



RAPPORT

Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs

mbo/hbo/wo (2021-2024)

Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs

mbo/hbo/wo (2021-2024)

21 augustus 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4	Deel III NPO en de bestuursakkoorden als beleidsinstrumenten	45
1.1 De pandemie	5	7. Samenvatting en conclusie	46
1.2 Het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en de bestuursakkoorden	5	Aanleiding voor het evaluatieonderzoek	47
1.3 Eindvaluatie	6	Organisatie en processen binnen de instelling	47
1.4 Leeswijzer	7	Inzet en getroffen maatregelen	48
2. Kwalitatieve evaluatie	8	Opbrengsten, verduurzaming en 'lessons learned'	49
Deel I NPO en bestuursakkoord onderwijs	11	Conclusie ten aanzien van NPO en bestuursakkoord als beleidsinstrument	50
3. Randvoorwaarden en implementatieproces	12	8. Tot slot	51
3.1 Terugblik op de planvorming	14	9. Bijlage 1. Evaluatievragen	52
3.2 Medezeggenschap	15	Deel I NPO en bestuursakkoord onderwijs	52
3.3 Randvoorwaarden besteding, monitoring en verantwoording	15	Deel II NPO en bestuursakkoord onderzoek	53
4. Inzet en getroffen maatregelen	17	Deel III NPO en de bestuursakkoorden als beleidsinstrumenten	53
4.1 De inzet van middelen	18	10. Bijlage 2. Vragenlijst voor onderzoekers	54
4.2 Groot palet aan maatregelen ingezet	19	11. Bijlage 3. Bronnenlijst	56
4.3 Personele inzet	24		
5. Opbrengsten en verduurzaming	26		
5.1 Overall beeld op basis van het afsluitende kennisfestival	27		
5.2 Het bereiken van- en zicht houden op studenten	28		
5.3 Lessons learned bevorderen studentsucces	30		
5.4 Opbrengsten onderwijs - praktijk	35		
5.5 Blijvende impact	36		
Deel II NPO en bestuursakkoord onderzoek	38		
6. Het NPO voor onderzoek	39		
6.1 Beschrijving van de regeling	40		
6.2 Monitoring en verantwoording	40		
6.3 Verdeling van middelen	41		
6.4 Bereik van de doelgroepen	43		
6.5 De opbrengsten van het NPO-onderzoek	44		



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 De pandemie

In maart 2020 werd Nederland, net als de rest van de wereld, geconfronteerd met de uitbraak van het COVID-19-virus. Deze pandemie had een enorme impact op de gehele samenleving. De regering nam ingrijpende maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken en de gezondheidszorg te beschermen. Deze maatregelen hadden grote economische gevolgen, doordat veel bedrijven gedwongen werden hun deuren te sluiten. Dit leidde tot omzetsdalingen en zelfs faillissementen. De gezondheidszorg kwam onder zware druk te staan door de toestroom van coronapatiënten, waardoor ziekenhuizen hun capaciteit moesten uitbreiden en zorgpersoneel lange dagen onder zware omstandigheden moest werken. Het sociale leven werd ernstig beperkt, evenementen werden afgelast en mensen konden elkaar niet meer ontmoeten zoals ze gewend waren. Dit alles had een grote impact op de mentale gezondheid van veel mensen, die te maken kregen met angst, onzekerheid en eenzaamheid.

Ook het onderwijs en onderzoek ondervonden grote hinder. Onderwijsinstellingen moesten hun deuren sluiten en overstappen op online onderwijs. Voor studenten was de impact bijzonder groot. De plotselinge overgang naar online onderwijs bracht veel uitdagingen met zich mee. Veel studenten misten de structuur en interactie van fysieke lessen en dit leidde tot verminderde motivatie en concentratieproblemen. Bovendien hadden niet alle studenten toegang tot de benodigde technologie of een geschikte leeromgeving thuis met een toename van ongelijkheid in het onderwijs tot gevolg. Daarnaast werden stages en praktijkgerichte opleidingen ernstig verstoord, waardoor studenten waardevolle praktijkervaring misliepen. Dit had niet alleen gevolgen voor hun huidige studie, maar ook voor hun toekomstige carrièrekansen.

Studenten die afstudeerden tijdens de pandemie kwamen terecht op een arbeidsmarkt die gekenmerkt werd door onzekerheid en een gebrek aan vacatures, wat extra stress en zorgen over hun toekomst met zich meebracht. Ook het sociale aspect van het studentenleven werd zwaar getroffen. Sociale isolatie en het gebrek aan contact met medestudenten en docenten zorgden voor gevoelens van eenzaamheid en vervreemding. Veel studenten voelden zich mentaal uitgeput door de voortdurende onzekerheid en de druk om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

Docenten stonden voor de uitdaging om hun lesmethoden snel aan te passen aan een online omgeving. Dit vereiste niet

alleen technische vaardigheden, maar ook creativiteit om studenten betrokken te houden en effectief te onderwijzen. De afwezigheid van fysieke interactie maakte het moeilijker om een persoonlijke band met de studenten op te bouwen terwijl dat laatste essentieel is voor het leerproces. Bovendien moesten docenten vaak extra uren werken om lesmateriaal aan te passen en individuele ondersteuning te bieden aan studenten. Ook onderzoekers werden geconfronteerd met aanzienlijke beperkingen in hun werk. De toegang tot laboratoria, archieven en andere onderzoeksfaciliteiten was sterk beperkt met vertragingen en onderbrekingen van lopende projecten tot gevolg. Dit had niet alleen invloed op de voortgang van hun onderzoek, maar ook op hun carrièreontwikkeling en de financiering van toekomstige projecten.

1.2 Het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en de bestuursakkoorden

Om de negatieve gevolgen van de pandemie voor zowel het onderwijs als het onderzoek tegen te gaan, lanceerde de overheid in 2021 het Nationaal Programma Onderwijs (NPO)¹. Dit programma was bedoeld om leer- en onderzoeksvertragingen in te halen en/of te voorkomen, het welzijn van leerlingen, studenten en onderzoekers te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijs te blijven borgen. Voor het mbo, hbo en wo omvatte het NPO € 2,7 miljard van het totale budget van € 8,5 miljard. Hiermee werden meerdere maatregelen bekostigd. Zo kregen studenten voor het studiejaar 2021/2022 een korting van 50% op het collegegeld om de financiële druk te verlichten. Ook kregen studenten een verlenging van de tegemoetkoming in hun studiefinanciering om hen te ondersteunen tijdens de pandemie alsmede een verlenging van hun OV-kaart met twaalf maanden. De instellingen werd een tegemoetkoming geboden voor de verhoogde instroom van studenten in het studiejaar 2020/2021, om de extra druk op de onderwijsinstellingen te verlichten.

Ook werd binnen dit budget van 2,7 miljard een speciale 'corona-enveloppe' van € 554 miljoen voor onderwijs en € 162 miljoen voor onderzoek beschikbaar gesteld. Het ministerie van Financiën en het ministerie van OCW hebben daarbij in zeer korte tijd onder hoge druk, met behulp van de inbreng van experts van verschillende instellingen

¹ Deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van documenten rondom de start van het NPO en interviews met de betrokken ambtenaren in die periode. Belangrijkste bronnen: [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl), 2021, Akkoord over uitwerking Nationaal Programma Onderwijs | Nieuwsbericht | [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

en koepelorganisaties, de uitgangspunten opgesteld voor de besteding van deze NPO-middelen door mbo, hbo en wo-instellingen. Zij keken daarbij ieder vanuit hun eigen rol naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NPO mbo, hbo en wo, zoals dat gebruikelijk is, voordat het ter goedkeuring aan de minister van Financiën werd voorgelegd. Daarbij werd geconstateerd dat er op dat moment te weinig gegevens waren om exact te kunnen aangeven welke studenten en onderzoekers op welk moment welke achterstand hadden opgelopen in de lockdowns en welke achterstanden nog zouden volgen. Daarnaast bleek de staat van het studentenwelzijn aan de ‘voorkant’ lastig in te schatten, evenals de voorspelbaarheid van het succes van de inzet van maatregelen op dat gebied. Er moest dus naar bevind van zaken worden gehandeld, waarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma zo goed mogelijk geborgd waren. Daarom is bij de start van het programma gekozen voor een lerende aanpak met voldoende flexibiliteit, maar ook met een relatief fijnmazige implementatiemonitor en een macro-monitor (gericht op effecten). Dit is feitelijk een werkwijze waarvoor tijdens de pandemie bij meerdere maatregelen ook buiten het onderwijs en onderzoek gekozen is.

De genoemde corona-enveloppe binnen het NPO werd vervolgens verdeeld via separate bestuursakkoorden voor onderwijs en onderzoek. In het voorjaar van 2021 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) samen met de onderwijskoepels, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL), Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en Netwerk Levensbeschouwelijke Universiteiten (NLU) deze twee akkoorden gesloten. Ze kwamen tot stand in een context van grote uitdagingen en hoge druk. De coronapandemie leek immers diepe sporen na te laten in het onderwijs en onderzoek en er was een groeiende urgentie om de negatieve gevolgen aan te pakken. Ten eerste was er de druk vanuit de politiek; zij wilde snel resultaten zien en de Tweede Kamer drong aan op concrete maatregelen om de sector te ondersteunen en op een verantwoording over de besteding van de NPO-middelen.

De Kamer stelde vragen over de voortgang van het NPO, de effectiviteit van de maatregelen en de verdeling van de middelen over de verschillende sectoren. Daarnaast was er de druk vanuit de onderwijs- en onderzoeksinstellingen zelf, die behoefte hadden aan duidelijkheid over de beschikbaar gestelde middelen en de mogelijke besteding daarvan.

Binnen de hiervoor genoemde koepel- en brancheorganisaties vonden intensieve besluitvormingsprocessen plaats. Deze organisaties vertegenwoordigen de belangen van de verschillende onderwijssectoren en speelden een cruciale rol in de gesprekken met het ministerie van OCW. Elke koepelorganisatie heeft immers haar eigen achterban met specifieke behoeften en prioriteiten. Ook studentenorganisaties en vakbonden speelden een rol, door hun belangen en prioriteiten naar voren te brengen. De totstandkoming van de bestuursakkoorden werd dus gekenmerkt door complexe onderhandelingen tussen veel verschillende partijen.

Ondanks de druk en de complexiteit van de onderhandelingen, was er een sterke bereidheid tot samenwerking. Iedereen was zich bewust van de noodzaak om snel actie te ondernemen en de sector te ondersteunen. In de bestuursakkoorden werden afspraken vastgelegd over de volgende onderwerpen: de activiteiten waarvoor de middelen konden worden ingezet, de rol van de medezeggenschap, de verdeling van de middelen, de monitoring en de verantwoording, de kennisdeling en de eindevaluatie. Deze eindevaluatie ‘is gericht op de inhoud, het proces en de opbrengsten van het NPO, inclusief de monitoring, verantwoording en uitvoering’.

1.3 Eindvaluatie

Berenschot is gevraagd deze kwalitatieve eindevaluatie van het NPO (c.q. de eerder genoemde ‘corona-enveloppe’) voor het mbo, hbo en wo uit te voeren. De onderhavige rapportage betreft de uitkomsten van deze eindevaluatie. De evaluatie legt een sterke nadruk op de lessen die uit de coronatijd getrokken kunnen worden voor de verdere ontwikkeling van het mbo, hbo en wo en toekomstige crises. Hoe is omgegaan met het NPO-middelen voor studie- en onderzoeksvertraging en heeft dit het gewenste resultaat gehad? Welke interventies zijn dusdanig succesvol gebleken in hun effect op de studievoortgang en het studentenwelzijn dat ze worden voortgezet, ook zonder bekostiging met NPO-middelen? Maar ook worden het NPO, als programma, en de afgesloten bestuursakkoorden onder de loep genomen. Hoe kijken de betrokkenen tegen de meegegeven kaders en randvoorwaarden aan? De evaluatie richt zich dus zowel op de randvoorwaardelijke en procesmatige aspecten als op de inhoudelijke aspecten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we eerst nader in op onze onderzoeks-aanpak. Vervolgens blikken we in hoofdstuk 3 terug op de randvoorwaarden die het *bestuursakkoord onderwijs* bood en het implementatieproces binnen instellingen. In hoofdstuk 4 beschrijven we de inzet van NPO-middelen in het onderwijs over verschillende thema's en de maatregelen die getroffen zijn in de verschillende sectoren. Daarna gaan we in hoofdstuk 5 in op de opbrengsten van deze inzet in het onderwijs en de mate waarin deze verduurzaamd worden dan wel blijvende impact hebben. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de randvoorwaarden vanuit het *bestuursakkoord onderzoek*, de processen en inzet binnen de instellingen en de uiteindelijk opbrengsten van de ingezette middelen voor onderzoekers. In hoofdstuk 7 vindt u onze samenvatting en conclusies.



HOOFDSTUK 2

Kwalitatieve evaluatie

De hoofdvraag van deze kwalitatieve evaluatie is:

Wat is in de beleving van het veld de impact van het NPO en welke lessen kunnen er worden getrokken ten aanzien van de aanpak?

Hierbij gaat het om de beleving van de verschillende stakeholders over het landelijke beleid en de door de instellingen toegepaste maatregelen in het kader van het NPO.

Het gaat in dit onderzoek dus nadrukkelijk niet om een zuivere analyse van de effectiviteit en impact van de door instellingen getroffen maatregelen. Bij de start van het NPO kon immers niet exact worden aangegeven welke studenten en onderzoekers welke achterstanden hadden opgelopen, daarnaast was het niet mogelijk om een nulmeting uit te voeren op het gebied van bijvoorbeeld het studentenwelzijn gedurende de eerste lockdown. Er is dan ook de politieke afweging gemaakt, net als bij veel andere corona-gerelateerde ondersteuningsprogramma's, om de middelen snel in te zetten, waarbij een hoge mate van vrijheid is gegeven om binnen de context -en gezien de aard en eigenheid van de instelling- de gepaste interventies te kiezen.

Instellingen hebben hun interventies veelal ingezet op basis van pre-corona-onderzoek (evidence informed, onder meer via een keuzelijst van mogelijke maatregelen) en de ingezette interventies zijn veelal geëvalueerd, bijvoorbeeld in de vorm van behoeftepeilingen en tussentijdse tevredenheidsmetingen, metingen op het gebied van de deelname aan een interventie en soms ook met outputmetingen. Gedurende de NPO-periode is daarnaast een Macromonitor uitgevoerd waarbij is gekeken naar de impact van de inzet van de maatregelen van het NPO.² In de rapportages van deze monitor wordt aangegeven dat niet te reconstrueren is hoe de situatie eruit zou hebben gezien als er helemaal geen of minder geld beschikbaar was gesteld en dat de interventies vaak nauw met elkaar samenhangen, zodat ze moeilijk geïsoleerd kunnen worden bekeken. Tot slot veranderde er tijdens de coronaperiode zoveel in korte tijd in de leefwereld van studenten, dat het ondoenlijk is om te bepalen of veranderingen in gedrag en problematiek het gevolg waren van de interventies of van andere coronagerelateerde ontwikkelingen. Het daadwerkelijk vaststellen van effectiviteit van de inzet van de NPO-middelen is dus lastig gebleken.

Wel kan worden geanalyseerd of de studieloopbanen van studenten zich na de coronamaatregelen weer herstellen, of studenten (nagenoeg) dezelfde niveaus behalen als voor de coronacrisis en hoe hun overgang naar de arbeidsmarkt verloopt. Deze meting wordt door het ministerie van OCW afgerond als de studenten de gehele studieloopbaan hebben doorlopen. Dit neemt nog enkele jaren in beslag.³

De concrete evaluatievragen voor ons onderzoek vindt u in bijlage 1. Deze vragen zijn als volgt geclusterd (en vindt u beantwoord in de erbij genoemde hoofdstukken):

- **Deel I. NPO en bestuursakkoord onderwijs:**
 - Randvoorwaarden en implementatieproces (hoofdstuk 3).
 - Inzet en getroffen maatregelen (hoofdstuk 4).
 - Opbrengsten en verduurzaming (hoofdstuk 5).
- **Deel II. NPO en bestuursakkoord onderzoek** (hoofdstuk 6).
- **Deel III. Conclusies ten aanzien van het NPO en de bestuursakkoorden als beleidsinstrumenten** (hoofdstuk 7).

Om tot antwoorden op de evaluatievragen te kunnen komen maakten we gebruik van de volgende bronnen en methoden:

- **Relevante beleidsdocumenten en onderzoeksrapportages.** We analyseerden ten eerste de beleidsdocumenten met feitelijke informatie over het NPO als programma en de hierop gebaseerde bestuursakkoorden. Daarnaast analyseerden we een aantal onderzoeksrapporten rondom het NPO en de impact van COVID-19 op het onderwijs en het onderzoek. Het ging daarbij onder meer om de macromonitor, de implementatiemonitor, het cohortonderzoek van DUO en de jaarlijkse studentenpeiling. De resultaten van deze onderzoeken zijn als aandachtspunten, achtergrondinformatie en context meegenomen in deze kwalitatieve evaluatie. Zie bronnenlijst (bijlage 3).
- **Interviews met sleutelfiguren binnen elk van de betrokken instellingen.** We hielden groepsinterviews met alle instellingen in het mbo, hbo en wo (in 2024 N=111). Deze interviews werden veelal gevoerd met de NPO-coördinator/-projectleider en in veel voorkomende gevallen ook met de bestuurders en/of een financieel expert van de instelling. De gesprekken waren vooral reflectief van

² Researchned, KBA, SEO, ROA, Regioplan, Macromonitor mbo-ho, November 2023; laatste deel van 3 rapporten)

³ Voortgangsrapportage NPO, ministerie van OCW, november 2023.

aard: hoe was het programma bij de instelling ingericht, wat ging bij de uitvoering van de bestuursakkoorden goed en wat eventueel minder goed, wat leverden de investeringen op, wat neemt de instelling mee naar de toekomst.

- **Instellingsoverstijgende groepsessies.** We organiseerden de volgende instellingsoverstijgende groepsessies:
 - Met *NPO-contactpersonen*. Hiervoor werd een ieder uitgenodigd die tijdens de looptijd van het NPO als contactpersoon fungeerde. We deden dit apart voor het mbo, hbo en wo. We bespraken met hen de tussentijdse uitkomsten vanuit de individuele interviews ter validatie.
 - Met *personeelsgeledingen in medezeggenschapsorganen*. Ook met deze vertegenwoordigers van de centrale medezeggenschap blikten we terug op het NPO en dan met name vanuit hun formele rol.
 - Met *onderzoekscoördinatoren* gingen we in gesprek over de processen rondom -en opbrengsten van- de middelen uit het *bestuursakkoord onderzoek*.
- **Interviews en groepsessies met landelijke stakeholders.** We organiseerden een aantal groepsessies met stakeholders van het onderwijs en onderzoek:
 - Betrokken medewerkers vanuit de ‘koepels’ MBO Raad, VH, UNL en NLU;
 - Betrokken medewerkers vanuit het ministerie van OCW (zowel team NPO als FEZ);
 - Betrokken medewerkers vanuit het ministerie van Financiën.
- **Enquête onder onderzoekers.** Onderzoekers die tijdens de coronaperiode een tijdelijk contract hadden, ontvingen eenmalig een vragenlijst over hun ervaringen met het NPO (*bestuursakkoord onderzoek*). We zetten deze vragenlijst uit onder de onderzoekers met een tijdelijk contract die werkten in de periode 2020-2023. Bij de hbo-onderzoekers ontvingen ook de medewerkers met een vast contract deze lijst. We vroegen hen of zij bekend waren met de NPO-middelen en of de informatie over de middelen hen goed bereikt heeft. Zo ja, dan vroegen we naar de mate waarin zij geholpen zijn met de middelen vanuit het NPO en hoe ze de manier van toekennen hebben ervaren. Zie bijlage 2 voor de opzet van dit deelonderzoek.
- **Deepdives.** Bij de uitvoering van eerdere onderzoeken (in het kader van de ‘Implementatiemonitor NPO mbo, hbo en wo’) verzamelde Berenschot vele ‘goede praktijken’.

Hieruit zijn er elf geselecteerd voor zogenoemde deepdives als onderdeel van deze evaluevaluatie. We voerden de deepdive uit bij:

- **vijf mbo-instellingen:** Albeda College, ROC Mondriaan, ROC Nijmegen, ROC van Twente, Firda
- **vier hogescholen:** InHolland, Saxion, Windesheim, Hogeschool van Amsterdam
- **twee universiteiten:** VU Amsterdam en TU Eindhoven.

Voor deze deepdive-sessies gingen we op bezoek bij deze instellingen en gingen we gedurende een dagdeel met elkaar de diepte in om een goed voorbeeld of (bredere) aanpak beter te doorgronden. Wat waren de succesfactoren en wat zijn de geleerde lessen? Hoe kunnen andere instellingen ervan leren? Video’s van deze goede voorbeelden zijn terug te vinden op: <https://www.nponderwijs.nl/praktijkverhalen-mbo-ho>.

- **Een afsluitend kennisfestival op 9 oktober 2024.** Dit evenement was voor (en door) hen die zich, met behulp van het NPO, direct hadden ingezet om studenten en onderzoekers in deze moeilijke en complexe periode te ondersteunen. We hebben het dan over direct bij de projecten betrokken docenten, teamleiders en andere medewerkers, over managers en bestuurders, over externe belanghebbenden en de betrokken studenten-(vertegenwoordigers) zelf. Met hen werd er teruggeblikt op de afgelopen jaren en werd er vooruitgeblikt naar de toekomst van het onderwijs en onderzoek. Er was veel aandacht voor de impact van de coronapandemie en hoe onderwijsinstellingen hierop hebben gereageerd. Ook werden er succesvolle initiatieven en projecten gepresenteerd die zijn ontstaan in het kader van het NPO. Daarbij werden nagenoeg alle deepdives (zie hierboven) gepresenteerd vanuit de betreffende instellingen.
- Speciaal voor het evaluatieonderzoek was door het ministerie van OCW **een klankbordgroep** in het leven geroepen bestaande uit vertegenwoordiging van de studentenbonden, de brancheorganisaties en de vakbonden.

Kwalitatieve evaluatie
Nationaal Programma Onderwijs
mbo/hbo/wo (2021-2024)

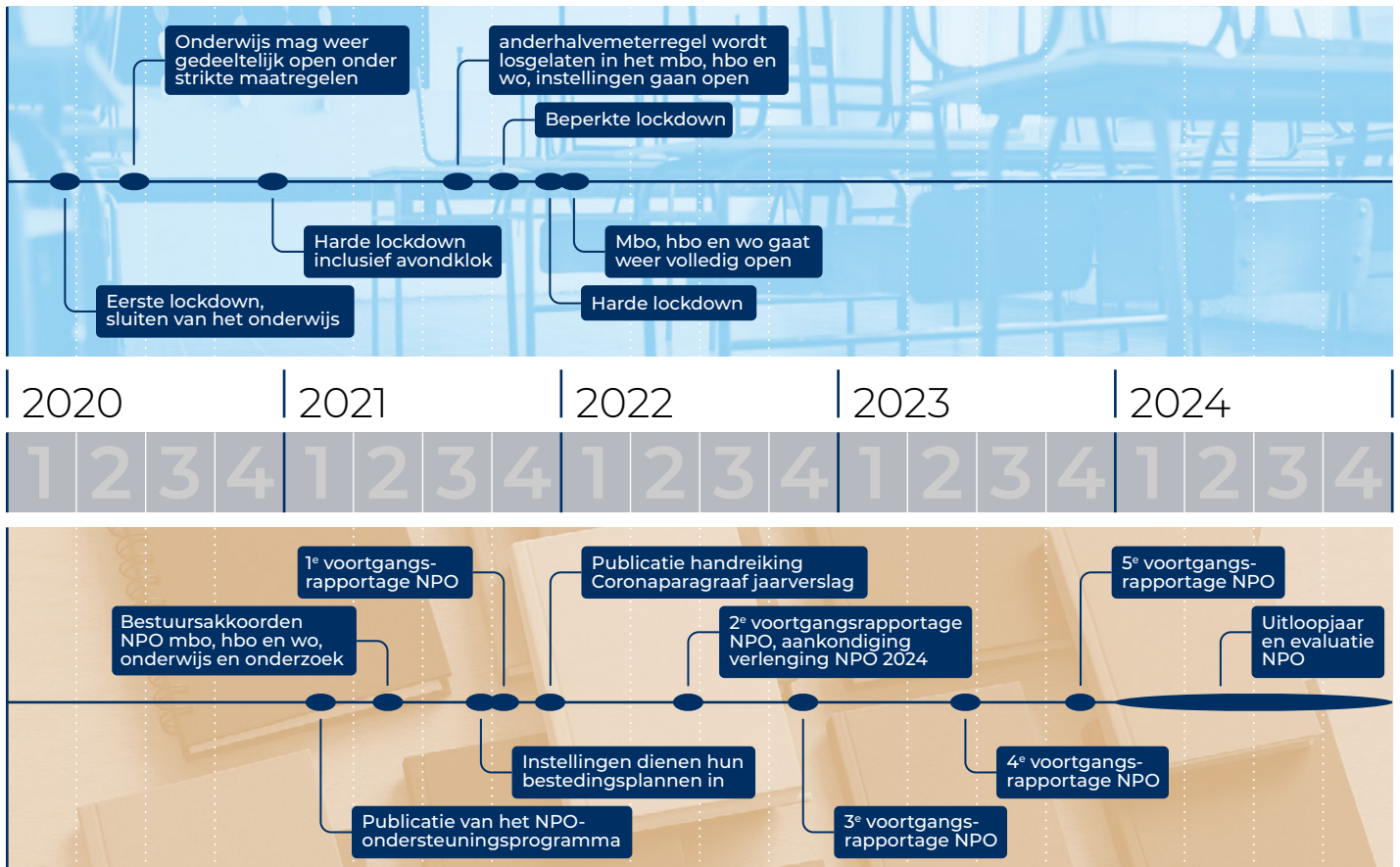
Deel I

NPO en bestuurs- akkoord onderwijs



HOOFDSTUK 3

Randvoorwaarden en implementatieproces



Figuur 1 Tijdslijn pandemie voor mbo, hbo en wo.

In maart 2020, aan het begin van de coronapandemie, werden het mbo, hbo en wo geconfronteerd met ongekende uitdagingen. De eerste lockdown dwong onderwijsinstellingen tot sluiting, waardoor studenten plotseling moesten overstappen op online onderwijs. Deze overgang verliep niet zonder problemen; instellingen moesten zich snel aanpassen aan de nieuwe realiteit van het online lesgeven en examineren en het online begeleiden en onderhouden van het contact met de studenten en met elkaar.

Bovendien waren er ook studenten en docenten zelf ziek. De focus lag voornamelijk op het beheersen van de directe gevolgen van de lockdowns. In juni 2020 werd het onderwijs gedeeltelijk heropend, maar met strikte maatregelen, wat de situatie voor studenten en docenten nauwelijks verbeterde. Naarmate de pandemie voortduurde, werden de gevolgen steeds duidelijker. In december 2020 werd opnieuw een harde lockdown ingevoerd, inclusief een avondklok. De mentale gezondheid van studenten kwam onder druk te staan, en er ontstond een groeiende behoefte aan ondersteuning.

In februari 2021 is daarom het NPO gelanceerd en medio 2021 werden de hierop gebaseerde NPO-bestuursakkoorden gesloten, separaat voor onderwijs en onderzoek. In het NPO-bestuursakkoord voor het onderwijs⁴ zijn afspraken gemaakt over de activiteiten waarvoor de middelen kunnen worden ingezet, over de rol van de medezeggenschap, over de verdeling van middelen en over de monitoring en verantwoording. Over de voortgang op sectorniveau is halfjaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer (zie tijdslijn). De instellingen hebben gerapporteerd over hun bestedingen en voortgang op het gebied van de uitvoering van de plannen in de ‘Coronaparagrafen’ in hun jaarverslag.

Hieronder evalueren we hoe de afspraken uit het bestuursakkoord onderwijs in de praktijk zijn gebracht en hoe dit is ervaren. In paragraaf 3.1 blikken we eerst terug op de planvorming. In paragraaf 3.2 beschrijven we de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de planvorming en uitvoering en in paragraaf 3.3 reflecteren we op de randvoorwaarden voor de besteding, monitoring en verantwoording.

⁴ Op 21 mei 2021 ondertekend door het ministerie van OCW, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen, de VSNU, de NFU en de NLU.

3.1 Terugblik op de planvorming

In het NPO-bestuursakkoord voor onderwijs was vastgelegd dat de individuele instellingen de ruimte hadden om vanuit hun eigen situatie bestedingsplannen op te stellen en af te stemmen met interne stakeholders en, indien nodig, externe stakeholders. De centrale medezeggenschapsraad had hierbij instemmingsrecht. De bestedingsplannen moesten ten minste de volgende punten bevatten:

- een toelichting op het proces van de planvorming
- een overzicht van de thema's⁵ en de bijbehorende acties⁶ waarvoor de NPO-middelen en eventuele aanvullende middelen zouden worden ingezet, inclusief de motivatie voor de gemaakte keuzes
- de (extra) personele inzet (functietype) en overige kosten
- de looptijd van de acties
- de beoogde verdeling van de NPO-middelen over de thema's en acties.

Indien een instelling naast de corona-enveloppe ook andere middelen inzette om studievertraging als gevolg van coronamaatregelen te voorkomen of in te halen, kon dit optioneel worden vermeld.

Uit onze gesprekken met de instellingen concluderen we dat de richtlijnen in het bestuursakkoord voldoende ruimte boden om destijds eigen keuzes te kunnen maken, zowel voor de besteding van de middelen als voor de uitwerking van het plan. Om de incidentele NPO-middelen en de verwachte structurele effecten op elkaar af te stemmen, baseerden veel instellingen hun NPO-bestedingsplan op hun strategische meerjarenplannen. In dat geval werden de kaders centraal bepaald in overleg met de medezeggenschap, mede op basis van eerdere strategische keuzes en de visie van de instelling. Decentrale eenheden gingen vervolgens aan de slag met het opstellen van plannen die pasten bij wat hun studenten extra nodig hadden. Vaak betrof het een intensivering/verbreding van eerder ingezette maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de kwaliteitsafspraken. De interne allocatie van de bestedingsmiddelen vond grotendeels plaats op basis van studentenaantallen (volgens de reguliere verdeelsleutel), waarbij bestedingskeuzes decentraal binnen die kaders en budgetten werden gemaakt. Er zijn ook instellingen die de middelen hebben verdeeld op basis van de ingediende plannen en niet op basis van studentenaantallen.

In het kader van de implementatiemonitor onderzocht Berenschot in zijn eerste meting de tot stand gekomen bestedingsplannen van de instellingen.⁷ De plannen bleken zeer divers, zowel in bestedingskeuzes en inhoudelijke uitwerking als in de mate van detaillering van de toelichting. Vrijwel alle instellingen baseerden hun bestedingskeuzes op een expliciete probleembeschrijving of -analyse van de impact van de coronamaatregelen, waarbij ook behoeftepeilingen onder studenten werden gehouden om de activiteiten goed aan te laten sluiten. Ook hier was er veel variatie te zien, zowel in omvang en diepgang als in het gekozen organisatieniveau (bijvoorbeeld instellingsbreed versus binnen de opleidingen). Het gekozen analyseniveau hing vaak samen met de aanpak voor het bepalen van de bestedingskeuzes: overwegend centraal of overwegend decentraal.

Naast de NPO-middelen konden instellingen eerder al gebruik maken van een aantal subsidieregelingen⁸ die naar aanleiding van corona in het leven waren geroepen. Deze regelingen werden vanaf 2022 onderdeel van de corona-enveloppe. In de bestedingsplannen werd meestal ook aangegeven hoe de voorgenomen acties op deze eerdere regelingen aansloten.

Het planvormingsproces voor de NPO-middelen vereiste veel flexibiliteit van de instellingen. Over het algemeen kijken de instellingen positief terug op dit proces, hoewel de korte doorlooptijden soms leidden tot minder realistische doelen. Veel van de plannen werden daarom op hoofdlijnen geformuleerd, waarna ze in de maanden erna verder werden ingevuld.

De grotendeels decentrale aanpakken stimuleerden naar eigen zeggen een gevoel van eigenaarschap bij de teams en bevorderden de effectiviteit van de projecten. In alle gevallen was er een sterke focus op samenwerking en duidelijke communicatie tussen centrale en decentrale teams om flexibel te kunnen reageren op veranderende omstandigheden, zaken op te kunnen schalen waar dat efficiënter en effectiever was en om kennis uit te wisselen. Bij de planvorming waren diverse stakeholders betrokken, zoals studenten, medewerkers, medezeggenschapsraden en, bij sommige thema's, ook gemeenten en werkgevers. Deze betrokkenheid vergrootte het draagvlak voor de plannen. De ervaringen met planvorming en programmasturing, die waren opgedaan bij de

5 Thema's conform artikel 1.2 van het bestuursakkoord onderwijs, zie ook hieronder in hoofdstuk 4 benoemd en toegelicht

6 Aan de hand van bijlage 1 van het bestuursakkoord: Keuzelijst met acties op het gebied van ondersteuning, begeleiding, inhaalonderwijs, stages, jeugdwerkloosheid en devices

7 Berenschot, NPO Implementatiemonitor: Startmeting mbo, ho, wo, 17 oktober 2021

8 Het gaat hierbij om de volgende regelingen: Subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2022; Subsidie Extra hulp voor de klas; Subsidie Extra begeleiding en nazorg (mbo); Devices voor les op afstand in het mbo; Subsidieregeling Praktijkleren; Actieplan stages en leerbanen.

kwaliteitsafspraken, bleken hierbij nuttig. Van de professionals uit de instellingen kregen we tijdens de gesprekken en op het kennisfestival terug dat het NPO voor hen tijdens de coronaperiode een belangrijke vorm van waardering was voor het werk dat zij verzetten. De directe beschikbaarheid van middelen en de werkwijze waarbij docententeams zelf in overleg konden bepalen wat nodig was voor studenten heeft daaraan bijgedragen.

3.2 Medezeggenschap

Conform het bestuursakkoord moest de medezeggenschapsraad formeel instemming verlenen voor de NPO-plannen en eventuele wijzigingen daarin en dat is dan ook in alle gevallen gebeurd. Tijdens de halfjaarlijkse metingen die Berenschot uitvoerde in het kader van de implementatiemonitor is de medezeggenschap steeds bevestigd. De medezeggenschap is bij de meeste mbo-, hbo- en wo-instellingen actief betrokken geweest, met name bij de planvorming. Daarbij was het soms lastig voor hen (vooral voor studenten die net in functie waren getreden) om de plannen op zo'n korte termijn te doorgronden. Gedurende de uitvoering van de NPO-plannen heeft de medezeggenschap meestal vinger aan de pols gehouden.

Leden van medezeggenschapsraden geven aan dat ze vaak goed betrokken zijn, met name in de periode van planvorming, maar dat betrokkenheid tijdens de uitvoering vooral via de reguliere begrotingscyclus plaatsvond. De focus lag hierbij op de besteding van de middelen of de wijziging van plannen op basis van veranderende behoefte van studenten. Dat past volgens de medezeggenschapsraden ook bij de rol van de medezeggenschap gedurende het programma. De raden geven daarbij wel aan dat zij minder zicht hebben gekregen op de (tussentijdse) resultaten en effecten van de ingezette maatregelen.

De betrokkenheid van de studenten en medewerkers is juist in deze crisisperiode behalve via de formele geleidingen ook informeel georganiseerd. Zo werden er regelmatig informele overlegmomenten georganiseerd, zoals studentenlunches en bijpraatsessies. Ook werden er enquêtes onder studenten gehouden om hun input te verzamelen. De werkwijze dat de NPO-plannen veelal op teamniveau zijn opgesteld en uitgevoerd droeg bij aan de verbondenheid van docenten en studenten bij de invulling van de activiteiten. Deze nauwe samenwerking zorgde, naast de formele route van de medezeggenschapsraad voor een breed draagvlak voor de NPO-plannen.

Gedurende de doorlooptijd van het NPO is het lastiger gebleken studentenraden inhoudelijk te blijven betrekken, vanwege de jaarlijks wisselende samenstelling van deze raden. De student- en docentbetrokkenheid bleef op teamniveau, waar de activiteiten plaatsvonden, wel doorlopen. Tijdens de coronapandemie zijn er in veel instellingen speciale werkgroepen opgericht, waarin studenten, medewerkers en vertegenwoordigers van de medezeggenschapsraad samenwerkten. Deze werkgroepen werden regelmatig geraadpleegd over de coronaplannen en in sommige gevallen hadden ze periodiek overleg met het college van bestuur.

3.3 Randvoorwaarden besteding, monitoring en verantwoording

Voor de evaluatie van de randvoorwaarden van het NPO heeft Berenschot alle instellingen, koepelorganisaties en het ministerie van OCW bevestigd. Over het algemeen wordt het NPO in het mbo, hbo en wo positief beoordeeld door de stakeholders. De extra middelen hebben het onderwijs in staat gesteld de impact van de coronapandemie te verzachten. Het budget werd door de meeste instellingen als voldoende ervaren en zij hadden voldoende vrijheid in de besteding ervan. Desondanks hebben sommige instellingen aanvullende middelen ingezet en leidde de korte doorlooptijd bij de start van het programma tot organisatorische uitdagingen. De tijdelijke aard van de middelen bracht ook onzekerheden met zich mee. De introductie van een uitloopjaar in 2024 heeft geholpen om studenten te blijven ondersteunen die dat nodig hadden. De instellingen gaven aan dat de gevolgen van de pandemie ook nu nog zichtbaar zijn en een extra inspanning vereisen met name op het gebied van studentenwelzijn. De gezamenlijke aanpak en afstemming tussen de sectoren en het ministerie van OCW werden gewaardeerd, waarbij de koepels een cruciale rol speelden.

Het *bestuursakkoord onderwijs* bevatte zoals gezegd ook afspraken over de monitoring en de verantwoording⁹. Ten eerste dienden de onderwijsinstellingen in hun bestuursverslagen over de jaren waarin de bestedingen plaatsvonden een aparte verantwoordingsparagraaf op te nemen. In deze paragraaf gaven zij inzicht in de gemaakte keuzes voor maatregelen, inclusief eventuele afwijkingen van de voorgestelde actielijst, en een duiding van de voortgang van de uitvoering. Deze duiding was zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. De informatie in

⁹ Akkoord over uitwerking Nationaal Programma Onderwijs | Nieuwsbericht | Rijksverheid.nl

deze paragraaf viel onder de reguliere controleverklaring van de accountant. Op verzoek van de instellingen heeft het ministerie van OCW een handreiking opgesteld voor de verantwoording in de jaarverslaggeving (de Coronaparagraaf)¹⁰.

De implementatiemonitor werd ingevoerd als een halfjaarlijkse sectoranalyse om de planvorming en implementatie van het NPO in kaart te brengen. De eerste analyse (rondom de bestedingsplannen, zie 3.1) betrof alle instellingen, de halfjaarlijkse tussentijdse analyses waren telkens gebaseerd op een representatieve steekproef. Ten behoeve van de eindevaluatie werden alle instellingen weer bevraagd. De minister van OCW informeerde de Tweede Kamer tweemaal per jaar via een voortgangsrapportage, waarbij mede gebruikgemaakt werd van bestaande informatiebronnen waaronder de rapportages.

Uit onze gesprekken blijkt dat vrijwel iedere instelling bij aanvang een projectleider, coördinator en/of contactpersoon NPO had aangesteld onder aansturing van het CvB, verantwoordelijk voor het monitoren, rapporteren, bijsturen en verantwoorden. Om inzicht te krijgen in 'doen we de goede dingen en doen we de dingen goed' is grotendeels aangesloten op de reguliere planning & control-(P&C-)cyclus en is soms ook aanvullend gemonitord via extra voortgangsgesprekken en -rapportages. Deze reguliere cyclus ziet uiteraard ook toe op de formele afstemming met de medezeggenschap. Aanvullend hebben instellingen vragenlijsten en ander instrumentarium ingezet om te meten hoe de maatregelen in de praktijk werden ervaren door studenten en medewerkers.

De monitoring en verantwoording rondom het NPO worden door de meeste instellingen als redelijk en relatief proportioneel ervaren, zeker ten opzichte van andere grote programma's. Wel geven sommige instellingen aan dat het detailniveau (de fijnmazigheid) van de monitoring vooraf duidelijker had kunnen zijn, zodat daar tijdens het inregelen van de processen binnen de instellingen rekening mee gehouden had kunnen worden. Ook gaven betrokkenen aan dat ze de bevraging wel een hoge frequentie vonden hebben. Gezien de urgentie waarmee de NPO-middelen zijn ingezet en het budget dat ermee gemoeid was, wordt hiervoor ook begrip getoond.

¹⁰ Handreiking coronaparagraaf mbo/hbo/wo | Nationaal Programma Onderwijs.



HOOFDSTUK 4

Inzet en getroffen maatregelen

In paragraaf 4.1 gaan we in op de inzet van middelen op de verschillende thema's. In paragraaf 4.2 beschrijven we het grote palet aan maatregelen in de verschillende sectoren. Vervolgens gaan we in op de personele inzet in paragraaf 4.3.

4.1 De inzet van middelen

Voor alle algemene middelen die gemoeid waren met het *bestuursakkoord onderwijs* gold dat zij werden toegevoegd aan de rijksbijdrage van instellingen en verdeeld op basis van het totaal aantal ingeschreven studenten. In het NPO-bestuursakkoord voor onderwijs zijn zes thema's benoemd waarop de instellingen deze middelen konden inzetten:

1. Soepele in- en doorstroom (mbo, hbo en wo);
2. Welzijn studenten en sociale binding met de opleiding (mbo, hbo en wo);
3. Ondersteuning en begeleiding op het gebied van stages (mbo en hbo);
4. Ondersteuning en begeleiding op het gebied van coschappen medische opleidingen (wo);
5. Studievertraging en uitval in lerarenopleidingen als gevolg van stagetekorten beperken (hbo en wo);
6. Aanpak jeugdwerkloosheid (mbo).

Elke instelling diende de eigen voornemens voor de besteding van de middelen vast te leggen in het eerder (in 3.1) genoemde bestedingsplan, eventueel als herkenbaar onderdeel van een bestaand plan (zoals bijstelling van de begroting) en diende daarbij gebruik te maken van de thema's in de overeengekomen keuzelijst met acties (opgenomen in een bijlage bij het bestuursakkoord). Het betrof een keuzelijst met acties (op elk van de zes thema's) die zich in de praktijk al bewezen hadden, waarvan de effectiviteit zeer voor de hand lag en/of die wetenschappelijk onderbouwd waren, ter verduidelijking voorzien van een aantal voorbeelden uit de onderwijspraktijk. De lijst was niet limitatief, instellingen konden ook acties inzetten die niet op de keuzelijst stonden, maar gelet op de situatie van die instelling wel effectief en doelmatig zouden kunnen zijn. Hiernavolgend beschrijven we per thema hoe de middelen ingezet werden.

- **Soepele in- en doorstroom.** Uit onze analyse van de bestedingen op basis van de eerder genoemde implementatiemonitor blijkt dat over de sectoren heen ruim een derde van de middelen is ingezet voor interventies die een soepele in- en doorstroom dienden te bevorderen. Met name de lockdowns brachten met zich mee dat studenten delen van het curriculum niet konden volgen met een groot risico op studievertraging. De inzet binnen dit thema ging dus veelal naar extra mogelijkheden om studievertraging in te lopen door extra lessen en toetsen. Daarnaast is ingezet op extra begeleiding waarbij ook opvallend veel gebruik is gemaakt van peer-to-peer-begeleiding. Om extra aandacht te

kunnen geven aan studenten werd ook relatief vaak ingezet op het verkleinen van de groepen en klassen.

- **Welzijn en sociale binding.** Nog een derde van de totale middelen is ingezet op het thema welzijn en sociale binding. Het fysiek niet kunnen samenkomen binnen het onderwijs en het niet kunnen deelnemen aan stages en praktijkopdrachten trok een sterke wissel op de mentale gezondheid van studenten. Sommige studenten hadden daarnaast te maken met een extra belasting door bijvoorbeeld een functiebeperking, hun sociaal-economische achtergrond of verantwoordelijkheden als mantelzorg. Instellingen zetten daarom in op uitbreiding en versterking van welzijnsmonitoringsinstrumenten, studentendecanen, welzijnsfunctionarissen en studentenpsychologen, maar ook op het creëren van extra sociale activiteiten en ontmoetingen. Naarmate de pandemie vorderde bleek een verschuiving op te treden waarbij dit NPO-thema (welzijn en sociale binding) steeds belangrijker werd (zie 4.2).
- **Ondersteuning en begeleiding op het gebied van stages.** De pandemie en de daarmee gepaard gaande tijdelijke of gedeeltelijke sluiting van organisaties binnen het werkveld van de opleidingen leidden in sommige sectoren (zoals horeca, zorg en onderwijs) tot problemen in het kunnen opdoen van praktijkervaring door middel van stages (mbo en hbo) en coschappen (wo). Er werd in het mbo en hbo ingezet op meer stageondersteuning, maar ook op meer flexibiliteit en alternatieve stages. Zo werden er extra stagebegeleiders ingezet voor studenten die alsnog stage konden gaan lopen, maar ook werd gezocht naar alternatieve vormen van stagebegeleiding.
- **Ondersteuning en begeleiding op het gebied van coschappen medische opleidingen.** Voor ondersteuning en begeleiding van coschappen in het wo werden de middelen veelal aangewend voor het creëren van extra coschapplaatsen door het vergroten van het aantal plekken bij bestaande locaties en/of extra (intramurale en extramurale) stageplaatsen. Dit was vooral noodzakelijk tijdens de lockdownperiodes.
- **Studievertraging en uitval in lerarenopleidingen als gevolg van stagetekorten beperken.** Om het lerarentekort door de coronaomstandigheden niet verder te laten oplopen en te kunnen voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt, kregen lerarenopleidingen (hbo en wo) extra middelen voor begeleiding van zittende studenten en zittende/toekomstige

zij-instromers. Hiermee werden uitval en studievertraging voorkomen en ondervangen, en hoefden scholen zich niet belemmerd te voelen nieuwe zij-instromers aan te nemen. Studenten van de pabo en lerarenopleidingen kregen bijvoorbeeld extra mogelijkheden om praktijkervaring op te doen en invulling te geven aan hun stageopdrachten door leerlingen uit het po, vo en van het mbo extra begeleiding te bieden. Ook werd ingezet op het intensiveren van regionale samenwerkingsverbanden en werd extra personeel ingezet om de verlengde stages te begeleiden. We zagen tijdens de Implementatiemonitor NPO dat de inzet van middelen op dit thema achterbleef. De lerarenopleidingen gaven aan dat de lerarenopleidingen ook werden ondersteund met middelen uit andere lopende regulier gesubsidieerde programma's, maar ook dat de middelen beperkt ingezet konden worden vanwege personeelstekorten.

- **Aanpak jeugdwerkloosheid.** In het mbo werden middelen ingezet voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid voor jongeren in een kwetsbare positie. Het tekort aan stages en leerwerkplekken maakte mbo-studenten immers ook kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Studenten zijn, zeker voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) voor hun opleiding afhankelijk van de plekken die leerbedrijven ter beschikking stellen. Een deel van de leerbedrijven had het zwaar, waardoor het voor studenten lastiger werd om de cruciale verbinding met en voorbereiding op de arbeidsmarkt te realiseren. Daarnaast bestond er ook zorg over facetten die cruciaal zijn voor de persoonlijke ontwikkeling en voorbereiding op het professionele leven. De activiteiten binnen dit NPO-thema richtten zich bijvoorbeeld op intensivering en aanvulling van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, matching met werk, warme overdracht naar werk in samenwerking met werkgevers en gemeenten, en het verkennen van het omzetten van stages of leerbanen in vaste banen na afstuderen.
- **Overige thema's.** Het bestuursakkoord bood verder ook de mogelijkheid om thema's en acties te kiezen buiten de keuzelijst, op voorwaarde dat de medezeggenschap daarmee instemde. Van deze mogelijkheid is beperkt gebruikgemaakt en waar dit gebeurde werd het geld besteed aan zaken als blended learning, digitaal onderwijs, bekostigen van grotere ruimtes, aanpassen van de onderwijsvisie, professionalisering en het welbevinden van docenten, coördinatie en ondersteuning NPO.

4.2 Groot palet aan maatregelen ingezet

De inzet van middelen binnen de hiervoor genoemde thema's leverde voor het hele veld van mbo, hbo en wo een rijk palet van maatregelen op. Zoals hiervoor beschreven, werkten de instellingen de afspraken in het *bestuursakkoord onderwijs* uit in hun bestedingsplannen, waaronder de voorgenomen inzet van de middelen. Uit de vier halfjaarlijkse tussenmetingen van Berenschot die hierop volgden bleek welke uitdagingen elke periode kenmerkte en hoe de bestedingen zich in de loop der tijd ontwikkelden. Het bestuursakkoord bood de mogelijkheid om tussentijds (in afstemming met de medezeggenschap) aanpassingen te doen ten opzichte van de voornemens in het bestedingsplan. Hieronder schetsen we het verloop van die bestedingen en de verschuivingen die daarin plaatsvonden. In de volgende tijdlijn hebben we het verloop van de meest ingezette maatregelen toegevoegd. In de beschrijvingen van de maatregelen in de volgende figuur, hebben wij geput uit onze eerdere metingen vanuit de Implementatiemonitor NPO.¹¹

4.2.1 Maatregelen in de tijd van de lockdowns 2021 en begin 2022

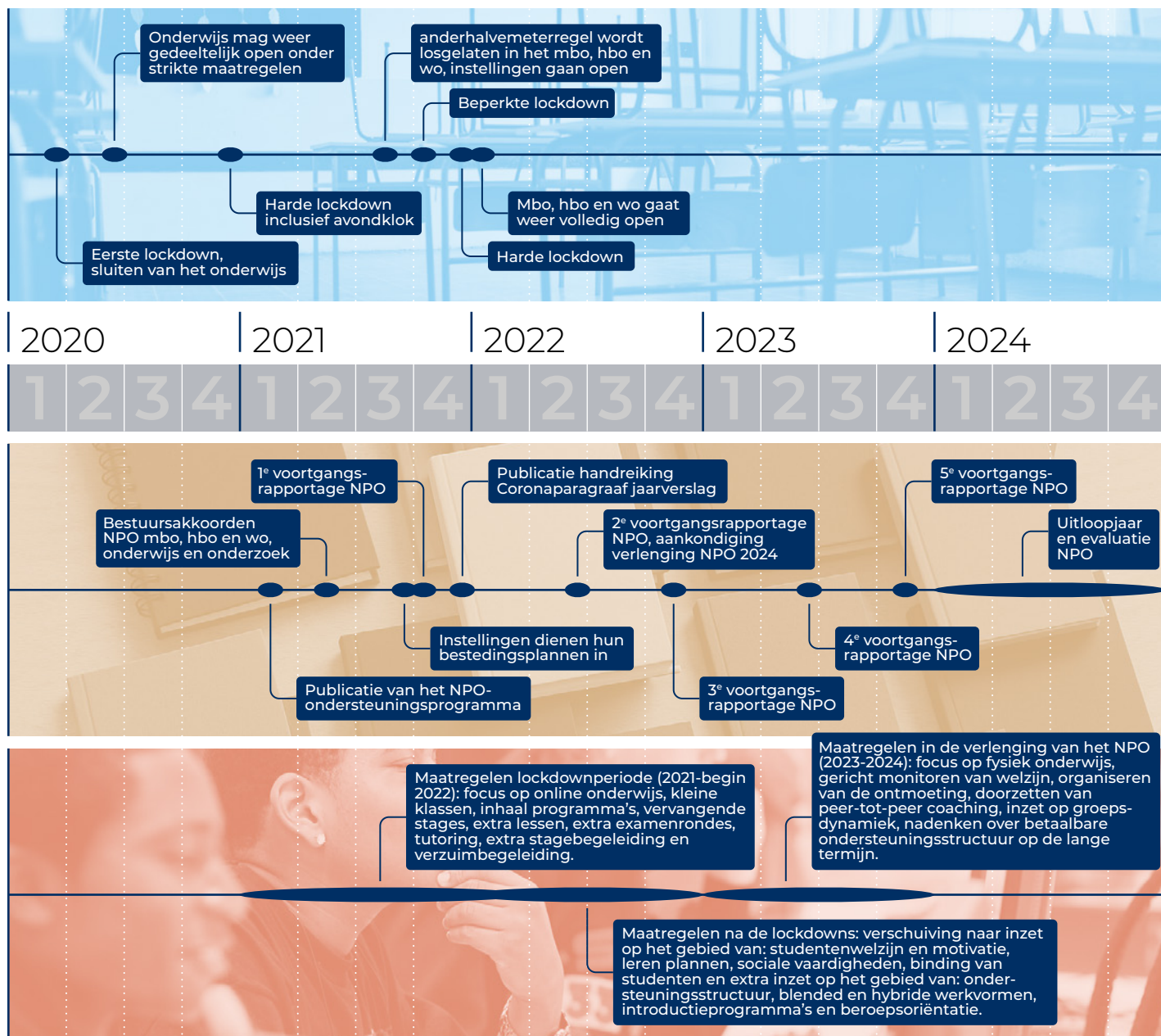
De pandemie bracht met zich mee dat in kortere en langere periodes (vooral tijdens gedeeltelijke of volledige lockdowns) onderdelen van het curriculum geen doorgang konden hebben, met studievertraging als gevolg. Om deze vertraging te compenseren, onnodige uitval te voorkomen en een soepele overgang tussen verschillende onderwijsniveaus te garanderen, financierden de instellingen met de NPO-middelen diverse interventies zoals extra begeleiding, extra lessen en extra toetsmomenten voor zittende studenten. Naarmate de pandemie vorderde kregen instellingen echter steeds meer te maken met een instroom van studenten die tijdens hun onderwijsperiode in het toeleverend onderwijs door de coronapandemie al vertragingen hadden opgelopen. Deze vertragingen waren deels te wijten aan de versoepelde exameneisen in het voortgezet onderwijs¹².

Uit het cohortonderzoek van DUO¹³ blijkt dan ook dat vanaf de coronapandemie, het aantal studenten dat niet nominaal studeert, is gestegen. Studenten vallen vaker uit en switchen vaker van studie dan voor de pandemie. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat leerlingen op het vo tijdens

¹¹ Zie voor de laatste meting: [Implementatiemonitor NPO Vierde tussenmeting | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹² Brief Minister van Onderwijs aan TK, ref 36200-VIII-35

¹³ DUO (2025). *Schoolloopbanen NP Onderwijs*. URL, geraadpleegd op 4 september 2025; <https://duo.nl/open Onderwijsdata/images/schoolloopbanen-np-onderwijs-2025.pdf>.



Figuur 2

de coronapandemie gebruik hebben kunnen maken van de zogenoemde 'duimregeling' of dat ze helemaal geen eindexamen hoefden te doen. Uit de studentenpeiling mbo-ho¹⁴ blijkt dat studenten die ingestroomd zijn vanuit het vo en gebruik hebben gemaakt van herkansingsmogelijkheden of de mogelijkheid om een vak te schrappen op het vo, vaker studievertraging hebben opgelopen dan studenten die zonder versoepelde exameneisen hun vo-diploma haalden.

Maatregelen studievertraging en uitval in het mbo

De coronabeperkingen hebben niet alleen geleid tot beperkingen in het doorlopen van opleidingen, maar ook tot beperkingen in de ontwikkeling van jongeren in meer algemene zin. De noodzakelijke overstap naar onderwijs op afstand heeft nogmaals duidelijk gemaakt dat onderwijs meer is dan alleen lessen volgen. Dit gold zeker voor het mbo, waar onderwijs in de praktijk een essentieel onderdeel is van het leren.

De uitdaging in de lockdownperiodes lag binnen het mbo vooral op het gebied van de sociaal-emotionele achterstanden. Daarnaast waren er uitdagingen door achterstanden in het praktijkleren en in de route van school naar werk. Ook

¹⁴ MOOZ (2024). Studentenpeiling NP Onderwijs 2024: mbo-ho – Onderzoeksnotitie. Arnhem: MOOZ.

taalachterstanden werden benoemd. Studenten die in een anderstalige omgeving woonden hebben in de lockdownperiode minder Nederlands gesproken, omdat zij thuis een andere taal spreken. Dat vergde extra oefening in de periodes erna. Voor de instellingen betekenden bovenstaande verschillen in behoeften van studenten een uitdaging op het gebied van het aanbieden van een juiste en passende mix van fysiek (als uitgangspunt als het kon) en online onderwijs (als aanvulling bijvoorbeeld voor extra begeleiding en daar waar het vanuit de ervaringen goed werkte).

Het ging dan voornamelijk om het organiseren van maatwerk om de vertragingen weg te werken. Dit is een forse inspanning geweest, zowel op het gebied van personele inzet als in het organisatorisch vermogen binnen de onderwijsteams. De volgende interventies zijn veelvuldig ingezet in het mbo in de eerste periode:

- Inhaalprogramma's en het extra aanbieden van keuzedelen, workshops, zomeropenstelling en remedial teaching en extra les naast de reguliere schooltijd. Het ging hier om lessen in de avonden, weekenden, bufferweken en vakantieperiodes, gericht op het wegwerken van achterstanden.
- De inhaalprogramma's en extra begeleiding gericht op de avo-vakken. Deze extra begeleiding werd ook ingezet voor de nieuwe instroom vanuit het vo (met vertragingen).
- Activiteiten gericht op een soepele doorstroom om uitval te voorkomen. Een voorbeeld is de extra begeleiding van studenten bij de overgang van niveau 1 naar niveau 2.
- Inhaalprogramma's ten behoeve van het opdoen van beroepsvaardigheden en vaktechnische vaardigheden. Ook het extra bevorderen van digitale vaardigheden bij studenten zagen we terug.
- Het inlopen van taalachterstanden. Dit speelde met name bij de entree- en niveau-2-studenten. Ook bij statushouders was extra inzet nodig om de taal naar het juiste niveau (terug) te brengen.
- Differentiatie in pedagogische en didactische aanpakken en onderwijsvormen, om via maatwerk achterstanden in te lopen en te voorkomen. Ook meer flexibiliteit in de opleiding (instroommomenten, modulair aanbieden).

- Blended learning: digitaal lesmateriaal ontwikkelen voor extra ondersteuning bij theoretische- en generieke vakken voor met name niveau 3 en 4.
- Tijdens de lockdownperiode is ingezet op extra verzuimcoördinatie, voor studenten die dreigden af te haken.

In bepaalde sectoren, zoals horeca en zorg, veroorzaakte de pandemie grotere problemen door de sluiting van werkplaatsen. Instellingen boden alternatieve praktijkervaringen aan in samenwerking met partners in het werkveld. De inzet van digitale middelen vergemakkelijkten zowel de stagebegeleiding als de ontwikkeling van virtuele praktijkcontexten. Daarnaast werd de begeleiding in het zoeken naar werk geïntensiveerd. Naarmate de pandemie voortduurde, boden instellingen steeds beter alternatieve praktijkervaringen aan in samenwerking met partners in het werkveld. De inzet van digitale middelen vergemakkelijkte zowel de stagebegeleiding als de ontwikkeling van virtuele praktijkcontexten. Daarnaast werd de begeleiding in het zoeken naar werk geïntensiveerd. We zagen de volgende type ondersteunende maatregelen:

- Het acquireren van BPV-plaatsen door extra inzet op de BPV-bureaus en/of het creëren van alternatieve stages bijvoorbeeld buiten de branche, maar met vergelijkbare werkprocessen of via simulaties/hybride leeromgevingen als er geen BPV-plaats te vinden was. Voor de simulaties waren extra praktijkvoorzieningen nodig.
- Stimuleren van een betere matching tussen studenten aan een BPV-plek, bijvoorbeeld door het aanbieden van sollicitatietrainingen, het organiseren van speeddates en het geven van ondersteuning aan BPV-plaatsers.
- Extra inzet op het gebied van de stagebegeleiding, zowel in de voorbereiding op de stage als tijdens en na de stage, bijvoorbeeld via een pool van praktijkopleiders. In de sectoren waar het lastig was om capaciteit vrij te maken om stagiairs te begeleiden op de werkvloer (tekortsectoren) werd extra capaciteit vanuit de instelling ingezet.

Maatregelen studievertraging en uitval in het hbo

Ook in het hbo ging het in de eerste periode met name om het inhalen van de opgelopen studie-achterstand en -vertragingen. Deze uitdaging gaf een heel divers beeld, omdat de verschillen tussen de opleidingen groot bleken te zijn. Sommige opleidingen hebben (nagenoeg) al het onderwijs kunnen verzorgen tijdens

de lockdowns, terwijl bij andere opleidingen de impact groter was. Maar ook waren er grote verschillen tussen de behoeften van studenten zichtbaar en tussen de uitdagingen bij voltijdse en deeltijdse varianten van opleidingen. De rendementcijfers maakten die vertragingen niet altijd even duidelijk zichtbaar. Sommige studievertragingen waren snel in te lopen, bij andere studievertragingen duurde het nog maanden om deze in te lopen. Voor een deel van de opleidingen gold net als in het mbo dat het inhalen van praktijkervaringen een grote uitdaging was, zoals bij de lerarenopleidingen. Hierbij werden ook vaak de groep van internationale studenten genoemd, voor wie het nog lastiger was om praktijkervaringen op te doen.

Daarnaast werd het kunnen aanbieden van blended learning en hybride onderwijs als een uitdaging beschouwd. Enerzijds was er behoefte aan fysiek contact en fysiek onderwijs om sociale binding en het opdoen van praktijkervaring te kunnen bevorderen tussen, en net na, de lockdowns. Anderzijds bleek online onderwijs en de online-ondersteuning juist goed inzetbaar om bepaalde lessen extra en flexibel te kunnen uitvoeren. Ook werd de flexibiliteit die nodig is om tegemoet te komen aan de verschillende behoeften van studenten als een uitdaging beschouwd. Vaak werd dan ook de werkdruk van docenten genoemd als een grote uitdaging. In het hbo zagen we volgende type maatregelen in de eerste periode:

- De inzet van extra support en training van mentoren voor de begeleiding van studenten, georganiseerd in resultaatverantwoordelijke teams rondom groepen studenten.
- Extra begeleidingstijd van docenten specifiek gericht op de studievertragers (onder andere in de stages en het afstuderen en voor de begeleiding/professionalisering van studenten uit de opleiding die jongerejaars begeleiden (peercoaching).
- Extra docentcapaciteit om studenten met studievertraging te begeleiden in hun studieplanning, zodat studenten weer meer grip en regie kregen op hun leerloopbaan.
- Extra onderwijs voor studievertragers en extra tentamentrainingen.
- De ontwikkeling van kennisclips voor theoretische leerlijnen die op zelf te bepalen momenten kunnen worden gevolgd.

- Meer tijd om gedifferentieerde leerwegen mogelijk te maken, zodat studenten hun studieloopbaan nog beter kunnen afstemmen op de eigen behoeften.
- Uitbreiding en versterking van de studentendecanen, de keuzeadviseurs en de studentenpsychologen. Zij ondersteunden studenten die door bijzondere omstandigheden studievertraging dreigden op te lopen of zich afvroegen of ze de juiste studie hadden gekozen.
- Ondersteuning van de studieverenigingen. Met deze middelen organiseerden zij de aan het onderwijs gelieerde activiteiten en sociale ontmoetingen.
- De inzet van virtual reality/serious gaming om de vertraging, als gevolg van het niet fysiek stage kunnen lopen, te compenseren. Extra stagebegeleiders werden ingezet voor studenten die stages moesten inhalen.
- Het realiseren van meer (internationale) praktijkervaring door het opzetten van een digitale samenwerking met de internationale onderwijspartners.

Maatregelen studievertraging en uitval in het wo

De eerste uitdaging voor de universiteiten was de toenemende instroom van studenten. Oorzaak hiervan was een stijging van het aantal vwo-geplumeerden. Deze nominale groei van het aantal studenten zorgde niet alleen voor uitdagingen in de instroom, maar leidde ook tot de zorg om studenten die langer studeerden, omdat er bijvoorbeeld geen practica-mogelijkheden waren geweest of dat er geen stages konden worden gevolgd. Studenten hebben zelf ook hun studie uitgesteld om studie-ervaring op te doen in een reguliere tijd die niet door coronamaatregelen werd gedomineerd. We hoorden terug van instellingen en studenten dat zij extra tijd namen om alsnog een stage in het buitenland te kunnen lopen of om extra-curriculaire activiteiten in te halen en daarmee hun studietempo vertraagden.

Vooral bij wo-studenten die op kamers woonden was sprake van sociale en emotionele problematiek, eenzaamheid en zorg rondom het algehele welzijn van studenten. In het wo werd om die reden al snel geïnvesteerd in binding, extra introductieactiviteiten, zorg voor internationale studenten en het stimuleren van het thuisgevoel op de universiteit. In de eerste periode van het NPO werden bij de universiteiten met name de volgende maatregelen genomen:

- Extra aandacht aan de academische vaardigheden en de studievaardigheden van de aankomende studenten.
- Extra inzet bij de vooropleiding, door de aansluiting van het vwo naar het wo te verbeteren en docenten in het vo de juiste uitrusting en middelen te geven die nodig zijn om de aankomende studenten te helpen bij een goede studiekeuze.
- Tijdens de studie werd extra aandacht besteed aan de passendheid van de studie bij de student om demotivatie en studievertraging te voorkomen. Studenten werden begeleid bij de keuze voor een andere studie (tussentijds switchen).
- Het inzetten van extra onderwijzend personeel, student-assistenten die begeleiden bij practica en/of onderwijstaken overnemen, ouderejaarsstudenten die studenten helpen die een toets niet hebben behaald, zoals een bijles en tentamentraining en de aanstelling van studenttutoren en buddy's voor een goede landing in de opleiding.
- Een tijdelijke uitbreiding van studieadviseurs in de universiteitsbrede flexpool, waardoor een intensivering van de studiebegeleiding mogelijk is.
- Een uitbreiding van de personele inzet op het gebied van de studentbegeleiding, studentpsychologen, well being officers en studentendecanen, waarmee een vangnet ontstaat voor studenten die tijdens hun studie problemen ervaren, met name voor de meest kwetsbare studenten.
- Investeren in een intensievere student community.
- Extra coschappen bij nieuwe locaties of het vergroten het aantal coschappen op bestaande locaties, extra plaatsen bij huisartsengeneeskunde en ouderenzorg en meer wetenschappelijke stages die tijdens de lockdowns uit te voeren waren.

4.2.2 Na de lockdowns: aan boord houden van studenten door extra aandacht voor mentaal welzijn, sociale vaardigheden en binding (2022)

De instellingen waren (en zijn) na de lockdowns erg trots op de flexibiliteit en inzet van alle studenten én medewerkers gedurende de pandemie. Ondanks de steeds wisselende coronamaatregelen werd aangegeven dat alles uit de kast is gehaald om studenten zoveel als mogelijk te ondersteunen.

Studenten en docenten zijn creatief geweest om binnen de mogelijkheden toch de kennis, ervaring en kunde op te (laten) doen om de studie zo goed mogelijk te starten, voort te zetten of af te ronden. Hiervan hebben we legio voorbeelden meegekregen. In de periode na de lockdowns werden de sectorale verschillen tussen het mbo, hbo en wo minder groot. De inzet op het gebied van welzijn en sociale binding werd in alle sectoren geïntensiveerd om studenten aan boord te houden en hun studievertraging te minimaliseren.

Ondanks de veerkracht van een ieder zijn de instellingen erg geschrokken van de gevolgen van de lockdowns. In de periode na de lockdowns waren de gevolgen, de noden en behoeften van studenten ook nog niet helemaal zichtbaar. Wel werd direct duidelijk dat de aandacht verschoven moest worden: van extra onderwijs- en inhaalactiviteiten naar meer maatregelen om persoonlijke en sociale ontwikkeling te ondersteunen, omdat deze leidden tot verminderd welzijn bij studenten en voor een groep studenten ook tot (veel) ernstiger klachten, zoals mentale problemen.

Er kwam veel meer behoefte aan tijd en aandacht bij de studenten. Tijd om vertraging in de persoonlijke en sociale ontwikkeling in te halen, keuzes te kunnen heroverwegen, stages volledig in te lopen in het binnen- en het buitenland, erop uit te gaan om inspiratie op te doen, zoals het bezoeken van (vakgerelateerde) evenementen en om de gezamenlijkheid weer op te zoeken om elkaar te motiveren. Kortom minder de focus op snelheid en meer focus op de kwaliteit van het (gezamenlijk) studeren en van de (praktijk)ervaringen die daarbij horen.

De focus verschoof bij alle sectoren naar het bevorderen van het welzijn van studenten. We zien in deze periode ook dat de doelgroep van studenten die behoefte had aan ondersteuning breder was dan verwacht. Veel instellingen hebben tijdens corona daarom nieuwe instrumenten ontwikkeld of bestaande instrumenten doorontwikkeld om vinger aan de pols te kunnen houden op het gebied van het psychisch welbevinden van studenten tijdens hun studieloopbaan. Sommige instrumenten richtten zich daarbij op een specifiek aspect van het welbevinden zoals motivatie, andere instrumenten zetten breder in op psychisch welzijn. Monitoringsinstrumenten om proactief vinger aan de pols te houden stonden zelden op zichzelf, maar werden ingebed in een pakket van maatregelen die ingezet werden ter bevordering van het studiesucces van studenten. Het monitoringsinstrument vervulde daarin dan de signaalfunctie. Middelen werden ook toenemend ingezet voor

het aanstellen van specifieke begeleiders zoals sociaal werkers, welzijnscoaches, studentpsychologen en voor een proactieve benadering van kwetsbare studenten.

Om het welzijn en het welslagen van de student te bevorderen was er ook veel aandacht voor de ontmoeting en sociale binding, met extra activiteiten en faciliteiten om studenten te ondersteunen. Zo werden er fysieke ruimtes opengesteld waar studenten konden samenkomen voor studie of sociale activiteiten. Daarnaast werden verschillende evenementen georganiseerd, zoals festivals en introductieprogramma's voor nieuwe studenten. In sommige gevallen richtten de interventies zich op specifieke groepen zoals internationale studenten.

De ondersteunende activiteiten van instellingen waren meer gericht op bijvoorbeeld het ontwikkelen van meta-cognitieve vaardigheden als plannen, leren, organiseren, kunnen concentreren en tekortkomingen in motivatie en sociale vaardigheden. De pandemie had ook tot gevolg gehad dat de oriëntatie en introductie van (potentieel) instromende studenten in periodes niet door kon gaan of op alternatieve wijze (bijvoorbeeld online) moest worden vormgegeven. Om die reden werden er meerdere extra en alternatieve mogelijkheden gecreëerd op het gebied van de oriëntatie, zoals online meeloopdagen en virtuele open dagen.

In het verloop van de besteding van de NPO-middelen zien we dus een verschuiving optreden van de inzet op het gebied van het voorkomen van studievertragingen naar interventies inzake het welzijn en de sociale binding.

4.2.3 Verlenging van de NPO-periode

Tegen het najaar van 2022 was er een groeiende bezorgdheid over de zorg voor studenten. Het werd duidelijk dat de gevolgen van de coronaperiode zich opstapelden, waarbij niet alleen de impact van corona aan bod kwam, maar ook andere zorgen zoals financiële druk en huisvesting. Dit leidde ook tot een groeiende bezorgdheid over de zorgplicht van onderwijsinstellingen. In deze periode werd ook de verlenging van het NPO met een jaar aangekondigd.¹⁵ De verlenging werd als welkom en noodzakelijk ervaren, aangezien het onderwijs zich moest blijven aanpassen aan de veranderende behoeften van studenten.

Tijdens de tussentijdse meting van Berenschot in het voorjaar van 2023 hoorden we van instellingen terug dat studenten hun

opleiding steeds meer afwogen tegen andere levensaspecten zoals werk, hobby's en reizen. Dit leidde bij de instellingen tot een zoektocht naar een balans tussen discipline en ondersteuning. De eisen van studenten voor flexibiliteit in het onderwijs namen toe, en de ondersteuningsvraag werd duidelijker, diverser, maar bleef onverminderd groot. Instellingen moesten zich blijven inspannen om aan deze behoeften te voldoen, terwijl ze ook na moesten denken over de borging van ingezette activiteiten.

Het najaar van 2023 liet een gedeeltelijke terugkeer naar het 'normale' onderwijs zien, waarbij het onderwijs weer op de campus plaatsvond. Een deel van de extra activiteiten en ondersteuning werden geborgd in het reguliere onderwijsproces. In 2023 was er ook weer een verandering zichtbaar in de behoeften van studenten, bleek ook uit de studentenpeiling onder mbo-, hbo- en wo-studenten die in 2023 is uitgezet.¹⁶ Nog steeds kampte een groot deel van de studenten met mentale problemen, maar dit aantal is wel afgenomen ten opzichte van 2022. Studenten gaven niettemin nog steeds aan een verminderde motivatie te hebben en zich niet goed voorbereid te voelen op hun loopbaan, maar de negatieve invloed van de coronamaatregelen namen volgens de studenten wel af. Ook gaven zij aan dat de studievertraging afnam.

De ervaringen van de afgelopen jaren hebben blijvende impact, en onderwijsinstellingen zijn zich bewust van de noodzaak om de lessen die uit de pandemie zijn getrokken, te integreren in hun toekomstige beleid en praktijk (zie verder hoofdstuk 5).

4.3 Personele inzet

In de voorgaande paragrafen beschreven we hoe de inzet van middelen door instellingen zich ontwikkelde in de loop van de tijd. Uit onze analyses blijkt dat de overgrote meerderheid van de NPO-middelen uiteindelijk is besteed aan personele inzet; ongeveer 90% van het totaal. Het is ondanks arbeidsmarkttekorten goeddeels gelukt om voldoende personeel aan te trekken dan wel bestaande contracten uit te breiden, hoewel dit verschilde per instelling en regio. Met name in de eerste periode van het NPO werden bestaande contracten uitgebreid en zijn bijvoorbeeld medewerkers die met pensioen zouden gaan, gevraagd langer door te werken. Er was, vanwege de tijdelijkheid van de middelen, aarzeling om extra personeel in het reguliere onderwijs in te zetten, daarom werden docenten

¹⁵ NPO verlengd voor mbo en hoger onderwijs | Nederlands Jeugdinstituut.

¹⁶ MOOZ (2023). Studentenpeiling NPO: mbo- en ho-studenten.

en extra medewerkers vooral in de zorgstructuur of bij het organiseren van extra contactmomenten ingezet. Instellingen hebben ook in beperkte mate extern ingehuurd. Binnen het mbo werden bijvoorbeeld werknemers van een stagebedrijf ingehuurd als stagebegeleider voor de student op locatie en werden gastdocenten en hybride docenten ingezet.

Over het algemeen waren er genoeg studieloopbaanbegeleiders en onderwijsassistenten voorhanden. Als het gaat om tweedelijnszorgfuncties zoals studentpsychologen is dit minder makkelijk gebleken vanwege de tekorten in die sector. In het mbo bleek er voor een deel behoefte aan andere typen functies dan in het hbo en wo. Voorbeelden hiervan zijn schoolmaatschappelijk werkers, jongerenwerkers, verzuimcoaches en jobcoaches om de overgang naar de arbeidsmarkt te begeleiden. In het hbo en wo zagen we bijvoorbeeld vaker switch-coaches, well-being-officers en tutoren.¹⁷

Opvallend is verder, met name in het hbo en wo, de inzet van studenten zelf, studentassistenten en alumni om studenten te begeleiden. We zien dat bijvoorbeeld bij peer-to-peer-coaching, de inzet van studentbegeleiders, maar ook bij het verzorgen van bijlessen, introductielessen en studiekeuzeoriëntatie. De studenten werden daartoe opgeleid en ontvingen een (financiële) vergoeding of studiepunten, bijvoorbeeld als stage voor de opleiding social work.

Tijdens de evaluatiegesprekken zijn de instellingen bevraagd over de borging van eventuele nieuwe rollen of functies. Behalve bovenstaande peer-to-peer-inzet is er beperkt sprake van het ontstaan van nieuwe functies, maar de bestaande rollen zijn wel uitgebreid of aangepast. Het wegvallen van de NPO-middelen dwingt instellingen om na te denken over het behoud van tijdelijk personeel of om afscheid te nemen van deze groep. De combinatie van het wegvallen van deze middelen en de teruglopende studentenaantallen maakt de situatie extra complex. Instellingen zoeken naar oplossingen zoals natuurlijk verloop, extra (structurele) middelen en interne verschuivingen. Vooral grotere instellingen hebben daartoe mogelijkheden vanwege hun omvang. We zien dat in ieder geval getracht wordt om functies gericht op het mentale welzijn van studenten, zoals de inzet van coaches en psychologen, zoveel mogelijk structureel aan te houden al dan niet via een herschikking van taken in de eerste-, tweede- en derdelijns ondersteuning aan studenten. Dit omdat het algemene studentenwelzijn nog steeds onder druk staat en instellingen verwachten dat de gevolgen van de coronapandemie nog enige tijd merkbaar zullen blijven.

¹⁷ Berenschot, implementatiemonitor tweede tussenmeting, 1 november 2022.



HOOFDSTUK 5

Opbrengsten en verduurzaming

Het NPO is, zoals hiervoor beschreven, onder grote druk in crisistijd opgezet teneinde studenten direct te kunnen ondersteunen bij hun studievoortgang en welzijn. In dit hoofdstuk evalueren we de opbrengsten van de ingezette maatregelen binnen de instellingen voor zowel de korte als langere termijn. Die doen we op basis van de vele gesprekken met instellingen, onze deelonderzoeken in het kader van de implementatiemonitor, tevredenheidsmetingen, procesevaluaties, onze deepdives, sessies, landelijke studentenpeilingen en het afsluitende kennisfestival.

In paragraaf 5.1 blikken we eerst terug op het afsluitende kennisfestival van 9 oktober 2024 voor een overall beeld. Vervolgens zoomen we nader in op drie dominante NPO-thema's te weten: studentenwelzijn, studievoortgang en de relatie met de (beroeps)praktijk. We laten daarna eerst zien hoe instellingen studenten probeerden te bereiken en in het zicht probeerden (en proberen) te houden (5.2), en welke lessen rondom interventies gericht op studentwelzijn en studievoortgang kunnen worden getrokken (5.3). Daarna gaan we in op de opbrengsten van NPO voor de relatie tussen het onderwijs en de praktijk (5.4). In paragraaf 5.5 laten we vervolgens zien welke typen maatregelen duurzaam worden voortgezet, van welk type maatregelen inmiddels afscheid is of wordt genomen en wat de blijvende impact is.

5.1 Overall beeld op basis van het afsluitende kennisfestival

Tijdens het kennisfestival op 9 oktober 2024 kwamen 400 docenten, onderzoekers, beleidsmakers, teamleiders, vertegenwoordigers en ondersteuners uit het mbo, hbo en wo samen in de Rijtuigenloods in Amersfoort om te reflecteren op de coronaperiode en de opbrengsten van het NPO. Dit gaf de gelegenheid om tussen de sectoren uit te wisselen over effectieve maatregelen maar ook om wat breder overkoepelend te reflecteren.

Minister Eppo Bruins blikte terug op de coronaperiode waarbij hij zijn bewondering uitsprak over de professionele manier waarop medewerkers in het onderwijs met een flinke dosis optimisme studenten op weg hebben geholpen.

'Onder zeer moeilijke omstandigheden hebt u er het beste van gemaakt. Alles voor de leerprestaties en het welzijn van de studenten. Met al uw creativiteit en deskundigheid, gesteund door het NPO-geld. Dit werd een experiment dat niemand heeft gewild, maar ons toch veel heeft geleerd. Wat goed om vandaag te kijken wat die lessen zijn. Welke innovaties en noodgrepen het waard zijn om te blijven. Ook dat is een manier om verantwoord om te gaan met deze overheidsuitgaven, die ongekend van omvang waren.'

De Minister gaf daarbij ook aan dat de gevolgen van de pandemie nog steeds voelbaar zijn in de collegezalen en leslokalen en dat ook uit onderzoeken blijkt dat jongeren vaker dan voor de pandemie last hebben van stress en verminderd welzijn.

Ook in de panelgesprekken met studenten en sectorraden was de (blijvende) aandacht voor studentenwelzijn de belangrijkste geleerde les uit de coronaperiode. 'Het taboe op studentenwelzijn moet weg' (Adnan Tekin, voorzitter MBO Raad). Het NPO heeft geholpen om, samen met studenten en professionals, een palet aan interventies te ontwikkelen om onder andere het studentenwelzijn te verbeteren in verschillende fasen van de studieloopbaan en voor verschillende groepen van studenten. Studenten gaven aan dat zij de inzet op welzijn het meest hebben gewaardeerd en pleiten voor blijvende aandacht voor de mentale gesteldheid van studenten, zoals ook bleek uit de studentenpeilingen. Een goede mentale gezondheid van studenten en een gevoel van sociale binding hangt samen met een verminderde kans op studievertraging- en uitval.¹⁸

Deze oproep werd ook ondersteund door de keynote-lezing van professor Erik Scherder. Zijn onderzoeken laten zien dat eenzaamheid en een gebrek aan beweging, belangrijke kenmerken van de leefwijze tijdens de lockdowns, aantoonbaar zorgen voor een toename aan depressie en stress. Hij moedigt het onderwijs aan om te werken aan de 'verrijkte omgeving', met meer aandacht voor beweging, afwisseling, kunst en cultuur.¹⁹

Henrike Karreman, programmadirecteur NPO van het ministerie van OCW sloot het kennisfestival af, refererend aan een quote van een bezoeker: 'De veerkracht die het onderwijs in zich heeft, zowel de docenten als de studenten. Dat vind ik heel hoopgevend.'

Een van de uitdagingen die tijdens het kennisfestival pregnant naar voren kwam, is het zicht blijven houden op het welzijn van studenten en het op een goede manier bereiken van studenten die de zorg en aandacht het meest nodig hebben. Hierop gaan we in de volgende paragrafen nader in.

¹⁸ ResearchNed e.a. (2023). Marcomonitor NPO mbo-ho. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

¹⁹ Professor Scherder pleit hiervoor in meerdere onderzoeken. De uitleg hierover is bijvoorbeeld te raadplegen via: <https://www.gelijke-kansen.nl/actueel/nieuws/2025/1/15/erik-scherder-legt-uit-waarom-sport-en-muziek-goed-zijn-voor-je-brein>.



Figuur 3 Ideeënmuur die op het Kennisfestival werd getekend. Scan de QR-code om de pdf te downloaden.

5.2 Het bereiken van- en zicht houden op studenten

Instellingen hebben tijdens de lockdowns grote inspanningen gepleegd om studenten in beeld te krijgen. Docenten, mentoren en begeleiders hebben in die periodes geprobeerd studenten een-op-een te benaderen, huisbezoeken af te leggen en laagdrempelige activiteiten te organiseren waarbij de anderhalve meter afstand gewaarborgd kon worden. Door de langdurige lockdowns werd zichtbaar dat een veel bredere groep studenten ondersteuning nodig had dan vooraf voorzien kon worden: studenten zonder netwerk die net op kamers waren gegaan, buitenlandse studenten, studenten die nog geen plek hadden gevonden om in te wonen, mantelzorgers, studenten die zelf ziek waren, studenten die schulden opbouwden omdat hun bijbaan niet meer bereikbaar was etc. Studenten die we tijdens de monitorgesprekken spraken, gaven aan dat zij zagen dat de instellingen ontzettend hun best deden om te helpen, maar dat de problematiek desondanks groot bleef. De wachtlijsten in de zorg hielpen daar uiteraard niet bij.

We zien vanuit de studentenpeiling die bureau MOOZ uitvoerde in 2022, 2023 en 2024 dat ook een substantieel deel van de studenten aangeeft dat zij hulp nodig hadden, maar dat zij die niet altijd gekregen hebben. Van de studenten die hulp hebben ontvangen, was meer dan een derde (zeer) tevreden over de hulp van hun instelling tijdens de pandemie, een kwart van de studenten was (zeer) ontevreden. De hulp die geboden is, is dus in het grootste deel van de gevallen voldoende geweest, maar een deel van de studenten heeft geen hulp gekregen, terwijl ze daar wel baat bij zouden hebben gehad. In 2025 blijkt

dat één op de tien studenten nog steeds aangeeft hulp nodig te hebben, maar dit niet te krijgen.

Gedurende de pandemie hebben instellingen vele maatregelen getroffen om studenten in beeld te houden en meer zicht te krijgen op het welzijn en de ondersteuningsvragen van studenten naast het zicht op de (reguliere) studievoortgang. Toen de lockdowns voorbij waren was het de uitdaging om de groepen die ondersteuning nodig hebben te blijven bereiken. Een van de lessons learned uit de pandemie is dat de groep die enige vorm van extra ondersteuning nodig heeft groter en heterogener is geworden. De hulpvraag is navenant verbreed. Om deze vraag van studenten goed in beeld te krijgen en te houden zijn door de instellingen meerdere maatregelen ontwikkeld die al dan niet in combinatie zorgen voor het verbeteren van de signaleringsfunctie.

Maatregelen die daarbij effectief worden bevonden:

- Zicht op studentenwelzijn door monitoring van studenten op basis van enquêtes en studievoortgangsinformatie uit meerdere bronnen.
- Zicht op studentenwelzijn door op laagdrempelige wijze in gesprek te komen en blijven met studenten zoals inlooppunten voor studenten en inrichten van ontmoetingsruimtes.

We lichten beide type maatregelen hiernavolgend nader toe.

Nagenoeg alle instellingen hebben tijdens de coronaperiode nieuwe instrumenten ontwikkeld of bestaande instrumenten doorontwikkeld om vinger aan de pols te kunnen houden ten aanzien van het psychisch welbevinden van studenten. Deze monitoring is bedoeld om, op basis van de beschikbare informatie, op tijd in gesprek te gaan met studenten en hen passende ondersteuning aan te bieden. Monitoringsinstrumenten om proactief vinger aan de pols te houden staan zelden op zichzelf, maar zijn ingebed in een pakket van maatregelen die ingezet kunnen worden ter bevordering van het psychisch welbevinden en studiesucces van studenten.

Het NPO heeft voor instellingen kennis en ervaring toegevoegd om de studieloopbaan van studenten beter te ondersteunen. Met name het inzicht dat studentenwelzijn, motivatie en veerkracht cruciale factoren zijn bij studentsucces heeft de ondersteuning verrijkt. Het NPO gaf instellingen de kans om hun werkwijze te versterken met deze inzichten. Een aantal instellingen heeft de inzichten uit het NPO doorontwikkeld in een instellingsbrede werkwijze, geschraagd door een degelijke kennisbasis.

Zo heeft het Albeda in Rotterdam een ambitieus plan opgezet om het studiesucces van studenten te verhogen. Zij hebben daartoe drie programmalijnen opgezet die op basis van wetenschappelijk onderzoek leiden tot verbetering van het studiesucces: taal en rekenen, verbeteren van pedagogisch didactisch vakmanschap en op maat begeleiding van studenten. Voor elke programmalijn is een kennisbasis opgesteld op basis van onderzoek en literatuur, de programma's zijn evidence informed. Ten behoeve van de programmalijn begeleiding is een **gevalideerde motivatiemonitor** opgesteld, die zowel op studentniveau als op groepsniveau in beeld brengt hoe de student zich tot de opleiding verhoudt op het gebied van competentie, relatie en autonomie. Studenten vullen regelmatig een vragenlijst in waarin ze hun motivatie beoordelen op basis van verschillende aspecten. De resultaten van de vragenlijst worden gevisualiseerd en inzichtelijk gemaakt voor begeleiders. Het Albeda heeft naast dit inzicht scholing ontwikkeld met interventies die begeleiders kunnen inzetten om de motivatie van studenten te verhogen. Dit biedt begeleiders handelingsperspectief om in te spelen op individuele behoeften. Er loopt nog een onderzoek naar de effectiviteit van dit instrumentarium, maar er zijn goede aanwijzingen dat studenten die gebruik maken van de motivatiemonitor en begeleiding betere resultaten behalen.

Ook Hogeschool Inholland werkt met een monitor, die in het kader van het verbeteren van studentsucces is ontworpen en uitgezet onder de studenten populatie. **De Studenten Welzijn Monitor (SWM)** is ontwikkeld door het lectoraat Studiesucces. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de belemmerende en bevorderende factoren (binnen en buiten de studie) voor het welzijn van studenten en hun studiesucces. Als conceptueel model gebruikt het lectoraat het Student Wellbeing Model dat zij hebben ontwikkeld om het welzijn van studenten in relatie tot studiesucces te onderzoeken. Studenten geven zelf aan hoe gelukkig ze zich voelen en hoe gemotiveerd ze zijn voor hun studie. Ook wordt er gepeild bij medestudenten en docenten hoe betrokken studenten zich voelen. Daarnaast wordt er ook specifiek in kaart gebracht of studenten depressieve klachten ervaren, of met andere mentale problemen rondlopen en of studenten die studievertraging oplopen de intentie hebben om te stoppen. Met de SWM houdt Inholland een vinger aan de pols wat betreft de prestatiedruk, sociale steun en hulpbehoefte onder hun studenten. Het kwantitatieve surveyonderzoek is zowel beschrijvend als toetsend van aard. Voor opleidingen, docenten, studentbegeleiders en studenten zelf levert het onderzoek praktische kennis op die aanknopingspunten biedt om studentenwelzijn te bevorderen. Ook geeft het onderzoek handvaten voor interventies die men kan inzetten om het welzijn en studiesucces van studenten te bevorderen. Daarnaast geven de uitkomsten van de monitor richting aan zowel praktijkgericht als wetenschappelijk onderzoek. Op basis van deze data heeft Inholland inzicht in het welzijn en de behoeften van hun studenten. Dit stelt Inholland in staat tussentijds het beleid te evalueren, te signaleren wat goed gaat maar ook waar het beleid tekortschiet, en wat de mogelijke verbeterpunten zijn.

Caring Universities (CU) is een consortium van universiteiten en hogescholen dat samen het digitale platform *MoodLift* aanbiedt. Dit platform ondersteunt studenten bij het versterken van hun mentale gezondheid via wetenschappelijk onderbouwde online modules, gecombineerd met persoonlijke begeleiding van e-coaches. Deze e-coaches zijn masterstudenten psychologie die getraind zijn om medestudenten te ondersteunen.

De modules behandelen thema's als stress, angst, depressie en slaap. Door de combinatie van toegankelijke zelfhulp en persoonlijke begeleiding is *MoodLift* laagdrempelig en breed inzetbaar. Tijdens de coronapandemie vervulde CU een cruciale rol door studenten snel en toegankelijk ondersteuning te bieden. Dankzij NPO-financiering konden nieuwe programma's worden ontwikkeld en uitgebreid geëvalueerd. Uit deze

evaluaties blijkt dat *MoodLift* leidt tot minder stress, meer veerkracht, betere slaap en verbeterde concentratie.

MoodLift voorziet studenten van praktische tools om hun welzijn te versterken, terwijl e-coaches een luisterend oor en persoonlijke steun bieden. Zo draagt het programma bij aan het vroegtijdig aanpakken van mentale problemen, aan het welzijn van studenten én aan hun studieresultaten. De samenwerking binnen het CU-consortium zorgt bovendien voor kennisdeling en een brede toegang tot deze diensten.

Citaat studenten VU

'Ik denk dat het heel logisch is dat je op een bepaald punt in je studie wat stress krijgt omdat het allemaal even te veel is, en dan is het heel fijn om met zo'n programma heel laagdrempelig aan de slag te kunnen.'

'Ik deed een programma waarin je elke week een module deed. En wat ik er heel fijn aan vond, is dat het gewoon eventjes een soort reflectie bood op wat ik aan het doen was met mijn studie, en het bood ook houvast dat ik elke week even een module deed en even met mezelf aan de slag ging, ook al was het maar drie kwartier.'

Tijdens de pandemie zijn door alle instellingen sociale activiteiten georganiseerd ten behoeve van studentenwelzijn en sociale binding. Er waren, vaak mede op initiatief van studenten zelf, bijvoorbeeld huiskamers en andere informele ontmoetingsplekken ingericht om de sociale contacten op gang te houden. Gedurende de pandemie waren deze plekken ook direct een 'vindplaats' voor studenten die extra aandacht en ondersteuning nodig hadden. Instellingen en studenten hebben aangegeven dat deze informele ontmoetingsplaatsen, hoe eenvoudig ook, om meerdere redenen hun waarde hebben bewezen. We zien dan ook dat instellingen dit type *social hubs* in stand hebben gehouden na de pandemie, al dan niet aangevuld met studiebegeleiders, studentcoaches of andere begeleiders ter plekke.

5.3 Lessons learned bevorderen studentsucces

We komen op basis van onze evaluatie van het Nationaal Programma Onderwijs tot de volgende vijf lessons learned voor het verbeteren van de studievoortgang en studentsucces:

1. Fysiek onderwijs is de basis, online zorgt voor extra flexibiliteit.
2. Studentsupportstructuur goed organiseren, met oog voor ieders bijdrage.
3. De onderwijsinstelling is een cruciale ontmoetingsplaats voor persoonlijke ontwikkeling.
4. Zachte landing: investeren in een goede start loont.
5. Organiseren van kleinschalig onderwijs waar dat kan.

We lichten elk van deze vijf getrokken lessen hieronder nader toe.

5.3.1 Fysiek onderwijs is de basis, online zorgt voor extra flexibiliteit

Zonder uitzondering geven instellingen en studenten aan dat de binding van studenten met elkaar en met de opleiding een cruciale factor is voor de gehele studieloopbaan en dat dit de belangrijkste les is die ze hebben geleerd uit de coronaperiode. Niet voor niets geven alle instellingen aan dat fysiek onderwijs en daarmee het faciliteren van de ontmoeting tussen studenten en docenten de norm is en blijft.

De coronapandemie en de noodzaak om het onderwijs, examinering en studentondersteuning in zeer korte tijd online vorm te geven heeft geleid tot een versnelde digitalisering en flexibilisering van het onderwijs. Onderwijsinstellingen zijn flexibeler geworden in het aanbieden van onderwijs, met meer ruimte voor blended learning en persoonlijke leertrajecten. Investerings in digitale middelen, videoconferentie-software en online leeromgevingen bieden blijvende waarde en worden behouden en doorontwikkeld. Veel meer digitale platforms zijn nu beschikbaar, waarop studenten extra uitleg kunnen krijgen of de lesstof terug kunnen vinden. Deze extra mogelijkheden worden zowel door studenten als door instellingen effectief bevonden voor de studievoortgang, er zijn immers meerdere manieren waarop de lesstof aangeboden wordt, passend bij de situatie en/of leerstijl van een student.

We zien in de breedte meer nadruk op didactiek in alle sectoren. Het gaat hierbij voornamelijk om het betrekken en motiveren van studenten door het bieden van onderwijs dat beklijft en ondersteunend is aan hun leerproces. Bij de onderwijsteams

is meer inzicht gekomen dat het onderwijs(ontwerp) anders kan, waardoor bepaalde studentengroepen beter bereikt worden dan voorheen. Het onderwijs wordt bij meerdere instellingen (soms ook impliciet) herontworpen met het oog op didactische principes die passen bij de huidige studenten.

Naast het aanpassen van het onderwijs, hebben docententeams ook een grotere rol gekregen bij het signaleren van eventueel benodigde ondersteuning voor studenten. We zien bij veel instellingen dat daar extra op geprofessionaliseerd is tijdens de coronatijd. Duidelijk is dat eigenschappen als weerbaarheid en veerkracht het verschil kunnen maken voor studenten en het bouwen hieraan zal ook veel meer aandacht gaan krijgen in het onderwijs. Dit geldt eveneens voor de weg naar meer inclusief onderwijs, die ook voor de pandemie al was ingezet.

Vergaderingen en sommige een-op-een gesprekken, zoals mentorgesprekken of stagebesprekingen, worden nu vaak digitaal georganiseerd. Dit geeft de docenten en begeleiders de mogelijkheid om frequenter maar korter contact te hebben de studenten. De effectiviteit van frequente en korte 'check-ins' tussen student en begeleider is ook een geleerde les uit de coronaperiode. Er kan sneller ingespeeld worden op een situatie waarin de student extra ondersteuning nodig heeft.

De bovengenoemde opties bieden dus flexibiliteit om gesprekken in te plannen en contact te onderhouden. Echter, van een omslag naar meer digitaal onderwijs is minder sprake dan aan het begin van de coronaperiode gedacht. Het belang van het fysiek samenkomen om onderwijs te volgen (bijvoorbeeld voor de sociale binding, en persoonsvorming) is een belangrijke les die in de coronaperiode geleerd is.

5.3.2 Goed georganiseerde studentsupportstructuur

Bij het NPO thema 'studentenwelzijn en sociale binding' zijn de meeste middelen ingezet voor het versterken van de supportstructuur voor studenten. Dit gebeurde in alle sectoren met name door de aanstelling (of uitbreiding van de aanstellingen) van specifieke begeleiders, waaronder maatschappelijk werkers, pedagogen, psychologen, een-op-een coaches, studieloopbaanbegeleiders en wellbeing officers.²⁰ Alle instellingen hebben ingezet op het organiseren van extra aandacht voor studenten. Dat liep uiteen van de extra inzet van mentoren en stagebegeleiders tot een grotere capaciteit in de tweede lijn zoals extra psychologen. Instellingen hebben

tijdens de evaluatiegesprekken die we met hen voerden, aangegeven dat deze extra inzet noodzakelijk was en dat de behoefte ook aanblijft. De vraag naar een-op-een ondersteuning van studenten blijft groot en de latente vraag is er, gezien de uitkomsten uit de studentenpeiling, ook nog steeds. De instellingen zagen en zien zich soms ook geconfronteerd met ondersteuningsvragen die feitelijk inzet behoeven van zorgpartijen. Kortom: er was een ondersteuningsvraag waaraan voor wat betreft capaciteit, maar ook intensiteit niet volledig door de instellingen voldaan kon worden volgens de instellingen. Reden om slimme keuzes te maken en de capaciteit in te zetten op de juiste plekken:

- **Inzet op het gebied van preventie en professionalisering:** zoals het organiseren van workshops over 'positieve gezondheid', waarbij studenten aan de hand van zes dimensies hun eigen (mentale) gezondheid in kaart brengen. In de workshops wordt ook aandacht besteed aan het omgaan met fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven en worden tools gegeven waarmee studenten veerkracht kunnen ontwikkelen. Maar ook het inzetten van capaciteit voor de professionalisering van docenten en begeleiders in het onderwijs om vroegsignalering en handelingsperspectief te bevorderen, is hier een voorbeeld van.
- **Verbeteren samenwerking met gemeenten en zorgpartners** in de regio. Instellingen kijken goed naar wat de instelling zelf waar kan en moet maken en waar een verwijzing/warme overdracht naar een ander type hulpverlening raadzaam is. Het wisselt per instelling in welke mate zij het als hun verantwoordelijkheid beschouwen om naast het signaleren van problematiek en door te verwijzen ook te remediëren. Instellingen die al voor en tijdens de coronatijd goede afspraken hadden met gemeenten en zorgpartners in de regio, houden deze structuren nog eens tegen het licht om te blijven verbeteren. Andere instellingen zoeken juist de samenwerking (weer) op om de benodigde breedte in behoefte aan ondersteuning van studenten goed te kunnen borgen. Zoals vraagstukken over schuldhulpverlening en woningtekort. Mbo-instellingen hebben van oudsher korte lijnen met externe partijen in de zorgstructuur, hbo-instellingen in de regel ook, maar in de coronaperiode hebben ook steeds meer universiteiten een intensieve samenwerking met (buurtteams van) gemeenten op- of uitgebouwd. Soms *inhouse*, soms zeer nabij, zodat er een warme overdracht kan plaatsvinden van studenten die externe ondersteuning nodig hebben.

²⁰ Berenschot, implementatiemonitor vierde tussenmeting 2023.

- **Inzet op peer- to peer coaching.** Veel instellingen hebben goede ervaringen met de ondersteuningsinzet van de eigen studenten (soms ook alumni), de zogenaamde peer-to-peerbenadering, onder meer voor het verminderen van achterstanden, maar ook bij het signaleren en verminderen van eventuele welzijnsproblematiek. Studenten krijgen dan rollen als studentcoach en studentmentor en worden daarop geselecteerd en getraind. Zij ontvangen daarvoor ook een salaris/vergoeding of ze doen praktijkervaring op ten behoeve van hun opleiding. We zagen deze werkwijze terugkomen voor alle groepen van studenten, dus zowel voor het wegwijs maken van eerstejaarsstudenten, als voor het begeleiden van buitenlandse studenten en coaching bij het afstuderen voor ‘langstudeerders’. Studenten ondersteunen elkaar onder andere bij het vormen van hun netwerken, bij het concreet plannen en organiseren van hun studie en bij het vinden van stages en de juiste hulp.

Zo heeft Windesheim studentcoaches ingezet om eerstejaarsstudenten beter te begeleiden, na een intensieve wervingscampagne om voldoende coaches te vinden. Deze coaches worden getraind in gespreks- en luistervaardigheden, en het begeleiden van medestudenten. De coaching varieert per opleiding, van klassikale tot individuele begeleiding, waarbij docenten een ondersteunende rol spelen. Door deze peer-to-peercoaching wordt de overgang naar het hbo vergemakkelijkt, de stress verminderd, en de betrokkenheid vergroot. Dit sluit aan bij onderzoek dat aantoont dat peer support, mits goed georganiseerd, de persoonlijke en sociale ontwikkeling stimuleert (Kohnstamm, Petit et al, 2013). Bovendien draagt het bij aan een positiever studieklimaat en sterkere studentbetrokkenheid. Newton & Ender²¹ wijzen op de ontwikkeling van leiderschaps- en communicatieve vaardigheden bij coaches. Windesheim monitort en evalueert het programma continu, waarbij blijkt dat studenten zich meer betrokken voelen en coaches waardevolle vaardigheden ontwikkelen. Vanwege de positieve resultaten is besloten het programma voort te zetten voor alle eerstejaarsstudenten.

Studenten Windesheim:

‘Studentencoaches zijn heel handig als je hier net binnen komt lopen. Iemand naast je, mentoren, slb’ers en docenten, gewoon iemand waar je heel makkelijk naartoe kan. Eigenlijk je eerste stap waar je naar toe kan gaan, naast je medeleerlingen.’

‘Het inspireerde mij eigenlijk, hoe mijn eigen coaches mij hebben behandeld. En ik bedacht me dat ik eigenlijk met mijn kwaliteiten en ervaringen iets te bieden heb aan de volgende groep eerstejaars. Dus dat heb ik dat jaar ook gewoon gedaan.’

Een ander succesvol voorbeeld van peer-to-peercoaching komt van de Hogeschool van Amsterdam (HvA). De HvA bood een unieke kans voor studenten: extra kleinschalig fysiek onderwijs verzorgd door studenten voor studenten, speciaal ontworpen om de gemiste lessen te compenseren. Dit initiatief richtte zich niet alleen op het bijspijkeren van kennis, maar ook op het verbeteren van studieresultaten.

Een projectteam van de HvA onderzocht de effecten van deze intensieve begeleiding. Wat bleek? Studenten die het aanvullend onderwijs aangeboden kregen behaalden significant hogere tentamencijfers²². De betrokken studenten gaven aan dat ze door de persoonlijke aandacht eerder en effectiever aan de slag gingen met hun studie²³.

5.3.3 De onderwijsinstelling: ontmoetingsplaats voor persoonlijke ontwikkeling

De lockdowns hebben ertoe geleid dat bij een grote groep studenten de ontwikkeling van sociale vaardigheden en de zelfredzaamheid niet zijn meegroeid met de studievoortgang. Een belangrijke geleerde les, zowel voor de onderwijsinstellingen als voor studenten, is het belang van de onderwijsinstelling als ontmoetingsplaats. Niet alleen voor het volgen van fysiek onderwijs, maar ook voor de persoonlijke ontwikkeling van studenten via bijvoorbeeld ontmoetingen buiten de ‘eigen bubbel’. Extra-curriculaire activiteiten die zijn ondersteund vanuit de NPO-middelen, zoals activiteiten van studentenverenigingen, organiseren van werkbezoeken,

22 Dekker, I., Luberti, M., & Stam, J. (2023). Effects of supplemental instruction on grades, mental well-being, and belonging: A field experiment. *Learning and Instruction*, 87, 101805. <https://doi.org/10.1016/j.learninstruc.2023.101805>

23 Dekker, I., Koerhuis-Pasanisi, M. J., & Koek, M. (2025). When and how do peers stimulate engaging in desirable difficulties: Student perspectives on the effectiveness of supplemental instruction. *Active Learning in Higher Education*, 26(2), 365-380. <https://doi.org/10.1177/14697874241249130>

21 Newton, F., & Ender, S., 2010, *Students Helping Students* (2nd ed.), Wiley, <https://www.perlego.com/book/1006323/students-helping-students-a-guide-for-peer-educators-on-college-campuses->

sportactiviteiten en vrijwilligerswerk, worden meer dan voor de corona periode gewaardeerd en bleken en blijken zeer van belang voor de persoonlijke ontwikkeling en binding. We zien dat de sociale binding steeds vaker op de strategische agenda van de instellingen is gekomen, zowel voor alle studenten als voor specifieke doelgroepen.

Zo zet mbo-school Firda in op de instelling als 'de Ontmoetingsschool'. Dit verwijst naar de ambitie van de onderwijsinstelling om een omgeving te creëren waar studenten, docenten en andere betrokkenen elkaar kunnen ontmoeten en verbinding kunnen maken. Dit concept is ontstaan uit de noodzaak om de sociale binding en interactie tussen studenten te bevorderen, vooral na de isolatie die veel studenten hebben ervaren tijdens de coronaperiode. Het idee is om een cultuur van samenwerking en ondersteuning te stimuleren, waarbij niet alleen academische prestaties, maar ook sociale interactie en welzijn centraal staan. Dit wordt gestimuleerd door tal van activiteiten zoals beleefweken en kunst- en cultuurarrangementen. Door Firda als ontmoetingsschool te positioneren, wordt er een veilige ruimte gecreëerd waar studenten zich kunnen uiten, steun kunnen vinden en sociale vaardigheden kunnen ontwikkelen. Dit draagt bij aan een positieve leeromgeving en helpt bij het herstel van de sociale cohesie die verloren is gegaan.

Citaten studenten Firda:

'Ja, ik heb andere mensen ontmoet waar ik eigenlijk nog steeds wel mee omga. Ze zitten op een ander opleiding, dus dat is eigenlijk best wel geinig dat je dan zo close kan worden met een andere student. Het gaat er uiteindelijk om dat je verbinding maakt met de studenten, dus dat is wat telt.'

'Sinds dat de pingpongtafel er staat ben je toch wel hechter met andere studenten geworden. Waardoor je ook wel, in de pauzes bijvoorbeeld, naar beneden gaat om met een andere studenten een potje te gaan pingpongen. Waardoor het ook wel leuker wordt. Ik denk dat het voor de school wel een hele verbetering is. Sinds die bankjes en tafels daar allemaal staan, heb je toch wel wat meer ruimte en het brengt toch ook wel weer mensen bij elkaar.'

5.3.4 Zachte landing: investeren in een goede start loont

Ervaringen gedurende de eerste honderd dagen van de studie zijn van cruciaal belang voor het studentsucces. Studenten hebben deze tijd nodig om te wennen aan onder andere het nieuwe onderwijssysteem. De manier van lesgeven, de hoeveelheid lesstof, de mate van vrijheid, de cultuur, de gevraagde studievaardigheden en de controle op leerprestaties zijn anders dan in het vorige onderwijssysteem.^{24 25} De conclusie is dat een student zich na honderd dagen een volledig beeld kan vormen van de studie en het studeren. Wanneer een student de eerste honderd dagen goed doorloopt, is de kans kleiner dat studenten studievertraging oplopen of uitvallen. Om een goede landing en sociale integratie bij de studie te bevorderen, implementeren steeds meer onderwijsinstellingen een 100-dagenprogramma, of een doorstroomprogramma. Dit was voor de coronapandemie al breed ingezet. Het NPO heeft het mogelijk gemaakt deze programma's uit te breiden dan wel te intensiveren, nodig voor de binding van studenten aan de opleiding en voor het in kaart kunnen brengen van eventuele in het voorlopig onderwijs opgelopen vertragingen en andere extra ondersteuningsbehoeften. Deze laatste actie is nodig voor eventueel in te zetten inhaalprogramma's of direct bij de start in te zetten extra studieondersteuning.

Hogeschool Saxion heeft bijvoorbeeld, direct na de coronaperiode, het startprogramma ontwikkeld om de overgang van studenten naar het hbo te vergemakkelijken en de uitval te verminderen. Door middel van persoonlijke begeleiding, praktische opdrachten en peer-to-peer learning wordt gestreefd naar een succesvolle start van de studie. Studenten worden gestimuleerd om elkaar te helpen en te ondersteunen. Elke student heeft een persoonlijke coach die de student begeleidt tijdens de studie. Het programma maakt gebruik van gamification-elementen om de motivatie van studenten te verhogen. Het programma is flexibel en kan worden aangepast aan de behoeften van de verschillende studentengroepen. Tijdens de coronaperiode was het startprogramma extra van belang omdat veel studenten te maken kregen met extra uitdagingen, zoals isolatie en een gebrek aan sociale interactie. Het programma bood een gestructureerde aanpak om studenten te ondersteunen, hen te verbinden met medestudenten en hen te helpen bij het navigeren door hun studie. Door de focus op peer-to-peercoaching en het creëren van een gevoel van saamhorigheid, hielp het programma studenten om hun motivatie en betrokkenheid te behouden, ondanks de

²⁴ Studiesucces verbinden als stap voorwaarts, F.R. Kappe, 2007

²⁵ De eerste honderd dagen in het hoger onderwijs; een overzichtsstudie, NRO, 2022

moeilijke omstandigheden. De lessen die zijn geleerd tijdens de coronaperiode worden nu toegepast om de ondersteuning verder te optimaliseren. Het programma is ook geëvalueerd en aangepast op basis van feedback van studenten en docenten, waardoor het beter aansluit bij de behoeften van de huidige studentenpopulatie.

Studenten Saxion:

'Ik ben heel snel opzoek gegaan naar een buddy en die heb ik ook heel snel gevonden. Die heeft mij heel erg geholpen om, als ik er even doorheen zat, mij weer te ondersteunen.'

'Ik vond vooral het interactieve gedeelte leuk, dat het echt in een soort van spelvorm ging. Soms een beetje de psychologie gaan opzoeken, elkaar leren kennen. Dat zorgt ervoor dat het niet een zware kost was in theorie, maar gewoon werd gebracht in een leuke omgeving.'

Ook zijn er initiatieven voor specifieke doelgroepen om een zachte landing te bevorderen. Zo ook de Welcome Days bij TU Eindhoven. De Welcome Days worden georganiseerd om nieuwe internationale studenten te helpen integreren in de Nederlandse cultuur en het studentenleven. Tijdens deze dagen krijgen studenten praktische informatie over zaken zoals huisvesting, bankzaken en het studentenleven in Eindhoven. Daarnaast zijn er interactieve activiteiten zoals workshops, rondleidingen en informatiemarkten, waar studenten elkaar kunnen ontmoeten en vriendschappen kunnen sluiten. Deze evenementen worden georganiseerd met steun van diverse partners, zoals de gemeente Eindhoven en lokale bedrijven. Ook is er de Winter University die zich richt op studenten en promovendi die in de kerstvakantie niet naar huis kunnen, met als doel verbondenheid te creëren en eenzaamheid te verminderen. De Welcome Days en Winter University zijn evenementen gericht op het ondersteunen van internationale studenten, tijdens de start van hun opleiding maar ook tijdens lastige periodes zoals vakanties. Het belang van deze evenementen werd extra duidelijk tijdens corona, toen juist ook deze studenten extra ondersteuning nodig hadden. De betekenis van deze initiatieven ligt in het bevorderen van inclusie en integratie van internationale studenten. Door taalbarrières te overbruggen en informatie in meerdere talen aan te bieden, dragen ze bij aan een positieve studie-ervaring en een soepele overgang naar een nieuwe studieomgeving.

Dit helpt studenten sneller aansluiting te vinden binnen de academische gemeenschap en de stad. De positieve impact blijkt uit evaluaties: studenten voelen zich beter geïntegreerd, zijn tevredener met hun studiekeuze en hebben een optimistischer toekomstbeeld. Ook dragen de evenementen bij aan hogere studiemotivatie en een lager aantal afhakers onder internationale studenten.

5.3.5 Organiseren van kleinschalig onderwijs daar waar het kan

Tijdens de lockdowns is op brede schaal noodgedwongen geëxperimenteerd met kleinere groepen. Soms kwamen studenten afwisselend naar de instelling, soms werden de lessen ingekort zodat kleinere groepen achter elkaar les konden krijgen. Bij onder andere het ROC van Twente is bij verschillende opleidingen naar aanleiding van het noodgedwongen werken met kleine(re) klassen tijdens de coronacrisis interesse ontstaan om deze werkwijze voort te zetten. Om te bezien of deze interventie ook daadwerkelijk werkt, heeft het ROC van Twente een monitoringsonderzoek uitgevoerd. De belangrijkste redenen om het werken met kleine(re) klassen door te zetten, zijn het beter kunnen inspelen op bepaalde doelgroepen studenten en om tijdens lessen meer individuele aandacht aan studenten te kunnen besteden bij het aanleren van vaardigheden. Vooral studenten met een laag aanvangsniveau en studenten met extra ondersteuningsbehoeften profiteren van klassenverkleining. De ervaring leert dat er minder aandacht nodig is voor klassenmanagement en daardoor er meer effectieve lestijd besteed kan worden aan lesinhoud en differentiatie. ROC van Twente heeft daarom op basis van onderzoek de volgende aanbevelingen en overwegingen geformuleerd voor het onderwijs:

- Zet alleen substantiële klassenverkleining in (zeven tot tien studenten minder per klas, afhankelijk van de normale klasgrootte). Enkele leerlingen per klas minder zet geen zoden aan de dijk.
- Speel door klassenverkleining beter in op bepaalde doelgroepen studenten: besteed meer tijd aan instructie en verwerking bij het aanleren van vaardigheden en differentieer meer tijdens de les.
- Pas didactiek van lessen aan kleine(re) klassen aan aan de grootte van de klas.

- Kijk kritisch naar voor wie en waarom je klassenverkleining wilt inzetten om mogelijkheden te vinden dit kostenneutraal en duurzaam te organiseren.
- Zet klassenverkleining ook in om pedagogisch-didactische en/of sociale processen in de klas te verbeteren.

Breder zien we dat de inzet van klassenverkleining op grote schaal niet financieerbaar en organiseerbaar is voor instellingen. Wel is het haalbaar om op basis van ervaringen uit de coronaperiode meer te differentiëren in de opleiding, zodat sommige onderdelen in kleine groepen worden verzorgd met extra aandacht, en andere onderdelen digitaal of in grotere groepen gegeven kunnen worden.

5.4 Opbrengsten onderwijs - praktijk

In de coronatijd heeft het aanbod aan stages en leerwerkplekken onder druk gestaan als gevolg van de maatregelen en economische ontwikkelingen in het land. Onderwijsinstellingen en werkgevers hebben zich flink ingezet om stagetekorten snel in kaart te brengen en op te lossen. Het NPO heeft hierbij geholpen.

In het mbo en het hbo hoorden we terug dat de creativiteit en samenwerking die nodig was tussen onderwijsinstellingen en werkgevers tijdens de pandemie om stages en praktijkervaring te organiseren heeft geleid tot meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opleiding van studenten. Met name in het mbo leidt dat tot bijvoorbeeld extra inzet van hybride docenten en begeleiders uit het werkveld in de opleiding.

ROC Nijmegen heeft tijdens de pandemie een innovatief praktijkleertraject opgezet waarbij studenten al in een vroeg stadium van hun opleiding in een realistische praktijksetting konden leren. Dit traject is ontstaan vanuit de noodzaak om studenten praktisch voor te bereiden op de arbeidsmarkt in een periode waarin dit door coronamaatregelen minder goed lukte. Een leegstaand (voormalig) ROC-gebouw werd omgebouwd tot een praktijkcentrum, waar studenten onder begeleiding van docenten praktijkervaring op konden doen. Naast het praktijkcentrum werkten studenten ook op externe locaties zoals kinderopvangcentra en scholen. Studenten waardeerden de mogelijkheid om praktijkervaring op te doen en docenten waren enthousiast over de nieuwe leeromgeving. Studenten werden meer betrokken bij hun studie en kregen een beter beeld

van hun toekomstige beroep. Door interdisciplinaire projecten werkten studenten en docenten uit verschillende opleidingen samen. Het praktijkleercentrum waar hier over gesproken wordt, bestaat niet meer in die vorm en op die plek. Nu vindt dit alleen in de beroepspraktijk of op school plaats.

Studenten ROC Nijmegen:

'Ik ben vorig jaar met een van mijn docenten samen met mijn klas (persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg) en een klas van verpleegkundige samen naar een praktijkplek gegaan. Om daar samen dingen te leren van elkaar maar ook met elkaar. De plek waar wij naartoe gingen als twee klassen van verpleegkundige en maatschappelijke zorg was een ouderencentrum en daar ging ik activiteiten doen met de ouderen, nagels lakken, spelletjes spelen. Ik heb er geleerd van iemand van de verpleegkundige hoe je het beste iemand kan wassen als diegene meer zorg nodig heeft.'

'Ik heb de coronatijd ervaren als best wel heftig. Alles werd veranderd. We kregen ineens online les. Als ik dus in de praktijklokalen ben, dan kan ik mij zeker inbeelden dat ik echt al aan het werk ben in de zorg. Dus echt in het werkvak.'

De coronapandemie heeft de arbeidsmarkt aanzienlijk beïnvloed en er was al een tekort aan vakkrachten op de arbeidsmarkt. Dat neemt niet weg dat de overgang van school naar werk voor een groep jongeren nog steeds moeilijk verloopt. Dit heeft geleid tot een verhoogde noodzaak voor gerichte ondersteuning om jeugdwerkloosheid te voorkomen. Hierop wordt in het mbo extra geïnvesteerd met de subsidieregeling Nazorg, waarmee mbo-instellingen gediplomeerden tot 27 jaar kunnen ondersteunen bij het vinden van werk of een vervolgopleiding.²⁶

ROC Mondriaan ontwikkelde het initiatief 'Op Weg Naar Werk' (OWNW) om studenten te ondersteunen bij hun overgang van school naar werk. Het doel is om de jeugdwerkloosheid onder afgestudeerden te verminderen door middel van persoonlijke begeleiding en ondersteuning bij het vinden van werk of een vervolgstudie. Het programma is gestart bij het ROC Mondriaan gesteund door NPO middelen. Hiermee

²⁶ Nazorg mbo 2022-2025 | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen.

hebben we toegewerkt naar een aanpak om in te spelen op de nieuwe wetgeving van School naar Duurzaam werk. In een later stadium hebben we hierin ook de samenwerking gezocht met de gemeente Den Haag en met Social Solution, een externe partij. We hebben uitstroomcoaches aangesteld die ondersteuning bieden aan studenten om na diplomering door te stromen naar werk of een vervolgopleiding. De uitstroomcoach begeleidt hen persoonlijk bij hun zoektocht naar werk. Naast het zoeken naar werk kunnen studenten ook ondersteuning krijgen bij het maken van studiekeuzes of het ontwikkelen van hun cv. De persoonlijke benadering van de uitstroomcoaches is cruciaal voor het succes van de interventie, omdat deze coaches niet alleen helpen bij het vinden van werk, maar ook bij het opbouwen van zelfvertrouwen en het verbeteren van de algehele werkvoorbereiding. De samenwerking met externe partners versterkt de impact van ONNW, en er zijn veel succesverhalen van studenten die dankzij deze ondersteuning een nieuwe richting in hun leven hebben gevonden.

Studenten Mondriaan:

'Toen ik eerst naar deze plek kwam, was het wel heel groot. Meteen professioneel, de opleiding die ik heb gedaan is natuurlijk scootertechnicus en daar leerde ik alles over de scooter. Maar om het hier op de werkplaats te doen leer je toch veel meer. En als je hulp bij iets nodig hebt dan springen de begeleiders er gelijk in om je te helpen.'

'Ik heb het zeker heel fijn ervaren dat de opleiding me heel snel heeft geholpen aan een baan, vooral op deze fijne werkplek. Ze helpen me graag, ook in een privé-situatie als ik iets nodig heb. Ik sta veel meer zelfverzekerd in het leven.'

5.5 Blijvende impact

DUO heeft een cohortonderzoek uitgevoerd naar de studievertraging in de drie onderwijssectoren. Daarin is een aanzienlijke stijging van de studievertraging zichtbaar.²⁷ Deze vertragingen worden voornamelijk toegeschreven aan persoonlijke omstandigheden en een lage motivatie om te

studeren.²⁸ Uit de studentenpeiling van MOOZ van 2024 blijkt dat 71% van de studenten nog steeds last ondervindt van de gevolgen van de coronamaatregelen. Hoewel de vertraging als gevolg van de coronapandemie afneemt in elke onderwijssector, blijven de gevolgen zichtbaar. Er is nog een groep studenten die verhoogd risico heeft op studievertraging. Deze groep is gebaat bij adequate ondersteuning. De resultaten van het onderzoek tonen overigens wel aan dat de mentale gezondheid van studenten in 2024 aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van 2022.

De borging van de NPO-maatregelen is dan ook van belang. De coronapandemie heeft een significante impuls gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe initiatieven en aan de doorontwikkeling van de bestaande initiatieven binnen het mbo, hbo en wo, met als primair doel om de impact ervan op de studenten te verzachten. Deze inspanningen konden grotendeels worden gefinancierd vanuit de ter beschikking gestelde NPO-middelen. Nu de pandemie achter ons ligt, hebben de onderwijsinstellingen een periode van evaluatie doorlopen om te bepalen welke van deze geïmplementeerde interventies een structurele basis kunnen krijgen en welke geleidelijk zullen worden afgebouwd. Verschillende criteria speelden een cruciale rol in deze besluitvorming, waaronder de aantoonbare toegevoegde waarde van de interventie voor het welzijn en de studievoortgang van studenten, de financiële haalbaarheid binnen de reguliere begroting van de instelling, de mate van aansluiting bij de overkoepelende onderwijsvisie en de strategische doelen, en de relevantie voor de actuele behoeften van de studenten, waarbij rekening werd gehouden met de diversiteit tussen het mbo, hbo en wo.

Uit onze evaluatie is gebleken dat een aantal ontwikkelingen en activiteiten, die tijdens de pandemie zijn ontstaan, een blijvende invloed op het onderwijs lijken te hebben. Zo is er een duidelijke verschuiving zichtbaar naar een bredere visie op het onderwijs, waarbij naast de onderwijsprestaties ook het welzijn en de persoonlijke ontwikkeling van studenten een centrale plaats innemen. Dit manifesteert zich in een continue aandacht voor trainingen gericht op studievaardigheden en mentale gezondheid. Daarnaast heeft de noodzaak tot afstandsonderwijs de digitalisering en flexibilisering van het onderwijs in een versnelde ontwikkeling gebracht. De investeringen in digitale middelen, online leeromgevingen en videoconferentie-software worden dan ook grotendeels als blijvend waardevol beschouwd.

²⁷ DUO (2025). Schoolloopbanen NP Onderwijs. URL, geraadpleegd op 4 september 2025: <https://duo.nl/open Onderwijsdata/images/schoolloopbanen-np-onderwijs-2025.pdf>.

²⁸ MOOZ. (2024). Studentenpeiling NP Onderwijs 2024: mbo-ho – Onderzoeksnotitie. Arnhem: MOOZ.

Blended learning en persoonlijke leertrajecten blijven belangrijke onderwijsvormen, mede ondersteund door de nu breed beschikbare digitale platforms voor extra uitleg en lesmateriaal. Ook de digitale vormen van vergaderen en individuele gesprekken, zoals mentor- en stagebesprekingen, lijken een vaste plek te hebben verworven. De snelle aanpassingskracht en grote inzet van het onderwijspersoneel tijdens de crisis worden hierbij als een positieve ervaring benadrukt.

Een andere significante ontwikkeling is de versterkte relatie met de werkgevers, met name in het mbo en hbo. De noodzaak om alternatieve praktijkervaringen te organiseren en de stagebegeleiding te intensiveren, heeft geleid tot een intensievere samenwerking en een groter gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opleiding van studenten, wat resulteert in een verhoogde uitwisseling tussen het onderwijs en het bedrijfsleven, mede gevoed door de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Veel instellingen hebben besloten om een deel van de met NPO-middelen gefinancierde interventies structureel in te bedden en uit eigen budget te financieren. Dit kan variëren van instellingsbrede initiatieven, zoals de centrale inzet van studentpsychologen of -coaches voor alle eerstejaars, tot meer specifieke maatregelen gericht op bepaalde opleidingen of niveaus, waarbij het verkleinen van klassen, met name in het niveau 2-onderwijs van het mbo, prioriteit geniet. Daarnaast worden diverse waardevolle activiteiten, zoals introductieprogramma's, workshops voor mentaal welzijn en extra begeleiding door studentpsychologen, coaches, studieadviseurs en onderwijsassistenten, deels gecontinueerd vanwege hun bewezen effectiviteit tijdens de coronaperiode. Activiteiten gericht op sociale binding worden op een meer bescheiden schaal voortgezet, voornamelijk voor eerstejaarsstudenten, en de tijdens de pandemie gecreëerde 'social hubs' blijven vaak behouden. Ook de extra begeleiding van langstudeerders wordt door veel instellingen als een te borgen interventie gezien.

Echter, naast de activiteiten die een structurele basis krijgen, zijn er ook interventies die niet langer worden voortgezet. Een belangrijke reden hiervoor is de financiële beperking; sommige initiatieven, zoals de grootschalige inzet van kleinere klassen of onderwijsassistenten, bleken te kostbaar om na het wegvallen van de NPO-financiering te handhaven, resulterend in het niet verlengen van tijdelijke contracten. Een andere factor is de verminderde noodzaak van bepaalde interventies. Maatregelen die specifiek waren gericht op het inhalen van studievertragingen, zoals extra lessen, examenklassen, herkansingen en toetsmomenten, evenals het aanbieden van vervangende stages, werden afgeschaald na het opheffen van de lockdowns. Ook de meest intensieve sociale bindingsactiviteiten werden in omvang teruggebracht. Initiatieven voor interne stagemogelijkheden en uitgebreide ICT-ondersteuning voor hybride onderwijs bleken minder urgent nu fysiek onderwijs weer de norm was. Ten slotte speelde ook de beperkte animo voor sommige activiteiten een rol. Met name grootschalige sociale evenementen vonden minder aansluiting bij de studenten, waardoor instellingen de focus verlegden naar kleinschaligere, meer op de eigen opleiding of klas gerichte sociale initiatieven.

Kwalitatieve evaluatie
Nationaal Programma Onderwijs
mbo/hbo/wo (2021-2024)

Deel II

NPO en bestuurs- akkoord onderzoek



HOOFDSTUK 6

Het NPO voor onderzoek

De coronapandemie heeft niet alleen het onderwijs, maar ook onderzoekers hard getroffen. Door lockdowns en beperkingen konden onderzoekers minder veldwerk verrichten en waren ze vaak aangewezen op suboptimale thuiswerksituaties. Vertragingen vanuit de lockdownperiodes werkten langere tijd door, bijvoorbeeld doordat promovendi die in de coronapandemie zijn gestart, achterliepen op de planning om hun proefschrift tijdig af te ronden.

Voordat het NPO werd aangekondigd in 2021, waren er al verschillende mogelijkheden om onderzoekers te helpen.²⁹ Vanuit eigen middelen van de instelling, bijvoorbeeld uit de 0,45% cao-ruimte (€ 20 miljoen) die in 2020 specifiek voor onderzoekers is gereserveerd als solidariteitsbepaling in coronatijd. Daarnaast stelde de NWO in totaal € 26 miljoen beschikbaar binnen haar budgetten en vanuit middelen die in mindering zijn gebracht op de Nationale Wetenschapsagenda (NWA). Ook heeft de NWO € 10 miljoen via SIA beschikbaar gesteld voor het behoud van praktijkgericht onderzoek aan hogescholen in coronatijd.

Vanuit het NPO werd daar bovenop € 162 miljoen (€ 81 miljoen per jaar, verdeeld over de jaren 2021 en 2022) beschikbaar gesteld.³⁰ Met dit geld werd beoogd dat onderzoek niet vroegtijdig hoefde te worden afgebroken, onderzoeksresultaten voor de toekomst veilig konden worden gesteld en het negatieve effect van corona op de carrières van jonge onderzoekers beperkt bleef.

In het NPO-bestuursakkoord voor onderzoek werd vastgelegd hoe deze NPO-middelen werden verdeeld over de sectoren en waarvoor ze konden worden ingezet. Ook werden via het akkoord de rol van de medezeggenschap en de wijze van monitoring en verantwoording bepaald. Hieronder evalueren we hoe deze afspraken in de praktijk zijn gebracht en hoe dit door de betrokkenen is ervaren.

In paragraaf 6.1 gaan we eerst in op de regeling, gevolgd door de monitoring en verantwoording in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 beschrijven we de verdeling van middelen binnen de instellingen. In paragraaf 6.4 evalueren we het bereik van de doelgroepen en in paragraaf 6.5 benoemen we de opbrengsten van de middelen.

6.1 Beschrijving van de regeling

Het bedrag van € 162 miljoen werd via het *bestuursakkoord onderzoek* verdeeld over de universiteiten, de umc's, de hogescholen, de NWO en de KNAW op basis van een verdeelsleutel³¹. Het bestuursakkoord bevatte de richtlijn dat de instellingen de hen toebedeelde financiële middelen in konden zetten voor kosten die in de kalenderjaren 2021 en 2022

werden gemaakt voor onderzoekers ten behoeve van het kunnen afronden van onderzoek en het blijven geven van onderwijs. Indien de financiële middelen in de kalenderjaren 2021 en 2022 niet volledig konden worden besteed, zouden deze middelen alsnog in de kalenderjaren 2023 en 2024 ten goede moeten komen aan dat bestedingsdoel.

Het geld kon worden besteed aan contractverlengingen en overige kosten die noodzakelijk zijn voor onderzoekers om hun onderzoek goed te kunnen afronden. De volgende categorieën werden daarbij onderscheiden:

- Doorbetaling van salarissen van onderzoekers met een tijdelijk contract (contractverlenging) om hen in staat te stellen hun onderzoek af te ronden.
- Ondersteuning bij aanvullende kosten zoals verlenging van de huur van laboratoria, de aanschaf van materialen en andere noodzakelijke faciliteiten voor het afronden van het onderzoek.
- Begeleiding en opleiding voor promovendi en postdocs om hen te ondersteunen bij hun promotietrajecten en onderzoeksprojecten.

Begunstigden waren onderzoekers met een tijdelijke aanstelling, werkzaam bij universiteiten, umc's, de NWO- en, KNAW-instituten en hogescholen, die door coronaomstandigheden vertraging hadden opgelopen in hun onderzoek. Omdat docent-onderzoekers bij hogescholen in sommige gevallen wel al een vaste (onderwijs)aanstelling hebben, konden zij ook worden gefaciliteerd door een langere vrijstelling van onderwijs om hun onderzoek te kunnen afronden. Met de hogescholen is via het bestuursakkoord bepaald dat de middelen verdeeld zouden worden door het Regieorgaan SIA op basis van een aanvraag vanuit de hogeschool³².

6.2 Monitoring en verantwoording

Het NPO-bestuursakkoord voor onderzoek legde³³ ook de afspraken vast ten aanzien van monitoring en verantwoording. Instellingen (de universiteiten, de hogescholen, de umc's, de NWO-i, het Regieorgaan SIA en de KNAW) dienden

²⁹ Zie ook Kamerbrief 7 oktober 2020. Wetenschapsbudget. Te raadplegen via link: [kst-29338-223.pdf](#).

³⁰ Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs. Steunprogramma voor herstel en perspectief onderzoekers. 21 mei 2021.

³¹ Totale financiële schade van vertraging € 620 miljoen x % aandeel van de instelling in de totale financiële schade van de vertraging x € 162 miljoen.

³² Elke hogeschool had daarbij recht op een bedrag op basis van studentenaantallen. Niet alle hogescholen hebben dat geld aangevraagd; in 2022 deden 21 van de 37 hogescholen een aanvraag voor de aan hen toebedeelde middelen, in 2021 betrof dit 19 van de 37 hogescholen.

³³ Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs. Steunprogramma voor herstel en perspectief onderzoekers. 21 mei 2021.

in hun bestuursverslagen van 2021, 2022 en, indien van toepassing, 2023 en 2024, een indicatie te geven van het aantal onderzoekers dat zij hadden ondersteund met eigen middelen en de NPO-middelen. Voor het kalenderjaar 2020 was een apart verslag vereist. Om de voortgang te monitoren, gaf de minister de opdracht aan Berenschot om halfjaarlijks representatieve deelwaarnemingen te verrichten. De hierop gebaseerde halfjaarlijkse voortgangsrapportage werd op (sub) sectorniveau opgesteld. De minister hield de Tweede Kamer periodiek op de hoogte via deze rapportages.

In het bestuursakkoord werd aan de medezeggenschap een belangrijke rol toegedicht. De centrale medezeggenschap had instemmingsrecht op de voorgenomen besteding van deze onderzoeksmiddelen. Om een snelle besteding te bevorderen, kon deze instemming ook op een eerder moment dan de vaststelling van de begroting plaatsvinden. Bij substantiële wijzigingen in de bestedingen was de universiteit verplicht om afstemming te zoeken met de centrale medezeggenschap. Ook bij de NWO-i, de KNAW en de umc's speelde de medezeggenschap een rol. De NWO-i en de KNAW moesten een beleidsdocument opstellen over de besteding van de middelen, waarop de ondernemingsraad voorafgaand instemmingsrecht had. Bij de umc's gold hetzelfde voor de relevante medezeggenschap gericht op onderzoek en onderwijs. Ook hier gold instemming vooraf, en afstemming bij substantiële wijzigingen.

Uit onze gesprekken blijkt dat het monitorings- en verantwoordingsarrangement door een groot deel van de instellingen als proportioneel werd ervaren. Een aantal instellingen heeft echter ook kritiek op de ervaren administratieve lasten die de verantwoording van de besteding van de middelen met zich meebracht. Dit heeft te maken met de (door hen ervaren) onduidelijkheid aan de 'voorkant' en de veranderingen tijdens het programma. Zo evolueerden de voorwaarden van het programma in de loop van de tijd. Aanvankelijk waren de middelen bedoeld voor vertragingen tijdens de eerste lockdown, en later werd dit verbreed naar onderzoekers die vertraging opliepen tijdens de latere lockdowns. Voor sommige instellingen was toen al een groot deel van de middelen toegewezen aan de onderzoekers die vertraging opliepen tijdens de eerste lockdown en waren er minder middelen beschikbaar voor andere onderzoekers die vertraging opliepen tijdens latere lockdowns. Ook was het niet vanaf het begin helder voor alle instellingen welke kosten wel en niet met NPO-middelen mochten worden bekostigd (zoals overhead en overige kosten naast verlenging

van aanstellingen), ondanks dat dit wel benoemd wordt in het bestuursakkoord. Zowel de relatief lichte verantwoordingslast als de onduidelijkheid in het begin over de bestedingen, worden onderschreven door de KNAW, de NWO-i en de NFU.

Binnen het hbo werd de verdeling van middelen via SIA ervaren als uitdagend. Aan de hogescholen werd in eerste instantie gevraagd om een inschatting te maken van het aantal uren dat per categorie onderzoekers gecompenseerd moest worden, wat op voorhand complex bleek. Deze uitvraag heeft bij sommige instellingen tot terughoudendheid geleid bij de uiteindelijke aanvraag van middelen, omdat - achteraf ten onrechte - de inschatting werd gemaakt dat de ureninschattingsvraag aan de 'voorkant' zou leiden tot een te tijdrovende urenverantwoordingsvraag aan de 'achterkant'. Sommige instellingen zagen dus af van de middelen vanwege de verwachte administratieve lasten, terwijl ze achteraf wel behoefte hadden gehad aan de ondersteuning. Het was wellicht beter geweest als de hogescholen dezelfde procedure voor de verdeling van de middelen hadden doorlopen als de universiteiten (maar met andere voorwaarden voor de verdeling *binnen* de instellingen), dus naar omvang. Achteraf bezien bestaat bij hogescholen - met name bij hogescholen die (uiteindelijk) geen middelen hebben aangevraagd - de indruk dat de manier van verdelen via SIA niet de beste is geweest.

6.3 Verdeling van middelen

6.3.1 Toedeling van middelen binnen universiteiten

Instellingen hebben in de crisissituatie tijdens de coronapandemie snel moeten handelen. De toekenning van de beschikbare middelen vereiste dat instellingen intern bepaalden hoe deze het meest effectief verdeeld en toegewezen konden worden. Uit onze gesprekken met onderzoekscoördinatoren en beleidsmedewerkers onderzoek blijkt dat de universiteiten daarbij verschillende benaderingen hanteerden. Sommige kozen voor een centrale verdeling, terwijl vele andere de verantwoordelijkheid op decentraal niveau belegden, bijvoorbeeld door middelen toe te wijzen aan faculteiten op basis van het aantal onderzoekers (fte). Deze faculteitsdirecteuren of decanen kregen vervolgens de taak om de middelen verder te verdelen.

Het vaststellen van de criteria voor de verdeling van de NPO-middelen voor de doelgroep van onderzoekers met tijdelijke contracten die door corona vertraging opliepen,

kostte de nodige tijd. Grotere instellingen kozen soms voor een uniforme verdeling met een maximum aantal maanden verlenging om het proces te versnellen. Andere instellingen hanteerden een besluitvormingsproces waarbij decentraal de behoefte werd geïnventariseerd en centraal de uiteindelijke toekenning plaatsvond. Het gebruik van meerdere aanvraagrondes stelde instellingen in staat om tussentijds verbeteringen door te voeren.

Aanvankelijk waren de NPO-middelen bedoeld om verträgenen als gevolg van de eerste lockdown in 2020 op te vangen. Toen de pandemie langer duurde en er meer lockdowns volgden, pasten de instellingen hun strategieën aan. Sommige instellingen richtten zich in eerste instantie op de meest urgente gevallen, terwijl andere meer flexibiliteit inbouwden om maatwerk te bieden.

Bij het hanteren van een generieke werkwijze is het dus niet altijd mogelijk geweest om maatwerk te bieden, maar uit onze gesprekken met onderzoekcoördinatoren blijkt veel begrip voor het feit dat de verdeling van de middelen in een kort tijdsbestek moest plaatsvinden en de snelheid ook wat waard was. Aan de andere kant zijn hierdoor soms ook situaties ontstaan die anders wellicht beter doordacht hadden kunnen worden. Het is goed om in het achterhoofd te houden dat het om een uitzonderlijke situatie ging, waar beperkt tijd was om goed te onderzoeken en te inventariseren hoe de middelen het beste verdeeld konden worden. De middelen boden rust en ruimte in onzekere tijden.

Aanvragen voor verlenging werden vaak ondersteund door motivatiebrieven, aanvraagformulieren en gesprekken met leidinggevendenden. Criteria voor de beoordeling omvatten daarbij de duur en aard van de vertragung, de persoonlijke omstandigheden en het vakgebied. Het opstellen van eenduidige criteria was volgens de onderzoekcoördinatoren die wij spraken uitdagend door de snelle implementatie en de diverse aard van de verträgenen.

De centrale aanvraagprocedure leidde bij instellingen soms tot vragen over de kennis en capaciteit van de coördinatoren om de specifieke situaties van onderzoekers te beoordelen. Dit benadrukte het belang van een goede afstemming tussen de centrale en decentrale niveaus. De helderheid over de verlengingsvoorwaarden varieerde. Sommige instellingen hanteerden bijvoorbeeld een minimale vertragungseis, wat leidde tot uitsluiting van onderzoekers met kortere

onderzoeksverträgenen. Kleinere instellingen konden door hun omvang vaak meer maatwerk bieden.

De koepelorganisaties die wij spraken suggereerden dat vooraf opgestelde categorieën in het bestuursakkoord nuttig hadden kunnen zijn, maar er was begrip voor de onmogelijkheid om alle criteria vooraf te definiëren. De koepelorganisaties merkten verder op dat sommige toekenningscriteria (zoals de eerder genoemde maximale verlengingen), mogelijk gekozen waren vanwege de administratieve efficiëntie ervan voor de instellingen. Het toekennen van de beperkte verlengingen aan veel onderzoekers werd gezien als een manier om een brede groep te helpen met een minimum aan administratieve lasten.

6.3.2 Toedeling van middelen bij KNAW, NWO-i en umc's

Bij zowel de KNAW- als de NWO-instituten was er sprake van maatwerk. Er werd per instituut gekeken wat onderzoekers nodig hadden. Bij de KNAW-instituten werd bijvoorbeeld ook gekeken naar de aard van het instituut, omdat de verträgenen bijvoorbeeld verschilden per de aard van de werkzaamheden. Zowel bij de KNAW als de NWO-i was sprake van eigen middelen, die naast NPO werden ingezet. Naar de onderzoekers toe werd hier geen onderscheid in gemaakt. Binnen de umc's werd vaak gewerkt met een commissie die de aanvragen voor contractverlengingen beoordeelde. De aanpak verschilde per umc; niet iedere onderzoeker heeft evenveel verlenging gekregen, maar het beeld is wel dat de onderzoekers waar de nood het hoogst was, goed geholpen zijn.

6.3.3 Toedeling van middelen in het hbo

Binnen de hogescholen werd vaak in overleg met de academiectoren³⁴ bepaald welke onderzoekers de grootste behoefte hadden aan contractverlenging. De verdeling van de middelen vond in veel gevallen plaats per academie/faculteit, op basis van het aantal onderzoekers-fte. Vervolgens werd binnen elke academie op maat gekeken naar de individuele behoeften. In het hbo werd over het algemeen minder gebruikgemaakt van formele aanvraagprocedures.

Uit onze gesprekken met onderzoekcoördinatoren en beleidsmedewerkers onderzoek blijkt dat het bestuursakkoord, hoewel goed bedoeld, in de ogen van hogescholen te sterk was toegespitst op het universitaire model. Zo geven onderzoekcoördinatoren uit het hbo aan dat hbo-onderzoekers vaak een ander profiel hebben, waardoor de regeling minder

³⁴ Academie als verzamelnaam voor Academie-, Faculteit-, Domeindirecteuren, etc.

naadloos aansloot, omdat de vertraging niet eenvoudig in maanden uit te drukken was. Het in kaart brengen van de doelgroepen die voor verlenging of extra onderzoekstijd in aanmerking zouden komen bleek een tijdrovende taak voor academiedirecteuren en onderzoekscoördinatoren. Na deze inventarisatie werd beoordeeld of de vertraging daadwerkelijk had plaatsgevonden en of het onderzoek eventueel op een andere manier kon worden voortgezet. Indien verlenging noodzakelijk werd geacht, werd deze toegekend. Bij deze beoordeling werd onder andere gekeken naar het type onderzoek, waarbij werd afgewogen of het onderzoek vanuit huis kon worden voortgezet. Het was daarbij soms nodig om toe te lichten waarom de vertraging niet op een andere manier kon worden ingehaald, bijvoorbeeld door aan te tonen dat het projectbudget volledig benut was. Deze beoordeling waarborgde dat de middelen terecht kwamen bij de onderzoekers die deze het hardst nodig hadden.

6.4 Bereik van de doelgroepen

Uit de vragenlijst³⁵ blijkt dat respondenten die een tegemoetkoming vanuit de NPO-middelen hebben ontvangen, gemiddeld tevreden³⁶ zijn over het beoordelingsproces van de toekenning van middelen. De communicatie over de beschikbare NPO-middelen bereikte niet alle onderzoekers even effectief. Uit onze enquête die is uitgezet bij de onderzoekers, blijkt dat ongeveer een vijfde van de respondenten niet op de hoogte was van de beschikbare middelen (n=119). Bepaalde groepen onderzoekers werden door de instellingen minder goed bereikt, zoals beurspromovendi, onderzoekers die zelf ziek werden door corona, buitenlandse onderzoekers die geen Engelstalige informatie ontvingen, en onderzoekers die te laat hoorden van de verlenging, waardoor zij niet meer in aanmerking kwamen voor verlenging. Onderzoekscoördinatoren en beleidsmedewerkers vanuit de instellingen herkennen het beeld dat de communicatie niet altijd goed is verlopen en er bepaalde groepen minder goed bereikt zijn, zoals bijvoorbeeld internationale promovendi, en postdocs.

Respondenten die geen aanvraag hebben ingediend (n=25) gaven ook aan dat zij behoefte hadden gehad aan meer informatie van hun instelling over de voorwaarden en de herkomst van de middelen. Vooral de deadlines voor de

besteding en de maximale termijn voor verlenging waren regelmatig onduidelijk voor de onderzoekers, waardoor sommige onderzoekers geen aanspraak meer konden maken op contractverlenging. Dit gold ook voor een deel van de hbo-promovendi (n=16), die onduidelijkheid ervoeren over de voorwaarden. Sommige respondenten (zowel hbo als wo, n=6) suggereerden dat individuele informatieverstrekking, in plaats van communicatie via promotoren of onderwijsinstellingen, hun overzicht had kunnen verbeteren.

Deze onduidelijkheid leidde tot onzekerheid en stress, zo gaven enkele onderzoekers aan in de open antwoorden bij de vragenlijst. Promovendi waren over het algemeen meer tevreden over de communicatie van hun instelling dan andere onderzoekers. Onderzoekscoördinatoren en beleidsmedewerkers onderzoek gaven in de gesprekken met ons aan dat zij hun best hadden gedaan om de communicatie zo breed mogelijk in te zetten, zowel centraal als via de leidinggevenden. Bij sommige universiteiten werden signalen ontvangen dat de communicatie tekortschoot, waarna extra inspanningen werden geleverd via nieuwsbrieven en andere centrale communicatiekanalen. Vanuit de KNAW, de NWO-i en de NFU komt het beeld naar voren dat onderzoekers goed op de hoogte waren van de beschikbaarheid van middelen en dat de verschillende doelgroepen goed bereikt zijn.

Postdoc-onderzoekers ondervonden extra uitdagingen vanwege de beperkte wettelijke mogelijkheden voor verlenging, veroorzaakt door de ketenregeling uit de Wet Arbeidsmarkt in Balans. Instellingen waren voorzichtig met verlengingen om te voorkomen dat zij vaste contracten moesten aanbieden. Hoewel de toenmalige minister daarvoor een oplossing had aangedragen,³⁷ waren niet alle instellingen hiervan op de hoogte of maakten zij er gebruik van.

Achteraf bezien had de communicatie op onderdelen dus beter gekund. Het gaat hier zowel om communicatie naar de instellingen toe (met name in het hbo) over de verantwoording van middelen als om de communicatie van de instellingen naar de onderzoekers over de middelen en de voorwaarden om aanspraak te maken op die middelen. De voorwaarden waren voor onderzoekers niet altijd helder, en verschilden ook per

³⁵ Uit de Kamerbrief 'Wetenschapsbudget' d.d. 7 oktober 2020: 'Voor postdocs die geen tijdelijke verlenging meer kunnen krijgen vanwege de ketenbepaling, is een andere oplossing binnen de wettelijke kaders mogelijk. Kennisinstellingen kunnen deze onderzoekers een vast contract aanbieden met een zogenoemde vaststellingsovereenkomst, waarin geclausuleerde voorwaarden zijn opgenomen. In deze vaststellingsovereenkomst worden de voorwaarden voor ontbinding opgenomen (bijv. wanneer onderzoek is afgerond). Hierdoor hoeven onderzoekers hun onderzoek niet voortijdig af te breken omdat hun contract stopt, als zij door corona vertraging hebben opgelopen. Ik vraag de universiteiten nadrukkelijk om waar nodig van deze mogelijkheid gebruik te maken.'

³⁵ Zie bijlage 2 voor een beschrijving van de respons op deze vragenlijst.

³⁶ Dit blijkt uit een gemiddelde van 3,0 op een schaal van 1 (helemaal niet tevreden) tot 5 (heel tevreden) (n=11).

instelling en soms ook binnen instellingen. Het was aan de instellingen zelf om maatwerk te bieden of te differentiëren in vakgebieden.

6.5 De opbrengsten van het NPO-onderzoek

Zowel de onderzoekers als de instellingen en koepelorganisaties zijn tevreden met de beschikbaarstelling van middelen door de overheid en geven aan dat daarmee een groot aantal onderzoekers is geholpen. De snelle beschikbaarheid van middelen werd door het veld gewaardeerd, alsook het signaal dat de overheid daarmee afgaf.

Het NPO had als doel om zoveel mogelijk van de ongeveer 20.000 onderzoekers met tijdelijke contracten te ondersteunen bij het afronden van hun onderzoek, na vertragingen veroorzaakt door de coronacrisis³⁸. De Kamerbrief³⁹ bij de aankondiging van het NPO schatte de gemiddelde vertraging op ongeveer drie maanden. De kosten werden geschat op € 600 miljoen voor 20.000 onderzoekers met vertraging. De kosten hiervan werden deels door de instellingen zelf of uit andere bronnen gedekt, terwijl de resterende kosten door het NPO werden gefinancierd⁴⁰. Met de beschikbare € 162 miljoen konden in theorie ongeveer 5.400 onderzoekers drie maanden contractverlenging ontvangen⁴¹.

Uit de jaarverslagen van 2023 blijkt dat 8.381 onderzoekers zijn geholpen met NPO-middelen⁴². De implementatiemonitor⁴³ laat zien dat het gemiddelde bedrag per onderzoeker ongeveer € 19.000 was, met variaties tussen de sectoren (tussen gemiddeld € 13.000 voor hogescholen tot € 28.000 voor NWO-i). Deze verschillen suggereren variaties in de duur van de verleende contractverlengingen⁴⁴.

Onze enquête onder 125 onderzoekers laat zien aan dat de gemiddelde vertraging acht maanden was, terwijl de gehonoreerde verlenging gemiddeld ruim 6,5 maand bedroeg⁴⁵. Niet in alle gevallen was de verlenging dus voldoende om de vertraging volledig in te halen. Er zijn overigens geen duidelijke aanwijzingen dat specifieke groepen systematisch zijn benadeeld. De verschillen in besteding per onderzoeker suggereren dat onderzoekers in bepaalde vakgebieden, zoals die met veel laboratoriumwerk (umc's en NWO-i), mogelijk langere verlengingen hebben ontvangen of meer andere kosten hadden, zoals eerder ook bleek uit de verschillende metingen van de implementatiemonitor.

De meeste respondenten ontvingen binnen twee tot vier maanden uitsluitel over hun contractverlenging. Uit de implementatiemonitor blijkt dat promovendi soms langer moesten wachten, wat vooral voor internationale onderzoekers problematisch was⁴⁶. Ongeveer een derde van de respondenten diende geen aanvraag in, voornamelijk vanwege de late of onvoldoende informatie, het niet voldoen aan criteria of de perceptie van een te kleine vertraging.

De aanvankelijk geschatte vertraging van drie maanden⁴⁷ bleek voor veel onderzoekers een te lage inschatting, omdat de coronaperiode langer duurde en er na de eerste lockdown nog een volgde. Desondanks is een groot deel van de onderzoekers geholpen door een combinatie van NPO-middelen en eigen middelen van de instellingen⁴⁸.

Als we ervan uitgaan dat met de € 162 miljoen circa 5400 onderzoekers geholpen konden worden met drie maanden contractverlenging, kunnen we vaststellen dat het bereiken van ten minste 8381 onderzoekers met NPO-middelen een belangrijke bijdrage heeft geleverd om vertraging in te lopen voor een groot deel van de onderzoekers.

38 Bestuursakkoord NPO Onderzoek.

39 Kamerbrief 'Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief', te raadplegen via: [pdf](#).

40 Toelichting bij Kamerbrief 'Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief', te raadplegen via: [pdf](#).

41 € 162 miljoen is 27% van de geschatte kostenpost van € 600 miljoen. 27% van de beoogde 20.000 onderzoekers is 5.400 onderzoekers.

42 Cijfers aangeleverd door het ministerie van OCW, nog niet gepubliceerd ten tijde van de rapportage.

43 Implementatiemonitor NPO Vierde tussenmeting, November 2023. Te raadplegen via: [pdf](#).

44 Een snelle berekening leert dat het salaris van een promovendus in de hoogste trede in 2021 op € 3.111,- was vastgesteld. Inclusief personeelskosten, komen we dan op een maandelijks bedrag van ongeveer € 4.000,-, en over drie maanden € 12.000,-. De inschatting van totale kostenpost werd door het ministerie van OCW op € 600 miljoen geschat, waaruit 20.000 onderzoekers geholpen konden worden. In die berekening wordt dus uitgegaan van maandelijks kosten van € 10.000. We kunnen op basis van het gemiddelde bedrag besteed per onderzoeker dus niet precies achterhalen hoeveel maanden contractverlenging zij hebben ontvangen.

45 Het gaat hier om een klein aantal respondenten (n=12), met een vrij grote spreiding (minimum van 3 maanden, maximum van 24 maanden). Uit de overige bronnen (gesprekken met onderzoekers, onderzoekscoördinatoren en koepelorganisaties), kwam het beeld naar voren dat de verlengingen gemiddeld tussen de drie en zes maanden lagen.

46 Implementatiemonitor NPO Vierde tussenmeting, November 2023. Te raadplegen via: [pdf](#).

47 Zie Kamerbrief 'Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief', te raadplegen via: [pdf](#).

48 Uit de laatste rapportage van de implementatiemonitor blijkt dat tot en met 2022, 2674 onderzoekers met eigen middelen geholpen zijn, met een gemiddeld bedrag van € 14.000,-.

Kwalitatieve evaluatie
Nationaal Programma Onderwijs
mbo/hbo/wo (2021-2024)

Deel III

NPO en de bestuursakkoorden als beleids- instrumenten



HOOFDSTUK 7

Samenvatting en conclusie

Aanleiding voor het evaluatieonderzoek

In maart 2020 werd Nederland, net als de rest van de wereld, geconfronteerd met de uitbraak van het COVID-19-virus. Deze pandemie had een enorme impact op de gehele samenleving. De regering nam ingrijpende maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken en de gezondheidszorg te beschermen. Niet alleen het sociale en economische leven werd ontwricht, ook het onderwijs en onderzoek ondervonden grote hinder. Onderwijsinstellingen moesten hun deuren sluiten en overstappen op online onderwijs. Voor studenten, docenten en onderzoekers was de impact bijzonder groot. Om de negatieve gevolgen van de pandemie voor zowel het onderwijs als het onderzoek tegen te gaan, lanceerde de overheid in 2021 het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) voor alle onderwijssectoren van het primair onderwijs tot en met het wetenschappelijk onderwijs. Voor het mbo, hbo en wo omvatte het NPO € 2,7 miljard van het totale budget van € 8,5 miljard. Daarbinnen werd een speciale 'corona-enveloppe' beschikbaar gesteld bedoeld om leer- en onderzoeksvertraging in te halen en/of te voorkomen, het welzijn van leerlingen, studenten en onderzoekers te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijs te borgen.

Voor de besteding, monitoring en verantwoording van deze corona-enveloppe werden medio 2021 onder hoge druk separate bestuursakkoorden voor onderwijs en onderzoek met de onderwijskoepels afgesloten. Daarin is ook een eindevaluatie afgesproken, 'gericht op de inhoud, het proces en de opbrengsten van het NPO, inclusief de monitoring, verantwoording en uitvoering'. Het programma liep in 2024 af en het ministerie van OCW wilde deze voorgenomen eindevaluatie graag benutten om tevens op gepaste wijze samen met het veld terug te kijken op de moeilijke periode van de coronacrisis, waarvan de effecten deels nog voelbaar zijn. De evaluatie zou deze periode goed moeten afsluiten en daarbij een sterke nadruk moeten leggen op de lessen die uit de coronatijd getrokken kunnen worden voor de verdere ontwikkeling van het mbo, hbo en wo en voor toekomstige crises als deze.

Berenschot voerde het evaluatieonderzoek uit waarbij ze gebruik maakten van diverse bronnen en instrumenten waaronder (groeps)interviews, vragenlijsten, meerdere 'deep dives', landelijke sessies en een afsluitend kennisfestival. Vele studenten, docenten, onderzoekers, werkveldvertegenwoordigers, beleidsmedewerkers, managers en bestuurders werden in ons onderzoek betrokken.

In algemene zin kan op basis van ons evaluatieonderzoek worden gesteld dat op het NPO overwegend positief wordt teruggekeken. We vatten de opzet, bevindingen en conclusies zoals in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid beschreven in dit hoofdstuk samen waarbij we een onderscheid maken tussen:

- de organisatie en de processen binnen de instellingen
- de inzet en de getroffen maatregelen
- de opbrengsten, verduurzaming en 'lessons learned'
- het NPO als beleidsinstrument.

Verder maken we waar nodig een onderscheid tussen het onderwijs en het onderzoek omdat deze twee taken separate bestuursakkoorden betroffen.

Organisatie en processen binnen de instelling

Op basis van het NPO-bestuursakkoord voor het onderwijs diende elke instelling in het najaar van 2021 een bestedingsplan in met een toelichting op het proces van planvorming en een uiteenzetting van de gemaakte keuzes binnen de meegegeven bestedingsthema's. Het planvormingsproces vereiste flexibiliteit van instellingen waarbij de noodzakelijke korte doorlooptijden soms tot minder realistische doelen leidden. Het bestuursakkoord bood veel ruimte waardoor bestedingsplannen zeer divers bleken in keuzes en uitwerking. Veel instellingen baseerden hun NPO-bestedingsplan op strategische meerjarenplannen, vaak als intensivering van eerder ingezette maatregelen. De centrale medezeggenschapsraad had instemmingsrecht op het plan, dat in alle gevallen werd toegepast. Informele overlegmomenten en enquêtes werden georganiseerd om input van studenten en medewerkers te verzamelen, wat bijdroeg aan een breed draagvlak. Decentrale aanpakken droegen bij aan eigenaarschap en effectiviteit van projecten, met sterke samenwerking tussen centrale en decentrale teams.

De colleges van besturen stelden intern speciale projectleiders aan voor het realiseren van ondersteuning, monitoring en verantwoording van de bestedingen. Via een halfjaarlijkse implementatiemonitor werden periodiek sectoranalyses opgeleverd door Berenschot waarvoor instellingen steekproefsgewijs input leverden. Ter verantwoording diende elke instelling een Coronaparagraaf op te nemen in het jaarlijkse bestuursverslag. Deze vorm van monitoring en verantwoording is door het veld als redelijk proportioneel ervaren, hoewel sommige instellingen duidelijkere richtlijnen

vooraf hadden gewenst. Bij de terugblik op hun eigen aanpak, geven de instellingen in grote meerderheid aan dat ze daar overwegend tevreden over zijn. Trots op de inzet en veerkracht van de studenten en de medewerkers overheerst. Veel instellingen geven daarbij wel aan dat ze proactiever hadden kunnen zijn in het delen van kennis binnen en tussen instellingen, en dat ze bij een volgende crisis sneller verbinding zouden willen leggen op dat niveau.

Ook voor de uitvoering van het *bestuursakkoord onderzoek* geldt dat de instellingen snel moesten handelen. De verdeling van de NPO-middelen voor onderzoekers met tijdelijke contracten verliep via verschillende benaderingen binnen instellingen, variërend van centrale tot decentrale toewijzing op basis van bijvoorbeeld onderzoeker-fte. Hoewel de generieke werkwijze gericht was op snelle en brede ondersteuning, erkenden coördinatoren dat maatwerk soms ontbrak door de tijdsdruk en uitzonderlijke omstandigheden. Het vaststellen van criteria en het beoordelen van aanvragen, waarbij gekeken werd naar de aard en duur van de vertraging en persoonlijke omstandigheden, bleek complex en leidde soms tot vragen over de beoordelingscapaciteit en helderheid van voorwaarden. De medezeggenschap had instemmingsrecht op de besteding van de onderzoeksmiddelen en moest bij substantiële wijzigingen worden geraadpleegd. Hoewel het monitorings- en verantwoordingsarrangement als proportioneel werd ervaren, was er enige kritiek op de administratieve lasten, die werden veroorzaakt door de (door instellingen ervaren) onduidelijkheid aan de 'voorkant' en de veranderingen tijdens het programma. Binnen het hbo bleek de verdeling van middelen via SIA uitdagend, wat leidde tot terughoudendheid bij sommige instellingen vanwege de verwachte administratieve lasten.

Inzet en getroffen maatregelen

De middelen voor het onderwijs konden conform het bestuursakkoord worden ingezet voor de volgende thema's: soepele in- en doorstroom, welzijn van studenten en sociale binding met de opleiding, ondersteuning en begeleiding op het gebied van stages, ondersteuning en begeleiding op het gebied van coschappen (medische opleidingen), studievertraging en uitval in lerarenopleidingen als gevolg van stagetekorten en het beperken en aanpak van jeugdwerkloosheid. Daarnaast konden instellingen ook, indien goed onderbouwd, voor andere thema's kiezen, zoals blended learning en professionalisering. De inzet op al deze thema's leverde een rijk palet aan maatregelen op.

De daadwerkelijke inzet van maatregelen liet een duidelijke verschuiving zien naarmate de pandemie vorderde. In de tijd van de lockdowns in 2021 en begin 2022 lag de primaire focus op het compenseren van de studievertragingen die waren ontstaan doordat onderdelen van het curriculum geen doorgang konden vinden. In het mbo betekende dit een inzet op inhaalprogramma's, extra begeleiding, het inhalen van achterstanden in praktijkleren en taal, en het organiseren van alternatieve praktijkervaringen. Ook in het hbo lag de nadruk aanvankelijk op het inhalen van studievertraging door middel van extra begeleiding, onderwijs en tentamentrainingen, en het compenseren van gemiste praktijkervaringen. Binnen de universiteiten was de eerste uitdaging de toegenomen instroom en de begeleiding van studenten met studievertraging door gemiste practica of stages, waarbij maatregelen gericht waren op academische vaardigheden, studiebegeleiding en het welzijn van met name studenten op kamers.

Naarmate de pandemie vorderde, werd echter steeds duidelijker dat de impact verder reikte dan alleen studievertraging. De focus verschoof naar het mentale welzijn, de sociale vaardigheden en de binding van studenten, die door de lockdowns ook in hun persoonlijke en sociale ontwikkeling vertraging hadden opgelopen. In alle sectoren werden maatregelen geïntensiveerd die gericht waren op het bevorderen van welzijn, het creëren van ontmoetingsmogelijkheden en het bieden van extra ondersteuning door bijvoorbeeld studentenpsychologen en welzijnscoaches. Ook na de lockdowns bleef de aandacht voor het welzijn van studenten belangrijk, mede door de groeiende bezorgdheid over andere factoren zoals financiële druk en huisvesting. De verlenging van de NPO-periode werd dan ook gezien als noodzakelijk om aan de veranderende behoeften van studenten te blijven voldoen, waarbij de focus geleidelijk verschoof van het primair wegwerken van studievertraging naar een bredere ondersteuning van het algehele welzijn en de ontwikkeling van studenten, waarbij de lessen die uit de pandemie waren getrokken in het beleid werden geïntegreerd.

Het grootste deel van de NPO-middelen (rond de 90%) is logischerwijze besteed aan personele inzet, bijvoorbeeld door uitbreiding van bestaande contracten, aantrekken van nieuw personeel. Daarnaast werden ook veel studenten, studentassistenten en alumni ingezet voor onderwijs en coaching. Na het aflopen van het NPO worden veel tijdelijke contracten niet voortgezet. We zien wel behoud van functies gericht op het mentale welzijn van studenten, zoals coaches en psychologen.

Het voor het onderzoek beschikbaar gestelde geld was bedoeld om onderzoekers met tijdelijke contracten, werkzaam bij universiteiten, umc's, NWO-, KNAW-instituten en hogescholen die door corona vertraging in hun onderzoek hadden opgelopen, in staat te stellen dit goed af te ronden. De financiering kon worden ingezet voor het doorbetalen van salarissen via contractverlengingen, het dekken van aanvullende kosten zoals verlengde huur van laboratoria en aanschaf van materialen, en voor begeleiding en opleiding van promovendi en postdocs. De middelen werden over de instellingen (universiteiten en umc's) verdeeld volgens een verdeelsleutel naar omvang (aantal promovendi met een tijdelijk contract). Docent-onderzoekers aan hogescholen met een vaste aanstelling konden gefaciliteerd worden door een langere vrijstelling van onderwijstaken. De verdeling van de middelen aan hogescholen verliep via Regieorgaan SIA op basis van aanvragen, waarbij het beschikbare bedrag per hogeschool afhankelijk was van studentenaantallen.

Instellingen deden erg hun best om de communicatie zo breed mogelijk in te zetten, zowel centraal als via leidinggevendend. Bij sommige universiteiten werden extra inspanningen geleverd via nieuwsbrieven en andere centrale communicatiekanalen. Promovendi waren over het algemeen tevreden over de communicatie van hun instelling. Bepaalde groepen, zoals beurspromovendi en buitenlandse onderzoekers werden echter minder goed bereikt en onduidelijkheden over voorwaarden en deadlines leidde hier en daar tot onzekerheid en stress bij sommige onderzoekers. Achteraf bleek dat de communicatie zowel naar instellingen als naar onderzoekers beter had gekund, en de verdeling via SIA werd als niet optimaal ervaren.

Opbrengsten, verduurzaming en 'lessons learned'

Bij de start was al duidelijk dat het niet mogelijk zou zijn een zuivere analyse van de effecten van de met NPO gefinancierde inzet en maatregelen binnen de instellingen te maken. In crisistijd koos de politiek ervoor om de middelen snel in te zetten met een hoge mate van vrijheid binnen de kaders, zodat instellingen adequaat konden reageren op de noodsituatie. Instellingen hebben interventies overigens veelal ingezet op basis van pre-corona-onderzoek en deze geëvalueerd via behoeftepeilingen en tevredenheidsmetingen. Op basis van gesprekken met instellingen, deelonderzoeken, tevredenheidsmetingen, procesevaluaties, deepdives, sessies, landelijke studentenpeilingen en het kennisfestival zijn de

opbrengsten en lessons learned van het NPO in kaart gebracht. De focus lag daarbij nadrukkelijk op de mentale gezondheid en het studentenwelzijn; dit is ook uitgebreid aan bod gekomen op het kennisfestival NPO op 9 oktober 2024. Minister Eppo Bruins prees de inzet van onderwijsmedewerkers en benadrukte de blijvende impact van de pandemie op studenten. Studenten en professionals waardeerden de aandacht voor welzijn en pleitten voor blijvende ondersteuning. Professor Erik Scherder benadrukte het belang van een verrijkte omgeving voor studenten. Henrike Karreman, directeur mbo en programmadirecteur NPO (mbo, hbo en wo) sloot het festival af met een positieve noot over de veerkracht van het onderwijs.

Gesteld kan worden dat de met NPO-middelen bekostigde interventies een blijvende impact op het onderwijs hebben gehad. Er is een verschuiving waarneembaar naar een meer studentgerichte en flexibele benadering van onderwijs. De toegenomen aandacht voor studenten heeft geleid tot een structurelere focus op hun welzijn en studievoortgang, waarbij zowel studiesucces als persoonlijke ontwikkeling centraal staan. Flexibiliteit en digitalisering zijn belangrijke kenmerken geworden, waardoor beter kan worden ingespeeld op de individuele behoeften en omstandigheden van studenten. Desondanks blijven er significante uitdagingen en dilemma's bestaan. Het waarborgen van duurzame financiering is een terugkerend aandachtspunt. Het vinden van een optimaal evenwicht tussen persoonlijke begeleiding en het stimuleren van de zelfstandigheid van studenten vereist voortdurende afstemming. Daarnaast is een zorgvuldige afweging noodzakelijk tussen de voordelen van digitalisering en de essentiële rol van fysiek onderwijs ten behoeve van de kwaliteit en sociale interactie. Het succesvol opschalen van effectieve initiatieven en het implementeren van nieuwe werkwijzen blijven complexe processen.

Op basis van onze evaluatie zijn dit de vijf belangrijkste lessen over het blijvend borgen en verbeteren van het studentenwelzijn en het studentsucces:

1. Fysiek onderwijs is de basis, online onderwijs zorgt voor extra flexibiliteit.
2. Het is belangrijk om de studentsupportstructuur goed te organiseren, met oog voor ieders bijdrage.
3. De onderwijsinstelling is een cruciale ontmoetingsplaats voor persoonlijke ontwikkeling.
4. Zorg voor een zachte landing: het investeren in een goede start van studenten bij de opleiding loont.
5. Zorg voor het organiseren van kleinschalig onderwijs waar dat kan.

Docenten, mentoren en begeleiders hebben grote inspanningen geleverd om studenten in beeld te houden en ondersteuning te bieden. Uit de implementatiemonitors en studentenpeilingen blijkt dat een groot deel van de studenten bewust of onbewust hulp heeft ontvangen die via het NPO werd gefinancierd. Desondanks gaf een deel van de studenten aan niet altijd de benodigde hulp te hebben gekregen. Uit de laatste studentenpeiling van 2024 blijkt dat 71% van de studenten nog steeds gevolgen ervaart van de coronamaatregelen. Hoewel de mentale gezondheid in 2024 aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van 2022, blijft extra ondersteuning voor bepaalde groepen studenten noodzakelijk. Instellingen benadrukken dan ook dat de gevolgen van de coronaperiode nog niet volledig zijn overwonnen en dat de aanpak van achterstanden en mentale problemen bij studenten, nu de NPO-middelen zijn besteed, een aanhoudende uitdaging vormt. Door een zorgvuldige evaluatie en integratie van effectieve initiatieven in de langetermijnvisie kunnen onderwijsinstellingen echter wel streven naar een duurzame borging van de positieve effecten van de coronacrisis en de NPO-interventies.

Specifiek voor onderzoek geldt dat met de NPO-middelen een groot aantal onderzoekers is geholpen. Met € 162 miljoen konden in theorie 5400 onderzoekers drie maanden contractverlenging ontvangen, maar uiteindelijk zijn 8381 onderzoekers geholpen. De gemiddelde vertraging was acht maanden, terwijl de verlenging gemiddeld ruim 6,5 maand bedroeg. Grote instellingen ondersteunden vaak meer onderzoekers met kortere verlengingen, terwijl kleinere instellingen meer maatwerk boden. Ondanks enkele uitdagingen, heeft het NPO een belangrijke bijdrage geleverd aan het inlopen van de vertragingen voor veel onderzoekers.

Conclusie ten aanzien van NPO en bestuursakkoord als beleidsinstrument

De bestuursakkoorden en de daarin opgenomen randvoorwaarden voor de besteding en verantwoording van de NPO-middelen voor onderwijs werden over het algemeen als behulpzaam ervaren door de instellingen, mede doordat de middelen snel beschikbaar kwamen en breed ingezet konden worden, passend bij de acute crisissituatie. De extra middelen hebben het onderwijs in staat gesteld de impact van de coronapandemie te verzachten. De directe beschikbaarheid van middelen was een waardering voor de inspanningen van professionals en versterkte de effectiviteit van het NPO tijdens de coronaperiode.

Het budget werd door de meeste instellingen als voldoende beschouwd om de problemen aan te pakken en de gewenste keuzes te maken binnen de zes meegegeven thema's, wat suggereert dat de richtlijnen voldoende ruimte boden voor het vormen en uitvoeren van plannen die aansloten bij de behoeften van studenten en de organisatorische mogelijkheden. Hoewel de flexibiliteit in de besteding werd gewaardeerd, bracht de tijdelijke aard van de middelen personele uitdagingen met zich mee, die deels werden opgevangen door de introductie van een uitloopjaar. Voor het onderzoek werd het NPO-instrumentarium eveneens als effectief gezien in het ondersteunen van onderzoekers, waarbij de snelle beschikbaarheid en flexibele verdeling positief werden beoordeeld, ondanks enkele administratieve en communicatieve uitdagingen. De diverse benaderingen van universiteiten en hogescholen in de verdeling van de middelen weerspiegelden hun verschillende structuren en behoeften.

De gezamenlijke aanpak en afstemming tussen de sectoren en OCW werden gewaardeerd, waarbij de verenigingen een cruciale rol speelden. De mogelijkheid voor instellingen om de middelen binnen de kaders naar eigen inzicht in te zetten binnen de gegeven thema's lijkt in deze uitzonderlijke omstandigheden goed te hebben gewerkt, in plaats van een meer voorgeschreven besteding via geormerkte subsidies of een menukaart.

Ook voor onderzoek heeft het NPO en het bestuursakkoord als beleidsinstrumentarium bewezen effectief te zijn in het ondersteunen van onderzoekers tijdens de coronacrisis. De snelle beschikbaarheid van middelen en de flexibiliteit in de verdeling ervan werden gewaardeerd, ondanks enkele uitdagingen zoals administratieve lasten en communicatieproblemen. Universiteiten en hogescholen hanteerden verschillende benaderingen, wat de diverse organisatorische structuren en behoeften weerspiegelt. De betrokkenheid van de medezeggenschap zorgde voor een breed draagvlak. Hoewel niet alle onderzoekers even goed werden bereikt, heeft het NPO een groot aantal onderzoekers geholpen om vertragingen in te lopen. Ondanks de uitdagingen bood de verdeling van middelen rust en ruimte in onzekere tijden.

Tot slot

We richten graag een dankwoord aan allen die hebben meegewerkt aan deze evaluatie van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO).

Wij danken alle deelnemers aan de door ons georganiseerde interviews en landelijke bijeenkomsten voor de uitvoerige informatie die we mochten ontvangen. We hebben zonder uitzondering goede inhoudelijke en plezierige gesprekken kunnen voeren. Bij een aantal instellingen diepten we de plannen voor het verduurzamen van succesvolle activiteiten uit in het kader van de voortgang van de NPO-activiteiten. Bij een groot aantal andere instellingen hebben we teruggeblikt op de gehele NPO-periode, waardoor we, ondanks de vele gesprekken die Berenschot eerder heeft gevoerd, toch weer nieuwe bespiegelingen en inzichten hebben gekregen.

Bijlage 1. Evaluatievragen

Deel I NPO en bestuursakkoord onderwijs

Randvoorwaarden en implementatieproces (hoofdstuk 3)

- Was er volgens de betrokkenen voldoende tijd voor de planvorming voor de aanpak van de coronagerelateerde problemen?
- Bodden de kaders voldoende ruimte om waar nodig aanpassingen door te voeren gedurende het programma?
- Bood het budget voldoende ruimte voor 'eigen' keuzes en was het toereikend om de knelpunten die de coronapandemie met zich meebracht, aan te pakken?
- Hoe beoordelen de instellingen het budget in relatie tot de problemen die moesten worden opgelost?
- In hoeverre werkte de organisatie (decentraal versus centraal) goed?
- Hoe verliep de afstemming binnen de instellingen met ondernemings- en studentenraden of medezeggenschapsraden?
- Hoe kijken betrokken partijen (bestuurders, NP Onderwijs-coördinatoren en or of sr) terug op de afstemming aan het begin van het traject en daarna (op het gebied van het maken van plannen en de implementatie en uitvoering daarvan)?

Inzet en getroffen maatregelen (hoofdstuk 4)

- Wat zijn de oorzaken van het eventueel niet bereiken van studenten?
- Om welk type maatregelen gaat het (bij de verschillende thema's)?
- Sloten de zes thema's goed aan bij de problematiek in mbo en ho? Zo ja, welke wel; zo nee, welke niet?
- Is de formatie veranderd naar aanleiding van het NPO?
- Ontbraken er (ook in retrospectief) in de beleving van de instellingen en koepelorganisaties (mbo, hbo, wo, umc's, etc.) cruciale onderwerpen in het bestuursakkoord?
- Welke maatregelen hebben in de beleving van het veld een positief effect gesorteerd en welke hebben weinig zoden aan de dijk gezet (waarbij alle thema's aan de orde komen)?

Opbrengsten en verduurzaming (hoofdstuk 5)

- In hoeverre heeft het NP Onderwijs bijgedragen aan een soepele in- en doorstroom van studenten, vermindering van studievertraging (waaronder de stageproblematiek) en een verbetering van studentenwelzijn?
- Wat was (in de beleving van het veld) het 'effect' op de andere thema's?
- In hoeverre kan men voornoemde effecten aannemelijk maken?
- Met andere woorden: heeft de aanpak bijgedragen aan vermindering van de coronagerelateerde problemen in mbo en ho?
- Zo ja, op welke terreinen wel?
- Zo nee, op welke terreinen niet?
- Zijn de studenten in mbo en ho in voldoende mate geholpen met het inlopen van hun studievertraging en verbetering van hun mentaal welzijn, alsmede met de coronagerelateerde stageproblematiek, of zijn er groepen niet bereikt die wel hulp nodig hadden?
- Kwam de hulp niet te laat, of kent relatief late aanwending van de middelen ook voordelen?
- Welke maatregelen hebben een 'blijvend' karakter en worden (naar alle waarschijnlijkheid) behouden en welke zijn of worden na het NP Onderwijs afgebouwd?

Deel II NPO en bestuursakkoord onderzoek

Het NPO voor onderzoek (hoofdstuk 6)

- Hoe beoordelen onderzoekers met een tijdelijke aanstelling aan hogescholen, universiteiten, umc's en onderzoeksinstituten van NWO en KNAW het proces rondom het aanvragen van NP Onderwijs-middelen (in de praktijk veelal in de vorm van verlenging voor hun onderzoek) en de toekenning van de middelen?
- Hoe beoordelen hogescholen de aanpak waarbij zij, indien ze daar zelf behoefte aan hadden en dit in verhouding vonden staan tot de verantwoordingslast, NP Onderwijs-middelen voor onderzoekers konden aanvragen bij Regieorgaan SIA?
- Heeft deze aanpak gewerkt?
- Hoe was het proces rondom het toekennen van de NPO aan onderzoekers ingericht bij hogescholen, universiteiten, umc's en de onderzoeksinstituten van NWO en KNAW? Welke verschillen zijn daarin waar te nemen, en hoe beoordelen de instellingen en onderzoekers dit proces?
- Welke factoren speelden een rol voor succes en het bereiken van de doelgroep?
- Heeft het steunprogramma de onderzoekers met een tijdelijk contract in staat gesteld om hun onderzoek af te ronden en zo ja, in welke mate?
- Hoe oordelen onderzoekers over de geboden (financiële) ondersteuning?
- Was die voldoende of ontoereikend om de door de coronapandemie opgelopen vertraging in te halen en het (promotie)- onderzoek af te ronden?
- Welke (andere) vormen van ondersteuning worden door de onderzoekers als effectief beoordeeld?
- Kwam de hulp niet te laat, of kent relatief late aanwending van de middelen ook voordelen?
- Hoe beoordelen universiteiten, hogescholen, umc's en onderzoeksinstituten van NWO en KNAW de impact van het steunprogramma voor onderzoekers?
- Wat ging goed bij de ondersteuning van onderzoekers en wat minder goed?
- Heeft het programma alle onderzoekers uit de doelgroep bereikt, of zijn er verschillen in de mate van ondersteuning van verschillende groepen onderzoekers te constateren? Welke vormen van ondersteuning worden als effectief beoordeeld door de instellingen?

Deel III NPO en de bestuursakkoorden als beleidsinstrumenten

Conclusies ten aanzien van NPO en bestuursakkoord als beleidsinstrument (hoofdstuk 7)

- Hoe beoordeelt het onderwijs- en onderzoeksveld het NP Onderwijs, als programma?
- Hadden instellingen voldoende ruimte voor eigen keuzes over de inzet van NP Onderwijs-middelen? Heeft dat wel of niet goed gewerkt?
- Hoe weegt men dat ten opzichte van een meer richtinggevende aanpak vanuit OCW (bijvoorbeeld een op voorhand vastgestelde menukaart met te hanteren interventies, zoals in het po of vo)?
- Was (achteraf gezien) een meer richtinggevende aanpak door bijvoorbeeld subsidie voor specifieke interventies beter geweest (denk daarbij aan minder – interne – bureaucratie en overleg)?
- Welke lessen kunnen worden getrokken over de aanpak van het NP Onderwijs (onder meer wat betreft het proces, de samenwerking, de financiën, de beleidskeuzes, de implementatie etc.)?
- Wat werkte goed en wat minder goed? Welke behoeften waren er tijdens het proces en hoe kijkt men terug op de periode?
- Hoe kijkt het onderwijs- en onderzoeksveld terug op de processen rondom het NP Onderwijs?
- Welke elementen van de aanpak hebben goed gewerkt en welke minder, en welke leer- of verbeterpunten moeten absoluut worden meegenomen naar de toekomst?

Bijlage 2. Vragenlijst voor onderzoekers

We hebben een vragenlijst uitgezet onder respondenten die tussen 2020 en 2023 werkten als onderzoeker met een tijdelijke aanstelling (of vaste aanstelling aan een hbo-instelling) en vertraging hebben opgelopen in hun onderzoek. We hebben ons hierbij gericht op respondenten die wel of geen financiering hebben ontvangen vanuit het NPO of andere bronnen. Dit stelt ons in staat vragen te beantwoorden over de communicatie, het algehele bereik en de bereikte doelgroepen.

In totaal nemen we 125 respondenten mee in onze analyse. Er zijn 225 respondenten aan de vragenlijst begonnen. Wanneer er wordt gecorrigeerd voor respondenten die de vragenlijst niet of nauwelijks hebben ingevuld (n=77) of voor degene die geen consent hebben gegeven om deel te nemen aan het onderzoek (n=1), dan blijven er 147 respondenten over. Vervolgens kaderen we de groep respondenten naar onderzoekers die in de periode 2020-2023 als onderzoeker op basis van een tijdelijk contract of vanuit een hogeschool aan een onderzoeksproject werkte en vertraging hebben opgelopen door corona. In totaal gaven acht respondenten (5%) aan niet te werken als onderzoeker ten tijde van de coronapandemie (n=147) en veertien respondenten (10%) hebben aangegeven geen vertraging opgelopen te hebben (n=139). Wanneer we hiervoor corrigeren, dan blijven er 125 respondenten over. Wanneer een vraag door minder dan de 125 respondenten is ingevuld dan is dit bij de vraag genoemd.

De respondenten zijn benaderd via NPO-contactpersonen en via LinkedIn-berichten die gedeeld zijn door contactpersonen, beleidsmedewerkers vanuit het ministerie van OCW en het eigen netwerk van de onderzoekers. Dit betekent dat we niet werken met een willekeurige steekproef, wat betekent dat de respondenten niet op een toevallige manier zijn geselecteerd. Hierdoor kan er mogelijk selectiebias optreden. Dit kan de representativiteit van de steekproef beïnvloeden, omdat niet alle individuen een gelijke kans hadden om deel te nemen. Bovendien zijn de respondenten niet gelijk verdeeld over de verschillende onderwijsinstellingen, wat leidt tot een ongelijke vertegenwoordiging van sommige instellingen. Dit beïnvloedt de generaliseerbaarheid van de resultaten naar de gehele populatie van onderwijsinstellingen. Aangezien we geen gegevens hebben over deze specifieke doelgroep en haar achtergrondkenmerken, kunnen we de representativiteit niet bepalen. De resultaten

geven ons dus een indicatie van de onderzoekers met tijdelijke contracten ten tijde van corona, maar we kunnen de uitspraken niet generaliseren naar de gehele doelgroep.

Achtergrondvariabelen van de respondenten

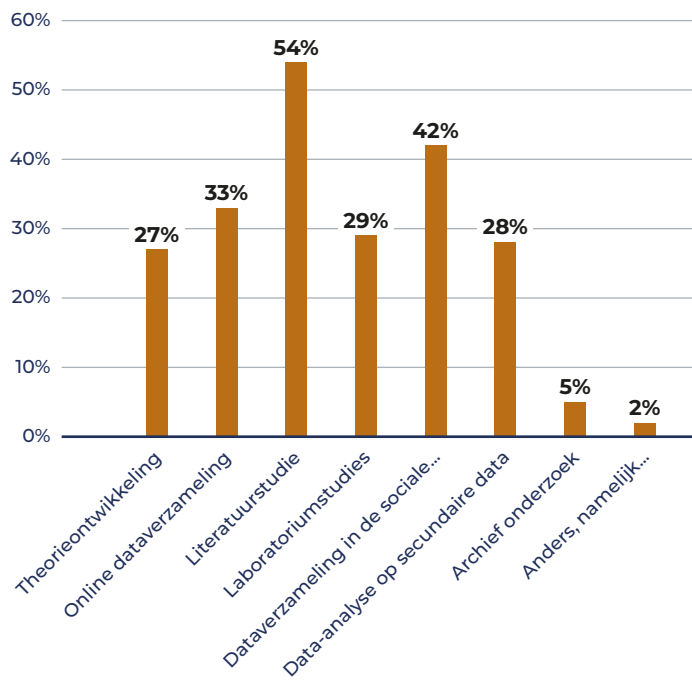
Iets meer dan de helft van de respondenten heeft de vragenlijst in het Nederlands ingevuld (54%) en de rest van de respondenten heeft de vragenlijst in het Engels ingevuld (46%). In onderstaande tabel is de verdeling naar type onderwijsinstelling en type onderzoeker weergegeven. Hierin komt duidelijk naar voren dat de grootste groep die de vragenlijst heeft ingevuld promovendi betreft, werkzaam aan wo-instellingen.

Tabel 1 Type onderwijsinstelling | Type onderzoeker. Bij welke instelling werkte je ten tijde van corona? (n=125)

	Respons	Percentage
Wo	105	100,0%
Ja, als onderzoeker (geen promovendus of postdoc)	6	5,7%
Ja, als postdoc-onderzoeker	7	6,7%
Ja, als promovendus	92	87,6%
Hbo	20	100,0%
Ja, als onderzoeker (geen promovendus of postdoc)	4	20,0%
Ja, als postdoc-onderzoeker	2	10,0%
Ja, als promovendus	14	70,0%
Eindtotaal	125	100,0%

De meeste respondenten (n=122) zijn begonnen met hun onderzoekstraject in de jaren 2018 (10%), 2019 (12%) of 2020 (61%). Dit patroon blijft hetzelfde wanneer we kijken naar het type onderwijsinstelling of type onderzoeker. De vakgebieden waar respondenten het vaakst werkzaam in zijn, zijn gedrag en maatschappij (24%), gezondheid (19%) en natuur- en levenswetenschappen (15%) (n=123).

Wat betreft het type werkzaamheden of dataverzameling van de onderzoekers (n=123) is de verdeling in Figuur 2 weergegeven.



Figuur 4 Verdeling van type werkzaamheden/dataverzameling (n=123).

Van de respondenten werken de meeste nog steeds aan hun promotieonderzoek (59%), 24% is inmiddels gepromoveerd (voornamelijk in 2024) en 8% heeft het onderzoekstraject afgerond (voornamelijk in 2022) (n=123).

Een deel van de respondenten werkt momenteel niet meer aan hetzelfde onderzoekstraject, zij zijn vroegtijdig gestopt of hebben het afgerond (n=43). Van deze groep, werkt de meerderheid nog steeds aan dezelfde onderzoeksinstelling (56%). Daarnaast werkt 19% aan een andere onderzoeksinstelling en 26% werkt niet meer aan een onderzoeksinstelling. Respondenten die voortijdig gestopt zijn met het onderzoekstraject/promotie (n=5), geven hier verschillende verklaringen voor. Zo lichten zij toe dat dit kwam door een toxische werkomgeving met een te hoge werkdruk (n=1), door starre bestuurders waarbij te lang thuisgewerkt moest worden (n=1) of door stress (n=1).

Het huidige dienstverband van de onderzochte groep (n=122) bestaat voornamelijk uit tijdelijke contracten (57%), voor 27% uit vaste contracten en 16% geeft aan een ander soort dienstverband te hebben, waarvan een deel vanuit een andere situatie het onderzoek nog afrondt. Zij geven bijvoorbeeld aan een 0-uren contract te hebben of een nieuwe baan waarbij ze in hun vrije tijd hun promotieonderzoek afronden. Op het hbo hebben de meeste onderzoekers een vast contract, terwijl op het wo de meeste een tijdelijk contract hebben.

Vertraging

De respondenten (n=119) hebben gemiddeld een vertraging van acht maanden opgelopen, met een minimum van twee en een maximum van vijftientig maanden. De standaarddeviatie van 4,7 maanden geeft aan dat er een redelijke spreiding is in de gerapporteerde vertragingen. Voor het hbo liggen de vertragingen iets lager dan in het wo. Bij het hbo ligt het gemiddelde op 6,8 maanden en bij het wo op 8,3 maanden. De postdoc-onderzoekers (n=8) hebben gemiddeld de hoogste vertraging van 9,6 maanden. We hebben hier uit de data geen verklaring voor gevonden. De onderzoekers in het vakgebied rechten (11,2 maanden), gedrag en maatschappij (8,8 maanden) en techniek (8,2 maanden) hebben de meeste vertragingen opgelopen.

Bijlage 3. Bronnenlijst

Berenschot, 2021, *Eerste deelonderzoek Implementatiemonitor: Startmeting mbo, hbo, wo*, NPO Implementatiemonitor; [Startmeting mbo, ho, wo.pdf](#).

Berenschot, 2022, *Implementatiemonitor tweede tussenmeting, Conceptrapportage – Implementatiemonitor NPO – Meting II*.

Berenschot, 2023, *Implementatie-monitor NPO: Vierde tussenmeting*, pdf.

Dekker, I., Koerhuis-Pasanisi, M. J., & Koek, M., 2025, When and how do peers stimulate engaging in desirable difficulties: Student perspectives on the effectiveness of supplemental instruction. *Active Learning in Higher Education*, 26(2), 365-380. <https://doi.org/10.1177/14697874241249130>.

Dekker, I., Luberti, M., & Stam, J., 2023, Effects of supplemental instruction on grades, mental well-being, and belonging: A field experiment. *Learning and instruction*, 87, 101805. <https://doi.org/10.1016/j.learninstruc.2023.101805>.

DUO, 2025, *Schoolloopbanen NP Onderwijs 2025*, https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/schoolloopbanen-np-onderwijs-2025.pdf.

Kamerbrief, 7 oktober 2020, Wetenschapsbudget, [kst-29338-223.pdf](#).

Kamerbrief, 17 februari 2021, Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief, pdf.

Kamerbrief, 17 november 2022, *Derde voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal*.

Kappe, F.R., 2007, *Studiesucces verbinden als stap voorwaarts*.

Ministerie van OCW, 2021, *Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs mbo en ho, Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs mbo en ho | Nationaal Programma Onderwijs*.

Ministerie van OCW, 2021, *Handreiking coronaparagraaf mbo/hbo/wo, Handreiking coronaparagraaf mbo/hbo/wo | Nationaal Programma Onderwijs*.

Ministerie van OCW, 15 januari 2025, *Erik Scherder legt uit: waarom sport en muziek goed zijn voor je brein, Erik Scherder legt uit: waarom sport en muziek goed zijn voor je brein | Gelijke kansen*.

MOOZ, 2023, *Studentenpeiling NPO: mbo- en ho-studenten*.

MOOZ, 2024, *Studentenpeiling NP Onderwijs 2024: mbo-ho*.

Nederlands Jeugdinstituut, 8 juni 2022, *NPO verlengd voor mbo en hoger onderwijs, NPO verlengd voor mbo en hoger onderwijs | Nederlands Jeugdinstituut*.

Newton, F., & Ender, S., 2010, *Students Helping Students* (2nd ed.), Wiley, <https://www.perlego.com/book/1006323/students-helping-students-a-guide-for-peer-educators-on-college-campuses->.

NRO, 2022, *De eerste honderd dagen in het hoger onderwijs; een overzichtsstudie, Eindrapport - De eerste honderd dagen in het hoger onderwijs; een overzichtsstudie.pdf*.

Petit, R., Thomsen, M., & Verheijen, E., 2013, *Support voor peer support? De opbrengsten van begeleiding door ouderejaarsstudenten in het mbo. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs*.

Rijksoverheid.nl, 2021, *Akkoord over uitwerking Nationaal Programma Onderwijs, Akkoord over uitwerking Nationaal Programma Onderwijs | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl*.

Researchned, 2023; *Macromonitor NPO mbo-ho, Derde rapport, Derde rapport Macromonitor NPO mbo-ho*.

Rijksoverheid, 2023, *Implementatiemonitor NPO Vierde tussenmeting: Implementatiemonitor NPO Vierde tussenmeting | Rapport | Rijksoverheid.nl*. Rijksoverheid, 2023, *Voortgangsrapportage NPO, Vijfde Voortgangsrapportage NP Onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl*.

Wetten.nl, 2020-2021, *Subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs*, wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 - BWBR0043564.

Wetten.nl, 2021, *Subsidieregeling extra begeleiding en nazorg mbo 2021/2022*, wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling extra begeleiding en nazorg mbo 2021/2022 - BWBR0044723.

Wetten.nl, 2022, *Subsidieregeling extra hulp voor de klas*, wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling extra hulp voor de klas - BWBR0044510.

Wetten.nl, 2022, *Subsidieregeling nazorg mbo 2022/2025*, wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling nazorg mbo 2022/2025 - BWBR0045803.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl