

NB: Bij wijze van hoge uitzondering loopt dit proces via de Vijfhoek en niet zoals gebruikelijk via de onderraden omdat besluitvorming in de MR van 15 mei anders niet mogelijk is.

Aanpak onderwijsachterstanden op korte termijn (zomer 2020 – zomer 2021)

Besluit

Gaat het kabinet akkoord met de aanpak van de onderwijsachterstanden op de korte termijn (de periode van de zomervakantie 2020 tot en met de zomervakantie 2021) buiten de reguliere schooltijd en gericht op specifieke doelgroepen binnen de voorschoolse educatie (ve), het regulier primair(po)-, voortgezet(vo)-, middelbaar beroeps (mbo) en hoger onderwijs (ho)? Het faciliteren van deze aanpak bedraagt incidenteel circa (10)(2b)

Urgentie problematiek voor onderwijs en economie

- Het is onontkoombaar dat (specifieke) leerlingen en studenten (verdere) leerachterstanden oplopen door de maatregelen genomen door het kabinet ten tijde van de coronacrisis.¹
- Voor achterstandsleerlingen zal de cumulatie met de zomervakantie betekenen dat zij een nog grotere autonome, maar ook relatieve, leerachterstand oplopen.²
- Dit heeft zowel effect op de ontwikkeling en het leervermogen van de meest kwetsbare leerlingen en studenten, als ook op de langere termijn voor de economie.
- Zonder ingrijpen ontstaan er grote onderwijsachterstanden die de komende twee jaren direct leiden tot meer zittenblijvers of tot studievertraging. Ter illustratie: Als het aantal zittenblijvers met de helft zou toenemen in het funderend onderwijs, dan zou dat direct (10)(2b) extra kosten.
- Op de lange termijn wordt het verdienvermogen geschaad. Onderwijsachterstanden zorgen voor negatieve macro-economische gevolgen. Dit effect is het sterkst bij kwetsbare leerlingen en studenten die al een achterstand hebben:
 - 1) een potentieel lager uitstroomniveau met als gevolg een lagere arbeidsproductiviteit, lager salaris, en een groter beroep op de publiek gefinancierde sociale voorzieningen.
 - 2) latere arbeidsmarkttoetreding als gevolg van latere uitstroom door zittenblijven of studievertraging.
- Vanwege de korte- en lange termijn effecten is het daarom noodzakelijk dat er ook specifieke maatregelen komen om deze kwetsbare leerlingen en studenten te ondersteunen.

Waarom nu onderwijsachterstanden voorkomen en bestrijden?

- Vanaf de start van het onderwijs op afstand zetten docenten, schoolleiders, zorg- en hulpverleners en ouders zich in om leerlingen en studenten in deze tijd goed onderwijs te blijven geven en hen te begeleiden zodat zij zich doorontwikkelen.
- Ondanks de inzet uit scholen, gemeenten, instellingen, ouders, hulpverleners en bedrijven als toekomstig werkgevers van studenten zorgen over de ontstaande verschillen tussen leerlingen en studenten in hun voortgang.
- Als achterstandsleerlingen een langere tijd niet naar school gaan heeft dat een negatieve invloed op de kennis en vaardigheden, de zogenoemde 'summer learning loss', hoe langer de vakantie, hoe groter de achterstand. Autonoom, maar relatief ten opzichte van de gehele populatie nog sterker.³ In de vakantieperiode zonder school neemt het leerniveau van kinderen met laagopgeleide ouders af, terwijl die van kinderen met hoogopgeleide ouders blijft groeien.
- Deze crisis is als een soort tweede zomervakantie. Het is zeer aannemelijk dat zonder ingrijpen deze groep leerlingen en studenten door de stapeling van de periode thuisonderwijs tijdens de

¹ Onderwijsraad Advies over ondervangen gevolgen Coronacrisis voor het onderwijs 2020

² <https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragwetenschappen/nieuws/2020/03/welke-impact-hebben-de-coronamaatregelen-op-onderwijsongelijkheid.html?cb>

³ Haris Cooper, Barbara Nye, Kelly Charlton, James Lindsay & Scott Greathouse (1996), The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review. *Review of Educational Research*, vol. 66(3), 227-268.

coronacrisis en de daaropvolgende zomervakantie een grotere autonome en relatieve leerachterstand oploopt met lange termijn effecten als gevolg.

- Uit onderzoek blijkt dat voor achterstandsleerlingen extra onderwijstijd effectief is om opgelopen onderwijsachterstanden te mitigeren en het optreden van verdere achterstanden te voorkomen. De potentiële impact kan dan zo groot zijn als 4 maanden reductie van de achterstanden.⁴ Ook weten we dat zomerscholen (ook herfstscholen, weekendscholen, evt. in combinatie met verlengde schooldagen) een bewezen goede manier zijn en een betere basis voor het komende (of verdere) schooljaar te leggen en zittenblijven te voorkomen.⁵ Daarom kiezen we nu voor extra uren onderwijs, buiten de reguliere schooltijd. Alternatief is om de schoolvakanties in te korten. Dat is juridisch (cao-technisch) onhaalbaar, het is veel duurder, er is veel weerstand (ook in de internationale context) en dat zou gelden voor alle leerlingen, terwijl we niet voor alle leerlingen een (blijvende) achterstand verwachten. Ander alternatief is dat een deel van de leerlingen minder schooltijd op school krijgt en dat in plaats daarvan de groep met onderwijsachterstanden meer schooltijd op school krijgt. Dit betekent echter dat ouders ook na de Corona maatregelen thuis onderwijs moeten geven, hetgeen maatschappelijk en economisch onwenselijk is. Ook valt niet uit te sluiten dat er dan een nieuwe groep leerlingen/studenten ontstaat bij wie toch achterstanden optreden.
- De éénmalige investeringen ((10)(2b)) moeten tijdig beschikbaar zijn om uitvoering al vanaf komende zomer mogelijk te maken en om te borgen dat scholen en hun partners voldoende voorbereidingstijd krijgen. Besluitvorming en communicatie op de korte termijn hierover is daarom essentieel (uiterlijk in mei).

Achterstanden voorkomen én bestrijden in 2020 en 2021

- De Onderwijsraad⁶ heeft op 16 april 2020 haar eerste advies uitgebracht over de opzet en inhoud van maatregelen die op de korte termijn ingezet kunnen worden om eventuele leerachterstanden zo effectief mogelijk weg te werken.
- Met 'zomerschool' wordt een aangeboden voorziening bedoeld waarin leerlingen *buiten* de reguliere schooltijd *facultatief* extra lessen kunnen volgen. Bij de uitvoering worden scholen, gemeenten en ook derden betrokken en het is vaak een samenwerking (kan ook tussen meerdere scholen zijn). Met dergelijke programma's worden verschillende doelgroepen op verschillende manieren bediend. Uit nationaal en internationaal onderzoek weten we dat voor achterstandsleerlingen extra (onderwijstijd) effectief is. Daarnaast weten we dat het instrument zomerschool bewezen effectief is. Daarom richten we ons op een specifieke regeling voor het aanbieden van extra aanbod in de vakanties, weekenden of via verlengde schooldagen.
- Dit is noodzakelijk voor:
 - ongeveer 80% van de doelgroep peuters in de ve (dat is een selectie van het totale aantal peuters);
 - ongeveer 15% van de leerlingpopulatie in het po en vo, gebaseerd op de bekende achterstandsindicator, waarbij in het vo speciale aandacht moet zijn voor het beroepsgerichte deel van het vmbo wat op afstand nauwelijks plaats heeft kunnen vinden;⁷
 - ongeveer 30% van de studenten in het mbo. Dit is het percentage mbo-studenten uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (23%) plus een groep studenten die weliswaar geen kwetsbare achtergrond heeft, maar wel studievertraging oploopt vanwege het sluiten van (stage)bedrijven. Deze groep wordt geschat op nog eens 35.000 studenten (7%);⁸ en
 - ongeveer 20% van de studentpopulatie in het hoger onderwijs. Het betreft hier 15% van de studenten in het hbo (de helft van alle derdejaars studenten) en 5% van de studenten

⁴ Samenvatting literature review Education Endowment Foundation. Zie ook CPB (2016), *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁵ We spreken verder in deze notitie voor het gemak over zomerscholen, maar er is variatie mogelijk met herfstscholen/weekendscholen al dan niet in combinatie met verlengde schooldagen.

⁶ Onderwijsraad Advies over ondervangen gevolgen Coronacrisis voor het onderwijs 2020.

⁷ Aan de hand van een CBS-indicator wordt bepaald welke leerlingen dit het meest nodig hebben in het primair onderwijs en de voorschoolse educatie, waardoor het geld daar terecht komt waar dit het hardste nodig is.

⁸ www.mbotransparant.nl en <https://nos.nl/artikel/2332371-tienduizenden-stagiairs-zitten-al-weken-thuis-in-onzekerheid.html>

in het wo (een kwart van alle studenten met een grote praktijkcomponent). Het betreft studenten die met een extra inspanning, ondersteund door de instelling, toch nog dit studiejaar kunnen afstuderen.

- alle leerlingen en studenten op Caribisch Nederland, omdat de achterstandspopulatie daar groter is, het thuisonderwijs minder vanzelfsprekend en het een relatief kleine totaalpopulatie is.

We gaan er daarbij vanuit dat we per sector telkens 50% van deze doelgroep bereiken met deze maatregel. Het is mogelijk om een lagere inschatting te maken van het percentage leerlingen en studenten dat onderwijsachterstanden oploopt en/of het percentage leerlingen en studenten dat zal worden bereikt. Op basis van ervaringen met onderwijsachterstandenbeleid en signalen die wij nu ontvangen, zal dat echter onvoldoende zijn.

Reeds genomen maatregelen

- Om te zorgen dat alle leerlingen en studenten toegang hebben tot onderwijs op afstand heeft OCW aan SIVON⁹ een bedrag van (10)(2b) verstrekt, waarmee circa 6.800 devices voor leerlingen zijn gekocht en verdeeld over schoolbesturen in het po, vo en mbo.¹⁰
- Na de eerste inventarisatie van SIVON bij de schoolbesturen blijkt dat er nog circa 11.000 devices nodig zijn. Hierop heeft OCW nogmaals maximaal (10)(2b) op haar begroting geherprioriteerd. Hiermee kan het ontstaan c.q. verergeren van onderwijsachterstanden enigszins gedompt worden.
- Daarnaast is er met het onderwijsveld afgesproken om zo veel mogelijk mbo-studenten die willen doorstromen naar het hbo, dat mogelijk te maken. Deze mbo-studenten die vanwege de coronacrisis hun mbo-opleiding net niet voor 1 september 2020 hebben afgerond, worden wel voorwaardelijk toegelaten bij de hbo-opleiding om geen verdere studievertraging op te lopen.

Nu te nemen maatregelen

Aanvullend op de bovenstaande reeds genomen maatregelen dienen nu maatregelen te worden genomen om verdere ophoping van onderwijsachterstanden te voorkomen en om achterstanden zoveel mogelijk in te halen. Hiervoor dienen de onderstaande vier maatregelen.

1. **Specifieke subsidieregeling voor het inhalen van de onderwijsachterstanden ((10)(2b))**
 - Eénmalige subsidieregeling zodat scholen, kinderdagverblijfinstellingen en gemeenten extra onderwijstijd kunnen organiseren (zomerschool, herfstschool, weekendschool, verlengde schooldagen). Dit is een aangeboden voorziening waarin de specifieke kwetsbare leerlingen in het gehele onderwijsveld buiten de reguliere schooltijd facultatief extra lessen volgen in de periode van de zomervakantie van 2020 tot en met de zomervakantie van 2021.
 - In deze periode kunnen verschillende soorten vakantiescholen, weekendscholen of verlengde schooldagen worden georganiseerd eventueel in combinaties. In de inhoud kunnen zomerscholen een combinatie zijn van onderwijsinhoud (cognitief – avo of beroepsgericht), sociaal-emotionele ontwikkeling, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, sport en cultuur.
 - Deze interventie heeft potentie aan zowel de vraagkant als de aanbodkant. Naar verwachting gaan er minder mensen op vakantie en er bestaan zorgen over opgelopen achterstanden¹¹. Aan de aanbodkant geldt dat het een mooie kans is voor studenten die een opleiding tot onderwijsassistent, PABO of een lerarenopleiding volgen om (een deel van) hun stage in te halen die door Corona wellicht (deels) niet heeft plaatsgevonden en

⁹ SIVON (Samen Inkopen Voor Onderwijs Nederland) is een coöperatie van schoolbesturen uit het primair en voortgezet onderwijs.

¹⁰ Kamerbrief Stand van zaken onderwijs op afstand tijdens corona-crisis zie, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/03/stand-van-zaken-onderwijs-op-afstand-tijdens-corona-crisis>

¹¹ <https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2020/03/welke-impact-hebben-de-coronamaatregelen-op-onderwijsongelijkheid.html?cb>

om extra inkomsten te genereren. Daarnaast hebben bijvoorbeeld huiswerkbureaus meer dan normaal gesproken capaciteit beschikbaar omdat medewerkers zelf ook minder op vakantie zullen gaan. Uit verkennende gesprekken blijkt dat hiervoor voldoende animo aanwezig is. Ook zijn er leraren die op vrijwillige basis (wel tegen vergoeding) mee willen helpen bij het verzorgen van deze extra onderwijstijd. Door te spreiden in de tijdvakken en ook te spreiden in de groep die het onderwijs kan verzorgen, verwachten we dat dit uitvoerbaar is voor schoolbesturen in samenwerking met derden.

- De periode van de zomervakantie 2020 tot en met de zomervakantie van 2021 is opgesplitst in verschillende tijdvakken voor de tussenliggende schoolvakanties. Een stapsgewijze benadering is noodzakelijk om een aantal redenen:
 - i. op dit moment is nog niet zeker of en op welke manier in de komende zomervakantie dergelijke zomerscholen georganiseerd kunnen worden vanwege de Corona maatregelen;
 - ii. om een grotere doelgroep bereiken dan dat met de reguliere zomerscholen gebeurt, namelijk de populatie waar de (kans op) onderwijsachterstanden het grootst is;
 - iii. biedt schoolbesturen, instellingen, kinderopvangorganisaties en gemeenten de mogelijkheid om dit goed te organiseren voor de gehele doelgroep en om de moeilijkste doelgroep in met name het vo en mbo te bereiken en deel te laten nemen; en
 - iv. biedt ook de mogelijkheid om telkens te leren van de fase ervoor en die kennis ook weer te verspreiden.
 - Het gaat hierbij om de specifieke doelgroepen zoals ook eerder benoemd: de helft van de 80% van de doelgroepeuters¹² die niet al een zomeraanbod krijgen ((10)(2b)), de helft van de 15% van de leerlingen in het po ((10)(2b)), de helft van de 15% van de leerlingen in het vo ((10)(2b)), de helft van de 30% van de studenten in het mbo ((10)(2b)), de helft van de 15% van de studenten in het hbo ((10)(2b)) en de helft van de 5% van de studenten in het wo ((10)(2b)). Op Caribisch Nederland gaat het om alle leerlingen en studenten en zetten we ook in op een bereik van 50%.
 - De regeling biedt de mogelijkheid om gericht te monitoren waar de extra onderwijstijdverlening worden gegeven en het biedt achteraf inzicht in de (effectiviteit van de) interventies.
 - De rijksoverheid stelt via verschillende tijdvakken middelen beschikbaar en zet zich in om relevante partijen bij elkaar te brengen, landelijke bekendheid te genereren en geeft duidelijkheid over de regelgeving en beschikbare lesmiddelen en -methoden.
 - Gemeenten, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, instellingen en de Gelijke Kansen Alliantie hebben een sleutelrol in het organiseren en faciliteren van het aanbod zodat de specifieke doelgroep van kwetsbare leerlingen/studenten wordt bereikt.
 - Het bedrag dat na afloop van de tijdvakken resteert (en evt. uiteindelijke lager vastgestelde subsidies), vloeit terug naar de staatskas (in tegenstelling tot ter beschikkingstelling via reguliere bekostiging).
 - Met de uitvoering van deze maatregel zijn onderzoekskosten (ca. ((10)(2b))), uitvoeringskosten voor DUS-I (ca. ((10)(2b))), monitoringskosten- en communicatiekosten (ca. ((10)(2b))) gemoeid.
 - Dekking: Voor een bedrag van een dergelijke orde van grootte is herprioritering binnen de OCW begroting niet mogelijk. Wel wordt het nog niet verplichte deel van de bestaande subsidieregeling lente- en zomerscholen in het voortgezet onderwijs ((10)(2b)) ter dekking ingezet.
2. Stageoffensief ten aanzien van bbl-plekken in 2020 en 2021 ((10)(2b))
- Om te voorkomen dat onnodig vertraging optreedt, is het van belang dat er voldoende bbl-plekken (beroepsbegeleidende leerweg) in het mbo en voldoende

¹² Het aantal doelgroepeuters is ca. 20% van het totaal aantal peuters. Hiermee wordt ook gerekend bij de intensivering van het Regeerakkoord. 80% van die groep krijgt nu geen zomeraanbod, 20% naar verwachting wel en die laten we hier dus buiten, maar wordt wel bereikt.

- stages en leerbanen voor jongeren in het beroepsgerichte deel van het vmbo, het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zijn.
- Circa één derde van de mbo-studenten volgen opleidingen die geraakt wordt door de genomen coronamaatregelen en hebben moeite om de beroepspraktijkvorming te voltooien.
 - Tijdens de vorige economische crisis is de bbl gedaald van 160.000 naar minder dan 100.000. Waar actief gewerkt is aan behoud van bbl-plekken, zijn de plekken wél behouden.
 - De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) heeft een plan van aanpak gemaakt bestaande uit 2 pijlers.
 1. In antwoord op de motie Heerema is voor de sectoren landbouw, horeca en recreatie voor een periode van vijf jaar jaarlijks (10)(2b) beschikbaar (deze middelen staan al op de OCW-begroting bij het instrument subsidieregeling praktijkleren). Daarmee worden bedrijven in deze sectoren met een bedrag van circa € 350 bovenop het reguliere subsidiebedrag per bbl-plek aangemoedigd om deze bbl-plekken aan te bieden. Het voorstel is om via een uitbreiding de conjunctuur- en contractgevoelige sectoren die ook geraakt worden door de genomen coronamaatregelen toe te voegen aan de subsidieregeling praktijkleren door middel van een tijdelijke impuls van 2 jaar voor circa (10)(2b). Hierdoor is het ook voor deze werkgevers aantrekkelijker om in deze sectoren ook bbl-plekken te creëren of in stand te houden tijdens en na deze crisis.
 2. Tijdelijke uitbreiding van de acquisitie en bemiddelingscapaciteit bij SBB in de regio voor de duur van 2 jaar. Daarnaast zal SBB ook een campagne, actualisatieslag en verbreding van de beschikbare stages en leerbanen bij leerbedrijven in de regio uitvoeren. Deze pijler zal ongeveer (10)(2b) kosten.
 - Dit plan sluit ook grotendeels aan bij de maatregelen zoals voorgesteld in de brief van SZW in 2019 aan de Tweede Kamer.¹³
3. Uitbreiden van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers po en vo met drie maanden (10)(2b)
- Afstandsonderwijs is voor nieuwkomers extra moeilijk en hun ontwikkeling stagneert omdat ze niet 'ondergedompeld' worden in de Nederlandse taal. Dit heeft hoge budgettaire en maatschappelijke kosten tot gevolg.
 - Een leerling heeft recht op nieuwkomersbekostiging als het niet de Nederlandse nationaliteit bezit, geen internationaal onderwijs volgt, staat ingeschreven bij een school en korter dan de peildatum van twee jaar in Nederland verblijft.
 - In het po en vo ontvangen besturen met nieuwkomers een beperkte periode extra bekostiging om nieuwkomers een stevige start te geven in het Nederlandse onderwijs.
 - Om deze investering niet te laten verdampen is een éénmalige verlenging van 3 maanden van de nieuwkomersbekostiging noodzakelijk, namelijk incidenteel (10)(2b) voor het po en incidenteel (10)(2b) voor het vo.
 - Deze maatregel heeft (beperkte) uitvoeringskosten voor DUO, te weten PM.
 - Dekking: mocht het aantal (nieuwe) nieuwkomers in 2020 en in 2021 lager zijn dan geraamd in de referentieraming dan vloeit die onderuitputting automatisch terug naar de staatskas. Daar zouden we deze extra drie maanden bekostiging voor de bestaande populatie nieuwkomers uit kunnen financieren en het saldo laten terugvloeien.
4. Dubbel onderwijs mbo-hbo doorstroom en hbo-wo doorstroom ((10)(2b))
- Tijdelijke vergoeding dubbele kosten onderwijs bij de doorstroom van mbo naar hoger beroepsonderwijs (hbo) van september 2020 tot 1 januari 2021.
 - Het onderwijsveld heeft met het mbo en hbo afspraken gemaakt over de doorstroom. Zodat mbo-studenten die willen doorstromen naar het hbo en die door de coronacrisis hun

¹³ Kamerbrief Arbeidsmarktbeleid in crisistijd, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/05/kamerbrief-arbeidsmarktbeleid-in-crisistijd>

mbo-diploma niet voor 1 september 2020 halen, dit tot 1 januari 2021 kunnen doen zodat zij geen studievertraging oplopen.

- Het gaat om ca. 4.000 studenten die nog één/enkele vakken of eindopdracht(en) moeten afronden.
- Conform de bestaande bekostigings- en lesgeldregelingen betaalt OCW slechts één instelling bekostiging per student en betalen studenten slechts voor één opleiding les-, cursus- of collegegeld. In dit uitzonderlijke geval worden door de coronacrisis twee opleidingen gelijktijdig gevolgd en maken twee instellingen kosten voor deze studenten.
- De hogescholen ontvangen daarom compensatie voor eventueel gemiste collegegeldinkomsten en mbo-instellingen voor de gemiste onderwijsbekostiging in deze periode september tot 1 januari 2021.
- Deze maatregel heeft (beperkte) uitvoeringskosten voor DUO. Deze maken onderdeel uit van het bedrag van (10)(2b)