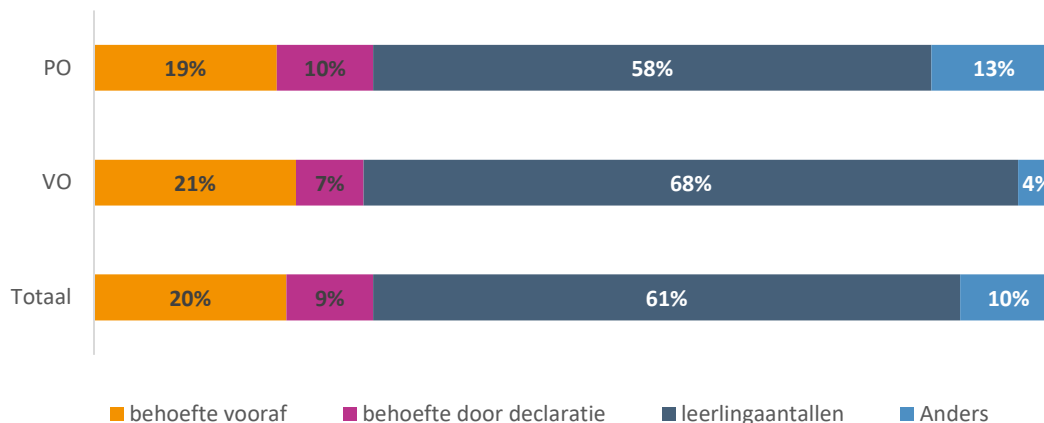
Figuur 3.1a Op welke wijze zijn de ontvangen middelen verdeeld over de verschillende besturen in de regio (penvoerders)? (n=26)



Ook is aan de schoolbesturen gevraagd hoe ze de ontvangen middelen hebben verdeeld over de scholen binnen hun eigen bestuur. Ook hier zegt de meerderheid dat dit is gedaan op basis van leerlingaantallen (61%). Ten opzichte van de verdeling over de deelnemende schoolbesturen worden de middelen binnen het schoolbestuur vaker verdeeld op basis van behoefte van scholen (29%).

⁷ Er zijn 23 interviews afgenomen met penvoerder en/of bestuurders. Daarvan zijn 9 afkomstig uit het PO, 10 uit het VO en 4 bestuurders van de BES-eilanden.

Figuur 3.1b Op welke wijze zijn de ontvangen middelen verdeeld over de verschillende scholen (schoolbestuur)? (n=100)



Iets minder dan vier vijfde van de penvoerders zegt zicht te hebben op hoe de middelen zijn ingezet door de individuele schoolbesturen in hun regio (79%). Dit verschilt niet naar sector. De meerderheid van de penvoerders (94%) heeft dit inzicht verkregen aan de hand van de verantwoordingsinformatie vanuit de scholen en schoolbesturen. Een vijfde van de penvoerders zegt dat ze dit inzicht (ook) verkrijgen door regelmatig te overleggen met de scholen en schoolbesturen.

De interviews met penvoerders uit het po en vo laten zien dat dit inzicht uiteindelijk beperkt is en slechts gebaseerd op de papieren (verantwoordings)informatie vanuit de deelnemende besturen. Hoe de aangesloten besturen precies hun middelen inzetten is niet duidelijk. De penvoerders merken op dat ze geen invloed hebben op hoe de besturen de middelen inzetten (immers is door de meerderheid van de regio's niet samengewerkt in de besteding van middelen). In grote lijnen geeft de gemiddelde verdeling van de middelen, zoals die is opgegeven in de aanvraag, de keuzes van de aangesloten besturen weer. Besturen maken wel eigen keuzes voor de inzet en variëren daarin, op basis van waar ze zelf behoefte aan hebben. De behoeften kunnen nogal verschillen en zijn afhankelijk van de leerlingpopulatie die bediend wordt (schoolsoorten, onderwijsfilosofie, e.d.), omvang en budget en de specifieke problematiek/achterstanden waar het bestuur mee te maken heeft. Binnen de besturen maken de aangesloten scholen vervolgens ook weer eigen keuzes op basis van behoefte. Het is maatwerk per school. De besturen merken op dat de EHK-middelen zijn ingezet voor de specifieke doeleinden van de regeling (extra tijdelijk personeel). De effecten (opbrengsten) van de middeleninzet vinden de penvoerders en bestuurders moeilijk te onderscheiden van de effecten van de andere coronasteungelden. De bestuurders zeggen dat er op de scholen ook extra personeel is ingezet dat vanuit de andere regelingen is gefinancierd.

Verder geven de geïnterviewden aan dat in de praktijk het onderscheid tussen de bestedingsdoeleinden moeilijk is te maken (bijvoorbeeld onderwijsassistenten helpen ook bij de naleving van de coronamaatregelen). Vrijwel alle penvoerders zeggen dat besturen het moeilijk vonden om vooraf goed in te schatten wat de besteding zou worden per doeleinde. De inschatting is gemaakt op basis van behoefte en verwachtingen maar de uiteindelijke inzet werd beïnvloed door factoren die vooraf niet goed te voorspellen waren (zoals ziekteverzuim en uitval van leraren en ander personeel door corona en quarantaine, coronamaatregelen vanuit de overheid e.d.).

Bestedingstermijn

De geïnterviewden vinden dat de bestedingstermijn van de EHK-regeling erg krap was. De meerderheid van de besturen ervaart dat hun scholen niet op tijd alle middelen hebben kunnen inzetten. Het gaat echter om kleine bedragen (vaak niet meer dan 5%). Een aantal besturen zegt dat dit te maken heeft met de periode tussen de bekendmaking van de ingediende EHK-aanvraag en het begin van de bestedingstermijn. De besturen waren terughoudend in het vroegtijdig (voor de toekenning) werven van ex-

tra personeel. Verder geeft een deel van de bestuurders aan dat de middelen in de tweede aanvraagronde (althoewel erg welkom) samen met de middelen van de overige coronasteunmaatregelen erg omvangrijk waren en met moeite binnen de gewenste bestedingstermijn in te zetten. Overgebleven EHK-middelen worden niet herverdeeld (op bestuurlijk of regionaal niveau), maar de inzet van extra hulp wordt nog even doorgezet.

Kosten penvoerders

Aan de penvoerders is gevraagd een inschatting te maken van de kosten (in euro's) voor hun eigen inzet ten behoeve van de regeling. Penvoerders hebben op basis van deze schattingen gemiddeld tienduizend euro aan kosten gemaakt voor hun inzet voor de regeling (tabel 3.1). De meerderheid van de penvoerders (70%) heeft de kosten voor hun inzet (grotendeels) uit de subsidie gefinancierd. Penvoerders uit het po schatten gemiddeld genomen hun kosten hoger in dan penvoerders uit het vo. Mogelijk is dit te verklaren doordat in de po-regio's gemiddeld meer besturen betrokken zijn en het regelwerk voor de penvoerder (afstemming met de individuele besturen) daardoor meer tijd vraagt. Verder zien we dat de onderlinge verschillen (spreiding) in de gemaakte kosten tussen penvoerders in het vo groter zijn dan in het po. De twee penvoerders die de hoogste kosten opgeven, zijn penvoerder van nieuw gevormde regio's (regio's die niet aan de RAP-regeling hebben deelgenomen en nog geen bestaande samenwerking hadden).

Tabel 3.1 Hoeveel kosten in euro's heeft u – ongeveer – als penvoerder voor uw eigen inzet (tot nu toe) gemaakt voor deze regeling (penvoerders)? (n=34)

	N	Gemiddelde kosten	Min.	Max.	Std. Deviatie
Po	18	€ 10.191,75	€ 1.500,-	€ 73.000,-	€ 15.881,77
Vo	16	€ 8.756,25	€ 500,-	€ 60.000,-	€ 14.599,27
Totaal	34	€ 9.174,56	€ 500,-	€ 73.000,-	€ 15.332,46

De interviews laten zien dat de ingevulde bedragen niet erg eenduidig zijn. Wat overigens ook blijkt uit de grote verschillen tussen de minimale en de maximale bedragen, die zijn opgegeven in de enquête en uit de forse standaarddeviatie (m.a.w. de spreiding tussen de opgegeven bedragen, tabel 3.1). We hebben in het onderzoek onvoldoende zicht gekregen op de feitelijke berekeningen en achtergronden van de schattingen. In de gesprekken gaf een deel van de penvoerders aan een klein bedrag op te nemen, omdat ze hun werkzaamheden voor de EHK-regeling konden combineren met hun werkzaamheden voor de RAP-regeling of omdat ze vonden dat het eenmaal hoorde bij hun rol als hoofdaanvrager van de subsidie. Andere penvoerders brachten een halve of hele fte in rekening. Daarnaast zijn er verschillen tussen regio's waar een extern ingehuurd projectleider als penvoerder is aangesteld en regio's waar het penvoerderschap een taak is van een stafmedewerker van een van de aangesloten besturen.

De meerderheid van de penvoerende besturen lichtte toe dat ze de administratieve last van hun rol hadden onderschat. Vooral binnen regio's waar er nieuwe samenwerkingen zijn gevormd kwam het regelmatig voor dat penvoerders meer tijd moesten investeren in het leggen van contact, het overleg over de regeling en regionale samenwerking en het regelen van de formele zaken (zoals het verzamelen van handtekeningen) met de nieuw aangesloten besturen. In de tweede ronde waren er vooral onduidelikheden en vragen over deelname aan de tweede aanvraagronde van de EHK-regeling en de relatie met de middelen die aangevraagd konden worden voor de andere subsidieregelingen (Nationaal Programma Onderwijs (NPO), Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's (IOP)). De meeste penvoerders zeiden dat ze hooguit een administratieve rol hadden in de EHK-regeling en zo nu en dan vragen beantwoordden van besturen of kennis en ervaringen uitwisselden over de (mogelijke) besteding en inzet. Enkele penvoerders zeiden een grotere rol te vervullen. Zij ondersteunden in de organisatie de inzet van tijdelijk extra personeel, via de planning en organisatie van een (al bestaande) gezamenlijke vervangingspool binnen de regio.

3.1.2 Bestedingsdoeleinden

In hoofdstuk twee is gerapporteerd over de verdeling van de middelen over de verschillende doeleinden zoals die vooraf is opgegeven in de aanvraag door de penvoerders (tabel 3.2). In de enquête is getracht een actueel inzicht te krijgen in de verdeling van de subsidiemiddelen. Aan zowel de penvoerders als de

individuele schoolbesturen is gevraagd welk aandeel van de middelen is ingezet voor de verschillende bestedingsdoeleinden. Daarnaast is gevraagd of er wijzigingen zijn in de verdeling van de middelen naar de verschillende categorieën ten opzichte van de beoogde verdeling. De antwoorden zijn schematisch samengevat in tabel 3.2 en figuur 3.2.

Tabel 3.2 geeft de inzet op bestuursniveau weer. Het valt op dat, vergeleken met de regionale inzet (tabel 3.1), po- en vo-besturen *meer* middelen besteden aan het inzetten van leraren en onderwijsassistenten dan regionaal begroot (resp. 70 vs. 56% in po en 62 vs. 49% in vo). Verder zien we dat zowel po- als vo-besturen gemiddeld genomen minder middelen besteden aan vrijwel alle andere bestedingsdoeleinden (t.o.v. de regionale begroting).

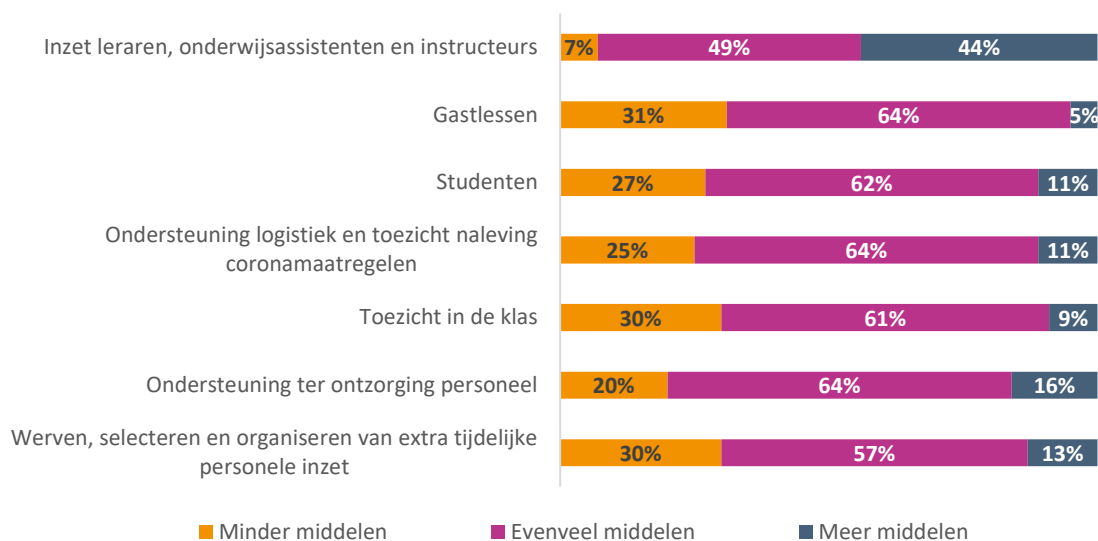
Verder zien we dat vrijwel alle besturen kiezen voor de inzet van extra leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. Daarnaast wordt door een meerderheid van de besturen gemiddeld nog 12 tot 15 procent ingezet voor ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van personeel. Vo-besturen kiezen in het algemeen vaker voor meer verschillende inzetopties (bijvoorbeeld voor inzet van toezichthouders, studenten of van gastlessen) dan po-besturen, maar de gemiddelde besteding voor deze andere categorieën is relatief laag.

Tabel 3.2 Aandeel respondenten dat aangeeft middelen in te zetten (op bestuursniveau) en gemiddelde inzet (in %) per bestedingsdoeleinde als opgegeven in de enquête (n= 123)

	Po		Vo	
	% dat middelen heeft ingezet	Gemiddelde inzet (%)	% dat middelen heeft ingezet	Gemiddelde inzet (%)
Leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	99%	70%	98%	62%
Ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel	52%	12%	76%	15%
Werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijk personele inzet	50%	5%	59%	7%
Ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen	25%	4%	61%	5%
Personen die toezicht houden in de klas	20%	3%	69%	4%
Studenten	27%	3%	65%	4%
Gastlessen	29%	2%	43%	3%

De verschillen tussen de vooraf begrote verdeling (in de aanvraag) en de daadwerkelijke inzet en verdeling van de middelen zijn in lijn met de mate waarin penvoerders en bestuurders hebben aangegeven al dan niet meer of minder te hebben besteed per categorie (figuur 3.2). Ongeveer twee vijfde (44%) heeft meer middelen besteed aan de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. Daaropvolgend besteedt ongeveer een vijfde (17%) meer aan de inzet van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van het personeel. De categorieën waar relatief het vaakst minder aan wordt besteed dan vooraf begroot is het laten geven van gastlessen (30%), tijdelijk logistieke ondersteuning (30%) en het werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke personele inzet (30%).

Figuur 3.2 Wijzigingen in de beoogde besteding van de middelen (n=171)



De penvoerders met wie we spraken vertellen dat er lichte verschuivingen zijn geweest in de vooraf bedachte verdeling van de middelen. Scholen kregen na verloop van tijd andere behoeften en legden andere accenten bij de inzet. De inschatting moest bij de aanvraag snel gemaakt worden, terwijl de behoefte zich gaandeweg anders ontwikkelde (de mate van personeelsuitval, terugkerende inzet van online lessen, aanpassingen coronamaatregelen e.d.). Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de middelen met name zijn verschoven naar het primaire proces (inzetten van leraren, onderwijsassistenten en logistieke ondersteuning). Er was geen of minder ruimte om bijvoorbeeld gastlessen te organiseren. Door de extra druk op scholen werden de inspanningen gericht op inzet op activiteiten die het meest zouden opbrengen. Daarenboven kwamen er andere subsidies (NP Onderwijs, IOP) waardoor er meer mogelijkheden kwamen om extra personeel in te zetten in samenhang met (en met behulp van) andere middelen.

Lerarentekort

Uit de interviews blijkt dat de extra inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs met name het inzetten van onderwijsassistenten betrof. De meerderheid van de geïnterviewden zegt dat de voorgenomen inzet van extra leraren niet of moeizaam kon worden waargemaakt. In regio's waar er sprake is van een lerarentekort gold dit des te sterker. De besturen konden (en kunnen) het gewenste bevoegde personeel niet vinden. Daarnaast merken de geïnterviewden op dat het tijdelijke karakter van de regeling scholen niet in staat stelt om een structureel dienstverband aan te bieden, als er geen vacature-ruimte binnen de formatie is. Eén van de gesprekspartners licht toe dat scholen veel moeten investeren om de juiste leerkrachten aan zich te binden (werving) en, als ze al iemand kunnen vinden, vervolgens goed moeten begeleiden op school. Dit kost veel tijd en middelen en scholen zijn terughoudend als ze het geworven personeel niet voor langere tijd aan zich kunnen binden. De geïnterviewden vertellen dat (gevolglijk) scholen meer hebben ingezet op de inzet van onderwijsassistenten of het aantal uren van het bestaande personeel heeft uitgebreid. Daarbij moet opgemerkt worden dat een deel zegt dat scholen (die extra handen hebben kunnen vinden) met behulp van de middelen van het NP Onderwijs wel personeel voor langere tijd in dienst hebben kunnen nemen.

Invloed coronamaatregelen

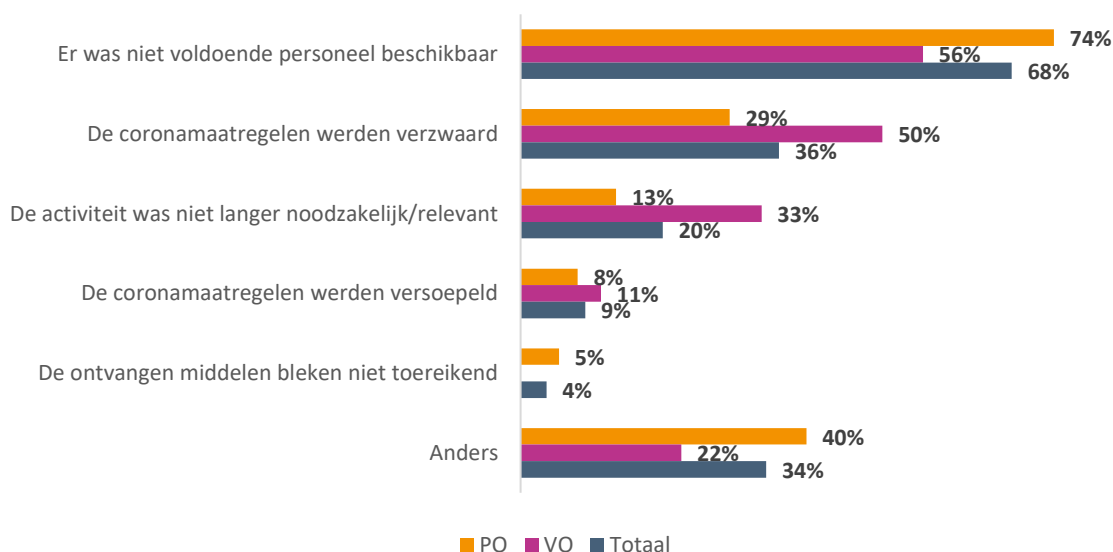
Verder heeft het verloop van de coronacrisis en de daarmee samenhangende maatregelen de inzet van de middelen in enige mate beïnvloed. De EHK-middelen zijn gebruikt om de flexibiliteit te regelen waar de maatregelen om vroegen. Scholen die bijvoorbeeld nog niet de benodigde infrastructuur hadden om online onderwijs te geven hebben de middelen ingezet om ondersteuning hierin te kunnen regelen. Sommige scholen hebben daarbij meer ingezet op medewerkers, die toezicht hielden op de naleving van

de coronamaatregelen bij het (weer) openen van de scholen en meer vervangers geregeld om uitval van leraren door ziekte en/of quarantaineregels op te vangen.

Een deel van de geïnterviewden merkt meer in het algemeen op dat de coronasteungelden (EHK, NP Onderwijs, IOP etc.) doorstroom en toestroom binnen en naar de sector (al dan niet tijdelijk) hebben beïnvloed. Een bestuurder merkt op dat nog niet eerder de mate van personeelsswisseling zo hoog was binnen haar scholengemeenschap. Leraren vertrekken naar scholen die betere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden (met behulp van de steungelden). Een andere bestuurder zegt dat vervangingspools worden 'leeg getrokken' omdat vervangers meer vaste uren en in vast dienstverband kunnen werken. Drie geïnterviewden zien dat er extra medewerkers binnenstromen van andere tekortsectoren (zoals de jeugdhulp en kinderdagverblijven). De penvoerders en bestuurders met wie we hierover spraken vroegen zich af of en wat voor impact oplopende personeelstekorten in deze sectoren hebben voor de samenwerking, bijvoorbeeld bij buitenschoolse opvang of bij het organiseren van een onderwijs-zorgaanbod voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Ongeveer driekwart (73%) van de respondenten stelt dat ze de activiteiten die ze vooraf hadden bedacht, hebben kunnen uitvoeren. Dit aandeel verschilt niet (beduidend) tussen respondenten uit het po en vo. Een derde van de respondenten geeft aan dat ze niet alle activiteiten konden uitvoeren, omdat er te weinig personeel beschikbaar was (68%) en/of doordat de coronamaatregelen werden verzwaard (36%). Een deel van de respondenten heeft andere redenen gegeven (34%). De meerderheid van deze groep zegt dat het moeilijk was om vooraf de behoefte te voorspellen (de extra inzet is ingezet op basis van noodzaak).

Figuur 3.3 Redenen waarom niet alle vooraf bedachte activiteiten uitgevoerd konden worden (n=56)

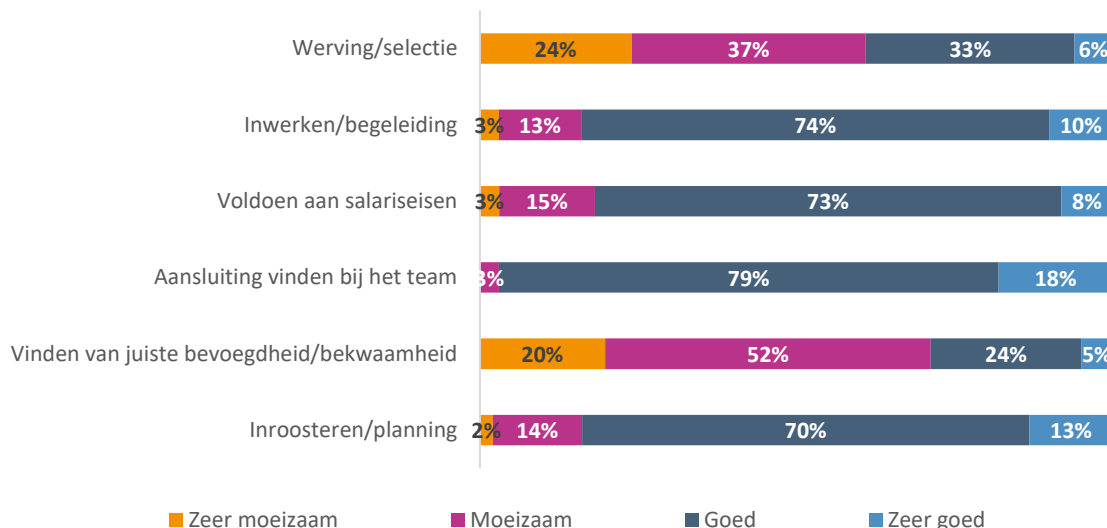


3.2 Ervaringen inzet extra medewerkers

Organisatie inzet extra medewerkers

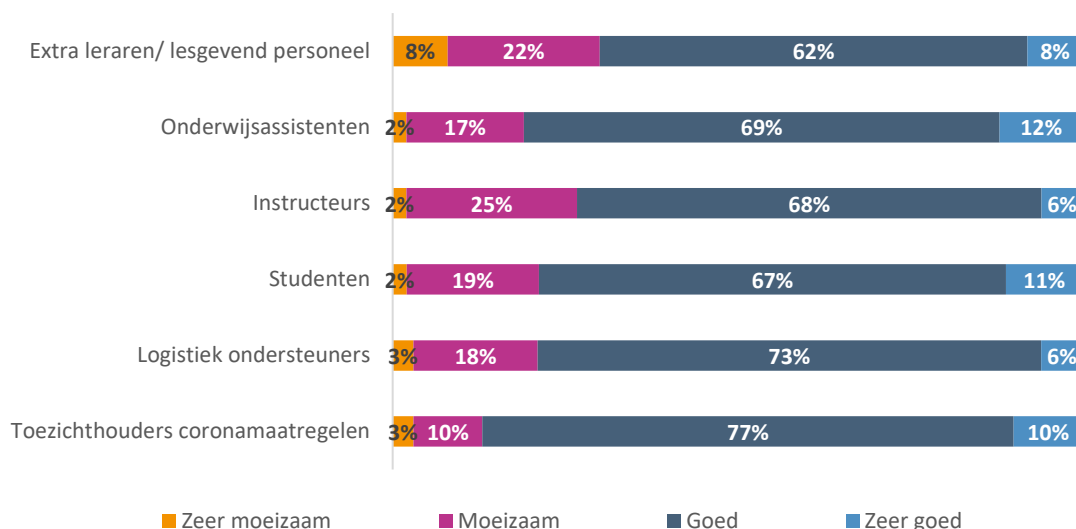
Besturen hebben de meeste moeite met het vinden van medewerkers met de juiste bevoegdheid/bekwaamheid en met de werving en selectie van extra medewerkers. Respectievelijk zegt ongeveer drie kwart (72%) en twee derde (61%) van de besturen dat de organisatie op deze twee onderdelen (zeer) moeizaam verloopt. Salariseisen, het inwerken en de begeleiding van en het inroosteren van de extra medewerkers verlopen soms moeizaam. Aansluiting vinden bij het team levert weinig problemen op. Werving en selectie lijkt in het po iets moeizamer te gaan dan in het vo (resp. 63% vs. 57%). Besturen in het vo lijken relatief wat meer moeite te hebben met het inroosteren van de extra medewerkers dan besturen in het po (resp. 26% t.o.v. 13%). De verschillen tussen sectoren zijn echter niet significant.

Figuur 3.4 Hoe verloopt de organisatie van de inzet van extra medewerkers op de volgende onderdelen? (n=131)



Over het algemeen geldt dat ongeveer twee derde (64%) van de respondenten vindt dat de organisatie van de verschillende typen extra medewerkers gemiddeld genomen goed tot zeer goed verloopt (figuur 3.5). Iets minder dan een derde (31%) van de respondenten antwoordt dat de organisatie van de inzet van extra leraren/lesgevend personeel (zeer) moeizaam verloopt. Ook hebben besturen relatief wat meer moeite met de organisatie rondom de inzet van instructeurs (25% vindt de organisatie hiervan moeizaam tot zeer moeizaam). Respondenten uit het vo hebben relatief meer moeite met de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs ten opzichte van respondenten uit het po (resp. 41% vs. 27% vindt de organisatie (zeer) moeizaam). Het inzetten van logistiek ondersteuners en studenten lijkt daarentegen moeizamer in het po dan in het vo (resp. 25% vs. 13% en 27% vs. 9% vindt de organisatie (zeer) moeizaam). De verschillen tussen de sectoren zijn echter opnieuw niet significant.

Figuur 3.5 Hoe verloopt de organisatie van de inzet van de volgende groepen extra medewerkers? (n=131)



In de voorgaande paragraaf (3.1) is al aangestipt dat scholen moeite hebben om (extra) leraren te vinden vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Geïnterviewde penvoerders/bestuurders zeggen dat het vinden van onderwijsassistenten en toezichthouders daarentegen redelijk goed verliep. Ook was het relatief makkelijk om (LIO)-studenten te vinden (met name voor besturen die al bestaande samenwerkingen hadden).

gen hadden met lerarenopleidingen). De tevredenheid over de inzet van studenten verschilt tussen bestuurders. Sommige penvoerder/bestuurders met wie we spraken vonden studenten minder geschikt voor de gewenste ondersteuning.

Besturen hebben inwerkprogramma's, trainingen en/of coaches ingezet om de extra ondersteuners in het begin te begeleiden. Ook geeft een deel van de geïnterviewden aan dat besturen extra ondersteuners hebben geworven via uitzendbureaus en/of gespecialiseerde onderwijsbureaus (ondersteuningsbedrijven, huiswerkbegeleidingsbureaus e.d.) hebben benaderd om specifieke ondersteuning te vinden. Dit waren veelal bureaus waar al een relatie mee bestond. De geïnterviewden geven aan dat werving en inhuur via dergelijke bureaus kostbaar is. Daarom is altijd eerst naar de mogelijkheden binnen het bestuur is gekeken (leraren die meer konden werken, vervangingspool, mogelijkheid om te wisselen tussen scholen e.d.). De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat binnen de regio's geen personeel is uitgewisseld tussen besturen onderling. Als reden wordt de ingewikkelde organisatie om dit te regelen genoemd (bijvoorbeeld contracten, soms grote geografische afstanden en woon-werkregelingen). De meerderheid van de geïnterviewden zegt daarnaast dat de keuze om personeel uit te wisselen bij de scholen zelf lag. Die hadden om uiteenlopende redenen geen behoefte aan uitwisseling om uiteenlopende redenen (onderlinge concurrentie, wisseling personeel beperken ter borging van onderwijskwaliteit in deze periode, e.d.). In paragraaf 3.6 gaan we dieper in op de samenwerking binnen de regio's.

Verder stellen de geïnterviewden dat de organisatie van de extra ondersteuners, door hun diverse achtergronden, gecompliceerd was. Vooral het inroosteren van de extra medewerkers was een ingewikkelde puzzel. Dit wordt relatief vaak genoemd door geïnterviewden in het vo. De gesprekspartners vertellen dat scholen hebben gewerkt met flexroosters en lessen hebben georganiseerd in kleinere klassen of klassen hebben opgesplitst. Een vo-bestuurder vertelt dat eerst binnen hun bestuur (voor clusters van scholen) is gekeken wat ze samen konden doen (bijvoorbeeld leraren uitwisselen). De invulling en de organisatie wisselde vervolgens van school tot school. Scholen met goede banden met een huiswerkbegeleidingsinstituut, hebben daar veel gebruik van gemaakt, scholen in een universiteitsstad schakelden meer studenten in. De besturen hebben eerst gebruikt wat ze al kenden en vervolgens nieuwe wegen bewandeld. Geïnterviewden in het vo zien wel een duidelijk verschil tussen schoolsoorten. Zo geven ze aan dat voor de beroepsgerichte vmbo-vakken leraren en teamleiders al meer gewend waren aan ondersteuning door assistenten en instructeurs. In de AVO-vakken van het vmbo, maar met name van het havo/vwo is dat niet het geval en leraren moesten daar meer ondersteund worden in hoe ze assistenten konden inzetten/begeleiden.

In het po werd vaker dan in het vo genoemd dat uren van het zittend personeel zijn uitgebreid. Een bestuurder (po) vertelt dat ze allereerst intern meer uren voor hun eigen personeel hebben ingepland. In de bovenbouwklassen was er meer aandacht voor tussentijdse toetsing en het werken aan executieve vaardigheden. Er zijn (intern en externe) ondersteuners aangeschoven bij dergelijke momenten of er zijn speciale (extra) klassen georganiseerd.

BES-besturen

Voor de evaluatie is ook gesproken met vier besturen gevestigd op de BES-eilanden. De bestuurders hebben vergelijkbare ervaringen als de besturen in Nederland. De middelen zijn ingezet en besteed aan het ondervangen van specifieke problematiek op de scholen. Zo vertellen twee bestuurders (po) dat hun leerlingen gemiddeld genomen meer moeite hebben met de Nederlandse taal. Met de middelen is met name ingezet op het wegwerken (ofwel voorkomen) van taalachterstanden: leerlingen zijn meer persoonlijk begeleid door onder meer klassen op te splitsen. Eén bestuurder vertelt dat ze naschoolse lessen hebben georganiseerd voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hadden. Verder merken de bestuurders op dat het lastig was om online onderwijs te organiseren. Sommige leerlingen hadden niet de (juiste) devices of beperkt toegang tot het internet. Er zijn middelen ingezet om dit beter te faciliteren.

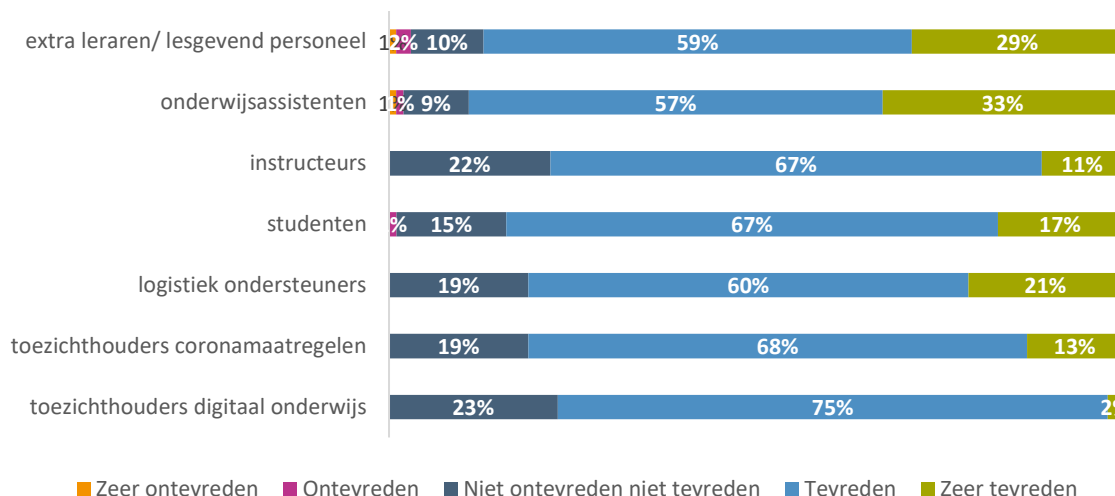
De besturen geven aan dat ze, net zoals de besturen in Nederland, moeite hadden om extra leraren te vinden. Beschikbaar en bevoegd personeel op de eilanden is er bijna niet en daar komt bij dat de middelen niet voldoende waren om leraren uit Nederland aan te trekken. Om dat te doen moeten besturen, naast salaris, ook voorzien in reis- en huisvesting voor de leraar (en eventueel het gezin). De besturen

hebben de middelen dan ook met name besteed aan het uitbreiden van de uren van het al beschikbare personeel. Een bestuur heeft wel één extra leraar kunnen aantrekken en één heeft het team kunnen uitbreiden met een assistent.

Tevredenheid

De besturen zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de inzet van de extra medewerkers, nog het meest over de inzet van onderwijsassistenten. Slechts een enkeling is ontevreden. De mate waarin de tevredenheid over de verschillende type extra medewerkers verschilt is echter klein en niet significant. De mate van tevredenheid verschilt verder niet tussen de onderwijssectoren.

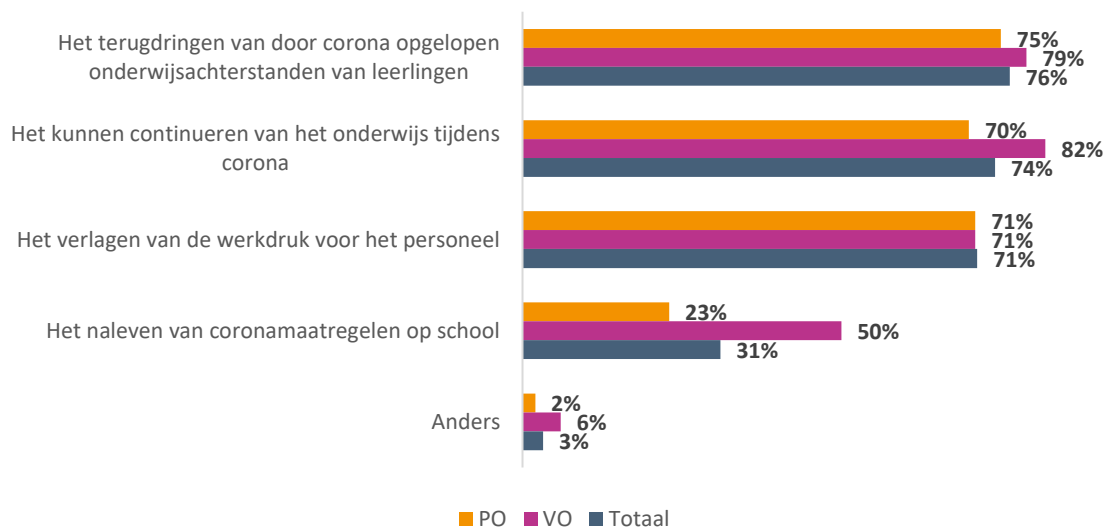
Figuur 3.6 Hoe tevreden bent u over de inzet van extra medewerkers? (n=164)



3.3 Beoogde en behaalde opbrengsten

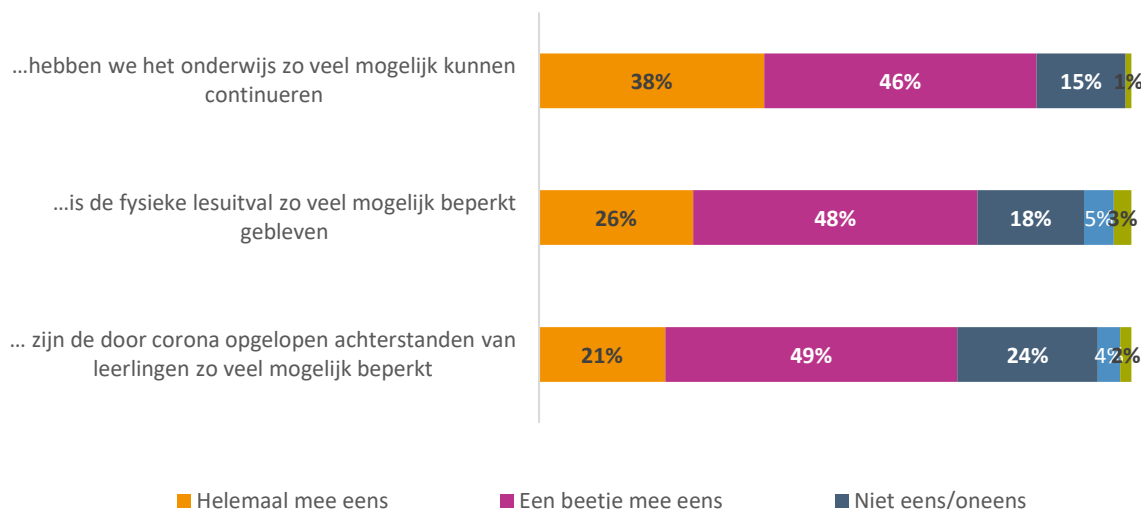
In het primair onderwijs waren de voornaamste doelen van de inzet van de middelen het terugdringen van onderwijsachterstanden (75%), het verlagen van de werkdruk (71%) en het kunnen continueren van het onderwijs (70%). Dit geldt ook voor het voortgezet onderwijs. In het vo ligt de nadruk van de inzet echter meer op het kunnen continueren van het onderwijs (82%).

Tabel 3.7 Wat waren de voornaamste doel(en) van de inzet van de middelen? (n=216)



De meerderheid van de respondenten antwoordt dat door de EHK-regeling het onderwijs zo veel mogelijk kon worden gecontinueerd (85%) en de fysieke lesuitval en de door corona opgelopen onderwijsachterstanden zo veel mogelijk beperkt konden blijven (resp. 74% en 70%). Respondenten uit het po zeggen iets vaker dan respondenten uit het vo dat de door corona opgelopen onderwijsachterstanden van hun leerlingen door de regeling zo veel mogelijk beperkt zijn gebleven (resp. 73% vs. 63%). De verschillen zijn echter niet significant.

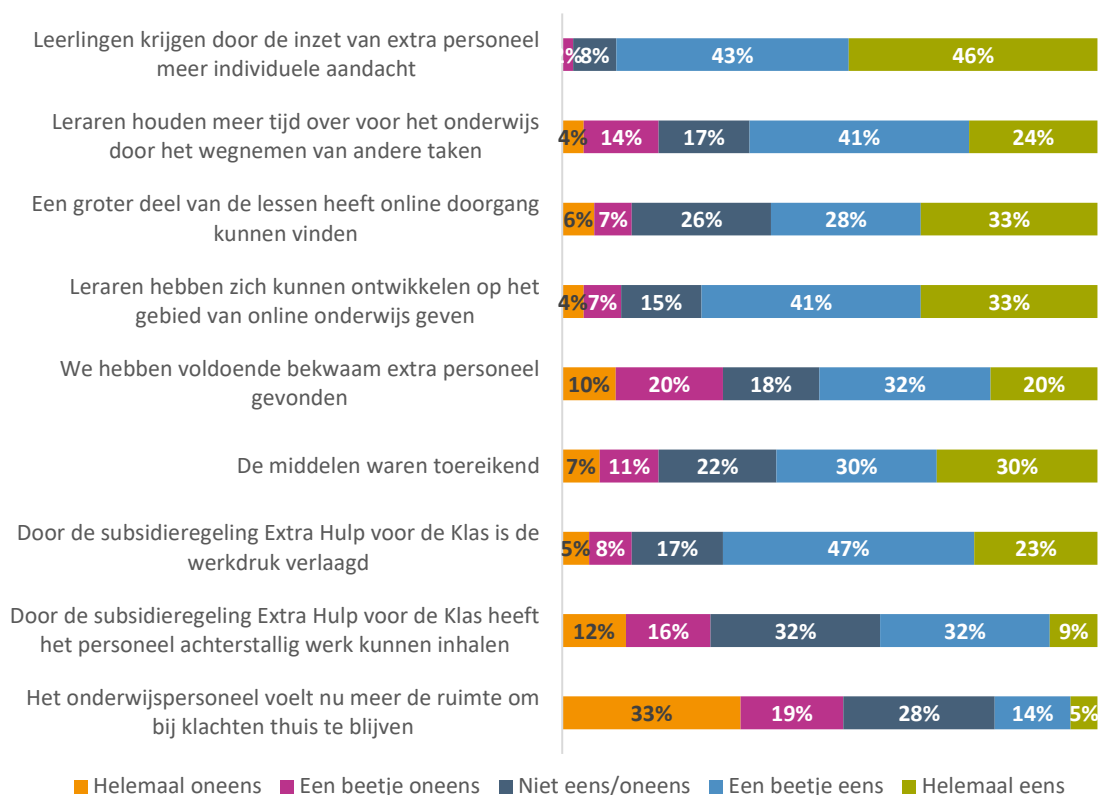
Figuur 3.8 Stellingen continuering onderwijs: Door de regeling 'Extra Hulp voor de Klas'... (n=216)



De geïnterviewden zeggen dat de middelen hebben geholpen om het onderwijs zo veel mogelijk door- gang te laten vinden. De meerderheid van de scholen richtte zich met de EHK-middelen op het continue- ren van het primaire proces. De middelen hebben, volgens de geïnterviewden, vooral bijgedragen aan het niet verder oplopen van de achterstanden. Het wegwerken van achterstanden is minder goed ge- lukt. Daarbij merken de penvoerders/bestuurders op dat de andere coronasteungelden (NP Onderwijs, IOP e.d.) ook bijdragen aan dit doel en de effecten van de verschillende regelingen moeilijk los van el- kaar te bepalen zijn. Verder vertellen de gesprekspartners dat werken aan achterstanden moeilijker was in de periode waarin de scholen waren gesloten en er online les werd gegeven. Zo verschilde de mate waarin leerlingen thuis (huiswerk)ondersteuning kregen. Dit was met name een probleem voor scholen met veel achterstandsl leerlingen waarvan de ouders en/of verzorgers minder goed in staat waren ofwel de mogelijkheden hadden om hen te ondersteunen. Ook was het moeilijker voor leraren om tijdens on- line lessen te differentiëren in de leerstof (o.b.v. de behoefte van de leerlingen). Daarnaast merken de geïnterviewden op dat de coronacrisis een negatieve impact had op het (mentale) welbevinden en de sociaal emotionele ontwikkeling van hun leerlingen. Sombereheid, een verminderd concentratiever- mogen, een verstoord ritme en/of veel drukte en onrust bij heropening van de scholen (onderlinge ru- zies, prikkelbaarheid) zijn enkele voorbeelden die worden gegeven van gevolgen die leerlingen ervaren. Volgens de geïnterviewden heeft dit het werken aan (opgelopen) achterstanden moeilijker gemaakt.

In de enquête is aan de respondenten ook gevraagd naar andere opbrengsten van de EHK-regeling (fi- guur 3.9). Volgens de respondenten heeft de inzet van de EHK-middelen geleid tot meer individuele aan- dacht voor de leerlingen (89%). Daarnaast zegt een relatief groot deel dat de middelen hebben geholpen bij de (verdere) ontwikkeling van leraren in het geven van online onderwijs (74%). Ondanks dat respon- denten van mening zijn dat de regeling de werkdruk van het personeel heeft verlaagd, is iets meer dan een kwart (28%) van de respondenten het (helemaal) *niet* eens met de stelling dat door de subsidierege- ling het personeel achterstallig werk heeft kunnen inhalen. Daarenboven antwoordt ongeveer de helft (52%) dat het personeel *niet* meer ruimte had om bij klachten thuis te blijven. Daarnaast heeft de meer- derheid van de besturen (68%) *geen* extra personeel gevonden dat voldoende bekwaam was.

Figuur 3.9 Stellingen opbrengsten inzet EHK-middelen (n=216)

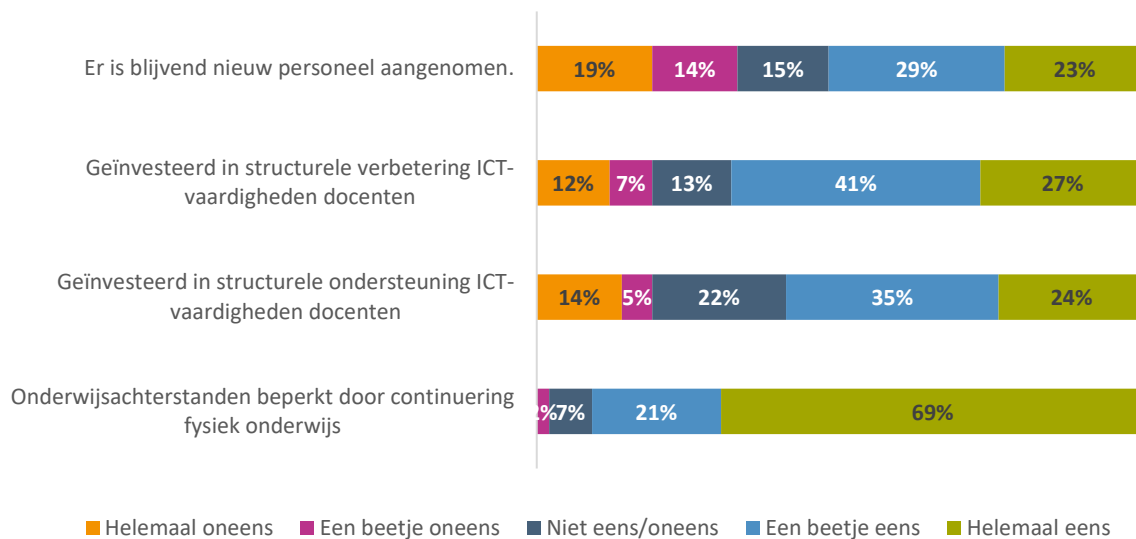


De geïnterviewden geven aan dat leraren over het algemeen tevreden zijn met de extra-handen in de klas en de mogelijkheden die zijn ontstaan om het onderwijs anders te organiseren. Sommige leraren waren niet gewend om met assistenten te werken, voor deze leraren duurde het dan ook langer om dit goed te kunnen oppakken en vervolgens de meerwaarde ervan in te zien. Het splitsen van de klassen en het kunnen lesgeven in kleinere klassen werd erg gewaardeerd, alhoewel er soms ook twijfels werden uitgesproken over de kwaliteit van de extra ondersteuning (vaak niet op het niveau van de leerkrachten). Drie bestuurders merken expliciet op dat het online lesgeven voor veel van hun leerkrachten zwaar was. De ondersteuning die ze daarin konden regelen met de middelen werd zeer gewaardeerd. De meerderheid van de geïnterviewden heeft niet de indruk dat de werkdruk van het onderwijspersoneel significant is afgenomen. Zonder de beschikbare middelen was de werkdruk echter nog veel hoger geweest. Een aantal gesprekspartners merkt op dat ze zich zorgen maken over de belastbaarheid van hun leerkrachten en directie/schoolleiders. Veel leraren hebben extra uren les moeten geven en de leidinggevenden hebben extra uren gewerkt om planning en logistiek op orde te krijgen. Leidinggevenden moesten daarnaast veel vaker communiceren met ouders naar aanleiding van de coronamaatregelen op school. Volgens de geïnterviewden is de rek op veel scholen eruit.

Structurele opbrengsten

De overgrote meerderheid van de respondenten (90%) is van mening dat door de inzet van extra tijdelijk personeel onderwijsachterstanden beperkt konden worden doordat het onderwijs zo veel mogelijk fysiek doorgang kon vinden op de momenten dat dit was toegestaan. Iets meer dan de helft van de besturen (52%) zegt daarnaast dat er blijvend nieuw personeel is aangenomen naar aanleiding van de EHK-regeling. Verder kon de meerderheid van de besturen door inzet van de EHK-middelen structureel de ICT-vaardigheden van docenten (68%) en de ondersteuning van docenten bij ICT-aangelegenheden (59%) verbeteren.

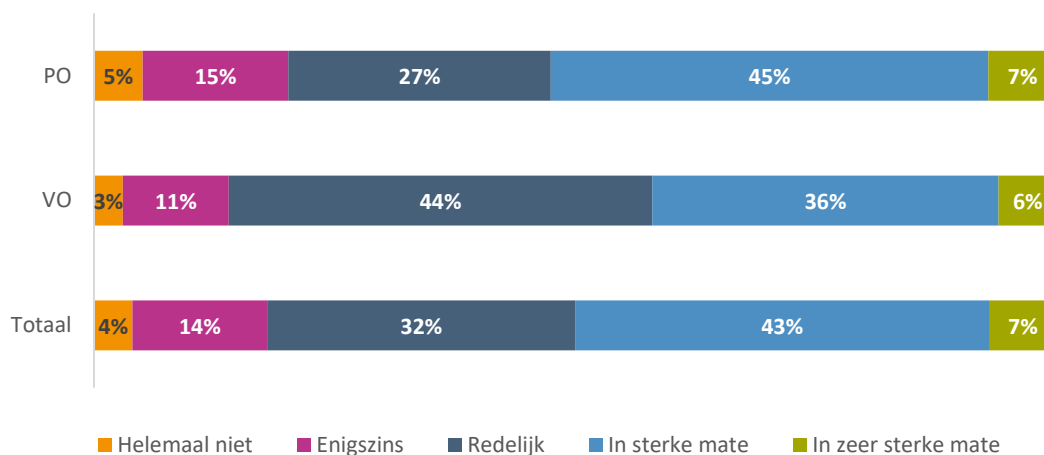
Figuur 3.10 Opbrengsten en structurele verbeteringen n.a.v. subsidieregeling (n=216)



3.4 Oordeel en verbeterpunten

De helft van de respondenten vond de inzetmogelijkheden van de subsidieregeling in sterke tot zeer sterke mate toereikend. Respondenten uit het po zijn iets meer tevreden over de toereikende van de inzetmogelijkheden dan respondenten uit het vo (resp. 52% vs. 45%).

Figuur 3.11 In hoeverre vindt u de inzetmogelijkheden/bestedingsdoeleinden zoals vermeld in de regeling 'Extra Hulp voor de Klas' voor het inzetten van extra personeel toereikend? (n= 210)



Uit de interviews komt naar voren dat het totaal van de middelen voor de EHK, NPO en IOP ruim voldoende is. In het begin was er haast geboden en heeft men vooral haast gemaakt met het regelen van de EHK-aanvraag (en de samenwerking), maar er zijn nauwelijks andere keuzes gemaakt bij de tweede aanvraagperiode. Besturen hebben veel verschillende subsidies ontvangen in dezelfde periode en voor min of meer dezelfde doeleinden maar moeten wel aparte aanvragen indienen en apart verantwoorden. De besturen ervaren dit als onnodig ingewikkeld. Vrijwel alle geïnterviewden hebben de wens geuit om de verschillende subsidies (in het vervolg) meer met elkaar te verbinden en er ook een lange termijnvisie aan te koppelen en een meer structurele regeling te treffen. Ook is de wens geuit om de middelen *direct* aan de besturen uit te keren. De penvoerder en besturen ervaren geen meerwaarde van een regionale aanvraag. De vrijheid en ruimte die de besturen hadden om de (EHK-)middelen te besteden werd als

een groot pluspunt ervaren, echter merkt men op dat ‘alleen een tijdelijke pot met geld’ niet voldoende is om structurele arbeidsmarktproblemen op te lossen.

Aan de respondenten is via een open vraag in de enquête gevraagd wat achteraf gezien anders ingericht had moeten worden ten aanzien van de inzetmogelijkheden. De respondenten lijken over het algemeen tevreden over de inzetmogelijkheden van de regeling maar merken op dat er weinig rekening is gehouden met de beperkingen op de arbeidsmarkt voor wat betreft het vinden van (bekwaam en bevoegd) personeel. Enkele respondenten vonden dat de inzetmogelijkheden uitgebreid hadden kunnen worden naar ook materiële middelen (zoals voor de inzet van devices voor online onderwijs, het regelen van opnamemateriaal om online lessen te streamen e.d.). Daarnaast wordt geregeld opgemerkt dat de bestedingstermijn van de regeling te kort was om een goed plan te kunnen maken voor de inzet en om personeel meer structureel in dienst te kunnen nemen. Daarop aansluitend zegt een deel van de besturen dat verschillende coronasteunmaatregelen vooraf beter op elkaar afgestemd (verbonden) hadden kunnen worden om zodoende meer integraal te werken aan de aanpak van personeelstekorten. Ondanks dat de regeling expliciet was bedoeld voor de inzet van *tijdelijk* personeel merken we uit de antwoorden dat er een sterke behoefte is aan een meer structurele inzet van middelen.

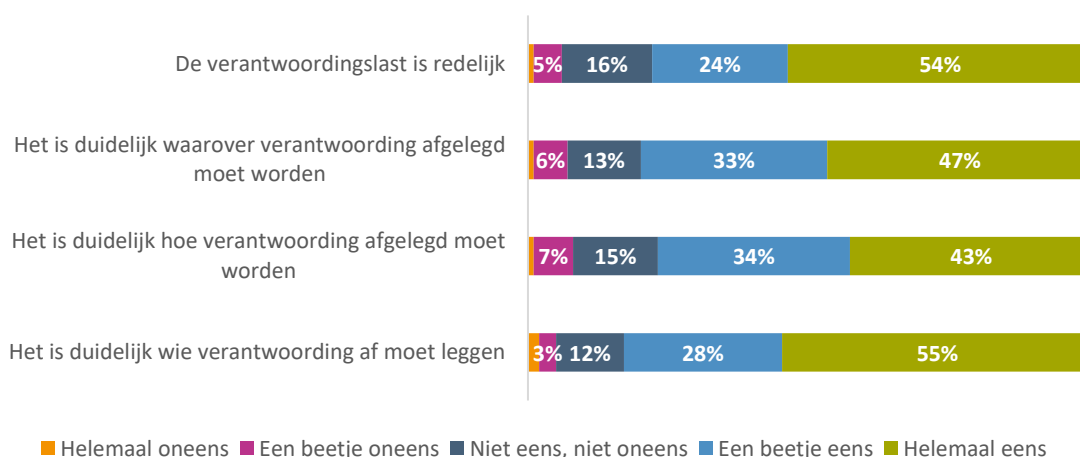
Tabel 3.3 Wat had achteraf gezien anders ingericht moeten worden ten aanzien van de inzetmogelijkheden en wat kan er volgens u beter aan de uitvoering van de subsidieregeling ‘Extra Hulp voor de Klas’?*

	N	%
Middelen structureel inbedden (in het kader van structurele personeelsverplichtingen)	36	25%
Langere bestedingstermijn/snellere beschikking/timing aanvraagmoment	28	20%
Aandacht voor lerarentekort/beschikbaarheid personeel	18	13%
Geen regio-afhankelijke aanvraag (aanvraag en verantwoording per bestuur)/rechtstreeks bekostiging besturen	18	13%
Minder versnippering aanvraag en verantwoording andere coronasteungelden/betere afstemming subsidieregelingen	14	10%
Ruimere bestedingsdoelen (bv. extra tijdelijke ruimte, materiaal, schoonmaakkosten)	10	7%
Hogere bedragen (per leerling)/differentiatie bedragen naar type onderwijs/(school)bestuur	7	5%
Anders	11	8%
Totaal	142	100%

* Antwoorden op de open vraag gecategoriseerd.

Aan de respondenten is verder gevraagd wat ze vonden van de verantwoordingsverplichting van de subsidieregeling. De meerderheid van de respondenten vond de verantwoordingslast redelijk (78%). Een ongeveer gelijk deel vond duidelijk *waarover* (80%), *hoe* (77%) en door *wie* (83%) verantwoording afgelegd moest worden.

Figuur 3.12 Mening over de verantwoordingslast van de subsidie (n= 216)

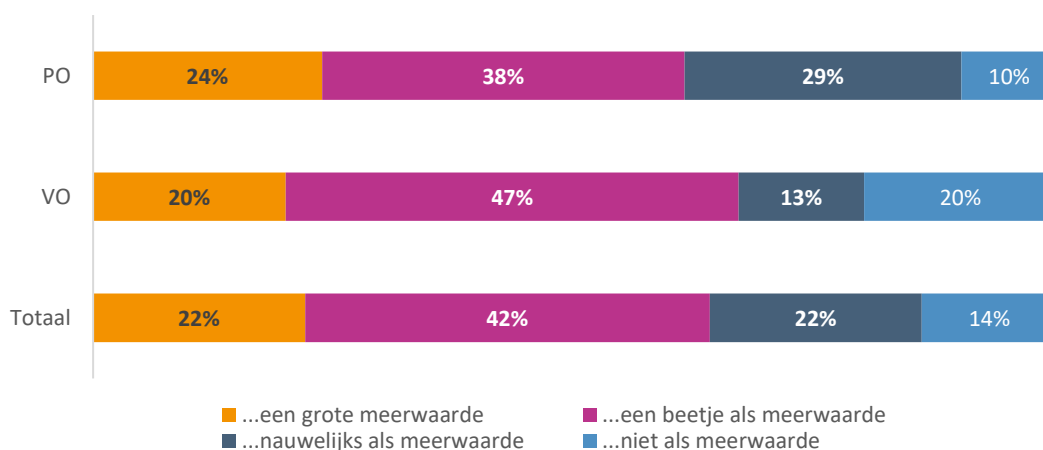


Uit de interviews horen we dat de verantwoording wel wat vraagt van de penvoerders. Het verzamelen van informatie bij de samenwerking aangesloten besturen kost veel tijd en energie. Daarnaast vinden besturen het moeilijk om budgetten en bestedingen vanuit verschillende subsidies te scheiden (en hierover dus goed te kunnen verantwoorden). Er wordt regelmatig opgemerkt dat het administratief klopt, maar in de praktijk er overloop is tussen subsidies. Twee penvoerders merken expliciet op dat het niet helemaal zuiver is om op regionaal niveau te verantwoorden. De besturen hebben autonoom de middelen besteed, de penvoerders hadden daar geen zeggenschap over. De verantwoordelijkheid van de verantwoording zou, volgens hen, dus ook gelegd moeten worden bij de besturen zelf.

3.5 Samenwerking in de regio (po/vo-specifiek)

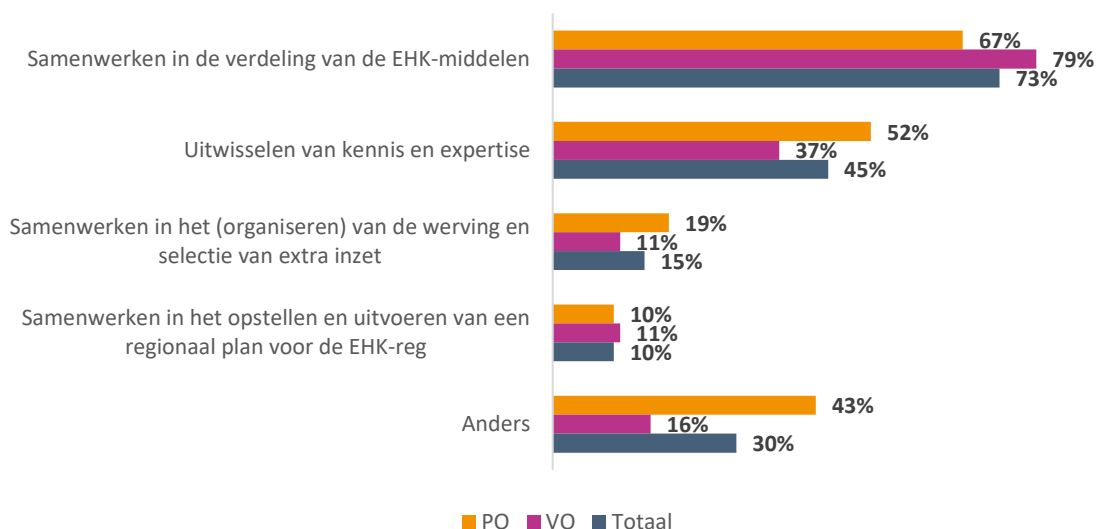
Aan de penvoerders zijn nog aanvullende vragen gesteld over de samenwerking in de regio. Ongeveer een vijfde (22%) van de responderende penvoerders ervaart de EHK-samenwerking binnen hun regio als een grote meerwaarde. Twee vijfde (42%) ziet een beetje meerwaarde, iets minder dan twee vijfde (36%) ziet nauwelijks tot geen meerwaarde.

Figuur 3.13 In hoeverre ervaart u de samenwerking binnen uw EHK-regio ten behoeve van de regeling als een meerwaarde (penvoerders)? (n=31)



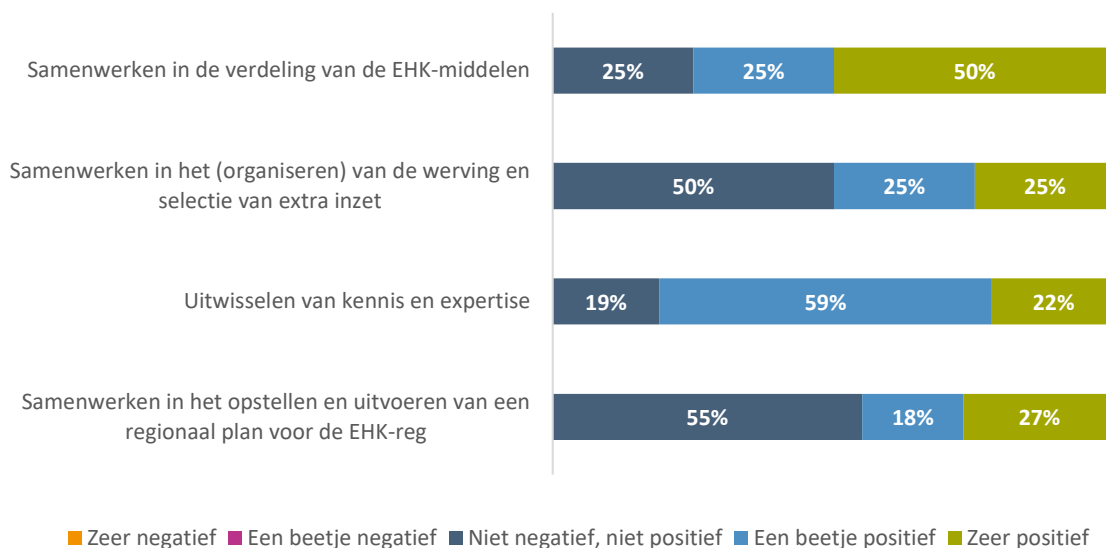
In het kader van de EHK-regeling wordt hoofdzakelijk samengewerkt in de verdeling van de EHK-middelen (73%) en, zij het in mindere mate, het uitwisselen van kennis en expertise (45%). Het uitwisselen van kennis en expertise gebeurt iets vaker in het po (52%) dan in het vo (37%). De samenwerking op deze twee vlakken wordt over het algemeen (zeer) positief beoordeeld. Penvoerders die hebben aangegeven ook samen te werken in de werving en selectie van extra personeel en het opstellen en uitvoeren van een regionaal (EHK-)plan zijn iets minder positief over de samenwerking op deze terreinen. De helft van de penvoerders in regio's, die (ook) samenwerken in de werving en selectie van extra personeel en iets meer dan de helft (55%) van de penvoerders in regio's waar een regionaal plan is opgesteld en/of uitgevoerd, is niet tevreden en/of ontevreden over de samenwerking die is gerealiseerd.

Figuur 3.14 Op welke manier werkt u samen in de EHK-regeling? (n= 35)



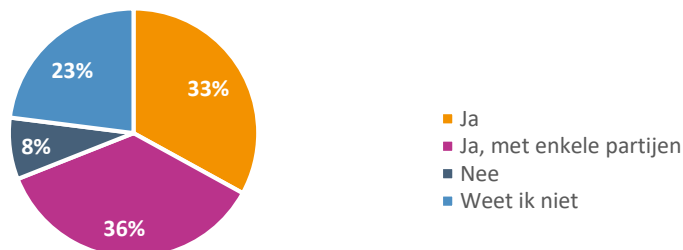
Uit de gesprekken met penvoerders krijgen we de indruk dat de samenwerking in veel gevallen niet veel meer behelsde dan samen de EHK-subsidie aanvragen en deze vervolgens verdelen. Soms werden er ideeën uitgewisseld over bijvoorbeeld het regelen van vervanging en extra ondersteuners, maar verder leek ieder bestuur binnen de regio zijn eigen gang te gaan. Er lijken wel verschillen tussen bestaande RAP-regio's en nieuw gevormde regio's. In de bestaande regio's werd in sommige gevallen aangesloten bij de bestaande structuur (zoals de samenwerking in de al bestaande regionale vervangingspools of de werving en selectie van personeel via een gezamenlijke organisatie). In met name de nieuw gevormde regio's is uitsluitend samengewerkt in het aanvraagproces.

Figuur 3.15 Oordeel over regionale samenwerking (n=28)



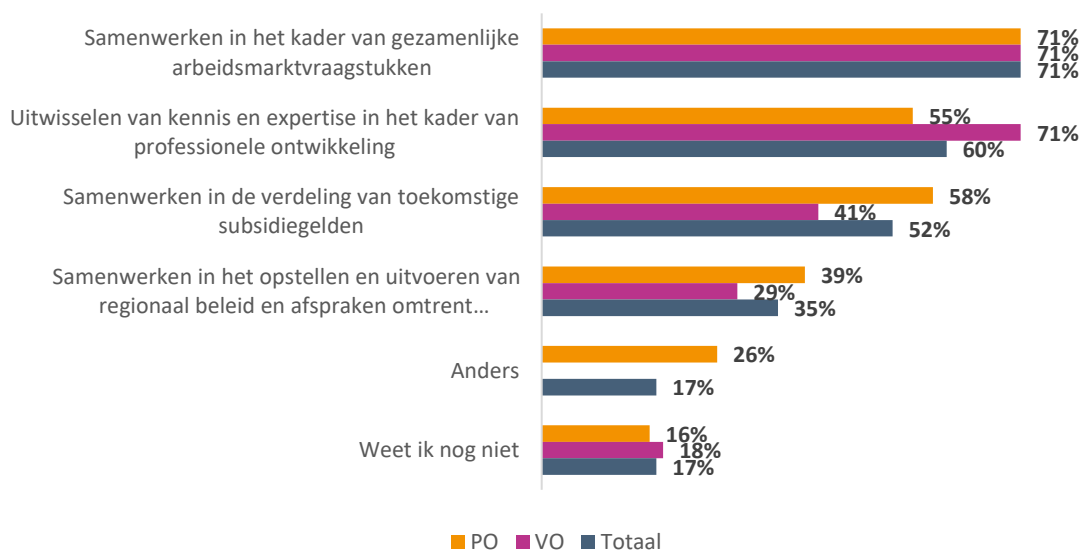
Iets meer dan twee derde van de penvoerders (69%) verwacht dat de samenwerking binnen de EHK-regio zal worden voortgezet met alle of enkele partijen na de subsidieperiode. Het aandeel penvoerders uit de nieuw gevormde regio's dat verwacht de samenwerking niet voort te zetten of dit nog niet te weten is groter dan dat van de penvoerders uit bestaande RAP-regio's (resp. 38% vs. 27%).

Figuur 3.16 Verwacht u dat de samenwerking binnen de EHK-regio zal worden voortgezet na de subsidieperiode (penvoerders)? (n=28)



De meerderheid van de penvoerders verwacht dat ze zullen samenwerken in het kader van gezamenlijke arbeidsmarktvraagstukken (71%) en het uitwisselen van kennis en expertise in het kader van professionele ontwikkeling (60%). Dit is vergelijkbaar met de bevindingen uit de voorgaande meting, waarin ongeveer drie kwart van de respondenten antwoordde dat ze de samenwerking (met alle of enkele partijen) verwacht voort te zetten na de subsidieperiode.

Figuur 3.17 Op welke manier verwacht u de samenwerking voort te zetten? (n=21)



Tot slot is aan de penvoerders gevraagd of de samenwerking tussen de partijen in hun EHK-regio is veranderd in de afgelopen zes maanden. Ongeveer twee vijfde (38%) van de respondenten zegt dat de samenwerking tussen de partijen is verbeterd in de afgelopen zes maanden. De penvoerders lichten toe dat besturen elkaar beter weten te vinden en de noodzaak van samenwerking en kennisdeling (met name op het gebied van lerarentekort) sterker wordt gezien. Ook zijn bestaande samenwerkingen versterkt en kleinere besturen (en eenpitters) meer betrokken. Vrijwel alle geïnterviewde penvoerders zeggen dat hun bestaande RAP-regio tijdelijk is uitgebreid met de deelname van (met name kleine) besturen die eerst niet deelnamen aan de RAP. Twee geïnterviewden (in het po) zeggen dat het heeft geleid tot het oprichten van een nieuwe RAP-regio en/of hen heeft aangezet om een samenwerking te organiseren waarin wordt samengewerkt aan het lerarentekort. Van de andere kant stelt een geïnterviewde in het vo vast dat de EHK-samenwerking niet leidt tot vorming van een RAP-regio of andere samenwerking.

3.6 Verdeling extra medewerkers (po-/vo-specifiek)

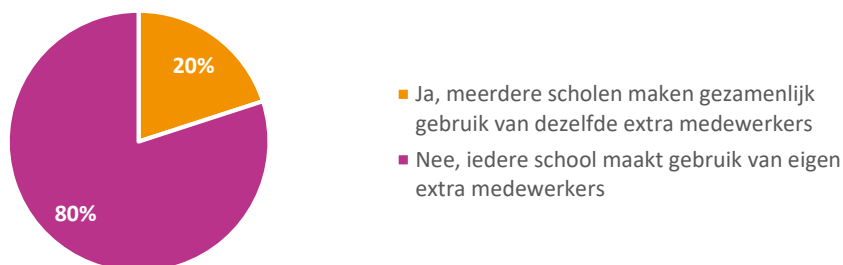
De overgrote meerderheid (93%) van de penvoerders die hebben gereageerd op de enquête antwoordt dat de schoolbesturen in hun regio uitsluitend gebruikmaken van zelf ingehuurde extra medewerkers.

Extra medewerkers worden niet onderling uitgewisseld tussen deelnemende besturen in de regio. Daarnaast geeft de meerderheid (80%) van de schoolbesturen aan dat extra medewerkers ook niet worden uitgewisseld tussen scholen binnen hun bestuur.

Figuur 3.18a Worden de extra medewerkers door meerdere schoolbesturen in de regio ingezet? (n=31)

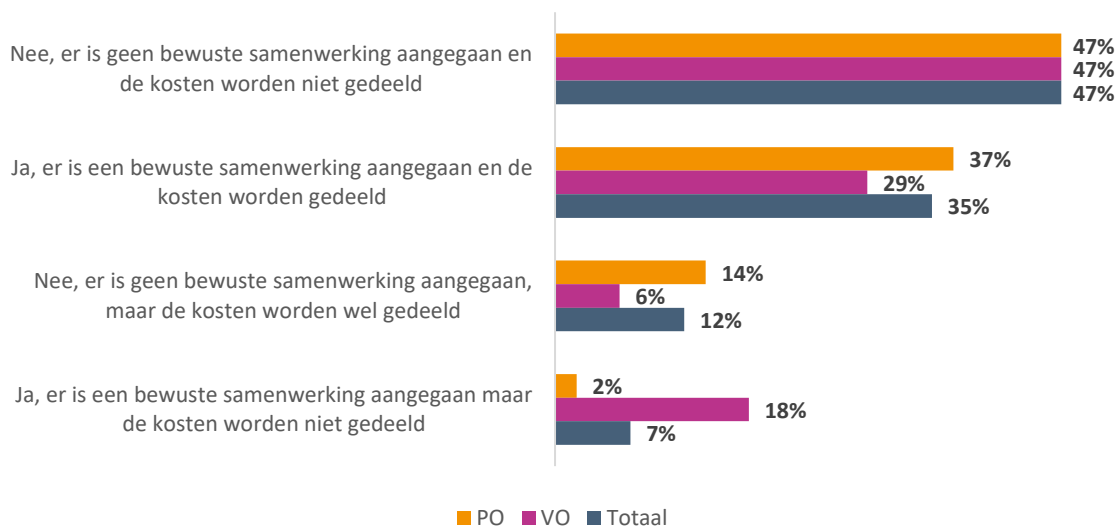


Figuur 3.18b Worden de extra medewerkers door meerdere scholen binnen het schoolbestuur ingezet? (n= 137)



Binnen de regio's en/of schoolbesturen waar er *wel* onderling medewerkers worden uitgewisseld zegt ongeveer een derde dat dit een bewuste keuze was en de kosten worden gedeeld. Bijna de helft (47%) geeft echter aan dat dit *geen* bewuste keuze was en dat de kosten niet worden gedeeld.

Figuur 3.19 Is in dit kader een bewuste samenwerking aangegaan en worden de kosten voor de medewerkers gedeeld? (n= 60)



Respondenten van schoolbesturen en/of regio's waar er geen medewerkers worden uitgewisseld geven uiteenlopende redenen waarom dit niet gebeurt (tabel 3.4). Een deel zegt dat dit praktisch (organisatorisch) niet haalbaar is (verschillende werkwijze scholen, afstand, logistiek en planning). Daarnaast merkt een deel van de respondenten op dat de keuze (autonomie) over het in dienst nemen en/of uitwisselen van personeel (en de visie daarover) ligt bij de scholen en/of bestuur. Er wordt ook geregeld opgemerkt dat er (überhaupt) geen extra medewerkers beschikbaar zijn om uit te wisselen en (eveneens om versnippering te voorkomen) kiezen scholen om de uren van het beschikbare personeel (indien mogelijk) uit te breiden. Verder wordt opgemerkt dat er te weinig tijd was om de samenwerking (in de besteding van de middelen) te organiseren of dat de specifieke samenwerking voor wat betreft het uitwisselen van personeel al is opgezet in de RAP-regeling. Sommige bestuurders noemen dat het geen bewuste keuze was om niet gezamenlijk gebruik te maken van dezelfde medewerkers.

Tabel 3.4 **Waarom is ervoor gekozen niet gezamenlijk gebruik te maken van dezelfde medewerkers?***

	N	%
Geen behoefte/autonomie van scholen/eenpitter	57	39%
Weinig beschikbare medewerkers (om uit te wisselen), concurrentie	25	17%
Planning en logistiek (te grote geografische afstanden, planning te complex, juridische knelpunten arbeidsvoorwaarden)	23	16%
Te belastend voor medewerkers (elke school heeft eigen werkwijze)	8	5%
Alleen uitgewisseld binnen eigen bestuur	7	5%
Niet wenselijk (zo min mogelijk versnippering t.b.v. kwaliteit onderwijs)	3	2%
Beperkingen corona (besmettingsrisico zo laag mogelijk houden)	3	2%
Anders (bijvoorbeeld te weinig tijd voor organiseren samenwerking/geen bewuste keuze/samenwerking is er al in de RAP-regio)	21	14%
Totaal	147	100%

* Antwoorden op de open vraag gecategoriseerd.

Mbo

4

4 Mbo

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de enquête van de respondenten uit het middelbaar beroepsonderwijs. Dit vullen we waar mogelijk en waar relevant aan met informatie die uit de gesprekken is verkregen. In totaal hebben 46 respondenten uit het mbo de vragenlijst ingevuld. Daarnaast zijn er in totaal 10 interviews gehouden: 8 interviews met mbo-instellingen uit Nederland en 2 interviews met mbo-instellingen op de BES-eilanden.

4.1 Besteding middelen

Mbo-instellingen hadden de keuze uit nagenoeg dezelfde bestedingsdoeleinden als scholen in het po en vo. Tabel 4.1 laat zien welk deel van de beschikbare middelen de mbo-instellingen aan welke doeleinden hebben besteed. Zo is te zien dat 96 procent van de mbo-instellingen ten minste een gedeelte van de beschikbare middelen heeft besteed aan de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. Verder is te zien dat 8 op de 10 instellingen ten minste een deel van de middelen heeft besteed aan ondersteuning ter ontzorging van het personeel. Opvallend is dat twee derde van de mbo-instellingen helemaal geen middelen heeft besteed aan het inzetten van studenten. De overige mogelijke bestedingsdoeleinden lijken ongeveer even vaak gekozen.

Tabel 4.1 Aandeel instellingen dat middelen heeft ingezet en gemiddelde inzet (in %) per bestedingsdoeleinde (n=46)

	% dat middelen heeft ingezet	Gemiddelde inzet (%)
Inzet leraren, onderwijsassistenten en instructeurs	96	58
Ondersteuning ter ontzorging personeel	80	15
Werven, selecteren en organiseren van extra tijdelijke inzet	72	5
Gastlessen	65	5
Ondersteuning logistiek en toezicht naleving coronamaatregelen	65	7
Toezicht in de klas	63	6
Studenten	33	1

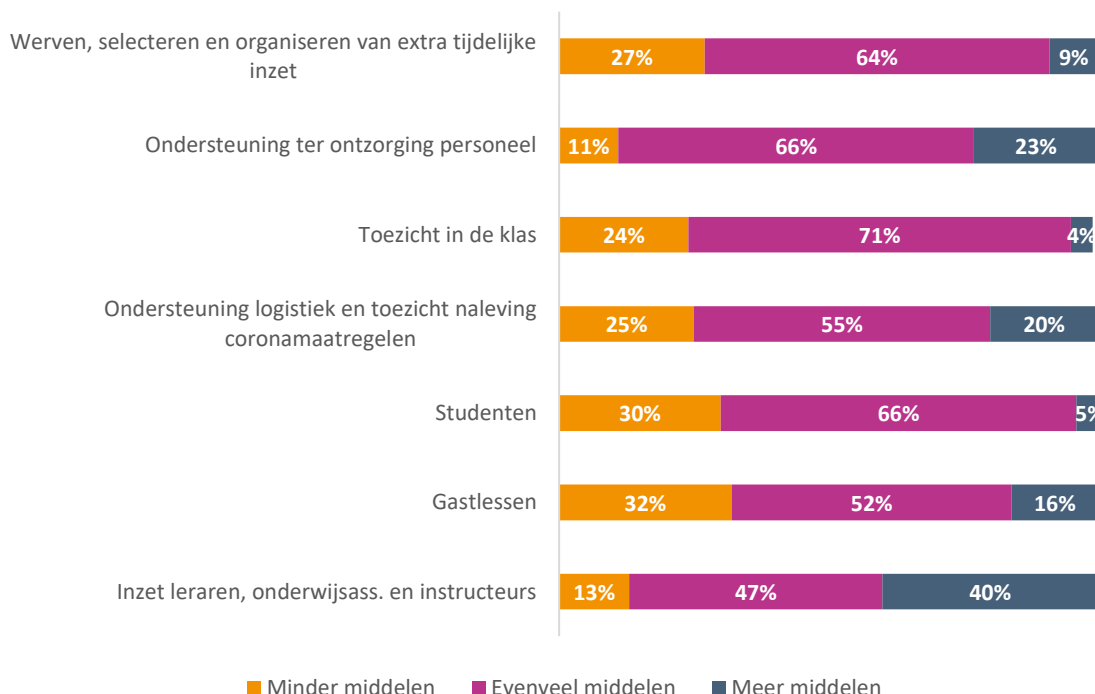
In de tabel is ook te zien welk aandeel van de middelen de instellingen gemiddeld genomen aan een specifiek doeleinde hebben besteed. Hierin is een duidelijke koploper te zien: gemiddeld genomen werd 58 procent van de middelen besteed aan het inzetten van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. Hiermee gaat veruit het grootste deel van de middelen naar dit bestedingsdoeleinde. Het inhuren van ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van de leraren staat op de tweede plaats, met gemiddeld 15 procent van de bestede middelen. Voor de inzet van studenten werd gemiddeld genomen met 1 procent het kleinste deel van de middelen ingezet.

Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld naar voren. De meeste geïnterviewden geven aan dat het merendeel van de middelen is ingezet op het primaire onderwijsproces en het kunnen continueren hiervan. De geïnterviewden benoemen dat met name is ingezet op extra inzet van personeel dat nauw betrokken is bij de onderwijspraktijk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van klassenassistenten, om twee gesplitste klassen tegelijk te kunnen bedienen, of de inhuur van orthopedagogen en extra docenten. Een van de geïnterviewden benoemt dat ook is ingezet op extra bijscholing door externe flexdocenten, om de leerlingen bij te spijkeren op Nederlands, wiskunde en Engels. Ook op de BES-eilanden zien we dat er met name is ingezet op Nederlands, omdat ze zagen dat de achterstanden van studenten hierop sterk toenamen. Een andere manier om gebruik te maken van externe partners is het inhuren van een bureau om examens na te kijken, zodat de docenten dit niet zelf hoeven te doen.

Om tot een definitieve keuze te komen waar de middelen aan besteed zouden worden, is op de meeste instellingen een inventarisatie gedaan van de behoeften, zo blijkt uit de interviews. Dit gebeurde bijvoorbeeld op locatie-, opleidings- of teamniveau. Na de inventarisatie zijn de plannen en behoeften op papier gezet, zodat duidelijk was waar de subsidie het beste voor aangevraagd kon worden. Na ontvangst is de subsidie verdeeld, naar behoefte of op basis van leerlingaantallen.

In de subsidieaanvraag hebben de mbo-instellingen aangegeven aan welke doeleinden zij voornemens waren de middelen te besteden en welk aandeel van de middelen zij per gekozen doeleinde zouden besteden. Vanzelfsprekend kan de uiteindelijke verdeling van bestede middelen in de praktijk enigszins afwijken van de voorgenomen verdeling. Figuur 4.1 geeft weer in hoeverre dit onder de mbo-instellingen het geval is geweest. Te zien is dat de ongeveer de helft of meer van de instellingen aan alle doeleinden heeft uitgegeven wat er vooraf aangegeven was in de subsidieaanvraag. Opvallend is dat een kwart tot een derde van de instellingen minder heeft uitgegeven aan de meeste doeleinden dan voorzien. Alleen aan ondersteuning ter ontzorging van het personeel en inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs heeft slechts 1 op de 10 instellingen hier minder middelen aan besteed. Voor deze doeleinden geldt dat hier door veel instellingen juist meer middelen aan zijn besteed. Aan inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs zijn maar liefst door 4 op de 10 instellingen meer middelen besteed dan verwacht.

Figuur 4.1 Wijzigingen in de beoogde besteding van de middelen (n=44-45)



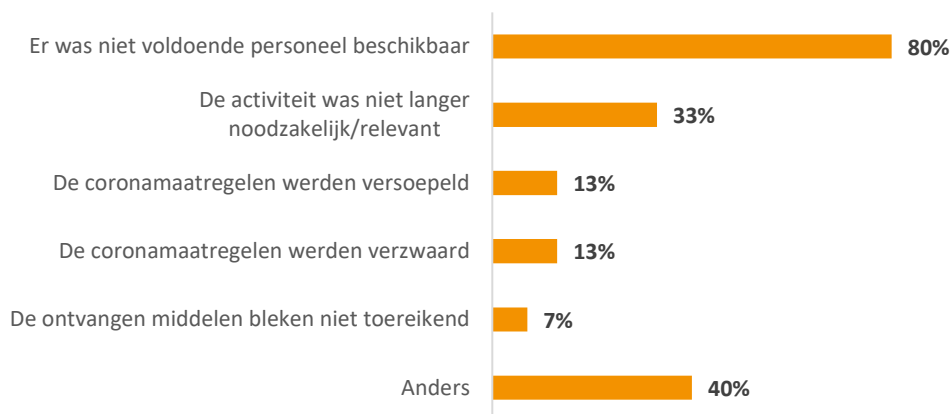
Voor de verschillen tussen verwachte en gerealiseerde besteding geven de geïnterviewden tijdens de interviews een aantal redenen. Een van de redenen was dat het soms moeilijk bleek de juiste mensen te vinden om de gehoopte formatie te kunnen vormen. Met name in de technische sectoren bleek dit moeilijk te zijn. Op een van de instellingen is daarom zelfs voor gekozen om mensen aan te nemen die eigenlijk al met pensioen waren, maar toch bereid waren om hierbij te hulp te schieten. Ook geeft een aantal geïnterviewden aan dat de krapte op de arbeidsmarkt ervoor zorgde dat er vooral binnen het eigen netwerk gekeken werd voor extra personeel. Sommige mbo's vissen in dezelfde vijver als vo-scholen, waardoor het vinden van bekwaam personeel nog lastiger wordt.

Daarnaast zijn de versoepelingen en verzwaringen van coronamaatregelen van invloed geweest op de keuzes die tussentijds gemaakt zijn, aangezien de behoefte hierdoor ook veranderde of activiteiten – zoals gastlessen – geen doorgang meer konden vinden. Ook de perioden dat het onderwijs dicht moest hadden uiteraard invloed op de inzet van de EHK-middelen. Zo konden studenten gedurende deze periode niet altijd terecht bij de werkgevers waar ze bijvoorbeeld stageliepen, waardoor de mbo-instellingen alternatieven binnen de school moesten bieden. In deze gevallen is er soms voor gekozen om extra EHK-middelen daarop in te zetten, ondanks dat dit niet voorzien was in de aanvraag. Daarnaast was de inzet op handhaving van coronamaatregelen niet nodig gedurende de periodes dat het onderwijs dicht

moest. Toch geven veel geïnterviewden aan dat over het algemeen de geplande activiteiten en inzet door konden gaan.

Dit zien we terug in de resultaten van de enquête. De mbo-instellingen is gevraagd of de activiteiten uitgevoerd zijn zoals zij dat van tevoren bedacht hadden. Voor een ruime meerderheid (70%) van de instellingen geldt dat de activiteiten zijn uitgevoerd zoals bedacht. Figuur 4.2 laat zien om welke redenen de activiteiten bij de overige 30 procent niet zijn uitgevoerd zoals bedacht. Een gebrek aan voldoende personeel was voor nagenoeg alle instellingen een van de redenen waarom de activiteiten op een andere manier uitgevoerd moesten worden. Ook was in relatief veel gevallen de geplande activiteit niet langer noodzakelijk of relevant, bijvoorbeeld door een verandering in de op dat moment geldende coronamaatregelen – zoals hierboven ook geschetst. Bij de antwoordoptie ‘anders, namelijk’ wordt bijvoorbeeld benoemd dat andere activiteiten op bepaalde momenten relevanter en succesvoller bleken dan de bedachte activiteiten, dat sommige activiteiten pas later van start konden gaan dan gepland en dat de subsidie nog doorliep ten tijde van het invullen van de vragenlijst, waardoor deze vraag dus nog niet goed te beantwoorden was.

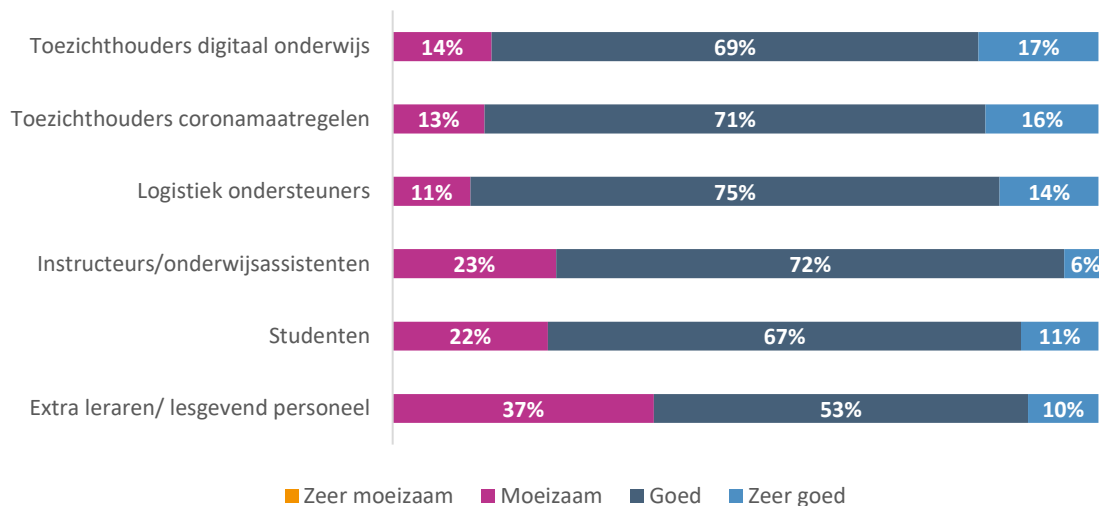
Figuur 4.2 Redenen waarom activiteiten niet zijn uitgevoerd zoals bedacht (n=14)



4.2 Ervaringen inzet extra medewerkers

De mbo-instellingen zijn over het algemeen tevreden over het verloop van de inzet van de extra ingezette medewerkers. Een ruime meerderheid van de instellingen vond dat de inzet van alle groepen extra medewerkers goed of zeer goed verliep. De inzet van extra leraren en lesgevend personeel verliep het meest moeizaam, dit was bij ruim een derde (37%) van de instellingen het geval. Over het verloop van de inzet van logistiek ondersteuners waren de mbo-instellingen het meest tevreden: bij slechts 1 op de 10 instellingen is dit moeizaam verlopen. Overigens gaf geen enkele mbo-instelling aan dat de inzet van extra medewerkers zeer moeizaam verliep.

Figuur 4.3 Hoe verloopt de organisatie van de inzet van extra medewerkers op de volgende onderdelen? (n=18-43)*



* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

Uit de interviews komt naar voren dat het aantrekken van personeel in sommige gevallen een complicerende factor bleek. In bepaalde sectoren, zoals Techniek, zijn moeilijk de juiste mensen te vinden. Het feit dat de subsidie eindig was maakte dit niet gemakkelijker, aangezien het daardoor niet altijd mogelijk was om iemand voor langere tijd te binden. Dit wordt op veel instellingen als een probleem ervaren. Ten eerste staat beschikbaar personeel niet altijd te springen om een tijdelijk contract, zeker wanneer er anders wel vaste contracten worden aangeboden. Als er dan toch bekwaam personeel wordt binnengehaald – op tijdelijke basis – is het vaak niet mogelijk deze te behouden na afloop van de subsidie. De mbo-instellingen zien daardoor goed personeel de deur uitlopen, terwijl het vinden van een vervanger erg moeilijk is. In sommige gevallen is dit wel te financieren uit nieuwe subsidiemiddelen, zoals de NPO-gelden, maar de onzekerheid over de duur van subsidies maakt het voor mbo-instellingen toch lastig om goed personeel voor langere tijd binnen te halen.

Mede hierdoor betekende de inzet op *extra personeel* niet altijd dat er daadwerkelijk extra mensen werden aangenomen. Veel personeel werkt parttime, waardoor er op veel instellingen voor is gekozen om bestaande arbeidsovereenkomsten uit te breiden en personeel meer uren te laten werken.

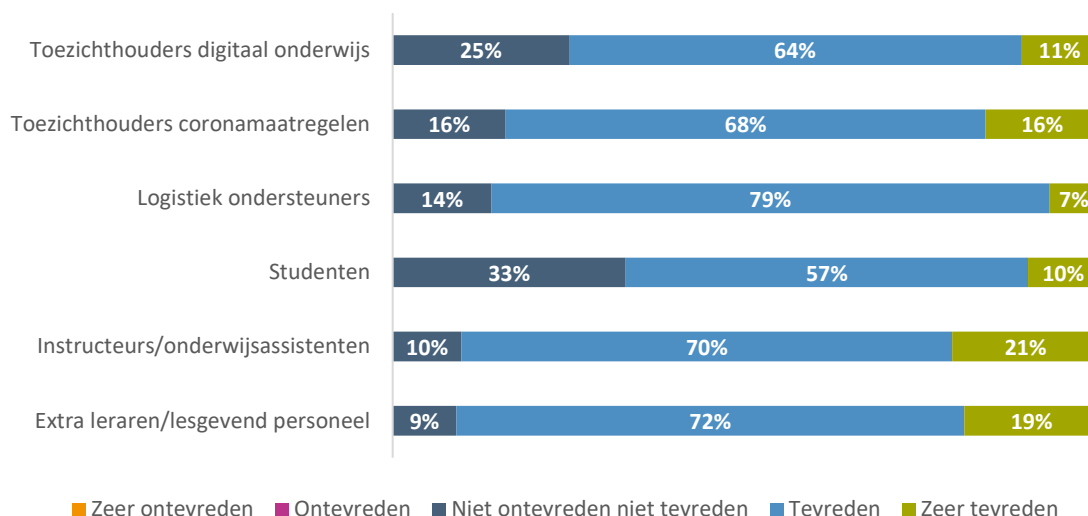
De problematiek rondom het personeelstekort en het aannemen van bekwaam personeel bleek op de BES-eilanden nog wat urgenter dan in Nederland, aangezien hier een aantal extra complicerende factoren spelen. Zo werd benoemd dat – zeker op de kleinere eilanden – het aanbod schaars is. Hierdoor vist het vmbo soms zelfs in dezelfde vijver als het mbo. Daarnaast is het moeilijk om mensen van buitenaf, zoals uit Nederland, aan te nemen met deze subsidie, mede door de tijdelijke aard van de subsidie. Daarnaast brengt dit voor de onderwijsinstellingen extra kosten met zich mee, zoals vervoerskosten en het mogelijk maken dat het gezin mee kan, waar de subsidie niet in voorziet. Over de daadwerkelijke inzet van de extra medewerkers zijn de mbo-instellingen over het algemeen positief. Geen enkele instelling is (zeer) ontevreden met de inzet van extra medewerkers. Het meest tevreden zijn de instellingen over de inzet van extra leraren/lesgevend personeel en de inzet van onderwijsassistenten. Het minst tevreden waren de instellingen over de inzet van studenten. Hier stond een derde van de respondenten er neutraal tegenover.

Dit beeld komt terug in de interviews, waarin de geïnterviewden aangeven tevreden zijn met de kwaliteit van het ingezette personeel. Daarnaast werd aangegeven dat het ook richting de toekomstmogelijkheden biedt. Zo benoemde een geïnterviewde van een instelling waar de beroepspraktijkvorming naar *binnen* is gehaald, dat het prettig is dat hierdoor ook veel bedrijven naar binnen zijn gehaald en dat dit mogelijk iets is om te continueren in de toekomst. Het binnenhalen van bedrijven tijdens de lockdowns bleek überhaupt op meerdere mbo-instellingen te gebeuren. Zo kwam uit de interviews naar voren dat

op een van de instellingen voor de zorgsector een *labwagen* is ingezet waarin leerlingen hun praktijkvaardigheden konden oefenen. Voor de technieksector werden tenten opgezet waar bedrijven langskwamen om technieklessen te geven. Hetzelfde gebeurde tijdens de lockdown met gesloten restaurants en bedrijven uit de evenementenbranche.

Een andere geïnterviewde gaf aan dat de subsidie ook ruimte bood om pilots op te zetten die – wanneer ze zouden bevallen – in de toekomst breder ingezet zouden kunnen worden. Op deze instelling leefden al langer plannen rondom het inzetten van extra docenten; de corona-pandemie en de bijbehorende subsidiemiddelen boden de mogelijkheid om deze plannen om te zetten in een pilot, die bij tevredenheid uitgebreid zou kunnen worden.

Figuur 4.4 Hoe tevreden bent u over de inzet van extra medewerkers? (n=21-43)*

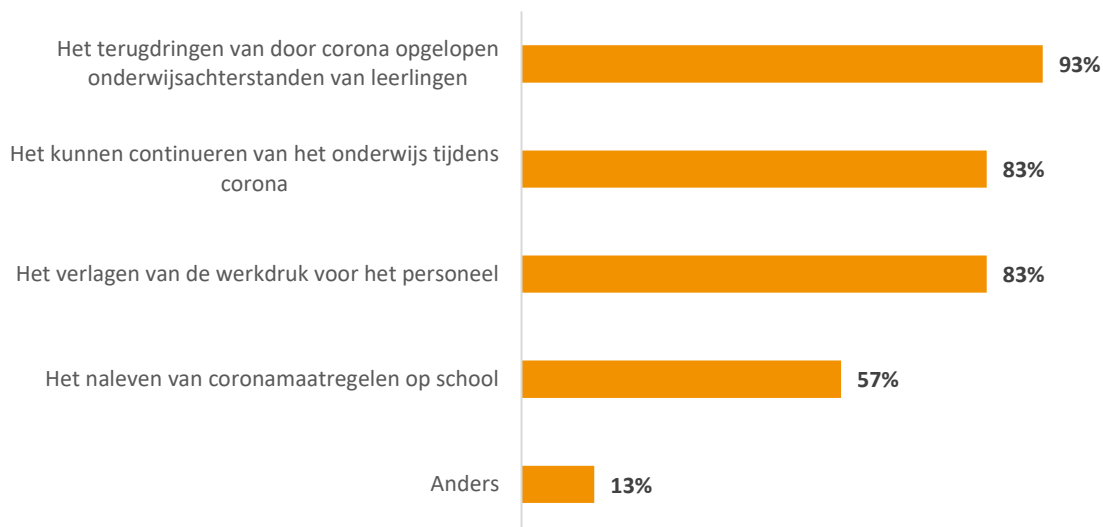


* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

4.3 Beoogde en behaalde resultaten

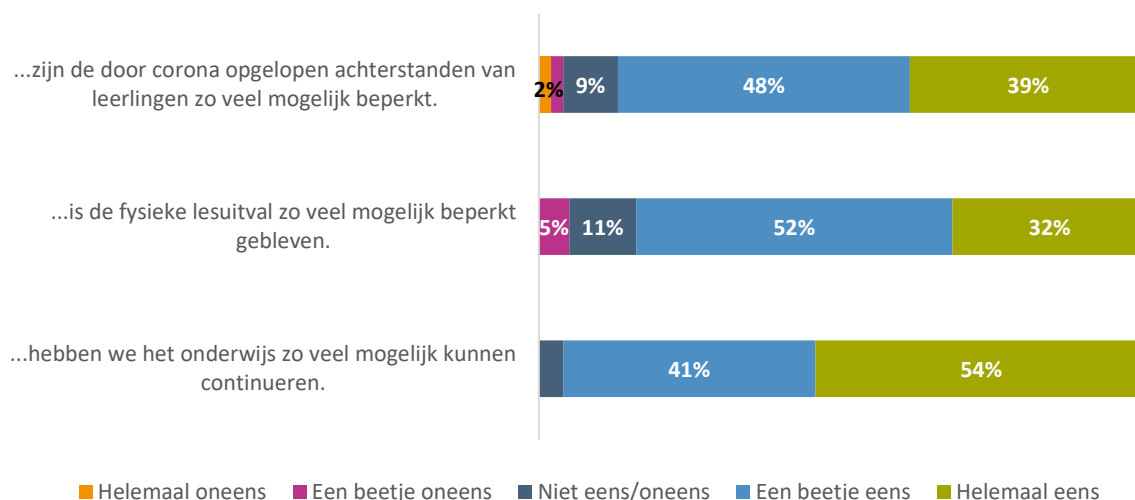
Figuur 4.5 laat zien dat 93 procent van de mbo-instellingen als doel had om onderwijsachterstanden terug te dringen met de inzet van de middelen. Ook het continueren van onderwijs en het verlagen van werkdruk voor het personeel zijn voor veel instellingen een doel geweest (beide 83 procent). Het minst vaak (57%) hadden de instellingen als doel om met de middelen te zorgen voor goede naleving van coronamaatregelen op school. Doelen die genoemd werden onder de optie 'anders, namelijk' zijn het ophalen van externe kennis en expertise, extra begeleiding voor en toezicht op de sociaal-emotionele ontwikkeling en psychische gezondheid van studenten, en het organiseren van logistiek rondom examens.

Figuur 4.5 Doelen van de inzet van de middelen (n=46)



Wanneer we de mbo-instellingen vragen naar de gevolgen van de middelen voor de continuering van het onderwijs, zien we in figuur 4.6 dat bijna alle instellingen (95%) het eens zijn met de stelling dat de middelen ervoor gezorgd hebben dat het onderwijs zo veel mogelijk gecontinueerd kon worden. Een ruime meerderheid van de instellingen is het ook eens met de stellingen dat de middelen bijgedragen hebben aan het beperken van achterstanden en uitval van fysieke lessen. Ook tijdens de interviews wordt aangegeven dat achterstanden van leerlingen beperkt zijn door de EHK-middelen. De inzet van extra instructeurs, extra bijles, BPV-vervanging en examentrainingen hebben ervoor gezorgd dat de achterstanden beperkt konden worden. Dit ziet een aantal instellingen ook terug in het rendement, de uitstroom en de stages die door konden gaan. Toch wordt ook aangegeven dat de achterstanden nog steeds aanzienlijk zien zijn. De online lessen werken toch minder goed en de jongeren voelen zich minder gemotiveerd om met volledige aandacht onderwijs te volgen. Daarnaast merken veel geïnterviewden op dat met name het mentale welzijn van de studenten onder de pandemie te lijden heeft (gehad). Veel studenten, met name op niveau 1 en niveau 2 en studenten met een moeilijke thuissituatie, hebben een sterke behoefte om fysiek op school aanwezig te zijn en persoonlijk contact te hebben. Een aantal instellingen heeft deze studenten zoveel mogelijk de kans geboden om toch op school aanwezig te zijn, ook als dit door de maatregelen lastig was. Tijdens de interviews met de BES-eilanden blijkt dat dit op de eilanden ook in sterke mate speelt. Tijdens de pandemie is er sprake van meer armoede en meer huiselijk geweld. De achterstanden zijn ook hier veel groter geworden, maar de geïnterviewden maken zich vooral zorgen over de gevolgen van de pandemie op persoonlijk vlak en voor het welzijn van de studenten.

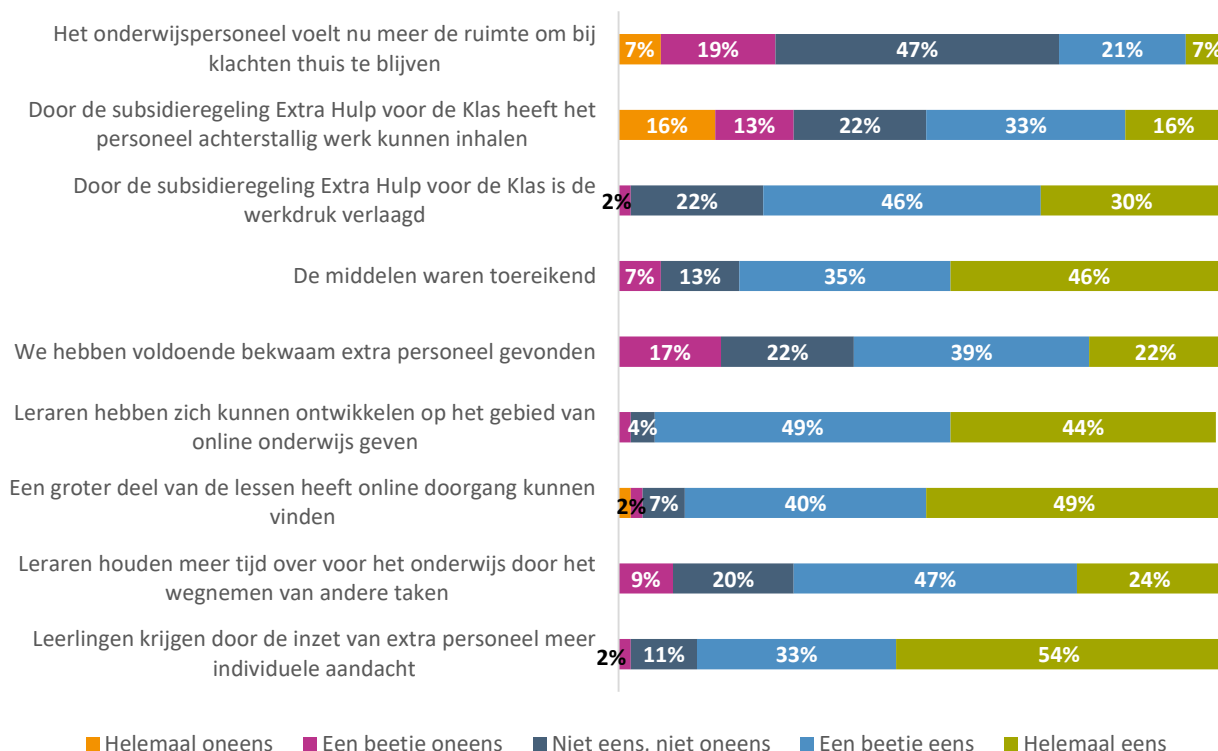
Figuur 4.6 Stellingen continuering onderwijs: Door de regeling 'Extra Hulp voor de Klas'... (n=46)



In figuur 4.7 is te zien in hoeverre de mbo-instellingen bepaalde opbrengsten zien van de inzet van de EHK-middelen. Opvallend is dat slechts 28 procent van de instellingen het eens is met de stelling dat het onderwijspersoneel dankzij de ingezette middelen meer ruimte voelt om bij klachten thuis te blijven. Uit de interviews wordt niet duidelijk waarom dit is. Het lijkt erop dat dit vaak geen rol speelde in de keuzes die gemaakt zijn voor de besteding van de middelen. Ook is het voor te stellen dat dit te maken heeft met de krapte op de arbeidsmarkt. Wanneer hierdoor bijvoorbeeld vooral extra onderwijsassistenten en ICT-ondersteuning worden aangenomen, of parttime contracten worden uitgebreid, is er geen extra ruimte om bij klachten thuis te blijven.

Ook rond het inhalen van achterstallig werk zijn de ervaringen verdeeld: de helft van de instellingen is het ermee eens dat de middelen hieraan hebben bijgedragen, terwijl ruim een kwart (29%) van de instellingen het hiermee oneens is. Het merendeel van de instellingen vindt dat de middelen ertoe hebben bijgedragen dat de werkdruk ten minste enigszins is verlaagd: 30 procent is het helemaal eens met deze stelling, terwijl nog eens 46 procent het er een beetje mee eens is. Verder valt op dat ruim 6 op de 10 instellingen het eens is met de stelling dat zij voldoende bekwaam extra personeel hebben gevonden, terwijl 17 procent van de instellingen het hiermee oneens is en nog eens 22 procent het eens noch oneens is met deze stelling. In positieve zin valt ook op dat ruim driekwart van de instellingen het eens is met de stelling dat de middelen toereikend waren. Slechts 7 procent is het hiermee oneens. Andere opbrengsten van de inzet van de EHK-middelen waar de instellingen het grotendeels mee eens zijn, zijn dat leraren zich hebben kunnen ontwikkelen in het online onderwijs geven, dat leerlingen door de inzet van extra personeel meer persoonlijke aandacht krijgen, en dat een groter deel van de lessen online doorgang heeft kunnen vinden (ten opzichte van helemaal niet).

Figuur 4.7 Stellingen opbrengsten inzet EHK-middelen (n=43-46)

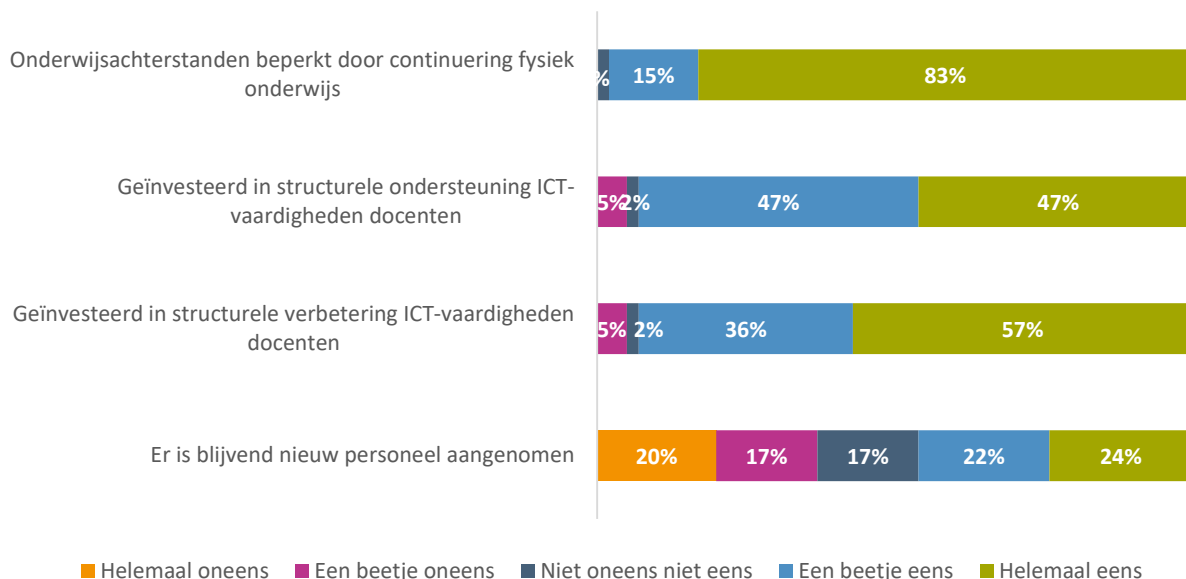


In de interviews is gevraagd naar de mate waarin de doelen daadwerkelijk behaald zijn. Hierbij komt naar voren dat de EHK-middelen zeker hebben bijgedragen aan het beperken van onderwijsachterstanden, het continueren van het onderwijs en het verlagen van werkdruk. Aan de andere kant benoemen ze ook dat het lastig is om dit concreet te maken en dat de studenten nog steeds kampen met (oplopende) achterstanden. Op het gebied van rendement (uitstroom, diploma's etc.) geeft een aantal geïnterviewden aan dat de verschillen met de jaren voor corona te overzien zijn.

Ook wordt aangegeven dat de middelen zeker wat taken en werkdruk hebben kunnen wegnemen bij het personeel, maar dat de *ervaren* werkdruk onverminderd hoog is. Daarnaast zorgt een aantal activiteiten potentieel ook voor meer werkdruk, zoals het inzetten van onderwijsassistenten die begeleid moeten worden.

Hoewel geen doel van de subsidie, zijn de instellingen – naast de tijdelijke effecten die het inzetten van extra medewerkers heeft gehad – ook bevraagd naar blijvende gevolgen hiervan. Nagenoeg alle instellingen (98%) geven aan dat de inzet van extra medewerkers heeft bijgedragen aan het beperken van onderwijsachterstanden. Ook structurele ondersteuning en verbetering van ICT-vaardigheden bij docenten is bij veel instellingen een blijvend gevolg van de inzet van extra medewerkers. Wat betreft het blijvend aannemen van nieuw personeel zijn de ervaringen sterk verdeeld. Hoewel iets minder dan de helft (46%) van de instellingen het eens is met de stelling dat er blijvend nieuw personeel is aangenomen, is ook 37 procent van de instellingen het hiermee oneens. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het tijdelijke karakter van de subsidie en het algemeen tekort aan onderwijspersoneel. Dit komt ook terug tijdens de interviews. Een van de genoemde knelpunten van de subsidie is de tijdelijke aard en de moeilijkheid die dit oplevert bij het aannemen van mensen. Daar komt bij dat de subsidie eindigde op 31 december 2021, terwijl de formatie vaak wordt gemaakt op een schooljaar, waardoor het soms lastig bleek om mensen aan te nemen voor het hele schooljaar, of de aangenomen mensen te behouden na 31 december. Zoals eerder beschreven gebruikten sommige instellingen andere subsidiegelden om personeel ook na afloop van de EHK-subsidie in dienst te houden. Over het algemeen probeerden veel instellingen de middelen echter ook gescheiden te houden, waardoor het lastig was om personeel langer te binden.

Figuur 4.8 Opbrengsten en structurele verbeteringen n.a.v. subsidieregeling (n=41-46)*



* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

4.4 Oordeel en verbeterpunten

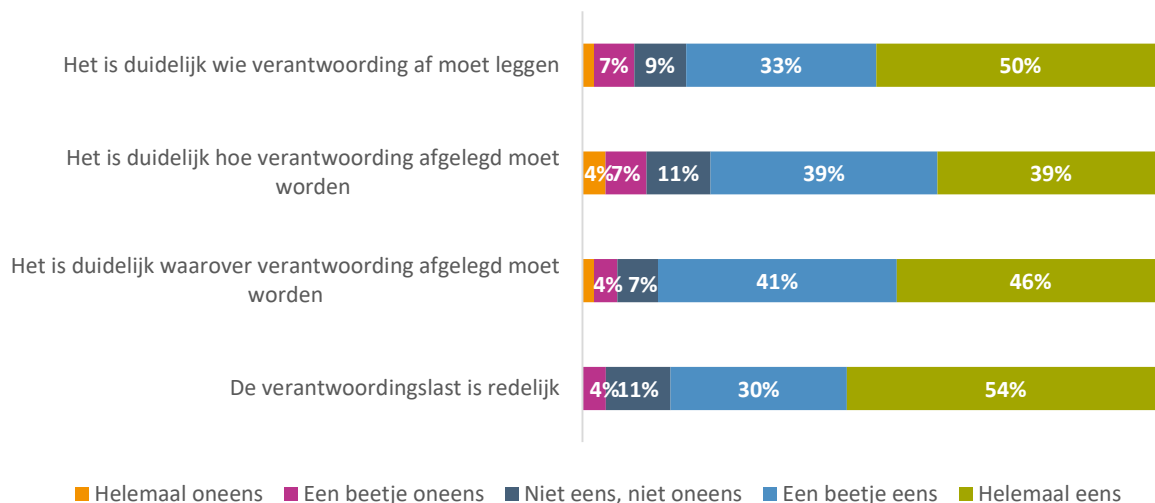
De respondenten kregen ook de kans om hun mening te geven over de inzetmogelijkheden van de subsidie. Figuur 4.9 toont de mate waarin de instellingen de bestedingsdoeleinden zoals vermeld op het aanvraagformulier toereikend vonden. 85 procent van de instellingen vond de bestedingsdoeleinden in redelijke tot (zeer) sterke mate toereikend, waarbij meer dan de helft van de instellingen het in sterke mate eens is met de stelling.

Figuur 4.9 In hoeverre vindt u de inzetmogelijkheden/bestedingsdoeleinden zoals vermeld in de regeling 'Extra Hulp voor de Klas' voor het inzetten van extra personeel toereikend? (n=46)



Met betrekking tot de verantwoordingslast waren de mbo-instellingen over het algemeen erg tevreden. Ruim 80 procent van de instellingen is het eens met de stellingen dat het duidelijk was wie verantwoording af moest leggen, waarover verantwoording moest worden afgelegd, en dat de verantwoordingslast redelijk was. Het minst eens zijn de instellingen het met de stelling dat het duidelijk was hoe verantwoording moest worden afgelegd.

Figuur 4.10 Mening over de verantwoordingslast van de subsidie (n=46)



Over het algemeen oordelen de respondenten overwegend positief over de subsidieregeling ‘Extra Hulp voor de Klas’. Ze zijn in het bijzonder positief over de snelheid waarmee de middelen beschikbaar gemaakt konden worden en de lage administratieve last. Daarnaast worden ook enkele verbeterpunten genoemd:

- De looptijd van de regeling is vrij kort. Dit maakt het voor onderwijsinstellingen lastig om nieuw personeel te vinden en te houden. Ook maakt dit het lastig om alle beschikbare middelen binnen de afgebakende periode effectief in te zetten. Er zou meer flexibiliteit mogen bestaan in de tijd waarbinnen de middelen voor de gekozen bestedingsdoeleinden gebruikt mogen worden.
- Enkele instellingen hadden graag meer vrijheid gekregen in het kiezen van bestedingsdoeleinden. Zo zou het voor bijvoorbeeld vakscholen handig geweest als zij de middelen aan extra onderwijsmateriaal mochten besteden.
- De regeling kent veel overlap met andere regelingen, die ieder een eigen verantwoordingssystematiek hanteren. Meer afstemming tussen verschillende regelingen is wenselijk.

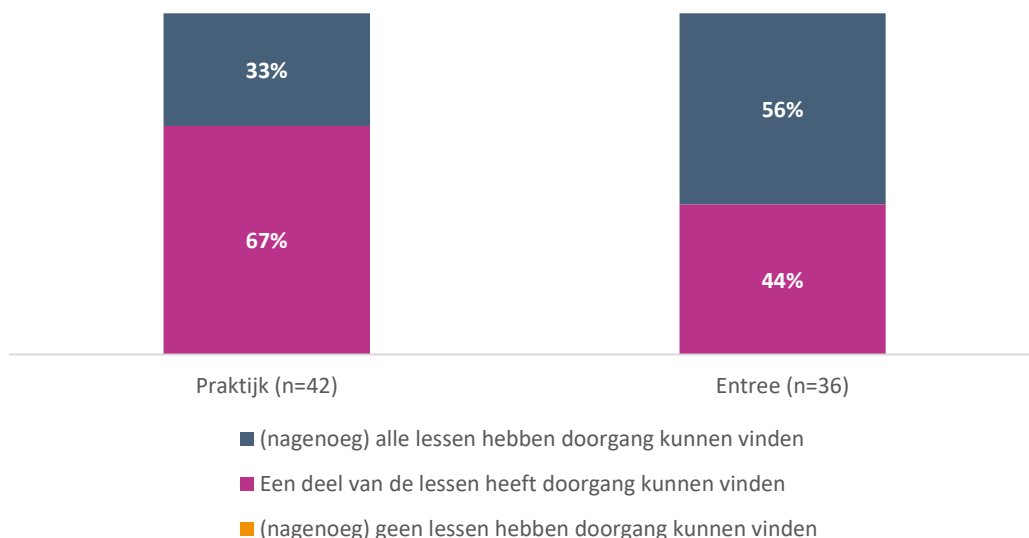
In de interviews legden we de vraag voor wat ze zouden behouden en wat ze zouden veranderen aan een – hypothetische – verlenging van de subsidiemaatregel. Hieruit kwam allereerst naar voren dat de geïnterviewden over het algemeen erg tevreden waren met de subsidiemaatregel en niet te veel zouden veranderen. Hierbij werd onder andere benoemd dat de focus van de subsidie helder was, namelijk het verlagen van de werkdruk en het continueren van onderwijs. Ook kwam naar voren dat de subsidie goed was toegespitst op datgene waar het voor nodig was en dat de wijze van verantwoording helder was. Als verbeterpunten werden hier opnieuw de tijdelijke aard en de einddatum van de subsidiemaatregel aangestipt.

4.5 Continuerend onderwijs

Mbo-instellingen hebben ten slotte enkele sectorspecifieke vragen beantwoord. Deze hadden betrekking op de mate waarin het onderwijs tijdens en dankzij de regeling gecontinueerd kon worden.

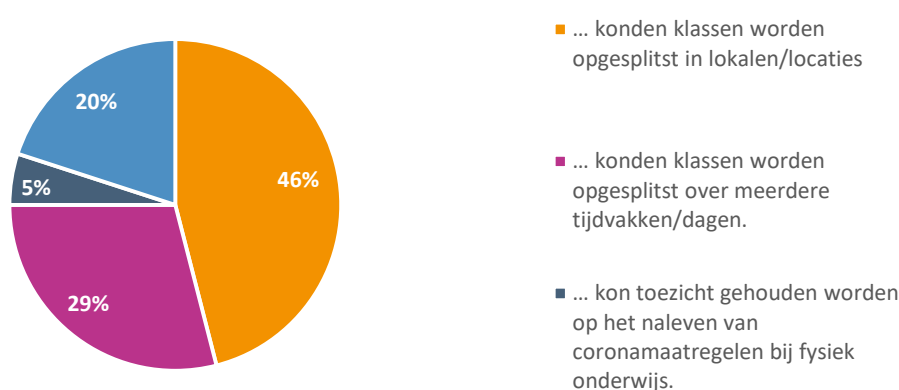
Figuur 4.11 laat zien in welke mate praktijklessen en lessen aan studenten van entreeopleidingen doorgang konden vinden sinds de inzet van de middelen. Geen enkele instelling geeft aan dat (nagenoeg) geen lessen doorgang konden vinden. Lessen aan studenten van entreeopleidingen konden vaker doorgaan dan praktijklessen. Een derde van de instellingen geeft aan dat (nagenoeg) alle praktijklessen doorgang konden vinden. Bij lessen aan studenten van entreeopleidingen geeft ruim de helft (56%) van de instellingen aan dat deze (nagenoeg) allemaal door konden gaan.

Figuur 4.11 Mate waarin praktijklessen en lessen aan studenten van entreeopleidingen doorgang konden vinden



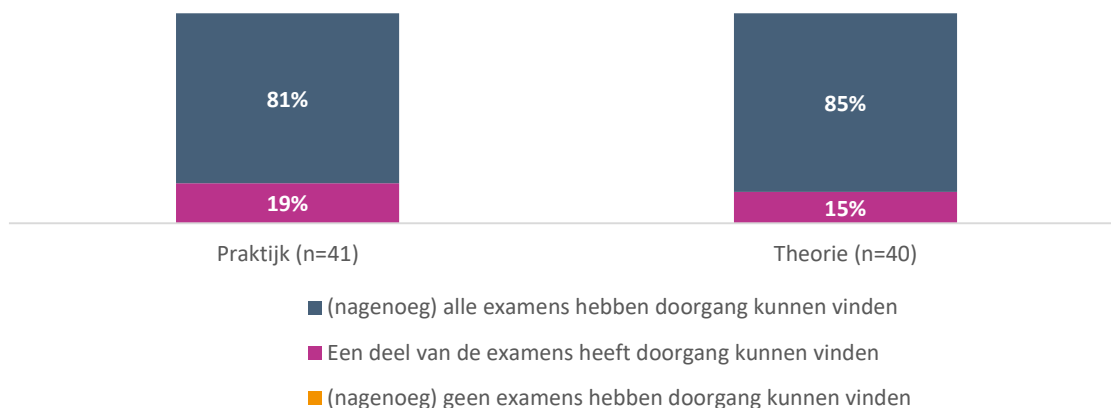
Figuur 4.12 zoomt verder in op de manieren waarop de inzet van extra personeel bijdroeg aan het door laten gaan van praktijklessen. Bijna de helft van de instellingen (46%) geeft aan dat lessen door konden gaan doordat klassen opgesplitst konden worden over meerdere lokalen of locaties. Bij iets minder dan een derde van de instellingen (29%) konden klassen gesplitst worden over meerdere tijdvakken of dagen. Slechts een klein deel (5%) van de instellingen kon praktijklessen door laten gaan door personeel in te zetten om toezicht te houden op het naleven van coronamaatregelen. De meeste instellingen die voor de antwoordoptie 'anders, namelijk' hebben gekozen, geven aan dat zij lessen door konden laten gaan door extra personeel voor een combinatie van deze doeleinden in te zetten.

Figuur 4.12 Manieren waarop praktijklessen doorgang konden vinden. Door de inzet van extra personeel ... (n=41)



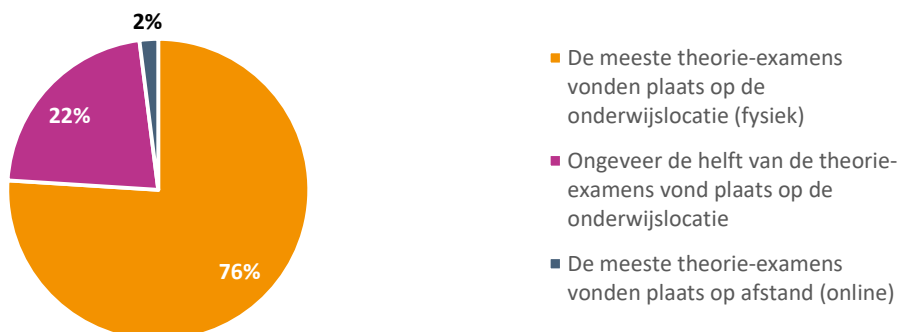
Figuur 4.13 laat zien in welke mate de examens tijdens de looptijd van de regeling gecontinueerd konden worden. Zowel praktijk- als theorie-examens konden bij bijna alle mbo-instellingen (nagenoeg) allemaal doorgang vinden. Geen enkele mbo-instelling geeft aan dat (nagenoeg) geen examens door konden gaan.

Figuur 4.13 Mate waarin examens doorgang konden vinden



Figuur 4.14 geeft weer in welke mate de theorie-examens die door konden gaan ook op locatie plaats konden vinden. Driekwart van de mbo-instellingen geeft aan dat de meeste theorie-examens fysiek op de onderwijslocatie plaats konden vinden. Slechts 2 procent van de instellingen geeft aan dat de meeste theorie-examens online plaats moesten vinden. 98 procent van de 41 mbo-instellingen die deze vraag beantwoord hebben gaven aan dat de regeling eraan heeft bijgedragen dat de theorie-examens (ten dele) op locatie plaats konden vinden. Bij ruim driekwart vonden de meeste theorie-examens op locatie klaar en bij nog een ruim een vijfde vond ongeveer de helft van de theorie-examens fysiek op locatie plaats.

Figuur 4.14 Mate waarin theorie-examens op locatie plaatsvonden (n=41)



Ook uit de interviews blijkt dat het onderwijs zoveel mogelijk doorgang heeft kunnen vinden. Wanneer fysiek les lastig was, is er vaak voor gekozen om in ieder geval studenten van niveau-1 en niveau-2 zoveel mogelijk naar school te laten komen, omdat die hier erg bij gebaat zijn. Daarnaast hebben de instellingen geprobeerd waar mogelijk BPV en praktijklessen door te laten gaan of alternatieven te verzinnen wanneer dit echt niet mogelijk was. Ten slotte wordt aangegeven dat met behulp van de EHK-middelen examens vaak fysiek door konden gaan, bijvoorbeeld omdat klassen gesplitst konden worden. Een deel van de examens heeft echter ook online plaatsgevonden.

Ho

5

5 Ho

In hoofdstuk 5 bespreken we de resultaten van de enquête van de respondenten uit het hoger onderwijs. Dit vullen we waar mogelijk en waar relevant aan met informatie die uit de gesprekken is verkregen. In totaal hebben 20 respondenten uit het hoger onderwijs de vragenlijst ingevuld: 11 uit het hoger beroepsonderwijs, 9 uit het universitair onderwijs. Daarnaast zijn er in totaal 8 interviews gehouden: 5 interviews in het hbo, 3 in het wo.

5.1 Besteding middelen

De onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs hadden keuze uit meer verschillende bestedingsdoeleinden dan de onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo. Zo konden hbo- en wo-instellingen de middelen bijvoorbeeld ook besteden aan helpdesk- en servicemedewerkers en aan ondersteuning bij onderzoek.

In tabel 5.1a zien we allereerst aan welke bestedingsdoeleinden de ho-instellingen gemiddeld genomen de meeste middelen aan besteed hebben. Hoewel de verschillen klein zijn zien we dat gemiddeld genomen het grootste deel van de middelen besteed wordt aan de inzet van studentassistenten bij practica. Het minst besteden de ho-instellingen gemiddeld genomen aan de herinrichting van ruimten.

Tabel 5.1a Gemiddelde inzet (in %) per bestedingsdoeleinde (n=20)

	%
Studentassistenten voor begeleiding practica	18
Personele ondersteuning ICT bij online onderwijs	16
Inzetten van surveillanten en begeleiders	12
Overige functies ter ondersteuning van het onderwijs en onderzoek	11
Helpdesk en servicemedewerkers	10
Ondersteuning bij andere werkzaamheden omtrent corona	10
Onderwijsvervanging door studentassistenten en juniordocenten	10
Werven, selecteren en organiseren van extra, tijdelijke inzet	4
Ondersteuning handhaving coronamaatregelen	3
Ondersteuning bij communicatie en roosterwerkzaamheden	3
Ondersteuning herinrichten van ruimten	1
Anders	3

In tabel 5.1b zien we vervolgens per sector welk deel van de instellingen middelen heeft besteed aan de verschillende bestedingsdoeleinden. We zien dat bijvoorbeeld dat 89 procent van de wo-instellingen middelen heeft besteed aan het inzetten van surveillanten en begeleiders, tegenover 55 procent van de hbo-instellingen. Ook besteed een relatief groot deel van de wo-instellingen middelen aan handhaving van coronamaatregelen, terwijl dit omgekeerd geldt voor bijvoorbeeld onderwijsvervanging door studentassistenten en juniordocenten; hier besteden gemiddeld meer hbo-instellingen een deel van de middelen aan.

Tabel 5.1b Aandeel instellingen dat middelen heeft ingezet en gemiddelde inzet (in %) per bestedingsdoel-einde (n=20)

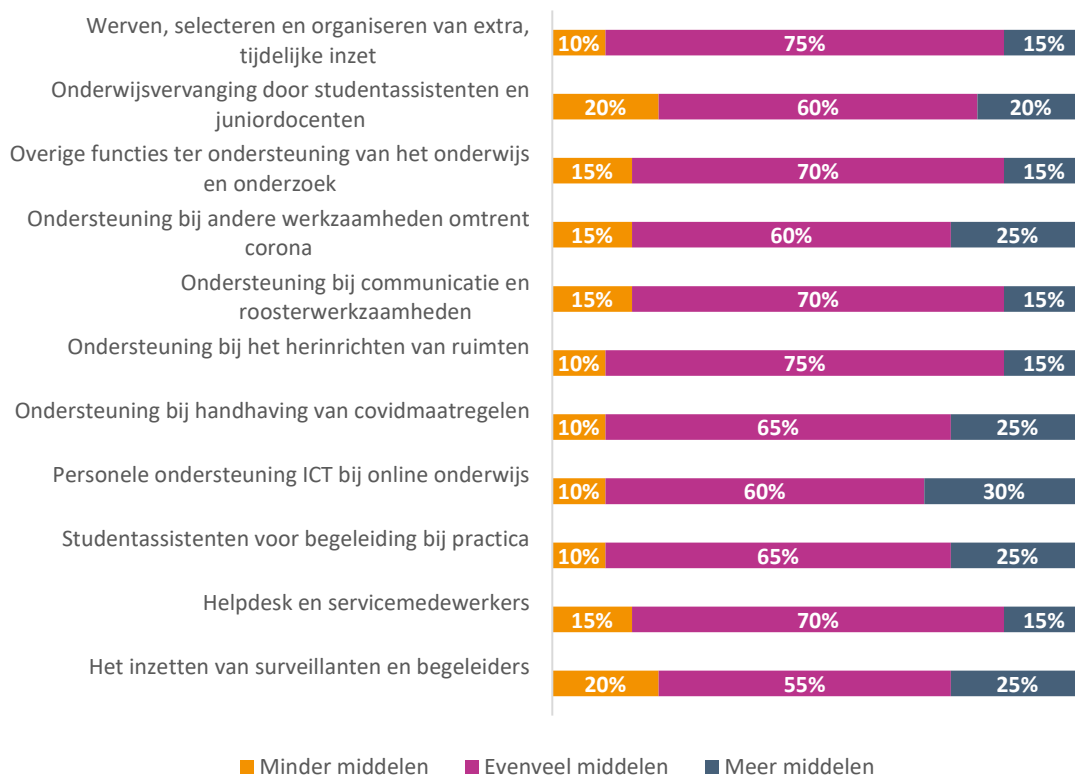
	Hbo		Wo	
	% dat middelen heeft ingezet	Gemiddelde inzet (%)	% dat middelen heeft ingezet	Gemiddelde inzet (%)
Inzetten van surveillanten en begeleiders	55	6	89	19
Helpdesk en servicemedewerkers	64	9	67	11
Studentassistenten voor begeleiding practica	45	16	67	19
Personele ondersteuning ICT bij online onderwijs	64	14	78	18
Ondersteuning handhaving coronamaatregelen	18	2	44	5
Ondersteuning herinrichten van ruimten	9	1	11	1
Ondersteuning bij communicatie en rooster-werkzaamheden	36	3	44	3
Ondersteuning bij andere werkzaamheden omtrent corona	36	15	44	5
Overige functies ter ondersteuning van het onderwijs en onderzoek	64	16	33	5
Onderwijsvervanging door studentassistenten en juniordocenten	55	10	33	10
Werven, selecteren en organiseren van extra, tijdelijke inzet	64	5	33	3
Anders	9	5	11	1

Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld naar voren als de figuur laat zien. Hierin benoemen de onderwijsinstellingen ook dat veel is ingezet op studentassistenten. In een van de interviews wordt benoemd dat hier mede voor is gekozen omdat veel studenten hun baan verloren tijdens de pandemie en hun stages uitliepen, met financiële gevolgen voor de studenten en er daarom zoveel mogelijk voor het inzetten van studenten is gekozen. Daarnaast benoemt de geïnterviewde dat het werken in 'de driehoek'- onderzoek, werkveld, studenten – en de betrokkenheid van studenten als belangrijk worden gezien binnen de instelling. Het CvB van deze instelling had daarom verzocht zoveel mogelijk in te zetten op de inzet van studenten.

De definitieve keuze voor welke activiteiten middelen aangevraagd zouden worden is op de meeste instellingen op een vergelijkbare manier tot stand gekomen, zo blijkt uit de interviews. Vaak werd binnen de onderwijsinstelling – bijvoorbeeld op faculteits- of opleidingsniveau – geïnventariseerd waar behoefte aan was, waarbij de faculteiten of opleidingen een plan konden maken voor de besteding. De behoeften konden namelijk nogal verschillen, gaven de geïnterviewden aan. Een faculteit waar veelal werkgroepen gegeven worden heeft behoefte aan andere oplossingen – zoals het opsplitsen van groepen, dan faculteiten waarbinnen voornamelijk hoorcolleges plaatsvinden. De opgestelde plannen werden beoordeeld en er werd bepaald welke plannen wel en welke plannen niet binnen de kaders van de EHK-subsidie (en de hoogte daarvan) zouden passen. Vervolgens is een aanvraag gedaan en zijn de middelen achteraf verdeeld over de verschillende faculteiten of opleidingen; soms naar behoefte, soms op basis van studentaantallen.

In de subsidieaanvraag hebben de instellingen ook aangegeven aan welke bestedingsdoeleinden ze de middelen wilden spenderen en om welk aandeel van de middelen het in dat geval ging (zie ook hoofdstuk 2). In de praktijk kan het uiteraard zo zijn dat deze verdeling verschuift; zo kan er meer geld besteed worden aan de ene activiteit, waardoor er minder geld overblijft voor een andere. In figuur 5.2 zien we in hoeverre hier sprake van was in het hoger onderwijs. We zien dat aan de meeste bestedingsdoeleinden over het algemeen ongeveer is uitgegeven wat vooraf bedacht was in de subsidieaanvraag. Toch zien we ook dat drie op de tien instellingen aangeven meer middelen te hebben besteed aan ICT-ondersteuning dan gedacht, en dat aan onderwijsvervanging door studentassistenten en juniordocenten bij 20 procent van de instellingen juist minder wordt besteed dan verwacht.

Figuur 5.1 Aandeel instellingen dat meer, minder of evenveel als vooraf bedacht besteed per bestedingsdoel-einde (n=20)

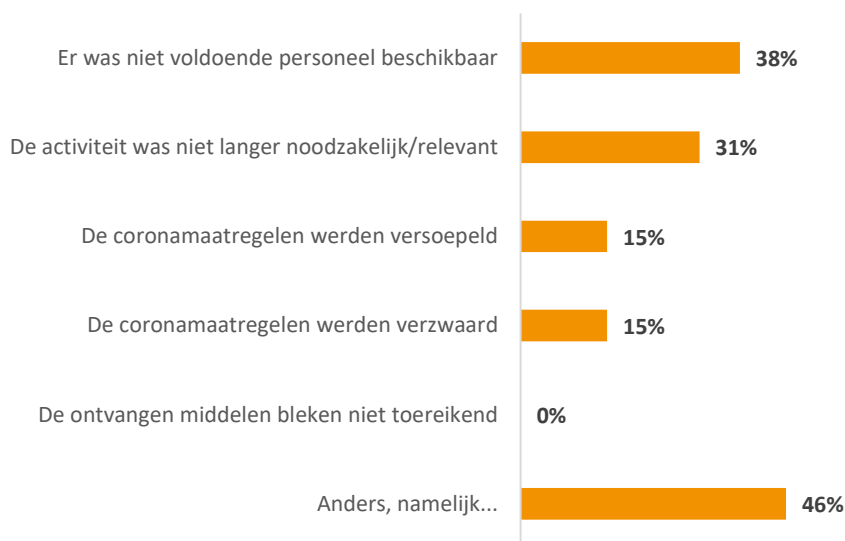


Uit de interviews komt naar voren dat een van de oorzaken voor verschillen tussen verwachte en gerealiseerde uitgaven de lockdown met sluiting van het onderwijs en later juist versoepeling van coronamaatregelen voor het onderwijs waren. Zo benoemt een van de geïnterviewden dat ze eigenlijk voornemens waren sterk in te zetten op het in goede banen leiden van het *studentenverkeer*. Tijdens de lockdown was dit – uiteraard – niet nodig, waardoor meer geld kon naar ICT-ondersteuning. Toen later in het jaar het onderwijs weer open ging kon alsnog hierop worden ingezet. Ook speelt het tekort aan beschikbaar en bekwaam personeel een rol hierin. Het bleek voor sommige instellingen moeilijk te zijn om alle bedachte vacatures in te vullen – ook doordat de middelen in een relatief kort tijdsbestek uitgegeven dienden te worden –, waardoor de middelen soms wat anders zijn besteed dan verwacht. Aan de andere kant geven veel instellingen aan dat ze over het algemeen gekozen hebben voor activiteiten en bestedingen die *gewoon* door konden gaan, ondanks veranderingen in de coronamaatregelen of de moeite die het kost om personeel te vinden, bijvoorbeeld door het inzetten van studenten.

Ongeveer 4 op de 10 ho-instellingen geeft aan dat de activiteiten zijn uitgevoerd op de manier zoals dat vooraf bedacht was; op de overige instellingen zijn één of meer activiteiten niet precies uitgevoerd zoals bedacht. In figuur 5.1 zien we welke redenen hiervoor worden aangedragen. Vaak is het probleem dat er niet voldoende personeel beschikbaar was. Daarnaast blijkt ook dat relatief vaak de activiteit niet langer noodzakelijk of relevant was, voornamelijk als gevolg van versoepeling of verzwaring van de geldende coronamaatregelen. Dit geldt voor zowel hbo- als wo-instellingen. Dit beeld komt ook uit de interviews naar voren.

Wanneer voor de optie ‘anders, namelijk’ is gekozen wordt bijvoorbeeld benoemd dat de inschattingen achteraf anders bleken dan gedacht, dat de benodigde activiteiten nog niet volledig in kaart waren gebracht bij de start van de subsidie en dat de subsidie – ten tijde van het invullen van de vragenlijst - nog doorliep en dit dus nog niet goed te beantwoorden is.

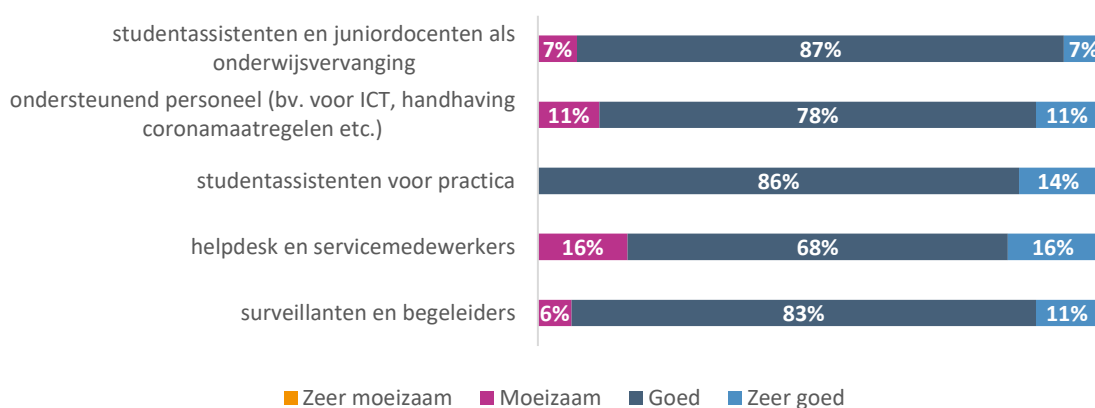
Figuur 5.2 Redenen waarom activiteiten niet zijn uitgevoerd zoals bedacht (n=13)



5.2 Ervaringen inzet extra medewerkers

Over het (praktische) verloop van de inzet van de extra ingezette medewerkers bestaat grote tevredenheid in het hoger onderwijs. De inzet van de studentassistenten voor practica op de instellingen die hier gebruik van maakten verliep unaniem naar tevredenheid. Het minst tevreden zijn de instellingen over het verloop van de inzet van helpdesk- en servicemedewerkers, maar ook hier is slechts 16% niet tevreden.

Figuur 5.3 Hoe verloopt de organisatie van de inzet van extra medewerkers op de volgende onderdelen? (n=15-19)*



* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

Wanneer we de instellingen vragen naar de tevredenheid met de inzet van de extra medewerkers dan zien we dat geen enkele instelling ontevreden is. Vooral over de inzet van ondersteunend personeel bestaat grote tevredenheid.

Figuur 5.4 Hoe tevreden bent u over de inzet van extra medewerkers? (n=13-19)*



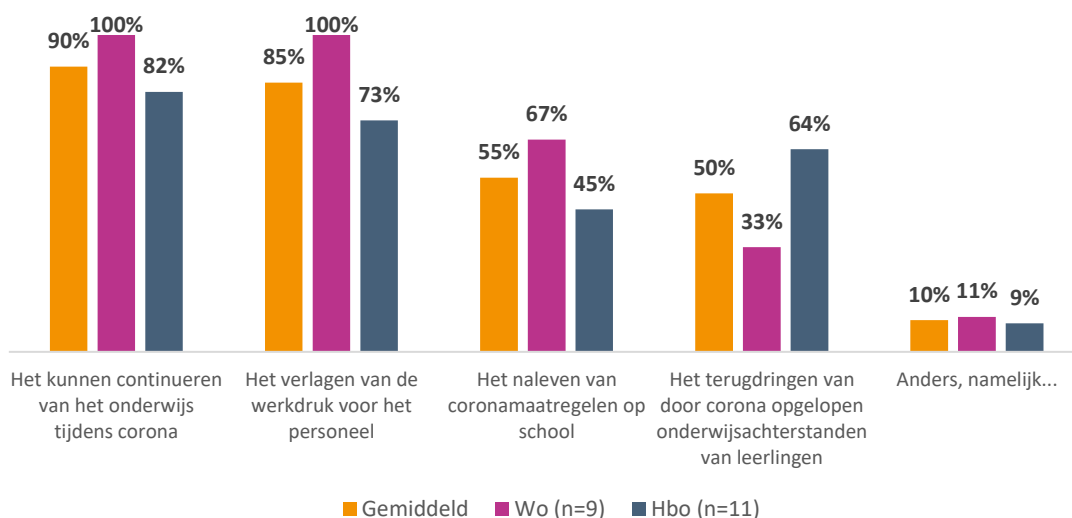
* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

De meeste geïnterviewden zeggen ook tevreden te zijn met hoe de organisatie van de extra medewerkers is verlopen. Veel instellingen werkten met uitbreiding van de uren van bestaand personeel, inzet van eigen studenten of inzet vanuit een al bestaande flexpool of uitzendtak. De infrastructuur was in die gevallen al aanwezig, waardoor het relatief gemakkelijk was om de inzet van extra personeel in gang te zetten en te organiseren. Daarnaast benoemen ze dat door de subsidie 'Coronabanen in het hoger onderwijs' de onderwijsinstellingen al enige ervaring hadden met het inzetten van extra personeel – al werd nagenoeg unaniem benoemd dat de mogelijkheden binnen de EHK-subsidie vele malen beter aansloten bij hun behoeften. Wel wordt een aantal keer aangestipt dat de werving van extern personeel enigszins traag op gang kwam, bijvoorbeeld omdat de toekenning van de middelen vlak voor de start van de periode waarin deze ingezet kon worden plaatsvond en deze periode vrij kort was. In combinatie met de krappe arbeidsmarkt kwam het werven daardoor soms wat moeizaam op gang. Op één van de instellingen is er dan ook voor gekozen om voornamelijk al lopende initiatieven rondom extra inzet te subsidiëren, in plaats van een nieuwe wervingsprocedure op te zetten.

5.3 Beoogde en behaalde resultaten

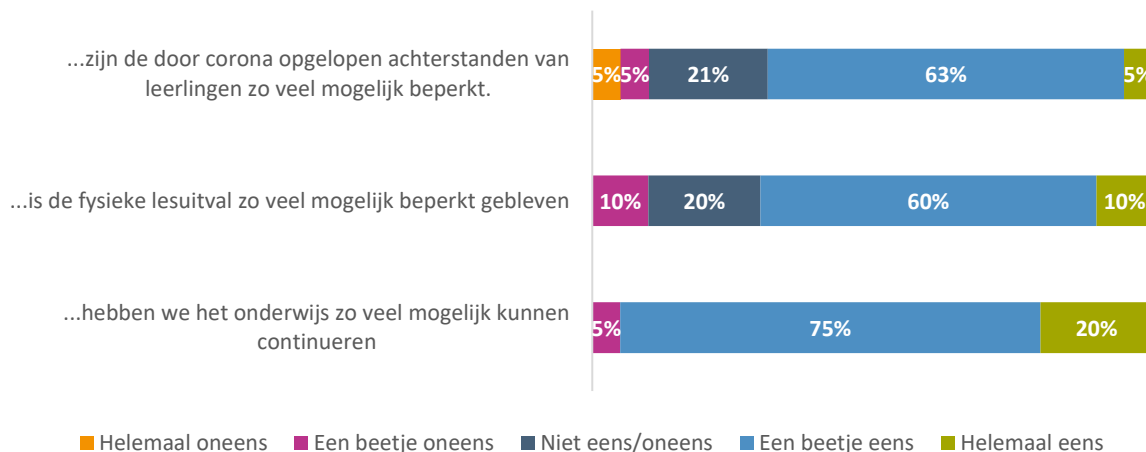
Met de inzet van extra medewerkers kunnen de onderwijsinstellingen verschillende doelen nastreven. In figuur 5.5 zien we dat 90 procent van de onderwijsinstellingen als doel had om het onderwijs te kunnen continueren tijdens corona; voor 85 procent was het verlagen van de werkdruk een doel. De onderwijsinstellingen geven het minst vaak aan dat het terugdringen van door corona opgelopen onderwijsachterstanden een doel was van de inzet van de EHK-middelen, al geldt dit alsnog voor de helft van de instellingen. Doelen die genoemd worden in de categorie 'anders, namelijk' zijn het bieden van begeleiding aan studenten die 'het moeilijk hadden' als gevolg van corona en het niet laten ontstaan van onderwijsachterstanden.

Figuur 5.5 Doelen van de inzet van de middelen (n=20)



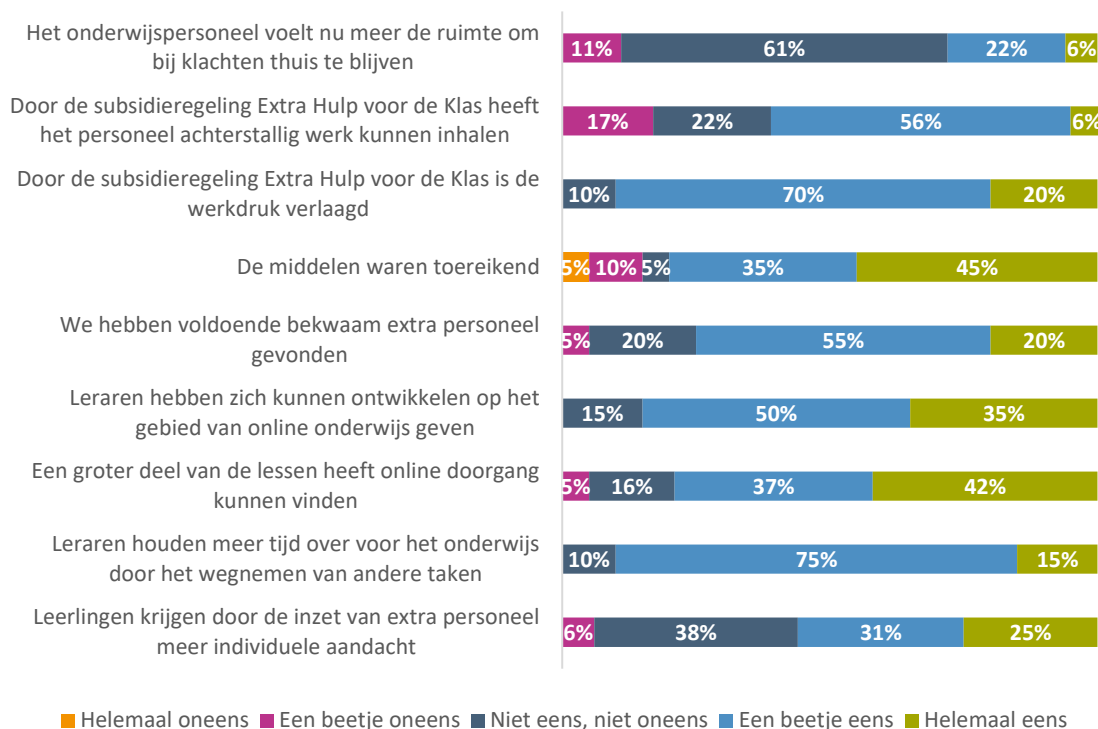
De onderwijsinstellingen is ook een aantal stellingen voorgelegd over eventuele gevolgen van de inzet van de middelen. In figuur 5.6 zien we bijvoorbeeld dat nagenoeg alle instellingen het een beetje of helemaal eens zijn met de stelling dat 'Extra Hulp voor de Klas' heeft bijgedragen aan het kunnen continueren van het onderwijs. Het merendeel van de instellingen is het ook eens met de stellingen dat de regeling heeft bijgedragen aan het beperken van achterstanden en het beperken van fysieke lesuitval. We zien hierbij geen duidelijke verschillen tussen hbo- en wo-instellingen.

Figuur 5.6 Stellingen continuering onderwijs: Door de regeling 'Extra Hulp voor de Klas'... (n=20)



Vervolgens is de onderwijsinstellingen negen stellingen voorgelegd over verschillende mogelijke gevolgen van de inzet van de middelen. Hierbij valt op dat relatief weinig instellingen zijn het eens met de stelling dat onderwijspersoneel door de inzet van de middelen meer ruimte voelt om thuis te blijven bij klachten. Ook zien we dat 15 procent van de instellingen het niet eens is met de stelling dat de middelen toereikend zijn, en nog eens 5 procent het hier niet mee oneens, maar ook niet mee eens is. Ten slotte vindt een grote meerderheid van de instellingen dat de leraren meer tijd overhouden voor onderwijs door het wegnemen van andere taken en dat de werkdruk verlaagd is.

Figuur 5.7 Stellingen opbrengsten inzet EHK-middelen (n=16-20)*

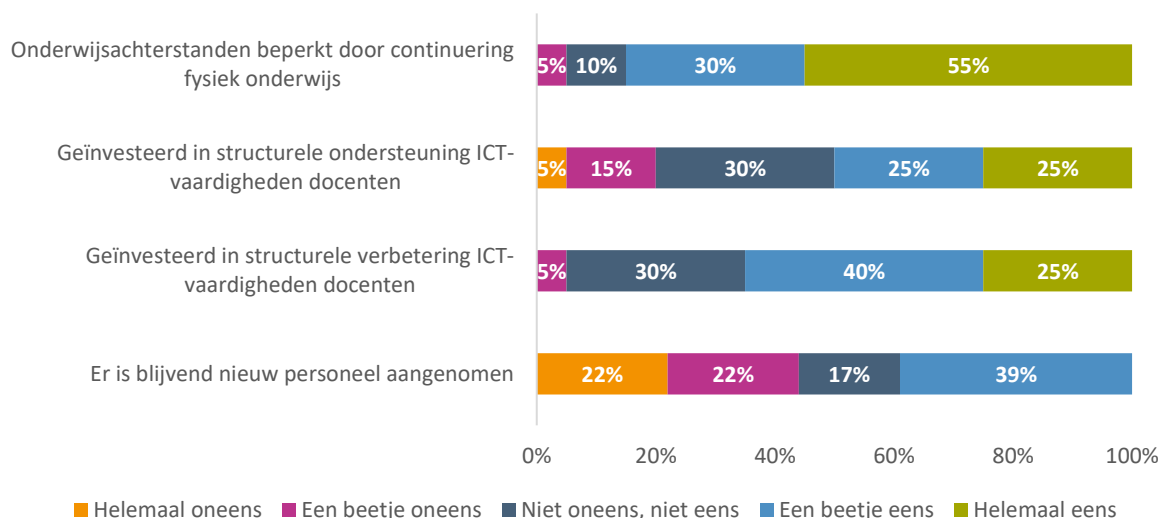


* De categorie 'niet van toepassing' is in de figuur buiten beschouwing gelaten, waardoor de totalen verschillen.

In de interviews hebben we de geïnterviewden gevraagd in hoeverre ze denken dat de opgestelde doelen behaald zijn. De meesten geven aan dat de middelen van Extra Hulp voor de Klas in een bepaalde mate bijgedragen hebben aan het behalen van – of vooruitgang boeken op – de verschillende doelen. Hierbij doelen ze op het idee dat de inzet van subsidiemiddelen altijd helpt en dat de mogelijkheden om extra personeel in te zetten bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de continuering van het onderwijs. Het bood bijvoorbeeld de mogelijkheid klassen op te splitsen, wat heel direct helpt bij het continueren van het onderwijs. Aan de andere kant geven ze ook aan dat het relatief niet om een heel groot bedrag ging en daarmee wel slechts 'een druppel op de gloeiende plaat' was. Ook wordt benoemd dat het verlagen van de werkdruk een moeilijk te behalen doel is. Enerzijds omdat de ervaren werkdruk dermate hoog is dat het personeel hier hoe dan ook mee te maken heeft en anderzijds omdat het inzetten van extra personeel ook leidt tot een verhoging van de werkdruk. De middelen hebben, volgens de geïnterviewden, dus het minst bijgedragen aan verlaging van de werkdruk van het personeel.

Het inzetten van extra medewerkers in de onderwijsinstelling kan naast tijdelijke effecten ook structurele opbrengsten hebben. In figuur 5.8 zien we in welke mate hier sprake van is in het hoger onderwijs. Het vaakst heeft het inzetten van extra medewerkers geleid tot het kunnen beperken van onderwijsachterstanden. Ook een structurele verbetering van de ICT-vaardigheden van docenten is een relatief vaak voorkomend blijvend effect. Wat opvalt is dat 44% van de onderwijsinstellingen het oneens is met de stelling dat er blijvend nieuw personeel is aangenomen. Dit wordt tijdens de interviews meerdere malen aangehaald. Zo benoemt een geïnterviewde dat ze voorzichtig zijn geweest met het aanbieden van langdurige contracten, omdat de EHK-subsidie maar tijdelijk was en omdat voorzichtigheid met het aanbieden van contracten bij de vorige subsidie – de subsidie Coronabaten – de bedoeling was. Wanneer ze deze beperking minder hadden ervaren en de subsidie voor langere tijd toegekend zou zijn hadden ze personeel langer in dienst kunnen nemen. Ook geïnterviewden van andere instellingen merken op dat beschikbaar personeel *minder happig* is om op een tijdelijke vacature te solliciteren, ook als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt.

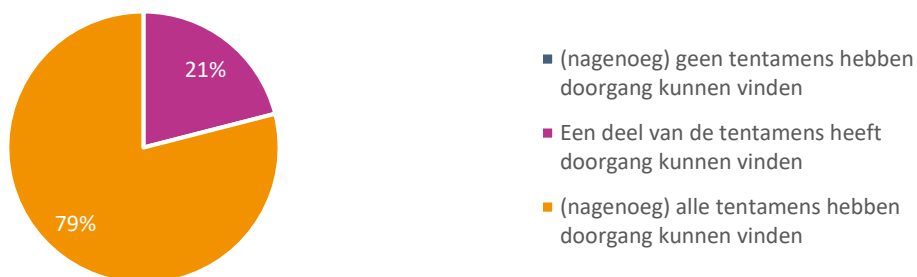
Figuur 5.8 Opbrengsten en structurele verbeteringen n.a.v. subsidieregeling (n=20)



5.4 Verloop en verbeterpunten

Om een beeld te krijgen van manier waarop het onderwijs tijdens corona is vormgegeven, vroegen we de instellingen naar de mate waarin tentamens doorgang konden vinden en in welke mate dit fysiek mogelijk was. We zien dat op 79 procent van de ondervraagde instellingen de meeste tentamens doorgang hebben kunnen vinden. Ook zien we dat bijna 2/3^e van de instellingen aangeeft dat de tentamens voornamelijk op locatie – dus fysiek – plaatsvonden. Dit geldt voor zowel het hbo als het wo; we zien geen verschillen tussen de sectoren.

Figuur 5.9 Mate waarin tentamens doorgang konden vinden (n=19)



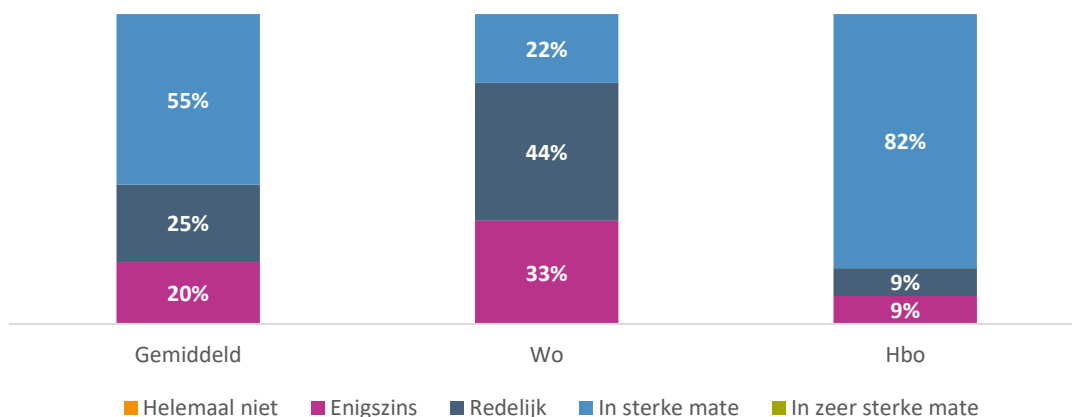
Ook uit de interviews blijkt dat het onderwijs zoveel mogelijk is doorgegaan, mede door inzet van de middelen. Hierdoor was het bijvoorbeeld mogelijk om klassen te splitsen, online onderwijs beter aan te bieden en extra mensen in te zetten om te surveilleren tijdens tentamens. Op de meeste instellingen is het onderwijs in een hybride vorm aangeboden; waar mogelijk fysiek en waar nodig online. Een van de geïnterviewden geeft bijvoorbeeld aan dat colleges steeds meer fysiek plaats hebben gevonden, maar dat ze wel hebben toegewerkt naar de maximale capaciteit, in plaats van meteen iedereen weer fysiek toe te laten. Werkgroepen en praktijklessen hebben daarentegen wel zoveel mogelijk fysiek plaatsgevonden, omdat hier in sterkere mate interactie voor nodig is.

Figuur 5.10 Mate waarin tentamens op locatie plaatsvonden (n=20)



De onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs is ten slotte gevraagd naar hun mening over de subsidieregeling. In figuur 5.11 zien we dat 80 procent van de instellingen de bestedingsdoeleinden zoals vermeld in de subsidieregeling bestempelt als in redelijke of sterke mate toereikend en 20 procent deze doeleinden als enigszins toereikend. De verschillende categorieën waar de middelen aan besteed konden worden voldoen dus in grote mate aan de behoefte onder de instellingen. We zien hierbij wat verschillen tussen hbo en wo. Omdat het om relatief kleine aantallen gaan (al heeft een groot deel van de ho-instellingen de vragenlijst ingevuld), beschouwen we deze verschillen niet per se als representatief voor een landelijk beeld.

Figuur 5.11 In hoeverre vindt u de inzetmogelijkheden/bestedingsdoeleinden zoals vermeld in de regeling 'Extra Hulp voor de Klas' voor het inzetten van extra personeel toereikend? (n=20)



De respondenten is ook gevraagd wat ze graag anders hadden gezien bij de inrichting van de subsidie en de inzetmogelijkheden. Een aantal respondenten maakt hierbij de vergelijking met de voorgaande subsidieregeling Coronabanen. Voor die subsidieregeling gold strengere voorwaarden omtrent de inzet van de middelen, bijvoorbeeld door het hanteren van een maximale beloning. De respondenten benoemen dat de afwezigheid van deze voorwaarden bij Extra Hulp voor de Klas ervoor zorgden dat ze 'beter uit de voeten konden' met de middelen. Wel noemt een van de respondenten dat ze hierdoor te voorzichtig zijn geweest met de inzet van de EHK-middelen, waardoor veel extra inzet die achteraf gezien goed binnen het kader van de regeling past niet is meegenomen in de aanvraag. Daarnaast noemt een van de respondenten dat een vrijere besteding van middelen, zonder extra voorwaarden, effectiever zou kunnen zijn. Dit komt ook terug in de interviews, waarin een aantal geïnterviewden benoemt dat het lastig is om alle subsidies apart van elkaar te besteden en te verantwoorden. Een lumpsum-gedachte, waarbij alle aparte geldstromen samenkomen in één financiering met voornamelijk inhoudelijke verantwoording op basis van vertrouwen, zou volgens een aantal geïnterviewden een uitkomst kunnen bieden.

Over de verantwoordingslast zijn de instellingen overwegend tevreden. Het minst eens zijn de respondenten het met de stelling dat het duidelijk is *hoe* verantwoording afgelegd moet worden. *Waarover* verantwoording afgelegd moest worden was juist het meest duidelijk. Uit de interviews komt wel naar voren dat de instellingen het soms lastig vinden – in algemene zin – dat voor ieder ‘potje’ een volledig nieuwe verantwoording, met eigen regels en voorwaarden, moet worden afgelegd, waardoor de verantwoordingsdruk als geheel vrij groot is. Zoals hierboven al geschetst zien sommigen meer in een lump-sum-achtige manier van financieren, met minder (financiële) verantwoordingsdruk.

Tabel 5.2 Mening over de verantwoordingslast van de subsidie; wo (n=9), hbo (n=11)

		Helemaal oneens	Een beetje oneens	Niet eens, niet oneens	Een beetje eens	Helemaal eens
De verantwoordingslast is redelijk	Wo	11%	11%	22%	56%	0%
	Hbo	0%	9%	27%	36%	27%
	Totaal	5%	10%	25%	45%	15%
Het is duidelijk waarover verantwoording afgelegd moet worden	Wo	11%	22%	0%	44%	22%
	Hbo	0%	9%	18%	36%	36%
	Totaal	5%	15%	10%	40%	30%
Het is duidelijk hoe verantwoording afgelegd moet worden	Wo	22%	22%	22%	22%	11%
	Hbo	9%	9%	9%	45%	27%
	Totaal	15%	15%	15%	35%	20%
Het is duidelijk wie verantwoording af moet leggen	Wo	0%	11%	44%	33%	11%
	Hbo	0%	18%	9%	36%	36%
	Totaal	0%	15%	25%	35%	25%

Ten slotte konden de instellingen hun algehele oordeel over de subsidieregeling ‘Extra Hulp voor de Klas’ geven. Naast het benoemen van tevredenheid met (het bestaan van) de subsidie en de verbetering die de subsidie was ten opzichte van zijn voorganger ‘Coronabanen’, stippen de instellingen hier nog een aantal aandachtspunten aan:

- De periode is vrij kort. Er zou meer flexibiliteit kunnen bestaan in het tijdvak waarbinnen de activiteiten mogen worden uitgevoerd;
- De regeling was erg toegespitst op het primair- en voortgezet onderwijs. Een aparte subsidieregeling voor het hoger onderwijs zou beter zijn;
- Het zou makkelijker zijn als alles – zoals Coronabanen, Extra Hulp voor de Klas, NPO-gelden – onder één noemer zouden vallen.

Ook de geïnterviewden kregen de gelegenheid om te benoemen wat ze zouden behouden en zouden veranderen bij een verlenging van de subsidiemaatregel. Net als in het mbo zijn de geïnterviewden uit het ho voornamelijk tevreden met de subsidiemaatregel. Zoals eerder benoemd is vooral het verschil met de voorgaande subsidie, ‘Coronabanen’ groot, aangezien het daar geldende beloningsplafond niet meer gold voor de EHK-middelen. Daarnaast wordt het brede scala aan activiteiten waar de middelen aan besteed mogen worden als positief ervaren. Knelpunt is ook in het hoger onderwijs de tijdelijke aard van de subsidie. Daarnaast geven meerdere geïnterviewden aan dat het fijner zou zijn als de verantwoordingsprocedure eenvoudiger zou zijn en meer in lijn met andere subsidies. Nu is de verantwoordingsprocedure bij iedere subsidie (net) anders, wat voor veel verantwoordingsdruk zorgt.

Samenvatting & conclusies

6

6 Samenvatting & conclusies

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen door antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Omdat het aanvraagproces en de samenwerking rondom de subsidieaanvraag verschillen tussen het po/vo (regionaal niveau) en het mbo/ho (instellingsniveau) is ervoor gekozen om de kernbevindingen apart van elkaar te rapporteren. Dit betekent dat we in de eerste paragraaf de vragen voor het po en vo beantwoorden en in de tweede paragraaf voor het mbo en ho.

6.1 Po/vo

1. Hoe zijn de middelen (indicatief op hoofdlijnen) ingepland en besteed?

a) *Waarom zijn de middelen uiteindelijk besteed en hoe is de verdeling naar categorieën?*

In het po en vo worden de EHK-middelen hoofdzakelijk ingezet om het primaire proces door te laten gaan. Vrijwel alle besturen kiezen voor de inzet van extra leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. Gemiddeld genomen wordt daar circa twee derde van de middelen aan besteed. Daarbij is vooral door lerarentekorten vaker gekozen voor de inzet van onderwijsassistenten dan vooraf gepland. Daarnaast wordt door een meerderheid van de besturen nog ongeveer een zesde ingezet voor ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van personeel. Vo-besturen kiezen in het algemeen vaker voor meer verschillende inzetopties (bijvoorbeeld voor inzet van toezichthouders, studenten of van gastlessen) dan po-besturen, maar de gemiddelde besteding voor deze andere categorieën is relatief laag.

b) *Was bijstelling van de ingediende aanvraag met verdeling naar categorieën tussentijds nodig? Zo ja hoe en in welke omvang?*

De mate waarin er wordt ingezet op de verschillende bestedingscategorieën verschilt tussen besturen binnen een regio en tussen scholen binnen een bestuur. De behoefte van scholen en de beschikbaarheid van extra medewerkers zijn hierin leidend. Uit het onderzoek blijkt dat de behoefte aan extra medewerkers vooraf moeilijk in te schatten was door de moeilijk te voorspellen ontwikkelingen (strengere coronamaatregelen, mate van ziekteverzuim en uitval van leraren door corona). Er zijn kleine verschuivingen geweest in de vooraf bedachte verdeling van de middelen. De middelen zijn met name verschoven naar het primaire proces (inzetten van leraren, onderwijsassistenten en logistieke ondersteuning). Bovendien kwamen er andere subsidies (NP Onderwijs, IOP) en daarmee meer mogelijkheden om extra personeel in te zetten.

c) *Hoe zijn de middelen verdeeld over de deelnemende scholen? Op declaratiebasis en daadwerkelijke behoefte, op basis van leerlingaantallen?*

Voorafgaand aan de aanvraag zijn regionaal de behoeften (via de verwachte inzet) van de schoolbesturen geïnventariseerd. Vervolgens zijn de middelen vrijwel overal verdeeld op basis van leerlingaantallen (88%). De besturen verdelen de middelen binnen hun scholengemeenschap ook meestal op basis van leerlingaantallen (61%). Ongeveer een vijfde van de besturen heeft de middelen verdeeld op basis van de behoefte van de scholen en ongeveer een tiende op declaratiebasis.

d) *In het geval van onderbesteding: waarom worden middelen die overblijven besteed?*

De bestedingstermijn van de EHK-regeling wordt erg krap gevonden. De meerderheid van de besturen zegt dat de scholen niet op tijd alle middelen hebben kunnen besteden. Het gaat echter om kleine bedragen (vaak niet meer dan 5%). De overgebleven middelen worden niet herverdeeld (op bestuurlijk of regionaal niveau), maar de inzet van extra hulp wordt nog even doorgezet.

e) *Zijn de kosten van de penvoerder uit de subsidie gefinancierd? Of zijn de kosten uit eigen middelen betaald?*

Penvoerders hebben gemiddeld tienduizend euro aan kosten gemaakt voor hun inzet voor de regeling. De meerderheid van de penvoerders (70%) heeft de kosten voor hun inzet (grotendeels) uit de subsidie gefinancierd. De onderlinge verschillen (spreiding) in de gemaakte kosten lijken echter erg groot. In de interviews zei een deel van penvoerders een klein bedrag op te nemen omdat ze hun werkzaamheden voor de EHK-regeling combineerden met hun RAP-werkzaamheden of omdat ze vonden dat het nu eenmaal hoorde bij hun rol als hoofdaanvrager van de subsidie. Andere brachten werkelijke fte's in rekening. Vo-penvoerders lijken gemiddeld genomen meer kosten te maken dan po-penvoerders.

f) In hoeverre heeft de penvoerder zicht gehad op de besteding van de middelen? Hoe is dit zicht verkregen?

Iets minder dan vier vijfde van de penvoerders zegt zicht te hebben op hoe de middelen zijn ingezet door de individuele schoolbesturen in hun regio. Dit verschilt niet naar sector. Deze penvoerders hebben dit inzicht vooral gekregen door de verantwoordingsinformatie vanuit de scholen en schoolbesturen. De interviews met penvoerders uit het po en vo laten zien dat het inzicht uiteindelijk beperkt is en vooral gebaseerd is op papieren informatie.

2. Wat zijn de ervaringen met de inzet van extra medewerkers?

a) Wat was eenvoudig te regelen en wat liep stroever bij het organiseren en de inzet van de extra medewerkers?

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat om te beginnen altijd eerst naar de mogelijkheden binnen het bestuur wordt gekeken (leraren die meer kunnen werken, vervangingspool, mogelijkheden om te wisselen tussen scholen e.d.) en daarna extern wordt geworven.

Ongeveer driekwart van de besturen heeft moeite met het vinden van medewerkers met de juiste bevoegdheid/bekwaamheid en twee derde met de werving en selectie van extra medewerkers. Salariseren en het moeten inwerken van het extra personeel laten de inzet soms moeizaam verlopen. Ongeveer een derde van de respondenten vindt verder dat de organisatie van de inzet van extra leraren/lesgevend personeel moeizaam verloopt.

Uit het onderzoek blijkt dat, anders dan het vinden van leraren, het vinden van onderwijsassistenten en extra toezichthouders redelijk goed verloopt. Besturen hebben inwerkprogramma's en/of coaches ingezet om de extra ondersteuners te begeleiden. Ook is het relatief makkelijk om (LIO-)studenten te vinden (met name voor besturen die al bestaande samenwerkingen hadden met lerarenopleidingen). Bovendien werft een deel van de besturen extra personeel via uitzendbureaus en/of via gespecialiseerde ondersteuningsbureaus (voor huiswerkbegeleiding e.d.). Werving via dergelijke bureaus is echter kostbaar.

b) Zijn via deze regeling dezelfde medewerkers ingezet door meerdere schoolbesturen en is in dit kader een bewuste samenwerking aangegaan/zijn de kosten gedeeld?

Vrijwel alle schoolbesturen maken gebruik van zelf ingehuurd extra medewerkers. Er vindt geen uitwisseling plaats met andere besturen in de regio. Bovendien geeft ruim drie kwart van de schoolbesturen aan dat extra medewerkers ook niet worden uitgewisseld tussen scholen binnen hun bestuur. Redenen variëren van geringe beschikbaarheid van leraren, praktische en logistieke problemen (grote geografische afstanden) en te uiteenlopende werkwijzen tussen scholen tot wensen om continuïteit te waarborgen en om besmettingsrisico's te verminderen.

c) Hoe wordt de extra inzet ervaren?

De besturen zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de inzet van de extra medewerkers en de mate van tevredenheid verschilt niet tussen onderwijssectoren. Uit de interviews wordt duidelijk dat leraren en leidinggevendenden over het algemeen tevreden zijn met de extra handen in de klas en de mogelijkheden om het onderwijs anders te organiseren in de coronasituatie. Voor sommige leraren, minder gewend om met assistenten te werken, duurde het langer om dit goed op te pakken en de meerwaarde ervan in te zien. Het kunnen splitsen van de klassen en lesgeven in kleinere groepen wordt erg gewaardeerd, alhoewel er soms ook twijfels worden geuit over de kwaliteit van de extra ondersteuning (vaak niet op het niveau van de leerkrachten). De leidinggevendenden hebben meer uren gewerkt om alles qua planning goed te regelen. Vrijwel altijd wordt echter aangevuld dat de leraren en leidinggevendenden de regeling als een noodoplossing zien en wensen dat de middelen structureel beschikbaar komen om het extra personeel voor lange termijn in dienst te kunnen nemen.

d) Zijn er duurzame effecten gerealiseerd door de regeling? Bijvoorbeeld door het aantrekken van blijvend nieuw personeel, andere wijze van organiseren, betere inzet van ICT.

Iets meer dan de helft van de besturen heeft blijvend nieuw personeel aangenomen naar aanleiding van de EHK-regeling. Verder heeft een ruime meerderheid van de besturen door inzet van de EHK-middelen structureel de ICT-vaardigheden van docenten en een meerderheid de ondersteuning bij ICT-aangelegenheden verbeterd.

3. Wat zijn de (beoogde en) behaalde resultaten?

a) *Is het doel gerealiseerd van de regeling?*

De meerderheid van de respondenten zegt dat door de EHK-regeling het onderwijs zo veel mogelijk kon worden gecontinueerd (85%), de fysieke lesuitval én de door corona opgelopen onderwijsachterstanden zo veel mogelijk beperkt konden blijven (resp. 74% en 70%). Het onderzoek maakt duidelijk dat de inzet op de meerderheid van de scholen was gericht op het continueren van het onderwijs. Er is vooral bijgedragen aan het niet verder oplopen van de achterstanden en minder aan het wegwerken ervan. De andere coronasteungelden (NP onderwijs, IOP e.d.) dragen daar echter ook aan bij. De werkdruk is weliswaar niet echt afgenomen, maar zou zonder de extra inzet veel hoger zijn geweest. Niettemin maken veel besturen zich zorgen over de verdere belastbaarheid van hun personeel.

b) *In hoeverre zijn de vooraf gestelde activiteiten uitgevoerd? Welke factoren spelen hierbij mee?*

Ongeveer driekwart van schoolbesturen heeft de vooraf bedachte activiteiten uitgevoerd. Een derde van de respondenten kon niet alle activiteiten uitvoeren, vooral omdat er te weinig personeel beschikbaar was en/of doordat de coronamaatregelen werden verzwaard. Uiteindelijk zijn er verschuivingen geweest in de vooraf bedachte middeleninzet, maar zijn wel vrijwel alle middelen besteed.

4. Wat verliep goed en wat kan beter?

a) *Ten aanzien van onder andere de volgende aspecten; wat ging goed en moet behouden blijven en wat zou de overheid een volgende keer anders kunnen/moeten doen?*

De schoolbesturen zijn redelijk tevreden over de inzetmogelijkheden van de regeling en vinden die over het algemeen ook toereikend, zeker in combinatie met de middelen van het NP Onderwijs en voor Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's. Voor de eerste aanvraagronde was er haast geboden met het regelen van de EHK-aanvraag (en de samenwerking), maar uiteindelijk zijn er voor de tweede aanvraagperiode nauwelijks andere keuzes gemaakt. De vrijheid en ruimte die de besturen hadden om de (EHK-) middelen te besteden wordt als een groot pluspunt ervaren. Enkele respondenten vonden echter dat de inzetmogelijkheden uitgebreid hadden mogen worden tot ook materiële middelen (devices voor online onderwijs, opnamemateriaal om lessen te streamen e.d.).

Over het algemeen werd de verantwoordingslast als redelijk ervaren, maar uit de interviews horen we dat de verantwoording wel wat vraagt van de penvoerders. Het verzamelen van informatie bij de samenwerking aangesloten besturen kost relatief veel tijd en energie. Besturen vinden het moeilijk om budgetten en bestedingen vanuit verschillende subsidies te scheiden (en hierover dus goed te kunnen verantwoorden). Besturen ontvingen veel verschillende subsidies in dezelfde periode met min of meer dezelfde bestedingsdoeleinden, maar moesten wel voor iedere subsidie een aparte aanvraag indienen en apart verantwoorden. De besturen hebben dit als onnodig ingewikkeld ervaren. Vrij breed wordt de wens geuit om de verschillende subsidies (in het vervolg) meer met elkaar te verbinden en er ook een langetermijnvisie aan te koppelen. Regelmatig wordt opgemerkt dat 'alleen een tijdelijke pot met geld' niet voldoende is om structurele arbeidsmarktvraagstukken op te lossen. Ook wordt gevraagd om de middelen in het vervolg *direct* aan de besturen uit te keren. Er wordt weinig meerwaarde gezien in de regionale aanvraag.

6.2 Mbo

1. Hoe zijn de middelen (indicatief op hoofdlijnen) ingepland en besteed?

a) *Waarom zijn de middelen uiteindelijk besteed en hoe is de verdeling naar categorieën?*

De meeste instellingen gebruikten de EHK-middelen voor het primaire onderwijsproces, voornamelijk aan de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs. We zien hierbij dat het zelfs gemiddeld genomen om meer dan de helft van de middelen gaat. Ook ondersteuning ter ontzorging van personeel en het inzetten op werven, selecteren en organiseren van extra inzet zijn bestedingsdoeleinden waar relatief veel mbo-instellingen middelen aan besteden, al is het deel van de totale ontvangen middelen dat de instellingen hieraan besteden relatief klein. Het minst wordt ingezet op de inzet van studenten.

b) Was bijstelling van de ingediende aanvraag met verdeling naar categorieën tussentijds nodig? Zo ja hoe en in welke omvang?

Over het algemeen zien we dat de middelen in het mbo de tweede subsidieperiode ongeveer op dezelfde wijze zijn besteed als tijdens de eerste subsidieperiode. In beide aanvraagperiodes waren de mbo-instellingen voornemens om 52 procent van de middelen te besteden aan de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs en ongeveer een vijfde deel van de middelen aan ontzorging van het personeel. Wel zien we dat op instellingsniveau de verdeling van de middelen over de bestedingsdoel-einden kan verschillen. Zo zien we bijvoorbeeld dat een deel van de instellingen de tweede ronde meer middelen besteedt aan de inzet van leraren, onderwijsassistenten en instructeurs (gemiddeld 15%), terwijl een ander – iets kleiner – deel hier juist minder middelen aan besteedt (gemiddeld 18%). Gemiddeld genomen wegen deze verschillen echter tegen elkaar op.

c) In het geval van onderbesteding: waaraan worden middelen die overblijven besteed?

Net als in het po en het vo werd de bestedingstermijn in het mbo als krap ervaren. Toch blijkt uit de interviews dat de meeste instellingen de gelden nagenoeg volledig hebben opgemaakt. Wanneer dit niet zo is, blijft slechts een minimaal deel van de subsidie over, waardoor herverdeling van de gelden niet noodzakelijk is.

2. Wat zijn de ervaringen met de inzet van extra medewerkers?

a) Wat was eenvoudig te regelen en wat liep stroever bij het organiseren en de inzet van de extra medewerkers?

De mbo-instellingen geven aan dat de inzet van logistiek ondersteuners en toezichthouders op digitaal onderwijs of coronamaatregelen het eenvoudigst te regelen was. De organisatie van de inzet van extra leraren en lesgevend personeel verliep juist het moeizaamst. Een van de oorzaken hiervoor kan het meest genoemde knelpunt zijn, namelijk de krapte die momenteel heerst op de arbeidsmarkt. Hoewel het doel van de subsidie het aantrekken van extra hulp voor de klas is, bleek dit in de praktijk niet zo eenvoudig – mede door het tijdelijke karakter van de subsidie. Instellingen hebben er daardoor vaak voor gekozen om personeel met parttimecontracten meer uren te geven.

b) Hoe wordt de extra inzet ervaren door: onderwijspersoneel, management/bestuur/ingehuurd personeel?

Over de daadwerkelijke inzet van de extra medewerkers zijn de mbo-instellingen over het algemeen positief, zo blijkt uit de enquête. Geen enkele instelling is (zeer) ontevreden met de inzet van extra medewerkers. Het minst vaak tevreden waren de mbo-instellingen over de inzet van studenten, al besteedt slechts een klein deel van de instellingen hier middelen aan. Het meest tevreden zijn de mbo-instellingen juist over de inzet van extra leraren en lesgevend personeel en de inzet van onderwijsassistenten. Dus hoewel de organisatie van de inzet van onderwijsgevend personeel relatief moeizaam verliep, heerst er tevredenheid over de daadwerkelijke inzet van dit personeel. Het positieve beeld over de inzet van de extra medewerkers komt terug in de interviews, waarin de geïnterviewden zeggen tevreden te zijn met de kwaliteit van het ingezette personeel.

c) Zijn er duurzame effecten gerealiseerd door de regeling? Bijvoorbeeld door het aantrekken van blijvend nieuw personeel, andere wijze van organiseren, betere inzet van ICT.

Hoewel dit geen doel was van de inzet van de subsidie, zijn er naast tijdelijke effecten ook een aantal duurzame effecten gerealiseerd op de mbo-instellingen. De meest gerealiseerde duurzame opbrengst van de regeling is in het mbo dat onderwijsachterstanden beperkt zijn door de continuering van fysiek onderwijs. Het minst vaak geven respondenten aan dat er blijvend personeel is aangenomen. Dit is in lijn met de moeite die over het algemeen werd ervaren met het aantrekken van nieuw personeel – als gevolg van het personeelstekort – en het langer binden van personeel als gevolg van het tijdelijke karakter van de subsidie.

3. Wat zijn de (beoogde en) behaalde resultaten?

a) Is het doel gerealiseerd van de regeling?

In de enquête geven de mbo-respondenten aan dat de belangrijkste doelen het terugdringen van achterstanden, het continueren van onderwijs en het verlagen van werkdruk van het personeel waren. Met

name het zo veel mogelijk continueren van het onderwijs is goed gelukt; de overgrote meerderheid stelt dat dit met behulp van de middelen is gelukt. Ook de fysieke lesuitval en opgelopen achterstanden zijn volgens de meeste respondenten beperkt.

Uit de interviews blijkt dat met name het verlagen van de werkdruk van personeel erg moeilijk is gebleken. Hoewel extra medewerkers taken uit handen kunnen nemen, kan de inzet van – bijvoorbeeld – onderwijsassistenten ook juist werkdruk veroorzaken. Daarnaast is de ervaren werkdruk van het personeel momenteel dermate hoog, dat het nauwelijks te bepalen is of een subsidie als ‘Extra Hulp voor de Klas’ bijdraagt aan verlaging hiervan.

b) In hoeverre zijn de vooraf gestelde activiteiten uitgevoerd? Welke factoren spelen hierbij mee?

Op het merendeel van de mbo-instellingen zijn de activiteiten uitgevoerd zoals vooraf bedacht. Wanneer dit niet het geval was, werd dit meestal veroorzaakt doordat er niet voldoende personeel gevonden kon worden of doordat de activiteit niet langer noodzakelijk of relevant was, bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de op dat moment geldende coronamaatregelen. Ook uit de interviews komt dit beeld naar voren; hierin geven respondenten aan dat de activiteiten meestal gewoon doorgang hebben kunnen vinden, omdat hier bij het bedenken van de plannen al rekening mee gehouden is.

4. Wat verliep goed en wat kan beter?

a) Ten aanzien van onder andere de volgende aspecten; wat ging goed en moet behouden blijven en wat zou de overheid een volgende keer anders kunnen/moeten doen?

- *De mogelijkheden die de subsidieregeling biedt*

Over het algemeen bestaat er in het mbo tevredenheid met de mogelijkheden die de subsidieregeling biedt. Ongeveer twee derde van de respondenten vindt de middelen in (zeer) sterke mate toereikend voor het inzetten van extra personeel. Dit komt ook terug in de interviews. Het spectrum aan bestedingsdoeleinden wordt als ruim ervaren, waardoor de instellingen uit veel activiteiten konden kiezen om de middelen voor in te zetten. Wel wordt aangegeven dat het voor vakscholen wellicht fijn zou zijn als de middelen ook aan onderwijsmateriaal besteed kunnen worden.

- *De verantwoording*

Met betrekking tot de verantwoordingslast waren de mbo-instellingen over het algemeen erg tevreden. Ruim 80 procent van de instellingen is het eens met de stellingen dat het duidelijk was *wie* verantwoording af moest leggen, *waarover* verantwoording moest worden afgelegd, en dat de verantwoordingslast *redelijk* was. Het minst eens zijn de instellingen het met de stelling dat het duidelijk was *hoe* verantwoording moest worden afgelegd.

6.3 Ho

1. Hoe zijn de middelen (indicatief op hoofdlijnen) ingepland en besteed?

a) Waaraan zijn de middelen uiteindelijk besteed en hoe is de verdeling naar categorieën?

In het ho is de besteding van de middelen meer verspreid over de verschillende categorieën dan in het mbo het geval is. Toch zien we dat ook hier de meeste middelen zijn ingezet voor het primaire onderwijsproces. Hierbij gaat het met name om de inzet van studentassistenten en ondersteuning van onderwijsgevend personeel, waar gemiddeld genomen een vijfde van de middelen die instellingen te besteden hebben naartoe gaan. Ook ondersteuning bij ICT-onderwijs en inzet van surveillanten en begeleiders behoren tot de bestedingsdoeleinden waar relatief het meest aan besteed is. De minste middelen worden aangewend voor ondersteuning bij herinrichting van ruimten.

b) Was bijstelling van de ingediende aanvraag met verdeling naar categorieën tussentijds nodig? Zo ja hoe en in welke omvang?

Niet van toepassing in het hoger onderwijs, aangezien hier alleen geld voor beschikbaar was in de tweede subsidieronde.

c) In het geval van onderbesteding: waaraan worden middelen die overblijven besteed?

Net als in de andere sectoren wordt de bestedingstermijn in het ho als krap ervaren. Toch blijkt – net als in het mbo – uit de interviews dat de meeste instellingen de gelden nagenoeg volledig hebben opge maakt. Wanneer dit niet zo is blijft slechts een minimaal deel van de subsidie over, waardoor herverdeling van de gelden niet noodzakelijk is. Een van de instellingen heeft meer dan de helft van het geld over; zij hebben besloten het resterende bedrag terug te storten. Van herverdeling van overgebleven middelen is dus nauwelijks sprake.

2. Wat zijn de ervaringen met de inzet van extra medewerkers?

a) Wat was eenvoudig te regelen en wat liep stroever bij het organiseren en de inzet van de extra medewerkers?

De organisatie van de inzet van helpdesk- en servicemedewerkers verliep in het ho het moeizaamst, gevolgd door de inzet van ondersteunend personeel. Hoewel er relatief veel met studenten en studentassistenten wordt gewerkt, komt uit de interviews naar voren dat ook in het ho de krapte op de arbeidsmarkt een beperkende factor is in het aannemen en inzetten van extra personeel. Net als in het mbo hebben instellingen er daardoor vaak voor gekozen om personeel met parttimecontracten meer uren te geven. In het ho kwam het daarnaast ook regelmatig voor dat er al een infrastructuur aanwezig was – bijvoorbeeld in de vorm van een eigen uitzendtak – waardoor makkelijk studenten en studentassistenten ingezet konden worden met de middelen. Geen enkele respondent geeft in de enquête dan ook aan dat de organisatie van studentassistenten moeizaam verliep.

b) Hoe wordt de extra inzet ervaren door: onderwijspersoneel, management/bestuur/ingehuurd personeel?

In het hoger onderwijs is geen enkele instelling ontevreden over de inzet van extra medewerkers. De meeste geïnterviewden zeggen ook tevreden te zijn met hoe de organisatie van de extra medewerkers is verlopen. Veel instellingen werkten met uitbreiding van de uren van bestaand personeel, inzet van eigen studenten of inzet vanuit een al bestaande flexpool of uitzendtak. De infrastructuur was in die gevallen al aanwezig, waardoor het relatief gemakkelijk was om de inzet van extra personeel in gang te zetten en te organiseren. Daarnaast benoemen ze in het ho dat door de subsidie ‘Coronabanen in het hoger onderwijs’ de onderwijsinstellingen al enige ervaring hadden met het inzetten van extra personeel – al werd nagenoeg unaniem gesteld dat de mogelijkheden binnen de EHK-subsidie vele malen beter aansloten bij de behoeften.

c) Zijn er duurzame effecten gerealiseerd door de regeling? Bijvoorbeeld door het aantrekken van blijvend nieuw personeel, andere wijze van organiseren, betere inzet van ICT.

De meest gerealiseerde duurzame opbrengst van de regeling is ook in het ho dat onderwijsachterstanden beperkt zijn door de continuering van fysiek onderwijs. Dit is in lijn met de moeite die over het algemeen werd ervaren met het aantrekken van nieuw personeel – als gevolg van het personeelstekort – en het langer binden van personeel als gevolg van het tijdelijke karakter van de subsidie. Ook zien we dat een relatief klein deel van de instellingen aangeeft dat er is geïnvesteerd in structurele ondersteuning van ICT-vaardigheden van docenten. Hoewel er dus wel degelijk duurzame opbrengsten zijn gerealiseerd, lijkt het tijdelijke karakter van de subsidie dit enigszins te beperken.

3. Wat zijn de (beoogde en) behaalde resultaten?

a) Is het doel gerealiseerd van de regeling?

In het hoger onderwijs was het voornaamste doel om het onderwijs te kunnen continueren, gevolgd door het verlagen van de werkdruk van het personeel. Het continueren van het onderwijs is ook het meest gerealiseerde doel. Het beperken van fysieke lesuitval en het beperken van achterstanden is in mindere mate gerealiseerd. Uit de interviews blijkt dat met name het verlagen van de werkdruk van personeel erg moeilijk is gebleken. Hoewel extra medewerkers taken uit handen kunnen nemen, kan de inzet van – bijvoorbeeld – onderwijsassistenten ook juist werkdruk veroorzaken. Daarnaast is de ervaren werkdruk van het personeel momenteel dermate hoog, dat het nauwelijks te bepalen is of een subsidie als ‘Extra Hulp voor de Klas’ bijdraagt aan verlagings hiervan.

b) In hoeverre zijn de vooraf gestelde activiteiten uitgevoerd? Welke factoren spelen hierbij mee?

Op het merendeel van instellingen zijn de activiteiten uitgevoerd zoals vooraf bedacht. Wanneer dit niet het geval was, werd dit meestal veroorzaakt doordat er niet voldoende personeel gevonden kon worden of doordat de activiteit niet langer noodzakelijk of relevant was, bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de op dat moment geldende coronamaatregelen. Dit beeld komt ook naar voren in de interviews. De ho-instellingen hebben geprobeerd de middelen zo veel mogelijk te besteden aan activiteiten waarbij de kans dat ze door kunnen gaan het grootst is, waardoor er relatief weinig sprake is van activiteiten die niet door konden gaan.

4. Wat verliep goed en wat kan beter?

a) Ten aanzien van onder andere de volgende aspecten; wat ging goed en moet behouden blijven en wat zou de overheid een volgende keer anders kunnen/moeten doen?

- *De mogelijkheden die de subsidieregeling biedt*

In het ho vindt – gemiddeld genomen – 55 procent van de instellingen de bestedingsdoeleinden – dus de verschillende categorieën waar de middelen aan besteed konden worden – redelijk tot in sterke mate toereikend. Tijdens de interviews blijkt voornamelijk dat er veel tevredenheid is over de mogelijkheden van de EHK-subsidie ten opzichte van de voorganger, ‘Coronabanen in het onderwijs’. Met name het loslaten van het beloningsplafond heeft de instellingen in sterke mate geholpen om de EHK-middelen op een zinvolle manier in te zetten.

- *De verantwoording*

In het hoger onderwijs zien we dat het minst duidelijk is *hoe* verantwoording afgelegd moest worden. Uit de interviews komt wel naar voren dat de instellingen het soms lastig vinden – in algemene zin – dat voor ieder ‘potje’ een volledig nieuwe verantwoording, met eigen regels en voorwaarden, moet worden afgelegd, waardoor de verantwoordingsdruk als geheel vrij groot is. Sommigen zien daarom meer in een lumpsumachtige manier van financieren, met minder (financiële) verantwoordingsdruk.

Bijlage

B

Bijlage 1 - Responsverantwoording

B1.1 Responsverantwoording

Responsaantallen enquête

Tabel B1.1 Respons naar onderwijssector

	N respons	Responspercentage	N populatie
Primair onderwijs	149	36%	419
<i>Penvoerders</i>	30	62%	51*
<i>Deelnemende besturen</i>	119	32%	368***
Voortgezet onderwijs	67	41%	162
<i>Penvoerders</i>	22	67%	33**
<i>Deelnemende besturen</i>	45	35%	129***
Middelbaar beroepsonderwijs	46	79%	58
Hoger beroepsonderwijs	11	52%	21
Wetenschappelijk onderwijs	9	60%	15

*

Totaal aantal EHK-regio's in het po.

** Totaal aantal EHK-regio's in het vo.

*** Steekproeftrekking uit totale populatie deelnemende besturen.

Tabel B1.2 Respons naar EHK-regio (penvoerders po en vo)

	Respons		Populatie	
	N	%	N	%
Po-regio	30	62%	51	61%
Vo-regio	22	38%	33	39%
Totaal	52	100%	84	100%

Responsaantallen interviews

Tabel B1.3 Responsaantallen interviews naar onderwijssoort

	N
Penvoerders/bestuurders po	11
Penvoerders/bestuurders vo	12
Bestuurders/medewerkers mbo	10
Bestuurders/beleidsmedewerkers hbo	5
Bestuurders/beleidsmedewerkers wo	3
Totaal	41

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl