

Inhaalslag in het onderwijs op korte termijn

16 april 2020

De Onderwijsraad heeft op 16 april 2020 een eerste advies uitgebracht over de opzet en inhoud van maatregelen die na de coronacrisis ingezet kunnen worden om eventuele leerachterstanden zo effectief mogelijk weg te werken. Dit advies richt zich op de huidige crisissituatie in het funderend onderwijs tijdens deze periode van intelligente lockdown en de periode kort daarna. In juni komt de Onderwijsraad met een advies over de gevolgen van de coronacrisis voor alle onderwijssectoren op de wat langere termijn, met name in het nieuwe schooljaar.

De adviezen van de Onderwijsraad richten zich nu voornamelijk op de opvang van kinderen en jongeren in een instabiele of onveilige thuissituatie. Daarnaast adviseert de Raad om in te zetten op een goede herstart van scholen en op het inlopen van achterstanden binnen de reguliere schooltijd en -context, zodra leerlingen weer naar school kunnen. Verder wordt aangegeven dat het onontkoombaar is dat (specifieke groepen) leerlingen leerachterstanden zullen oplopen door deze crisis. De mate waarin die achterstanden optreden en of dat een probleem is, hangt af van een aantal factoren: hoe lang de scholen geheel of gedeeltelijk gesloten blijven, de thuissituatie van leerlingen, de onderwijssoort (denk aan (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en praktische delen van het vmbo en mbo), de mate waarin leerlingen risico lopen op een relatief grotere achterstand en of een leerling vlak voor een overgang of eindexamenjaar zitten.

De voorliggende notitie heeft betrekking op wat er nodig is op de korte termijn en buiten de reguliere schooltijd en richt zich op specifieke doelgroepen binnen het reguliere onderwijs. In een later stadium, na het volgende advies van de Onderwijsraad in juni, volgt een notitie over wat er nodig is voor het onderwijs op de langere termijn, waarbij wellicht ook ruimte moet worden geboden om binnen de reguliere schooltijd maatwerk en extra inzet te kunnen leveren.

De achterstanden die ontstaan bij specifieke groepen hebben uiteindelijk, afhankelijk van de mate waarin het alsnog ingehaald kan worden, macro-economische gevolgen. Dit effect is er nog sterker voor de kwetsbare leerlingen en leerlingen die al achterstanden hebben. Die achterstanden leiden tot mogelijk lager niveau van de uiteindelijke uitstroom met de bijbehorende economische gevolgen (lagere arbeidsproductiviteit, lager salaris, hoger beroep op ww en ziektewet). Er is ook risico op een deels latere uitstroom (door zittenblijven of studievertraging) en daarmee latere arbeidsmarkttoetreding. Als door deze periode de helft meer zittenblijvers ontstaat (direct of volgend jaar), dan zijn de directe extra kosten in het funderend onderwijs incidenteel ca. € 350 mln.

In het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn zomerscholen (ook herfstscholen, weekendscholen, evt. in combinatie met verlengde schooldagen) een goede manier om opgelopen onderwijsachterstanden te bestrijden, zittenblijven te voorkomen en een betere basis voor het komende (of verdere) schooljaar te leggen.¹ Met 'zomerschool' wordt een door de eigen school aangeboden voorziening bedoeld waarin leerlingen buiten de reguliere schooltijd facultatief extra lessen kunnen volgen. Bij de uitvoering worden ook derden betrokken en is het een samenwerking (kan ook tussen meerdere scholen zijn). Met dergelijke programma's worden verschillende doelgroepen op verschillende manieren bediend. Daarnaast is voor het mbo specifiek een zomer- of najaarsoffensief nodig ten aanzien van stages en zogenaamde bbl-plekken (beroepsbegeleidende leerweg), omdat er nu veel stages uitvallen en zonder een inhaalslag in de zomer, dit tot vertraging zal leiden.

Bij de doorstroom van mbo naar hoger beroepsonderwijs (hbo) zijn afspraken gemaakt zodat de laatstejaars studenten die willen doorstromen naar het hbo en die hun mbo-diploma niet voor 1 september 2020 halen, dit tot 1 januari 2021 kunnen doen. Dat doen ze naast de start op het hbo, dus dat betekent dat zij gedeeltelijk dubbel onderwijs ontvangen.

¹ 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.

Voor deze inhaalslag buiten de reguliere schooltijd is incidenteel tussen de € 225 mln. en € 440 mln. nodig. Voor een bedrag van een dergelijke orde van grootte is herprioritering binnen de OCW begroting niet mogelijk. Besluitvorming hierover is wel op korte termijn nodig, omdat scholen voorbereidingstijd nodig hebben. Het gaat om eenmalige investeringen die bij julibrief beschikbaar moeten zijn, omdat het anders niet meer opportuun is voor de zomervakantie.

Zomerscholen en -stages in po, vo en mbo

- Zowel vanuit de vraagkant, als de aanbodkant als de evidence-kant zijn zomerscholen op dit moment het beste instrument om achterstanden in te lopen.
 - Potentie aan de vraagkant (vanuit ouders/leerlingen): naar verwachting minder mensen op vakantie deze zomer.
 - Potentie aan de aanbodkant (aanbieders zomerscholen): snel opgelopen werkloosheid, o.a. huiswerk bureau's kunnen naar verwachting meer dan normaal gesproken handjes leveren (medewerkers gaan naar verwachting zelf ook minder op vakantie deze zomer). Daarnaast is het een mooie kans om studenten die een opleiding tot onderwijsassistent, PABO of een lerarenopleiding doen de kans te geven om (een deel van) hun stage in te halen die door Corona wellicht (deels) niet heeft plaatsgevonden.
 - Evidence: Eerdere evaluaties van TIER/Maastricht uit 2018 wijzen vooral op kansrijkheid zomerscholen (minder op die van lentescholen) en internationale evidentie van zomerscholen.²
- Zomerscholen richten zich op verschillende doelgroepen in het reguliere onderwijs (bao, vmbo, havo, vwo):
 - Remediëring van leerlingen die buiten hun schuld (forse) leerachterstanden hebben opgelopen, waardoor zij onvoldoende zijn toegerust om te bevorderen naar het volgende leerjaar.
 - Extra (onderwijs)tijd en ondersteuning voor leerlingen en het bieden van een veilige en rustige leeromgeving voor leerlingen met een kwetsbare thuissituatie.
 - Verrijking van de lesstof voor leerlingen die daar niet vanzelfsprekend van huis uit mee in aanraking komen.
 - Bijspijkeren van leerlingen (m.n. vo) op één of twee vakken of beroepsgerichte componenten waarop zij net onvoldoende resultaten hebben geboekt om op grond van de door de school gehanteerde overgangsnormen over te gaan naar het volgende schooljaar en daarom zouden blijven zitten.
 - Zomerscholen richten zich niet op leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Voor deze groep lijkt dit niet het beste instrument.
- Aandachtspunt is dat de zomerscholen lang genoeg moeten duren en van voldoende intensiteit moeten zijn. Zeker als achterstanden door Corona en behoorlijke periode van thuisonderwijs breder zijn dan één vak. Dit kan leiden tot een deel van de zomerschool in de vakantie en een follow-up in de weken erna door verlengde schooldagen of weekendscholen.
- Zomerscholen zijn facultatief (kan ook niet worden verplicht). Deze interventie moet zich in ieder geval richten op gebieden/scholen met veel achterstandsléerlingen. Door diverse wetenschappers is al aandacht voor gevraagd voor met name de achterstanden die die groep oploopt.³ Aanbeveling is het gebruik van gedragsinzichten om gericht de doelgroep (achterstandsléerlingen, -scholen en –gemeenten) gericht te benaderen. Ook de Gelijke Kansen Alliantie kan een rol spelen om ervoor te zorgen dat de leerlingen die dat het meest nodig hebben, deelnemen aan de programma's. Daarnaast wordt gekeken of de inzet hierop in een bestuurlijke afspraak kan worden vastgelegd.
- Daarbij wordt parallel onderzoek opgezet naar de effecten van verschillende soorten zomerscholen in de verschillende sectoren.

² https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/561/original/Onderzoek_LENZO2017_Hoofdrapport.pdf?1521727783

³ <https://esb.nu/blog/20059113/een-deel-van-de-kinderen-loopt-grote-leerachterstanden-op>
<https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2020/03/welke-impact-hebben-de-coronamaatregelen-op-onderwijsongelijkheid.html>

- Omdat dit op korte termijn geregeld moet kunnen worden, is op dit moment voor gekozen om aan te sluiten bij bestaande instrumenten en bewezen aanpakken (po: gemeenten organiseren zomerscholen vanuit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), vo: regeling zomerscholen, mbo: via lumpsum).
- Naast zomerscholen is een zomer- of najaarsoffensief stage- en bbl-plekken nodig in het mbo. Om te voorkomen dat mbo-studenten onnodig vertragen, is het van belang dat er sprake is van voldoende stage- en bbl-plekken. Tijdens de vorige crisis is de bbl gedaald van 160.000 naar minder dan 100.000. Bij de economische opgang bleek dat in een aantal sectoren beperkte instroom belemmerend werkte om aan de vraag van de arbeidsmarkt te kunnen voldoen (bijvoorbeeld in de bouw). Waar actief gewerkt is aan behoud van bbl-plekken (bijvoorbeeld in de metaalsector), zijn de plekken wél behouden. De bbl-plekken zijn belangrijk voor studenten die minder geschikt zijn voor bol-voltijdonderwijs (risico op voortijdig schoolverlaten bij deze groep), voor volwassenen die zich willen op- en bijscholen en voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het plan van aanpak wordt door de SBB gemaakt. En dit plan sluit ook aan bij de maatregelen zoals voorgesteld in de brief van SZW in 2019 aan de Tweede Kamer.⁴

Sector	Interventie	Doelgroep	Kosten
PO	Zomerscholen (of herfstscholen) door uitbreiding gemeentelijk onderwijs achterstanden beleid	De 15% van de leerlingen van heel po die de grootste kans hebben vanwege opgelopen achterstanden te blijven zitten, in het bijzonder achterstandsléerlingen + alle po-leerlingen op CN	€ 104 – € 204 mln. incidenteel
VO	Zomerscholen (of herfstscholen) door verhogen budget regeling	De 15% van de leerlingen van heel vo die de grootste kans hebben vanwege opgelopen achterstanden te blijven zitten, in het bijzonder achterstandsléerlingen + alle vo-leerlingen op CN	€ 61 - € 131 mln. incidenteel
MBO	Zomerscholen (of herfstscholen) door verhogen budget lumpsum	Studenten met een onderwijsachterstand (15% van heel mbo) + alle mbo-studenten op CN	€ 35 - € 75 mln. incidenteel
MBO	Zomer- of najaarsoffensief stages door verhogen budget SBB	Extra impuls voor behoud van stages en de bbl	€ 10 mln. Incidenteel

Dubbel onderwijs mbo-hbo doorstroom

Er zijn afspraken gemaakt met het onderwijsveld 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. Het gaat om ca. 4.000 studenten die nog één/enkele vakken of eindopdracht moeten afronden. Zij krijgen de tijd tot uiterlijk 1 januari 2021 om dat alsnog te doen voor de afronding van hun mbo-opleiding. Zij volgen dus onderwijs bij zowel het hbo als het mbo. De hogescholen worden gecompenseerd voor de gemiste collegegeldinkomsten en mbo-instellingen voor de gemiste onderwijsbekostiging in deze periode september t/m december 2020. Vanwege deze uitzonderlijke situatie en de dubbele werkzaamheden door verschillende onderwijsinstellingen in dezelfde periode is een incidentele compensatie voor deze onderwijssectoren gewenst.

Sector	Interventie	Doelgroep	Kosten
MBO/HBO	Dubbel onderwijs mbo-hbo	Circa 4.000 mbo-studenten die	€ 15 - € 20

⁴ Kamerbrief Arbeidsmarktbeleid in crisistijd, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/05/kamerbrief-arbeidsmarktbeleid-in-crisistijd>

	doorstroom	doorstromen naar hbo en daarnaast ook nog enkele vakken in het mbo moeten halen voor diploma op uiterlijk 1 januari 2021.	mln. Incidenteel
--	------------	---	---------------------

Hoger onderwijs (HO):

De vereniging hogescholen en VSNU bezien de opties om doorstroom hbo-wo en bachelor-master soepel te laten verlopen en onderwijsachterstanden tegen te gaan.

Sector	Interventie	Doelgroep	Kosten
HO	Doorstroom hbo-wo en bachelor-master.	Stimuleren doorstroom studenten en tegengaan onderwijsachterstand.	PM Incidenteel

Bijlage toelichting berekeningen

- Primair onderwijs (PO): Verhogen gemeentelijk onderwijs achterstanden beleid (GOAB) zodat gemeenten op deze manier voor alle doelgroepkinderen (15% van totaal in po, totaal aantal leerlingen 225.000) zomerscholen (of herfstscholen?) kunnen organiseren om achterstanden weg te werken. Op Caribisch Nederland € 1.500 per leerling (2.500 leerlingen). Kosten: incidenteel € 104 – € 204 mln. (afhankelijk van aantal 'vakken' - 1 vak: € 104 mln., 2 vakken: € 204 mln.).
- Voortgezet onderwijs (VO): Verhogen budget regeling zomerscholen (of herfstscholen) zodat voor alle leerlingen die (mede) door coronacrisis dusdanige (extra) leerachterstanden hebben opgelopen dat zij anders mogelijk zouden blijven zitten (15% van totaal in vo, totaal aantal leerlingen 144.000) zomerscholen kunnen worden georganiseerd om deze achterstanden weg te werken. Het is waarschijnlijk dat dit vooral achterstandsleerlingen betreft, hoewel het niet uitsluitend deze groep zal betreffen. Zomerscholen in het vo zijn een bewezen effectieve interventie om achterblijvende leerresultaten in korte tijd bij te spijkeren tot het vereiste niveau. Op Caribisch Nederland € 1.000 per leerling (1.000 leerlingen). Kosten: incidenteel € 61 - € 131 mln. (afhankelijk van aantal vakken). (afhankelijk van aantal 'vakken' - 1 vak: € 61 mln., 2 vakken: € 131 mln.).
- Middelbaar beroepsonderwijs (MBO): Verhogen budget lumpsum zodat voor alle mbo-studenten met een onderwijsachterstand (15% van totaal in mbo, totaal aantal studenten 75.000) zomerscholen kunnen worden georganiseerd om achterstanden weg te werken. Op Caribisch Nederland € 1.000 per student (500 studenten). Kosten: incidenteel € 35 - € 75 mln. (afhankelijk van aantal vakken). (afhankelijk van aantal 'vakken' - 1 vak: € 35 mln., 2 vakken: € 75 mln.).
- Middelbaar beroepsonderwijs (MBO): Zomeroffensief stage- en bbl-plekken. Extra impuls van € 10 mln. voor behoud van voldoende stages en bbl-plekken.