

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

Nr. 135

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2024

Het is bijna vijf jaar geleden dat de coronacrisis in ons land uitbrak. Een crisis die veel veranderde, ook in het onderwijs. Meerdere keren waren de klaslokalen grotendeels leeg en kregen leerlingen afstandsonderwijs. Het onderwijspersoneel heeft in deze tijd alles op alles gezet om het onderwijs zo goed mogelijk door te laten gaan. Ondanks alle inspanningen is het onvermijdelijk dat de coronacrisis ook in het onderwijs haar sporen na liet. Er moesten keuzes gemaakt worden, terwijl het land zich in een onzekere situatie bevond. Daarom is in 2021 besloten tot het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NP Onderwijs), met als doelen verdere leervertragingen bij leerlingen te voorkomen, opgelopen vertragingen in te halen, de door corona toegenomen kansengelijkheid terug te dringen en het welbevinden van leerlingen te herstellen. Sinds de start van het NP Onderwijs werken scholen en gemeenten onverminderd hard aan de uitvoering van het programma, zelfs toen het aantal coronabesmettingen na de start van het programma weer oplaaide. Het NP onderwijs in het funderend onderwijs loopt aan het einde van het schooljaar 2024–2025 af. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering en opbrengsten van het programma tot zover. Dit is gebaseerd op diverse onderzoeksrapporten, die over het algemeen ingaan op de situatie tot en

met schooljaar 2023–2024. De bijbehorende rapporten zijn als bijlage bij deze brief opgenomen¹.

Uit deze rapporten blijkt dat de uitvoering van het NP onderwijs goed verloopt. Scholen slagen er in activiteiten in te zetten die daadwerkelijk bijdragen aan herstel. Er zijn daarbij vooral positieve tekenen van herstel van de leerprestaties in het basisonderwijs² en het welbevinden in het voortgezet onderwijs. Tegelijk baren de leerprestaties in (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs nog zorgen en verdient kansengelijkheid, ondanks de eerste positieve signalen in het basisonderwijs, ook de komende tijd blijvende aandacht. Na afloop van het lopend schooljaar 2024–2025 wordt de balans opgemaakt in hoeverre met het NP Onderwijs voldaan is aan de doelstellingen van het programma, en hoe scholen ook na het programma nog kunnen profiteren van de geleerde lessen.

Leeswijzer

In deze brief wordt eerst ingegaan op de uitvoering van het NP Onderwijs. Vervolgens wordt toegelicht hoe het gaat met de leerprestaties en het welbevinden van leerlingen. Tot slot wordt vooruitgeblikt op het laatste schooljaar NP Onderwijs en de acties die ingang zijn gezet om de lessen en succesvolle activiteiten uit het programma te borgen.

Hoe gaat het met de uitvoering van het NP Onderwijs?

Ook het afgelopen schooljaar konden scholen aan de hand van de menukaart van het NP Onderwijs kiezen voor diverse interventies. De interventies zijn ingedeeld in doelgebieden die in internationaal onderzoek effectief zijn gebleken. Het NP Onderwijs is daarmee één van de eerste programma's waar scholen gestimuleerd zijn om evidence informed te werken.

Uitvoering NP Onderwijs verloopt goed

Schoolleiders hebben begin van dit schooljaar massaal meegedaan aan de implementatiemonitor NP Onderwijs: 3.900 schoolleiders en 4.300 onderwijsprofessionals hebben aan dit onderzoek meegewerkt. Zij zien dat de uitvoering van het programma op hun school goed verloopt: 77% van de schoolleiders in het primair onderwijs en 82% van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs geeft dit aan. Dit beeld is iets positiever dan de meting in het vorige schooljaar. Dit betekent dat scholen toekomen aan de interventies die zij graag in willen zetten om leervertragingen in te lopen en het welbevinden van leerlingen te verbeteren. Schoolleiders die tegen problemen aanlopen, noemen het lerarentekort, werkdruk en tijdgebrek als belangrijke belemmeringen.

Scholen zijn goed op weg met de besteding van het NP Onderwijsgeld. Via het beleidsportaal melden schoolbesturen hoeveel van de middelen

¹ Het rapport *Meer(waarde) heterogene brugklassen en capaciteitentesten? Monitor subsidieregelingen heterogene brugklassen en capaciteitentesten* wordt als bijlage meegestuurd met deze brief. Hiermee is voldaan aan de toezegging van motie TZ202406-061.

Prevoo, T., Gort, R., Razenberg, I., Muller, P., Cromptvoets, E., Helmich, E., Denessen, E. en Schils, T. (2024). *Meer(waarde) heterogene brugklassen en capaciteitentesten? Monitor subsidieregelingen heterogene brugklassen en capaciteitentesten*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

² Primair onderwijs is de verzamelnaam voor: basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Vanuit NCO wordt alleen gekeken naar basisonderwijs.

zijn besteed. Eind 2023 gaat het om ruim 3,3 miljard euro³. Dit is 80% van het geld⁴ dat het funderend onderwijs ontvangen heeft. 23% van de scholen heeft vrijwel al het geld besteed, twee derde van de scholen heeft minder dan 40% over. Vanuit het NP Onderwijs worden scholen gestimuleerd het geld binnen de duur van het programma – dus voor het einde van het schooljaar 2024–2025 – te besteden.

Besturen kunnen het geld dat nog niet is besteed in de jaarrekening opnemen als bestemmingsreserve NP Onderwijs. Dit is niet door alle schoolbesturen gedaan. In 2023 hebben 494 schoolbesturen uit het primair onderwijs en 207 schoolbesturen uit het voortgezet onderwijs – van de circa 1.100 besturen in totaal – dit gedaan⁵. In het primair onderwijs is er een reserve opgenomen van circa 457 miljoen euro en in het voortgezet onderwijs van circa 449 miljoen euro. Omdat niet alle schoolbesturen een bestemmingsreserve hebben opgenomen, zal het werkelijke bedrag dat scholen nog niet hebben uitgegeven mogelijk hoger uitvallen en kan daarom niet goed worden vergeleken met het totaalbedrag van de besteding.

Meeste geld naar extra inzet personeel en ondersteuning

Scholen geven het meeste NP Onderwijsgeld uit aan de extra inzet van personeel en ondersteuning (bijna 47% in 2023)⁶. Dit kunnen activiteiten zijn zoals de inzet van extra onderwijsassistenten en klassenverkleining. 16% is besteed aan activiteiten voor effectiever onderwijs (individuele instructie, instructie in kleine groepen etc.) en bijna 12% aan activiteiten voor meer onderwijs. Hoewel veel scholen inzetten op de sociaal-emotionele ontwikkeling van hun leerlingen, gaat hier in verhouding een beperkt deel van het geld heen: in 2023 bijna 11%.

De inzet van externe partijen blijft in omvang beperkt, en is met name gericht op professionalisering van onderwijspersoneel. De inhuur richt zich ook op het realiseren van sport- of cultuuraanbod of op het verbeteren van het welbevinden van leerlingen. Hierdoor komt er nieuwe expertise beschikbaar op scholen. Scholen besteden over het algemeen 20% of minder van hun geld hieraan.

Hoe gaat het met onze leerlingen?

Positieve opbrengsten gemeld vanuit de scholen

Schoolleiders, leraren en onderwijsassistenten zijn overwegend positief over de opbrengsten van het NP Onderwijs. Meer dan de helft van de schoolleiders in het primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs ziet bijvoorbeeld een verbetering op alle vaardigheden waar zij op inzetten met het programma. Dit geldt met name voor het welbevinden van leerlingen. Zo'n 7 op de 10 schoolleiders geven aan dat het welbevinden van leerlingen tijdens de looptijd van het NP Onderwijs is verbeterd. Verbeterde prestaties voor taal en rekenen-wiskunde zien we met name in

³ Schoolbesturen verantwoorden in hun jaarverslag hoe zij op schoolniveau het NP Onderwijsgeld hebben besteed. Ook beantwoorden zij vragen over het programma in een portaal van DUO. Deze gegevens zijn afkomstig uit dit beleidsportaal.

⁴ Naast de aanvullende bekostiging van 4.065 miljard euro, bestaat het NP Onderwijs ook uit enkele financiële regelingen, subsidieregelingen en middelen gemeenten die samen 1.736 miljard euro zijn. Deze 1.736 miljard euro maakt geen onderdeel uit van deze verantwoordingsgegevens.

⁵ Digitale aanlevering jaarverslagen scholen (XBRL)

⁶ Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs – zesde meting in het funderend onderwijs.

het primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, en in mindere mate in het voortgezet onderwijs.

Primair onderwijs: herstel is ingezet

Ook uit het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs⁷ blijkt dat er herstel is in het basisonderwijs. De onderzoekers zien in het vierde schooljaar sinds het uitbreken van de pandemie, het schooljaar 2023–2024, gemiddeld een hogere leergroei bij begrijpend lezen en rekenen-wiskunde ten opzichte van de periode voor corona. Bij spelling zien we nog wel een kleine leervertraging. Dit betekent dat de leervertragingen bij begrijpend lezen en rekenen-wiskunde sneller ingehaald lijken te worden dan bij spelling.

Hoewel de leergroei bij begrijpend lezen en rekenen-wiskunde herstelt, zien we wel verschillen per leerjaar. Zo hebben leerlingen in groep 6 gemiddeld een lagere leergroei, terwijl leerlingen in groep 4 juist meer leergroei laten zien dan in de periode voor de pandemie. Dit suggereert dat het uitmaakt op welk moment je in je onderwijsloopbaan met de schoolsluitingen bent geconfronteerd.

Eén van de doelen van het NP Onderwijs is het terugdringen van de door corona toegenomen kansenongelijkheid. In het begin van de pandemie werden de grootste leervertragingen geconstateerd bij leerlingen met praktisch opgeleide ouders. Nu zijn de eerste tekenen van herstel zichtbaar: de ontwikkeling in de leergroei van basisschoolleerlingen met praktisch opgeleide ouders ziet er op dit moment positief uit voor begrijpend lezen en spelling. Bij begrijpend lezen halen leerlingen met praktisch opgeleide ouders bijvoorbeeld een hogere leergroei in het vierde schooljaar sinds corona (in vergelijking met pre-corona) dan leerlingen met theoretisch opgeleide ouders. De kansenongelijkheid als gevolg van de pandemie is niet verder toegenomen. Dat is een knappe prestatie van het onderwijs.

Voortgezet onderwijs: herstel zet nog niet in

De positieve signalen uit het basisonderwijs zien we nog niet in het voortgezet onderwijs. Onderzoek van Cito laat zien dat leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (schooljaar 2023–2024) nog altijd een lager vaardigheidsniveau hebben dan leerlingen in het pre-corona schooljaar 2018–2019. Ook ten opzichte van het schooljaar 2022–2023 zien we bij de meeste schooltypes en leerjaren een verdere daling. Hoewel deze cijfers van jaar op jaar steeds over andere leerlingen gaan, is dit wel een indicatie dat de leervertragingen in de onderbouw verder toenemen. Het beeld van lagere vaardigheidsniveaus sinds corona werd ook gevonden in de PISA-2022 meting, die vorig jaar verschenen is. Een positieve uitzondering is de Engelse leesvaardigheid en woordenschat van leerlingen: die neemt juist verder toe. Uit gesprekken met onderwijspersoneel blijkt dat leerlingen in hun vrije tijd meer bezig zijn met Engelse taal zoals boeken, games en films. Ook in het voortgezet onderwijs lijken de resultaten te suggereren dat het uitmaakt op welk moment leerlingen in hun onderwijsloopbaan met de schoolsluitingen zijn geconfronteerd, dit vraagt om verder onderzoek.

In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, wanneer leerlingen daadwerkelijk hun diploma moeten behalen en moeten aantonen dat zij

⁷ Haelermans, C., L. van Vugt, H. Abbink, S. Baumann en A. Hendrikse (2024). *Vier jaar sinds COVID-19: herstel ingezet voor begrijpend lezen en rekenen-wiskunde*. NCO Factsheet en Haelermans, C., L. van Vugt, H. Abbink, S. Baumann, S. en A. Hendrikse (2024). *Vier jaar sinds COVID-19: naar opleidingsniveau ouders en schoolweging*. NCO Factsheet No. 2024–4.

de basisvaardigheden afdoende beheersen, is het beeld wat beter. Het examenjaar 2024 is het tweede jaar dat leerlingen in het voortgezet onderwijs sinds het uitbreken van de pandemie weer een regulier eindexamen, zonder examenmaatregelen, hebben afgelegd. Het slagingspercentage in 2024 ligt weer bijna op het niveau van voor de coronapandemie: afgelopen schooljaar slaagde 91,4% van de examenkandidaten⁸. Er is door de examenleerlingen overwegend goed gepresteerd op de centrale examens. De gemiddelde cijfers zijn, behalve bij het vmbo-gt, iets hoger dan vorig jaar. De afgelopen jaren is er, door de gevolgen van de coronacrisis, echter sprake geweest van een andere normeringssystematiek van de centrale examens, waardoor trends niet één-op-één geïnterpreteerd kunnen worden als een directe toe- of afname van de vaardigheid. Daarom hebben het College voor Toetsen en Examens en Cito opnieuw aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de vaardigheid van examenkandidaten. De onderzoekers zien op het vwo, vmbo-kb en vmbo-b geen significant verschil in vaardigheid van leerlingen ten opzichte van de situatie de coronapandemie⁹. Voor vmbo-gl/tl en havo laten de vaardigheidsschattingen wel een lichte daling zien. Bij de vakkenclusters is sprake van een vaardigheidsdaling van 0,3 cijferpunten bij wiskunde en 0,4 cijferpunten bij moderne vreemde talen (m.u.v. Engels). Bij Engels zien we, net zoals in 2023, juist een vaardigheidsstijging.

Welbevinden laat voor het eerst verbetering zien

Welbevinden en leerresultaten kunnen niet los van elkaar gezien worden¹⁰. De coronacrisis had niet alleen impact op de leerprestaties van leerlingen, maar ook op hun welbevinden, motivatie en andere belangrijke studievaardigheden¹¹. Daarom richt het NP Onderwijs zich ook op het herstellen van het welbevinden van leerlingen. Het is positief om de eerste tekenen van herstel te zien: 12–16 jarigen geven hun leven in 2023 gemiddeld een 7,4. Dit is iets hoger dan in 2021, tijdens de coronapandemie (7,1)¹². Uit de implementatiemonitor blijkt ook dat scholen sinds de pandemie meer aandacht besteden aan het welbevinden van hun leerlingen, onder andere door in te zetten op preventie en een positief pedagogisch klimaat. De organisaties *Gezonde School* en *Welbevinden op School* ondersteunen scholen hier ook in de toekomst bij. Recent organiseerde de Kenniscommunity van het NP Onderwijs de conferentie *Wegwijs in Welbevinden* om zo. Deze dag stond in het teken van het delen van kennis en ervaringen over het versterken van welbevinden. Meer dan 400 enthousiaste onderwijsprofessionals namen aan deze dag deel.

⁸ Examenmonitor 2024, DUO

⁹ Stichting Cito (2024). Vaardigheid examenkandidaten 2024. Stichting Cito: Arnhem.

¹⁰ Hattie, J. (2008). Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. Routledge.

Leman, P., Bremner, A., Parke, R., & Gauvain, M. (2019). Developmental Psychology. McGraw-Hill. Education.

Marzano, R.M. (2014). Wat werkt op school? Bazalt Educatieve uitgaven. Verhofstadt-Denève,

L., Van Geert, P., & Vyt, A. (2003). Handboek ontwikkelingspsychologie: grondslagen en theorieën. Bohn Stafleu van Loghum.

¹¹ Tijdens het online onderwijs was het voor scholen moeilijker om aandacht te besteden aan studievaardigheden. Scholen maakten zich daarom zorgen over de ontwikkeling van studievaardigheden bij leerlingen. Voor meer informatie zie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/corona-onderzoeken/gevolgen-van-16-maanden-corona-voor-het-onderwijs/gevolgen-voortgezet-onderwijs/gevolgen-voor-leerlingen>

¹² Rombouts, M., K. Morren, S. van Dorsseleer, M. Tuithof, K. Monshouwer (2024). Peilstations-onderzoek Scholieren 2023. Mentale gezondheid. Trimbos-instituut, Utrecht

Vervolg

Het laatste schooljaar van het programma

Scholen geven in de implementatiemonitor aan ook dit schooljaar sterk in te zetten op onderwijsassistenten, instructie in kleine groepen en klassenverkleining. In het voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs wordt ook veel ingezet op het welbevinden van leerlingen. Het NP Onderwijs ondersteunt scholen ook dit laatste jaar, met name (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs, bij de uitvoering van het programma. Dat wordt gedaan op een manier die aansluit bij de behoefte van scholen en hun leerlingen, bijvoorbeeld door het delen van goede voorbeelden, handreikingen en het organiseren van kennisdelingsessies.

Richting een afronding van het programma

Het NP Onderwijs heeft ons, de scholen en gemeenten waardevolle lessen geleerd. Schoolleiders noemen het positief dat er dankzij het programma meer aandacht is voor welbevinden, zij beter zicht hebben op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen en meer inzicht hebben in effectieve manieren om leerprestaties te verbeteren. Het is goed om te zien dat vrijwel alle scholen de lessen en activiteiten uit het NP Onderwijs borgen. Zij doen dit bijvoorbeeld door interventies onderdeel te maken van hun reguliere manier van werken en personeel te scholen. Ook gemeenten zijn bezig met borging. Kleinere gemeenten geven aan behoefte te hebben aan verdiepende activiteiten en ondersteuning bij het borgen. Tot 1 augustus 2025 worden hiervoor ondersteuningsactiviteiten aangeboden, in samenwerking met VNG, Pharos, Gezonde School en de partners bij het GOAB (Gemeentelijk Onderwijsachterstanden Beleid).

De komende periode wordt ook toegewerkt naar de evaluatie van het NP Onderwijs, waarvan de eerste resultaten eind 2025 met uw Kamer worden gedeeld. De focus ligt zowel op de opbrengsten van het programma, als op de ervaringen van scholen en leerlingen, om zo een compleet mogelijk beeld te schetsen van de doelmatig- en doeltreffendheid van het programma. Ook onderzoekt het programma «Effectmeting Kansrijke Interventies» de effectiviteit van een aantal veelbelovende interventies, waarvan de eindrapportage naar verwachting eind 2025 wordt opgeleverd. De geleerde lessen van het NP Onderwijs worden de komende periode geborgd in andere beleidsprogramma's.

Tot slot

De tekenen van herstel in het basisonderwijs, de betere situatie ten aanzien van kansengelijkheid in het basisonderwijs en het welbevinden van leerlingen laten zien dat het scholen lukt om het NP Onderwijsgeld goed in te zetten én eerste resultaten te boeken. Tegelijk laat de situatie in met name de onderbouw van het voortgezet onderwijs zien dat het herstel van leerprestaties er ook een van een lange adem is, en niet alleen te maken heeft met de coronapandemie. Er was al sprake van een negatieve trend in onderwijsprestaties voor de coronapandemie. Er is daarom een structurele aanpak nodig.

Via onder andere het Masterplan basisvaardigheden wordt daarom de komende tijd doorgewerkt aan het verbeteren van de basisvaardigheden van leerlingen. In het Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs komen we daarnaast tot aanvullende acties. De urgentie is en blijft groot om de

prestaties op met name lezen, schrijven en rekenen te verbeteren. Daarbij wordt voortgebouwd op het, met het NP Onderwijs gestarte, evidence informed werken en de samenwerking met het veld.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul